



OIKEUDELLISEN OSAAMISEN TARPEITA SOSIAALITYÖSSÄ

SOHOVA-hankkeen selvitys 03/2020

Saara Tuulari, Timo Harrikari, Carita Lappi

Sanna Hautala, Tarja Kempainen, Merja Laitinen, Mirva Lohiniva-Kerkelä



Sisällysluettelo

1. ALUKSI.....	4
2. SOSIAALITYÖ JA SEN OIKEUDELLISTUMINEN	5
2.1. SOSIAALITYÖN KEHITYS SUOMESSA	5
2.2. OIKEUDELLINEN SOSIAALITYÖSSÄ, SOSIAALITYÖ OIKEUDELLISESSA? 7	
3. SOSIAALITYÖ PILOTTIKUNNISSA	10
3.1. PILOTTIKUNTIEN ERITYISPIIRTEITÄ.....	10
3.2. SOSIAALITYÖN HAASTEITA	12
3.2.1. YLEISIÄ HAVAINTOJA	12
3.2.2. PALVELUIDEN TOTEUTTAMINEN JA SAATAVUUS	15
3.3. OIKEUDELLINEN OSAAMINEN.....	16
3.3.1. LAKIEN SISÄLTÖ JA SOVELTAMINEN	16
3.3.2. KONKREETTINEN TUKI YKSITTÄISSÄ PÄÄTÖKSISSÄ.....	18
3.3.3. VALITUSPROSESSIT.....	18
3.3.4. ULKOMAALAISASIAAT	19
3.4. YHTEISTYÖN HAASTEET ERI TOIMIJOIDEN VÄLILLÄ.....	20
4. HYVINVOINTIOIKEUS SOSIAALITYÖSSÄ.....	23
4.1. OIKEUKSIEN VALTATIELLÄ	23
4.2. OIKEUDELLISET VELVOITTEET JA MAHDOLLISUUDET YHTEISTYÖHÖN 24	
4.2.1. MONIALAINEN YHTEISTYÖ.....	24
4.2.2. ILMOITUSVELVOLLISUUS, TIETOJEN SAANTI JA LUOVUTUS	26
4.2.3. PÄIHDE- JA MIELENTERVEYSTYÖ.....	27
5. JATKOTYÖSKENTELYEHDOTUKSIA.....	27
5.1. OIKEUDELLISEN OSAAMISEN VAHVISTAMINEN	28
5.2. RAKENTEELLINEN YHTEISTYÖ	28

5.3. TYÖSEMINAARIEN TOTEUTUS	30
LÄHTEET.....	32

1. ALUKSI

SOHOVA on lyhennys hankkeesta, jonka koko nimi on Sosiaalityön ja hyvinvointioikeuden osaamisen vahvistaminen – laadun tae koulutuksessa ja työelämässä. Hankkeella halutaan vahvistaa oikeudellista osaamista sosiaalityössä ja lisätä sosiaalityön tuntemusta hyvinvointioikeuden alalla. Hankkeen pilottikuntina ovat Inari, Kittilä ja Rovaniemi, jotka edustavat melko kattavasti lappilaisia kuntia: Rovaniemi on kasvava kaupunkikeskus, Kittilä matkailu- ja kaivosteollisuuspainotteinen Tunturi-Lapin kunta, ja Inari edustaa Pohjois-Lappia ja saamelaiserityisyyttä. Tavoitteena on, että yhdessä kuntien, kolmannen sektorin ja yksityisten toimijoiden kanssa selvitetään sosiaalihuollon oikeudellisen osaamisen tarpeita ja etsitään uudenlaisia yhteistoimijuuden malleja, organisatorisia ratkaisuja ja toimintakäytäntöjä. Hankkeessa tuotettua tietoa ja osaamista hyödynnetään toteuttamalla sosiaalityön ja hyvinvointioikeuden opintokokonaisuus, jota tarjotaan työelämätahoille ja perustutkinto-opiskelijoille.

Selvitystä varten hankkeen alkuvaiheessa kartoitettiin oikeudellisen osaamisen tarpeita sosiaalityössä. Loka-marraskuussa 2019 hankehenkilökunta vieraili kaikissa kolmessa pilottikunnassa, ja kuntakäyntien jälkeen tapaamisia järjestettiin valvovien viranomaisten (avi, Valvira) ja muiden hanketoimijoiden (VamO-hanke) kanssa. Kuntakäynneillä ja muissa tapaamisissa kerättiin tietoa paikallisista oikeudellisen osaamisen tarpeista ja työhön liittyvistä suoraan lainsäädäntöön linkittyvistä tai sosiaalihuoltolain tavoitteisiin liittyvistä ongelmakohdista. Kaikista tapaamisista tehtiin muistiinpanojen pohjalta muistio, ja lisäksi Valviran tapaaminen tallennettiin äänitteenä.

Kuntakäynneillä toteutettiin hanke-esittely ja oikeudellinen esitys perusoikeuksien ja sosiaalihuoltolain ydinkohdista johdattamaan asiaan. Tapaamisia järjestettiin neljä (Rovaniemellä 2, Inarissa ja Kittilässä 1), ja niihin osallistui yhteensä 28 henkilöä. Suurin osa osallistuneista toimii sosiaalityöntekijän tai palveluesimiehen (Rovaniemellä) nimikkeellä. Muita nimikkeitä olivat mm. suunnittelija (2), neuvolan lähiesimies, työtoiminnan koordinaattori ja hallintolakimies, jotka kaikki olivat Rovaniemen toisessa tapaamisessa. Inarin tapaamiseen osallistui sosiaalityön johtaja, neljä sosiaalityöntekijää (joista yksi vs. sosiaalityöntekijä) sekä tapaamisen alkuun sosiaali- ja terveysjohtaja. Kittilässä paikalla olivat vastaava sosiaalityöntekijä, kaksi sosiaalityöntekijää (toinen vt.) ja koulukuraattori. Työalueet

olivat kaiken kaikkiaan kattavasti edustettuina (lastensuojelu, aikuissosiaalityö, vammaissosiaalityö, vanhussosiaalityö, oppilashuolto, neuvolatoiminta ja perhetyö), joskaan ei kaikilla paikkakunnilla.

Selvityksessä tuodaan esille tietoa kuntakäynneillä ja muissa tapaamisissa ilmenneistä oikeudellisen osaamisen tarpeista. Selvityksen alussa professori Timo Harrikari kuvaa sosiaalityötä ja sen oikeudellistumista ja pohtii oikeudellisen ja sosiaalityön suhdetta. Harrikari toteaa, että juridiikan ja sosiaalityön tulokulmat sosiaaliseen todellisuuteen tapaavat erota, mikä johtuu tieteenalojen erilaisesta ontologiasta ja epistemologiasta. Lähestymistapojen välillä olevan kuilun ylittämiseen tarvitaan siltaa, jonka rakentamisessa SOHOVA-hanke on mukana edistämällä aitoa vuoropuhelua sekä oikeus- ja sosiaalityöväen välillä että tieteiden ja käytännön välillä. Vuoropuhelua käydään kevään ja syksyn 2020 aikana järjestettävissä kuntakohtaisissa työseminaareissa, joissa hyödynnetään selvityksessä esitettyä tietoa ja pyritään vastaamaan selvityksessä ilmenneisiin osaamistarpeisiin.

2. SOSIAALITYÖ JA SEN OIKEUDELLISTUMINEN

2.1. SOSIAALITYÖN KEHITYS SUOMESSA

Sosiaalityö on tieteenala, yhteiskunnallinen käytäntö ja professio. Sille tunnusomaista on sen praktinen ulottuvuus, jossa tieteellinen tieto, yhteiskunnallinen sääntely sekä ammattikunta-kohtainen etiikka ja käytännöllinen osaaminen kietoutuvat erottamattomasti yhteen. Sosiaalityön koulutuksen yliopistoverkosto SosNet on määritellyt sosiaalityön seuraavasti:

“Sosiaalityö on professio ja tieteenala, jolla edistetään yhteiskunnallista muutosta ja kehitystä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä ihmisten ja yhteisöjen voimaantumista ja valtaistumista. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien, kollektiivisen vastuun sekä moninaisuuden kunnioittamisen periaatteet ovat keskeisiä sosiaalityössä. Sosiaalityö kiinnittyy sosiaalityön, yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden teorioihin sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tietoon. Sosiaalityössä työskennellään ihmisten ja rakenteiden parissa elämän ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi.” (SosNet, 2014)

SosNetin määritelmä perustuu sosiaalityön kansainvälisen kattojärjestön sosiaalityön määritelmään. Määritelmä on laaja, mutta siihen sisältyy varsin selkeitä normatiivisia ja epistemologisia kannanottoja; normatiivisesti tarkastellen sosiaalityö sitoutuu ihmisarvon luovuttamattomuuden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, monikulttuurisuuden ja vähemmistöjen kunnioittamisen periaatteisiin. Tietoteoreettisesti tarkastellen sosiaalityön ydin on nykyisin vahvasti empiirisessä yhteiskuntatutkimuksessa, mutta se arvostaa myös vaihtoehtoisia tiedonlajeja. Suomessa sosiaalityön tutkimus ja koulutus ovat eriytyneet sosiaalipolitiikasta, mikä on painanut jälkensä tapaan nojata sosiaalityön tieto empiiriseen sosiaalitutkimukseen.

Sosiaalityön ytimessä on sosiaalisen turvan järjestäminen ja turvaaminen sitä tarvitseville. Sosiaalisen turvan järjestäminen Suomessa on ollut ainakin ns. uuden ajan alusta lähtien oikeudellisesti säänneltyä. Ensimmäisissä säädöksissä sosiaalisen turvan järjestämistä vastuu määriteltiin lähiyhteisöille ja kirkolle (*Pulma* 1994, s. 15–18). Vuoden 1865 kunnallislaisissa sosiaalisen turvan järjestämistä vastuu siirtyi kunnalle (*Harrikari* 2019, s. 114–116). Kunnan järjestämistä vastuu on säilynyt järjestelmällisesti kaikissa sen jälkeisissä sosiaalisen turvan järjestämistä käsittelevissä säädöksissä vuoden 1879 vaivahoitoasetuksesta vuoden 1984 sosiaalihuoltolakiin (mm. *van Aerschot*, 1996) sekä edelleen vuoden 2014 sosiaalihuoltolakiin.

Menneen 1900-luvun aikana sosiaalityötä määrittelevien säädösten määrä lisääntyi ja juridisen viitekehyksen painoarvo vaihteli ajassa. Muutosten taustalla vaikuttivat paitsi yleiset yhteiskunnalliset tendenssit myös sosiaalityön omat oppiparadigmat. Oikeuspoliittisesti tarkastellen lailla toteutetun yhteiskunnallisen sääntelyn määrä lisääntyi dramaattisesti 1900-luvulla. Eriytyisesti toisen maailmansodan jälkeen materialisoitua oikeussääntelyä (*Weber*, 1978) nivottiin osaksi yhteiskuntapolitiikkaa ja sen suomalaiskansallisten tavoitteiden toteuttamista (*Tala*, 1999). Oikeusteoreettisesti muutosta on luonnehdittu siirtymänä kohti oikeuden positiivista muotoa, jossa ennen kaikkea kirjoitetun lain asema on keskeinen (*Tuori*, 2000).

