

VAMMAISPALVELUIHIN LIITTYVÄ HARKINTAVALTA

Maija Herajärvi
Pro gradu -tutkielma
Sosiaalityö
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2017

TIIVISTELMÄ

Vammaispalveluihin liittyvä harkintavalta
Maija Herajärvi
Pro gradu -tutkielma, sosiaalityö
Jyväskylän yliopisto
Ohjaaja: Kati Närhi
Kevät 2017
Sivumäärä 69 sivua + 1 liite

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää millaisena harkintavalta ilmenee vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Harkintaa ja harkintavaltaa lähestytään moniulotteisena ja kontekstuaalisena ilmiönä, johon vaikuttaa professionaalinen ja byrokraattinen ulottuvuus. Harkintavalta liittyy olennaisena osana sosiaalipalvelujen myöntämiseen ja kohdentamiseen. Tutkielman tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään vammaispalveluissa käytettävää harkintavaltaa ilmiönä.

Tutkielma on laadullinen tutkimus, jossa aineiston keruumenetelmänä on vammaispalvelun sosiaalityöntekijöiden teemahaastattelu ja aineiston analyysimenetelmänä laadullinen sisälönanalyysi. Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu Michael Lipskyn näkemykseen katutason byrokraateista. Lipsky tarkoittaa katutason byrokraateilla julkisen sektorin palveluksessa toimivia viranhaltijoita, joilla on työtehtäviensä hoidossa merkittävää käytännön tason harkintavaltaa. Katutason byrokraattien harkintavallan käyttöön liittyy kuitenkin jännitteitä, joita aiheutuu resurssien vähyydestä sekä organisaation ja yksilötason välisten tavoitteiden ristiriitaisuudesta.

Tutkimuksen tulokset jaottelen aineistolähtöisesti kolmeen luokkaan, jotka ovat institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta, asiantuntijuuteen liittyvä harkintavalta ja harkintavalta jännitteisenä ilmiönä. Tutkielman tuloksena voidaan todeta, että harkintavalta kietoutuu sekä asiakasprosessin eri vaiheisiin ja toimintaympäristön merkitykseen että sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen. Harkintavalta näyttäytyy asiakkaan tilanteen ratkaisemisena, jossa byrokraattinen ja professionaalinen harkintavalta kietoutuu yhteen. Lisäksi jännitteiden kautta kuvattuna harkintavalta näyttäytyy moniulotteisena ilmiönä vammais-sosiaalityössä. Harkintavalta ilmenee vammaispalvelujen sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuudessa harkintaosaamisena, joka edellyttää työssä laaja-alaista erityisosaamista.

Avainsanat: harkinta, harkintavalta, vammaispalvelu, sosiaalityöntekijä

SISÄLTÖ

1.	JOHDANTO	4
2.	HARKINTAVALTA KÄSITTEENÄ	7
	2.1. Byrokraattinen ja professionaalinen harkintavalta	9
	2.2. Oikeudellinen ja eettinen harkinta	11
	2.3. Harkinnan rajat sosiaalityössä	12
	2.4. Aikaisempaa tutkimusta harkintavallasta	13
	2.5. Harkintavallan suhde yhteiskunnan oikeudellistumiseen	16
	2.6. Sosiaalityöntekijä katutason byrokraattina	17
3.	VAMMAISPALVELUJEN TEHTÄVÄ	20
	3.1. Vammaispalvelulain keskeinen sisältö harkinnan näkökulmasta	22
	3.2. Vaikeavammaisuuden käsite	25
	3.3. Vammaispalvelujen asiakasprosessi	27
4.	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	30
	4.1. Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymys	30
	4.2. Tutkimusaineisto ja aineistonkeruumenetelmä	30
	4.3. Tutkimuseettiset kysymykset ja tutkimuksen luotettavuus	33
	4.4. Analyysiprosessi	34
5.	HARKINTAVALLAN ILMENEMINEN VAMMAISPALVELUJEN SOSIAALITYÖNTEKIJÄN TYÖSSÄ	38
	5.1. Harkintavalta käytäntönä	38
	5.2. Harkinnan haasteet	40
	5.3. Institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta	41
	5.3.1. Laillisuuden harkinta	41
	5.3.2. Soveltamisohjeiden merkitys suhteessa harkintavaltaan	41
	5.3.3. Joustavat oikeusnormit	43
	5.3.4. Toimintaympäristön merkitys	45
	5.4. Asiantuntijuuteen liittyvä harkintavalta	47
	5.4.1. Yksilöllinen harkinta	47
	5.4.2. Työkokemuksen merkitys	51

5.5. Harkintavalta jännitteisenä ilmiönä	51
5.5.1. Yhdenvertaisuuteen liittyvä jännite	52
5.5.2. Taloudellinen jännite	53
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	56
7. POHDINTA	61
LÄHTEET	64
LIITE 1	70
Taulukko 1. Vaikeavammaisuuden määritelmä palveluittain	26
Taulukko 2. Päättyketju luokan muodostumisesta	36
Taulukko 3. Harkintavallan luokittelu	38
Taulukko 4. Harkintavaltaa ohjaavat institutionaaliseen kontekstiin liittyvät tekijät	56

1. JOHDANTO

Harkinta on tärkeässä osassa yhteiskunnan palvelujärjestelmän toimivuutta ja julkisen sektorin viranhaltijoiden työtä. Harkintavalta on sidoksissa viranomaisen lainsäädännön määrittämään toimivaltaan, joka mahdollistaa viranomaispäätösten tekemisen ja harkinnan käyttämisen (Tuori & Kotkas 2016, 39). Harkintaa tarvitaan sosiaalipalveluissa esimerkiksi silloin, kun mietitään myönnetäänkö hakijalle työkyvyttömyyseläkettä, harkinnanvaraista toimeentulotukea, vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettua kuljetuspalvelua tai vaarantuuko perheessä lapsen kasvu ja kehitys, jolloin tarvitaan lastensuojelullisia toimenpiteitä.

Harkintavalta on moniulotteinen ja kontekstuaalinen ilmiö, jota voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Sosiaalityössä käytettävää harkintavaltaa voidaan lähestyä professionaalista ja byrokraattisesta näkökulmasta, jolloin tarkastelussa painottuvat ammatillisuuden tai organisaation määrittämät tekijät harkinnassa (Sirviö, Romakkaniemi, Lindh & Laitinen 2015, 248–249). Evansin mukaan harkintavalta ilmenee asiantuntijan vapautena toimia työssään (2010, 33). Toisaalta harkintavallan voidaan nähdä antavan oikeuden tehdä muita henkilöitä koskevia päätöksiä, joista jotkut voivat merkittävästikin vaikuttaa ihmisten elämään (Lipsky 1980, 13, Eriksen, Grimen & Molander 2012, 218). Harkinnan tavoitteena on huomioida asiakkaan yksilöllinen tilanne (Rajavaara 2015, 8).

Viranomaisten harkintavalta (discretion) perustuu oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kahteen asiaan. Lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt lainsäädäntöä toimeenpanevalle taholle harkintavaltaa, koska lakien sisältöä ei pystytä määrittelemään niin tarkasti, että ne soveltuisivat jokaiseen yksittäiseen tapaukseen. Toisaalta lainsäädäntö on sisällöllisesti muuttunut puitelainsäädännön suuntaan, jolloin lait sisältävät yhä enemmän tulkinnanvaraisia käsitteitä, joita viranhaltijat työssään harkintaa käyttäen soveltavat. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 8–9.)

Oikeudellinen harkinta voidaan nähdä laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintana. Tällöin harkintavallan tavoitteena on juridiselta kannalta lainmukainen ja tarkoituksenmukainen päätös. (Kotkas 2014, 41–42.) Harkintavaltaa voidaan pitää nyky-yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömänä osana päätöksentekoa. Ihmisten yksittäisten tilanteiden monimuotoisuus ja käytettävissä olevien taloudellisten resurssien rajallisuus edellyt-

tävät asiantuntijoiden käyttämää harkintavaltaa. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 9.)

Yhteiskunnassa ja sosiaalityössä tapahtunut oikeudellistumiskehitys on lisännyt oikeudellisen säätelyn määrää ja oikeudellisen asiantuntemuksen tarve on käytännön työtehtävien hoidossa lisääntynyt (Tarasti 2002, 575; Sinko 2004, 46). Vammaispalveluissa toimintaa säätelevissä laeissa on monia joustavia oikeusnormeja ja epämääräisiä käsitteitä, joiden soveltamisessa tarvitaan harkintavallan käyttöä.

Vammaispalveluissa lainsäädännön mukaisia erilaisia palvelujen ja tukitoimien myöntämisessä asiakkaille liittyy viranomaisten käyttämää harkintavaltaa. Harkinnan tavoitteena on lisätä yksilöllisen ja asiakaslähtöisen näkemyksen osuutta päätöksenteossa. Useissa sosiaalipalveluja säätelevissä laissa on tarkoituksellisesti lisätty viranomaisen harkintavaltaa, koska jokaisen erillisen ja yksittäisen asiakastapauksen säätely on mahdotonta. Harkintaa käytetään yhteiskunnassa monella eri tasolla. Poliittista harkintaa käytetään lainsäädäntötyössä, sosiaalityöntekijät käyttävät ammatillista harkintaansa asiakastyössään ja asiakkaidenkin voidaan katsovan käyttävän harkintaa. (Rajavaara 2014, 136–152.)

Oikeusvaltiossa lähtökohtana on lakien noudattaminen ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu (Arajärvi 2011, 24). Yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi nykykeskustelussa odotetaan palveluilta usein yksilöllisyyttä sekä asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin vastaamista. Kansalaiset odottavat yleisesti palvelu- ja etuusjärjestelmältä lainmukaisuutta, oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta. Toisaalta kansalaiset odottavat myös saavansa mahdollisimman yksilöllistä apua ja kohtelua silloin, kun palvelun tarve kohdistuu heille itselleen. (Rajavaara 2013, 2.) Eli jo lähtökohtaisesti odotukset ovat ristiriitaisia, joten sosiaalityöntekijän tehtävässä joutuu kohtaamaan harkintavallan mahdollistaman yksilöllisen harkinnan ja laillisuuden nostaman yhdenvertaisen kohtelun välisen jännitteen.

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella harkintavallan ilmenemistä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Kiinnostukseni tähän aiheeseen nousee sekä aikaisemmasta koulutuksestani että työkokemuksestani. Olen toiminut joitakin vuosia vammaissosiaalityössä ja jäänyt usein pohtimaan sitä, millaisia ongelmia joustavat oikeusnormit käytännön työssä aiheuttavat ja millaisista eri elementeistä harkinta päätöksentekoprosessissa koostuu.

Tutkielmani on laadullinen tutkimus, jonka aineisto on kerätty haastattelemalla vammaispalvelun sosiaalityöntekijöitä. Pidän tärkeänä nostaa esiin erityisesti sosiaalityöntekijän näkökulman harkintavallan käyttäjänä, joka toistaiseksi on jäänyt vähälle huomiolle. Harkintavaltaa on sosiaalityössä tutkittu melko vähän ja vammaispalvelujen kontekstissa tuskin ollenkaan.

Harkintavalta on tutkimusaiheena mielestäni kiinnostava ilmiö, koska se on tärkeä osa sosiaalityön käytäntöjä ja päätöksentekoa. Viranomaispäätöksiin liittyvä harkintavalta ja harkinnan käytön mahdollisuudet heijastavat yhteiskunnassa vallitsevaa tilaa. Sosiaalityö ja siihen sisältyvä harkinta on tällä hetkellä suomalaisessa yhteiskunnassa muutosten keskellä. Valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (ns. sote-uudistus) on muuttamassa voimakkaasti voimassa olevia palvelurakenteita ja järjestämällä ammatillisia käytäntöjä uudelleen. Sosiaalityöntekijän ammatillinen paikka ja sosiaalihuollon palvelurakenne voivat muuttua paljonkin. (Blomgren, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto, Saikkonen & Saikku 2016, 154–156.) Vammaispalveluihin kohdistuu lisäksi ajankohtaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, joista tärkein on vammaislakien yhdistämiseen liittyvä uudistus. Tilanteeseen vaikuttaa myös uusi sosiaalihuoltolaki ja Suomessa vasta ratifioitu YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskeva yleissopimus.

Tutkielmani rakentuu siten, että aluksi tarkastelen harkintaa ja harkintavaltaa eri näkökulmista sekä aiheen aikaisempaa tutkimusta. Teoreettinen näkökulmani pohjautuu Michael Lipskyn teoriaan katutason byrokraateista, joihin sosiaalityöntekijät voidaan katsoa kuuluvan. Kolmannessa luvussa esittelen vammaispalvelujen käytäntöjä ja lainsäädäntöä. Neljäs luku käsittelee tutkimusasetelman ja tutkimusprosessin kulun. Käsittelen tutkimuksen tuloksia luvussa viisi ja lopuksi esitän johtopäätöksiä sekä pohdintoja.

2. HARKINTAVALTA KÄSITTEENÄ

Harkinnan ja harkintavallan käsitettä voi lähestyä useasta eri näkökulmasta. Harkintaa tarvitaan sellaisissa tilanteissa, jossa pohditaan ratkaisun tekemistä kahden tai useamman vaihtoehdon välillä. Harkintaan liittyy olennaisesti valinnan tekeminen ja eri vaihtoehtojen välinen puntarointi tai arviointi. Harkintaa ei tarvita lainkaan, jos useita vaihtoehtoja ei ole olemassa. Kielitoimiston verkkosanakirjassa harkinta määritellään ”*tehdä jotakin perusteellisen harkinnan jälkeen*” (Kielitoimiston sanakirja 2016). Harkinta-termi voidaan liittää tilanteeseen, jossa perusteellisen ja kaikki erilaiset ratkaisuvaihtoehdot huomioon ottaen tehdään päättelytyötä ja päädytään johonkin ratkaisuun. Tyypillisesti tällaista päättelytyötä tehdään esimerkiksi tuomioistuimissa ja muussa viranomaistoiminnassa, jossa päätetään erilaisten etuuksien, palvelujen tai velvollisuuksien määrittelystä ja myöntämisestä (Rajavaara 2014,139.)

Harkintavallan käsitteeseen liittyy valta tehdä valinta, jolloin harkintavallalla voidaankin tarkoittaa mahdollisuutta tai oikeutusta tämän valinnan tekemiseen (Konstari 1979, 2). Harkintavallalla tarkoitetaan viranomaisten käyttämää valtaa, joka perustuu lakeihin ja säädöksiin (Tuori & Kotkas 2016, 39). Galliganin (1986, 7) mukaan harkintavallan näkökulmasta oikea valinta esillä olevista vaihtoehdoista on se, joka on parhaiten perusteltavissa. Tämä näkökulma on nähtävissä erityisesti juridiikassa, jossa päätösten perustelut ovat merkittävässä roolissa. Perusteluissa tulee näkyväksi, mihin asiantuntijan käyttämä harkintaa kyseisessä tapauksessa perustuu.

Sosiaalihuollossa erilaisten etuuksien, palveluiden ja velvollisuuksien myöntämisessä ja määrittelyssä käytetään harkintavaltaa. Harkinnan ja harkintavallan käytössä voidaan erottaa tähän ilmiöön liittyvää kaksi ulottuvuutta, jotka ovat ajattelu ja toiminta (Rajavaara 2014, 139–140). Harkinta on ajattelua, joka johtaa päättelyn mukaiseen toimintaan (mt.). Tässä tutkielmassani käytän harkintaa ja harkintavaltaa synonyymeinä, jolloin tarkoitan nimenomaisesti harkitsemisen prosessia.

Harkintavalta voidaan nähdä olevan olennainen osa sosiaalityön ammatillista toimintaa ja sitä käytetään laajasti sosiaalipalveluiden kentällä (Raunio 2009, 110–112). Harkintavaltaa voidaan pitää sosiaalityön vallankäytön muotona. Harkinnan ja harkintavallan käyttö edellyttää asioiden jäsentämistä, arviointia ja tiedonhankintaa ennen varsinaista päätöksentekoa

(mt.). Sarah Banksin (2006, 17–18) mukaan sosiaalityön ytimenä ja eettisenä periaatteena voidaan pitää asiakkaan yksilöllisen tilanteen tunnistamista ja asiakkaan auttamista tästä yksilöllisen tilanteen lähtökohdista. Harkintavalta voidaan nähdä siten liittyvän asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Päätös siitä, onko asiakkaalla oikeus haettuihin palveluihin tai etuuksiin vai eikö ole, tehdään tämän tulkinnan perusteella. (Juhila 2009, 298–299; Evans 2010, 33–35). Harkintavalta mahdollistaa sosiaalityöntekijöille merkittävän aseman käytännössä etuuskien ja palveluiden portinvartijoina (Rajavaara 2014, 138). Molander, Grimer ja Eriksen (2012, 217) näkevät harkinnan, joka liittyy etuuskien ja palveluiden myöntämiseen, edistävän hyvää tarkoitusta. Tällä tarkoituksella he tarkoittavat mahdollisimman yksilöllistä kohtelua.

Harkintaan ja harkintavaltaan liittyy myös riskejä. Rothstein (2008, 373) kuvaa viranomaisten harkintavaltaa määrätyissä oloissa jopa demokratian mustaksi aukoksi. Harkinnan osuutta päätöksien taustalla voi olla vaikea erottaa ja kontrolloida. Viranomaisten harkintavalta voi pahimmillaan muuttua mielivallaksi, joitakin asiakasryhmiä syrjiväksi tai oman tai muiden intressiryhmien edun tavoittelemiseksi (Rajavaara 2014, 138).

Sosiaalityöntekijän käyttämää harkintavaltaa voidaan Evansin (2010, 33) mukaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. *Direction de facto* lähestymistavan mukaan sosiaalityöntekijällä on valta toimia oman harkintansa mukaan. *Direction de jure* näkemyksen mukaan harkintavallan pitää aina perustua lakiin, Tällainen lakiin perustuva harkintavalta antaa oikeuden ja oikeutuksen tehdä asiakkaita koskevia päätöksiä (Evans 2013, 33).

Harkintavaltaan liittyy sosiaalityössä myös jännitteitä. Sosiaalityö byrokraattisen hallinnon osana ja toimintaympäristönä ei toimi pelkästään asiakkaan yksilöllisen tilanteen lähtökohdista, vaan sosiaalityöllä on myös yhteiskunnallisia tarkoituksia (Mäntysaari 1991, 251). Nämä yhteiskunnalliset tarkoitukset voivat olla yhteydessä vallitsevaan sosiaalipolitiikkaan, organisaation toimintaohjeisiin ja taloudellisiin resursseihin. Toisaalta myös asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaade, joka korostuu vammaissosiaalityössä, luo oman jännitteensä harkintavallan käyttöön. Asiakastyössä ilmenevää harkintavaltaa määrittelee Sirviön ym. mukaan sosiaalityön erilaiset professionaaliset käytännöt ja niihin liittyvät hallintavallan ulottuvuudet (Sirviö ym. 2015, 261).

2.1. Byrokraattinen ja professionaalinen harkintavalta

Sosiaalityön harkintavaltaa voidaan lähestyä myös byrokraattisesta ja professionaalisesta näkökulmasta. Byrokraattinen näkökulma harkintavaltaan liittyy organisaatioon, jossa sosiaalityötä tehdään. Mäntysaaren (1991, 124–126) mukaan organisaatio määrittää sosiaalityön toimintatapaa ja byrokraattinen toimintatapa mahdollistaa harkintavallan olemassaolon. Tällainen lähestymistapa näkee sosiaalityön toimintatavoissa byrokratiatyön, palvelutyön ja psykososiaalisen työn (Sipilä J. 1989, 213–239). Byrokraattinen lähestymistapa liittyy sosiaalityön hallinnollis-juridiseen tehtävään, jolloin tärkeää on lakien, soveltamisohjeiden ja organisaation sääntöjen tehokas ja yhdenvertainen soveltaminen (Sipilä A. 2011, 67). Harkintavallan käyttö on kontekstuaalista, jossa organisaation omat toiminta- ja soveltamisohjeet sekä käytännöt ohjaavat harkintavallan käyttöä.

Byrokraattisessa harkintavallan käytössä merkityksellistä onkin lakien ja organisaation toimintaohjeiden yhdenvertainen soveltaminen palvelujärjestelmässä (Sipilä 1989). Lakien ja organisaatioiden omien toiminta- ja soveltamisohjeiden voidaan katsoa Rajavaaran (2014, 140) mukaan edustavan harkinnan rakenteellista puolta. Tässä tehtävässä sosiaalityöntekijän rooli voidaan nähdä portinvartijuutena. Portinvartijana toimiminen tarkoittaa päätöksen tekemistä siitä, kuka täyttää kriteerit ja on oikeutettu saamaan palveluja, tukitoimia ja muita etuuksia (Rajavaara 2014, 138; Metteri 2012, 137).

Sosiaalityö yhteiskunnallisessa kontekstissa, joka Suomessa on hyvinvointivaltio, toteuttaa vallitsevaa sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalityöntekijät muodostavat merkittävän ammattiryhmän, joka toimii kansalaisten ja sosiaalipoliittisen järjestelmän välissä. Sosiaalityöntekijät toimeenpanevat sosiaalipolitiikkaa käytäntöön. (Blomberg, Kallio, Kroll 2014, 182.) Sosiaalityön sisällä onkin käyty keskustelua siitä, edustaako julkisella sektorilla tehtävä sosiaalityö ammatilliseen tietopohjaan perustuvaa toimeenpanoa vai perinteistä weberiläistä byrokraattisiin ihanteisiin nojaavaa hallintoa (mt. 182). Poliittista harkintaa käytetään silloin, kun päätetään sosiaalipolitiikan sisällöstä ja linjauksista. Millaisia palveluja ja etuuksia tarjotaan, mitä niillä tavoitellaan, millaisia panopisteitä ja linjauksia niissä on ja kenelle ne on ensisijaisesti tarkoitettu? Nämä kysymykset ratkaistaan poliittisessa päätöksenteossa.

