

# Harkittua?

Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen

TOIMITTANEET  
LAURA KALLIOMAA-PUHA,  
TOOMAS KOTKAS &  
MARKETTA RAJAVAARA





# Harkittua?

Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen



# Harkittua?

Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen

TOIMITTANEET  
LAURA KALLIOMAA-PUHA,  
TOOMAS KOTKAS &  
MARKETTA RAJAVAARA

## Alkusanat

Sosiaaliturvan etuus- ja palvelujärjestelmään kohdistuu ristiriitaisia vaatimuksia. Yhtäältä toivotaan mahdollisimman läpinäkyvää, ennakoitavissa olevaa järjestelmää ja kattavaa sosiaaliturvaa yhdenvertaisesti kaikille. Toisaalta odotetaan, että asiakkaiden tilanteet käsiteltäisiin mahdollisimman yksilöllisesti palvelujärjestelmässä. Sosiaaliturvan toimeenpano edellyttää viranomaisten harkintavaltaa, mutta harkintaan sisältyy myös riskejä. Näitä riskejä voidaan hallita nostamalla etuus- ja palvelujärjestelmään kätkeytyneitä harkinnan tilanteita tarkempaan päivänvaloon.

Harkinnan tulo tutkimuskohteeksi lähti liikkeelle Kelan tutkimusosastossa työskennelleen, eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin ideasta. Vaikka harkintavalta on toimivan sosiaaliturvan perusedellytys, sitä on tutkittu Suomessa hämmästyttävän vähän. Harkinnan kysymyksiä ei ole aiemmin tuotu monitieteisen tarkastelun kohteeksi.

Kirjan tavoite on tarkastella harkintavallan sääntelyä ja käyttöä erilaisissa sosiaaliturvan päätöksenteon tilanteissa. Toivomme julkaisumme virittävän sekä yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun että jatkotutkimuksiin.

Kirja toteutettiin kahden kirjoittajaseminaarin tuella. Kirjoittajien ja toimittajien keskinäinen kommentointi ja anonymit vertaisarvioinnit vaikuttivat myös lopputulokseen. Kiitämme lämpimästi artikkeleiden kirjoittajia ja vertaisarvioijia innostavasta yhteistyöstä. Kelan julkaisutoimitus on jälleen kerran tehnyt parastaan, joten kiitokset siitä.

Muistamme ja kiitämme erityisen lämpimästi professori Anu Pylkkästä, joka menehtyi keväällä 2013 vaikeaan sairauteen. Anu ehti antaa luvan julkaista artikkelinsa. Anun oivalukset yhdenvertaisuusoikeuden mahdollisuuksista ja pulmista vievät sosiaaliturvan kehittämistä uuteen suuntaan ja pitkälle tulevaisuuteen.

*Helsingissä huhtikuussa 2014*

*Laura Kalliomaa-Puha*

*Toomas Kotkas*

*Marketta Rajavaara*

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

Kustantaja: Kelan tutkimusosasto, Helsinki

© Kirjan tekijät ja Kelan tutkimusosasto

Teemakirja 13

ISBN 978-951-669-932-8 (nid.), 978-951-669-933-5 (pdf)

ISSN-L 2323-7813

ISSN 2323-7813 (painettu), 2323-7821 (verkkojulkaisu)

Painopaikka: Juvenes Print

Tampere 2014

**KELAN TUTKI**



## Sisältö

### Harkintavallan reunaehdot

#### **Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas ja Marketta Rajavaara**

Harkitusti sosiaaliturvaa

Harkintavalta tutkimuskohteena.....8

#### **Anu Pykkänen**

Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat .....20

#### **Toomas Kotkas**

Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat.....40

### Poliittinen harkinta

#### **Katri Hellsten**

Kenelle ja millä perusteella lapsilisää?

Etuuden tarpeesta käytyä keskustelua ja rajankäyntiä.....62

#### **Elina Palola**

”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten”

Nuoret koulutuspuddokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta .....96

#### **Vappu Karjalainen**

Poliittisen harkinnan paradoksit

Kohderyhmän pitkäaikaistyöttömät .....114

### Ammattilaisten harkinta

#### **Marketta Rajavaara**

Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä.....136

#### **Pertti Honkanen**

Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset

sosiaalisena ja oikeusturvakysymyksenä .....156

#### **Helena Blomberg, Johanna Kallio ja Christian Kroll**

Regulatiivista vai liberatiivista?

Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet

Suomessa ja Ruotsissa.....182

## Harkinta Kelassa

### **Toomas Kotkas ja Laura Kalliomaa-Puha**

”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”

Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta..... 204

### **Heikki Launiemi**

Maksan minkä jaksan

Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista

koskevassa ratkaisukäytännössä..... 228

### **Tuulikki Karhu**

Harkinnan mahdollisuudet kuntoutuspalvelujen hankinnassa

Esimerkkinä Kelan vaikeavammaisten kuntoutus ..... 254

## Asiakkaan harkinta

### **Laura Kalliomaa-Puha**

Asiakas on aina oikeassa – vai onko?.....274

### **Heli Valokivi**

Harkinnan käyttäjänä vai kohteena?

Vanhuspalvelujen asiakkaan näkökulma harkintaan ..... 292

**Kirjoittajat**..... 307

**Harkintavallan reunaehdot**

## Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas ja Marketta Rajavaara

### Harkitusti sosiaaliturvaa

#### Harkintavalta tutkimuskohteena

### Poliittisesta harkinnasta viranomaisharkintaan

Sosiaaliturvan päätöksenteon kaikilla tasoilla käytetään harkintaa. Harkintavaltaa sisältyy sosiaaliturvassa sekä lainsäädännön valmisteluun että toimeenpanoon. Harkinta voidaan nähdä jatkumona, jonka alkupäässä on harkinta siitä, mitä etuuksia ja palveluja halutaan jakaa ja millä kriteereillä ne jaetaan, millaisia tavoitteita hyvinvointipolitiikalle asetetaan ja mitä eri etuuksilla ja palveluilla tavoitellaan. Poliitikot käyttävät harkintaa järjestelmätasolla päättäessään esimerkiksi kotihoidontuen jakoperusteista, opintotuen määrästä ja kestosta tai siitä, miten työttömyysturvaa kehitetään työnteon vastaanottamista kannustavaksi. Tämän poliittisen harkinnan tuloksena syntyy sosiaalilainsäädäntöä. Tämä normisto pyritään kirjoittamaan mahdollisimman yksiselitteiseksi, mutta siten, että lakien toimeenpanoon jää harkintavaltaa. Kirjoitettaessa lainsäädännön normit viranomaisen ohjeiksi käytetään harkintaa, ja jatkumon loppupäässä harkintaa käytetään normia yksittäistapauksessa sovellettaessa. Sääntöjä ja ohjeita voidaan tulkita tiukasti tai joustavasti, ja harkintaa voidaan käyttää asiakkaan eduksi tai jättää liikkumavara kokonaan käyttämättä.

Yksittäinen työntekijä harkitsee esimerkiksi sitä, onko hakijan työkyky heikentynyt siinä määrin, että tälle syntyy oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, ovatko hakijan esittämät menot katettavissa toimeentulotuella, onko hakijalla kansaneläkelain edellyttämä pysyvä asuinpaikka Suomessa tai onko lapsen kii-reellinen huostaanotto aiheellinen. Asiakkaille tarjoutuu joissakin tilanteissa valinnanvaraa, ja hekin harkitsevat palvelujen ja etuuksien käyttöään. Harkinta merkitsee käytännössä valinnan tekemistä eri ratkaisuvaihtoehtojen väliltä.

Viranomaisten harkintavalta (*discretion*) johtuu oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin lainsäätäjät on usein nimenomaisesti antanut viranomaisille harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Lainsäädäntö ei voi olla niin yksityiskohtaista ja aukotonta, että se tarjoaisi ennakolta vastauksen jokaiseen ajateltavissa olevaan yksittäistapaukseen. Ei ole esimerkiksi mielekäästä ajatella, että oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen perustuisi lakiin tyhjentyvästi kirjattuihin sairauksiin ja vammoihin. Toinen

syy harkintavallan käyttöön on lainsäädännön luonne itsessään. Lainsäännökset on muotoiltu usein varsin yleisesti, ja ne sisältävät tulkinnanvaraisia käsitteitä. Esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään, että lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Velvoite on selkeä, mutta lastensuojeluviranomainen harkitsee, mitä lapsen etu tarkoittaa kulloisessakin tilanteessa.

9

Yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta viranomaisten harkintavalta perustuu taloudellisten voimavarojen rajallisuuteen sekä ihmisten ongelmatilanteiden monimutkaisuuteen ja niitä koskevaan epätäydelliseen tietoon. Epävarmuuden oloissa etuuskien, palveluiden, hoitojen ja toimenpiteiden harkinnan tulee perustua parhaaseen mahdolliseen käytettävissä olevaan tietoon, ja näyttöperusteisen politiikan tavoite ohjaa 2010-luvun tietoyhteiskunnassa voimallisesti harkintavallan käyttöä. Uusiutuva tutkimustieto ja asiantuntijoiden harkintavalta ovat palvelu- ja etuustoiminnan perusedellytyksiä.

Viranomaisen harkinta ei ole täysin vapaata – ei edes silloin, kun harkintavaltaa on sille lainsäädännössä nimenomaisesti delegoitu. Viranomaisharkintaa määrittävät useat tekijät, kuten oikeudelliset, ammattieettiset, hallinnolliset, taloudelliset sekä tutkimukseen, asiantuntijatietoon ja teknologiaan liittyvät näkökohdat. Oikeudellisista tekijöistä voidaan mainita vaikkapa yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisten tulee kohdella hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti. Harkintavaltaa ei voi käyttää siten, että syrjittäisiin jotain väestöryhmää.

Ammattietiikka sisältää lukuisia periaatteita, jotka ohjaavat harkintavallan käyttöä. Esimerkiksi sosiaalialan ammattilaisten eettisten ohjeiden mukaan asiakkaalla on oikeus tulla kohdatuksi kokonaisvaltaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ammattilaisen on pyrittävä ottamaan huomioon asiakkaansa kaikki elämänalueet ja kohtaamaan hänet sekä yksilönä että osana perhettään, yhteisöään ja ympäröivää yhteiskuntaa. (Arki, arvot, elämä ... 2005.)

Tietoteknologia, tietojärjestelmien toimivuus ja asiakasdokumentoinnin ehdot vaikuttavat olennaisesti työntekijöiden harkintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojärjestelmiä on pyritty yhtenäistämään, mutta käytännön tulokset eivät ole vielä näkyvissä. Näiden tietojärjestelmien rakenteet ja sisällöt ohjaavat työntekijätasolla toteutuvaa harkintaa. Sellaiset seikat kuin millaista tietoa järjestelmissä on, missä järjestyksessä tieto tarjotaan, mikä tieto jää pois tai erillisen tiedustelun varaan, vaikuttavat varmasti työntekijän harkintaan. Riskinä voi olla se, ettei hoito- ja palveluratkaisuissa käytetä kaikkea olennaista tietoa esimerkiksi tilanteissa, joissa terveydenhuollon potilaan hoito siirtyy yksiköstä toiseen.

Yhteiskunnassa vallitsevat poliittiset suuntaukset ja julkisen hallinnon johtamisopit määrittävät myös viranomaisten harkintavaltaa. Julkisen hallinnon läpinäkyvyyden tavoite edellyttää viranomaisten harkintavallan perusteiden

tuomista mahdollisimman selkeästi julki. Uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) ja siihen liittyvän tilivelvollisuusajattelun läpimurrolla lienee ollut huomattavasti merkitystä harkintavallan sääntelyn ja käytön kannalta. Lisäksi taloudelliset voimavarat määrittävät harkintavaltaa. Hyvinvointivaltion kasvukauden päätyttyä harkinta toimii keinona hillitä sosiaaliturvan kustannuksia. Yksittäisten sosiaalietuuksien, esimerkiksi omaishoidon tuen, myöntämiseen voi vaikuttaa se, onko etuuteen varatut määrärahat jo käytetty vai ei.

Sosiaaliturvan harkintavallan käyttö ja seuraukset koskettavat kaikkia kansalaisia, ja ne ovat lainsäädännön ja hyvinvointipolitiikan avainkysymyksiä. Kansalaiset kokevat joissakin tilanteissa viranomaisten päätökset epäoikeudenmukaisiksi, ja tästä syystä harkinnan kysymyksiä käsitellään toistuvasti oikeusistuimissa ja mediajulkisuudessa. Harkintavallan tutkimus on erityisen ajankohtaista hyvinvointivaltion ja sosiaali oikeuden muutostrendien johdosta. Yksilön perus- ja ihmisoikeuksien keskeinen asema lainsäädännössä ja tuomioistuinten lainkäytössä heijastuu myös sosiaaliturvaa toimeenpanevien viranomaisten toimintaan. Tiukentuva talous, sosiaaliturvan rahoituksen muutokset sekä palveluja etuusleikkaukset vaikuttavat – tarkoituksellisesti tai tarkoittamatta – harkinnan sääntelyyn ja käyttöön. Hyvinvointikansalaisuuteen liittyvät uudet piirteet, kuten aktivointi, vastuullistaminen, velvoittaminen ja kuluttajuus, määrittävät sitä, millaisessa valossa asiakkaan tilanne harkintaa käyttävälle viranomaiselle näyttäytyy. Sosiaaliturvan järjestämisen periaatteet, kuten toimeentuloturvan yksilöllistyminen ja palveluiden henkilökohtaistaminen, asettavat vaatimuksia harkinnan käytölle. Mitä yksilöllisempiä palveluita ja etuuksia halutaan tarjota, sen enemmän harkintaa tarvitaan.