Sosiaalityö ei ole voinut säästyä sitä normittavien säädösten määrän kasvulta. Sosiaalihuollon instituutioihin kohdistuva normitus alkoi lisääntyä erityisesti 1960-luvun kansalaisliikehdinnän jälkeen, jolloin oikeusvaltioperiaatetta alettiin vahvistaa. Kansalaisliikehdintä kritisoi sosiaalihuollon viranomaisten työskentelyn mielivaltaisuutta ja asiakkaiden heikkoa oikeusturvaa. Kritiikin nojalla perustettu vuoden 1971 sosiaalihuollon periaatekomitea muotoili sosiaalihuollon kuusi lainsäädäntöperiaatetta ja neljä yleisperiaatetta. Ensimmäistä kertaa artikuloidut periaatteet toimivat usean sosiaalihuollon saralla 1970- ja 1980-luvuilla toteutetun lainsäädäntö-

hankkeen lähtökohtina. Myös vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (HE 102/1981 vp) ja 1984 lastensuojelulain esitöissä (HE 13/1983 vp) nojattiin periaatekomitean vuosikymmen aiemmin laatimiin periaatteisiin.

Oikeusnormien ja niiden soveltamisen painoarvo sosiaalityön kentällä on vaihdellut. Sosiaalihuoltajien koulutus aloitettiin Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa vuonna 1942. Koulutuksen alkuvaiheessa, 1940- ja 50-luvuilla, huoltotyöntekijöiden oppisisällöissä painottuivat lakisääteiset ja hallinnolliset näkökulmat. Toisen maailmansodan jälkeen valtio kiinnitti erityistä huomiota vapaan huoltotyön organisointiin, ja vuoden 1950 laki sosiaalihuollon hallinnosta painotti kunnallisen huoltotyön hallinnollista järjestämistä. 1950-luvun lopulla suomalaiseen ”huoltotyöhön” tuotiin Yhdysvalloista niin kutsuttu tapauskohtaisen huoltotyön paradigma (mm. *Ahla & Tarvainen* 1959). Tapauskohtaisen huoltotyön lähestymistapa asiakastyöhön oli psykodynaaminen ja sen ydinsisällöksi määriteltiin sosiaalisen diagnoosin laatiminen, jonka nojalla voitaisiin käynnistää sosiaaliterapeuttinen työ. Hallinnollisten ja juridisten painotusten sijaan kiinnostus kohdistui huoltotyöntekijän ja asiakkaan vuorovaikutukseen sekä siinä toteutettuun sosiaaliterapeuttiseen työhön. Yksi sosiaalisen diagnoosin laatimisen aineksista oli kuitenkin lainopillisten reunaehtojen osaaminen ja niitä koskevan todisteaineiston kokoaminen.

Tapauskohtaisen sosiaalityön paradigma on säilynyt sosiaalityön ytimessä. 1970-luvun lopulta yhteisösosiaalityön, 1990-luvulta lähtien ekososiaalisen sosiaalityön ja 2000-luvulla rakenteellisen sosiaalityön työorientaatiot ovat tulleet täydentämään sosiaalityön toteuttamisen kokonaisuutta. Sosiaalityön kohteena olevista eri tasoisista ja laajuudeltaan eri kokoisista sosiaalisista suhdejärjestelmistä rakentuu laaja yhteiskunnallinen reformiohjelma, jonka ytimeen ovat nousseet sosiaalityön kansainvälisen kattojärjestön tunnustamat ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteet (IFSW 2014).

2.2. OIKEUDELLINEN SOSIAALITYÖSSÄ, SOSIAALITYÖ OIKEUDELLISSESSÄ?

Historiallisesta perspektiivistä katsoen sosiaalityö on nuori oppiala ja professio. Siinä missä modernin oikeustieteen perusta on antiikin ajan roomalaisessa oikeudessa ja länsimaisen juristikoulutuksen alkujuuret 1100-luvun italialaisessa yliopistolaitoksessa, sosiaalityön ensimmäiset klassiset tekstit kirjoitettiin 1910-luvulla ja koulutus aloitettiin Suomessa 1940-luvulla.

Lainoppineet yliopistokoulutuksineen ovat tunnetusti olleet olennainen osa suomalaisen yhteiskunnan ylintä sosiaalista kerrostumaa aina 1800-luvun lopulta lähtien.

1990-luvulta lähtien on puhuttu lisääntyvässä määrin sosiaalityön *oikeudellistumisesta*. Oikeudellistumisella tarkoitetaan yhteiskunnallisen ilmiön, asian tai alueen tuleamista tai muuntamista oikeudelliseksi, saattamista oikeudellisen sääntelyn piiriin ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan kohteeksi (*Sinko*, 2000, s. 45–50, ks. myös mm. *van Aerschot*, 1996, s. 2; *Ervasti*, 2012, s. 45–49). Sosiaalialalla tämä on tarkoittanut sosiaalihuollon asiakkaiden yhä laajempien elämissaamailmojen ja sosiaalityön ammattilaisten arkipäiväisen työn määrittelemistä hienojakoistuvan ja lisääntyvän oikeussääntelyn alaan. Tendenssiä on luonnehdittu usein vääjäämättömän omalakisena ja teleologisena. Taustalla on kuitenkin nähtävissä useita oikeudellistumista edistäneitä trendejä. 1980-luvulta lähtien Suomi avasi rahoitusmarkkinoitaan ja kytkeytyi aiempaa tiiviimmin globaaleihin talousjärjestelmiin sekä niiden sääntelyyn. Euroopan Unionin liittyminen 1990-luvulla on tuonut kansalliselle kentälle oman sääntelyalansa, EU-oikeuden. Kansainvälisiä ihmisoikeusjulistuksia on nähty aina maailmansotien välisen Kansainliiton ajoista lähtien, mutta 2000-luvulla kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittavuus suhteessa kansalliseen sääntelyyn on noussut aivan uudelle tasolle. Oma lisänsä oikeussääntelyn lisääntymiseen ja hienojakoistumiseen nimenomaisesti sosiaalialalla on tuonut 1990-luvulta lähtien uudistettu perusoikeussääntely, joka on perustavasti vaikuttanut 2000-luvulla kaikenlaisiin sosiaalialan lainsäädäntöhankkeisiin.

Voi siten hyvällä syyllä väittää, että sosiaalityö ja sosiaalityöntekijöiden koulutus ovat 2010-luvulla olleet aivan uudenlaisten lainopillisten osaamiskysymysten, -vaateiden ja -haasteiden äärellä. Sosiaalityön näkökulmasta suurin periaatteellinen kysymys on ollut ”oikeuden” paikka sosiaalityössä; sosiaalityötä kun voitaisiin toteuttaa lähtökohtaisesti ilman ensimmäistäkään oikeusnormia. Mihin siis oikeutta sosiaalityössä tarvitaan? Ja edelleen Bourdieuta (*Bourdieu*, 1984) mukailen, kenen ehdoilla sosiaalityötä toteutetaan, kenen kentällä toimitaan ja mikä on siellä tarvittava sosiaalinen, kulttuurinen tai oikeudellinen pääoma? Nykyisin omaksuttu ihmisoikeuslähtöinen sosiaalityö on hyvin linjassaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden velvoitteiden kanssa, mutta kansallinen oikeussääntely saattaisi hyvinkin olla ristiriidassa sosiaalityön eettisten periaatteiden kanssa, kuten Saksassa tapahtui ennen toista maailmansotaa (*Rauhala & Harrikari*, 2020). Yksi sosiaalityön toteuttamisen keinoista on kansalaistottelemattomuus, joka nostaa esiin oikeuden legitimitteettikysymykset.

Sen lisäksi, että ammattikuntien välillä esiintyy toisinaan käytännöllisiä arvostuseroja ja näkemyksellisiä ristivetoja, sosiaali- ja oikeustieteiden välillä on tieteen kentälläkin ollut haasteellista rakentaa yhteistä näkymää todellisuuteen. Juridiikan ja sosiaalityön, lainoppineen ja sosiaalityöntekijän, tulokulmat sosiaaliseen todellisuuteen tapaavat erota. Tavallisimmin tulokulmien eroa luonnehditaan saksan kielen käsitteillä *sein* ja *sollen*, oleminen ja pitäminen (Ervasti, 2012, s. 45–49; Tuori 2000, s. 138–146). Kun sosiaalityön taustalla oleva sosiaaliteoria katsoo oikeutta kerrostuneen (stratified) reaalimaailman oikeudellisina käytäntöinä ja juridiikkaa lähtökohtaisesti yhtenä sen diskursiivisista ulottuvuuksista (Niemi-Kiesiläinen ym., 2006), normatiivisen oikeustieteen tulkinnat maailmasta ovat oikeusdogmaattisia ja nojaavat legitimeihin oikeusperiaatteisiin, -lähdeoppiin ja -systematiikkaan. Lähestymistapojen välillä on usein ontologinen ja epistemologinen kuilu, jota harvoin on yritetty tosissaan ylittää synteesejä rakentamalla.

Mikäli periaatteelliset ja oikeuden legitimeettiin liittyvät kysymykset sulkeistetaan ja otetaan ne annettuina, oikeudellistuminen, oikeussääntelyn lisääntyminen ja hienojakoistuminen tuottavat sosiaalityöhön käytännöllisiä haasteita. Kysymys kuuluu, mitä kaikkea oikeudellista osaamista sosiaalityöntekijän tulisi omata ja hallita osaamisvaatimusten kiristyessä? Näihin vaatimuksiin oman lisänsä tuo sosiaalityön prosessuaalinen luonne ja toteuttamisen tapa, jossa oikeudellista osaamista vaativat tilanteet ilmaantuvat ennakoimatta ja oikeudellinen päätöksenteko joudutaan toteuttamaan arkipäivässä ja seurauksiltaan epävarmuuden oloissa. Tässä suhteessa sosiaalityön arkipäiväiset prosessit ja sosiaalityön asiakkaiden elämänpiirin tuottama ylilyöksellisyys saattavat jopa edellyttää laadullisesti erilaisia valmiuksia oikeudelliseen harkintaan ja osaamiseen kuin esimerkiksi tuomioistuimissa toteutettava oikeudellinen harkinta ja päätöksenteko.

Sosiaalityön yliopistokoulutusta Suomessa tarjoavien koulutusyksiköiden yhteistyöverkosto SosNet on vuonna 2017 määritellyt sosiaalityön koulutuksen osaamisalueet. Käytännössä osaamisalueet tarkoittavat tietoja, taitoja ja muita kompetensseja, joita sosiaalityön yliopistokoulutuksesta valmistuvan sosiaalityön maisterin tulisi minimissään hallita. Osaamisalueita on yhdeksän, yhtenä niistä oikeudellinen osaaminen. SosNetin mukaan sosiaalityön oikeudelliseen osaamiseen kuuluu:

“Sosiaalityön **lähtökohtana** on perus- ja ihmisoikeuksien **tuntemus** sekä **niiden toteutumisen edistäminen ja varmistaminen**. Sosiaalityöntekijän **tulee tuntea**

sosiaalityön oikeudellinen ympäristö sekä sosiaalityöntekijän rooli julkisen vallan käyttäjänä. Sosiaalityö **edellyttää** osaamista asiakasprosesseissa tehtävistä oikeudellisista päätöksistä. Sosiaalityöntekijän **tehtävänä** on varmistaa asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen ja sosiaalityössä tehtävien päätösten oikeudellisten vaikutusten arviointi.” (SosNet, 2017)

Osaamisalueen määrittelyssä ja sosiaalityöntekijälle langetetuissa modaliteeteissa tulevat hyvin esille nykyiset oikeudellisen osaamisen haasteet ja vaatimukset sosiaalityössä. Sosiaalityön perustana olevat ”perus- ja ihmisoikeudet” tulee tuntea, jotta niitä voidaan ”edistää ja niiden toteutuminen varmistaa”. Niin ikään yksittäisen sosiaalityöntekijän tulee tuntea ”oikeudellinen ympäristö” ja ”roolinsa julkisen vallan käyttäjänä”. Tuntemista konkreettisempi on edellytys osaamisesta, joissa ”asiakasprosesseissa tehdään oikeudellisia päätöksiä”, sekä sosiaalityöntekijälle nimenomaisesti säilytetty tehtävä ”varmistaa asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen” ja sosiaalityössä tehtävien ”pätösten oikeudellisten vaikutusten arviointi”.