Sosiaalityön professionaalinen harkintavalta liittyy näkemykseen ammatillisen tiedon ja profession eettisten tavoitteiden mukaisesti toteutettavasta harkintavallasta (Rajavaara

2014, 136-140). Ammatillisesti sosiaalityöntekijän toiminnan peruslähtökohtana voidaan pitää asiakaslähtöistä ajattelutapaa. Tällöin keskiössä on asiakkaan yksilöllinen auttaminen ja kiinnostus asiakkaan hyvän edistämiseen (Banks 2006, 17). Professionaalista näkökulmasta katsottuna harkintavallan käyttöä ohjaavat sosiaalityön keskeiset arvot mm. itsemääräämisoikeus, tasa-arvo tulosten ja mahdollisuuksien näkökulmista ja hyvinvoinnin edistäminen (Banks 2006, 47–51). Harkintavalta määrittyy profession sisäisistä tavoitteista, jolloin sosiaalityöntekijällä ajatellaan olevan sekä tiettyä toiminnan vapautta (Evans 2010, Lipsky 2010) että kontrolloitua itsenäisyyttä suhteessa yhteiskunnalliseen ympäristöön (Heikkinen 2008). Evansin (2010, 33) mukaan professionaalinen harkintavalta voidaan käsittää vapaudeksi toimia sosiaalityöntekijän roolissa. Professionaalisen harkinnan voidaan katsoa ratkovan monimutkaisia ja epävarmoja ongelmatilanteita ammattilaisten työnä (Rajavaara 2014, 142–144). Näyttöön perustuvassa sosiaalityössä ammatillinen harkintavalta katsotaan välttämättömäksi osaksi yksilöllistä päätöksentekoa silloin, kun tavoitellaan asiakkaan edun mukaista lopputulosta (Gambrill 2011).

Sosiaalityöntekijöiden professionaalinen harkintavalta perustuu ammatilliseen asiantuntijuuteen, jonka lähtökohtana on ammatin virallisesti tunnustettu asema. Professio voidaan määritellä siten, että ammatti omaa tieteeseen pohjautuvan identiteetin ja sillä on teorioihin ja käsitteisiin pohjautuva tiedollinen ja taidollinen asema. Professioniin liittyy alan tutkinto, jonka suorittaminen oikeuttaa ammatin harjoittamisen ja uralla etenemisen. Lisäksi saman profession edustajat ovat sitoutuneet yhteisiin eettisiin ohjeisiin, arvoihin ja käytäntöihin. Siitä täyttääkö sosiaalityöntekijän ammatti profession kriteerit, on sosiaalityön sisällä käyty vilkastakin keskustelua. (Sipilä 2011, 19–2.)

Sosiaalityöntekijäprofession voidaankin ajatella sisältyvän lähtökohtaisesti ajatus laajasta harkintavallasta, joka poikkeaa muista sosiaalialan ammateista. Professionaalisisessa harkintavallassa voidaan nähdä niin, että yksittäisen viranomaispäätöksen oikeudellisuuden arviointikriteerit ovat asiantuntijuudessa ja asiantuntijuuteen liittyvä tieto muodostaa palvelujen ja etuuksien myöntämisessä harkinnan kivijalan. Tällöin päätösten arviointikriteerit ovat sosiaalityöntekijän asiantuntijuuden varassa ja siten tavallaan oikeusjärjestyksen ulkopuolella (Rajavaara 2014, 136–145.)

2.2. Oikeudellinen ja eettinen harkinta

Harkintavaltaan liittyy oleellisesti myös oikeudellinen harkinta. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja myös viranomaisharkinnan on tapahduttava lain puitteissa (Kotkas 2014, 41), Sosiaalityössä tehtävien viranomaispäätösten on oltava laillisia ja tämän laillisuusvaateen toteutumista valvovat oikeusviranomaiset. Käytännössä tämä toteutetaan oikaisuvaatimusmenettelyllä ja asiakkaan oikeusturvaan liittyvänä valitusoikeutena.

Oikeudellinen näkökulma jakaa harkinnan laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tarkoitetaan sitä, että viranomainen tekee valinnan useasta eri lainmukaisesta ratkaisusta ja valitsee sen, joka parhaiten toteuttaa haluttua tarkoitusta. Laillisuusharkinnassa sovellettava lainsäädäntö määrittelee sen, miten asia tulee ratkaista. (Pajukoski 2010, 25; Tuori & Kotkas 2016, 138–139.)

Lainsäädäntö on viime vuosina muuttunut yhä enemmän puitelainsäädännön suuntaan, jossa lainsäätäjät nimenomaisesti antaa toimeenpanevalla taholla harkintavaltaa. Puitelainsäädännöllä tarkoitetaan sitä, että laissa määritellään ”puitteet”, jonka sisällä toimitaan. Tällöin voidaan puhua myös informaatio-ohjauksen lisääntymisestä ja normiohjaavuuden vähenemisestä. Puitelainsäädännössä tulkinnanvaraiset käsitteet eli ns. joustavat oikeusnormit ovat lisääntyneet ja ovat tyypillisiä juuri sosiaalihuoltoa koskevissa laeissa. Esimerkiksi lastensuojelulaissa keskeistä on lapsen edun arviointi ja vammaispalvelulaissa vaikeavammaisuuden arviointi, jotka ovat tulkinnanvaraisia käsitteitä. Yksittäisten tilanteiden monimuotoisuuden takia lakeja ei voida säätää jokaiseen yksittäiseen tilanteeseen suoraan soveltuvaksi, vaan tarvitaan harkintaa. Lainsäädäntöön sisältyvä hallintoviranomaisen harkintavallan tavoitteena on Kotkaksen (2014, 47) mukaan tehokas ja joustava lainsäädännön ilmentävien poliittisten tavoitteiden toimeenpano.

Eettinen harkinta on tärkeä osa harkintaa. Eettisellä harkinnalla tarkoitetaan sitä, että harkinnan lähtökohdat perustuvat sosiaalityön eettisiin periaatteisiin, joista keskeisimmät ovat asiakkaiden ihmisarvon kunnioittaminen ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen (Sipilä 2009, 92–93). Sosiaalityöntekijä huomioi työssään ammattinsa eettiset periaatteet ja sosiaalityön arvot, jolloin työntekijäkohtainen ammatillinen orientaatio vaikuttaa työhön. Anita Sipilän (2009, 141) väitöskirjan mukaan sosiaalityöntekijät pitivät

tärkeimpinä eettisinä toimintaperiaatteinaan oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoisuutta. Eettinen harkinta perustuu sosiaalityön arvopohjaan ja se ilmenee sosiaalityöntekijän ammatillisessa toiminnassa. Eettiseen harkintaan voi sisältyä jännitteitä, jos päätöksentekoa ohjaavat muut tekijät esimerkiksi taloudelliset tai hallinnolliset vaatimukset.

2.3. Harkinnan rajat sosiaalityössä

Sosiaalityöntekijän harkintavalta perustuu legitimiin lainsäädäntöön. Oikeusvaltion peruseriaatteisiin kuuluu, että viranomaiset noudattavat kaikessa toiminnassaan lakeja ja julkinen vallankäyttö perustuu lakiin (Arajärvi 2011, 24). Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat viranomaisten käyttämää harkintavaltaa. Näihin periaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että keskenään samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla tasapuolisesti ja yhdenmukaisesti eikä mitään väestöryhmää saa syrjiä. Yhdenvertaisuus voidaan nähdä kytkeytyvän oikeudenmukaisuuden kanssa. Lain soveltamisen näkökulmasta yhdenmukaisuuden vaatimuksesta voidaan poiketa vain silloin, kun oikeuskäytäntöä muutetaan perustellusta syystä (Arajärvi 2011, 44). Harkinnan näkökulmasta asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu asettaa sosiaalityöntekijän ammattitaidolle vaatimuksia soveltamiskäytäntöjen hallitsemisesta ja juridisesta asiantuntijuudesta. Muista hallinto-oikeudellisista periaatteista poiketen juuri yhdenvertaisuudesta on annettu perustuslain tasoinen säädös (Perustuslaki 6 §).

Objektiviteettiperiaate tarkoittaa sitä, että viranomainen saa ratkaisussaan nojautua vain asiallisiin eli objektiivisiin perusteluihin eikä esimerkiksi henkilökohtaisiin mieltymyksiin. Suhteellisuusperiaate merkitsee sitä, että käytettävien keinojen pitää olla järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa päämääriin nähden. Tarkoitussidonnaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen käyttää toimivaltaansa vain lain mukaisiin toimiin. Luottamuksensuojan periaate korostaa sitä, että kansalaiset voivat luottaa viranomaistoiminnan oikeudellisuuteen. (Tuori & Konkas 2016, 181–183; Pajukoski 2010, 25.)

Lisäksi on olemassa sosiaalihuollon omat oikeusperiaatteet, joista yksi on hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä (Tuori & Konkas 2016, 197). Lisäksi viran-

omaistoinnassa on huomioitava hyvän hallinnon periaatteet (Hallintolaki 2003/434). Lisäksi harkintaa rajoittavat perus- ja ihmisoikeudet ja kansainväliset sopimukset. Sosiaalialan omat ammatilliset eettiset ohjeet ohjaavat myös sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttöä.

Taloudellisten ja muiden resurssien niukkuus rajoittaa harkintaa. Vammaispalvelut toimivat yksilöllisen tarpeen lähtökohdista ja sosiaalihuollon tarveperiaate lähtee siitä, että sosiaalietuuksia myönnetään niitä eniten tarvitseville (Tuori & Kotkas 2016, 198; Vpl 3 §). Banks (2006, 16) puhuu resurssien uudelleenjaosta sosiaalityön keskeisenä tehtävänä. Harkintavaltaa käytetään tämän tehtävän suorittamiseen. Myös yhteiskunnassa vallitsevat poliittiset suuntaukset vaikuttavat harkinnan laajuuteen ja käyttöön.

2.4. Aikaisempaa tutkimusta harkintavallasta

Sosiaalityöntekijät käyttävät työssään harkintaa jatkuvasti, silti sitä on tutkittu vähän (Rajavaara 2015, 5). Harkintavaltaa ja sen käyttöä on tutkittu perinteisesti eniten oikeustieteellisestä näkökulmasta. Yhteiskuntatieteellinen tutkimus on käsitellyt harkintavaltaa muun muassa taloudellisista, poliittisista tai organisatorisista näkökulmista. Michael Lipskyn (1980) teoria katutason byrokraateista on aihepiirin tunnetuin klassikko, johon palaan myöhemmin tarkemmin.

Sosiaalityössä käytettävää harkintavaltaa sosiaalityöntekijän näkökulmasta on tutkittu melko vähän. Anita Sipilä (2011) on väitöskirjassaan tutkinut sosiaalityön asiantuntijuutta tietoina, taitoina ja etiikkana. Hänen mukaansa sosiaalityön asiantuntijuuden ammattitiedon yksi osa on oikeudellinen asiantuntijatieto. Tärkeimmäksi eettiseksi periaatteeksi sosiaalityöntekijän työssä nousi asiakkaan kohtelun oikeudenmukaisuus ja tasa-arvoisuus. Sipilä kiinnittää harkintavallan sosiaalityöntekijän asiantuntijuuden keskeiseksi taidoksi (2011, 137–141). Tällöin harkintavallan käyttö kytkeytyy käsitteellistämiseen ja reflektiiviseen kykyyn pohtia tietämisen perusteita ja toiminnan seurauksia. Tällöin esiin nousee myös vallan ja tiedon välinen liittoutuminen (2011, 147).

Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttöä on tutkittu toimeentulotuen kontekstissa (Sirviö ym. 2015, 247). Näkökulmana oli sosiaalityöntekijän harkintavallan käytön ilmeneminen ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Artikkelissa tarkastellaan harkintavallan

käyttöä professionaalisuuden, byrokraattisuuden ja asiakkaan välisen vuorovaikutuksen näkökulmista. Harkintavallan ulottuvuuksiksi määriteltiin objektivoiniva ja vastuuttava, tietoa konstruoiva ja arvottava sekä subjektiivinen ja huoltapitävä harkintavalta (mt. 2015, 259–261). Ulottuvuudet nähtiin päällekkäisinä ja toisiaan haastavina. Sosiaalityöntekijöiden käyttämään harkintavaltaan vaikutti erilaiset sosiaalityön professionaaliset käytännöt ja niissä läsnä olevat hallintavallan ulottuvuudet (mt. 2015, 261).

Tony Evans on useassa tutkimuksessaan ottanut kantaa professionaalisen harkintavallan ilmenemiseen sosiaalityön erilaisissa organisaatioissa. Hän on kritisoinut Michael Lipskyn käsityksiä katutasen byrokraateista esittämiä käsityksiä nykypäivän sosiaalityössä. Aikuis-sosiaalityötä käsittelevässä tutkimuksessaan Evans tarkasteli johtamistapojen vaikutuksia managerialistisesti hallinnoitujen sosiaalityön organisaatioissa sekä niiden vaikutuksia ammatillisen harkinnan laajuuteen. Yhä tiukkenevat organisaation säännöt ja ohjeistukset eivät kuitenkaan välttämättä vähennä ammatillisen harkinnan tilaa, vaan jopa laajentaa sitä. (Evans 2011, 368; Evans & Harris 2004, 871.)

Sosiaalityön oikeudellistumista ja juridisoituvia käytäntöjä on tutkittu lastensuojelun näkökulmasta (Sinko 2004). Lastensuojelutyössä oikeudelliset periaatteet ja käytännöt ovat vahvasti läsnä, koska perheoikeudelliset näkemykset ja huostaanottoprosesseihin liittyvät oikeudelliset ohjeistukset ovat tärkeä osa lastensuojelua. Tutkimuksessa nousee esille juridisen ja sosiaalisen työn erilaiset työorientaatiot. Juridiikkaa leimaa pyrkimys rationaaliin käyttäytymiseen ja normatiiviseen päätöksentekoon näyttövaatimuksineen. Sosiaalityössä taas harvoin etsitään syyllisiä. Tutkimuksessa nousee esiin myös huoli dokumentaation ja sosiaalityöntekijän asiantuntijuuden juridisoitumisesta. (Sinko 2004, 56–75.) Pidän sosiaalityön oikeudellistumista tärkeänä viitekehystenä sosiaalityöntekijän harkintavallan käytölle.

Vammaissosiaalityön tutkimuksessa on harkintavaltaa tutkittu osallisuuden näkökulmasta. Jonna Weckström (2011) tarkasteli tutkimuksessaan asiakkaiden kokemuksia osallisuudesta ja harkinnasta vammaispalvelujen järjestämisessä. Tutkimuksen tulosten mukaan asiakkaat kokivat, että vammaispalvelun sosiaalityöntekijät ei juuri käytä päätöksenteossa omaa harkintavaltaansa. Päätökset perustuvat ensisijaisesti oman organisaationsa toimintaohjeistuksiin. Tuloksissa nousi esiin myös se, että mitä kokeneempi työntekijä oli, sitä joustavampia päätöksiä asiakkaiden mielestä syntyi. (Weckström 2011, 82–84.) Myös Määtä

(2010) ja Nummelan (2011) sosiaalityön käytäntöihin paikantuvat tutkimukset ovat päätyneet vastaaviin tuloksiin siitä, etteivät sosiaalityöntekijät ole käyttäneet riittävästi harkintavaltaansa. Väitöstutkimuksessaan Metteri (20012, 213–216) pitää yhtenä kohtuuttomien tapausten syynä yksilöllisen harkinnan käyttämättömyyttä asiakastilanteissa. Näiden tutkimusten kautta herääkin kysymys siitä, että kuinka paljon sosiaalityöntekijä voi tai pitää käyttää harkintavaltaansa erilaisissa asiakastilanteissa.

Asiakkaiden osallisuutta ja työntekijöiden harkintavaltaa palvelujärjestelmässä käsittelevässä tutkimuksessa tarkastellaan miten katutason työntekijät voivat käyttää työssään harkintavaltaa toteuttaessaan osallisuuspolitiikkaa (Närhi & Kokkonen & Matthies, 2014, 227). Harkintavalta jakaantuu sääntöihin, arvoihin ja työtehtäviin liittyväksi harkintavalaksi. Tutkimuksen johtopäätöksenä ilmenee, että erityisesti professionaalinen harkintavalta on kaventumassa yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten myötä. (mt. 241–242.)

Henkilökohtaisen avun myöntämisen ja järjestämisen oikeudellisia ongelmia (Välimäki 2012) koskevassa tutkimuksessa selviää, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimus toteutuu henkilökohtaisen avun myöntämisessä huonosti johtuen sosiaalityöntekijöiden erilaisuudesta toimintatavoissa. Osa noudattaa tiukasti lakeja ja normeja, osa käyttää enemmän yksilöllistä harkintaa. Asiakkaan näkökulmasta palvelujen saatavuus ja yhdenvertainen kohtelu muodostuu ongelmaksi. (mt. 76–78.)

Sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyviä asenteita on tutkittu vertaamalla Suomea ja Ruotsia (Blomberg ym. 2014). Tutkimuksessa selvitettiin miten sosiaalityöntekijät suhtautuvat harkintavaltaansa ja miten nämä asenteet ovat yhteydessä sosiaalityön erilaisiin kehityssuuntiin. Kehityssuunniksi oli valittu sosiaalityön ammatillistuminen, kuntien taloustilanne, aktivointipolitiikka ja uusi julkisjohtaminen. Tutkimuksen tuloksissa tutkijat nostivat esiin sosiaalityöntekijöiden regulatiivinen ja liberatiivinen näkemyksen sosiaalityöstä. Regulatiivinen näkemys korosti halukkuutta lisätä ohjeistuksia, sanktioita ja erilaisia vaihtoehtoja sosiaalityössä. Liberatiiviseen näkemykseen tutkimuksessa liitettiin valmius lisätä yksittäisen sosiaalityöntekijän harkintavaltaa ja työn asiakaslähtöisyyttä. Tutkimustulosten mukaan sekä Suomessa että Ruotsissa suosittu oli liberatiivinen näkemys, mutta vastaukset vaihtelivat tehtäväkohtaisesti siten, että erityisesti toimeentulotuen parissa työskentelevät kannattivat regulatiivista näkemystä. Lisäksi tuloksista ilmeni työkokemuksen vaiku-

tus asenteisiin. Mitä lyhempi työkokemus oli, sitä myönteisemmin sosiaalityöntekijä suhtautui ohjeistusten ja sanktioiden lisäämiseen. (Blomberg ym. 2014, 182–199.)

2.5. Harkintavallan suhde yhteiskunnan oikeudellistumiseen

Harkintavalta ja siihen liittyvät eri ulottuvuudet voidaan katsoa liittyvän osaksi laajempaa yhteiskunnan ja sosiaalityön oikeudellistumiskehitystä. Yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat harkinnan ja harkintavallan sisältöön, merkitykseen ja laajuuteen. Yhteiskunnan oikeudellistumisella tarkoitetaan oikeudellisen sääntelyn eli lainsäädäntöteitse tapahtuvan sääntelyn vahvistumista ja lisääntymistä yhteiskunnassa (Tarasti 2002, 575). Laajemmin tarkasteltuna kysymyksessä on yhteiskunnallisten ja yksityisten rakenteiden, tilanteiden ja tapahtumien muuttuminen juridisiksi (Van Aerschot 1996, 1036). Käytännössä tämä tarkoittaa oikeudellisten säännösten määrän lisääntymistä, niiden sisällön muuttumista ja oikeudellisen sääntelyn laajentumista uusille aloille. Lisäksi oikeudellistumiskehitykseen katsotaan kuuluvan se, että erilaisia ristiriita- ja ongelmatilanteita ratkottaessa päädytään yhä useammin ja helpommin tuomioistuinkäsittelyihin ratkaisuja haettaessa. (Tarasti 2002, 577.) Oikeudellistumisen taustalla katsotaan olevan myös lainsäädännön painopisteen siirtymisen perus- ja ihmisoikeuksien korostamisen suuntaan, jolloin yksilön asema, oikeudet ja velvollisuuden korostuvat (Van Aerschot 1996, 1038–1040).

Oikeudellistumista voidaan tarkastella myös säännös-, lainkäyttö- ja kansalaistasolla. Säännöstason tarkastelussa keskitytään säännösten määrän kasvuun. Säännösten lukumäärä lisääntyy vuosittain ja lakien sisällöllinen yksityiskohtaisuus tarkentuu. Lainkäyttötasolla tarkoitetaan sitä, että yhä suurempi osa ihmisten erilaisista ongelmista ja ristiriidoista ratkotaan tuomioistuinmenettelyssä. Kansalaistasolla tarkoitetaan juridisiin menettelyihin ja ratkaisuihin liittyvää ihmisten käyttäytymistä ohjaavaa merkitystä sekä oikeussääntöjen vaikutusta arvoihin, asenteisiin ja tietämykseen. (Tala 1986, 289–295). Yhteiskunnan oikeudellistumiskehitystä voidaan pitää moniulotteisena ja ajassa muuttuvana ilmiönä, jolla on eritasoisia vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueille (Van Aerschot 1996, 1037).

Yhteiskunnan oikeudellistumiskehitykseen ja juridisoitumiseen voidaan katsoa liittyvän myös säännösten sisällölliseen kehittymiseen. Tämä näkyy erityisesti joustavien oikeusnormien käytön lisääntymisenä lainsäädännössä. Vammaislainsäädäntö on hyvä esimerkki tästä suuntauksesta. Joustavilla oikeusnormeilla pyritään vastaamaan erittäin nopeisiin yh-

teiskunnallisiin muutoksiin sekä niillä pyritään vähentämään yksityiskohtaisten ja monimutkaisten säännösten laatimista jättämällä harkintavaltaa toimeenpanevalle taholle (Tarasti 2002, 579–580.) Tällöin viranomaisten harkintavalta väistämättä lisääntyy.

Myös sosiaalityössä on havaittu samanlaista kehitystä. Asiakkaat tiedostavat oikeutensa palveluihin ja etuihin yhä paremmin ja sosiaalityöntekijät joutuvat oman sekä asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi tekemään yksityiskohtaisemmat ja selkeämmät perustelut päätöksiinsä. Molemmat osapuolet tavallaan varautuvat ennakolta mahdollisiin oikeudellisesti ratkottaviin riitatapauksiin. (Juhila 2006, 97.) Toisaalta sosiaalityön oikeudellistumiskehityksen taustalla voi olla asiakkaiden kokemus siitä, että heidän laillisia oikeuksiaan poljetaan esimerkiksi resurssien niukkuuden tai organisaation toimintalinjan takia (Juhila 2009, 299). Tämä kehitys johtaa siihen, että sosiaalityössä oikeudellisen asiantuntemuksen tarve lisääntyy ja sosiaalityöntekijän ammattitaitoon kuuluu keskeisen lainsäädännön, sen soveltamiskäytäntöjen ja muutoksenhalumenettelyn tuntemus.

Toisaltaan voidaan esittää perusteltu huoli siitä, että kuinka juridiikka pyrkii ottamaan valtaa sosiaalityössä määrittämällä sosiaalityön prosesseja, työssä ja dokumentaatiossa käytettävää kieltä sekä asiantuntijuutta (Sinko, 200, 57). Oikeudellistumista voidaankin pitää juridishallinnollisen perinteen elementtinä 2010-luvun sosiaalityössä (Juhila 2006, 257).