## Harkintavalta tutkimuskohteena

Sosiaaliturvaan liittyvä harkintavalta ei ole ollut tähän mennessä laajemmalti tutkimuksen kohteena Suomessa, vaikka harkintaa on tutkittu yhteiskunta- ja hallintotieteissä sekä oikeustieteissä. Yhteiskuntatieteissä aihetta on tarkasteltu muun muassa taloudellisista, poliittisista, organisatorisista ja ammatillisista näkökulmista (Hawkins 1992, 14). Tutkimus on käsitellyt muun muassa politiikan, byrokratian ja ammattilaisten suhteita sekä harkinnan yhteiskunnallisia, yhteisöllisiä ja organisatorisia toimintaympäristöjä. Michael Lipskyn (1980) tutkimus, jossa tuodaan esiin ”katutason byrokraattien” toiminta politiikan toimeenpanijoina, on aihepiirin kansainvälinen klassikko. Lisäksi on tutkittu esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalivakuutusvirkaileijoiden käsityksiä harkintavallasta keskinäisen yhteistyön ja integraation kannalta (Hvinden 1994),

uuden manageristisen toimintakulttuurin vaikutusta hallinnon ja sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan (Evans 2010), paikallisten olojen ja organisaation tekijöiden vaikutusta toimeentulotuen myöntämiseen (Stranz 2007) sekä taloudellis-poliittisten olosuhteiden ja ammatillisten tekijöiden vaikutuksia työkyvyttömyyteen liittyviin etuuspäätöksiin (Keiser 1999).

11

Oikeustieteellinen kysymyksenasettelu on keskittynyt harkinnan ja oikeudellisten normien väliseen suhteeseen. On tutkittu, miten lainsäädäntö yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta rajoittaa harkinnan käyttöä viranomaistoiminnassa (Hawkins 1992, 14; ks. Kotkaksen artikkeli tässä kirjassa). Oikeustieteilijät ovat perinteisesti keskittyneet tarkastelemaan etenkin tuomioistuimissa tapahtuvaa harkintavallan käyttöä (Hawkins 1992, 18).

Rajanveto yhteiskuntatieteellisten ja oikeustieteellisten lähestymistapojen välillä ei ole kuitenkaan tiukkaa, sillä myös yhteiskuntatieteellisissä lähestymistavoissa on kiinnitetty huomiota viranomaistoimintaa ohjaavan normiston ja harkinnan väliseen suhteeseen. Esimerkiksi Evans (2010, 154) toteaa, että vaikka harkintavallan käyttöä onkin muun muassa vanhustenhuollossa pyritty rajoittamaan palvelun myöntämiskriteerejä täsmentämällä ja tiukentamalla, lainsäädännössä edelleen esiintyvät termit, kuten tarve ja riski, ovat tulkinnaalisia ja mahdollistavat harkinnan. Tutkimuksissa ei ole kiinnitetty huomiota vain materiaalisen oikeuden normeihin ja käsitteisiin, vaan myös menettelyllisiin normeihin. On esimerkiksi tutkittu, miten menettelylliset säännökset mahdollistavat harkinnan sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa ja miten voidaan varmistaa, ettei harkinta vaaranna asiakkaiden oikeusturvaa (Sainsbury 1992).

## Kirjan tavoite ja sisältö

Tämä kirja käsittelee sosiaaliturvan päätöksentekoon liittyvää harkintaa. Kirjan tavoite on tarkastella harkintavallan sääntelyä ja käyttöä erilaisissa päätöksenteon tilanteissa sekä avata harkintavallan ilmiöitä yhteiskunnallista keskustelua ja jatkotutkimuksia varten. Sosiaaliturvaan sisältyvät sekä toimeentuloturva että palvelut, ja näitä molempia alueita tarkastellaan kirjan artikkeleissa.

Kirjoittajat lähestyvät harkintavaltaa monitieteisesti sekä yhteiskuntatieteellisistä että oikeustieteellisistä näkökulmista. Kirjan empiiriset tarkastelut ovat esimerkin luonteisia, ja useat kiinnostavat harkinnan kysymykset ovat jääneet pohdinnan ulkopuolelle. Näitä ovat esimerkiksi lääketieteen ammattilaisten kliininen harkinta sekä tietoteknologian vaikutukset harkinnan toteutumiseen.

Julkaisu jakautuu viiteen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään sosiaaliturvaan liittyvän harkintavallan reunaehtoja. Toisessa osassa tarkastellaan

kolmen esimerkin avulla poliittisen harkinnan toteutumista ja seurauksia. Kolmannessa osassa keskitytään ammattilaisten – erityisesti asiantuntijalääkäreiden ja sosiaalityöntekijöiden – toteuttamaan harkintaan. Neljännessä osassa kuvataan Kelan toimihenkilöiden käsityksiä harkintavallan käytöstä sekä harkintavallan ilmenemistä Kelan etuustoiminnassa. Viidennessä osassa tarkastellaan harkintaa asiakkaiden näkökulmasta.

12

**Anu Pylkkänen** tarkastelee 1990-luvulta lähtien vahvistuneen yhdenvertaisuusoikeuden mahdollisia vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmään liittyvään harkintaan. Sosiaalioikeudella ja yhdenvertaisuusoikeudella on samankaltainen yhteiskuntapoliittinen tavoite: yksilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisääminen. Sosiaalioikeudellisella lainsäädännöllä on tavoiteltu sitä, etteivät yksilön toimeentulo ja toimintamahdollisuudet vaarantuisi sosiaalisen riskin kohdatessa. Sosiaaliturvajärjestelmän avulla on toisin sanoen pyritty siihen, etteivät sosiaaliset riskit saattaisi yksilöitä liian eriarvoiseen asemaan. Yhdenvertaisuusoikeuden tavoitteena on varmistaa muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä sukupuoleen, etniseen taustaan, uskontoon, seksuaaliseen identiteettiin ja tämänkaltaisiin tekijöihin perustuvien syrjivien käytäntöjen ja rakenteiden tunnistaminen ja poistaminen. Pylkkäsen mukaan yhdenvertaisuusoikeus voi kaventaa tulevaisuudessa sosiaaliturvajärjestelmään liittyvää harkinnan alaa. Järjestelmää kehitettäessä muutoksia tulisi aina tarkastella myös yhdenvertaisuusoikeuden näkökulmasta ja pohtia, onko uusilla normeilla tai käytännöillä syrjiviä vaikutuksia. Toisaalta sosiaalietuuksia, kuten toimeentulotukea, voitaisiin käyttää nykyistä aktiivisemmin yksilöiden ja ryhmien erityistarpeiden huomioon ottamiseen ja sitä kautta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhdenvertaisuusoikeudessa on kuitenkin omat ongelmansa. Se rakentuu liiaksi yksilöiden muodollisten oikeuksien ja jälkikäteisten oikeusturvamekanismien varaan. Niiden ohella tarvitaan syrjivien käytäntöjen tunnistamisen mekanismeja ja ennalta ehkäiseviä toimia.

Viranomaisharkinnan pitää olla sidottu lakiin, mutta samalla toiminnan pitäisi olla riittävän joustavaa ottamaan huomioon elävän elämän ennakoimattomuus. **Toomas Kotkas** osoittaa artikkelissaan, että kummallekin tavoitteelle on hyviä perusteluja ja että oikeudellinen harkinta on vanhaa laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinta-jaottelua monimuotoisempaa. Harkinta on erilaista silloin, kun se on yksittäistapauksellista harkintaa ja perustana ovat yksilön tai perheen tarpeet. Harkinnan perusteella voidaan myös ottaa huomioon yleisissä olosuhteissa tapahtuneita muutoksia. Joskus viranomaisharkinta hyödyntää asiantuntijaharkintaa niin, että arviointikriteerit ovat oikeusjärjestyksen ulkopuolella. Viranomainen voi käyttää myös poliittista harkintaa, kun hallintoviranomainen jatkaa ja laajentaa lainsäätäjän normiohjelman poliittista toteuttamista vaikkapa pohtimalla sitä, mikä on paikallisesti tarkoituksenmukaista. Harkinta

voi olla yhä useammin myös taloudellisen tehokkuuden harkintaa, esimerkiksi julkisia hankintoja tehtäessä.

13

**Katri Hellsten** tarkastelee artikkelissaan yhteiskuntapoliittisen harkinnan ilmenemistä lakeja säädettäessä. Hellsten aloittaa kuvaamalla periaatteita, joiden perusteella sosiaalietuuksia jaetaan. Niitähän voidaan jakaa esimerkiksi tarpeiden, ansioiden ja kansalaisuuden perusteella. Samalla joudutaan pohtimaan universalismia ja selektivismia: jaetaanko etuudet koko väestölle vai yksilöllisen tarpeen pohjalta ja taloudellisen tarveharkinnan perusteella? Hellsten käyttää esimerkkinä lapsilisää koskevaa lainsäädäntöä. Lapsilisäjärjestelmä on tarkoitettu kattamaan lapsen elatuksesta perheelle aiheutuvia menoja. Tavoitteena on ollut yhtäläisten kehitysmahdollisuuksien turvaaminen kaikille lapsille riippumatta perheen tulotasosta. Aika ajoin on tehty ehdotuksia lapsilisien tekemisestä tarveharkintaisiksi ja ehdotettu niiden verottamista, mutta nämä ehdotukset eivät ole saaneet riittävästi kannatusta. Lapsilisä katsotaan nykyisin universaaliksi etuudeksi, mutta siitä säädettäessä on eri aikoina käyty monenlaisia kiistoja ja käytetty poliittista harkintaa. Lapsilisan universaalisuus ei ole ollut Suomessa itsestäänselvyys.

**Elina Palolan** artikkeli käsittelee vuoden 2011 alusta voimaan tullutta toimeentulotukilain muutosta. Lainmuutoksella sosiaalityöntekijöille annettiin valta alentaa ammatillista koulutusta vailla olevan täysi-ikäisen alle 25-vuotiaan toimeentulotuen perusosaa, jos hän on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta siten, että hän ei enää ole oikeutettu työmarkkinatukeen. Ennen lakimuutosta julkisuudessa ja eduskunnassa käytiin voimakasta keskustelua, eikä muutokselle näyttänyt löytyvän tukijoita. Tästä huolimatta tämä niin kutsuttu ”Lex Soininvaara” hyväksyttiin ja tuli voimaan. Lain säätämisvaiheessa kuitenkin painotettiin sitä, että perusosan alentamista tulisi tällaisten nuorten kohdalla käyttää todella harkiten. Lainsäätäjä antoikin säännöksellä tietoisesti harkintavaltaa sosiaalityöntekijöille ”politiikan kääntämiseksi toimintakäytännöiksi”, kuten Palola asian ilmaisee. Palolan haastatteluaineistosta käy ilmi, että sosiaalityöntekijät suhtautuvat toimeentulotuen perusosan alentamiseen näiden nuorten kohdalla varsin varauksellisesti. Työntekijät kokevat, että olisi väärin rangaista nuoria, joiden elämäntilanne on jo valmiiksi vaikea päihteiden käytön, psyykkisten ongelmien tai muiden syiden vuoksi. Lakimuutoksen alkuperäinen tavoite syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aktivoinnista sanktion avulla voikin helposti kääntyä itseään vastaan, sillä perusosan alentaminen voi vahvistaa nuorten syrjäytymistä. Työntekijöiden kielteinen suhtautuminen ilmenee myös tilastoista; toimeentulotuen perusosan alentamista käytetään vain todella harvoin nuorten asiakkaiden kohdalla. Palolan artikkeli osoittaa, miten sosiaalityön ammattietiikka saattaa joskus mennä lainsäädännön tavoitteiden edelle ja määrittää toteutuvan harkinnan.