3. SOSIAALITYÖ PILOTTIKUNNISSA

3.1. PILOTTIKUNTIEN ERITYISPIIRTEITÄ

Pilottikunnat ovat kansallisessa mittakaavassa tarkasteltuna varsin erityislaatuisia. Kunnat ovat pinta-alaltaan laajoja, väestömäärältään vähäisiä ja väestötiheydeltään harvaan asuttuja. Lapin väestön osuus Suomen koko väestöstä vuonna 2018 oli vajaa 3,5 prosenttia. Kolmen tarkastellun kunnan alueilla asuvien osuus koko Lapin alueen väestöstä on kuitenkin varsin merkittävä, siitä lähes puolet (41,2 %). Rovaniemen väestömäärä on tarkasteltavista kunnista selvästi suurin (63 000), Inarin ja Kittilän väestömäärät ovat siitä vain kymmenyksen (Inari 6 900, Kittilä 6 500). Kunnat ovat kansallisessa mittakaavassa tarkastellen myös harvaan asuttua seutua. Kansallisen väestötiheyden keskiarvoon nähden (18 asukasta neliökilometrillä) Rovaniemen väestötiheys on hieman alle puolet. Inarissa ja Kittilässä väestötiheys jää reilusti alle yhden asukkaan neliökilometrillä.

Lapin alueen väestö on ikärakenteeltaan jonkin verran vanhempaa kuin maassa keskimäärin. Erityisesti Inarissa yli 65-vuotiaiden osuus on kasvanut ja alle 18-vuotiaiden osuus laskenut silmin nähden havaittavasti 2010-luvulla. Nettomuutossa Lappi on ollut pääosin asukkaitaan menettävä alue. Nettomuutto Lapissa vuosina 2010–18 on ollut -4.4 tuhatta asukasta kohden.

Inarista on tullut vuosikymmenen loppua kohden tultaessa muuttovoittoinen kunta, kun taas Kittilässä poismuutto on lisääntynyt aivan viime vuosien aikana. Ulkomaalaistaustaisten ja ulkomaan kansalaisten osuus kunnan asukkaista on yleisesti ottaen hyvin matala.

Lapin alueen elinkeinorakenne noudattelee pitkälti kansallista elinkeinorakennetta, siitä erotuvine pienine nyansseineen. Maa- ja metsätalouden sekä julkisen hallinnon palveluksessa olevien osuudet ovat Lapissa hieman kansallista korkeammat. Vastaavasti teollisuuden ja palveluiden osuus elinkeinorakenteessa on kansallista tasoa matalampi. Tarkempi silmäys kuntatasolle tekee näkyväksi paikallisia erityispiirteitä. Teollisuuden osuus Lapin elinkeinorakenteessa oli vuonna 2010 12,8 prosenttia, mutta tarkastelluissa kunnissa samainen osuus vaihteli 2–5 prosentin välillä. Palvelujen tuottamisen osalta Inarin ja Kittilän osuudet nousevat selvästi maakunnallisen ja kansallisen keskiarvon yläpuolelle. Kummassakin matkailun ja majoituspalveluiden osuus elinkeinorakenteessa on lähes kolmasosa. Hallinto- ja yliopistokaupunki Rovaniemen elinkeinorakenteen tunnusomainen piirre on julkisten palvelujen tuottamisesta toimeentulonsa saavien korkea osuus. Kunnassa on myös kansallista tasoa korkeampi väestön koulutustaso ja korkea-asteen koulutuksen saaneen väestön osuus.

Lapin kuntien pienituloisuusaste on hieman korkeampi kuin kansallisesti keskimäärin. Ero ei tällä tasolla tarkasteltuna ole kovin suuri, mutta kuntatasolla tarkasteltuna 2010-luvulla on taloustilanteessa tapahtunut merkittäviä muutoksia kaikissa kolmessa tarkastellussa kunnassa; pienituloisuusaste on laskenut voimakkaasti ja toimeentulon hankkiminen helpottunut. Työllisten osuus väestöstä on kolmessa kunnassa ollut korkeampi kuin muualla Lapissa. Kittilässä työllisten osuus on ollut jopa korkeampi ja pitkäaikaistyöttömien matalampi kuin koko maassa keskimäärin. Toimeentulotukea saaneiden, ja edelleen toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden osuudet ovat maan keskiarvon alapuolella. Lapissa niin ikään nuorisotyöttömyys on läpi 2010-luvun ollut selvästi suhteellisesti korkeammalla tasolla kuin maassa keskimäärin. Vuosikymmenen loppua kohden tultaessa 18–24-vuotiaiden nuorten työllisyystilannekin on selvästi parantunut.

Tarkastellaan lopuksi kahta paikallista hyvinvointi-indikaattoria eli normirikkomuksia ja lastensuojelun tilannetta kunnissa. Rikollisuus Lapin alueella on vähäisempää kuin muualla maassa, mikäli alioikeuksissa tuomittujen 15-vuotiaiden määrä suhteutetaan tuhanteen vastaavan ikäiseen. Normirikkomuksilla on kuitenkin Lapin alueella omat tunnusomaiset piirteensä. Omaisuusrikokset ovat vähäisempiä, mutta henkeen ja terveyteen kohdistuvat, ja erityisesti päihtyneenä toteutetut teot, selvästi yleisempiä kuin maassa keskimäärin. Rovaniemellä, joka

on maakunnallinen keskus, huumausainerikokset ovat yleisempiä kuin maassa keskimäärin. Lastensuojelun osalta Lapin kunnissa ei ole nähtävissä kansallisista trendeistä poikkeavia kehityskulkuja. Yhden vanhemman perheet ovat Lapissa keskimäärin hieman yleisempiä kuin koko maassa, mutta prosentuaaliset erot eivät ole suuria.

Yhteenvetona kolmesta tarkastellusta kunnasta voi todeta, että kaikki kolme kuntaa ovat kansallisessa ja keskinäisessä vertailussa melko erityislaatuisia. Tunnusomaista niille ovat niiden suuret maa-alueet ja harva asutus, josta johtuu, että välimatkat ovat pitkiä. Kuntien väestö on iältään hieman vanhempaa ja elinkeinorakenne jonkin verran maa- ja metsätalospainotteisempi kuin Suomessa keskimäärin. Viimeinen 10 vuotta on ollut kaikissa kolmessa kunnassa talouskasvun, vaurastumisen ja kasvavan työllisyyden aikaa, joka on näkynyt muun muassa perheiden toimeentulovaikeuksien vähentymisenä. Erityisesti nuorten 18–24-vuotiaiden työllisyystilanne on parantunut 2010-luvun viimeisinä vuosina. Kaikki mainitut tekijät näkyvät ja tuottavat omanlaisia haasteitaan oikeudelliselle osaamiselle sosiaalityössä.

3.2. SOSIAALITYÖN HAASTEITA

3.2.1. YLEISIÄ HAVAINTOJA

Kunnan koko vaikuttaa osaltaan siihen, minkälaisia haasteita työssä esiintyy. Asukasluvultaan pienet kunnat ovat Lapissa pinta-alaltaan suuria, mikä vaikuttaa palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Pienessä kunnassa työntekijät eivät pääse erikoistumaan ainakaan kovin nopeasti, vaan työtehtävien kirjo voi olla hyvinkin laaja. Kollegojen tuki on vähäistä, sillä samankaltaisten asioiden kanssa työskentelevää kollegaa ei välttämättä ole omassa kunnassa lainkaan. Yksittäisen työntekijän oikeudellisen osaamisen vaatimus korostuu, kun matalan kynnyksen nopeaa konsultaatioapua ei ole saatavilla.

Kuntien käytössä oleva oikeudellinen asiantuntemus vaihtelee kunnan koon mukaan. Rovaniemellä on kaupungin palveluksessa oleva lakimies, jolta voi kysyä neuvoa sosiaalityöhön liittyvissä asioissa esimiehen välityksellä. Muilla kunnilla ei ole omaa juristia, ja lainopillisia neuvoja kysytään mm. aluehallintovirastosta (avi) ja joskus ministeriöstä. Lähikuntien kollegoita saatetaan konsultoida, mutta esimerkiksi Kuntaliittoa ei koeta tahona, jolta saisi neuvoja oikeudellisissa kysymyksissä.

Suomessa tehdään sosiaalityötä pienin resurssein verrattuna muihin Pohjoismaihin. Taloudellinen tilanne on useissa kunnissa aika heikko ja resursseissa on puutteita pitkäaikaisesti. (Saarinen ym. 2012, s. 413.) Pätevien työntekijöiden rekrytointi ja työntekijöiden vaihtuvuus ovat haasteita erityisesti pienissä kunnissa, jotka eivät houkuttele työntekijöitä suurten kuntien tavoin. Työntekijöiden vaihtuvuuteen vaikuttaa jonkin verran se, että uusilla työntekijöillä on toisinaan epärealistisia odotuksia työtä kohtaan. Lapin kunnissa pätevien työntekijöiden tilanne on ollut viime vuosina hyvä, ja esimerkiksi vuoden 2018 osaamiskartoitukseen vastanneet sosiaalityöntekijät (120) olivat kaikki päteviä tehtävään, jossa työskentelevät (Martin ym. 2018, s. 39). Valviran mukaan tilanne on kuitenkin muuttumassa osittain eläköitymisten seurauksena.¹ Kuntakäyntien aikana kaikissa pilottikunnissa oli riittävä määrä työntekijöitä, joista osa kuitenkin epäpäteviä (alan opiskelijoita). Helmikuun alussa 2020 pilottikunnissa oli avoimena yhteensä yksi sosiaalityöntekijän virka, ja lisäksi Rovaniemellä haettiin määräaikaista sijaisia ja kesätyöntekijöitä (kuntarekry.fi).

Muodollisesti pätevät työntekijät joutuvat kantamaan tavallista enemmän vastuuta silloin, jos epäpäteviä on paljon. Sosiaalityöntekijöiden kuormittuminen on kuitenkin monen tekijän summa. Yhtenä yhteiskunnallisena tekijänä on köyhyyden lisääntyminen ja pitkittyminen, joilla on vaikutusta asiakasmääriin ja asiakkaiden elämäntilanteisiin. (Saarinen ym. 2012, s. 413–414.) Yksittäistä sosiaalityöntekijää voi kuormittaa luoviminen organisatoristen suhteiden viidakossa, jossa asiakkaan etua pitää ehkä ajaa joskus vastoin totuttuja tapoja. Yksittäisten työntekijöiden pyristelyt asiakkaiden asioissa eivät pitkällä tähtäimellä ole kovin tehokkaita ja voivat johtaa työntekijöiden uupumiseen. Ratkaisuksi tarvitaan pysyviä yhteistoimintamalleja. (Virokannas 2017, s. 123–124.)