2.6. Sosiaalityöntekijä katutason byrokraattina

Tutkielmani teoreettinen viitekehys pohjautuu amerikkalaisen Michael Lipskyn (1980, 3–5) esittämään teoriaan katutason byrokratiasta (Street-level bureaucracy). Street-level bureaucracy on suomennettu katutason byrokratiaksi ja sen toimijat katutason byrokraateiksi. Katutason byrokraateilla Lipsky tarkoittaa henkilöitä, jotka edustavat julkishallinnon eri viranomaistahoja ja joilla on työtehtävässään suhteellisen paljon harkintavaltaa. Tyypillisiä tällaisia työntekijäryhmiä Lipskyn mukaan ovat mm. poliisit, opettajat, terveydenhuollossa toimivat ja sosiaalityöntekijät. Katutason byrokraattina toimimisessa vaaditaan substanssiosaamista ja asiantuntemusta, jonka perusteella tehdään ja toimeenpannaan erilaisia viranomaispäätöksiä harkintavaltaa käyttäen. Lipskyn mukaan nämä työntekijät ovat ”eturintamassa” suhteessa asiakkaisiin eli ovat suorassa vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. Katutason byrokraattien työtehtävissä toimitaan siis asiakkuuksien rajapinnassa, jolloin ollaan toimijoina käytännön asiakastyössä. (Lipsky 1980, 3–11.) Esimerkiksi poliisi päät-

tää työssään pidättäkö vai jättäkö pidättämättä jonkun henkilön tietyssä tilanteessa, ja sosiaalityöntekijä päättää myöntäkö asiakkaalle hänen tilanteessaan harkinnanvaraista toimeentulotukea vai ei.

Työtehtävissään katutason byrokraatit pyrkivät toimimaan sekä asiakaslähtöisesti että laillisesti eli noudattamaan voimassaolevaa lainsäädäntöä. Toimintaan vaikuttavat myös eri organisaatioiden omat toimintaohjeistukset sekä ammatillis-eettiset normistot. Toiminta voidaan nähdä siis sekä vertikaalisena että horisontaalisena, jolloin eri velvoitteiden välille muodostuu jännitteitä. Ristiriitoja ilmenee esimerkiksi asiakkaan ja työntekijän tavoitteiden välillä. Asiakas hakee palveluja, erilaisia etuuksia ja apua ongelmiinsa. Työntekijä taas pyrkii ottamaan huomioon asiakkaan kohtaamisen lisäksi toimintaorganisaation ohjeistukset, työmäärän mahdollisesti aiheuttamat paineet ja kiireen sekä taloudelliset realiteetit. Lisäksi katutason byrokraatit toimivat asiakkaan ja julkishallinnon välissä, jolloin he soveltaessaan lakeja harkintavaltaansa käyttäen ja toteuttavat vallitsevaa yhteiskuntapolitiikan tavoitteita käytännön tasolla. (Lipsky 1980, 29, 44, 55–56.)

Katutason byrokraatit toimivat siten kaksijakoisessa ja jännitteisessä tehtävässä. Toisaalta jaetaan hyvinvointia myöntämällä erilaisia etuuksia ja palveluita, toisaalta taas pyritään kontrolloimaan ihmisiä. Toisella tasolla pyritään toteuttamaan vallitsevan poliittisen näkemys tavoitteita, toisaalta taas ratkomaan asiakaslähtöisesti asiakkaiden yksilöllisiä tilanteita. Lipsky kiinnittääkin huomiota tähän jännitteeseen ja kyseenalaistaa katutason byrokraattien käyttämän harkintavallan merkityksen ja vaikutuksen. Hän on huolissaan siitä että, katutason byrokraattien toiminta ja sen puitteissa käytetty yksilöllinen harkintavalta vaikuttaa liikaa organisaation tavoitteiden toteutumiseen. Tämä harkintavalta on päättäjien ulottumattomissa ja vallankäytön kannalta tilanne näyttäytyy problemaattisena. Johtajien mahdollisuus vaikuttaa operatiivisen tason päätöksiin on epävarmaa. Asiakasmäärät ovat usein suuria ja esimiesten valvonta ei pysty kontrolloimaan ja valvomaan jokaista yksittäistä asiakastapausta. Katutason byrokraatilla voidaan nähdä siis olevan monikerroksinen rooli, johon sisältyy sekä horisontaalinen että vertikaalinen taso. (Lipsky 1980, 3–45.)

Lipskyn käsityksen mukaan asiakkuus ei perustu katutason byrokratiassa vapaaehtoisuuteen. Asiakas ottaa yhteyttä viranomaiseen saadakseen yksilöllisessä tilanteessaan tarvitsemiaan palveluita tai etuuksia tai apua, joita ei ole tarjoilla muissa organisaatioissa. Tai häneen ollaan yhteydessä viranomaisten taholta sanktioiden tai velvoitteiden takia. Katuta-

son byrokraatit käyttävät näin viranomaistehtäviin kuuluvaa viranomaisvaltaansa ja myös tähän työhön sisältyvää harkintavaltaansa. Tämän tyyppistä työskentelyä tapahtuu paljon myös sosiaalihuollon tehtävissä. Tärkeää on myös se, että tämän toiminnan kautta muotoutuu sen kohteeksi joutuneiden ihmisen käsitys vallalla olevasta toimintapolitiikasta ja millaiseksi muodostuu ylipäättään ihmisten luottamus julkiseen valtaan. (Lipsky 1980, 44, 55–56)

Lipsky näkee ristiriidan katutason byrokraatteina toimivien viranhaltijoiden työssä. Toisaalta työssä edellytetään asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimista ja huolenpitoa, mutta toisaalta toimintaympäristö voi toimia omista intresseistään. Näitä intressejä ovat tyypillisemmin taloudellisten resurssien määrittämiä. Työntekijän vastuu ja huolenpito asiakkaistaan ehdollistuu byrokraattisen ja etäännyttävän organisaation tavoitteisiin. Katutason byrokraatiassa on tyypillistä, että käytettävissä olevat resurssit ovat jatkuvasti liian pienet organisaation asettamiin tavoitteisiin nähden. Työntekijän näkökulmasta odotukset ja tavoitteet voivat olla epäselviä ja ristiriitaisia. (Lipsky 1980, 27–28, 71; Juhila 2009, 298.)

Miten katutason byrokraatteina toimivat työntekijät sitten selviävät tässä jännitteisessä tilanteessa? Lipskyn mukaan työntekijät kehittävät omia selviytymismekanismeja virallisia toimintaohjeita ja vallitsevaa politiikkaa vastaan. He kykenevät vastustamaan tarvittaessa omilla resursseillaan organisaation virallista politiikkaa kehittämällä erilaisia rutiineja, joilla selviävät työn monimutkaisuudesta ja ristiriitaisuudesta. Lipskyn mukaan nämä rutiinit ja päätöksentekostrategiat loppujen lopuksi määrittelevät toteutuvan toimintapolitiikan. (Lipsky 1980, 81–85.)

3. VAMMAISPALVELUJEN TEHTÄVÄ

Vammaispalvelujen ensisijaisena tehtävänä on järjestää vammaisille henkilöille lakisääteiset palvelut. Nämä palvelut ja tukitoimet edistävät vammaisen ja pitkäaikaissairaana henkilön yhdenvertaisuutta, omatoimisuutta ja täysivaltaista kansalaisuutta sekä selviytymistä jokapäiväisissä toimissa (Lehmusjoki & Kuusisto-Niemi 2008, 20). Vammaispalvelujen järjestämisvastuu on kunnalla ja se perustuu lainsäädäntöön. Keskeinen säädös vammaisten henkilöiden oikeuksista ja asemasta on laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 ja sitä täydentävä vammaispalveluasetus (759/1987). Käytän näistä säädöksistä jatkossa yleisesti käytössä olevia lyhenteitä vammaispalvelulaki ja vammaispalveluasetus. Vammaispalveluissa myönnetään vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja taloudellisia tukitoimia (Räty 2011, 89). Useimmissa kunnissa vammaispalvelut on organisoitu omaksi yksikökseen ja sen asiakkaat voidaan katsoa kuuluvaksi johonkin erityisryhmään. Tämä tapa poikkeaa sosiaalityön muusta organisointitavasta sosiaalisten ongelmien mukaan, joten vammaisuus määrittelee koko asiakkuutta.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) on keskeinen vammaispalveluja säätelevä laki ja sen 1 §:n mukaan: ”*Lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja.*” Toinen keskeinen laki vammaispalvelujen näkökulmasta on kehitysvammalaki (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977), jossa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia (1 §). Lisäksi molempiin lakeihin on annettu asetus, jotka täsmentävät lakeja. Molemmat lait perustuvat monelta osin joustaviin oikeusnormeihin ja niiden sisältö on tapauskohtaisesti harkittava. Tämä erityispiirre antaa sosiaalityöntekijälle paljon harkintavaltaa ja vaikeuttaa tavallaan tasapuolisen kohtelun tavoitetta. Toisaalta vammaispalvelulain henki edellyttää asiakkaan tilanteen yksilöllistä palvelutarpeen arviointia ja tätä tilannekohtaisuutta toteutetaan käytännössä kotikäynneillä.

Lähtökohtana vammaispalveluja myönnettäessä on asiakkaan yksilöllinen avun tarve. Palvelutarpeen arvioinnissa avun tarve määritellään ja ottaa huomioon vammaisen henkilön yksilökohtainen tilanne ja siihen vaikuttavat ympäristön olosuhteet. (Räty 2010, ?.)

Nykyisin voimassa olevaa vammaispalvelulakia säädettäessä lähtökohdaksi vammaisuuden määrittelyssä otettiin näkemys, että vammaisuus on yksilön rajoitusten ja ympäristön suhteessa syntyvä tila (HE 219/1986 vp, 3). Tällöin määritelmään liittyy sekä yksilöllinen tila ja kokemus että yhteiskunnallinen ja sosiaalipoliittinen aspekti (Räty 2010, 32). Tällaisen vammaisuuden määritelmän voidaan nähdä pohjautuvan vammaisuuden sosiaalisen malliin, joka paikantaa vammaisuudesta johtuvien ongelmien syyt ensisijaisesti yhteiskuntaan eikä yksilöön (Reinikainen 2007, 29). Kivistön (2012, 62) mukaan tällöin vammaisuus on käytännössä yksilön ja ympäristön välisessä suhteessa ilmenevä ristiriitainen tila. Vammaisuuden sosiaalisessa mallissa korostuu tuki ja saavutettavuus (Saloviita 2006, 127–128).

Nykyisin voimassaoleva vammaispalvelulaki korvasi invalidihuoltolain (97/1946), joka pohjautui diagnoosikeskeisyyteen ja joka oli laadittu sotien jälkeiseen tilanteeseen. Uudessa vammaispalvelulaissa haluttiin päästä diagnooseihin ja lääketieteeseen pohjautuvasta määrittelystä eroon, koska sitä pidettiin liian rajoittavana ja osa vammaisista henkilöistä jäi lain ulkopuolelle. Tosin jo lain valmistelutöissä kritisoiitiin myös vaikeavammaisuuden käsitettä määritelmän epämääräisyyden vuoksi ja sen epäiltiin aiheuttavan tulkintaerimielisyyksiä päätöksenteossa. (Sosiaalivaliokunnan mietintö 40/1986, 3.)

Vammaispalvelut on lainsäädännöllisesti jaettu kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi subjektiivisiksi oikeuksiksi palveluihin ja kunnan määrärahasidonnaisiksi palveluiksi. Subjektiivinen oikeus palveluun tai tukitoimeen tarkoittaa sitä, että kunnan on määrärahoista riippumatta kriteerit täyttävälle henkilölle palvelu myönnettävä. Näin ollen vammaispalvelun sosiaalityöntekijän tehtävä edellyttää etuuksien myöntämisen osalta jatkuvaan lakien soveltamista, tulkintaa ja harkintavallan käyttöä. Yksilöllisten hallintopäätösten tekeminen edellyttää asiakkaan tilanteen arviointia kokonaisvaltaisesti sekä myönnettävän palvelun erityiskriteerien mukaan. (Räty 2011, 110.)

Suomessa on tällä hetkellä meneillään vammaislainsäädännön uudistamishanke, jonka tarkoituksena on yhdistää vammaispalvelulaki (380/1987) ja kehitysvammalaki (519/1977). Hankkeen tavoitteena on erityisesti yhdenvertaisuuden lisääminen. Uuden lainsäädännön tavoitteena on turvata yksilöllisen tarpeen mukaiset ja laadukkaat palvelut. Lisäksi halu-

taan edistää vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja osallisuutta yhteiskunnassa (Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti 2016, 15). Erityishuomio uudistamishankkeessa kiinnitetään vammaisten henkilöiden keskinäiseen yhdenvertaisuuteen vamman laadusta ja asuinpaikasta riippumatta. Tällä hetkellä voimassa olevat erillislait sisältävät samantyyppisiä palveluja, mutta niiden maksuperusteet ja asiakkuuksien rajausta eroavat toisistaan (mt. 2016, 55). Esimerkiksi kehitysvammalaki turvaa tällä hetkellä kehitysvammaisille henkilöille maksuttomia palveluita. Työryhmän mukaan nykyinen käytäntö on johtanut siihen, että lakien soveltaminen ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutuminen on vaikeutunut ja on syntynyt välinputoajien joukko. Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa ehdotetaan merkittäviä uusia linjanvetoja, joista keskeisimmät liittyvät vaikeavammaisuus -käsitteen poistamiseen laista kokonaan ja ikääntymisestä johtuvien toimintarajoitteiden rajaaminen lain ulkopuolelle (emt. 68–69). Myös ikärajoitusten käyttöönottoa on alustavasti ehdotettu.

Tässä tutkielmassa lähtökohtana on vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen mukaisten palvelujen ja tukitoimien myöntämiseen ja soveltamiseen liittyvä tarkastelu. Kehitysvammahuollon palvelut ja lainsäädäntö jäävät siten tarkastelun ulkopuolelle.

3.1. Vammaispalvelulain keskeinen sisältö harkinnan näkökulmasta

Vammaispalvelulaki ja vammaispalveluasetus ovat erityislakeja ja luonteeltaan ns. puitelainsäädäntöä. Puitelainsäädännössä määritellään yleiset perusteet asialle, mutta toimeenpanoon jätetään merkittävää tulkintaa ja harkintaa lain soveltamisessa käytäntöön. Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan: ”*Vammaisena pidetään henkilöä, jolla on vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.*” Tällöin lakia sovellettaessa tulee siis harkita muun muassa seuraavia määreitä: pitkäaikaisuus, erityisiä vaikeuksia ja tavanomaiset elämäntoiminnot. Vammaispalvelulaki ei myöskään ota mitään tarkempaa kantaa siihen, millaisista vammoista tai sairauksista on kysymys. Laki ei siis ole diagnosoipohjainen.

Osa vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen säätämistä palveluista ja tukitoimista on tarkoitettu vaikeavammaisille henkilöille ja osa vammaisille henkilöille. Jokaisen palve-

lun kohdalla vaikeavammaisuuden kriteerit on määritelty erikseen. Nämä vammaispalvelut järjestetään vaikeavammaisille subjektiivisena oikeutena. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on määrärahoista riippumatta myönnettävä etuus tai palvelu asianomaiset kriteerit täyttävälle henkilölle. Subjektiivisilla oikeuksilla on haluttu turvata vaikeavammaisten henkilöiden oikeus palveluihin ja tukitoimiin riippumatta kuntien taloudellisesta tilanteesta tai toimintapolitiikasta päätöksenteossa (Tuori & Kotkas 2016, 329–330). Tällaisia vaikeavammaisille tarkoitettuja subjektiivisena oikeutena myönnettäviä palveluita ovat kuljetuspalvelu niihin liittyvine saattajapalveluineen, henkilökohtainen apu, palveluasuminen, asunnon muutostyöt ja asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet sekä päivätoiminta. (Räty 2010, 110.) Seuraavaksi tarkastelen näitä palveluita tarkemmin tulkinnanvaraisten ja siten harkintaa vaativien käsitteiden näkökulmasta.

Vaikeavammaisten kuljetuspalvelu on tarkoitettu vaikeavammaiselle henkilölle, ”*jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei voi vammansa tai sairautensa vuoksi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia*”. Arvioinnissa keskitytään siis toimintakykyyn liikkumisen suhteen sekä julkisten joukkoliikennevälineiden käyttömahdollisuuksiin. Lisäksi on arvioitava mitä tarkoittaa kussakin yksilöllisessä asiakkaan tilanteessa kohtuuttoman suuret vaikeudet ja erityiset vaikeudet. (VpA 4 §; Räty 2010, 150–151.)

Palveluasumisella turvataan vaikeavammaisen henkilön mahdollisuus omatoimiseen asumiseen siitä huolimatta, että hän tarvitsee toisen henkilön apua ja tukea päivittäisissä toimissaan. Palveluasumista voidaan järjestää asumisyksiköissä tai vaikeavammaisen henkilön omassa kodissa, joka voi olla joko omistus- tai vuokra-asunto. Palveluasuminen on vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaan myönnettävä vaikeavammaiselle henkilölle, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisissä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti. Arvioitavaksi nousee päivittäisten toimien sisältö, jatkuvaluonteisuus ja vuorokauden eri ajat. (VpA 11 §; Räty 2010, 217–218.)

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on turvata vaikeavammaisen henkilön mahdollisuus selviytyä kotona mahdollisimman omatoimisesti ja saada apua välttämättömissä toimissa. Henkilökohtainen apu mahdollistaa kodin ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa, jollaista voi olla esimerkiksi työssäkäynti, opiskelu, harrastustoiminta ja yhteiskunnallinen osallistumi-

nen. Henkilökohtaista apua myönnettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua päivittäisissä toimissaan. Ikääntymisen mukanaan tuomia toimintakyvyn rajoitteita ei kuitenkaan katsota täyttävän myöntämiskriteereitä. Tämä säädöksen rajaus onkin mielenkiintoinen, koska vanhenevan väestön palvelutarpeet luisuvat helposti vammaispalveluihin, varsinkin jos kunnan omat vanhuspalvelut eivät pysty vastaamaan kasvavaan kysyntään. Harkinnan näkökulmasta mielenkiintoinen kysymys onkin, tuleeko kaikista kuntalaisista ikääntyessään vaikeavammaisia. Tämän rajanvedon tekeminen on usein melko haastavaa ja se näkyy muun muassa siinä, että vaikeavammaisten kuljetuspalveluiden käyttäjistä yhä useampi on yli 65-vuotias henkilö. Vaikeavammaisten kuljetuspalvelua myönnettäessä ei ikääntymisestä johtuvia toimintakyvyn rajoitteita oteta lain mukaan huomioon. Henkilökohtaista apua myönnettäessä on vaikeavammaisuuden lisäksi arvioitava avustustuntien määrää ja palvelun tuottamistapaa. Arvioitava on myös onko vaikeavammaisella henkilöllä voimavaroja ja kykyjä avun sisällön ja toteutustavan määrittelyyn. (Vpl 8 c §; Rätty 2010 231–233.)

Asunnon muutostöiden tarkoituksena on pyrkiä mahdollistamaan vaikeavammaisen henkilön asuminen omassa kodissaan. Korvattavaksi tulee tarpeenmukaiset, todelliset ja kohtuullisena pidettävät kustannukset, jotka aiheutuvat asunnon muutostöistä tai asuntoon hankittavista välineistä ja laitteista, joita voidaan pitää vaikeavammaisen henkilön tavanomaisista elämäntoiminnoista suoriutumisen kannalta välttämättöminä. Asunnon muutostöiden myöntämisen edellytyksenä on asiakkaan toimintakyvyn ja yksilöllisen tarpeen arviointi sekä kohtuullisuus. (VpA 12 §; Rätty 2010, 268.)

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle päivätoimintaa (380/1987). Päivätoiminnan kohdalla vaikeavammaisuuden kriteerinä on työkyvyttömyys ja se, ettei vammansa tai sairautensa vuoksi voi osallistua sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan. Päivätoiminta tukee vaikeavammaisen henkilön itsenäisessä elämässä selviytymistä, sosiaalista vuorovaikutusta ja edistää suhteita kodin ulkopuolella. Pääsääntöisesti vammaispalvelujen kautta järjestettävään päivätoimintaan osallistuu kehitysvammaisia henkilöitä. (Vpl 8 b §; Rätty 2010, 214–215.)

Subjektiiivisten oikeuksien piiriin kuuluvien palvelujen lisäksi vammaispalvelulaissa on määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia. Nämä toimet on tarkoitettu vammaisille hen-

kilöille eikä siis vaikeavammaisuuden kriteereitä tarvitse täyttää. Määrärahasidonnaiset palvelut ja tukitoimet on sidottu kunnan käytettävissä oleviin määrärahoihin. Vammaispalvelulain mukaan, kunnan pitää kuitenkin järjestää vammaisille henkilöille tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia siinä laajuudessa, kun kunnassa oleva tarve niitä edellyttää (VpL 3 §). Tämä tarve on kuntien otettava huomioon talousarviota laatiessaan.

Vammaispalvelulain mukaisia tukitoimia ovat kuntoutusohjaus ja sopeutusvalmennus. Kuntoutusohjauksen tarkoituksena on sosiaalisen toimintakyvyn parantaminen ja kuntoutusedellytysten tukeminen (VpA 14 §; Rätty 2010, 291). Sopeutusvalmennus edistää vammaisen henkilön toimintakykyä ja edistää sopeutumista vamman aiheuttamaan haittaan jokapäiväisessä elämässä (VpA 15 §). Kuntoutusohjaus ja sopeutusvalmennus on tarkoitettu harkinnan mukaan myös vammaisen henkilön lähipiirille ja omaisille. Päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet kuuluvat määrärahasidonnaisten tukitoimien piiriin (VpA 17 §). Näitä välineitä vammaisen henkilö tarvitsee liikkumisessa, viestinnässä tai suoriutumisessa kotona tai vapaa-ajan toimissa. Vammasta tai sairaudesta johtuvat ylimääräiset vaatekustannukset ja erityisravinto voidaan myös myöntää määrärahasidonnaisena tukitoimena (VpA 18 § ja 19 §).