**Vappu Karjalainen** tarkastelee harkintaa julkisen hallinnon toimintaideologioiden ja käytäntöjen kautta. Hän käsittelee artikkelissaan pitkäaikaistyöttömien valikoitumista eri hallintosektoreiden asiakkaiksi. Pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut pysyvä yhteiskunnallinen ongelma, jonka ehkäisemiseksi ja poistamiseksi toimitaan usealla hallinnonalalla. Työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät voivat olla työ- ja elinkeinotoimistojen, Kelan ammatillisen kuntoutuksen, terveydenhuollon sekä sosiaalitoimen palveluiden ja etuuksien piirissä. Lisäksi pitkäaikaistyöttömille on perustettu työvoiman palvelukeskuksia, joissa ongelmia ratkotaan TE-hallinnon, sosiaalitoimen ja Kelan yhteistyönä. Lainsäädännössä säädetään pitkäaikaistyöttömien palveluihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Käytännössä määrittely on väljää, ja palvelut välitetään eritasoisten suositusten ja soveltamisohjeiden perusteella. Karjalainen väittääkin, että lainsäätäjä on puitelainsäädännöllä jättänyt tietoisesti lainsoveltajille poliittista harkintavaltaa kohdennettaessa palveluja pitkäaikaistyöttömille. Hänen mukaansa palveluiden kohdentamista ohjaavat usein enemmän taloudelliset ja poliittiset näkökohdat kuin asiakkaiden sosiaaliset oikeudet tai tutkimustieto. Tulosten johtamisen, taloudellisen tehokkuuden ja investointiajattelun nimissä pitkäaikaistyöttömät segmentoidaan tällä hetkellä eri asiakasryhmiin. Asiakassegmentointi voi johtaa siihen, että palvelut kohdennetaan vain yksilöille, joihin investointi katsotaan kannattavaksi, ja hankalimmat asiakkaat suljetaan palveluiden ulkopuolelle. Vaarana on, että inklusion sijasta järjestelmä vahvistaa entisestään näiden asiakkaiden syrjäytymistä.

Ammattilaisten laaja harkintavaltavaikuttaa hyvää tarkoitusta, mahdollisimman yksilöllistä kohtelua. Se on sekä välttämättömyys että riski sosiaaliturvan toimeenpanossa, osoittaa **Marketta Rajavaara** artikkelissaan. Professiitutkimusta lukuun ottamatta tutkimuksissa on tähän asti kiinnitetty niukasti huomiota tieto-ohjautuvuuteen harkinnan lähtökohtana. Sosiaali- ja terveydenhuolto sekä toimeentuloturvan toimeenpano ovat kuitenkin tietointensiivisiä aloja, joilla etuuksien, palveluiden ja hoitotoimenpiteiden harkinnan tulee perustua parhaaseen mahdolliseen käytettävissä olevaan tutkimustietoon. Ammattilaisten harkintavallan välttämättömyyden vuoksi harkintavallan sääntely on tarpeellista. Tässä sääntelyssä voidaan erottaa rakenteelliset, harkinnan alaan keskittyvät keinot sekä episteemiset, tieto-ohjautuvuutta vahvistavat keinot. Harkinnan tieto-ohjautuvuutta voidaan varmistaa alan perus-, täydennys-, erikoistumis- ja jatkokoulutuksella, asiakastyötä tukevilla tutkimuskatsauksilla ja suosituksilla, laadukasta harkintaa tukevin kannustimin, harkinnan argumentaatioperustaa vahvistamalla sekä ottamalla asiakkaat mukaan harkinnan subjekteiksi. Esimerkeinä harkinnan tieto-ohjautuvuuden varmistamisesta artikkelissa tarkastellaan sosiaali- ja terveysministeriön asettamien työryhmien tuoreita ehdotuksia vaakuutuslääkäritoiminnan ja lastensuojelun kehittämiseksi.

**Perti Honkanen** analysoi artikkelissaan työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäyspäätöksiä niiden sosiaalisten seurausten ja oikeusturvan kannalta. Tutkijan aineistona on niin kutsuttu Kela-Stakes-rekisteriaineisto, joka sisältää tiedot työikäisen väestön saamista etuuksista, toimeentulouesta ja työvoimapalveluista vuonna 2006. Vuosittain tuhansien suomalaisten työkyvyttömyyseläkehakemus hylätään: Kelan työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysprosentti on vaihdellut 20,7 prosentista 35,7 prosenttiin ja yksityisen sektorin eläkkeiden 18,5 prosentista 34,1 prosenttiin vuosien 2000–2011 aikana. Honkasen tulosten mukaan vuosina 1997–2006 hylkäyspäätöksen saaneista noin kolmannes oli päätenyt Kelan työkyvyttömyyseläkkeelle vuoteen 2006 mennessä. Niukka toimeentulo, työttömyys ja rikkiäinen työoura olivat yleisiä sekä niillä, jotka olivat saaneet hylkäyspäätöksiä että niillä, jotka olivat päätenneet eläkkeelle ilman edeltäviä hylkäyspäätöksiä. Kirjoittaja pohtii erilaisia väliinputoamisen tilanteita, järjestelmään kohdistuvan epäluottamuksen syitä sekä mahdollisia ongelman ratkaisukeinoja. Parannuskeinot liittyvät yhtäältä eläkejärjestelmään ja työkyvyttömyyseläkkeen ratkaisukäytäntöjen kehittämiseen ja toisaalta työolojen ja työterveyden parantamiseen, osittaisen työkyvyn parempaan hyödyntämiseen, kuntoutuksen kehittämiseen sekä sosiaaliturvan ja työelämän yhteensovittamiseen.

**Helena Blomberg, Johanna Kallio ja Christian Kroll** analysoivat suomalaisten ja ruotsalaisten kuntien sosiaalityöntekijöiden asenteita sosiaalityössä käytettävästä harkintavallasta tekemänsä laajan kyselytutkimuksen perusteella. Kirjoittajat pohtivat, miten sosiaalityön ammatillistuminen, kuntien taloustilanne, uusi aktivointipolitiikka ja uusi julkisjohtaminen heijastuvat harkintavaltaa koskevissa asenteissa. Faktorianalyysiin tukeutuen tutkijat erottavat työntekijöiden keskuudesta regulatiivisen sekä liberatiivisen suuntautumisen. Regulaatiivisen näkemyksen omaavat kannattavat poliittisen ohjauksen, sanktioiden ja markkinoistumisen lisäämistä sosiaalityössä. Liberatiivista näkemystä edustavat työntekijät haluaisivat lisätä harkintavaltaa ja asiakaslähtöisyyttä. Kyselytutkimus paljastaa, että sosiaalityöntekijän koulutuksen saaneet vastaajat kannattavat harvemmin ohjeistuksen, sanktioiden ja markkinoistumisen lisäämistä kuin muun koulutuksen saaneet. Toisaalta vastaukset vaihtelevat tehtäväkohtaisesti. Etenkin Ruotsissa toimeentulouesta työskentelevät halusivat nykyistä enemmän ohjeistusta, sanktioita ja markkinoistumista. Samansuuntaisesti vaikutti myös työkokemus molemmissa maissa: mitä lyhyempi on kokemus, sitä myönteisemmin työntekijä suhtautui ohjeistuksen, sanktioiden ja markkinoistumisen lisäämiseen. Suomessa kokenein ja vanhin työntekijäsukupolvi suhtautui myös myönteisesti regulatiivisiin toimiin.

**Toomas Kotkas ja Laura Kalliomaa-Puha** kuvaavat Kelan etuusratkaisijoiden käsityksiä harkinnasta ja harkintavallasta lainsäädännön sekä ratkaisutyötä tukevien etuusohjeiden valossa. Tarkastelu perustuu vuonna 2012 tehtyyn, vakuutusasihteereille, asiakassihiteereille ja asiakasneuvojille kohdennettuun sähköiseen

kyselyyn. Artikkelista ilmenee, että suurin osa etuusratkaisijoiden työstä hoituu rutiininomaisesti. Yli puolet vastaajista katsoi, että kiperiä tapauksia, joissa lainsäädäntö tai etuusohjeet eivät tarjoa selkeää vastausta, on alle viisi prosenttia kaikista etuuspäätöksistä. Epäselvyyttä liittyi esimerkiksi tulojen tai ruokakuntien määrittämiseen. Kaksi kolmasosaa työntekijöistä kertoi valitsevansa näissä tilanteissa asiakkaan kannalta myönteisen tulkinnan. Kiperät tilanteet pohditaan työtoverin tai etuusvastaavan kanssa yhdessä, ja asiakkaalle edullinen lopputulos valitaan vain, jos se on lain mukaan mahdollista. Valtaosan mielestä etuusratkaisijoilla on riittävästi harkintavaltaa, eivätkä työntekijät toivoneet harkintavaltaa lisättäväksi. Etuusratkaisijoiden käsitykset eroavat Blombergin, Kallion ja Krollin tutkimien sosiaalityöntekijöiden käsityksistä: sosiaalityöntekijät toivovat toimeentulotuen työntekijöitä lukuun ottamatta harkintavaltaa lisättäväksi. Ohjeistuksen kannatus ja kielteinen asenne harkintavallan lisäämiseen on ominaista tulosidonnaisten ja rahamääräisten etuuksien toimeenpanosta vastaavien työntekijöiden keskuudessa.

Harkinnan käyttö voi tarkoittaa epäyhdenvertaisen kohtelun riskiä. **Heikki Launiemi** selvittelee artikkelissaan kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista Kelan takaisinperintäpäätösten luopumiskäytännöissä. Liikaa tai väärin perustein maksetut etuudet peritään pääsääntöisesti takaisin. Etuuslait antavat kuitenkin mahdollisuuden kohtuullistaa takaisinperintää – toisin sanoen periä takaisin vähemmän kuin on maksettu tai luopua takaisinperinnästä kokonaan, mikäli kohtuullistaminen tai luopuminen on aiheellista. Lisäksi edellytetään, ettei aiheeton maksaminen ole ollut edunsaajan syytä. Vilpillinen menettely estää takaisinperinnästä luopumisen. Takaisinperinnästä voidaan luopua myös hallinnollisista syistä jos takaisin perittävä määrä on vähäinen, ei perintään kannata ryhtyä. Kun vilpilliset tapaukset on karsittu pois, etuuskäsittelijöillä on melko laaja harkintavaltaa. Vuoden 2009 takaisinperintäpäätösten perusteella tätä harkintavaltaa käytetään eri tavoin eri etuuksissa ja eri puolilla Suomea. Helpoiten takaisinperinnästä luovutaan vammaisten, eläkkeensaajien ja maahanmuuttajien erityistukea saavien kohdalla. Vähiten kohtuullistetaan elatustuen, vanhempainpäivärahan ja lapsilisän takaisinperintää. Launiemi pitää takaisinperinnän epätasaisuutta ainakin osin etuuskäsittelijöiden kokemattomuuden seurauksena – päätöksiä tehdään niin harvoin, ettei yhtenäistä linjaa pääse syntymään. Päätösten keskittäminen takaisi kokemuksen karttumisen ja nykyistä yhdenvertaisemman kohtelun.

**Tuulikki Karhun** artikkelissa tarkastellaan, miten laki julkisista hankinnoista määrittää palveluiden ostajan harkintaa. Hankintalain ohella monet muutkin lait ja ohjeet asettavat palveluostoille reunaehdoja. Karhu käyttää esimerkkinä Kelan vaikeavammaisten lääkinnällisten yksilöllisten kuntoutusjaksojen tarjouskilpailuja. Hankintalaki edellyttää kaikkien valintakriteerien kertomista etukäteen, mutta kuntoutuspalveluissa on usein vaikeaa määritellä

laatua ennalta riittävän täsmällisesti. Kelassa onkin laadittu erilaisia standardeja laadun määrittelemisen avuksi. Karhun tutkimuksen mukaan palvelujen ostajalle jää harkintavaltaa päätettäessä esimerkiksi palvelujen laadusta, hinnasta, ammattihenkilöstön saatavuudesta tai palveluiden alueellisesta sijoittumisesta. Hankinnat eivät silti aina toteudu suunnitellusti, sillä tarjonta markkinoilla vaikuttaa lopputulokseen. Palvelujen ostajan ratkaisut muovaavat palveluntuottajamarkkinoita. Karhun mukaan hankintaprosessin oikeellisuuden ja hankintalain noudattamisen korostaminen vie voimavaroja hankintojen kehittämiseltä ja tarjouskilpailujen analysoinnilta. Rahoitusrakenteiden muutokset sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten toimeenpano tuovat lähitulevaisuudessa uusia haasteita palvelujen hankintaan.

**Laura Kalliomaa-Puha** tarkastelee artikkelissaan asiakkaiden asemaa harkitsijoina, asiakkaan harkinnan ilmenemistä sosiaalilainsäädännössä sekä kysymystä siitä, onko asiakas aina oikeassa. Kalliomaa-Puhan mukaan kansalainen tai asiakas harkinnan subjektina on toistaiseksi vähän tarkasteltu ilmiö oikeustieteissä, ja kysymystä on käsitelty lähinnä asiakkaan itsemäärämisoikeutena. Asiakas on kuitenkin muuntunut vähitellen sosiaali- ja terveydenhuollossa holhokista autonomiseksi subjektiksi ja palvelunsa kilpailuttavaksi sopimusosapuoniksi. Sosiaaliturva toteutuu usein asiakkaan tai potilaan harkintaa hyödyntäen, vaikkakin harkinnan jättäminen kokonaan asiakkaalle on harvinaista. Esimerkkinä asiakkaan harkintaan tukeutumisesta ovat palvelusetelit, vaikka niiden käyttöön sisällytetään rajoitteita. Tavallisimmin harkinta toteutuu viranomaisen ja asiakkaan yhteistyönä, jolloin asiakkaan mielipiteen kuuleminen on keskeistä. Esimerkiksi vajaavaltainen aikuisten tahdon selvittäminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon normiston laajuuden vuoksi ammattilaisille on tullut runsaasti harkintavaltaa. Ammattilaisten harkintavalta on pääosin myös asiakkaiden kannalta hyödyllistä, sillä ammattilaisen tuella asiakas saattaa esimerkiksi välttyä putoamasta eri tukimuotojen väliin. Asiakkailta edellytetään taitoa tehdä viisaita valintoja sekä sitoutumista niihin, eivätkä kaikki sosiaaliturvaa tarvitsevat pysty tällaisia valintoja tekemään. Koska asiakas ei ole aina oikeassa, tarvitaan myös ammattilaisten ja edunvalvojien tukea.