Uusille työntekijöille sosiaalityön vaativuus ja kuormittavuus voivat tulla yllätyksenä. Saarisen ym. mukaan suomalaiset sosiaalityöntekijät ovat hyvin kuormittuneita. Sosiaalityöntekijät kohtaavat ristiriitoja työssään ja työntekijät, joilla on vähän työkokemusta, kokevat ristiriitoja muita enemmän. (Saarinen ym. 2012, s. 411 ja 413.) Pienissä kunnissa työolosuhteita auttaa sosiaalityöntekijöiden joustavuus. Työntekijät suuntautuvat laaja-alaisesti sosiaalityöhön ja ovat jossain määrin valmiudessa ottamaan kollegojen tehtäviä hoitaakseen esimerkiksi sairastapausten aikana tai työntekijän vaihtuessa.

¹ Osaamiskartoitukseen (2018) vastanneista sosiaalityöntekijöistä 13 % oli jäämässä eläkkeelle viiden vuoden sisällä (Martin ym., s. 30).

Sosiaalityön arvostus herätti keskustelua sekä hankkeen avausseminaarissa että valvovien viranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa. Sosiaalipalveluiden johtotehtävissä ei yleensä ole sosiaalityön ammattilaisia vaan terveydenhuollon asiantuntijoita. Sosiaalityön asema kaipaa vahvistusta. Työtä ei aina arvosteta tarpeeksi, eikä ammattikunta ole profiloitunut kovin selkeästi. Ulkopuoliset eivät välttämättä tunne eroa sosionomin ja sosiaalityöntekijän ammattinimikkeiden välillä, ja joissain kunnissa voidaan vähätellä pätevyysvaatimuksia tai työntekijöiden tarvetta ylipäättään (Puumalainen 2018). Ammattikunnan selkeämpi profilointi antaa mahdollisuuksia lisätä paitsi ulkopuolista arvostusta myös sosiaalityöntekijöiden itsearvostusta.

Yhteistä kaikissa kunnissa on tarve viranomaisten välisen yhteistyön lisäämiseen erityisesti terveydenhuoltoon ja koulutoimeen liittyvillä työalueilla. Yhteistyön tarve nousi esiin myös edunvalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Oppilaitosten, oppilashuollon ja sosiaalityön välinen yhteistyö koettiin osin toimivaksi ja osin puutteelliseksi. Henkilösuhteet tai niiden puuttuminen vaikuttivat usein vahvasti yhteistyön toimivuuteen. Toimiva yhteistyö perustui hyviin henkilösuhteisiin, kun taas heikon yhteistyön taustalla vaikutti olevan epäluottamus sosiaalityötä kohtaan.

Valvova viranomainen kiinnitti huomiota kuntien ongelmalliseen kaksoisrooliin palveluiden järjestäjänä ja palveluita valvovana tahona. Järjestämisvelvollisuuden lisäksi kunnan vastuulla on myös valvoa ostopalveluiden laatua, mikä kuitenkin käytännössä jää monessa kunnassa vähäiseksi. Valviran keväällä 2019 tekemän kyselyn mukaan kunnat toteuttavat valvontatehtäväänsä huonosti ainakin lastensuojelun sijaisyksiköissä.² Vuoden 2019 vanhuspalvelukohu kertoo, ettei kunnan valvonta toimi muuallakaan.³ Puutteita on Valviran mukaan sekä sopimusoikeudellisessa osaamisessa että sopimusten roolin ja valvontavastuun ymmärtämisessä. Epäkohtiin puututtaessa kunnat piiloutuvat tuottajasopimusten taakse eivätkä hoida valvontatehtäväänsä asianmukaisesti. Sopimus ei kuitenkaan ole lainsäädännön yläpuolella, joten sen varjolla kunta ei voi vältellä lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Sopimukset ovat myös jäykkiä eivätkä mahdollista asiakkaan edun mukaista toimintaa muuttuvissa tilanteissa. Kilpailutus

² Valviran kyselyyn vastasi 381 sijaishuoltoyksikköä, ja kysely kohdistui vuoteen 2018. Lähes puolet yksiköistä (47 %) vastasi, ettei kunta ollut tehnyt viimeisen vuoden aikana yhtään valvontakäyntiä. Kooste kyselystä: Sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumien ja pääsy lasten- ja nuorisopsykiatrian alojen palveluihin. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). 9.10.2019. Saatavilla https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Lasten_ja_nuorten_oikeuksien_toteutuminen.pdf/2254ee98-f685-be57-e200-3d2f1b7236e7?t=1570601952640 Sivulla käyty 6.2.2020.

³ Ks. uutisointia aiheesta esim. ”Hoivakriisi ryvetti yhtiöiden maineen.” HS 29.10.2019.

tuntuu istuvan huonosti sosiaalipalveluiden tuottamiseen, eivätkä kovat tuottotavoitteet sovi esimerkiksi vanhusten hoivaan (*Sutinen HS 6.2.2020*).

3.2.2. PALVELUIDEN TOTEUTTAMINEN JA SAATAVUUS

Mielenterveyspalveluiden puute erityisesti lapsille ja nuorille oli yhteistä hankkeen pienemmille kunnille. Kittilässä tilanne on jonkin verran Inaria parempi mm. Lapin keskussairaalan (LKS) Varhain-toiminnan⁴ ansiosta. Rovaniemellä todettiin, että lastensuojelun ja terveydenhuollon välillä on usein erimielisyyttä mielenterveyspalveluiden tarpeesta. Kun lapsella tai nuorella on lastensuojelun tuki, mielenterveyspalveluiden tai hoidon saaminen voi vaikeutua. Sosiaalihuoltolain (SHL, 1301/2014) esitöissä todetaan, että yksi lastensuojelun suurimpia pulmia on mielenterveyspalveluiden saatavuus ja lastensuojelun ja psykiatrian välisen rajapinnan määrittelemättömyys (HE 164/2014 vp. s. 50).

Erimielisyyttä on myös aikuisten palvelutarpeesta kaikissa kunnissa. Epäselvyyttä on ollut erityisesti siitä, kenen kustannettavaksi palvelut kuuluvat. Esimerkiksi puheterapia ja toimintaterapia voivat kuulua joko sosiaalisen kuntoutuksen tai terveydenhuollon piiriin. Asiakkaan kannalta ei ole niinkään merkityksellistä, maksaako kustannukset terveydenhuolto vai sosiaalihuolto, jos vain tarvittava palvelu järjestyy.⁵

Lapsiperheille suunnattuja palveluja on Rovaniemellä enemmän kuin muualla. Rovaniemellä on perheneuvola, ja perhepalveluiden oikeudellisen yksikön uusi työryhmä antaa erovanhemmille keskusteluapua ennen lastenvalvojan tapaamista. Lisäksi seurakunta tarjoaa perhetyötä. Pienissä kunnissa sen sijaan ei ole peruskouluikäisille lapsille ja heidän vanhemmilleen perheneuvolapalveluita eikä perheasioiden sovitteluun liittyviä palveluita. Kittilässä toimii sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja seurakunnan yhteistyöllä toteutettu lapsiperheiden palveluohjauspuhelin, joka päivystää neljänä päivänä viikossa. Perheneuvoloiden puuttumiseen voi vaikuttaa se, että psykologeja on vaikea saada pieniin kuntiin.

Asiakkaan oikeus sosiaaliamiehen antamaan neuvontaan ja muihin palveluihin on toteutettu kaikissa pilottikunnissa ostopalveluiden avulla. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja

⁴ LKS:n nuorisopsykiatrian varhain-toiminta on konsultatiivista palvelua yläkouluikäisten nuorten kanssa työskenteleville ja tapahtuu nuoren omassa ympäristössä peruspalveluiden kanssa.

⁵ Etelä-Suomessa on surullisia esimerkkejä siitä, miten mielenterveyspalvelut loppuvat, kun asiakas siirtyy terveydenhuollosta sosiaalihuoltoon, vaikka tarvetta palveluille vielä olisi (*Salo 2019, s. 119 ja 253*).

oikeuksista annetussa laissa (asiakslaki, AsL 812/2000) säädetään kunnan velvollisuudesta nimetä sosiaaliasiamies, jonka tehtävänä on toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi (AsL 24 §). Asiamiehen tehtäviin kuuluu myös seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Kaikki hankkeen pilottikunnat ostavat sosiaaliasiamiespalvelun samalta turkulaiselta toimijalta (Merikratos Sosiaalipalvelut Oy), jonka palvelua käyttää 16 Lapin kuntaa yhteensä 21 kunnasta. Viidellä Meri-Lapin kunnalla (Kemi, Keminmaa, Tervola, Tornio ja Ylitornio) on yhteinen sosiaaliasiamies, joka työskentelee Kemin Kriisikeskus Turvapoijussa.

Saamenkielisellä asiakkaalla on saamen kielilain (106/2003) mukaan oikeus käyttää saamen kieltä asioidessaan saamelaisalueen viranomaisessa. Asiakslain 4.2 §:n mukaan sosiaalihuolto toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan äidinkieli ja kulttuuritausta. Inarin kunta kuuluu saamelaisalueeseen, mutta kunnassa ei ole saamenkielistä sosiaalityöntekijää. Lapin ainoa saamenkielinen sosiaalityöntekijä työskentelee Enontekiöllä. Saamenkieliset eivät juuri vaadi omakielisiä palveluja, vaikka tarvetta ja oikeus palveluihin olisi (*Heikkilä* ym. 2013, s. 155). Mahdollisuutta lakisääteisen palvelun käyttöön pitäisi tarjota viranomaisen aloitteesta, vaikka asiakas ei sitä vaatisikaan. On kuitenkin mahdotonta tarjota palvelua, jota ei ole olemassa.

3.3. OIKEUDELLINEN OSAAMINEN

3.3.1. LAKIEN SISÄLTÖ JA SOVELTAMINEN

Sosiaalityöllä edistetään ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista, ja lakeja on sovellettava niin, että nämä oikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin. Alaan liittyviä lakeja on yli sata, joten ei ole ihme, jos sääntely koetaan monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi (ks. esim. *Puumalainen* 2018). Kaikkia lakeja ei tarvitse hallita, mutta keskeinen sääntely ja omaan työalaaan liittyvät säädökset on tunnettava samoin kuin eri lakien suhteet toisiinsa. Samaa asiaa koskevaa sääntelyä voi olla monessa eri laissa. Esimerkiksi vammaispalveluiden järjestämisen yleislakeja ovat sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki (THL, 1237/2010), joiden lisäksi erityislain tasoista sääntelyä on muun muassa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (vammaispalvelulaki, 380/1987), vammaisetuksista annetussa laissa (570/2007) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki, 519/1977). Asiakkaan etu ja yleiset oikeudelliset periaatteet ratkaisevat, mitä lakia sovelletaan ja miten sitä sovelletaan.