3.2. Vaikeavammaisuuden käsite

Vammaispalvelulaissa ja vammaispalveluasetuksessa keskeiseksi käsitteeksi nousee vaikeavammaisuuden käsite ja sen arviointi. Osa vammaispalvelulain mukaisista palveluista ja taloudellisista tukitoimista on tarkoitettu vaikeavammaisille henkilöille ja osa vammaisille henkilöille. Vaikeavammaisuus on suhteellinen ja tulkinnanvarainen käsite yksilöllisessä tilanteessa. Etuliite ”vaikea-” viittaa siihen, että on olemassa vammaisuutta, joka ei ole vaikeavammaisuutta, vaan vaikeavammaisuuteen liittyy aste-ero. Tämä tekee määrittelystä ongelmallista. Vammaispalvelujen oikeudenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta vaikeavammaisuuden määrittely ja arviointi on avainasemassa. Laki ei sisällä minkäänlaisia sairaus-, vamma- tai diagnoosiluetteloita eikä mitään vammaisryhmää ole suljettu lain soveltamisen ulkopuolelle. Myöskään ikä- tai tulorajoja ei ole määritetty. Vaikeavammaisuuden määrittelyä vaikeuttaa sen monimuotoisuus. Vaikeavammaisuuden käsitteelle ei ole pystytty luomaan yleispätevää määrittelyä, vaan se määrittyy eri suhteissa eri tavalla.

Esimerkiksi Kelan myöntämässä vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettussa lääkinnällisessä kuntoutuksessa on omat kriteerinsä. Vaikeavammaisuus -käsitettä onkin luonnehdittu palvelujärjestelmään liittyväksi hallinnolliseksi käsitteeksi, jolla pyritään kuvaamaan yhteiskunnassa kaikkein hankalimmassa asemassa olevia henkilöitä (lähde??). Vaikeavammaiset henkilöt on katsottu kuuluvan oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna erityssuojelun tarpeessa olevaan ryhmään, joiden oikeus palveluihin on säädetty subjektiivisena oikeutena (Tuori & Kotkas 2016, 329).

Vaikeavammaisuus-käsitteen tulkintahaasteita on tutkittu hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön näkökulmasta (Kotiaho 2011, 9–10). Raportin aineistona oli korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 1999–2009 tekemät ratkaisut vammaispalvelulakiin liittyvissä tapauksissa. 919:stä käsitellyistä tapauksista 361 käsitteli vaikeavammaisuutta. Raportissa todettiin, että vaikeavammaisuuden määrittämiseen vaikutti yksittäisen tapauksen vallitsevat olosuhteet ja tulkinnan tekijä (mt.).

Subjektiivisena oikeutena myönnettäviin palveluihin sisältyy harkintaa, jossa perusharkinta tehdään siis sen perusteella onko henkilö vaikeavammaisen vai ei. Palvelu voidaan evätä sillä perusteella, ettei henkilö katsota vaikeavammaiseksi. Taulukossa 1 on koottuna yhteen vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettut subjektiiviset palvelut ja miten vaikeavammaisuus on määritelty kunkin palvelun kohdalla erikseen.

Taulukko 1. Vaikeavammaisuuden määritelmä palveluittain

Palvelu	Vaikeavammaisuuden määritelmä
Henkilökohtainen apu	pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta tarvitsee välttämättä ja toistuvasti toisen ihmisen apua päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoituksesta. (Vpl 8 c § 3 mom)
Kuljetuspalvelu	erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei voi vammansa tai sairautensa vuoksi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. (VpA 5 §)
Palveluasuminen	vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti. (VpA 11 §)
Päivätoiminta	työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheut-

	taman erittäin vaikean toimintarajoitteen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuun työtöimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.
Asunnon muutostyöt ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden korvaaminen	liikkuminen tai muu omatoiminen suoriutuminen vakituksessa asunnossa tuottaa vamman tai sairauden vuoksi erityisiä vaikeuksia. (VpA 13 §)

3.3. Vammaispalvelujen asiakasprosessi

Vammaispalvelujen asiakasmäärää on verrattain vaikea arvioida, koska sama henkilö voi saada usein useampaa palvelua tai etuutta, ja tilastotieto Suomessa on usein kerätty palveluittain. Kansainvälisesti arvioidaan yleisesti, että asukasmäärästä noin 1,5 -2 % on vaikeavammaisia henkilöitä. Lisäksi tiedot vaihtelevat vammaisuuden määrittelyn mukaan. Lukumäärät ovat erilaisia riippuen siitä käytetäänkö esimerkiksi lääketieteellistä tai sosiaalisen ulottuvuuden arviointiin perustuvaa vammaisuuden määrittelyä (Haarni 2006, 14).

Kuusikko-työryhmä, johon kuuluvat Suomen kuuden suurimman kaupungin sosiaali- ja terveystoimet, julkaisee vuosittain raportin nimenomaan vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja taloudellisten tukitoimien järjestämisestä. Raportissa kuvataan vammaispalvelulain mukaista palvelurakennetta, asiakasmääriä ja kustannuksia. Vuoden 2015 raportissa kerrotaan, että kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere ja Oulu) vammaispalvelujen kokonaisasiakasmäärä oli 34 863 henkilöä, joka on 2,0 % ao. kaupunkien asukasmäärästä. Suurin ikäryhmä oli 65-vuotta täyttäneet, joiden osuus oli noin 62 % kaikista myönteisen vammaispalvelulain mukaisen päätöksen saaneista. Käyttäjämäärältään suurin yksittäinen palvelu on vaikeavammaisten kuljetuspalvelu, jonka piirissä oli 24 443 asiakasta. Henkilökohtaisen avun käyttäjämäärä ja kustannukset kasvoivat suhteessa eniten ja tätä asiakasmäärän kasvua perusteltiin 1.9.2009 voimaantulleiden vammaispalvelulain muutoksilla. Vammaispalvelujen nettokustannukset vuonna 2015 kuusikkokaupungeissa olivat 184,6 miljoonaa euroa. (Vartiainen 2016, 23.)

Vammaispalveluja haetaan pääsääntöisesti kirjallisesti, mutta viranomaisen suostumuksella myös suullinen menettely on mahdollista. Vammaispalvelujen myöntäminen on juridisesti viranomaisen tekemä hallintopäätös ja tätä menettelyä säätelee hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet. Vammaispalvelulaissa on määritelty käsittelyajat siten, että palvelutarpeen

selvittäminen on aloitettava seitsemän arkipäivän sisällä ja kirjallinen päätös on annettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. (Räty 2010, 57–59.)

Harkinnan sekä asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan näkökulmasta keskeistä on päätöksen perusteleminenvelvollisuus. Päätöksen perustelussa pitää ilmetä ne asian käsittelyssä ja viranomaisarkinnassa käytetyt seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä lisäksi on mainittava asiassa sovelletut säädökset. Perustelujen pitää olla riittävän konkreettisia ja yksilöllisiä, jolloin voidaan arvioida sitä päättelyketjua, johon päätös perustuu. Perustelut voidaan jakaa tosiasia-perusteluihin ja oikeudellisiin perusteluihin (Arajärvi 2016, 418).

Päätösten perusteluilla on oma tärkeä merkityksensä vammaispalvelulain mukaisten tukitoimien ja palvelujen myöntämisessä, koska päätöksenteossa sovelletaan ilmaisultaan väljiä oikeusohjeita eli joustavia oikeusnormeja. Perustelut tarjoavat siten lähes ainoan mahdollisuuden arvioida ratkaisua jälkikäteen ja tarkastella miten tulkinnanvaraiset käsitteet on yksilöidyssä ratkaisussa määritelty (Räty 2010, 71). Asiakkaan näkökulmasta perusteluiden perusteella voidaan arvioida päätöksen lainmukaisuutta sekä mahdollista tarvetta muutoksenhauille. Päätöksissä pitää olla liitteenä ohje muutoksenhakuun. Muutoksenhakumenetelystä vammaispalvelulain subjektiivisia oikeuksia koskevat päätökset saavat poikkeuksellisesti jatkovalitusoikeuden aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. (Tuori & Kotkas 2016, 431–432.)

Vammaissosiaalityöhön liittyy muutamia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat vammaispalveluissa toimivan sosiaalityöntekijän työn sisältöön. Asiakkuudet ovat luonteeltaan pitkäkestoisia, koska vammaispalvelujen asiakkuus edellyttää vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan olevan pysyväisluotoista. Palvelujen myöntäminen ja asiakkaan tarpeiden arviointi edellyttävät sosiaalityöntekijältä hyvää palvelujärjestelmän tuntemusta ja kykyä toimia moniammatillisissa verkostoissa. Asiakastapaamiset ja kotikäynnit ovat työn ydinaluetta ja kotikäyntien suurta määrää voidaankin pitää yhtenä vammaissosiaalityön erityispiirteenä. Tapaamiset asiakkaan kotona mahdollistavat kokonaisvaltaisemman kohtaamisen kuin toimistossa ja samalla pystytään arvioimaan jokapäiväisen toimintaympäristön olosuhteita. Lisäksi kotioloissa asiakas pystyy paremmin toteuttamaan rooliaan oman elämänsä parhaana asiantuntijana. (Väyrynen, Kärki, Heinonen, Kaisla & Metsävainio 2010, 52–57.)

Asiakasprosessiin liittyy erilaisia vaiheita, joissa avun ja tuen tarve saattaa vaihdella. Alkuvaihe sisältää usein arjen järjestämiseen ja uuden elämän tilanteen kohtaamiseen liittyviä

asioita. Asiakasprosessissa voi olla tiiviimpiä ja hiljaisempia jaksoja. Hyvän elämän järjestäminen onkin yksi vammaispalvelujen tavoite ja sen määrittäminen vuorovaikutuksessa asiakkaan ja usein myös lähiomaisten kanssa on vaativa tehtävä. Psykososiaalisiin tehtäviin kuuluu myös asiakkaiden osallisuuden lisääminen ja asiakaslähtöisyyden korostaminen. Lisäksi eettisten arvojen mukainen asiakkaan tasavertainen, kokonaisvaltainen ja kunnioittava kohtaaminen on tärkeää. Luottamussuhteen rakentamiseen tarvitaan aitoa kohtaamista ja läsnäolevaa kuuntelemista. Sosiaalityöntekijän rooliin voidaan katsoa kuuluvan sekä portinvartijuus palvelujen ja etuuksien suhteen että asianajajuus. (Juhila 2012, 175–189.)

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1. Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymys

Tutkielmani metodologinen tausta kytkeytyy sosiaalisen konstruktionismin kontekstuaaliseen suuntaukseen. Harkintavalta nähdään kontekstuaalisena ilmiönä ajan ja paikan tuottamaan sosiaaliseen todellisuuteen. Se saa yhteiskunnasta ja toimintaympäristöstä riippuen erilaisia sisältöjä ja merkityksiä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 377–378.)

Tutkielmani tarkastelee sosiaalityössä käytettävää harkintavaltaa. Tarkoitukseni on tutkia vammaispalveluissa käytettävää harkintavaltaa sosiaalityöntekijän näkökulmasta. Tästä näkökulmasta harkintavallan käyttöä on tutkittu melko vähän ja lisäksi haluan ymmärtää ilmiön eri ulottuvuuksia sosiaalityöntekijän työssä. Sosiaalityöntekijän positiossa näyttäytyy mielenkiintoisella tavalla organisatoriset, professionaaliset ja yksilöllisen asiakastilanteeseen liittyvät jännitteet. Tässä tutkielmassa vammaispalveluja tarkastellaan harkintavallan näkökulmasta. Tutkielma on rajattu koskemaan vammaispalvelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien myöntämistä. Tavoitteenani on professionaalisen tiedon syventyminen. Tutkielmani tutkimuskysymys on:

Millaisena harkintavalta ilmenee vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä?

Tutkimus paikantuu vammaistutkimuksen kenttään ja näkökulmana on vammaispalveluissa työskentelevän sosiaalityöntekijäammattilaisen katsanto tutkittavaan teemaan. Tässä työssäni haluan painottaa nimenomaan työntekijän näkökulmaa.

4.2. Tutkimusaineisto ja aineistonkeruumenetelmä

Tutkielmani on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, jonka tarkoituksena on kerätä tietoa vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän harkintavallan käytöstä. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on, että tutkija pyrkii ymmärtämään tutkimaansa ilmiötä (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2009, 152,155.)

Tutkielma tarkastelee harkintavaltaa sosiaalityöntekijän näkökulmasta. Tutkielman aineistona ovat vammaispalvelun sosiaalityöntekijöiden yksilöhaastattelut. Päädyin yksilöhaas-

tatteluihin aineistonkeruumenetelmänä, koska haastattelun tavoitteena on saada selville haastatelluiksi valittujen henkilöiden oma käsitys tutkittavasta asiasta. Haastateltavien valinta perustuu siihen ennakkonäkemykseen, että he tietävät riittävästi tutkittavasta asiasta ja omaavat kokemuksia siitä. Pohdin myös ryhmähaastattelun käyttämistä aineistonkeruumenetelmänä, jolloin olisi ollut mahdollisuus kerätä tietoa kollektiivisesta ymmärryksestä harkintavallan ilmenemisessä. Valitettavasti minulla ei kuitenkaan ollut tarpeellisia kontakteja eikä paikkaa ryhmähaastattelun järjestämistä varten.

Haastattelun idea on yksinkertainen eli kysytään ihmiseltä mitä hän ajattelee asiasta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72). Haastattelu on vuorovaikutteinen ja joustava aineistonkeruumenetelmä. Haastattelijä pystyy haastattelun aikana tarvittaessa pyytämään täsmennyksiä vastauksiin ja tarkastaa suoraan haastateltavalta epäselviä ilmauksia. Haastattelutilanne on vuorovaikutuksellinen siten, että haastattelijä kuitenkin päättää haastattelun etenemisestä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73–74.)

Valitsin aineistonkeruumenetelmäksi puolisturkturoidun eli teemahaastattelun, jossa haastattelun teemat ja alustavat kysymykset on laadittu etukäteen. Haastattelutilanteessa keskustelun teemat eli aihepiirit on valittu ennakolta, mutta täsmentävät kysymykset ja kommentit elävät tilanteen mukaan, jotta saadaan mahdollisimman hyvä kuvaus haastateltavan käsityksistä harkintavallan ilmenemisestä vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän työssä. Vammaispalvelussa viranomaispäätösten tekeminen virkavastuulla on keskeinen osa työskentelyä ja päätösten yksilöllinen perusteleminen kuuluu työn rutiineihin. Tällöin yksittäisen työntekijän itsenäinen päätöksentekoprosessi vammaislakien soveltamisessa ja harkintavallan käytössä on oleellisessa osassa. Lisäksi vammaispalveluissa erityisesti pienissä kunnissa on harvoin saatavilla asiantuntevaa apua vammaislakien soveltamisessa. Vammaispalvelujen yksiköt kunnassa ovat henkilömäärältään usein melko pieniä, joten asiaa tuntevia henkilöitä piti etsiä melko laajalta alueelta maantieteellisesti.

Haastateltavia etsiessäni otin heihin suoraan yhteyttä sähköpostitse internetistä löytämiäni yhteystietojen avulla ja kyselin halukkuutta osallistua tutkimukseen. Haastateltavien etsimisessä pulmaksi muodostui se, että suurempien kuntien sähköisillä kotisivuilla ei useinkaan ole yksittäisten sosiaalityöntekijöiden yhteystietoja, vaan joko asumisalueiden perusteella muodostettujen tiimien yhteystiedot tai vammaispalveluista vastaavien, esimiesasemassa olevien viranhaltijoiden tiedot. Aineistokeruussa käytin molempia väyliä eli otin

yhteyttä sekä tiimien yhteisiin sähköpostiosoitteisiin että yksittäisiin viranhaltijoihin. Suorat yhteydenotot vammaispalvelun sosiaalityöntekijään henkilökohtaisesti osoitautui toimivimmaksi. Kerroin sähköpostiviestissä omat tietoni ja tutkimusaiheeni sekä varmistin tutkimusluvan tarpeellisuuden. Lähes kaikki sähköpostiviestillä tavoitetut vammaispalvelun sosiaalityöntekijät suostuivat haastateltaviksi. Haasteita aiheuttivat lähinnä aikataulutukselliset tekijät, sillä kaikki henkilöt vaikuttivat varsin kiireisiltä ja haastatteluajat ajoitettiin varsin pitkälle ajanjaksolle. Ensimmäiset haastattelut tein maaliskuun alussa ja viimeiset toukokuun loppupuolella keväällä 2016. Muutamia haastatteluajoja jouduttiin viime hetkillä siirtämään myöhemmäksi, jolloin aikataulu venyi entisestään.

Haastateltavat toimivat kaikki vammaispalvelun sosiaalityöntekijän tehtävänimikkeellä. Toimenkuvan sisältö kuitenkin vaihteli riippuen kunnasta. Oleellista kuitenkin tutkimuskysymyksen kannalta oli se, että jokainen heistä vastasi kokonaisvaltaisesti vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen mukaisten etuuksien ja palvelujen myöntämisestä. Jokaiselle haastateltaville kuuluivat kaikkien vammaispalvelulain mukaisten tukitoimien myöntäminen eikä vastuita ole rajattu palveluittain. Joissakin kunnissa on esimerkiksi vaikeavammaisten kuljetuspalvelun myöntäminen tai asunnon muutostyöt jyvitetty kokonaisvaltaisesti jollekin tietylle työntekijälle. Osalla haastateltavista oli myös muita toimenkuvaan kuuluvia tehtäviä mm. omaishoitoon, toimeentulotukeen tai vammaisneuvoston toimintaan liittyviä tehtäviä. Myös koulutuksellisia eroja löytyi. Kahdeksasta haastateltavaksi yksi oli vielä maisterivaiheen opiskelija, mutta hänellä oli vuosien työkokemus alalta. Muutamilla oli sosiaalityöntekijän pätevyyden lisäksi muita korkeakouluopintoja takanaan. Yleisin tutkinto oli yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinto, jossa pääaineena oli sosiaalityö. Kaikki haastateltavat olivat naisia ja enkä ollut tavannut heitä aikaisemmin. Osallistujilla oli työkokemusta vammaissosiaalityöstä keskimäärin 6 vuotta, pisimmillään 17 vuotta ja lyhimillään vuoden verran. Haastateltavat olivat seitsemästä eri kunnasta.

Haastatteluaineisto koottiin kahdeksan vammaispalvelun sosiaalityöntekijän haastattelusta. Haastatteluja varten varattiin aikaa yksi tunti ja yhtä poikkeusta lukuun ottamatta siinä aikataulussa myös pysyttiin. Olin lähettänyt jokaiselle haastateltavalle haastattelurungon (ks. liite 1) etukäteen tutustuttavaksi ja suurin osa myös niin teki. Haastattelut noudattivat löysästi haastattelurunkoa kuitenkin niin, että kaikki teemat tulivat käsitellyksi jokaisen haastateltavan kanssa. Haastateltavissa on eroja sen suhteen, miten pohdiskelevaa tai rönnyilevää haastateltavan puhetapa oli. Litteroin haastattelut pääsääntöisesti mahdollisimman

nopeasti haastattelutilanteiden jälkeen ja kirjoitin ylös muutamia tunnelmaan ja esille nousseisiin ajatuksiin liittyviä kommentteja. Litteroin haastattelut sanatarkasti, mutten kirjannut naurahduksia, taukoja ja muita puheen tuottoon liittyviä asioita tarkasti, koska ne eivät olleet tutkimuksen kohteina. Litteroitua tekstiä tuli noin kahdeksan sivua per haastattelu kaikkein pienimmällä rivivälillä (1,0) kirjoitettuna. Yhteensä tutkimusaineistoksi muodostui siten 57 sivua tekstiä.

4.3. Tutkimuseettiset kysymykset ja tutkimuksen luotettavuus

Tutkimukseen osallistuminen oli vapaaehtoista ja osallistumisen pystyi perumaan missä vaiheessa tahansa. Kerroin haastateltaville etukäteen miten aineistoa käsitellään. Aineiston käsittelyssä säilytetään haastateltavien anonymiteetti ja aineisto tuhoetaan pro gradu – tutkielman hyväksymisen jälkeen kokonaan. Tutkimuksen teon ajan aineistoa säilytettiin kotonani salasanallisessa tietokoneessa huolellisesti niin, etteivät ulkopuoliset tahot päässet koskemaan aineistoon. Kysyin kaikilta haastateltavilta vielä haastattelutilanteessa luvan haastattelun nauhoittamiseen. Tapasin kaikki haastateltavat henkilökohtaisesti. Haastatteluissa ei käsitelty asiakastietoja, vaan asioista puhuttiin yleisellä tasolla. Jos haastateltava vastauksissaan käytti jonkin asiakkaan nimeä tai muita tietoja, en käyttänyt näitä tietoja tutkimuksessani.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa huomiota on kiinnitettävä tutkimusprosessin eri vaiheiden avoimuuteen ja luotettavuuteen sekä tutkijan omaan rooliin tutkimuksen teossa. Olen pyrkinyt mahdollisimman avoimesti selostamaan tutkimuksen eri vaiheet; aineiston keräämisen, analysoinnin ja tulosten tulkinnan. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijalla on tärkeä rooli. Erityisesti haastatteluihin, jotka ovat vuorovaikutuksellisia tilanteita, haastattelijana toimiva tutkija voi vaikuttaa. Olen pyrkinyt haastattelutilanteissa pysymään haastattelurungon teemoissa varsin joustavasti. Jos haastateltava on jo haastattelun alkuvaiheessa nostanut esille teemoja, joita olin ajatellut käsiteltävän myöhemmin, niin olen antanut asialle tilaa jo siinä vaiheessa. Lisäksi olen joskus joutunut palauttamaan keskustelun takaisin aiheeseen, jos se on syystä tai toisesta ajautunut kovin kauas aiheesta. Olen pyrkinyt antamaan haastateltavalle tilaa esittää omia ajatuksiin mahdollisimman vapaasti.

Haluan nostaa esiin yhden asian tutkijan roolistani tutkimusprosessin aikana. Haastattelutilanteet ajoittuivat lähes kolmen kuukauden ajanjaksolle. Tänä aikana aloitin osa-aikaisessa

työsuhteessa vammaispalvelun sosiaalityöntekijänä siten, että tein osan haastatteluista (5 kpl) ennen työsuhteeni alkua ja loput sen aikana. Minulla oli substanssiosaamista alalta jo ennen tutkimukseni aloittamista, joten koin ettei asialla ollut kovinkaan paljon merkitystä haastattelujen kannalta. Moni haastateltavista kommentoikin sitä, että halusi osallistua juuri siksi tutkimukseen, koska haastattelurungosta näki sen, että tutkija tunsii alan varsin hyvin. Näin haastattelutilanteet muodostuivat ehkä tavallista antoisammiksi, mielenkiintoisemmiksi ja luottamuksellisemmiksi.