**Heli Valokivi** pohtii artikkelissaan harkintaa vanhuspalveluiden asiakkaiden näkökulmasta. Vanhuspalveluissa harkinnalla on tärkeä merkitys, sillä avun ja tuen saaminen on yleensä harkinnanvaraista. Harkinnan aluetta on sääntöjen ja ohjeiden väliin jäävä tila, jossa sekä työntekijällä että asiakkaalla on mahdollista toteuttaa omaa harkintaansa. Artikkelin aineistona ovat ikääntyvien ihmisten haastattelut, jotka käsitelivät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja hoivaa, hoivatarpeita sekä avun saantia ja antamista. Haastatelluilla oli monenlaisia hoidon ja hoivan tarpeita arjessaan ja runsaasti kokemusta asiakkaan asemasta vanhuspalveluissa. Valokivi löysi kolme näkökulmaa harkintaan: harkinnan kohteena olemisen, yhteistyössä rakentuvan harkinnan ja vanhan ihmisen itse-

näisen harkinnan. Vaikka sosiaalilainsäädäntö korostaa asiakkaan kuulemista ja tämän mielipiteen ottamista huomioon jokaisessa tilanteessa, Valokiven aineistossa yhdessä rakentuva harkinta oli kaikkein harvinaisin harkinnan muoto. Yhteinen, rinnakkainen ja vuorovaikutteinen harkinta olisi kuitenkin arvokasta esimerkiksi heikkojen ja hauraiden vanhusten näkökulmasta, joiden on vaikeaa tai mahdotonta harkita asioitaan yksinään ilman tukea. Palveluiden tila on kuitenkin varsin kahtiajakautunut: joko palveluntuottaja tai vanha ihminen harkitsee asian yksin. Vaihtoehtona on vastaanottaa palvelua tuottajan ehdoilla tai vetäytyä palvelun piiristä.

## Lähteet

Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Helsinki: Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2005. Saatavissa: <[http://www.talentia.fi/files/558/1649\\_Etiikkaopas2005\\_1\\_.pdf](http://www.talentia.fi/files/558/1649_Etiikkaopas2005_1_.pdf)>. Luettu 29.8.2013.

Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate, 2010.

Hawkins K. The use of legal discretion. Perspectives from law and social science. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 11–46.

Hvinden B. Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy. Oslo: Scandinavian University Press, 1994.

Keiser LR. State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs. The case of social security disability. Journal of Public Administration Research and Theory 1999; 9: 87–106.

Lastensuojelulaki 417/2007.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

Sainsbury R. Administrative Justice. Discretion and procedure in social security decision-making. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 295–329.

Stranz H. Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag. Stockholm: Institutionen för socialt arbete Stockholms universitet, 2007.



## 20 Anu Pylkkänen Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat<sup>1</sup>

### Hallinnasta yhdenvertaisuuteen

Sosiaaliturvajärjestelmä erilaisten sosiaalisten riskien hallintana on Suomessa ollut monelta osin asumisperusteista. Etuuksia alettiin määrittää perheenjäsenyydestä tai kansalaisuudesta riippumattomiksi jo 1940-luvun lopulta lähtien, jolloin säädettiin lapsilisiä ja alettiin kehittää yleistä eläkejärjestelmää. Kuten Katri Hellsten tässä kirjassa osoittaa, myös universaaleilta näyttävät järjestelmät sisälsivät kuitenkin valikointia eli asettivat kriteerejä sille, ketkä ja missä tilanteessa voivat saada etuuksia. Näennäisesti yhdenvertaista ja kaikille samanlaista sosiaaliturvajärjestelmää on tosiasiaassa rakennettu vetämällä monia erilaisia rajoja sille, keiden riskejä korvataan ja miten. Näiden määritelmien kautta on vedetty rajaa yksityisen ja julkisen elatusvelvollisuuden välille, ja niiden epäyhdenmukaisuudesta on (sitä tarkoittamatta) muodostunut useita huono-osaisuusloukkuja (Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010). Järjestelmän uskottavuus on silti perustunut ajatukseen yhtenäisestä kansakunnasta ja siinä vallitsevasta solidaarisuudesta kansalaisten välillä, joka ilmenee haluna jakaa sosiaalisia riskejä ja maksaa veroja järjestelmän rahoittamiseksi. Riskienjako julkisen ja yksityisen alueen välillä on päätetty kulloisenkin taloustilanteen ja poliittisen konsensuksen pohjalta, jolloin harkintaa ovat ohjanneet ja rajanneet lähinnä taloudelliset ja poliittiset realiteetit, ei oikeus. Ennen 1990-lukua ei tässä yhteydessä puhuttu syrjinnästä, enintään alueellisesta eriarvoisuudesta.

Tämän artikkelin tavoitteena on tarkastella sitä, mitä yhdenvertaisuus merkitsee sosiaaliturvan alueella. Yhdenvertaisuus on yksi oikeusvaltion kulmakivistä ja kattaa kaiken hallintotoiminnan. Muodollisesti yhdenvertainen kohtelu on ollut oikeusjärjestelmämme peruseriaate aina vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien, mutta sen soveltamisala nähtiin pitkään kapeana. Yhdenvertaisuus merkitsi mielivallan kieltoa ja samanlaisten tapausten käsittelyä samalla tavoin. Sen sijaan yksilöillä ei ollut subjektiivisia oikeuksia eikä hallintoa rakennettu yksilöiden oikeuksien näkökulmasta, vaan ihmiset olivat enemmänkin hallintoalamaisia kuin oikeuksien haltijoita. Viranomaisten harkintavalta oli laaja. Yhtä vähän tai tuskin lainkaan ajateltiin, että oikeuden tehtävänä olisi aktiivisesti

---

1 Toimittajat kiittävät professori Kevät Nousiaista Anun artikkelin lukemisesta ja päivittämisestä.

tunnistaa ja tunnustaa yhteiskunnan marginaalisia ryhmiä ja estää syrjintää. Tämä tehtävä oli osoitettu sosiaalipolitiikalle, mutta sitä toteutettiin ilman voimakasta oikeudellisen yhdenvertaisuuden tai yksilöllisten oikeuksien kehystä. Tavoitteena oli pikemminkin estää syrjäytymistä kuin poistaa syrjintä. Nykyisin yhdenvertaisuus on lukuisten sekä kansallisten että kansainvälisten normien määrittämää (Kantola ym. 2012).

21

Viime vuosikymmeninä yhdenvertaisuus on saanut entistä voimakkaamman materiaalsen muodon, mikä ohjaa ja suuntaa harkintaa aivan uudella tavalla ja kaventaa harkinnan rajoja – joskaan rajanvedot eivät suinkaan aina ole helppoja ja yksiselitteisiä. Harkinnan rajojen muutos tarkoittaa, että välittömät syrjintäkiellot (”yhtäläinen kohtelu”) ovat ehdottomia ja että niiden ohella on estettävä myös välillistä syrjintää eli neutraaleilta näyttävien ratkaisujen ja käytäntöjen epäedullisia vaikutuksia jollekin ihmisryhmälle. Toisin sanoen on arvioitava, joutuuko joku tiettyjen henkilöön liittyvien seikkojen (sukupuoli, etninen tausta, uskonto, seksuaalinen identiteetti jne.) vuoksi heikompaan asemaan kuin muut vertailukelpoisessa tilanteessa. Heikompi asema tulee pyrkiä poistamaan. Kyse ei enää ole yhteiskuntapoliittisesta harkinnasta siitä, miten riskejä katetaan, vaan yksilön oikeudesta vaatia syrjimättömyyttä. Tämä näkökulma ulottuu lain säätämiseen sen soveltamiseen ja muuhun hallintotoimintaan. Mitä tämä tarkoittaa sosiaaliturvan harkinnassa?

Perus- ja ihmisoikeuksia korostava konstitutionalismi ja eurooppalainen oikeudellinen vaikutus ovat Suomessa vahvistuneet vasta 1990-luvulta lähtien. Tämän kehityksen seurauksena sosiaalisilla oikeuksilla alkoi olla yhä voimakkaampi perusoikeuksien luonne (Tuori 2000), eli kyse on sen tulkitsemisesta, mikä menettely toteuttaa perusoikeuksien tarkoituksen. Yhdenvertaisuus perusoikeutena rajoittaa harkintaa. Ihmiset voivat vaatia oikeuksiensa toteuttamista tarvittaessa oikeusteitse, eivätkä taloudelliset argumentit kelpaa niiden torjumiseksi. Samalla tämä tarkoittaa, että muodollisesti yhtäläinen kohtelu ei enää riitä, vaan kaikille on tarjottava tosiasiallisesti yhtäläiset mahdollisuudet. Mitä siis tapahtuu, jos sosiaaliturvajärjestelmän harkintaa tarkastellaan syrjinnävastaisen oikeuden näkökulmasta?

## Taloudellisesta harkinnasta yhdenvertaisuuteen

Sosiaaliturvajärjestelmää on rakennettu taloudellisten edellytysten rajoissa kulttuurisesti yhtenäisen kansallisvaltion kontekstissa eikä se ole varsinaisesti ottanut huomioon sellaisia eroja kuin etnisyys. Järjestelmä on toiminut melko samansuuntaisesti ja kaikille lähes samalla tavoin, joskin sen sisälle on syntynyt

myös eriarvoisuusloukkuja. Tarkoituksena on ollut tukea yksilöiden selviytymistä yhteiskunnassa silloin, kun itsenäisessä toimeentulossa on ongelmia. Tämä on tapahtunut niissä rajoissa, joihin kulloinkin on katsottu olevan varaa taikka joista vallitsee mahdollisimman suuri yksimielisyys. Yhteiskunnassa vallitsevia huonompia asemia ja haittoja on tunnistettu ja ongelmia korjattu myös jo ennen ja ilman yksilöllisten perusoikeuksien kehikkoa (Kantola ja Nousiainen 2008). Toimenpiteet ovat koskeneet esimerkiksi asumisolaja, kouluttautumista, työllistymistä, perheiden tukipalveluja, syrjäytymisen estämistä ja aktivoimista. Tässä suhteessa yhtäläisyys yhdenvertaisuusoikeuteen on ilmeinen: sekin lähtee siitä, että oikeusjärjestelmän olisi tunnistettava henkilöön liittyvistä seikoista johtuvia haittoja ja heikompia asemia sekä poistettava syrjintä ja aktiivisesti muutettava siihen johtavia olosuhteita. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään sosiaaliturvaan perinteisesti liittyvästä yksilöllisestä sosiaalisesta haitasta – esimerkiksi siitä, että vamma estää tai rajoittaa työskentelyä ja muuta yhteiskunnassa toimimista vaan myös syrjivistä käytännöistä johtuvia rakenteellisista haitoista. Jos joku joutuu heikompaan asemaan kuin toinen vertailukelpoisessa tilanteessa, yhdenvertaisuusoikeus velvoittaa sekä huomioimaan syrjinnän kiellot että tekemään tarpeelliset positiiviset toimenpiteet syrjinnän estämiseksi tai poistamiseksi. Tämä velvoite on ehdoton niillä alueilla, joita varsinainen yhdenvertaisuusoikeus koskee: työelämä, palvelut ja koulutus.