Sosiaalityössä ratkaisuja tehdään tapaus- ja tilannekohtaisesti. Yksittäisten tilanteiden ratkaisuissa sääntely jättää ratkaisijalle harkintavaltaa, jota ei kuitenkaan käytetä oikeudellisessa tyhjiössä. Vaikka lainsäädännöstä ei löydy yksityiskohtaisia ohjeita jokaisen yksittäisen tapauksen ratkaisemiseksi, ovat sääntelyn tavoitteet ja taustalla vaikuttavat arvot ja periaatteet ohjaamassa ratkaisijaa päätöksenteossa. Päätöstä tehdessään ratkaisijan on valittava sellainen vaihtoehto, jossa asiakkaan etu ja ihmis- ja perusoikeudet toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla ja joka myös muilta osin (kuten muoto- ja menettelyseikoissa) täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

Osa esimiehistä näki puutteita siinä, miten työntekijät hahmottavat heille kuuluvat vastuut ja velvollisuudet. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) sisältöä ei tunneta riittävän hyvin. Työntekijälle ei ole välttämättä selvää, että hän on vastuussa tekemistään päätöksistä, vaikka toimisi esimiehen ohjeiden mukaan. Lastensuojelun uudet työntekijät tuntevat yleensä vain lastensuojelulain, eivät muuta alaan ja työtehtäviin liittyvää lainsäädäntöä.

Valvovan viranomaisen mukaan puutteita on erityisesti menettelysäännösten tuntemisessa. Asioita ei välttämättä hoideta hallinnollisesti oikein, eikä viranomaisen selvityspyyntöihin tai asiakkaan (tai omaisen) tekemään muistutukseen osata aina vastata asianmukaisella tavalla. Päätösten perustelut ovat puutteellisia, jos perusteluna on vain viitattu yksittäiseen lainkohtaan avaamatta ollenkaan, miksi ja miten kyseistä lainkohtaa on juuri tietyssä yksittäisessä tapauksessa sovellettu. Menettelysäännösten osaamiseen on kiinnittänyt huomiota myös apulaisoikeuskansleri, jonka mukaan sosiaalityöntekijöiden peruskoulutuksessa opetetaan hallintojuridiikkaa liian vähän, vaikka sosiaalityöntekijät tekevät usein hallintopäätöksiä (Puumalainen 2018).

Sosiaalialaan liittyvälle lainsäädännölle on ominaista jatkuva muutos. Tuleva sote-uudistus yhtäältä lisää muutospainetta ja toisaalta jarruttaa uudistusten toteuttamista.⁶ Käytännön työssä on oltava perillä tulevista lakimuutoksista ja -uudistuksista sekä seurattava myös tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien tulkintalinjoja työhön liittyvissä kysymyksissä.

⁶ Yhtenä esimerkkinä tästä on vammaispalvelulain uudistus, joka oli kytköksissä sote-uudistukseen. Tavoitteena oli säätää kokonaan uusi vammaispalvelulaki, jossa yhdistyisivät kaksi vammaispalveluita koskevaa erityislakia (kehitysvammalaki ja vammaispalvelulaki). Sote-uudistuksen jäätyä toistaiseksi toteutumatta ja hallituksen vaihduttua myös vammaispalvelulain uudistus jäi kesken (ks. HE 159/2018 vp).

3.3.2. KONKREETTINEN TUKI YKSITTÄISSÄ PÄÄTÖKSISSÄ

Pienissä kunnissa sosiaalityö on luonteeltaan yksinäistä. Tukea päätöksenteossa kaipaavat erityisesti nuoret ja kokemattomat työntekijät, joilta voi puuttua kollegoiden ja työyhteisön tuki lähes kokonaan. (Puumalainen 2018.) Kuntien välinen yhteistyö tuo tähän jonkin verran apuja esimerkiksi työntekijöiden yhteisillä päivillä, joita toteutetaan vaihtelevasti. Tunturi-Lapin sosiaalityöntekijät kokoontuvat säännöllisesti, mutta kaikilla alueilla yhteisiä kokoontumisia ei ole säännönmukaisesti.

Pienessä yksikössä apua voi kysyä naapurikuntien kollegoilta. Kunnissa on kuitenkin erilaisia käytäntöjä esimerkiksi siinä, missä määrin ja minkä suuruisina erilaisia tuloja ja vähennyksiä otetaan huomioon elatusavun laskemisessa. Kaikkiin ratkaisuihin sopivaa valmista kaavaa ei ole olemassa, ja nykyinenkin ohje on aikaansa jäljessä esimerkiksi siinä, että vuoroasumistilanteita ei ole huomioitu.

On varmasti haastavaa lähes yksin miettiä, mikä on kohtuullista ja mikä on riittävää. Kun päätöksen pystyy perustelemaan asianmukaisesti ja se on sekä lakien ja ohjeistuksen että asiakkaan edun mukainen, on päätös tehty riittävän hyvin. Varmuutta päätöksentekoon tuo paitsi kokemus myös lakien ja niiden taustalla vaikuttavien periaatteiden hyvä tuntemus. Lapsen edun periaate on ensisijaisessa asemassa silloin, kun käsitellään lapsen liittyviä asioita. Tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisusta ja linjauksista voi saada käytännön soveltamistilanteisiin apua, ja ainakin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta haetaan jonkin verran tukea päätöksentekoon.

3.3.3. VALITUSPROSESSIT

Muistutukset ja valitukset ovat osa sekä asiakkaan oikeusturvaa että sosiaalityöntekijän työtä. Alusta asti hyvin ja lainmukaisesti perustellun päätöksen takana on turvallista seistä, eikä vastaaminen koidu liian työlääksi. Aina valitusprosessit eivät ole ennaltaehkäistävässä, mutta ennakkoon voidaan vaikuttaa huolellisella asiakkaiden kuulemisella ja mahdollisimman selkeästi avatuilla viranomaisen näkökulmilla ja päätöksen perusteluilla. Mahdollinen kiire aiheuttaa painetta nopeaan toimintaan, mutta huolellinen valmistelu voi edesauttaa jatkoyhteistyötä asiakkaiden kanssa.

Valvova viranomainen on kiinnittänyt huomiota sekä päätösten perusteluihin että muistutuksiin ja selvityspyyntöihin vastaamisen vaihtelevaan tasoon (ks. kohta 2.2.1.).

Omaisien tekemään muistutukseen on saatettu vastata niin, että kerrotaan asiakkaasta salassa pidettäviä tietoja, joilla ei muistutuksen kannalta ole edes merkitystä. Viranomaiselle annettussa selvityksessä sorrutaan helposti ympäröiväisiin selittelyihin sen sijaan, että vastattaisiin itse asiaan. Muistutukset, kantelut ja selvityspyynnöt tulisi voida käsitellä työhön kuuluvana välttämättömyytenä, joihin vastatessa keskitytään varsinaiseen asiaan. Tulkintatilanteet eivät ole yksiselitteisiä, eivätkä edes oikeusoppineet ole aina yksimielisiä jonkin asian ratkaisusta. Siksi ei pidä hätkähtää, jos joku kyseenalaistaa tehdyn päätöksen.

Toisinaan asiat etenevät tuomioistuimen käsittelyyn, ja silloin viimeistään asia pitäisi antaa oikeudellisen asiantuntijan hoidettavaksi. Yksikin pitkä valitusprosessi voi työllistää pienen kunnan työntekijöitä kohtuuttomasti, jos aika kuluu vastineiden kirjoittamiseen, eikä ydintehtävään jää riittävästi aikaa. Eräissä kunnassa pitkittynyt oikeusprosessi ei enää ollut kenenkään edun mukaista, vaan se tuntui työn häiritsemiseltä ja jopa kiusaamiselta, etenkin kun prosessiin liittyi myös sosiaalityöhön kohdistuvia perättömiä väitteitä. Prosessi tuntui lisäksi jakavan sekä kuntalaisia että kunnan toimijoita eri leireihin.

3.3.4. ULKOMAALAISIASIAT

Ulkomaalaiset ja tilapäisesti paikkakunnalla oleskelevat herättivät kysymyksiä erityisesti Inarissa. Lähtökohtaisesti jokainen Suomessa oleskeleva on oikeutettu välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (Suomen perustuslaki, 731/1999, 19 §). Tätä laajempi yhteiskunnan tuki on rajatumpaa ja pääsääntöisesti henkilön kotikunnan vastuulla, muttei suinkaan poissuljettua ulkopaikkakuntalaisilta tai ulkomaalaisilta. Asiaa säännellään tarkemmin sosiaalihuoltolaissa (12 § ja 57 §), toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997, 2 §) ja kotikuntalaissa (201/1994).

Lastensuojeluun ja lapsen huoltoon ja tapaamiseen tai elatukseen liittyvät asiat voivat mutkistua, jos osa perheenjäsenistä (tai koko perhe) on ulkopaikkakuntalaisia tai ulkomaalaisia. Kiireellisissä tapauksissa myös muu kunta kuin henkilön kotikunta voi olla vastuussa esimerkiksi lastensuojelutoimenpiteestä (SHL 12 §). Lapsikaappausuhka voi olla todellinen lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvässä riidassa. Valvotuissa ja tuetuissa tapaamisissa sosiaalihuolto järjestää tapaamiseen tarkoitetun tilan ja valvonnan (SHL 27 §). Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (lapsenhuoltolaki, LapsHL, 361/1983)

uudessa 9 b §:ssä säädetään tapaamisen edellytyksistä tilanteissa, joihin liittyy lapsi-kaappauksen uhka. Joulukuun 2019 alussa voimaan tulleen säännöksen mukaan tuomioistuim voi määrätä valvotun tapaamisen edellytykseksi, että vanhemman on luovutettava oma ja hallussaan oleva lapsen passi tapaamisen ajaksi valvojalle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että lapsi aiotaan viedä luvottomasti pois maasta.

3.4. YHTEISTYÖN HAASTEET ERI TOIMIJOIDEN VÄLILLÄ

Yhteistyöhön liittyvät haasteet nousivat esille kaikilla kuntakäynneillä. Viranomaisyhteistyön merkitys korostuu silloin, kun asiakas tarvitsee usean eri tahon tuottamia palveluita. Vaalavuon tutkimuksen mukaan toimeentulokiasiakkaat käyttävät julkisia palveluja huomattavasti muuta väestöä enemmän. Perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan aiheuttaa huolen toimeentulokiasiakkaiden moninaisten ongelmien tunnistamisesta, kun yhteys sosiaalityöhön vähenee. (*Vaalavuo* 2016, s. 230.) Kittilässä yhteistyö Kelan ja TE-toimiston kanssa on koettu toimivana, ja perustoimeentuloa koskevien toimeentulotukipäätösten siirtämistä Kelalle pidettiin hyvänä. Tieto erityisen tuen tarpeessa olevista asiakkaista kulkee hyvin Kelalta sosiaalityöhön. Varsinkin päihdetyössä on erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita, jotka tarvitsevat apua palveluiden hakemisessa.

Lastensuojelu

Lastensuojelun painopisteen pitäisi olla ennaltaehkäisyssä, mutta esimerkiksi Rovaniemellä valitettavan usein ensimmäinen lastensuojelun toimenpide on kiireellinen sijoitus. Lastensuojeluilmoitukset yleisesti ovat lisääntyneet. Kouluilta ollaan yhteydessä yleensä kovin myöhään, ja yhteydenotot kasaantuvat lukukausien loppuun. Jotta lastensuojelu voisi tarttua lapsen asioihin ajoissa, tarvitaan tieto oikea-aikaisesti yhteistyötahoilta.