4.4. Analyysiprosessi

Aineiston analyysin tavoitteena on Kiviniemen (2015, 80) mukaan löytää kerätystä aineistosta tutkimustehtävän kannalta keskeisimmät teemat sekä pyrkiä käsitteellistämään ne kuvamaan tutkittavaa ilmiötä. Laadulliselle tutkimukselle voidaan pitää tyypillisenä tutkimuksen toteutuksen prosessimaisuutta, jolloin tutkimuksen eri vaiheet lomittuvat toisiinsa ja täsmentyvät vähitellen (Kiviniemi 2015, 74–75). Tässä tutkielmassa haastatteluilla kerättyä aineistoa lähestytään aineistolähtöisesti ja tämän laadullisen aineiston analysointimenetelmänä käytetään sisällönanalyysiä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Sisällönanalyysia voidaan pitää laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmänä, joka sopii hyvin haastatteluilla kerätyn aineiston analyysiin ja ymmärtämiseen pyrkivään lähestymistapaan (Hiltunen 2009). Sisällönanalyysin avulla aineisto järjestellään johtopäätösten tekoa varten ja sen avulla pyrin tulkitsemaan harkintavallan ymmärtämistä ilmiönä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103). Sisällönanalyysin perustavoitteena on saada kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa (Tuomi & Sarajärvi 2008, 103). Laadullisen analyysin muotona käytän abduktiivista päättelyä, jossa yhdistyy Lipskyn teoria katutason byrokraateista ja kerätty haastatteluaineisto (Tuomi & Sarajärvi 2008, 95).

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella vammaispalveluissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden käsityksiä harkintavallan käytöstä ja ilmenemisestä tässä työssä. Tutkielmassa analysoidaan sosiaalityön harkintavaltaa vammaispalvelujen kontekstissa. Sisällönanalyysin avulla selvitin haastattelemani sosiaalityöntekijöiden käsityksiä harkintavallan ilmenemisestä vammaissosiaalityössä. Lähestyn harkintavaltaa kontekstuaalisena ilmiönä, jolloin se ilmenee erilaisia sisältöjä ja merkityksiä saavana vuorovaikutuksellisenä suhteenä ympäröivään sosiaaliseen todellisuuteen (Juhila 1999). Kiviniemen (2015, 80,83) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tehtävänä on pyrkiä tuomaan esille se yksilölli-

nen merkityksenanto, jota haastateltavat tutkittavalle ilmiöille antavat sekä löytää tutkittavan kohteen perusulottuvuudet.

Aineiston sisällönanalyysi eteni konkreettisesti siten, että aluksi luin litteroimani aineiston useamman kerran läpi ja kuuntelin tekemäni nauhoitukset uudelleen. Samalla tarkistin, että litterointi oli tehty riittävällä tarkkuudella. Litteroinnin tarkkuus määräytyy tutkimustehtävän ja metodisen lähestymistavan perusteella (Ruusuvoori 2014, 424). Litteroin haastatelluaineistoni kokonaan siten, että sekä haastattelijan että haastateltavan puheenvuorot tulivat kokonaan mukaan. Näin pystyin huomioimaan haastattelijana tekemäni kysymysten muotoilutavan vaikutuksen saatuun vastaukseen mahdollisimman hyvin (Ruusuvoori 2014, 425). Poimin aineistosta tutkimustehtävän kannalta olennaiset harkintaan ja harkintavaltaan liittyvät ilmaisut, jotka mielestäni kuvasivat sosiaalityöntekijän käyttämää harkintaa. Täydensin ja täsmensin ilmaisuja jokaisen yksittäisen haastattelun jälkeen tekemäni tutkimusmuistiinpanojeni avulla. Tämän jälkeen lajittelin tekstinkäsittelyohjelman leikkaaliimaa -toiminnolla ilmaisut eri teemojen alle. Muokkasin teemat aluksi melko suoraan haastattelurungosta. Tämän aineiston pilkkomisen jälkeen luokittelin aineistoa yksityiskohdaisemmaksi yhdistelemällä teemoja ja tulkintani mukaan pyrin muodostamaan yläluokkia harkintavallan ilmenemisestä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Aineiston analyysissä pyrin selvittämään millaisia ilmenemismuotoja harkinta saa käytännön työssä sekä millaisia jännitteitä harkintaan liittyi vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Luokittelin aineistosta ensin harkinnan näkymiseen liittyvät ilmaisut. Tarkastelussa nousikin esille erityisesti lainsäädäntöön liittyvät ilmaisut. Toiseksi analyysissä esiintyi toimintaympäristön vaikutukset harkinnan käytössä. Tähän näkökulmaan liittyi mm. tiimien merkitys, kunnan koko, linjausten ja esimiesten tuki harkinnassa. Yhdeksi luokaksi määrittelin harkinnan jännitteiden kautta, jolloin tarkastelin yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden näkökulmia sekä muita jännitteitä. Harkintavaltaan liittyvien jännitteiden tarkastelu linkittyy Lipskyn teoriaan katutason byrokraateista, jotka toimivat jännitteissä toimintaympäristössä. Tarkastelin myös harkinnan rajoja määrittäviä tekijöitä ja sitä, kenen etu harkintavalta näyttäisi haastateltavien mukaan olevan. Tarkastelu perustui siis sosiaalityöntekijöiden näkemuksiin heidän työssään käytettävästä harkintavallasta ja sen ilmenemisestä. Tutkielmassa ei tarkasteltu yksittäisiä asiakaspäätöksiä eikä niiden perusteluja. Seuraavassa taulukossa (taulukko 2) kuvaan esimerkinomaisesti analyysiini liittyvää päättelyketjua yhden yläluokan muodostumisesta.

Taulukko 2. Päättelyketju yläluokan muodostumisesta

YLÄLUOKKA	INSTITUTIONAALISEEN KONTEKSTIIN LIITTYVÄ HARKINTAVALTA			
ALALUOKKA	Laillisuuden harkinta	Soveltamisohjeiden merkitys	Joustavat oikeusnormit	Toimintaympäristö
PELKISTETTY ILMAUS	Lainsäädäntö harkinnan lähtökohtana	Ohjeistuksen yleisluontoinen soveltuvuus	Epätäsmällisyys ja tulkinnanvaraisuus säädöksissä	Kunnan koon merkitys yksilölliseen harkintaan
ALKUPERÄISILMAUS	<i>” No harkintaa ohjaa ensisijaisesti laki ja päätökset, oikeuskäytäntö, et niitä noudatetaan aina ja harkinta on niissä rajoissa. Ja sen jälkeen ne asiakkaan tarpeet. Kylmä teen sen harkinnan asiakkaan hyväksi niin pitkälle kun vaan voin, kunhan se on oikeuskäytännön rajoissa.”</i>	<i>” Jos sitä peilataan vaikka niihin soveltamisohjeisiin niin kun kunnissa on näissä kaikissa se, niin osa niistä on hyvää niin osa on sillai että - siis toimii niinku työväliseinä päätöksenteon pohjana mutta kumminkin se on enemmän se työntekijän se – kuin että sä otat suoraan sen vaan.”</i>	<i>”Siellä on kaiken näköisiä sellaisia sanoja kuin kohutuullinen ja välttämätön ja vaikea ja vaikka palveluasumisessakin on jatkuvaluontoinen tai erityisen runsas ja paljon tällaisia. Siellä ei sanota vaikka kaksi kertaa päivässä tai vaikka kuljetuspalveluissa, että mahdotonta käyttää julkisia liikennevälineitä vaan siellä on juuri näitä tulkinnanvaraisia sanoja ja niitä tulkitessa sitten mun mielestä sitä harkintavaltaa käytetään vaikka itse palveluissa on subjektiivinen oikeus.”</i>	<i>”Jos esim. vertaa isoa kaupunkia pienempään kuntaan niin pienessä kunnassa on edelleen sellainen räätälöinninkin mahdollisuuskin tai pienimuotoinen vastaantulemisen mahdollisuus ehkä paremmin kuin isommassa kunnassa jossa nämä asiakkaat ovat massaa, ja tehdään enemmän päätöksiä ihan kirjallisten hakemusten perusteella ja muuta.”</i>

Yläluokiksi muodostui institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta, asiantuntijuteen liittyvä harkintavalta ja harkintavalta jännitteisenä ilmiönä.

Merkitsin jokaiseen aineiston osaan sulkuihin haastateltavan koodin, joka muodostui suoraan haastattelujen tekojärjestyksestä siten, että sosiaalityöntekijä 1 (sos.tt.1) on ensimmäisenä haastattelemani henkilö. Vaikka kaikki haastattelemani henkilöt edustivat samaa am-

mattiryhmää, on tutkielman tulosten läpinäkyvyyden kannalta oleellista nimetä informantit esille kuitenkin niin, että haastateltujen anonymiteetti säilyy. Haastateltujen anonymiteetin säilyttäminen on yksi tutkimuksen eettisistä periaatteista. Tutkijan on aineiston analyysiä tehdessään ja aineistoa rajatessaan mietittävä myös tutkimuksen validiteetin ja reliabiteetin merkitystä. Tällöin esille nousevat kysymykset siitä, vastaako aineisto tutkimuskysymyksiin riittävästi ja tuottaako tutkimus riittävän luotettavaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä (Ruusuvoori & Nikander & Hyvärinen 2014, 27). Analyysin teossa pyrin systemaattisuuteen ja avoimuuteen, jotta tulkinta täyttäisi luotettavuuden kriteeristöä (mt. 26–27). Näin ollen tutkielmassani tuotettu näkökulma sosiaalityöntekijöiden käyttämään harkintavaltaan on tulkintani tulosta. Seuraavassa luvussa esitän analyysin tulokset tarkemmin.

5. HARKINTAVALLAN ILMENEMINEN VAMMAISPALVELUJEN SOSIAALITYÖNTEKIJÄN TYÖSSÄ

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella vammaispalveluissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden käsityksiä harkintavallan ilmenemisestä. Tarkastelen vammaispalveluissa käytettävää harkintavaltaa siitä näkökulmasta, millaista harkintavaltaa sosiaalityöntekijä käyttää työssään. Analyysin kautta määrittelen näkemykset institutionaaliseen kontekstiin liittyvään harkintavaltaan, asiantuntijuuteen liittyvään harkintavaltaan ja harkintavaltaan jännitteisenä ilmiönä. Oheisessa taulukossa 3 esitän luokittelun sisällön tarkemmin.

Taulukko 3. Harkintavallan luokittelu

INSTITUTIONAALISEEN KONTEKSTIIN LIITTYVÄ HARKINTAVALTA	ASiantuntijuuteen liittyvä harkintavalta	HARKINTAVALTA JÄNNITTEISENÄ ILMIÖNÄ
Laillisuuden harkinta Soveltamisohjeiden merkitys Joustavat oikeusnormit Toimintaympäristö	Yksilöllinen harkintavalta Työkokemuksen merkitys	Yhdenvertaisuuteen liittyvä jännite Taloudellinen jännite

Tässä luvussa esittelen analyysini tulokset niin, että aluksi kuvaan harkintaa yleisesti, jossa käsitellen harkintavaltaa vammaispalvelujen käytäntönä ja siihen liittyvinä haasteina. Tämän jälkeen paneudun institutionaaliseen kontekstiin ja asiantuntijuuteen liittyvään harkintavaltaan. Lopuksi tarkastelen harkintavaltaa jännitteisenä ilmiönä, jolloin nostan esille yhdenvertaisuuteen ja taloudellisuuteen liittyvät jännitteet vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän työssä.

5.1. Harkintavalta käytäntönä

Kaikki haastateltavat nimesivät harkinnan ja harkintavallan keskeiseksi, mutta samalla vaikeaksi osaksi työtään. Aineiston mukaan harkinta on läsnä asiakasprosessin kaikissa vaiheissa ja sosiaalityöntekijät kuvaavat sitä työnsä ammatilliseksi ytimeksi.

” – se kulkee koko aika siinä mukana, että tota mun mielestäni mitään päätöksiä ei pysty tekemään ilman –” (sos.tt.1)

”- missä kiteytyy se työ, on harkintavallan käyttö. Kyllä se on keskeinen osa tässä.” (sos.tt.8)

– se on mun mielestä vaikeinta tässä työssä-” (sos.tt.2)

Harkintaa käytetään päivittäisessä työssä koko ajan ja yhden haastateltavan arvio oli, että 60–70 % päätöksistä on sellaisia, joissa harkintaa joutuu käyttämään. Harkintavalta koettiin tärkeäksi osaksi sosiaalityöntekijän asiantuntijuutta ja ammatillisuutta. Professionaalinen harkintavalta näyttäytyy asiakkaan yksilöllisen ja kokonaisvaltaisen elämäntilanteen arviointina sekä etuuksien ja palvelujen myöntämisperusteiden harkintana. Jos harkintavaltaa ja harkintaa ei olisi, työn luonne muuttuisi rutiininomaisemmaksi ja tylsemmäksi. Harkinta tuo työhön älyllistä haastetta ja mielenkiintoa. Harkinta ilmeni sosiaalityöntekijän tekemänä ajatteluprosessina, jossa arvioitiin asiakkaan yksilöllistä tilannetta ja punta-roidtiin eri vaihtoehtoja ja asiaan vaikuttavia tekijöitä. Seuraava aineistonäyte kuvaa professionaalisen harkintavallan merkitystä työssä. Ilman sitä, työn voisi tehdä tietokoneohjelma.

”Jos yksilöllisellä harkinnalla ei olisi merkitystä, niin nämä päätökset voisi tehdä koneella tai tietokoneohjelmalla, johon vain syötettäisiin tarvittavat tiedot esimerkiksi diagnoosi, perhesuhteet yms. ja kone pukkaisi sieltä sitten sopivan päätöksen.” (sos.tt. 2)

Lipskyn (1980, 13–14) mukaan yhteiskunta ei ole valmis luovuttamaan ihmisiä koskevaa päätöksentekoa koneille tai muulle ”muodottomalle” järjestelmälle. Kansalaiset toivovat, että heidän yksilökohtaiset ja erityiset olosuhteet otetaan huomioon, ja viranomaisten laaja harkintavalta perustuu Lipskyn mukaan juuri tälle näkemykselle (1980, 161).

Harkintaa käytetään vammaissosiaalityössä monessa eri vaiheessa viranomaispäätöksiä tehtäessä. Asiakkaan yksilöllisen tilanteen arvioinnissa ja toimintakyvyn arvioinnissa harkitaan vaikeavammaisuuden kriteereiden täyttymistä. Yhdenvertaisuus, tasapuolisuus ja päätöksen laillisuus edellyttävät omaa harkintaansa. Jos henkilö määritellään vaikeavammaiseksi ja hän on oikeutettu hakemaansa palveluun tai etuuteen joudutaan usein harkitsemaan myös muita asioita. Esimerkiksi asunnon muutostöiden osalta harkitaan muutostöiden laajuutta, henkilökohtaisen avun myöntämisessä riittävää tuntimäärää ja kuljetuspalveluissa tarvittavien matkojen määrää. Harkintaa käytetään siten päätöksentekoprosessin eri vaiheissa. Myös määrärahasidonnaisiin palveluihin nähtiin liittyvän harkintaa esimerkiksi priorisoimalla eri asiakasryhmiä.

”Ja sitten harkintavaltaa käytetään siinä kun määrärahoja kohdennetaan ja vaikeissa ohjeissa sanotaan, että kohdennetaan eniten tarvitseville tai vaikeimmassa asemassa oleville, niin tota sekin on taas sitä tulkintaa ja harkintaa. (sos.tt. 3)

Vammaispalvelujen myöntäminen näyttäytyy aineiston perusteella byrokratiatyönä, jossa kirjallisten päätösten tekeminen ja vammaispalvelulain tulkinta ja soveltaminen ovat keskiössä (Sipilä 2009, 171–172). Toisaalta harkinnan näkökulmasta keskiöön nousee asiakkaan yksilöllisen tilanteen arviointiin liittyvät tekijät sosiaalityöntekijän työssä. Tulkintani mukaan kysymyksessä on professionaalisen ja byrokraattisen harkintavallan käyttäminen ja niiden välinen vuoropuhelu, josta muodostuu kannanotto siihen, onko asiakkaalla oikeus vammaispalveluihin vai ei. Näin olleen sosiaalityöntekijän rooli näyttäytyy sekä portinvar-tijuutena että autonomisena asiantuntijuutena.

5.2. Harkinnan haasteet

Harkintavallan käyttöön liittyi käytännön työssä myös aineiston mukaan ongelmia. Näistä yksi oli päätöksenteon pitkittyminen, koska harkinnan takia työaika menee hakemusten käsittelyyn paljon enemmän aikaa. Vammaispalvelulaissa on määräajat, joiden aikana palvelutarpeen selvitys pitää tehdä sekä viranomaispäätös pitää antaa. Vammaispalvelulain määräaikojen toteutumista koskeva vuoden 2014 kuntakysely Etelä-Suomen aluehallinto-viraston alueella kertoo, että vain 56 % kyselyyn vastanneista kunnista (19) pysyy palvelutarpeen selvityksessä seitsemän päivän määräajassa ja varsinaiset päätökset tehdään kolmen kuukauden kuluessa 68 % kunnista (Jokiniitty, Juntunen, Gartman & Ylimentalo 2015, 16–17).

Harkinta nähtiin myös stressitekijänä, koska päätösten lainmukaisuudesta tai ”oikeellisuudesta” ei voinut olla täysin varma kirjaviiden soveltamiskäytäntöjen takia. Jos asiakas valittaa saamastaan päätöksestä ja valitus etenee hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen asti, päätöksen tehnyt sosiaalityöntekijä toivoo saavansa ymmärrettävät ja järkevät perustelut tuomioistuinten tekemiin ratkaisuihin. Käytännössä näin ei aina ole ja ammattitaidon näkökulmasta oikeudellinen tieto ei lisääntynyt, koska lainsäädännön tulkinta saattaa muuttua eri oikeusasteissa.

”..kun se laki on niin väljä, niin siitä syystä nää soveltamiskäytännötkin on niin kirjavat ja se näkyy jopa tuolla oikeudenkäyntitasolla. Hallinto-oikeudessa sa-

masta asiasta voi olla ihan erilaisia ristiriitaisia päätöksiä. Korkein oikeus voi linjata ihan eri lailla ja kumota sen hallinto-oikeuden päätöksen.” (sos.tt. 6)

5.3. Institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta

Harkintavallan olemassaolo liittyy yhteiskunnassa vaikuttaviin järjestelmiin, jotka muodostavat kokonaisuuden, kontekstin, jonka puitteissa viranomaistoiminta toimii. Nämä rakenteet vaikuttavat harkintavallan sisältöön. Poliittinen, oikeudellinen ja hallinnollinen järjestelmä vaikuttaa palvelujen organisointiin ja sisältöön. Näissä järjestelmissä tapahtuvat muutokset heijastuvat siten ammatilliseen toimintaan ja lopuksi yksittäisen sosiaalityöntekijän työhön ja siinä käytettävään harkintavaltaan. Muutokset voivat vaikuttaa harkintavallan laajuuteen, sisältöön ja mahdollisesti myös sosiaalityöntekijöiden omiin käsityksiin harkintavallasta (Blomberg ym. 2014, 183). Analyysini perusteella tähän kategoriaan aineistosta kuuluu laillisuuden harkinta, soveltamisohjeiden merkitys, joustavat oikeusnormit ja toimintaympäristö.

5.3.1. Laillisuuden harkinta

Aineistoissa sosiaalityöntekijät kertovat, että laillisuuden noudattaminen ja mahdollisimman oikeudellisesti pätevän ja pitävän päätöksen tekeminen on keskeistä. Lain noudattamista pidettiin lähtökohtana ja tehtyjen päätösten lainmukaisuutta pyrittiin peilaamaan päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten määrän ja sisällön kautta. Kaikki haastateltavat kertoivat seuraavansa tarkasti hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä sekä tarkistavansa linjauksia näiden päätösten perusteella. Anita Sipilän (2011, 134) mukaan halua toimia lainmukaisesti voidaan pitää sosiaalityön juridis-hallinnollisena orientaationa.

Lähes kaikki haastateltavista olivat sitä mieltä, että vaikka joustavat oikeusnormit tuottavat hankaluuksia soveltamisessa niin tuovat ne kuitenkin ammatillista itsenäisyyttä, mielekkyyttä ja työn sisältöä sosiaalityöntekijän työhön.

5.3.2. Soveltamisohjeiden merkitys suhteessa harkintavaltaan

Kaikissa kunnissa kahta lukuun ottamatta oli käytössä vammaispalvelujen soveltamisohjeet ja näissä kahdessa kunnassa soveltamisohjeet olivat vasta valmistelussa. Joissakin kunnissa

soveltamisohjeita oli myös palveluittain siten, että esimerkiksi henkilökohtaisen avun myöntämiselle oli oma soveltamisohje. Kaikkien soveltamisohjeiden laadinnassa olivat sosiaalityöntekijät olleet mukana ja ne oli yleensä hyväksytetty lautakunnassa kunnan linjaukseksi. Soveltamisohjeiden laadinnassa oli huomioitu yleisperiaatteiden ja myöntämiskriteereiden lisäksi alueellisten linjausten ja vallitsevan oikeuskäytännön mukainen yhdenmukaisuus.

Aineistosta kävi ilmi, että vammaispalvelujen sosiaalityöntekijät suhtautuivat omiin, kunnallisiin vammaispalvelulain mukaisiin soveltamisohjeisiin periaatteessa myönteisesti ja pitivät niitä tarpeellisina, mutta varsin yleisluontoisina ohjeistuksina. He kokivat, ettei niillä ollut omaa harkintavaltaa rajaavaa merkitystä kovinkaan paljon, vaan ne enemmänkin omasivat viranhaltijan oikeusturvaan liittyviä elementtejä. Lautakunnan hyväksymät linjaukset antoivat päätöksiin oikeudellista turvaa ja edistivät asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaatetta. Varsinaista vaikutusta sosiaalityöntekijöiden yksilöllistä harkintaa vaativiin päätöksiin ei vammaispalvelulain soveltamisohjeilla aineiston mukaan ollut. Viranhaltijoille annettavia sosiaalihuollon palveluja koskevissa soveltamisohjeissa pyritäänkin yleensä turvaamaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset eikä rajaamaan yksilöllistä harkintaa. Pelkästään kunnan omien soveltamisohjeiden mukaan tehtyä hylkäävää päätöstä ei voida pitää juridisesti pätevänä (Räty 2010, 66).

Soveltamisohjeiden merkitystä voidaan tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Soveltamisohjeiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa vammaispalvelujen käytäntöjä ja täten edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Kuntien omat soveltamisohjeet tarkentavat vammaispalvelulain soveltamiseen liittyviä linjauksia. Linjaukset kuitenkin saattavat sisällöllisesti poiketa toisistaan, jolloin asiakkaat joutuvat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä kunnassa asuvat. Esimerkiksi tästä voidaan nostaa autoavustus, joka kuuluu määrärahasidonnaisiin tukitoimiin.

Vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentin mukaan vammaiselle henkilölle korvataan hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat päivittäisissä toiminnoissa suoriutumisen tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta. Autoavustusta myönnetään vammaiselle henkilölle, jolla liikkumistarve on päivittäistä tai usein toistuvaa. Lisäksi auton hankinta-

hinnan pitää olla kohtuullinen. Autoavustuksena maksetaan puolet auton hankintahinnasta ja vamman takia tarvittavat lisävarusteet korvataan kokonaan.

Koska kysymyksessä on kunnan määrärahasidonnainen tukitoimi, niin kunta voi halutesaan kohdentaa määrärahoja haluamallaan tavalla, mutta kuitenkin niin ettei kuntalaisten yhdenvertaisuus vaarannu. Käytännössä kuntien soveltamisohjeissa saatetaan priorisoida autoavustuksen saajia esimerkiksi niin, että etusijalla ovat työssäkäyntiin, opiskeluun tai vammaisen lapsen kuljetukseen autoa tarvitsevat henkilöt/perheet. Useissa soveltamisohjeissa myös määritellään maksimiavustuksen määrä, joka saattaa vaihdella 4000 – 8500 euron välillä. Haarnin (2006, 5, 37–40) tutkimuksen mukaan juuri vammaispalvelulain erilaiset soveltamiskäytännöt ja asuinpaikkakunta vaikuttavat vammaisten henkilöiden eriarvoiseen kohteluun ja yhdenvertaisuuden toteutumattomuuteen.

”Kyllä niitä linjoja aika hyvin löytyy vaikka kyllä sitä aikalailla erilailta tehdään eri kunnissa ja se on tietysti aika kurja juttu. Eli kansalaiset keskenään eri kunnissa on erilaisessa asemassa. Kyllä niissä on erilaisia toimintatapoja ja juttuja eri kunnissa, mutta hyvä niitä on päästä avaamaan. Kyllä se tietty kaikki kertoo siitä, että toi laki on semmoinen ympärööröree.” (sos.tt 4)

5.3.3. Joustavat oikeusnormit

Aineistosta ilmenee, että vammaispalvelulain ja -asetuksen monet eri ilmaisut ja määritelmät aiheuttavat haasteita niin soveltamisessa kuin harkinnassa. Joustavat oikeusnormit eivät ole sisällöltään tarkkoja ja niiden sisältö konkretisoituu ja täsmentyy vasta (oikeus)viranomaisten ratkaisu- ja soveltamiskäytännössä (Hirvonen 2012, 68–69). Vaikeavammaisuuden määrittäminen on avainasemassa vammaispalvelulain soveltamisessa ja se koetaankin vaativaksi tehtäväksi. Laissa ei ole mitään vammaisryhmään, henkilön ikään tai tulotasoon perustuvia rajoituksia. Vaikeavammaisuuden kokemus voi olla hyvin subjektiivinen.

”Laki on muotoiltu sellaiseen muotoon, että onko lainsäätäjät itsekkään tajunnut millaiseen tilanteeseen se johtaa.” (sos.tt. 3)

Joustavissa oikeusnormeissa käytetään käsitteitä, joiden määrittämisessä ja soveltamisessa tarvitaan harkintaa. Vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa näitä käsitteitä on runsaasti. Joustavien oikeusnormien merkitystä arvioitaessa sosiaalityöntekijät nostivat esille sen,

että ne saattavat luoda asiakkaille epärealistisia odotuksia ja aiheuttavat siten epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia kuten seuraavasta aineistonäytteestä käy ilmi.

”Mitä tarkoittaa esimerkiksi sana kohtuullinen tai kohtuuton niin kuin kenenkin elämässä ”(sos.tt.2)

Asiakkaan käsitys omasta tilanteestaan voi poiketa merkittävästi viranhaltijan näkemyksestä. Koska palvelujen myöntäminen perustuu yksilölliseen tilanteeseen, niin sama diagnoosi ei välttämättä tarkoita samoja palveluita. Varsinkin pienemmällä paikkakunnilla asiakkaat saattavat vertailla saamiaan päätöksiä ja niiden perusteluja ja he eivät aina ymmärrä miksi päätökset ovat erilaisia. Eräs sosiaalityöntekijä epäili tämän lain monitulkintaisuuden rapauttavan luottamusta viranhaltijoihin.

Aineistosta esiin nouseekin vaikeavammaisuuden määrittämisen vaikeus. Laki myöntää vaikeavammaiselle henkilölle merkittäviä subjektiivisia oikeuksia, jolloin vaikeavammaisuuden käsitteen sisältö ja arviointikriteerit nousevat keskeisiksi asioiksi harkintavallan käytössä ja lain soveltamisessa. Vammaispalvelulakiin tehtiin henkilökohtaisen avun osalta muutos 1.9.2009, jolloin oikeus henkilökohtaiseen apuun tuli subjektiivisten oikeuksien piiriin. Muutoksen lainvalmisteluasiakirjoista ilmenee, että vaikeavammaisuus tässä nimellisessä lain kohdassa määrittyisi melko tiukoin kriteerein. Vaikeavammaisuus voidaan nähdä siten lainsäädännön määrittelemänä hyvinvointipalvelujen hallinnollisena kategoriana (Kivistö 2014, 68). Vammaispalvelulaki määrittelee vaikeavammaisuuden siten, että henkilöllä on erityisten ja pitkäaikaisten vaikeuksien lisäksi toistuvaa avun tarvetta (Kivistö 2014, 68). Jaottelua voitaneen pitää keinotekoisena ja vaikeavammaisuuden termin käyttöä kohtaan on esitetty kritiikkiä (Järvikoski 2013). Vaikeavammaisuuden määrittelyn tulkinvaraisuus nousee esiin myös hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä, jolloin viime kädessä tuomioistuimet ottavat kantaa yksittäistapauksessa määrittelyn sisältöön (Kotiaho 2011, 9-10). Vaikeavammaisuuden määrittely tapahtuu lähtökohtaisesti aina yksilökohtaisesti.

Asiakkaan näkökulmasta vaikeavammaisuuden määrittelyssä on ongelmana myös se, että samaa termiä käytetään eri tahoilla eri merkityksissä.

”Jos ajattelee itse asiassa vaikeavammaisuuden käsite on hyvin epäselvä kun se on määritelty jokaisen palvelun kohdalta erikseen ja sitten on vielä muita tahoja jotka määrittelee sen omalla tavallaan. Ja sitten sana vaikea esiintyy diagnooseis-

sa ja nythän jo tiedetään että henkilökohtainen apu joka on tarkoitettu vaikeavammaisille niin siihen kuuluu myös lievästi kehitysvammaiset ja vaikeasti kehitysvammaiset, joten siinä on ristiriitaisuuksia ihan niin kuin tässä meidän kielenkäytössä sitä vaikeavammaisuuden termiä käytetään karmean vaihtelevasti. Mutta sitten on vielä haittaluokitukset ja miten lääkärit sitä käyttää ja näin.” (sos.tt. 3)

Kelan myöntämä vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus omaa omat kriteeristönsä, jotka ovat sidoksissa Kelan myöntämiin muihin vammaisasetuksiin. Vammaispalveluissa palvelutarpeen arvioinnissa käytetään usein moniammatillista tiedonkeruuta asiakkaan yksilöllisestä tilanteesta, jolloin mm. lääketieteellinen, kuntoutuksellinen ja Kelan eri etuuksien myöntämisperusteisiin liittyvät tiedot kootaan yhteen.

Joustavat oikeusnormit liittyvät lainsäädännössä tapahtuneeseen kehitykseen, jossa keskeistä on normiohjauksen muutokset ja laajemmin yhteiskunnan oikeudellistuminen. Yhteiskunnan palvelujärjestelmän monimutkaistuminen ja lainsäädäntötarpeen leviäminen yhä uusille aloille ovat Tarastin (2002, 575) mukaan vahvistaneet oikeudellisen säätelyn merkitystä. Joustavien oikeusnormien tarkoituksena on johtaa joustavaan tulkintaan ja ne ilmenevät lakien tulkinnanvaraisissa käsitteissä. Vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi ”pitkäaikaisesti”, ”erityisiä vaikeuksia”, ”kohtuulliset” ja ”välttämätön”.

5.3.4. Toimintaympäristön merkitys

Kaikki haasteltavat toimivat kuntaorganisaatioissa ja tekivät työtänsä virkavastuulla. Kuntien koko vaihteli pienestä keskisuureen. Vammaispalvelut oli pääosin organisoitu eriytetyn sosiaalityön mallin mukaisesti, jolloin yksikkö vastasi vain vammaispalveluista. Yhdessä kunnassa sosiaalityöntekijä vastasi vammaispalvelujen lisäksi myös aikuissosiaalityöstä lähinnä toimeentulokityössä.

Aineistosta ilmeni useassa eri kohdassa haastateltavien vertaus toimintakäytäntöjen poikkeamisesta verrattuna suureen kaupunkiin. Suuremman kaupungin linjauksia pidettiin tiukempina ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranhaltijan mahdollisuuksia oman harkintavallan käyttöön pidettiin rajoitetumpina. Jälkeenpäin asiaa tarkasteltuna koen, että tutkimukseni kannalta olisikin ollut hedelmällistä, jos mukana olisi ollut jonkin suureksi määritellyn kaupungin edustajia. Tämä näkökulma olisi tuonut lisäinformaatiota harkintavallan käyttöön vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän työssä erikokoisissa organisaatioissa.

Maaseutumainen ja pieni kunta näyttäytyi harkintavallan käytön suhteen erilaiselta. Pitkät välimatkat nousivat esiin esimerkiksi vaikeavammaisten kuljetuspalvelun myöntämiseen liittyvässä harkinnassa. Vaikkakin kuljetuspalveluilla ei ole tarkoitus korvata julkisen liikenteen puutteita, niin sosiaalityöntekijät käyttivät usein kokonaisharkintaa asiakkaan tilanteen ratkaisemiseksi. Asiakasrakenne vaihteli iäkkäämpien suuremmasta osuudesta verrattuna lapsi- ja nuorisopainotteisiin kuntiin. Asiakasrakenne saattoi vaikuttaa myös palveluiden järjestämistapaan. Kokonaisharkinnan tarvetta ja järkevyyttä perusteltiin taloudellisiin ja inhimillisiin syihin vedoten.

”...että maaseudulla saatetaan asunnon muutostöitä ikäihmisille myöntää helpommin kuin meillä täällä, koska sitten ajatellaan, että se kaatuu kunnan syyiin, jos he joutuvat muuttamaan johonkin asumispalveluun ” (sos.tt. 5)

Kaikissa organisaatioissa oli vammaispalveluiden tiimi, joissa käsiteltiin yhdessä asiakastapauksia ja linjanvetoja. Tiimeissä olivat edustettuina sosiaalityöntekijät, mahdollisesti sosiaaliohjaajat ja vammaispalveluista vastaava esimies. Tiimien tarkoituksena oli pohtia päätösten perusteluita ja peilata eri näkemyksiä asiakasasiassa. Sosiaalityöntekijät kokivat tiimityöskentelyn tärkeäksi työskentelytavaksi, joka edisti asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja lisäsi sekä viranhaltijan että asiakkaan oikeusturvaa. Sosiaalityöntekijät korostivat sitä, että esimieheltä toivottiin substanssiosaamista. Mitä pätevämpi esimies oli, sitä suurempi hyöty koettiin tiimeistä saavan. Osa sosiaalityöntekijöistä koki, että esimieheltä saatu tuki ja linjausten yhdenmukaisuus ei ollut riittävää ja taustalla oli usein se, ettei esimiehellä ollut riittävää asiantuntemusta vammaispalvelulain soveltamisesta. Tiimin merkitys harkintavallan käytölle näyttäytyi kaksijakoisena. Toisaalta tiimissä käsitellyt asiakastapaukset yhdenmukaistivat linjauksia, toisaalta tiimi antoi tuen harkintavallan käyttöön ja siten vähensi yksittäisen viranhaltijan vastuuta asian ratkaisemisessa. Tämä näkemys voidaan nähdä myös harkintavallan rajoittamisena.

”No se on silleen että tärkeintähän on että sä teet lainmukaisia päätöksiä mutta se lakiahan on aika jättää auki asioita ja sitten siinä on nää kunnan soveltamisohjeet ja sitten on tullut aika mielenkiintoisena asiana se, että on tullut semmoisia esimiestason linjauksia joita ei ole kunnan ohjeissa. Ja sitä olen tässä itseasiassa alkanut mieltä että mitenkä niihin pitäisi suhtautua. Ja ne kyllä rajaa sitä työtä.” (sos.tt.7)

Tiimien lisäksi sosiaalityöntekijät osallistuivat melko paljon alueelliseen yhteistyöhön. Yhteistyötä tehtiin lähikuntien vammaispalveluiden viranhaltijoiden kanssa joko säännölli-

sinä tapaamisina tai tilannekohtaisina yhteydenottoina. Yhteistyön tavoitteena on keskustella kuntien välisistä linjauksista ja toimintatavoista erilaisissa tilanteissa. Kollegiaalisen tuen lisäksi yhteistyön tavoitteena on asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu. Samalla tulkintani mukaan pyritään vähentämään kuntien välisiä eroja palvelujen myöntämisessä.

Vammaispalveluyksiköt kunnissa ja erityisesti vammaispalvelulain mukaisten etuuksien ja palvelujen myöntämisessä on henkilömäärältään varsin pieniä. Kehitysvammapuolella on taas asumisyksiköiden sekä työ- ja päivätoimintakeskusten takia paljon enemmän henkilö-kuntaa. Vammaispalveluyksiköt voidaan organisatorisesti järjestää usealla eri mallilla. Pienemmät kunnat voivat järjestää palvelunsa esimerkiksi isäntäkunta-mallilla, yhteistoiminta-alueena tai kuntayhtymänä, jolloin pienempi kunta ostaa vammaispalvelujen järjestämisen usein isommalta kunnalta tai järjestää ne yhteistyössä isomman toimijan kanssa. Aineistossa oli kolme tällaista kuntaa, joissa oli käytössä tämän tyyppisiä organisatorisia malleja.

5.4. Asiantuntijuuteen liittyvä harkintavalta

Analyysini perusteella tähän kategoriaan aineistosta kuuluu yksilöllinen harkinta ja työkokemuksen merkitys. Asiantuntijuus voidaan yksinkertaisimmillaan määritellä osaamiseksi ja ammattitaidoksi (Pohjola 2007, 17). Sipilän mukaan sosiaalityön asiantuntijuus koostuu kolmesta elementistä, jotka ovat ammattitieto, ammattitaito ja eettisestä periaatteista Harkintavallan käyttö edellyttää asiantuntijuutta. Professionaalinen harkintavalta perustuu sosiaalityöntekijän ammatilliseen asiantuntijuuteen ja ammatissa toimimiseen. Asiakkaiden pitää pystyä luottamaan, että heidän asioitaan hoitaa alan ammattilainen, jolla on riittävä asiantuntemus ja ammattitaito. (Sipilä 2011, 136–137.)

5.4.1. Yksilöllinen harkinta

Vammaispalvelun sosiaalityöntekijän käyttämää harkintavaltaa voidaan lähestyä asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen arviointiin liittyvänä harkintana. Tällöin keskiöön nousee asiakkaan elämäntilanteen ja toimintakyvyn arviointi sekä niihin sopivien tukitoimien valintaan liittyvä harkinta. Työn lähtökohtana voidaan pitää asiakaslähtöisyyttä, jossa asiakkaan

yksilöllinen ja ainutlaatuinen elämäntilanne sekä siitä nouseva avun ja tuen tarve määrittävät asiakkuutta.

Vammaispalvelulain mukaisten etuuksien ja palveluiden myöntämisen lähtökohtana on yksilöllinen tarve. Arvioitavaksi ja harkittavaksi tulee siten asiakkaan vamma ja sen aiheuttama haitta jokapäiväiseen elämään. Lain lähtökohtana on tasavertaisuus vammattomien kanssa. Yksilöllinen harkinta keskittyy yksittäisen asiakastilanteen kokonaisvaltaiseen arviointiin.

”Ihmisten elämäntilanteet kuitenkin vaihtelee paljon, voi olla sama diagnoosi ihmisellä, jos vaikka ajatellaan näkövammaa, niin jotkut pärjää todella hienosti niin kuin ilman mitään apuja, mutta toiset taas kokee tarvitsevansa paljonkin (sos.tt. 2)

Professionaalinen harkintavalta liittyy sosiaalityöntekijän rooliin asiantuntijana. Freidsonin (2001,180) mukaan yksi määritelmä professionille on teoreettiseen käsitteisiin perustuva tieto-taito, jonka soveltaminen edellyttää merkittävää harkintaa. Evansin (2010, 2, 50) mukaan harkintavallan määrä on sidoksissa ammattiryhmän asiantuntemuksen määrään ja ammattiryhmän paikkaan professiokehityksessä. Sipilä (2011, 68) näkee sosiaalityöntekijöiden ammatillisuuden kaksijakoisena. Lait, säännöt ja ohjeet sekä niiden soveltaminen muodostavat rungon sosiaalityölle ja toinen osuus sisältää ammatillisen tieto-taidon (em).

Uhka ammatillisen harkintavallan kapeutumiseen liittyy Friedsonin (2001, 201) mukaan uuteen julkisjohtamiseen ja siihen sisältyvään tulos- ja tuottavuusajatteluun. Uuden julkisjohtamisen menettelytavat edellyttävät työn formalisaatiota eli rutiininomaisen työn lisääntymistä ja työn kaavamaistamista. Tämän myös sosiaalityöhön käytäntöihin levinneen näkemyksen uskotaan supistavan professionaalisen harkinnan tilaa (Rostila, Mäntysaari, Suominen & Asikainen 2011; Parton & Kirk 2009).

Asiakkaan yksilöllisen tilanteen arviointi voidaan nähdä liittyvän laajemmin sosiaalityöntekijän ammattiin kuuluvaan arviointitehtävään, joka pohjautuu yleisesti ihmisten elämän arviointiin ja sen lainsäädännölliseen ja ammatilliseen mandaattiin (Metteri 2012, 43). Tähän arviointitehtävään liittyy harkinta, jonka rajat on määritelty toisaalta lainsäädännössä ja toisaalta ammatillisessa käytännössä ja viime kädessä yksittäisen viranhaltijan omassa päätöksenteossa. Harkintaa voidaan käyttää asiakkaan eduksi tai haitaksi. Asiakaslähtöisyyden ja asiakkaan kokonaisvaltaisen elämäntilanteen arvioinnin näkökulma kytkeytyy sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen ja ammatillisuuteen. Aineiston perusteella sosiaali-

työntekijät pyrkivät yksilöllisessä harkinnassaan ottamaan tämän huomioon. Asiaa kuvataan esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

”No harkinnalla on mun mielestä sosiaalityössä ja etenkin vammaispalveluissa suuri merkitys. Vaikka lait on niin ne ei ole ikinä kovin yksiselitteisiä ja sitten jos laista tulisikin niin vaikeavammaisuus kriteerinä on aikalailta harkintaa kun sä katot kuka on vammaisen ja kuka ei. Aika häilyviä rajoja ja harkintavalta siinä mielessä jos alkaa miettimään onko tää vai eikö ole, niin sitten aina asiakkaan hyväksi ratkaistaan.” (sos.tt.4)

”Pyritään katsomaan sellainen kaikille paras ratkaisu, se sille asiakkaalle että se täyttäisi ne asiakkaan tarpeet” (sos.tt. 1)

”Niin jonkunhan täytyy silloin käyttää harkintaa, jos se ihminen tarvii apua ja täytyy se apu järjestää vaikkei se juuri menis pykäliin. Jos se täysin otettais pois se harkintavalta, niin tota se olisi aika masentavaa sosiaalityön kannalta.” (sos.tt 3)

Yksilökohtaisen päätöksen tekemisessä harkinta näkyy päätöksen perusteluissa. Aineiston perusteella juuri päätöksen perusteluissa näkyy ne tapauskohtaiset argumentit joiden perusteella päätös on tehty. Perustelujen ”aukikirjoittaminen” niin, että asiakas pystyy ymmärtämään oman tilanteensa ja ne mahdollisesti eriävätkin näkemykset verrattuna viranhaltijan näkemyksiin tekevät harkinnan näkyväksi. Tätä perustelujen yksilökohtaisuutta sosiaalityöntekijät pitävät erittäin tärkeänä sekä asiakkaan että oman oikeusturvan kannalta, mutta myös päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta. Aineiston mukaan kielteisten ja myönteisten päätösten perusteluiden yksityiskohtaisuudella on eroja. Kielteiset päätökset perustellaan aineiston mukaan tarkemmin kuin myönteiset päätökset. Perusteluissa näkyy oikeudellisen harkinnan ja lain pykälien lisäksi sosiaalihuollollinen harkinta, joka perustuu asiakkaan tilanteen kokonaisarvioon. Tulkintani mukaan asiantuntijuuteen linkittyvä harkinta ilmenee käytännön työssä juuri näissä perusteluissa. Oikeudellisesta näkökulmasta perustelut ovat myös oikaisuvaatimusten jatkokäsittelyn kannalta oleellisia. Oikeudellista asiantuntijuutta voidaan aineistoni perusteella pitää olennaisena osana sosiaalityöntekijän ammatillisuutta.

”...ja sitten se että tää on äärimmäisen paljon lakivetoista. Mä olen aina sanonut sen että jos sä osaat lain ja osaat tulkita lakia ja osaat soveltaa sitä niin se on jo yli 50 %:ia niin se helpottaa.” (sos.tt. 6)

Vammaispalvelulain mukainen asiakkaan palvelutarpeen arviointi lähtee moniammatillisuudesta, jossa painottuvat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tekemä yhteistyö. Terveydenhuollon ammattilaisten tekemässä arvioinnissa painottuu sairauden tai vamman aiheuttamat toiminnalliset rajoitteet jokapäiväisessä elämässä sekä ennuste sairauden ja vamman kestosta. Käytännön työssä nämä asiat tulevat esille lääkärinlausunnoista, joita edellytetään hakijan liittävän hakemuksensa liitteeksi. Myös muita lausuntoja, jotka kuvaavat ja selvittävät asiakkaan tilannetta voidaan käyttää päätöksenteon pohjana. Tyypillisimpiä ovat esimerkiksi fysioterapeuttien tai eri kuntoutuslaitosten tekemät lausunnot ja selvitykset. Sosiaalityöntekijän tehtävänä arvioinnissa on ottaa huomioon asiakkaan kokonaistilanne saatujen selvitysten perusteella. Huomioitava on myös asiakkaan fyysinen ympäristö, perhesuhteet ja muut yksilölliset tekijät, jotka vaikuttavat jokapäiväisistä toimista suoriutumiseen. Lisäksi on arvioitava ja harkittava mahdollisten taloudellisten tukien kohdalla kustannusten kohtuullisuus ja realismi. Arviointiin kuuluu myös se miten mahdollisesti myönnettyillä tukitoimilla ja palveluilla voidaan edistää lain tarkoituksen toteutumista. (Räty 2010, 35–37.)