Yhdenvertaisuuden ydinaluetta ovat työelämä, koulutus ja palvelut, mutta sosiaaliturvan alueella normit ovat epäyhtenäiset ja niitä on etsittävä monesta eri lähteestä. Yhdenvertaisuuslaki koskee eri tavoin eri syrjintäperusteita eikä anna kaikissa tapauksissa samanlaista suojaa. Yhdenvertaisuuden normien hahmottaminen sosiaaliturvassa on vaikeaa, koska normeja pitää etsiä monesta eri lähteestä. Sosiaalietuuksien myöntäminen ja sosiaalipalvelut kuuluvat yhdenvertaisuuslain alaan silloin, kuin on kyse etnisestä syrjinnästä (yhdenvertaisuuslain 2 §), mutta ei muiden syrjintäperusteiden yhteydessä. Tämä seikka tekee varsinkin risteävän syrjinnän analyysin ja toimenpiteet hankaliksi. Risteävä eli intersektionaalinen syrjintä tarkoittaa, että monien eri syrjintäperusteiden yhteisvaikutuksesta syntyy aivan erityisiä syrjintäongelmia, jotka olisi tunnistettava erikseen. Usein tunnistetaan vain yhden syrjintäperusteen tuottamat ongelmat kerrallaan. Toisaalta tasa-arvolain 8e § (perustuen EU:n palveludirektiiviin 2004/113/EY) edellyttää syrjimättömyyttä sukupuolen suhteen yksityisten ja julkisten palvelujen saatavuudessa, mikä ulottuu myös terveys- ja sosiaalipalveluihin. Kytkeä tulonsiirtoihin saattaa olla olemassa esimerkiksi toimeentulotuen tai vanhempainpäivärahojen myöntämisessä, joskin rajanvedot voivat olla epäselviä eikä niistä ole oikeuskäytäntöä. Tulonsiirtojen ja sosiaalipalveluiden välisen rajan ylittäminen on arvioitu Suomessa vaikeaksi (Saari 2011, 94). Toisin sanoen eri syrjintäperusteita koskee aivan erilainen oikeudellinen sääntely, jolloin suojaa annetaan eniten etnisestä syystä syrjityille, vähiten seksuaalisuuden vuoksi

syryityille. Syrjintää torjuva erityissäätely on syntynyt ennen muuta työelämä-kontekstissa, eikä se edelleenkaan ulotu kattavasti kaikkiin ryhmiin eikä kaikille alueille, varsinkaan yksityiselämään. EU:n tason sääntelyssä ongelmana on EU:n puuttuva kompetenssi säädellä muun muassa sosiaaliturvaa, joten kyse on enintään yhteisistä pyrkimyksistä, kuten muun muassa direktiivissä KOM (2008) 426 lopullinen, joka koskee pyrkimyksiä laajentaa syrjimättömyyttä yleiseksi periaatteeksi myös työelämän ulkopuolelle uskonnosta tai vakaumuksesta, iästä, vammaisuudesta tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumatta. Suomessa on vireillä yhdenvertaisuuslain uudistaminen, jossa pyritään yhtenäistämään eri syrjintäperusteita koskeva oikeussuoja (OMKM 2009:4).<sup>2</sup>

Yhdenvertaisuus yleisenä oikeusperiaatteena kattaa sen sijaan kaiken viranomaistoiminnan siinäkin tapauksessa, että syrjintää koskevan lainsäädännön seuranta- ja sanktiomääräykset eivät suoraan soveltuisi. Velvoite puuttua syrjintään on kaiken kaikkiaan aikaisempaa voimakkaampi ja vaatii yksilöllistä tilanteiden tarkastelua standardipäätöksenteon ohella tai sijasta. Keinojen valinnassa on sen sijaan tilaa harkinnalle. Kaikkea huono-osaisuutta ei kuitenkaan yhdenvertaisuussäätelylläkään tavoiteta, eikä se ole tarkoituskaan. Yhdenvertaisuusoikeuden mahdollisuudet – ja rajoitukset – tehokkaasti poistaa ja muuttaa syrjiäviä olosuhteita ovat jatkuvan keskustelun kohteena. Muodollinen yhdenvertaisuus ei juuri muuta vallitsevia olosuhteita, sillä se edellyttää vain yhtäläistä kohtelua. Heikomman aseman ja kielletyn syrjintäperusteen välinen kytkentä on voitava osoittaa, jotta lakien tarjoamat sanktiot olisivat sovellettavissa. Tämä on yhdenvertaisuusoikeuden kovaa ydintä, jossa on tehokkaimmat sanktiot – yksilön näkökulmasta. Mutta vaikka yksilö voisikin saada hyvitystä syrjinnästä, se ei välttämättä muuta rakenteita. Siksi yhdenvertaisuusoikeudessa on myös velvoite aktiivisesti ennalta ehkäistä syrjintää, edistää yhdenvertaisuutta ja luoda uusia käytäntöjä. EU:n alueella tämä aktiivisten velvoitteiden osa on usein vapaaehtoista ja *soft law*<sup>3</sup>-perusteista, Suomessa osittain lakiin perustuva velvoite, joka koskee viranomaisia etnisen ja sukupuolisyrjinnän estämisen osalta sekä työnantajia sukupuolisyrjinnän osalta. Vammaisten henkilöiden esteetön liikkuminen kuuluu myös tällaisiin velvoitteisiin, mutta se koskee vain työnantajia ja edellyttää ainoastaan olosuhteiden kohtuullista sopeuttamista.<sup>4</sup>

2 Yhdenvertaisuuslain valmistelu oli syksyllä 2013 edelleen kesken. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys asiasta eduskunnalle kevälistuntokaudella 2014 (toimittajien huomautus).

3 *Soft law*:lla tarkoitetaan oikeudellisesti sitomatonta normistoa, jolla voi kuitenkin olla oikeudellista merkitystä esimerkiksi oikeudellisen tulkinnan kautta. Usein *soft law*:na pidetään valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen tuottamia instrumentteja, esimerkiksi julistuksia, toimintaohjelmia tai ohjesääntöjä. *Soft law* -instrumenteista EU:n oikeudessa katso esim. Senden 2004.

4 Suomi on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista, joka on soveltamisalaltaan EU-oikeutta laajempi. Sopimusta ei ole kuitenkaan vielä ratifioitu. Yleissopimuksen soveltamisala on laaja, ja se edellyttää sopimusvaltioita tekemään mm. vammaisten liikkumista ja osallistumista helpottavia mukauttamistoimia.

Juuri tätä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän aktiivisen poistamisen tavoitetta ajatellen on sosiaalioikeus erityisen keskeisessä asemassa: sen avulla voidaan tai voitaisiin paikantaa ja muuttaa sellaisia heikompia asemia ja sosiaalisia haittoja, jotka johtuvat henkilöiden identiteeteistä. Kyse ei ole samasta asiasta kuin syrjäytyminen, sillä syrjinnän toteamiseksi on voitava esittää jokin verrokki ja heikomman aseman ja syrjintäperusteen välinen yhteys tulee voida osoittaa. Pelkkä huono-osaisuus sinänsä ei täytä syrjinnän kriteerejä (mikä ei tarkoita, ettei huono-osaisuuteen tulisi puuttua).

Sen sijaan syrjintää ja syrjäytymistä kylläkin voi yhdistää sosiaalisen haitan käsite. Haitaksi katsotaan sellainen eriarvoisten sosiaalisten käytäntöjen tuottama vääristymä, joka ei ole riippuvainen ihmisen omasta toiminnasta vaan perustuu johonkin ominaisuuteen liittyvään stereotypiaan, pois sulkemiseen, erotteluun, halventamiseen tms. Köyhyys ei kuulu EU:n oikeudellisten syrjintäperusteiden joukkoon<sup>5</sup>, mutta köyhyys voi kyllä kietoutua yhteen erilaisten syrjintäperusteiden kanssa. EU:ssa syrjäytymiskehitystä pyritään estämään ns. avoimen koordinaation keinoin, niin että jäsenmaat pyrkivät yhteiseen päämäärään yhtenäistämällä sosiaalipoliittisia käytäntöjään, mutta ilman lainsäädännön harmonisointia.<sup>6</sup> Avoin koordinaatio perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen, eikä siihen liity varsinaisia sanktiota. Siksi menettelytavanläpäisyvoima on heikko, ja sen kehikkona on ennen muuta työmarkkinoille pääsyn helpottaminen, ei niinkään yleinen yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys tai hyvinvoinnin tasainen jakautuminen siten kuin Pohjoismaissa ajatellaan.

Yhdenvertaisuuden tausta ja pääasiallinen merkitys on edelleen muodollisesti yhdenvertaisessa kohtelussa eli kaikkien ihmisten käsittelemisessä samalla tavoin, neutraalisti, henkilöön liittyvistä seikoista tai ominaisuuksista riippumatta. Samanlaisuuden vaatimus merkitsee kuitenkin assimiloitumista eli vaatimusta samastua ennalta annettuun malliin, mikä on yksi muodollisen yhdenvertaisuuden ongelmista. On olemassa taustaoletus ”normaalista” oikeuden henkilöstä, johon ihmisten on sovittauduttava saadakseen oikeuksia. Sosiaaliturva-asioissa tämä oletus koskee ennen muuta kykyä ja halua osallistua palkkatyöhön. Oikeuden tulisi kuitenkin myös tunnistaa erot, erityisesti sellaiset, jotka tuottavat heikompia asemia ja sosiaalisia haittoja. Kyse on sekä identiteettien moninaisuuden tunnustamisesta että varsinkin niistä yhteiskunnallisista konteksteista, joissa näiden identiteettien vuoksi muodostuu eriarvoisuutta. Toisin sanoen edellytetään tarkempaa sen huomaamista, milloin voi olla kyse syrjinnästä eli heikomman aseman tuottavasta seikasta tai prosessista. Syyllisten

5 Sen sijaan ihmisoikeussopimuksissa usein mainitaan varallisuus kiellettynä syrjintäperusteena. Siksi esim. äänioikeuden yhdistäminen varallisuuteen loukkaisi ihmisoikeuksia.

6 Tämän tyyppinen sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen ja osallistumisen lisäämiseen tähtäävä ohjelma on esim. KOM (2008)418 lopullinen.

osoittamista ei edellytetä vaan vain lopputulos, huonompi asema on relevantti. Onhan yleistä, että joko kiistellään syrjinnän syistä tai tyydytään vertaamaan eri ryhmiä. Ongelmaksi voi silloin muodostua se, että erilaiset syrjintää kokevat ryhmät joutuvat hierarkkiseen järjestykseen (”syrjintäolympialaiset”) tai että ryhmien väliin jää näkymättömiin joitakin ihmisiä, joiden ongelmia ei tunnisteta (Crenshaw 1989; Hancock 2007). Syrjinnän toteamisessa ei ole olennaisista vertailu sinänsä vaan se että henkilölle aiheutuu syrjintäperusteiden (esimerkiksi etnisen alkuperän, sukupuolen tai iän) vuoksi haittaa, joka on poistettava.

Samoin on huomioitava heikomman aseman konteksti: ei riitä, että verrataan esimerkiksi ihmisten työmarkkinakelpoisuutta, vaan kaikenlainen osallisuus yhteiskunnan resursseista ja prosesseista on yhtä tärkeää kuin integroituminen työmarkkinoille. Siirtyminen pelkästä identiteettien tunnustamisesta haittojen tunnistamiseen ja poistamiseen on kuitenkin pelkästään oikeudellisin keinoin vaikeaa. Lisäksi tarvitaan myös sosiaalipoliittikkaa. Jos kaikki huonosaisuuksilanteet jouduttaisiin alistamaan syrjinnälle ominaiselle vertailulle, sosiaalipoliittinen toiminta voisi jäädä hyvin rajoitetuksi. Mutta toisaalta syrjinnänvastainen näkökulma pakottaa myös tuottamaan systemaattista vertailutietoa ja seuranta siitä, millaisia haittoja ja missä yhteyksissä voi kohdentua eri ihmisryhmille.

Perinteiselle yhdenvertaisuudelle on tyyppillistä, että haitat jäävät piiloon, kun oikeudellisesti vertaillaan vain ilmeisen vertailukelpoisia tapauksia. Monesti kyse on siitä, että sosiaalinen haitta kokonaan estää vertailukelpoiseen tilanteeseen pääsemisen, esimerkiksi kilpailun työ- tai opiskelupaikasta samoilla ehdoilla. Haittojen piiloon jääminen on tyyppillistä esimerkiksi etnisessä syrjinnässä tai yksityiselämään liittyvissä syrjivissä rakenteissa sekä käytännöissä, joissa monet erilaiset syrjintäperusteet risteävät. Intersektionaalisuus on näkökulma, jossa katsotaan erilaisia syrjintään liittyviä tekijöitä kokonaisuutena, ei vain yhden tekijän kautta. Näin tuodaan paremmin näkyväksi piilossa olevia eroja ja niistä aiheutuvia sosiaalisia haittoja ja heikompia asemia (Kantola ja Nousiainen 2009). Mitkä voivat olla tuollaisia haittoja tai asemia ja miten niitä olisi mahdollista ottaa huomioon sosiaaliturvan harkinnassa? Samalla kun turvataan ennen muuta perinteisiä yksilöiden vapausoikeuksia, pyritään myös vaikuttamaan sellaisiin sosiaalisiin rakenteisiin ja käytäntöihin, jotka ulottuvat samaan aikaan julkiselle ja yksityiselle alueelle. Näiden välillä on oikeusjärjestelmälle vaikeasti ylitettävä raja. Samoin voi syntyä ristiriita yksilön ja ryhmän syrjimättömyyden välille kysymyksissä, jotka koskevat kulttuurisia ja uskonnollisia merkityksiä ja käytäntöjä. Eräissä yhteisöllisissä kulttuureissa torjutaan yhteistyö toisten klaanien jäsenten kanssa, mikä voi ulottua myös viranomaistoimintaan, jos viranomainen edustaa ”väärää” klaania. Nämä tilanteet vaativat huolellista arviointia ja säännösten tulkintaa niiden tavoitteista ja yleisistä periaatteista käsin, mutta harkinnasta ei silloin ole kyse.