Pienissä kunnissa eri toimijat vaikuttavat toisinaan asettuvan toisiaan vastaan tilanteissa, joissa kaikki luulevat toimivansa asiakkaan parhaaksi. Tällaista vastakkainasettelua voi ilmetä esimerkiksi koulun ja seurakunnan piirissä, mikä voi johtua joko lastensuojeluun erityisesti tai sosiaalityöhön yleensä kohdistuvista vääristä ennakkokäsityksistä. Mielikuva lastensuojelun toiminnasta voi olla varsin ikävästi sävyttynyt ja jopa totuudenvastainen. Sosiaalitoimi ei voi helpolla oikoa yksittäiseen tapaukseen liittyviä vääriä huhuja, sillä se ei voi julkisesti avata omia näkökulmiaan rikkomatta salassapitovelvollisuuttaan. Lastensuojelun tärkein tavoite eli

lapsen edun turvaaminen epävakaisissa olosuhteissa voi jäädä näkymättömiin väärin ennakkoluulojen vuoksi.

Yhteistyöhön vaikuttavat osaltaan henkilöstöresurssit. Kittilän oppilashuollossa on hyvä tilanne, sillä siellä on kaksi koulukuraattoria (Inarissa yksi). Keväällä 2019 on Kittilässä myös alettu rakentaa nykyistä tiiviimpää yhteistyömallia oppilashuollon ja sosiaalityön välille.

Edunvalvonta

Sekä Inarissa että Kittilässä nousi esille huoli yleisestä edunvalvonnasta. Edunvalvontaan pääsy on hidasta, ja edunvalvonnassa on ilmennyt puutteita. Huonosti hoidettu edunvalvonta on johtanut joissain tapauksissa taloudellisesti kestävämpiin tilanteisiin, joissa päämiesten maksurästit kasvavat ja taloudellinen hyvinvointi heikkenee. Asiasta on valitettu mm. maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle, mutta tilanteeseen ei käytännössä ole tullut muutosta.

Edunvalvonnan piirissä olevat henkilöt kuuluvat haavoittuvaan ihmisryhmään, sillä he tarvitsevat tukea päätöksentekoon yhdellä tai useammalla elämänsä alueella. Jos päämiehen taloudellinen tilanne heikkenee edunvalvonnan aikana ja esimerkiksi maksurästit kasvavat, tilanne on päinvastainen edunvalvonnan tavoitteeseen nähden. Edunvalvojan epäonnistuminen tehtävässään voi murentaa henkilön oikeutta ihmisarvoiseen elämään. Edunvalvojan tulee toiminnallaan edistää edunvalvonnassa olevan ihmisen perusoikeuksien toteutumista. (*Tornberg & Kuuliala 2015, s. 390–391.*)

Useimmiten edunvalvoja on haettu tai määrätty henkilön taloudellisten asioiden hoitoon. Valvovan viranomaisen mukaan sosiaalityöntekijät eivät aina tiedä, että edunvalvojien toimivallalla on eroja. Taloudellisten asioiden hoitoon määrättyllä edunvalvojalla ei ole automaattisesti oikeutta saada esimerkiksi päämiehen terveydentilaa koskevia tietoja. Tätä eivät välttämättä tiedä kaikki läheisedunvalvojat itsekään, mikä lisää haastetta sosiaalityöntekijälle.

Viranomaisyhteistyön merkitys tulee edunvalvonnan onnistumisessa erityisen vahvasti esille. Edunvalvonnan, maistraatin (1.1.2020 alkaen Digi- ja väestötietovirasto) ja sosiaali- viranomaisen välillä tarvitaan toimivaa yhteistyökuviota, jotta asiakkaat saavat oikea-aikaista

ja oikeanlaista apua. Rovaniemellä on kehitetty sosiaalityön ja yleisen edunvalvonnan välistä yhteistyötä vuosina 2013–2016 toteutetussa hankkeessa⁷.

Terveystenhoito

Terveystenhoillon ja sosiaalihoillon palvelutarpeen arvioinnin peräkkäiset prosessit ovat turhauttavia sekä asiakkaille että työntekijöille. Palvelun saaminen ja hoitoon pääsy pitkittyvät, kun eri tahojen arviointiprosessit ovat peräkkäisiä. Asiasta keskusteltiin Kittilässä erityisesti terapiapalveluiden yhteydessä. Asiakkaalle tehdään ensin sosiaalityössä palvelutarpeen arviointi. Mikäli ilmenee, että asiakas mahdollisesti tarvitsee terapiapalveluita, ohjataan asiakas terveystenhoitoon. Hoitoon pääsy voi kestää kahdesta neljään viikkoa. Terveystenhoilossa tehdään uusi palvelutarpeen arviointi terveystenhoillon näkökulmasta. Tähän arvioon sisältyy yksittäisiä käyntejä, joiden perusteella lääkäri tekee tarvittaessa diagnoosin mielenterveyden häiriöstä. Kelan korvaus terapiaan edellyttää diagnoosia. Seuraavaksi henkilö tarvitsee kolmen kuukauden hoitajakson (vähintään kaksi käyntiä), jonka aikana/jälkeen lääkäri (psykiatri tai psykiatriaerikoistuva) tekee lausunnon psykoterapian tarpeesta. Lausunnon saatuaan henkilö voi hakea Kelan korvaamaan terapiaan.

Pitkistä arviointiprosesseista ja muusta odotuksesta koituva viive ennen terapiaan pääsyä voi olla asiakkaalle kohtalokasta. Ylen aamu -ohjelmassa puhuttiin 6.11.2019 mielenterveyspalveluihin pääsystä ja siitä, kuinka tärkeää on aloittaa ajoissa masennuksen hoitaminen. Esimerkiksi alkuvaiheessa oleva masennus on yleensä helppohoitoinen, mutta masennus myös kroonistuu nopeasti. Oikea-aikainen hoitoon pääsy on välttämättömyys sekä yksilön hyvinvoinnin että yhteiskunnan resurssien käytön kannalta. Sosiaali- ja terveystenhoillon peräkkäisten prosessien sijaan pitäisi pyrkiä limittämään palvelutarpeen arviointia, jotta koko prosessi sujuvoituisi.

⁷ Muistisairaahan ihmisen edunvalvonta yhteistyönä -hanke toteutettiin Suomen muistiasiantuntijat ry:n hallinnoimana ja RAY:n rahoittamana hankkeena vuosina 2013–2016. Hankkeessa tuotettua materiaalia on mm. Oikeudellinen ennakointi ja edunvalvonta yhteistyönä -toimintamalli.

4. HYVINVOINTIOIKEUS SOSIAALITYÖSSÄ

4.1. OIKEUKSIEN VALTATIELLÄ

Hyvinvointioikeus on käsitteenä melko uusi, eikä se ole samalla tavalla täsmällisesti rajattavissa oleva oikeudenala kuin esimerkiksi rikosoikeus tai ympäristöoikeus. Hyvinvointioikeus voidaan määritellä oikeudenalaksi, joka käsittää ihmisen taloudelliseen toimeentuloon, fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvän sääntelyn. Sosiaalityössä vaikuttavaa hyvinvointioikeutta on kaikki se oikeudellinen sääntely, joka liittyy sosiaalityön perustaan, sen järjestämiseen ja työn tekemiseen (ml. asiakkaat ja heidän toimintaympäristönsä).

Ihmis- ja perusoikeudet ovat olennaisessa asemassa, kun puhutaan hyvinvoinnin mahdollisuuksista. Hyvinvoinnin edellytyksenä on ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen. YK:n ihmisoikeuksien julistus ja Euroopan ihmisoikeussopimus ovat keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan ja joiden arvopohja vaikuttaa myös sosiaalityössä. Sosiaalityön kannalta tärkeimmät kansainväliset sopimukset ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002). Molemmat koskevat sosiaalisia ihmisoikeuksia, ja niissä säännellään muun muassa jokaisen oikeudesta toimeentuloon, riittävään ravintoon ja asuntoon.

Perusoikeuksista säädetään kansallisella tasolla Suomen perustuslaissa. Valtion velvollisuudesta sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen on säädetty lain 19 §:ssä:

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Sosiaalityön perusta on ihmis- ja perusoikeuksissa ja siinä kansallisessa lainsäädännössä, jolla sosiaalipalveluiden järjestämistä toteutetaan. Saarenpää (2010, s. 79) puhuu *oikeuksien*

valtatiestä, joka lähtee ihmisoikeuksista ja kulkee perusoikeuksien kautta ihmisen ja hänen oikeuksiensa kunnioittamiseen käytännössä. Tällä tiellä pitäisi johdonmukaisesti pysyä riippumatta sosiaalityötä sääntelevien yleis- ja erityislakien hajanaisuudesta ja pirstaleisuudesta ja mahdollisista ristiriitaisuuksista.

Saarenpään (*ibid.*) mukaan yksi sosiaalityön prosessien käytännön ongelmista on, että oikeutta ei aina oteta vakavasti. Saarenpään kritiikki kohdistuu pääasiassa järjestävään tahoon, mutta sama ongelma ilmenee myös työntekijätasolla. Lainsäädäntö nähdään käytännön työstä erillisenä, välttämättömänä pahana ja toiminnan rajoittajana. Sääntely on kuitenkin hallittava, jotta pystyy toimimaan asiakkaan edun mukaisesti lainsäätäjän tarkoittamalla ja yksilön oikeuksia kunnioittavalla tavalla. Pykälää ei tarvitse osata ulkoa (varsinkaan kun osa muuttuu jatkuvasti), mutta perusasiat on hallittava ja ajantasaisen tiedon tarkistaminen osattava. Oikeudellisen osaamisen ydin on siinä, että tunnetaan sääntelyn taustalla olevat arvot, periaatteet ja tavoitteet ja tunnistetaan kaikki yksittäisen tilanteen oikeudelliset liitynnät. Lainsäädäntö asettuuikin mahdollistajaksi ja työvälineeksi asiakkaan hyvinvoinnin ja oikeuksien edistämiseksi.

Yksi ohittamaton oikeudellinen periaate on lapsen edun periaate. Lapsen asema tulee ottaa huomioon myös muissa kuin suoraan lastensuojelullisissa asioissa. Kaikkia tilanteita, joihin lapsi tavalla tai toisella liittyy, pitää tarkastella myös lapsen ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lähtökohtaisesti esimerkiksi kaikki lapsen huoltajaan liittyvät asiat kytkeytyvät myös lapseen. Lastensuojelulain 10 §:ssä ja terveydenhuoltolain 70 §:ssä velvoitetaan ottamaan lapsi huomioon aikuisille suunnatuissa palveluissa (ks. myös HE 164/2014 vp. s. 50). YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS, SopS 60/1991) 3 artikla velvoittaa asettamaan lapsen edun ensisijaiseksi ratkaisuperusteeksi, ja lapsen oikeuksien komitea täsmentää yleiskommentissaan tämän velvoitteen koskevan kaikkia lasta koskevia viranomaisratkaisuja (General Comment No. 14, kohta 4). Tämän velvoitteen pitää toteutua myös käytännön työssä.

4.2. OIKEUDELLISET VELVOITTEET JA MAHDOLLISUUDET YHTEISTYÖHÖN

4.2.1. MONIALAINEN YHTEISTYÖ

Sosiaalityö rakentuu yhä enenevässä määrin yhteistyön ajatukselle (*Toivonen ym. 2019, s. 48*). Nykyisessä lainsäädännössä velvoitetaan laajasti monialaiseen yhteistyöhön viranomaisten

ja muiden tahojen välillä. Sosiaalihuoltolain yhtenä tavoitteena on parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä (SHL 1 §). Samansisältöinen tavoite ja yhteistyövelvoite on myös terveydenhuoltolain 2 §:ssä, jossa erikseen mainitaan sosiaalihoito:

”Lain tarkoituksena on [...] parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.”