Harkinta liittyy asiakkaan kokonaistilanteen arviointiin saatujen selvitysten perusteella. Keskeiseksi nousee kenen tuottama professionaalinen tieto vaikuttaa eniten tai on argumentaationa vahvin päätöksenteossa. Vammaispalvelujen työntekijöille viime syksynä tehdyn kyselyn mukaan oleellisen tiedon saaminen asiakkaan tilanteesta päätöksentekoa varten on melko haasteellista. Lääkärinlausunnot ovat sisällöltään liian pinnallisia eivätkä sisällä riittävän yksityiskohtaista tietoa asiakkaan toimintakyvystä. Pahimmillaan lääkärinlausunto sisältää vain suosituksia saada jotain palvelua. (Laisi, Lappalainen & Vauramo 2016, 59–60.) Myös ikääntymisestä johtuvien toimintakyvyn alenemisen arviointi on vaikeaa, koska ikääntyminen on käsitteenä tulkinnanvarainen. Sosiaalityöntekijän on vaikea ottaa kantaa, onko vamma iän mukanaan tuoma haitta.

”Työntekijöille tulee kohtuuttoman vaikeita tulkintoja, joita ei edes sosiaalityöntekijän koulutukseen kuulu. Ei meidän välttämättä tarvitse tietää mikä on ikääntymisestä johtuva sairaus. Lääkärit ehkä vois sanoa sen tietää moninaisten tutkimusten perusteella onko tämä ikääntymisestä johtuva sairaus.” (sos.tt.3)

Palvelutarpeen arviointi liittyy toimintakyvyn arviointiin, jossa määritellään vamman tai sairauden aiheuttama haitta ihmisen jokapäiväisessä elämässä ja siihen liittyvissä eri toiminnissa. Toimintakyvyn arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia mittaristoja ja arviointi-

menetelmiä. Menetelmien tuottaman tiedon analysointiin ja tulosten tulkintaan tarvitaan sosiaalityöntekijän asiantuntemusta. Kunnan päättävät itsenäisesti mitä arviointimenetelmiä kussakin kunnassa käytetään ja miten saatu tieto kirjataan ja miten sitä hyödynnetään.

5.4.2. Työkokemuksen merkitys

Haastattelemillani vammaispalvelujen sosiaalityöntekijöillä oli vaihtelevasti työkokemusta vammaispalvelulain mukaisten etuuksien ja palvelujen myöntämisestä. Pisin työkokemus alalta oli 17 vuotta ja lyhin yksi vuosi. Keskimääräinen työkokemuksen määrä tässä aineistossa oli kuusi vuotta. Työkokemuksen merkitys harkintavallan käytössä ilmeni uudentyyppisten linjausten tekoon liittyvissä tapauksissa. Jos asiakkaan tilanne oli sellainen, mihin ei löytynyt tietoa tuomioistuinten päätöksistä eikä kunnassa ollut aiemmin tehty samantyyppisiä päätöksiä, työkokemuksen merkitys kasvoi. Uudenlaisen linjauksen tai tulkinnan nähtiin pohjautuvan työkokemuksen mukanaan tuomaan näkemykseen. Toisaalta työkokemuksen merkitys nousi esiin myös palvelutarpeen arvioinnissa, jossa epäiltiin, että sosiaalityöntekijäkohtaisia tulkintaeroja voitiin selittää aiemmalla työkokemuksella vammaisten henkilöiden kanssa työskentelystä.

Työkokemuksella voidaan nähdä olevan asiantuntijuuden näkökulmasta merkitystä. Weckströmin (2011, 107) mukaan asiakkaat kokivat harkinnan liittyvän sosiaalityöntekijän työkokemukseen siten, että mitä kokeneempi työntekijä oli, sitä joustavampia olivat päätökset. Asiakkaat pitivät myös päätösten perusteluja yksilökohtaisempina, jos sosiaalityöntekijällä oli paljon työkokemusta (mt.). Tässä aineistossa ei mielestäni löytynyt erityisiä eroja sosiaalityöntekijöiden näkemyksissä, vaikka työkokemuksen määrä vaihteli. Toisaalta tutkielman aineisto oli liian pieni siihen, että työkokemuksen merkityksestä olisi voinut tehdä jotain yleistettävissä olevia johtopäätöksiä.

5.5. Harkintavalta jännitteisenä ilmiönä

Tässä tutkielmassa harkintavaltaa lähestyttiin kontekstuaalisena ilmiönä, joten se ilmenee erilaisissa toimintaympäristöissä erilaisena. Harkintavalta voidaan nähdä myös jännitteisenä ilmiönä. Tässä yhteydessä tarkoitan jännitteellä eri suuntaisten tekijöiden välistä ristiriitaista suhdetta, joka vaikuttaa harkintaan (Kananoja 2009). Lipskyn mukaan katutason byrokraatit työskentelevät jännitteisessä ympäristössä, jossa he pyrkivät noudattamaan orga-

nisaatiolle asetettuja tavoitteita ja samalla toimimaan asiakaslähtöisesti (1980, 3-11). Tarkastelen seuraavaksi aineistosta esiin nostamiani jännitteitä, jotka liittyvät yhdenvertaisuuteen ja taloudellisuuteen.

5.5.1. Yhdenvertaisuuteen liittyvä jännite

Yhdenvertaisuuden määrittelyyn liittyy vammaispalveluissa useita lähtökohtia. Ensin voidaan puhua yhdenvertaisuudesta kaikkien kansalaisten kesken ja toiseksi yhdenvertaisuudesta vammaisten henkilöiden kesken. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla ja aineellisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan eriarvoisuuden poistamista (Pajukoski 2006, 28).

Juridisesti yhdenvertaisuus perustuu sekä lainsäädäntöön että yleiseen hallinto-oikeuden periaatteisiin, joka määrittelee kaikkea hallintotoimintaa sosiaaioikeuden alalla ja siten myös vammaispalveluissa. Yhdenvertaisuuden lähtökohtana on perustuslain 6 §:n 1 momentti, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuden käsitettä täydentää syrjintäkielto (PL 6 § 2 mom.). Vammaisten henkilöiden kohdalla voidaan puhua myös positiivisesta syrjinnästä, jolla tarkoitetaan hyväksyttävän syyn perusteella tapahtuvaa erityiskohtelua. Positiivisen syrjinnän tavoitteena on parantaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Sosiaalityöntekijän ammatillinen paikka on toimia välittäjänä yksilön tarpeiden ja yhteiskunnan tarjoamien mahdollisuuksien välissä (Metteri 2012, 40). Metterin (2012, 40) mukaan sosiaalityöntekijä pyrkii tulkitsemaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita järjestelmään päin ja vastaavasti yhteiskunnan asettamia normeja asiakkaaseen päin. Yksilökohtaisen ratkaisun ja yhdenvertaisen kohtelun vaade luovat päätöksentekoon jännitteen.

Lipskyn (1980) mukaan sosiaalityöntekijät toimivat katutason byrokraatteina ja heidän toimintansa kautta vallitsevaa hyvinvointivaltion politiikkaa toimeenpannaan käytäntöön. Lisäksi sosiaalityöntekijät ovat sitoutuneet ammatillisen työn eettisiin periaatteisiin ja toimintatapoihin, joissa korostuu ihmisarvon kunnioitus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus (Talentia 2005; Ethics in Social Work, statements of principles 2004).

Kunnan omien soveltamisohjeiden tarpeellisuutta perustellaan usein yhdenvertaisuudella. Soveltamisohjeilla pyritään varmistamaan, että samankaltaisissa tapauksissa noudatetaan

yhtenäistä linjaa. Käytännön riskinä on se, että kunnan yhdenvertaisuuden hintana on eriarvoisuuden lisääntyminen kuntien välillä (Tuori & Kotkas 2016, 168–169).

Harkinnan käyttäminen päätöksenteossa ilmenee tosiasiaassa asiakkaan saaman päätöksen perusteluissa. Asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta pohdittaessa kysymyksessä on ennemminkin yleisemmällä tasolla tapahtuvasta harkinnasta, jossa asiakasryhmät tai samantapaisten tilanteiden yhdenvertaisuutta ja tasapuolisuutta punnitaan. Tulkintani mukaan harkintaan vaikuttaa asiakaslähtöisyyden ja yhdenvertaisuuden välinen jännite. Tätä jännitettä sosiaalityöntekijät pohtivat tehdessään päätöksiä. Asiakkaita on pyrittävä kohtelemaan tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti riippumatta siitä, miten aktiivisesti he itse ajavat asiaansa.

”Sillä silloin mun täytyy pystyä perustelemaan miksi myönsin tälle mutten muille suht samanlaisille tilanteille.” (sos.tt. 8)

”On just tasan se, että miksi ne yksilölliset perustelut ovat niin tärkeitä. Jos mä olen vaikka eilen sanonut, että et sä saa, ei kuulu ja tänään tuleekin sellainen, että kuuluukin. Niin just se perustelu niin se on tosi tärkeä, jotta pysyy yhdenvertaisena tää touhu.” (sos.tt. 6)

”Mietin hyvin paljon. Yritän just suhteuttaa että jos on kauhean huutava ja vaativa asiakas ja sitten on hiljainen, joka vain lähettää hakemuksen niin mitenkään pommita tai vaadi, niin molempia pitäisi kohdella samalla tavalla. Kun välillä tuntuu siltä että mitä enemmän huutaa niin sitä enemmän saa tai uhkailee valitukilla tai millä lie. Ehkä juuri siinä kohtaa alkaa miettiä pitääks tää myöntää tai pitääks tää nyt hylätä ja miettii kaikkia asiakkaita niin ja miten mä kohtelisin jotain toista tässä tilanteessa ja mietin, että kaikki sais samanlaiset palvelut.” (sos.tt. 4)

5.5.2. Taloudellinen jännite

Vammaispalvelulakiin ja vammaispalveluasetukseen liittyy aikaisemmin luvussa 3 yksityiskohtaisemmin selostettuja subjektiiviseen oikeuteen ja määrärahasidonnaisuuteen perustuvia palveluja ja tukitoimia. Kunnan on järjestettävä subjektiivisiin oikeuksiin kuuluvat palvelut ja etuudet määrärahoista riippumatta kriteerit täyttävälle henkilölle, kun taas määrärahasidonnaiset palvelut määräytyvät kunnan taloudellisen tilanteen mukaisesti. Käytännössä määrärahasidonnaisten taloudellisten tukitoimien myöntämisessä on tyypillistä, että myönteisiä päätöksiä tehdään alkuvuodesta enemmän ja loppuvuodesta määrärahat voi olla joko kokonaan käytetty tai osalle hakijoista voidaan ehdottaa hakemuksen siirtämistä seuraavan vuoden puolelle, jolloin määrärahoja on taas käytössä enemmän.

Taloudellinen tehokkuus on noussut 1990-luvun laman jälkeen kuntatalouden keskeiseksi tavoitteeksi palvelujen järjestämisessä. Kustannustietoisuus voidaan olettaa olevan myös läsnä vammaispalvelujen myöntämisessä ja päätöksentekijän harkinnan käytössä. Sosiaalityöntekijän on nähty joutuvan kaksoisrooliin. Toisaalta kriteerit täyttävälle asiakkaille tulee myöntää tarvittavat palvelut, mutta toisaalta on otettava huomioon ettei budjetoituja määrärahoja ylitetä (Toikkanen 2010, 104).

Aineistosta näkyy talouden ja taloudellisuuden merkitys useassa eri yhteydessä siten, että jokainen haastateltava mainitsee sen.

”No sitten se talous. Niin se on vähän rajaako se sitä (harkintaa) vai ei. Se on mörkönä taustalla, ei siitä mihinkään pääse. Mutta olisinko mä koskaan päätöksiä sillä lailla tehnyt, että tää maksaa niin paljon, että ohjaiskos se ihan niin suoraviivaisesti. Mutta sitäkin puolta täytyy vähän mieltiä, eri vaihtoehtoissa ainaskin. No, mutta kyllä siitä mistä lähdetään on asiakkaan tarve ja tilanne ja pykälä ja palvelu missä mennään.” (sos.tt.7)

Taloudelliset tekijät ja niiden muodostaman taloudellinen jännite näyttäytyy osana harkintaa. Eri vaihtoehtojen välinen puntarointi ja asiakkaalle parhaimman palvelukokonaisuuden valitseminen voidaan nähdä myös taloudellisuuden näkökulmasta, mutta tärkeintä on kuitenkin asiakkaan tarpeisiin ja oikeuksiin vastaaminen.

Linjausten muutoksilla näytti olevan taloudellisia vaikutuksia. Yksi kunta oli päättänyt panostaa enemmän lasten AAC-ohjaukseen, joka on puhetta tukevan ja korvaavan viestinnän kehittämistä, ja myöntämiskriteereitä löysennettiin. Tuloksena oli hakemusten moninkertaistuminen ja koska kyseessä oli määrärahasidonnainen palvelu, seuraavana vuonna määrärahoja pienennettiin. Näin tehty linjaus tavallaan peruuntui sitä kautta.

Taloudellisten kriteerien voidaan nähdä vaikuttavan myös subjektiivisiin oikeuksiin kuuluvien palvelujen myöntämisessä. Esimerkkinä tästä voidaan ottaa vaikeavammaisille henkilöille tarkoitettu kuljetuspalvelu. Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalvelumatkoja on myönnettävä vähintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Käytännössä tämä on kunnissa johtanut siihen, että asiakkaalle myönnetään enintään 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa.

”Jos mä otan esimerkin – hei kuljetuspalvelut on hyvä – siinähan lukee jos tiukkaa katsoo, että vähintään 18 matkaa kuukaudessa asiointiin ja virkistykseen, mutta aika monessa paikkaan se tulkitaan että sen enempää ei tule. Siihen pitää

olla tosi isot perusteet, että sä saat lisää. Pitää olla jotain yhteiskunnallista osallistumista tai jotain kokouksia tai jotain muuta, jotta jotain lisämatkoja saa. Vaikka siinä lukee että vähintään eikä enintään 18. Mutta kunnat tulkitsee sen niin, ehkä säästösyistä.” (sos.tt.1)

Aineiston perusteella näyttää siltä, että käytännössä minimistä oli tullut maksimi. Samanlaisista linjausta käytetään myös henkilökohtaisen avun kohdalla, jossa lain määräämästä vähimmäistuntimäärästä (30 tuntia kuukaudessa) on käytännössä tullut maksimimäärä.

Taloudellisten jännitteiden taustalla on usein se, että ammattilaisten käsitykset palvelujen tarpeista ovat ristiriidassa kuntien taloudellisten edellytysten kanssa. Kuntapäättäjillä on lakiin perustuva vastuu järkevistä taloudenhoidosta ja toisaalta myös vastuu asiakkaiden tarpeisiin vastaavista ja riittävästä palveluista. Alibudjetoinnilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnan budjettiin ei tietoisesti varata riittävästi määrärahoja. Vammaispalvelulaki velvoittaa kuntia kuitenkin varautumaan palvelujen järjestämiseen kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan.

Kuntatason lisäksi harjoitetulla sosiaalipolitiikalla ja sen määrittämällä resursoinnilla on vaikutuksia harkintaan. Esimerkkinä voidaan käyttää vanhuspalveluissa käytettyä linjausta kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuudesta ja asumispalvelupaikkojen määrän vähentämisestä. Tällöin harkintaa määrittelee olemassa olevat resurssit eivätkä niinkään asiakkaan yksilölliset tarpeet. Vammaispalveluissa viime vuosina tapahtuneista linjauksen muutoksesta voidaan mainita laitoshuollon purkaminen, joka koski erityisesti kehitysvammaisia asiakkaita.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella millaisena harkinta ja harkintavalta ilmenevät vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän työssä. Tutkimukseni tulokset muodostuvat kolmesta eri kategoriasta, jotka ovat institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta, asiantuntijuuteen liittyvä harkintavalta ja harkintavalta jännitteisenä ilmiönä. Tutkielman tuloksena voidaan todeta, että harkintavalta kietoutuu sekä asiakasprosessin eri vaiheisiin ja toimintaympäristön merkitykseen että sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen. Harkintavalta näyttäytyy asiakkaan tilanteen ratkaisemisena, jossa byrokraattinen ja professionaalinen harkintavalta kietoutuvat yhteen. Lisäksi jännitteiden kautta kuvattuna harkintavalta näyttäytyy moniulotteisena ilmiönä vammaissosiaalityössä. Seuraavassa kokoaan yhteenvetona tutkielmani tärkeimmät tulokset ja johtopäätökset.

Institutionaaliseen kontekstiin liittyvä harkintavalta linkittyy mielestäni byrokraattisen harkintavallan tematiikkaan. Poliittinen, hallinnollinen ja palveluiden tuottamiseen liittyvät järjestelmät ja rakenteet luovat yhdessä oikeusjärjestelmän kanssa harkintavallan toimintaympäristön, jonka puitteissa sosiaalityön harkintavalta toimii. Tutkielman aineistosta nostan tästä näkökulmasta esiin lainsäädäntöön ja kunnalliseen toimintaympäristöön liittyvät tekijät.

Taulukko 4. Harkintavaltaa ohjaavat institutionaaliseen kontekstiin liittyvät tekijät

<p>Valtakunnan taso</p> <ul style="list-style-type: none"> • lait • oikeuskäytäntö
<p>Kunnan taso</p> <ul style="list-style-type: none"> • sisäiset soveltamisohjeet • alueellinen yhteistyö • koko • taloudelliset resurssit
<p>Työyhteisön taso</p> <ul style="list-style-type: none"> • tiimipalaverit • määrärahojen riittävyys • esimiehen asiantuntemus ja tuki

Harkintavallan käyttö ilmenee vammaispalvelujen myöntämisessä usealla eri tasolla. Nämä tasot olen kuvannut taulukossa 4. Valtakunnan tasolla harkintavaltaa määrittää voimassaoleva lainsäädäntö ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö. Oikeuskäytännön rooli on puitelainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa oleellisessa osassa, koska se asettaa rajoja ja linjauksia epämääräisille ja tulkittaville käsitteille. Sosiaaioikeudellisesta näkökulmasta on esitetty, että näille käsitteille on määritelty vakiintunut sisältö (Tuori & Kotkas 2016, 330). Tätä näkemystä ei tutkimukseni tulokset tue, vaan esille nousee oikeudellisten päätösten monitulkintaisuus ja ristiriitaisuus. Tuomioistuinten päätösten seuraaminen ei näin ollen kirkasta linjauksia, vaan lisää aineiston perusteella hämmennystä käytännössä lain soveltamisessa.

Kunnan tasolla harkintaan vaikuttaa organisaation toimintakulttuuri ja soveltamisohjeet. Sosiaalityöntekijöiden näkemykset soveltamisohjeiden merkityksestä on kahdenlaisia. Toisaalta ne edistävät asiakkaiden yhdenvertaisuutta, mutta toisaalta ne eivät rajaa yksittäisen sosiaalityöntekijän professionaalista harkintavaltaa päätöksentekotilanteessa. Tutkimuksen mukaan kuntien välillä on yksikkö- ja organisaatiokohtaisia eroja professionaalisen harkinnan käytössä (Rostila, Mäntysaari, Suominen & Asikainen 2011, 153–154). Tulkintani mukaan myös tutkielmani tulokset vahvistavat tätä näkemystä yksikkökohtaisista eroista.

Asiantuntijuuteen liittyvän harkintavallan liitän sosiaalityöntekijän harkintaosaamiseen, joka koostuu useasta eri elementeistä. Harkintaosaaminen kuvaa vammaispalveluissa tarvittavaa erityisosaamisen aluetta, joka pitää sisällään yksittäisen asiakastapahtuman päätöksentekoon liittyvät ja siinä huomioitavat näkökohdat. Näissä näkökohdissa korostuu professionaaliset, juridiset, eettiset ja toimintaympäristön asettamat tekijät. (Romakkaniemi 2016, 5.)

Oikeudellinen tieto ja asiantuntijuus ovat olennaisessa osassa harkintavallan ilmenemisessä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Laillisuuden merkitys lain soveltamisessa ja tulkinnassa sekä lainkäytännön ja lainsäädännön yksityiskohtainen tuntemus ovat punaisena lankana päätöksenteossa. Tämä tulos vahvistaa näkemystä sosiaalityön juridisoitumisesta ja juridisoitujen käytäntöjen voimistumisesta. Rajavaaran (2013) mukaan sosiaalityöntekijät ovat huolissaan sosiaalityön juridisoitumisesta ja pitävät työhön liittyvää itsenäistä päätöksentekoa ja autonomiaa tärkeänä asiana. Tulkintani mukaan sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen liittyykin oikeudellista asiantuntijaharkintaa.

Tutkielmani tuloksena nostan esiin harkintavallan myös jännitteisenä ilmiönä. Tämä jänniteisyys ilmenee vammaispalveluissa sosiaalityöntekijän päätöksenteossa, jossa harkintaan onko asiakkaalla oikeus vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaisiin etuuksiin ja palveluihin. Päätöksentekoon liittyvänä jännitteenä näen yhdenvertaisuuden ja yksilökohtaisen ratkaisun välisen jännitteen, jossa arvioidaan päätöksen merkitystä yksittäisestä yleiseen. Tällöin arvioitavaksi tulee yhtäältä asiakkaan oikeus palveluihin ja toisaalta yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaade. Sirviö, Romakkaniemi, Lindh ja Laitinen (2015, 247) puhuvat dilemmasta, jossa sosiaalityöntekijät arvioivat yksittäistä ratkaisua, yhdenvertaisuutta ja samalle viivalle asettamista.

Taloudelliset paineet ja määrärahojen niukkuus näkyivät päätöksenteon taustalla, mutta tulosten perusteella taloudelliset tekijät eivät olleet aineiston perusteella harkintaan merkittävästi vaikuttavia tekijöitä. Tulos poikkeaa Invalidiliiton ja Talentian keväällä 2016 tehdystä selvityksestä, joka käsitteli vammaispalveluiden sosiaalialan ammattilaisten näkemyksiä vammaispalvelujen nykytilasta. Selvityksen mukaan 74 % kyselyyn vastanneista vammaispalvelun sosiaalityöntekijöistä näki tiukan taloustilanteen ja määrärahojen riittämättömyyden vaikuttavan päätöksentekoon ja asiakkaiden oikeuteen saada palveluja. Säästöpainee ohjasivat vastausten mukaan päätöksentekoa ja tiukentavat linjauksia (Laisi, Lappalainen & Vauramo 2016, 100.)