## Yhdenvertaisuuden oikeudellinen perusta

Sosiaaliturvan harkinnan aikaisempi lähtökohta taloudellisessa rationaalisuudessa ja talousyksikköajattelussa sopii huonosti nykyiseen yksilöllisten oikeuksien suojaamista korostavaan perus- ja ihmisoikeusajatteluun. Sosiaaliturvan konstitutionaalinen perusta onkin Suomessa pitkään ollut suhteellisen heikko tältä osin. Esimerkiksi joissain tapauksissa yksilöiden itsenäinen taloudellinen asema heikkenee sen perusteella, keiden kanssa henkilö asuu. Säännöksiä yhdenvertaisuudesta on muun muassa perustuslaissa, hallintolaissa ja tasa-arvo- sekä yhdenvertaisuuslaissa.

Perustuslain 6 §:stä ilmenevä muodollinen yhdenvertaisuus on osa kaikkein perinteisintä oikeudenmukaisuuskäsitystä, jonka mukaan samanlaisia tapauksia on kohdeltava yhtäläisesti. Koska tällainen ajattelu sisältää (usein artikuloimattoman) normin, johon kaikkia muita verrataan, se on ongelmallinen marginaaliryhmien kannalta. Siksi sekä perustuslaissa että yhdenvertaisuuslainsäädännössä edellytetään, että on pyrittävä myös tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 § 2 edellyttää, että erityistoimet ovat mahdollisia, jos jonkin henkilön tai ryhmän tosiasiallinen yhdenvertaisuus sitä vaatii. Tämä tapahtuu tunnistamalla ja poistamalla ongelmia, jotka estävät yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumisen. Keinoina voivat rajallisesti tulla kyseeseen myös positiiviset erityistoimet, kuten kiintiöt. Erityistoinnissa ei kuitenkaan ole kyse harkinnanvaraisesta toimenpiteestä vaan sitovasta velvollisuudesta ennalta ehkäiseviin ja aktiivisiin toimiin haittojen poistamiseksi. Konkreettisesti näistä toimista säädetään tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa.

Samansuuntainen on hallintolain (434/2003) 6 §:n velvoite kohdella ihmisiä tasapuolisesti ja ”suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä velvoite tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen on kirjattu mm. vammaisten ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksia (812/2000) koskeviin lakeihin. Vammaispalveluja koskeva laki (380/1987) on tosin peräisin jo 1980-luvulta, jolloin syrjintää koskevaa erityissäätelyä ei vielä ollut, mutta sen henki oli jo tuolloin samansuuntainen: ihmisten toimimista yhteiskunnassa on parannettava tukitoimin ja esteitä poistettava. Tätä ei tuolloin kuitenkaan vielä tehty syrjintäkonstruktioiden kautta, vaan sosiaalisia haittoja tunnistettiin sellaisinaan, ilman verrokkeja ja vertailuja. Kohdennetut tukitoimet auttoivat juuri niitä ihmisiä joita laeissa tarkoitettiin, mutta vertailun puutteen vuoksi ei välttämättä arvioitu, paransivatko ne oikeasti näiden ihmisten asemaa verrattuna muihin. Toimenpiteillä saattoi olla myös käänteisiä vaikutuksia, jos ne ”ikuistivat” huonomman aseman, esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön esteet päästä normaaliin työhön, koska hänet ohjattiin työpaikan sijasta palkattomaan työtoimintaan (laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977). Vasta viime vuosikymmenen aikana vammaisten

asemaa työmarkkinoilla on pyritty edistämään niin, että työkyvyttömyyseläke ei estä vammaista etsimästä työtä. Ajattelutavan muutos on kuitenkin hidas,<sup>7</sup> Vuoden 2013 alusta voimaan tulleen työvoimapalveluita koskevan lain mukaan työnantaja voi hakea palkkatukea henkilölle, joka työkyky avoimilla työmarkkinoilla on rajoittunut. Palkkasubventiota ei kuitenkaan saa antaa, jos se vääristäisi kilpailua työmarkkinoilla.

27

Perustuslakiin ei ole kirjattu ehdottomia syrjintäkieltoja, vaan perustuslaillinen ajattelu on meillä lähtenyt paljolti erilaisten perusoikeuksien välisestä punninnasta. Yhdenvertaisuuspykälä 6 § 2 mahdollistaa harkinnanvaraisen poikkeaman yhdenvertaisesta kohtelusta. Tavoitteena on ollut sovittaa yhteen erilaiset perusoikeudet ja niiden tulkinnat ja muodostaa tasapainoinen kokonaisuus. Uusimman yhdenvertaisuusoikeuden (EU) mukaan monet syrjintäkiellot ovat kuitenkin ehdottomia (välitöntä syrjintää koskevat kiellot sisältyvät tasa-arvolain 7 §:ään ja yhdenvertaisuuslain 6 ja 7 §:ään). Välitön syrjintä kattaa heikompaan asemaan joutumisen kielletyn syrjintäperusteen vuoksi vertailukelpoisessa tilanteessa sekä eräät tilanteet, joissa verrokkia ei tarvitse osoittaa (raskaus, sukupuolinen häirintä). Esimerkiksi raskaussyrjintää ei voi oikeuttaa millään syyllä, sillä se katsotaan välittömäksi syrjinnäksi, jolle ei ole poikkeuksia. Välillisen syrjinnän tapauksessa on olemassa tiukat kriteerit sille, mitä oikeuttavia syitä voidaan esittää (ns. Bilka-testi, joka perustuu EY-tuomioistuimen tapaukseen Bilka Kaufhaus C-170/84). Punnintaa ja harkintaa edellyttävän perustuslaillisen perinteemme ja nykyisin tarkkaan säännellyn yhdenvertaisuuden välillä on siis ristiriita (Nousiainen 2012). Harkinnan ja punninnan mahdollisuudet eivät ole enää niin laajat kuin aikaisemmin. Yksittäistapauksissa tulee tietenkin esille tulkinnallisia kysymyksiä siitä, millainen toiminta täyttää syrjinnän tunnusmerkin, mutta harkinnasta siinä ei kuitenkaan ole kyse. Tulkinnan osviittoja saadaan EU-tuomioistuimen käytännöstä, joka muodostaa nykyisin lainsäädäntöä ohjaavan ja sitovan ylemmän normitason.

Sen sijaan tasa-arvon tai yhdenvertaisuuden edistäminen on, joskin tietyissä tapauksissa pakollista, kuitenkin toteutukseltaan harkinnanvaraista: millaisin positiivisin toimin tosiasiallista tasa-arvoa edistetään kussakin tapauksessa parhaiten ja tarkoituksenmukaisimmin. Kyse on aktiivisista toimenpiteistä (esimerkiksi työpaikan monimuotoisuuden edistäminen, työn ja perheen yhteensovittamisen helpottaminen, työtilojen esteettömyys, kuntoutus jne.) taikka valtavirtaistamisesta (päätoksenteossa otetaan huomioon lakien ja päätösten vaikutukset eri ihmisryhmien elämään). Edistämistoimenpiteiden oikeudellinen perusta on tosin tällä hetkellä puutteellinen, sillä vahvimmat velvoitteet koskevat sukupuolten tasa-arvon edistämistä työnantajien ja viranomaisten aktiivisin ja

<sup>7</sup> Ajattelutavan muutoksesta esim. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi, HE 169/2001.

suunnitelmallisin toimin, ja toiseksi etnisen syrjinnän poistamista ja hyvien etnisten suhteiden edistämistä viranomaisten toimin. Muiden syrjintäperusteiden osalta säännökset eivät ole yhtä sitovia, vaan muun muassa vammaisten asemaa ja esteettömyyttä on edistettävä vain tietyissä rajoissa, jolloin muun muassa työntäjän tai palveluntarjoajan taloudelliset edellytykset voidaan ottaa huomioon.

Perustuslaista on kuitenkin johdettavissa velvoite myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen kaikissa suhteissa. Tärkeää on, että jälkikäiteiskontrollin ohella kehitetään menetelmiä tunnistaa ja muuttaa epätasa-arvoa tuottavia rakenteita ja käytäntöjä. Yhdenvertaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa – kun syrjintää jo tapahtuu – on siirryttävä yhä voimakkaammin kehittämään monitorointia, jolla ongelmia tunnistetaan jo ennakolta. Tätä edellyttää jo velvoite välillisen syrjinnän poistamiseen välittömän ohella, sillä sen vuoksi on jatkuvasti tarkkailtava, mitä välillisesti syrjiviä vaikutuksia erilaisilla sinänsä neutraaleilla säännöksillä ja päätöksillä voi olla. Sen sijaan ei ole harkinnanvaraista, odotetaanko syrjinnän konkreettista ilmenemistä vai ei. Toimintavelvoite on jo olemassa ennen kuin jokin ”vertailukelpoinen tilanne” tulee päätöksenteon kohteeksi. Tämä edellyttää sellaisten säännöllisten seurantamekanismien kehittämistä, että mahdollisia epäedullisia vaikutuksia voidaan ennakoita tai ainakin tunnistaa jo heti niiden ilmetessä.

Yhdenvertaisuus oikeus on perustaltaan liberaali järjestelmä, joka tukee yksilöiden oikeuksia ja vapautta, ei yhteiskunnan ja sen eri kansalaisryhmien yleistä hyvää. Tavoite, yhtäläisten oikeuksien ja mahdollisuuksien turvaaminen, lähtee muodollisesta oikeudenmukaisuuskäsityksestä, jossa yksilöiden oikeuksia ei saa loukata. Yksilöiden hyvityskanteet toimivat sanktioina ja rajoittavat harkintaa siitä, mikä olisi ”yleisen edun” kannalta paras kompromissi. Toisin sanoen yksilön oikeudet on turvattava, vaikka se koskettaisi taloudellisia etuja tai harkintaa. Tämä on merkittävin ero perusoikeuksien ”punnintatraditioon” tai taloudellisten voimavarojen arvioinnista ja niiden suuntaamisen harkinnasta lähtevään sosiaalipolitiikkaan nähden.

Koska yksilökanteet eivät kuitenkaan takaa, että rakenteet ja käytännöt muuttuisivat, syrjintää torjuvaan järjestelmään onkin lisätty uusia piirteitä: velvollisuuksia monitoroida syrjiviä käytäntöjä ja muuttaa niitä. Kyse on valtavirtaistamisperiaatteesta, jonka mukaan kaikessa päätöksenteossa on otettava ennakkoisesti huomioon päätösten vaikutukset eri ihmisryhmille. Valtavirtaistaminen tuli maailmanlaajuisesti käyttöön YK:n naisten syrjintäsopimuksen seuranta-kokouksen jälkeen vuonna 1995 (Beijing Platform for Action) ja se omaksuttiin muun muassa EU:n periaatteeksi vuonna 1996 (ks. myös Commission Manual for Gender Mainstreaming 2008). Suomessa julkista päätöksentekoa koskee valtavirtaistamisen periaate<sup>8</sup>, joka tarkoittaa juuri sellaisten menetelmien käyttöönottoa,

8 Vrt. VALTAVA-kehittämishjelma, ks. <https://www.tem.fi/valtava>.

joilla seurataan ratkaisujen vaikutuksia erilaisten ihmisten asemaan jo ennakoita. Intersektionaalisuusnäkökulma edellyttää lisäksi, että huomioon otetaan myös risteävät eriarvoisuutta tuottavat tekijät ja niiden kumulatiiviset vaikutukset, ei vain yksi kerrallaan, jolloin osa ongelmista voi jäädä piiloon. Toistaiseksi edistämistoimia ja valtavirtaistamista koskevat säännökset ja käytännöt ovat eniten kehittyneet sukupuolten tasa-arvon osalta, ja intersektionaalisten ongelmien poistamista koskevat periaatteet ovat lähes alkutekijöissään.

Valtavirtaistamisen ja aktiivisten edistämistomiiden seuranta ja sanktiointi ovat tällä hetkellä heikosti järjestettyjä. Yleistavoitteet voivatkin helposti vesittyä, jos positiiviset ja proaktiiviset toimet ovat tehottomia (Fredman 2009; Makkonen 2010). Oikeusturvanäkökohdat ja ennakoitavuus eivät puolestaan kuulu valtavirtaistamiseen. Sääntelyssä on siten sisäänrakennettu jännite oikeudenmukaisuuden ja tehokkaan toteuttamisen välillä. Perinteinen oikeudenmukaisuuskäsitys (”samanlainen kohtelu”) ei muuta rakenteita, mutta muutoksiin pyrkivillä toimilla ei ole puolestaan aina tehokkuutta eikä niitä koske oikeusturvaperiaate. Järjestelmän tulisi siis sekä tunnistaa erot ja heikommat asemat että kehittää keinoja, joilla haittoja voidaan poistaa. Toistaiseksi erojen tunnistaminen on jäänyt erilaisten identiteettikategorioiden tasolle, ja sekä heikommat asemat että muutoskeinot ovat jääneet vähälle huomiolle. Molemmat puolet, syrjintäkiellot ja aktiiviset toimet, ovat kuitenkin oleellisen tärkeitä muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa.