Yhteistyövelvoite on kirjoitettu myös mm. lastensuojelulakiin (LSL, 417/2007) ja oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (OHL, 1287/2013, 2 §). Riittävien ja tarvetta vastaavien lastensuojelun palveluiden järjestäminen sekä asiantuntemuksen turvaaminen ovat kunnan vastuulla. Tämän vastuun toteuttamiseksi on tarvittaessa tehtävä yhteistyötä erilaisten tahojen kanssa. Mahdolliset yhteistyötahot on lueteltu laissa kattavasti: kunnan eri hallintokunnat, muut viranomaiset, muut kunnat ja kuntayhtymät sekä muut palveluja järjestävät yhteisöt ja laitokset. (LSL 11 §) Kunnan velvollisuuksiin kuuluu myös huolehtia siitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on käytettävissään riittävän laaja-alaista asiantuntemusta, joka kattaa lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellisen osaamisen ja muun tarvittavan osaamisen (LSL 14 §). Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa eri yhteistyötahoja ei ole eritelty, mutta lain yhtenä tarkoituksena mainitaan opiskeluhuollon toteuttaminen monialaisena yhteistyönä (OHL 2 §).

Lainsäätäjä on tunnistanut yhteistyön merkityksen ja edellyttää yhteistyötä kunnallisilta toimijoilta. Käytännössä tarvitaan kuitenkin nykyistä toimivampia yhteistyörakenteita aidosti vaikuttavan, kustannustehokkaan ja asiakkaan edun mukaisen yhteistyön toteuttamiseksi. Yhtenä esteenä yhteistyön rakentamiselle voi olla eri toimialojen tai ammattikuntien välillä vallitseva epäluottamuksen ilmapiiri. Vastakkainasettelun sijaan tulisi kaikkien toimijoiden olla samalla puolella ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä on ehdottomasti asiakkaan edun mukaista ja toteuttaisi myös sosiaalihuoltolain mukaista rakenteellista sosiaalityötä. Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan

”[r]akenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.”

Eri toimijoiden yhteistyötapaamisilla voidaan välittää tietoa toimintatavoista ja hyödyntää eri alojen asiantuntemusta yhteisen päämäärän edistämiseksi. Edellä mainitun lainkohdan toisen momentin kolmannessa kohdassa painotetaan sosiaalihuollon asiantuntemuksen tärkeyttä, kun toimintaa ja palveluja tuotetaan ja kehitetään:

”Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu [...]

3) sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.”

Yhteistyö ulotetaan kunnan toimialojen väliltä koskemaan myös yksityisiä tahoja ja kolmannen sektorin toimijoita. Asiakkaan tarpeita vastaavia palveluita voidaan tuottaa parhaiten silloin, kun palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa on käytettävissä ajantasainen tieto ja asiantuntemus.

Kuntien kanssa käydyissä keskusteluissa on kysely sosiaalihuollon yhteyttä muihin peruspalveluihin kuten peruskouluun ja kouluterveydenhuoltoon. Laki mahdollistaa sosiaalipalveluiden järjestämisen muiden peruspalveluiden yhteydessä:

”Sosiaalipalveluja on pyrittävä järjestämään eri hallinnonalojen peruspalveluiden yhteydessä, jos järjestely edistää palveluiden yhteensovittamista ja laadultaan hyvin palveluiden järjestämistä.” (SHL 33 §)

Tätä mahdollisuutta voisi kenties hyödyntää nykyistä paremmin ja tehokkaammin. Muiden peruspalveluiden yhteydessä järjestettyihin sosiaalipalveluihin voi olla luontevampaa hakeutua, ja järjestely voisi olla toimiva myös varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyn kannalta.

4.2.2. ILMOITUSVELVOLLISUUS, TIETOJEN SAANTI JA LUOVUTUS

Nykyisessä lastensuojelulaissa on laaja ilmoitusvelvollisuus, joka koskee myös opettajia (LSL 25 §). Tarvittaessa opettaja voi tietyin edellytyksin tehdä sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisen ilmoituksen sosiaalihuollon tarpeesta. Jos edellä mainittu ilmoitus on tehty, ei samojen tietojen perusteella tarvitse tehdä enää lastensuojeluilmoitusta. Ilmoitusvelvollisuuden lisäksi lainsäädäntö antaa mahdollisuuden tietojensaantiin ja -luovutukseen viranomaisten välillä, mikä voi olla varhaisen puuttumisen kannalta ratkaisevaa. Kun eri osapuolilla on käytettävissä kaikki tilanteen kannalta tarpeellinen tieto, voidaan tilanteeseen puuttua ajoissa ja rakentaa asiakkuusprosesseja alusta lähtien samaan suuntaan. (Kauppi ym. 2017, s. 69–70.)

Perusopetuslain (628/1998) 41.4 §:n mukaan opetuksen järjestäjällä on tietyin edellytyksin oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä muun muassa sosiaalihuollon viranomaiselta ja sosiaalipalvelujen tuottajalta. Tietojen saaminen tämän lainkohdan nojalla vaatii opetushenkilöstön omaa aktiivisuutta. Sosiaaliviranomainen voi myös oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja asiakaslain perusteella. Salassa pidettäviä tietoja voi antaa, jos tieto on tarpeen esimerkiksi lapsen edun tai koulutuksen järjestämisen vuoksi (AsL 17 §). Kyse on lain antamasta oikeudesta, ei velvollisuudesta. Valmiiksi toimiva yhteistyö antaa hyvät edellytykset

tiedonsaanti- ja tiedonluovutusosoikeuden hyödyntämiseen käytännössä, mikä puolestaan edistää sekä varhaisen puuttumisen että oikea-aikaisen avun saamisen mahdollisuuksia.

4.2.3. PÄIHDE- JA MIELENTERVEYSTYÖ

Lainsäädännössä on erikseen mainittu tapaukset, joissa voi olla tarvetta sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluihin.

”Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa tai kun potilas muutoin tarvitsee sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluja on sovellettava niitä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon säännöksiä, jotka potilaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.” (THL 8 a §)

Erityisesti päihde- ja mielenterveyspalveluita tarvitsevat asiakkaat ovat usein niitä, joilla on monenlaisia palvelutarpeita. Tällaiset asiakkaat ovat jossain määrin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välimaastossa, eikä aina ole aivan selvää edes se, kenen kustannettavaksi mahdolliset kuntoutuspalvelut kuuluvat. Asiakkaan tarpeen pitäisi ratkaista, mihin palveluun asiakas ohjataan. Tarpeenmukaisen palvelun saaminen ei saisi riippua satunnaisista tekijöistä kuten siitä, minkä oven asiakas ensin sattuu palvelujärjestelmässä avaamaan.

Ehjän palvelukokonaisuuden tärkeys ja yhteistyön merkitys näihin asiakasryhmiin liittyvien palveluiden tuottajien välillä on tuotu esiin sosiaalihuoltolaissa:

”Sosiaalihuollossa tehtävä päihdetyö on suunniteltava ja toteutettava siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun kunnassa tehtävän päihdetyön ja mielenterveystyön kanssa.” (SHL 24 §)

”Sosiaalihuollossa tehtävä mielenterveystyö on suunniteltava ja toteutettava siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.” (SHL 25 §)

Edellä mainituissa lainkohdissa päihdetyö ja mielenterveystyö sekä kytketään toisiinsa että erotetaan toisistaan. Päihdetyötä koskeva lainkohta on kirjoitettu niin, että päihdetyötä ja mielenterveystyötä tekevät tahot voivat olla keitä tahansa, myös yksityisen tai kolmannen sektorin tahoja. Mielenterveystyötä koskevassa lainkohdassa on sen sijaan nimenomaisesti mainittu terveydenhuolto, joka on otettava mukaan palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen toimivan kokonaisuuden aikaansaamiseksi.

5. JATKOTYÖSKENTELYEHDOTUKSIA

Hankkeen toisessa vaiheessa järjestetään kuntakohtaiset työseminaarit, jotka keskittyvät edellä esitettyjen teemojen ympärille. Kuntien toiveet ja tarpeet määrittävät työseminaarien sisällön

ja painopistealueet, ja toteutus suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa. Yhtenä tavoitteena on saada mahdollisimman paljon konkreettista hyötyä käytännön työhön. Seminaarien pohjalta suunnitellaan työelämätahoille kohdennettu sosiaalityön ja hyvinvointioikeuden monitieteinen opintokokonaisuus.

5.1. OIKEUDELLISEN OSAAMISEN VAHVISTAMINEN

Työseminaarin tavoitteena on vahvistaa sosiaalityöntekijöiden oikeudellista osaamista siten, että eri lakeihin sisällytetyt ja sosiaalityötä ohjaavat periaatteet ovat vahvana pohjana yksittäisen työntekijän päätöksenteossa käytännön työssä. Perus- ja ihmisoikeudet, asiakkaan etu ja lapsen etu ohjaavat sekä sosiaalityöhön liittyvää lainsäädäntöä että toimeenpanoa. Yleisten periaatteiden lisäksi on välttämätöntä tuntea myös omaan työalueeseen liittyvät substanssilait ja niiden taustalla vaikuttava lainsäätäjän tarkoitus ja (poliittinen) tavoite. Tärkeää on tuntea myös lakien etusijajärjestys ja se, mitkä kaikki säännökset on otettava kussakin tapauksessa huomioon. Tähän aihealueeseen paneudutaan koulutuskokonaisuudessa paremmin, mutta yleiset periaatteet käydään lyhyesti läpi työseminaarissa. Seminaarissa voidaan käsitellä myös konkreettisia soveltamistilanteita niistä tapauksista, joita osallistujat ovat itse tuoneet esille.

Lisäksi työseminaarissa voidaan rakentaa ”SOS-tikapuut” niihin tilanteisiin, joissa oma osaaminen ei riitä. Tehdään valmis malli ratkaisun hakemista varten: mistä asiaa aletaan ensin selvittää, kuinka pitkälle voi selvittää omin avuin, keneltä kysytään neuvoa ja missä järjestyksessä (esim. kollega, esimies, lakimies, avi, Valvira, Kuntaliitto ja ministeriö). Samalla on tarpeen miettiä hyviä käytäntöjä saadun tiedon tallettamiselle ja jakamiselle. Oikeudellista osaamista vahvistaa myös se, jos ajantasaisen lainsäädännön ja oikeuskäytäntöjen seuraaminen saadaan sisällytettyä työrutiineihin mahdollisimman helposti ja vaivattomasti.

5.2. RAKENTEELLINEN YHTEISTYÖ

Sosiaalihuoltolain lainvalmistelutöissä painotetaan yhteistyön merkitystä:

”Sosiaalihuollolla on oma rajattu roolinsa yhteiskunnassa, mikä edellyttää siltä vahvaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa ja sosiaalihuollon osaamisen vahvistamista muilla sektoreilla, kuten opetus- ja sivistystoimessa, varhaiskasvatuksessa, terveydenhuollossa, työ- ja elinkeinohallinnossa ja asuntotoimessa. Yhteisiä toiminta-

alueita tulee vahvistaa, turhia raja-aitoja poistaa ja luoda asiakkaan kannalta joustavasti toimivia palvelukokonaisuuksia. (STM 21/2012, s. 14.)”