Vammaispalvelun sosiaalityöntekijät toimivat katutason byrokraatteina kohdatessaan asiakkaitaan ja toteuttavat samalla vallitsevaa hyvinvointipolitiikkaa. Tätä toimintaa toteutetaan ympäristössä, jota muokkaavat yhteiskunnalliset hallintatavat, instituutioiden ja organisaatioiden rakenteet (Metteri 2012, 210). Sosiaalityön ammatillinen toiminta ja sen osana harkintavallan käyttö täytyy sovittaa näihin puitteisiin (mt. 210). Tulkintani mukaan sosiaalityöntekijät käyttävät työssään rinnakkain joustavasti sekä lakiin että asiantuntijuuteen perustuvaa harkintavaltaa (vrt. Evans, 2013, 33) riippuen siitä, millaisesta asiakastilanteesta on kysymys.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta tulokset tukevat näkemystä siitä, että kuntien kohdalla on linjauksiin ja käytäntöihin liittyviä eroja, jotka asettavat asiakkaan eriarvoiseen asemaan. Toisaalta myös nykyinen lainsäädäntö asettaa eri vammaisryhmät erilaiseen asemaan. Johtopäätöksenä voidaan Lipskyä mukaillen todeta, että sosiaalityöntekijät

katutason byrokraatteina vain toteuttavat voimassa olevaa vammaisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä ja siirtävät vammaislainsäädännön pulmat käytäntöön.

Tulkintani mukaan sosiaalityöntekijät käyttävät aineiston perusteella harkintavaltaansa asiakkaan parhaaksi ja hyvin asiakaslähtöisesti noudattaen sosiaalityön ammatillisen etiikan periaatteita. Harkinnan käytössä on tulkintani mukaan nähtävissä eräänlaista sosiaalityön ”svejkismiä”. Tätä ”svejkismin” käsitettä käyttävät Närhi, Kokkonen ja Matthies (2014, 242) tutkimuksensa tuloksissa, jossa käsiteltiin työntekijöiden palvelujärjestelmässä käyttämää harkintavaltaa ja asiakkaiden osallisuutta. Ristiriitaisessa tilanteessa, jossa usein ovat vastakkain ammattieettiset käsitykset, professionaalinen harkinta ja taloudellisen tehokkuusajattelu sosiaalityöntekijät etsivät asiakaslähtöisiä ratkaisuja järjestelmän aukkoja hyödyntäen. Kyseessä ei ole varsinaisesti lain tai sääntöjen rikkominen, vaan tilanteen älykäs lukeminen ja strateginen oivaltaminen. (mt.)

Samantyyppisiin tuloksiin päätyi Elina Palola (2014, 96) tutkiessaan ns. ”Lex Soininvaaran” soveltamiseen liittyvään ammatillista harkintaa. Kyseessä oli toimeentulotukilakiin tehdystä muutoksesta, jolla pyrittiin alle 25-vuotiaiden nuorten aktivointiin pienentämällä toimeentulotuen perusosaa, jos nuori keskeyttää tai kieltäytyy koulutuksesta. Lain muutos tuli voimaan vuoden 2011 alusta ja Palola haastatteli lakia soveltaneita helsinkiläisiä sosiaalityöntekijöitä. Jo lain valmisteluvaiheessa laki synnytti poikkeuksellisen laajan keskustelun, jossa kritisoitiin lain kohdistuvan erityisesti jo valmiiksi kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin nuoriin. Lain muutos kuitenkin hyväksyttiin ja eduskunta evästi lain toimeenpanijoita sanomalla, ”että tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten” (Palola 2014, 99). Näin poliittiset päätöksentekijät siirsivät poliittisen vastuun sosiaalityöntekijöiden hartioille ja samalla ammatillisen harkinnan piiriin. Tutkimuksen tuloksena selvisi, että sosiaalityöntekijät käyttivät niin huolellisesti ammatillista harkintaansa yksittäisissä tapauksissa, että käytännössä toimeentulotuen perusosan alentamiseen turvaututtiin todella harvoin. Jopa harvemmin kuin aikaisemmin oli käytetty. Ammatillinen harkinta käytettiin nuorten eduksi ja lakimuutoksen alkuperäinen tavoite ei toteutunut näiden helsinkiläisten nuorten kohdalla. Palolan mukaan lakimuutosepisodi oli hyvä esimerkki siitä, ettei lisääntynyt sääntely ja ohjeistus välttämättä kavenna harkintavaltaa käytännön työssä. Ammatillinen harkinta näyttää sopeutuvan ja muokkautuvan tilannekohtaisesti. (Palola 2014, 96–112.)

Tutkielman tulosten näkökulmasta päädyn johtopäätökseen, että vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän työssä harkintavalta ilmenee yhteiskunnallisten osajärjestelmien raamittamana professionaalisen harkintaosaamisen, johon liittyy erilaisia jännitteitä. Harkintaosaaminen on käsite, joka kuvaa mielestäni hyvin sitä monipuolista ammatillista osaamista, jota vammaispalvelujen sosiaalityöntekijät työssään tarvitsevat. Romakkaniemen (2016, 5) mukaan harkintaosaaminen edellyttää poliittisten, juridisten, taloudellisten ja professionaalisten näkökohtien huomioimista päätöksenteossa. Tämä mielestäni kuvaa harkintavallan eri ulottuvuuksien kietoutumista sekä toisiinsa että toimintaympäristöön. Harkintaosaamisen keskiössä on kuitenkin asiakas ja hänen ainutlaatuinen tilanteensa. Lisäksi harkintaosaamiseen kytkeytyy ammattilaisten jatkuva tietojen ja taitojen uudistaminen sekä asiakastiedon hyödyntäminen. (Mt.) Harkinnan olemassaolo on vammaispalveluissa työn keskeinen ammatillinen sisältö, mutta myös sen haaste.

7. POHDINTA

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin harkintavallan ilmenemistä vammaispalvelun sosiaalityöntekijän näkökulmasta. Vammaispalveluissa harkintaa käytetään päivittäin ja tutkielmani tulosten valossa näyttää siltä, että työntekijä joutuu tasapainoilemaan ”puun ja kuoren” välissä käyttäessään harkintavaltaansa vammaispalvelulain soveltamisessa.

Vammaispalvelun sosiaalityöntekijän ammattitaidon tärkeänä osana voidaan pitää oikeudellista asiantuntijuutta. Oikeudellinen asiantuntijuus sisältää lakien soveltamisen, tulkinnan ja harkintavallan käytön ulottuvuudet sekä päätöksenteon prosessin tuntemuksen että asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen (Sipilä 2011, 68–69, 112). Kritiikkiä onkin kuultu sosiaalityöntekijöiden koulutukseen sisältyvästä oikeustieteellisestä ja erityisesti sosiaaioikeudellisesta opetuksesta, jonka arvioidaan olevan liian vähäistä ja riittämätöntä (Räty 2010, 70). Sosiaalityön oikeudellistuminen tuo omat haasteensa sosiaalityön asiantuntijuudelle, jolloin oikeudellisen asiantuntemuksen tarve käsitykseni mukaan lisääntyy.

Tutkielmani keskittyi tarkastelemaan vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen soveltamisessa ja tulkitsemisessa käytettävää harkintavaltaa. Vaikka kyseinen lainsäädäntö on vammaispalveluissa keskeisessä roolissa, ei se kuitenkaan ole ainoa laki, jota vammaispalvelujen sosiaalityöntekijä käyttää ja soveltaa työssään. Lainsäädännön asiantuntemus käytännön työssä ei siis rajoitu pelkkään vammaislainsäädäntöön.

Tulosten perusteella ilmenee, että vammaispalvelun sosiaalityöntekijät näkevät asiakaslähteisyyden korostuvan erityisesti pienemmissä kunnissa. Lähipalvelujen merkitys ja asiakaskunnan tuntemus ovat pienen organisaation etuja. Toisaalta esiin nousi myös esimerkiksi asunnon muutostöiden kohdalla tarve suurempiin yksiköihin, jolloin tekninen asiantuntijuus ja alihankkijoiden hankintahinnat pysyisivät paremmin kontrollissa. Tästä voisi päätellä, että maakunnallisen yhteistyön lisääminen voisi olla osassa palvelujen järjestämisessä järkevää ja mahdollisesti kustannustehokasta.

Vammaispalvelujen kentässä on tällä hetkellä monia ajankohtaisia haasteita. Yksi niistä koskee ikääntymiseen liittyvien palvelujen järjestämistä. Vammaispalveluissa on ollut jo muutamien vuosien ajan näkyvissä trendi, jonka mukaan yli 65-vuotiaiden asiakkaiden määrä lisääntyy suhteessa muuhun väestöön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaita ”valuu” vanhuspalveluista vammaispuolen asiakkaiksi, koska ikääntymisestä johtuvi-

en toimintarajoitteiden arviointi on vaikeaa. Paara (2005, 45) arvioi vammaislakien yhdistämistä pohtivassa selvityksessään, että erityisryhmälle tarkoitettusta erityislaista ja sen toissijaisuuden periaatteesta ollaan luopumassa ja vammaispalvelut ovat muuttumassa vanhusväestön ensisijaiseksi palvelumuodoksi. Tästä esimerkkinä on vaikeavammaisille tarkoitettut kuljetuspalvelut, jotka yhä useammin korvaavat harvaan asuttujen seutujen heikentynyttä joukkoliikennettä. Rajanvetoa vanhus- ja vammaispalvelujen tehtävästä ja roolista pitäisi lainsäädännössä selvityksen mukaan selkeyttää. (Paara 2005, 34–39.)

Harkintavalta moniulotteisena ilmiönä on haastava tutkimuskohde. Näkemykseni mukaan harkinnan ilmeneminen on organisaatiosidonnainen ja koska sosiaalityön kentällä on varsin erityyppisiä toimintaympäristöjä myös harkinnan merkitys ja sisällön painopisteet vaihtelevat. Vallan käytön ja tiedon muodostamisen näkökulmista harkintavallan tutkiminen voisi olla avartavaa. Vallan merkitystä ja muotoja ei ole käsitelty tässä työssä, vaikka valtakäyttö on läsnä harkinnassa. Myös vammaisjärjestöjen ja vammaispolitiikan roolista ja mahdollisesta vaikutuksesta päätöksentekoon, lainsäädäntöön ja sitä kautta myös harkinnan käyttöön olisi tarpeellista saada lisätietoa.

Tutkielmassani tarkastelin harkintavallan ilmenemistä kokonaisvaltaisesti vammaispalvelujen myöntämiseen liittyvässä kontekstissa. Näkökulman valinta olisi voinut olla myös toisenlainen, jotta harkintavallan ja harkinnan ilmenemisestä olisi saatu toisenlaista tietoa. Päätösten perustelujen tutkiminen laajentaisi näkemystä esimerkiksi harkinnan merkityksestä ja vaikutuksesta sekä asiakkaan että työntekijän näkökulmasta. Asiakkaiden osallisuus, aktiivisuus ja rooli ylipäättään ovat nykykeskustelussa tärkeitä ja ajankohtaisia teemoja.

Tulosten perusteella pohdittavaksi jää, mikä merkitys organisaation koolla on vammaispalvelun professionaalille harkintavallalle, sen itsenäisyydelle ja laajuudelle. Aineiston koko ei ole riittävä yleistysten tekemiseen, varsinkaan kun mukana ei ollut yhtään isoa kaupunkia. Aineistosta ilmenneiden sosiaalityöntekijöiden näkemysten mukaan saa sellaisen käsityksen, että suuremmassa kaupungissa vammaispalveluiden myöntämisen linjaukset ovat tiukempia ja yksittäisen viranhaltijan harkintavalta on kapeampi. Työntekijän autonomian näkökulmasta tilanne näyttäytyy haasteellisena, mutta millaisena näyttäytyy asiakkaan tilanne. Tämä tärkeä kysymys jää tämän tutkimuksen osalta vaille vastausta.

Käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva uudistus joutuu kriittiseen tarkasteluun vammaispalvelun osalta. Maakuntahallinto tietää suurempia kokonaisuuksia ja tämän tutkimuksen valossa juuri suurten kuntien palveluiden saatavuus vammaispalveluissa koettiin vähemmän asiakaslähtöisiksi kuin pienemmissä kunnissa. Myös viranomaispäätökset ja siihen liittyvä professionaalinen harkinta ovat vammaispalveluissa tärkeä osa työtä. Vaarana onkin, että sosiaalityöntekijän ammatillinen rooli kapeutuu pelkäksi viranomaispäätösten tekijäksi.

Vammaispalvelulain ja vammaispalveluasetuksen ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että miten taataan laadukas ja yhdenvertainen vammaispalvelu kaikissa kunnissa, kun yhtenäinen ohjeistus on niin tulkinnanvaraista. Lain väljyyden vuoksi soveltamiskäytännöt ovat kirjavia ja jos tuomioistuinten päätökset ovat keskenään ristiriitaisia, linjaukset pysyvät edelleen sekavina. Toisaalta, koska jokaisen asiakkaan tilanne on yksilöllinen, tulee harkintavallan käytössä ja lainsäädännön tulkinnassa aina olemaan viranhaltijakohtaisia eroja.

Harkinnan ja harkintavallan tutkiminen on haastavaa, koska ilmiö on moniulotteinen, muuttuva ja mukautuva. Harkintavallan eri ulottuvuuksiin löytyy useita eri näkökulmia, jotka kaikki omalta osaltaan rakentavat kokonaiskuvaa vallitsevasta todellisuudesta.

LÄHTEET

Arajärvi, Pentti (2011): Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum, Helsinki.

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 18.9.1987/759.

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

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

Cavén, Outi (1999): Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Painosalama, Tampere.

Evans, Tony (2010): Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy. Ashgate Publishing Ltd, Farnham.

Evans, Tony (2011): Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. The British Journal of Social Work 41 (No.2.), 368–386.

Evans, Tony & Harris, John (2004): Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. British Journal of Social Work 34 (No.6.), 871–895.

Friedson, Eliot (2001): Professionalism. The Third Logic. Polity Press, Cambridge.

Galligan, D.J. (1986): Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion. Clarendon Press, Oxford.

Gambrill, Eileen (2010): Evidence-based practice and the ethics of discretion. Journal of Social Work 11 (No.1.), 26–48.

Haarni, Ilka (2006): Keskenikäistä yhdenvertaisuutta. Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja elinolot Suomessa tutkimustiedon valossa. Stakesin raportteja 6/2006. Helsinki.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hawkins, Keith (1992): *The Use of Legal Discretion. Perspectives from Law and Social Science*. Teoksessa *The Uses of Discretion*. Clarendon Press, Oxford, 11–47.

Hirsijärvi, Sirkka, Pirkko Remes, Paula Sajavaara (2009): *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki.

Hirvonen, Ari (2012): *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (2016): *Diskurssianalyysi. Teoria, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino, Tampere.

Jokiniitty, Jaana, Maija Gartman, Ritva-Liisa Juntunen & Mauri Ylinentalo (2015): *Vammaispalvelulain määräaikojen ja henkilökohtaisen avun toteutuminen Etelä-Suomessa. Vuoden 2014 kuntakyselyn tulokset. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 40/2015*.

Juhila, Kirsi (1999): *Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät*. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen: *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino, Tampere, 160–198.

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

Juhila, Kirsi (2009): *Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityöntutkimuksen aikakauslehti, Janus, Vol 17 (No.4.), 296–312*.

Järvikoski, Aila (2013): *Monimuotoinen kuntoutus ja sen käsitteet*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Helsinki.

Kivistö, Mari (2014): *Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen: monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäyttönä*. Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi. Väitöskirja.

Kotiaho, Paavo (2011): Vaikeavammaisuuden määritelmä hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Raportti Vammaisten Ihmisoikeuskeskuksen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen tutkimuksen materiaalin hankintavaiheesta. VIKE:n julkaisusarja 6, 2011. Vammaisten ihmisoikeuskeskus, Helsinki.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, New York.

Laisi, Nina, Tiina Lappalainen & Mirja Vauramo (2016): Selvitys vammaispalveluiden sosiaalialan ammattilaisten näkemyksistä. Invalidiliitto ry:n ja Talentia ry:n teettämä selvitys. Invalidiliitto RY, Talentia RY.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380.

Metteri Anna (2012): *Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö*. Tampereen yliopisto, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Tampere. Väitöskirja.

Molander A, Grimen H, Eriksen EO. (2012): Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy* 29 (No.3.), 214–230.

Mutka, Ulla (1998): *Sosiaalityön neljäs käänne - Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen*. SoPhi, Jyväskylä.

Mäntysaari, Mikko (1991): *Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana*. Vastapaino, Tampere.

Määttä, Anne (2010): Toimeentulotuen väliinputoajat. *Janus*, Vol 18 (No.1.), 20–34.

Nummela, Tuija (2011): *Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä*. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Väitöskirja.

Närhi, Kati & Tuomo Kokkonen ja Aila-Leena Matthies (2014): Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. *Janus*, Vol. 22 (No.3.), 227–224.

Paara, Erkki (toim.) (2005): Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen. Selvitys vammaislakien yhdistämisestä, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Pajukoski, Marja (2006): Oikeudenmukaisuus lainsäädännön näkökulmasta. Teoksessa Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes. Edita Prima Oy, Helsinki.

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

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

Rajavaara, Marketta (2013): Tutkimustieto ja ammatilaisen harkintavalta. Diaesitys pääkaupunkiseudun sosiaalityön käytäntötutkimuksen päivillä 14.10.2013.

Reinikainen, Marjo-Riitta (2007): Vammaisuuden sukupuolittuneet ja sortavat diskurssit. Yhteiskunnallis-diskurssiivinen näkökulma vammaisuuteen. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylä. Väitöskirja.

Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko & Suominen, Tarja & Asikainen Paula (2011): Sosiaalityön professionaalisuuden erot kuntaorganisaatioissa - Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirien kirjo. Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti. Vol. 19 (No.2.), 143–157.

Rothstein, Bo (2008): Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisema hyvinvointitutkimuksen lehti. 73 (2008): 4, 368–375.

Romakkaniemi, Marjo (2016): Osallisuuden varmistaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen vammaosiaalityön asiakasprosessissa. Hankesuunnitelma. EU:n Euroopan sosiaalirahasto.

Räty, Tapio (2010): Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Kynnys ry

Räty, Tapio (2010): Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Julkaisussa: Pajukoski, Marja (toim.) 2010: Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Yliopistopaino, Helsinki. 64–70.

Saloviita, Timo (2006): Erityisopetuksen oikeuttaminen ja vammaishuollon mallit. Teoksessa Teittinen Antti (toim.) Vammaisuuden tutkimus. Yliopistopaino. Helsinki. 120–151.

Sinko, Päivi (2004): Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt osiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Palmenia-kustannus, Helsinki.

Sipilä, Anita (2011): Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet. Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies Nro 28. Itä-Suomen yliopisto, Kuopio.

Sipilä, Jorma 1989: Sosiaalityön jäljillä. Painokaari Oy, Helsinki

Sirviö, Heidi & Marjo Romakkaniemi, Jari Lindh, Merja Laitinen (2015): Sosiaalityöntekijän harkittavallaan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Janus, Vol. 23 (3), 247–264.

Sosiaalivaliokunnan mietintö 40/1986.

Tala, Jyrki (1986): Oikeudellistuminen. Lähtökohtia keskustelulle. Oikeus 1986 (No.15.) 4, 289–301.

Tarasti, Lauri (2002): Yhteiskunnan oikeudellistuminen. Defensor Legis No 4/2002.

Taylor, Jan & Kelly, Josie (2006): Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re- visiting Lipsky. International Journal of Public Sector Management 19(7), 629–642

Toikkanen, Terhi (2010): Henkilökohtainen apu ja vammaisen henkilön oikeusturva. Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Toim. Marja Pajukoski. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät-työryhmä. Raportti III. Yliopistopaino, Helsinki.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2008): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Jyväskylä.

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21. Helsinki.

Vammaispalvelulain määräaikojen ja henkilökohtaisen avun toteutuminen Etelä-Suomessa. Vuoden 2014 kuntakyselyn tulokset. 40/2015. Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja.

Vartiainen, Anssi (2016): Kuuden suurimman kaupungin vammaispalvelulain mukaiset palvelut ja taloudelliset tukitoimet vuonna 2015. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 1/2016. Edita Prima Oy, Helsinki.

Välimäki, Anne (2012): Vammaispalvelut. Henkilökohtaisen avun myöntämisen ja järjestämisen oikeudelliset ongelmat. Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisuja 3/2012.

Väyrynen, Riikka, Helena Heinonen, Susanna Kaisla, Jorma Kärki & Mari Metsävainio (toim.) (2010): Selvitys palvelukohtaisista asiakastiedoista vammaisten, ikäihmisten ja päihteiden ongelmakäyttäjien sosiaalipalveluissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 8/2010. Yliopistopaino, Helsinki.

Weckström, Jonna (2011): Yhteistä päätöksentekoa? Asiakkaiden kokemuksia osallisuudesta ja harkinnasta vammaispalvelujen järjestämisessä. Helsingin yliopisto: Sosiaaliteidenlaitos. Helsinki. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus.

LIITE 1

HAASTATTELURUNKO

1. taustatiedot

- koulutus, tehtävänimike
- työkokemus nykyisestä tehtävästä

2. toimenkuva

- sisältö
- aikaisempi työkokemus
- mistä kiinnostus vammaissosiaalityöhön

3. vammaispalvelulain soveltaminen ja harkinta

- miten harkinta/harkintavalta näkyy työssäsi
- subjektiiviset oikeudet: kuljetuspalvelu, henkilökohtainen apu, palveluasuminen, päivätoiminta
- onko kunnassa omia soveltamisohjeistuksia, kommentteja niistä
- määrärahasidonnaiset palvelut: muuttuuko harkinta
- mitkä käsitteet ovat haastavimpia lakien soveltamisessa
- mitkä ovat harkinnan pulmakohdat
- kenen kanssa pohdit asiaa
- mikä tekijä vaikuttaa lopulliseen päätökseen eniten

4. valitusmenettely ja oikeuskäytäntö

- kokemuksia valituksista, valitusten määrä
- sosiaaliasiamiehen rooli omassa työssä
- tuomioistuimen päätösten seuraaminen
- oman oikeusturvan takaaminen

5. harkintavallan merkitys vammaispalveluissa

- kenen etu harkintavallan käyttö on
- asiakaslähtöisyys, tasapuolisuus
- mitkä asiat ohjaavat harkintaasi
- millaisia ongelmia harkintavalta aiheuttaa käytännön työhön
- miten uskot että uudistuva lainsäädäntö muuttaa työtäsi tulevaisuudessa