Yhdenvertaisuussäännökset muuttavat edellä kuvatuilla perusteilla huomattavasti harkinnan rajoja Suomen oikeudessa. Sosiaaliturvan harkinta on perinteisesti liittynyt taloudellisten rajojen asettamiseen: sosiaalisia riskejä katetaan niin pitkälle kuin julkisen talouden kestokyvyn katsotaan siihen riittävän, ja ihmisten omavastuuta on laajennettu silloin, kun siihen on taloudelliset perusteet. Niinpä esimerkiksi etuuksille on määritelty leikkureita ja kattoja sekä yksityiselle elatusvelvollisuudelle laajennuksia ohi yksityisoikeudellisten velvoitteiden (talousyksikkö, ruokakunta) ennen julkisen tuen saamista. Tarveharkintaa sisältyy moniin syyperusteisiin etuuksiin, jolloin käytäntö voi olla syrjivä, kuten mm. sosiaaliturvan uudistamista valmistellut SATA-komitea analyysissään totesi. Keväällä 2012 tosin päätettiin poistaa hallituksen budjettikehysneuvotteluissa tarveharkinta yhdeltä osin, eli puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen lakkautettiin, mikä on yksi esimerkki etuuksien yksilöllistämisestä ja syrjivän tarveharkinnan poistamisesta. Kun tarveharkinta määritellään etuutta pienentäväksi, sen kriteerit on yleensä kirjattu lakiin, jolloin itse lain soveltamisessa ei enää ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa (ks. Kotkaksen artikkeli tässä kirjassa). Mutta jos sosiaaliturvaa koskevia lakeja nyt arvioitaisiin perus- ja ihmisoikeuksien valossa, ne eivät välttämättä läpäisisi testiä. Ne eivät esimerkiksi aina perustu arvioihin siitä, mitkä niiden vaikutukset eri ihmisryhmien asemaan ovat. Syrjivät

vaikutukset saatetaan myös edelleen pyrkiä oikeuttamaan taloudellisilla syillä, vaikka tällainen oikeutus onkin ristiriidassa yhdenvertaisuusoikeuden kanssa.

## 30 Liberaalin yhdenvertaisuusoikeuden ongelmia

Pyrkimykset oikeudellisesti toteuttaa tosiasiallista tasa-arvoa kohtaavat monia itse oikeuteen sisältyviä rakenteellisia ongelmia, erityisesti vaikeudet tunnistaa eroja. Tasa-arvon historia on ollut sekä oikeuksia vailla olleiden henkilöiden sovitautumista julkisen alueen logiikkaan oikeuksia saavuttaakseen että yrityksiä tuoda myös yksityisyyden alueen ongelmat julkisen ja oikeudellisen sääntelyn ja arvioinnin kohteeksi (Pylkkänen 2009). Muodollisen oikeuden universalismin sekä julkisen ja yksityisen välisen rajan peittämät erot tuotiin näkyviksi ensimmäiseksi sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä. Yhdenvertaisuusoikeus on osaltaan tuonut mukanaan näkökulman muutoksen, jossa kaikenlaisia eroja pidetään esillä, ei peitetä. Sen toiminta-alue ja keinovalikoima on kuitenkin suhteellisen kapea. Myöskään julkisen ja yksityisyyden rajaa ei ole helppo ylittää. Yhdenvertaisuusoikeuden soveltamisala, eli työelämä, koulutus ja palvelut, koskee vain niitä, jotka toimivat aktiivisesti näillä alueilla. Sosiaaliturvalla sen sijaan on liittymäkohtia usealle alueelle. Sen pyrkimyksenä on ennen muuta tukea niitä, jotka jostakin syystä eivät ole taloudellisesti itsenäisiä, ja tavoitteena on saada heidät integroitumaan työelämään ja yhteiskuntaan yleensä. Samalla se sitoo ihmisiä riippuvaisuussuhteisiin läheisistään elatusedellyttämien kautta silloin, kun he eivät ole onnistuneet pääsemään tai halunneet työmarkkinoille. Näissä edellyttämässä voi siten olla paljon välillisesti syrjiviä käytäntöjä. Sikäli kuin on kyse sosiaalihuollon toimenpiteistä, ovat voimassa sekä syrjintäkielto että velvollisuus edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta ottamalla huomioon mm. kulttuurista ja vakaumuksesta johtuvat erityisolosuhteet (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 4 §). Voi kuitenkin olla vaikeaa arvioida, mitkä kulttuuriset olosuhteet on otettava huomioon ja miten. Onko oikein, että viranomaiset esimerkiksi ottavat huomioon romanien väistämissääntöjä? Jos työelämä ei joustaa eikä ota huomioon erityisolosuhteita, sen olisi muututtava, mutta jos taas kulttuuriset käytännöt estävät ihmisiä tekemästä vapaita valintoja ja toimimasta itsenäisesti, syntyy päinvastoin velvollisuus poistaa nämä kulttuuriin liittyvät syrjivät vaikutukset yksilölle. Usein tämä tarkoittaa interventiota ja puuttumista yksityiselämään (esim. lastensuojelu, muu sosiaalityö), mihin on korkea kynnys yksityis- ja perhe-elämän suojan vuoksi.

Oikeudellisten keinojen ongelmana voi olla myös ongelmien ”ikuistaminen” (huono-osaisuusleima jää pysyväksi) tai käänteiset vaikutukset, jolloin oikeutta

vaativa yksilö törmääkin yhä suurempiin vaikeuksiin. Vetoaminen syrjimättömyyteen voi vaikeuttaa tai estää juuri sen resurssin (työn, koulutuksen tms.) saamisen jota tavoitellaan. Tällöin voi kysyä, olisiko joustava harkinta sittenkin parempi kuin oikeudellisesti raamitettu ratkaisu, joka asettaa painopisteen ja vastuun yksilölle. Nykyisin suuntauksena on hallita yhteiskunnallisia ongelmia enemmänkin hallinnan (*new governance*) kuin sitovien sääntöjen kautta. Yhdenvertaisuusoikeus tarjoaa kuitenkin mallin siitä, kuinka harkintaa voitaisiin käyttää positiivisella tavalla edistämään tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista, eikä se estä muunlaista sosiaalipoliittikkaa. Sekä yhdenvertaisuusoikeudella että sosiaalipoliittisilla toimilla on oma paikkansa mutta sama tavoite, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen. Mikä aiemmin on tehty sosiaalipoliittisista tavoitteista käsin, on nyt yhä voimakkaammin, mutta ei kattavasti, raamitettu kansainvälisen ja EU-oikeuden kautta. Jo aikaisemminkin sosiaalinen huono-osaisuus ja sen lievittäminen olivat sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteena, mutta sitä ei silloin tehty konstruoimalla huono-osaisuutta syrjinnästä johtuvaksi. Myöskään huono-osaisuuden määrittelemisen ei ollut riippuvaista eri ryhmien aseman vertailusta, vaan se todettiin yleisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden perusteella. Nykyisin määritellään oikeudellisesti sellaiset kategoriat, joiden yhteydessä on mahdollista esittää syrjintäoletettavia, ja sekä näyttöä että korjauskeinoja koskevat erityiset säännökset.

Vaikka syrjintä nähdään paitsi eriarvoiseksi kohteluksi myös henkilöstä riippuvien sosiaalisten haittojen ilmenemiseksi verrattuna joidenkin toisten ryhmien tai yksilöiden asemaan, rakenteelliset muutokset ovat helposti oikeuden ulottumattomissa. Positiivisten edistämistoimien perustana tulisikin olla analyysi- ja seurantamenetelmiä, joiden avulla ongelmia voidaan tunnistaa ja oikeita toimenpiteitä kehittää ja soveltaa jo varhaisvaiheessa, ilman että vertailutilanne edes on käsillä. Intersektionaalisuus eli eri syrjintäperusteiden yhteisvaikutus on mahdollista paikantaa paremmin kuin ”yhdenvertaisessa kohtelussa” eli kahden yksilön vertailussa on ollut mahdollista. Harkitaan esimerkiksi sitä, miten esteet työelämään integroitumiselle poistetaan aktiivisin toimin, ei sitä, ”sopiiko” marginaaliin joutunut henkilö vallitseviin standardioletuksiin. Se haitta, joka ilmenee vertailussa, ei välttämättä johda henkilön aseman parantumiseen, ellei oteta käyttöön muita toimenpiteitä. Tällainen toiminta vaatii kuitenkin aktiivista otetta ja resursseja, joten sen implementointi on käytännössä vaikeaa. Erilaisten syrjivien mekanismien yhteisvaikutuksen arviointi voi edellyttää monenlaisten tutkimusmenetelmien käyttöä. Ehkä tärkein rajoittava tekijä on kuitenkin se, että yksilön oikeudet menevät aina edelle, eli yksilö voi vaatia syrjimättömyyttä omalla kohdallaan silloinkin, kun se tekee rakenteelliset muutokset mahdottomiksi. Tämä periaate on vahvistettu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä (mm. tapaus Kalanke C-450/93), ja siten esimerkiksi kiintiöitä ei juuri voida käyttää varsinkaan työelämässä, joskin kysymys on epäselvä sosiaalioikeuden alalla.

Olisiko mahdollista esimerkiksi kiintiöidä asumistukea erilaisille sosiaalisille ryhmille, kuten maahanmuuttajille? Tämän tyyppisiä toimenpiteitähän on jo toteutettukin ajattelematta asiaa syrjinnänvastaisen oikeuden näkökulmasta.

### **Toimeentulotuen myöntäminen esimerkkinä harkinnan rajoista**

Koska syyperusteisen sosiaaliturvan (perusturvan) taso on matala eikä aina riitä elämiseen, harkinnanvaraisen toimeentulotuen (ja asumistuen) merkitys on kasvanut huomattavasti (Hannikainen-Ingman ym. 2012). Viimekätisen sosiaaliturvan on tarkoitus taata kohtuullinen elintaso, mistä ei ole yksiselitteistä standardia. Se perustuu käytännössä jonkinlaiseen tarvebudjettiperusteiseen harkintaan, jonka tavoitteena on auttaa ihmisiä elämään niin, että he pystyvät toimimaan yhteiskunnan jäseninä (SATA-komitea 2009, 31–33). Kuinka harkinnassa otetaan huomioon toisaalta yksilölliset olosuhteet, kuinka paljon taustalla vaikuttavat oletukset standardihenkilöistä, -perheistä ja -olosuhteista? Kuinka nuo oletukset voivat muodostua syrjiviksi? Miten tuen avulla voitaisiin luoda edellytyksiä tosiasialliselle tasa-arvolle? Toimeentulotuki on yhdenvertaisuuden toteuttamisen ytimessä, sillä se koskee juuri niitä ihmisiä, joiden asema on heikko useiden erilaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Toimeentulotuen myöntämisessä yhdistyy tulonsiirto ja sosiaalipalvelu, jolloin sen voidaan katsoa ainakin joiltain osin olevan myös suoraan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön piirissä.

Toimeentulotuki on hyvä esimerkki harkintaperiaatteiden soveltamisen rajoista. Siinä luodaan standardeja sekä toimeentulon tasosta että elatusvelvoitteiden laajuudesta, jotka voivat joissain tapauksissa olla ristiriidassa hakijoiden elämäntilanteiden kanssa ja muodostua syrjiviksi. Toisaalta se sisältää harkintaa, jossa juuri nuo erityistilanteet ja -tarpeet voidaan tunnistaa ja ottaa huomioon. Päätöksenteko sisältää siten syrjintäsäännösten sitoman osan (välittömän ja välillisen syrjinnän kiellot) että harkinnanvaraisen osan eli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiskeinojen valinnan. Toisin sanoen harkintaa ei ole siinä tapauksessa, että joku huono-osaisuuden tai heikomman aseman ilmiö johtuu henkilöön liittyvästä seikasta, kuten sukupuoli, seksuaalisuus, etnisyys tai uskonto. Tuen epäämistä tai jonkin tarpeen sivuuttamista ei voi perustella millään tuonkaltaisella syyllä. Yksilö on huomattava yhteisön sisällä samoin kuin hänen henkilöönsä liittyvät mahdollisesti syrjintää aiheuttavat olosuhteet. Edellytyksenä on lisäksi, että voidaan osoittaa jonkinlainen verrokkiryhmä, johon nähden heikompi asema syntyy. Silloin viranomaiselle syntyy velvollisuus selvittää ongelma ja tarjota tarpeellisia tukitoimia. Näiden konkreettinen toteuttaminen on puoles-

taan harkinnan piirissä: mikä toimenpide täyttää parhaiten toimintavelvoitteen eli estää tai poistaa haitan ja edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia.

Toimeentulotuen perusosa perustuu standardilaskelmaan huomioitavista tuloista ja menoista, mutta täydentävä ja ennalta ehkäisevä toimeentulotuki antavat harkintavaltaa ottaa huomioon perheiden ja yksilöiden vaihtelevat tilanteet. Helsingin sosiaaliviraston virkamiehen Marcus Weckströmin suullisen tiedonannon mukaan on esimerkiksi mahdollista olla ottamatta huomioon perheen elatusta laiminlyövä aviopuoliso toimeentulolaskelmassa. Samoin on mahdollista arvioida erikseen, milloin tarvitaan tukea talouteen, milloin kouluttautumiseen, milloin perheen ongelmien ratkaisemiseen. Tukitoimien tulisi sekä tunnistaa henkilöt että heidän tarpeensa ja kohdistaa tukitoimet niin, että niillä saadaan aikaan todellisia muutoksia.