Samassa yhteydessä tuodaan esille, kuinka tärkeää on hyödyntää systemaattisesti tutkimustietoa, ruohonjuuritason työntekijöiden näkemyksiä sekä asiakkailta saatavaa palautetta ja kokemusasiantuntijuutta. Käytännön toteutus monitahoisen yhteistyön hyödyntämisestä palvelukokonaisuuksien rakentamisessa on vielä kesken, ja myös sitä pyritään hankkeella edistämään.

Työseminaarin tavoitteena on kehittää jo olemassa olevia ja luoda uusia yhteistyön muotoja eri toimijoiden välillä siten, että ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen toiminnan mahdollisuudet paranevat ja palveluprosessit sujuvoituvat. Nykyisellään yhteistyö on paljolti hyvien henkilösuhteiden varassa, mikä toimii lyhyellä aikavälillä, mutta on liian haavoittuva ratkaisu pitempiäaikaiseksi työmalliksi. Tarvitaan pysyviä rakenteellisia ratkaisuja, joiden tasolla toteutettu yhteistyö ei kaadu henkilömuutoksiin. Yhteistyö edistää varhaisen puuttumisen toteutumista, jolloin ongelmiin pystytään tarttumaan jo ennen niiden kasvamista ja kasautumista. Joustavasti toimiva yhteistyö mahdollistaa asiakkaan edun mukaiset ratkaisut ja palvelun saamisen oikeaan aikaan oikeassa paikassa (HE 164/2014 vp. s. 90).

Tiivis yhteistyö lisää luottamusta. Erään tutkimuksen mukaan kouluissa ja päiväkodeissa jätetään lastensuojeluilmoituksia tekemättä muun muassa sen vuoksi, että ei luoteta toisen viranomaisen toimintaan. Ajatellaan, että asia voidaan hoitaa oman organisaation sisällä ja että lastensuojelussa ei toimita lapsen edun mukaisesti. (Ellonen & Pösö 2014, s. 738 ja 742.) Yhteistyön rakenteilla voidaan vaikuttaa tällaisten väärrien ennakkokäsitysten purkamiseen. Esimerkiksi säännöllisesti toteutetuilla yhteistyötapaamisilla voitaisiin esitellä lastensuojelun työtapoja sekä lain määrittelemiä reunaehtoja työlle. Yhteistyötahot voisivat esittää kysymyksiä lastensuojelulle sekä esitellä omia työmenetelmiään.

Tavoitteena on myös yhdistää ja yhtenäistää palvelutarpeen arviointiprosesseja sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa, jotta prosessien kokonaiskesto lyhenee ja asiakkaan pääsy palveluihin ja hoitoon nopeutuu. Tiivis yhteistyö sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä mahdollistaa sen, että ihmisten elämäntilanteet ja tarpeet tulevat kokonaisuudessaan huomioituiksi (Vaalavuo 2016, s. 245–246). Yhteistyö on tarpeen senkin vuoksi, että terveydelliset ongelmat varsinkin pitkittyessään kytkeytyvät usein taloudellisiin ongelmiin.

5.3. TYÖSEMINAARIEN TOTEUTUS

Työseminaarit ehdotetaan toteutettavaksi kolmen päivän kokonaisuuksina, joissa ensimmäisen päivän avausseminaarissa taustoitetaan teemaa ja käsiteltävää ongelmaa, pohditaan yhteisiä tavoitteita ongelman ratkaisemiseksi ja sovitaan toimenpiteistä ennen seuraavaa seminaaria. Toinen seminaaripäivä pidetään n. 6-7 viikon päästä ensimmäisestä. Siinä seurataan tavoitteiden toteutumista ja kiinnitetään toimintaa sosiaalityön eettisiin periaatteisiin ja hyvinvointioikeuden oikeudellisiin periaatteisiin (sosiaaliset perusoikeudet keskiössä). Viimeinen työseminaaripäivä on arviointipäivä, jolloin arvioidaan, miten tavoitteet ovat toteutuneet, onko toimintatapoihin tullut onnistuneita muutoksia ja miten oikeudellisen ja sosiaalisen jaettu ymmärrys on lisääntynyt.

Ensimmäinen työseminaaripäivä pyritään pitämään huhti-toukokuussa ja sen seuranta-päivä ke-säkuussa (ennen juhannusta). Arviointipäivä on loppukesän-alkusyksyn aikana (syyskuu). Työseminaarien rakenne on pilottikunnissa sama, mutta eri kunnissa keskitytään eri teemoihin. Kuntakohtaisia teemoja esitellään alla.

Inari

Inarin työseminaaari keskittyy oppilashuollon, opetustoimen ja sosiaalihuollon (lastensuojelu) välisen yhteistyön parantamiseen. Nykytilanteessa ongelmia on yhteydenpidossa yleensä ja liian myöhään tulevissa yhteydenotoissa. Luottamuksen rakentaminen toimijoiden välillä sekä säännöllisen yhteydenpidon luominen ja ylläpitäminen edistävät toimivaa yhteistyötä. Tarvetta tuntuu olevan myös yleisten ennakkokäsitysten purkamiseen erityisesti lastensuojelua kohtaan. Yhtenä keinona voisi olla esimerkiksi paikallislehden kanssa suunniteltu juttu/juttusarja, jossa tuodaan lastensuojelua (ja muutakin sosiaalityötä?) esille myönteisessä valossa. Myös muiden toimijoiden (esimerkiksi seurakunta) osallistamista kannattaisi harkita.

Kittilä

Kittilässä nousi esille tarve sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välisen yhteistyön kehittämisessä. Keskeistä on palvelutarpeen arviointiprosessin sujuvoittaminen. Miten prosessista saadaan mahdollisimman asiakaskeskeinen ja kustannustehokas? Tähän kysymykseen liittyy myös yhteydenottojen ja yhteydenpidon käytännöt, joihin tarvitaan nykyistä sujuvampia ratkaisuja. Työseminaarissa keskitytään näihin kysymyksiin.

Rovaniemi

Rovaniemen teemaksi valikoitui sosiaalihuollon asiakkaan omatyöntekijän rooli ja sen vahvistaminen. Työseminaaari on suunnattu kattavasti kaupungin sosiaalityön kaikille eri

aloille. Asiakkaan omatyöntekijä tarvitsee kokonaisvaltaista osaamista, joka sisältää sekä oikeudellisen osaamisen että palvelujärjestelmäosaamisen. Omatyöntekijä on asiakkaan palveluiden koordinoija, jonka on tunnettava sosiaalihuollon eri toiminta-alueet, muut toimijat sekä oikeudellinen toimintaympäristö. Vahvistusta tarvitaan mm. ostopalveluiden valvonnassa ja tilanteissa, joissa toiselta toimijalta (esim. terveydenhuolto) ei tunnu löytyvän halukkuutta yhteistyöhön, vaikka laki siihen velvoittaisi.

LÄHTEET

Ahla, Mervi; Tarvainen Lauri: Henkilökohtainen huolto. WSOY, Porvoo 1959.

Bourdieu, Pierre: Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste. Harvard University Press, Massachusetts, 1984.

Ellonen, Noora; Pösö, Tarja: Hesitation as a System Response to Children Exposed to Violence. International Journal of Children's Rights 22/2014 (s. 730–747).

Ervasti, Kaijus: Laki, konflikti, tuomio: oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Edita, Jyväskylä 2012.

Harrikari, Timo: Lastensuojelun historia: tutkielma oikeussäätelystä, kulttuurisista kerrostumista ja hallinnan murroksista. Vastapaino, Tallinna 2019.

Heikkilä, Lydia; Laiti-Hedemäki, Elsa; Pohjola, Anneli: Saamelaisten hyvä elämä ja hyvinvointipalvelut. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2013.

Hoivakriisi ryvetti yhtiöiden maineen. HS 29.10.2019.

Kauppi, Arto; Laitinen, Merja; Lakkala, Suvi; Turunen, Tuija: Asiakastiedot ja niiden käyttö sosiaalihuollon ja perusopetuksen yhteistyössä. Oikeus 1/2017 (46), s. 56–77.

Oikeudellinen ennakointi ja edunvalvonta yhteistyönä -toimintamalli. Suomen muistiasiantuntijat ry:n julkaisu 5/2016.

Puumalainen, Mikko: Tarkastukset kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana. Oikeuskanslerinviraston tiedotteet ja puheenvuorot 15.10.2018. Julkaistu internet-osoitteessa <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/491/tarkastukset-kertoivat-karusta-arjesta-rakenteelliset-ongelmat-lastensuojelun-uhkana/>. Sivulla käyty 13.1.2020.

Kuntarekry.fi <https://www.kuntarekry.fi/fi/tyopaikat> Sivulla käyty 6.2.2020.

Martin, Marjatta; Kemppainen, Tarja; Niskala, Asta; Pohjola, Anneli: Sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien osaaminen Lapissa. Osaamiskartoituksen tuloksia. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Rovaniemi 2018.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna; Honkatukia, Päivi Karma, Helena & Ruuskanen, Minna (toim.): Oikeuden tekstit diskursseina. Julkaisuja E-sarja, 13. Suomalaisen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2006.

Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta. Teoksessa: Jaakkola, Jouko; Pulma, Panu; Satka, Mirja; Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Jyväskylä 1994.

Saarenpää, Ahti: Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa: Laitinen Merja; Pohjola, Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna 2010.

Saarinen, Arttu; Blomberg, Helena; Kroll, Christian 2012: Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. Yhteiskuntapolitiikka 77 (4), 403–418.

Salo, Markku: Hullut mielenterveysmarkkinat. Tampere 2019.

Sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumien ja pääsy lasten- ja nuorisopsykiatrian alojen palveluihin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira). 9.10.2019. https://www.valvira.fi/documents/14444/1835702/Lasten_ja_nuorten_oikeuksien_toteutuminen.pdf/2254ee98-f685-be57-e200-3d2f1b7236e7?t=1570601952640 Kooste lastensuojelun sijaisyksiköille tehdyn kyselyn tuloksista. Sivulla käyty 6.2.2020.

Sutinen, Teija: Vanhusten hoiva tarvitsisi nyt vastuullisia omistajia. HS-analyysi 6.2.2020.

Tala, Jyrki: Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 1999.

Toivonen, Virve; Kallioma-Puha, Laura; Muhonen, Jatta; Haarala-Muhonen, Anne: Ammattilaisten yhteistyö huostaanottoasioissa. Defensor Legis 1/2019, s. 44–57.

Tornberg, Johanna; Kuuliala, Matti: Suomen edunvalvontaoikeus. Talentum, Helsinki 2015.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Vaalavuo, Maria: Toimeentuloasiakkaiden terveystieteiden käyttö pääkaupunkiseudulla. Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 3/2016 (24), s. 230–250.

van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki: toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala 1996.

Virokannas, Elina: Rajoitettuja avun saannin kokemuksia ja hallinnan suhteita huumeita käyttävien naisten keskusteluissa hyvinvointipalvelujärjestelmästä. Janus 2/2017 (25), s. 111–126.

Weber, Max: Economy and Society. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. University of California Press cop., Berkeley 1978.

Virallislähteet

General comment No. 14 (2013), On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1), CRC/CGC/14

HE 121/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

HE 13/1983 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulaiksi.

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

HE 159/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi sekä laeiksi sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

OMJ 2/2007. Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Oikeusministeriön julkaisu.

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