Monissa tapauksissa ongelmat johtuvat yksilön ohella yhteisöön liittyvistä seikoista. Etnisyyden ja uskonnon risteämät ovat erityisen hankalasti käsiteltäviä asioita. Miten erilaiset verrokkivaatimukset täytetään, jos kyse on monesta eri syrjintäperusteesta? Mihin huomio kohdistetaan, jos kyse on useista erilaisista haitoista? Kuinka voidaan ulkopuolelta puuttua, vaikkakin positiivisin ja tukevin toimenpitein, sellaisiin elämäntapamalleihin, joita perustellaan uskonnolla? Ne jäävät helposti joko yksityisyyden suojan tai uskonnonvapauden taakse, vaikka tarvetta puuttumiseen tai tukitoimiin olisikin jonkin yksilöllisen oikeuden, kuten integriteetin tai itsemääräämisoikeuden, suojaamiseksi. Jos perhe vastustaa tyttöjen vapautta opiskella esimerkiksi uskontoon vedoten, onko viranomaisella mahdollisuuksia asettua tällaista kantaa vastaan (olettaen että ei ole kyse rikoksesta)? Yksilöllinen ja ryhmän syrjimättömyys ovat usein eri asioita (Hancock 2007). Ihmisoikeuksien loukkaukset normalisoidaan helposti käyttämällä ”kulttuuririkorttia”, jolla tapaukset luokitellaan erikoistapauksiksi. Kaikissa tällaisissa tapauksissa olisi tarkoin arvioitava, milloin on kyse syrjinnästä, milloin ”uskonnonharjoituksesta” tai suojatusta ”yksityis- ja perhe-elämästä”. Yksilöiden luovuttamattomien perusoikeuksien sekä sosiaalisen kansalaisuuden perusedellytysten rajoittaminen tai loukkaaminen ei voi koskaan kuulua suojattuun kulttuuriin tai uskontoon.

Harkittaessa toimeentulotukea ja sen vaikutusta ihmisen mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa voi lisäksi tulla eteen kysymyksiä siitä, miten se suhteutuu kotouttamistoimiin. Integraatio ja syrjinnänvastainen toiminta eivät ole sama asia, mutta ne liittyvät kyllä yhteen, sillä molempien tavoitteena on inklusio eli ihmisten liittäminen oikeudelliseen ja sosiaaliseen kansalaisuuteen. Kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010) lähtee monialaisesta kotouttamistoiminnasta, joka edellyttää yhteistyötä viranomaisten kesken. Tällöin eri toimenpiteet koordinoidaan ja kohdistetaan paremmin. Lähtökohtana on, että työtön työnhakija saa tukea työelämään ja yhteiskuntaan integroitumiselleen (kotoutumissuunnitelma, 11 ja 12 §), mutta myös perheellä on oikeus kotou-

tumissuunnitelmaan (16 §). Kotouttamisen alkukartoitus on myös yhteydessä toimeentulotuen hakemiseen: mitä henkilö kulloinkin välttämättä tarvitsee? Ei ole tarpeen kustantaa sanomalehteä, jos lukutaito- tai kielikurssi olisi ensisijainen. ”Näkymättömät” perheenjäsenet, kuten kotiäidit, on myös huomioitava, vaikka he eivät (vielä) olisikaan pyrkimässä työelämään. Mutta miten organisatoriset kynnykset voitaisiin ylittää? Syrjintää käsittelevien eri viranomaisten yhdistäminen yhdeksi viranomaiseksi on ollut kansainvälinen trendi, jonka yhtenä tarkoituksena on ollut parantaa intersektionaalista näkökulmaa (Kantola ja Nousiainen 2009). Mutta tulokset eivät aina ole kuitenkaan vastanneet odotuksia, vaan näkökulmat ovat jopa voineet kaventua paremminkin kuin laajentua. Vaikka yhteistyötä eri viranomaisten kesken olisikin, vastuu ja päätösvalta on kuitenkin aina määritelty erikseen. Kansaneläkelaitos ei voi puuttua kuntien toimeentulotukipäätöksiin eikä työvoimaviranomaisten päätöksiin jne.

Koko moderni oikeusjärjestelmä perustuu yksityisen ja julkisen väliselle jaolle, jossa perhe ja yksityiselämä nauttivat suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan. Usein tätä vahvistaa vielä uskonnonvapauden suoja. Onkin helpompaa verrata samanlaisia yksilöitä julkisella alueella kuin erilaisia yksilöitä erilaisissa perhekonteksteissa. ”Oikeudet” ovatkin itse asiassa kehittyneet suojaamaan nimenomaan autonomisia yksilöitä markkinoilla ja julkisella alueella. ”Oikeudet” eivät erityisen hyvin sovi yksityiselämään, jossa intimitteetti, hoiva ja yhteiset edut ovat merkityksellisiä lähisuhteita muokkaavia tekijöitä. Myös kulttuuristen oikeuksien ja identiteettien vahvistamisessa perhe on tärkeä. ”Oikeudet” puolestaan vaativat rajoja ja määriteltävyyttä toisin kuin yksityisyyteen liittyvät olosuhteet, esimerkiksi huolenpito tai intiimiyys, joille on mahdotonta osoittaa mitään standardia. ”Oikeuksien” lähtökohtana on itsenäinen yksilö, jonka ei tarvitse ottaa huomioon riippuvuutta läheissuhteista. Koska sosiaaliturva on rakennettu perheen tai lähiyhteisön ensisijaisen huolehtimisvastuun varaan, koko modernin oikeusjärjestelmän sisään rakennettu julkisen ja yksityisen ero siihen liittyvine eriarvoisuutta tuottavine rakenteineen vaikuttaa automaattisesti myös sosiaaliturvaan. Ratkaisuna tähän olisi sellaisen tarveharkinnan poistaminen kokonaan, jossa perheenjäsenet vaikuttavat tuen saamiseen. Jos tuet olisivat yksilöllisiä, monet perheeseen ja asumiseen liittyvät harkintatilanteet jäisivät pois. Mutta toisaalta myös sosiaaliturvan ja sosiaalityön yhteistyön aktiivinen rooli katoaisi.

Sosiaaliturvan myöntäminen on usein standardimaista massatoimintaa. Syrjintänäkökulma edellyttäisi, että erilaisuudesta johtuvat olosuhteet ja ongelmat otettaisiin paremmin huomioon ja ihmisille tarjottaisiin sekä neuvontaa että sellaisia tukitoimia, joita juuri he tarvitsevat. ”Samanlainen” kohtelu muodostuu syrjiväksi, ellei sitä täydennetä tilannekohtaisilla toimenpiteillä. Sinänsä neutraalit periaatteet voivat muodostua rakenteelliseksi syrjinnäksi. Eri syrjintämuodot vaativat myös erilaisia toimenpiteitä, sama menettely ei auta kaikkia.

Vammaisille voi olla tarpeen tarjota monipuolisempia tukipalveluja, kun taas seksuaalivähemmistöt voivat kärsiä sivuuttamisesta tukien ja palveluiden myöntökriteereissä. Kaavamaiset ja kankeat menettelyt estävät ihmisiä sekä hakemasta etuuksia että saamasta juuri heille sopivia tukimuotoja. Näin itse menettelytkin voivat olla välillisesti syrjiviä.

## **Voidaanko harkita, mikä on ”perhe”?**

Monet intersektionaaliset vaikutukset kytkeytyvät perhettä ja asumista koskeviin määritelmiin ja ovat siksi sosiaaliturvanormien ytimessä. Parisuhteet, lasten ja vanhempien suhteet, asumistavat, elinkeinot, uskonnolliset tavat ja sukupuolten järjestykset ovat mitä kiinteimmin sidoksissa kotiin ja asumiseen. Vaikka sosiaaliturvasäännökset olivat ensimmäisiä, joissa luovuttiin avioliitonnormista ja määriteltiin perhe eli toisiaan kohtaan elatusvelvolliset henkilöt laajasti, jollain tavoin avioliitto on kuitenkin aina ollut ja edelleenkin on säännösten pohjalla. Avioliitonnormia on sosiaaliturvaoikeudessa eri aikoina laajennettu ottamaan huomioon vanhempien ja aikuisten lasten muodostama yhteistalous (esimerkiksi opintotuki) sekä avioliitto (esimerkiksi eläkkeet), mutta toisaalta samaa sukupuolta olevat parit, toisaalta sateenkaari- ja muut monikkoperheet olivat pitkään täysin tunnistamattomia järjestelmän silmissä. Ihmisiä käsiteltiin kuin yksittäisiä henkilöitä (yhden hengen talouksia), mistä oli joskus haittaa, joskus etua. Oikeuksia ei voinut saavuttaa perheenjäsenyyden kautta, mutta perheenjäsenet (tai paremminkin heidän tulonsa) eivät myöskään aiheuttaneet yksilöllisten etuuksien pienenemistä. Vuonna 2001 rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain jälkeen tilanne on muuttunut siten, että muun muassa perhevapaoikeuksia on laajennettu sosiaalisiin vanhempiin. Sen sijaan moniavioisia perheitä ei edelleenkaan tunnisteta. Äitejä ja lapsia kohdellaan kuin yksinhuoltajia. Kyseessä on lain mukaan useita erillisiä perheitä/kotitalouksia, jos puolisoita on useampia kuin yksi. Sekä oikeus tukeen että sen suuruuteen vaikuttavat tulot muuttuvat siitä, mitä se todellisuudessa olisi, jos koko perhe laskettaisiin mukaan (Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010).

Suomalaisessa oikeuskäytännössä vedotaan yleensä niin sanottuun vaikiintuneeseen perhekäsitykseen, mikä on tullut esille ennen muuta sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman määrittelyssä perheoikeudessa. Esimerkiksi transsukupuolinen henkilö ei voi sukupuolta korjattuaan enää olla aiemmin solmitussa avioliitossa, vaan hänen liittonsa on lain mukaan muutettava rekisteröidyksi parisuhteeksi. Vaikka perheenmuodostus on sinänsä vapaata ja lasten oikeudet lähes parisuhteista riippumattomia, sääntely tunnistaa vain

sellaiset oikeudellisen virallistamisen muodot, joissa on kyse homo- tai heteroseksuaalisten henkilöiden parisuhteesta. Sosiaaliturvasäätely ei tässä mielessä ole lainkaan yhtä kategorinen, vaan talousyksiköt ja ruokakunnat kuuluvat sen käsitteistöön ja ovat tulkinnallisesti joustavia. Pääpaino on yhteisessä taloudessa ja siitä koituvassa hyödyssä yksilölle. Seksuaalisuhteet sinänsä eivät kiinnosta sosiaaliturvajärjestelmää sillä tavoin kuin perheoikeutta. Oletuksia parisuhteista tosin tehdään yhteisen osoitteen perusteella, mutta asianosaiset voivat myös kiistää oletukset.

Sekä seksuaalisuus, etnisyys että uskonto kytkeytyvät hyvin voimakkaasti siihen, keitä pidetään perheenjäseninä, keillä on oikeuksia ja keillä ei. Yhtenäisen koodisto siitä, mikä on perhe, perustuu meillä useimmiten heteroseksuaalisuuteen ja kristinuskoon, joskaan säätely ei enää suoraan ole sidoksissa uskonnollisiin normeihin. Universaali yhdenvertaisuus ei kuitenkaan voi lähteä tuollaisista oletuksista. Joudutaan kysymään, mikä on ”perheen” ydintä: seksuaalisuus, osapuolten sopimus vai tosiasiallinen perheyhteys ja huolenpito. Jos ja kun seksuaalisuus yhdistyy uskontoon sillä tavoin kuin se on pitkään tehnyt, neutraalimpaa olisi pitää lähtökohtana joko sopimusta tai yhteistä taloutta ilman sidonnaisuutta parisuhteeseen. Vaikka tämä jo nytkin on sosiaaliturvajärjestelmän henki, ei ole kuitenkaan mahdollista harkinnanvaraisesti ryhtyä käsittelemään talousyksikköjä täysin irrallaan avioliitto- tai parisuhdekehikosta. Polygaamisten perheiden näkymättömyys on esimerkki tästä ”kynnyksestä”. Miksi kuitenkin voisi olla estettä tulkita kaikkien talousyksiköiden kuuluvan yhtäläisesti sääntelyn piiriin? Mitä ilmeisimmin tällainen harkinta siirtäisi ”perheen” olemuksen tulkinnan parisuhteesta ja seksuaalisuudesta talouteen, mikä vaatisi lainsäätäjän kannanottoa. Koska tähän suuntaan on jo vähitellen menty yksittäisten lakien ja tulkintojen kautta, askel ei kuitenkaan olisi kovinkaan suuri.

## Johtopäätökset

Yhdenvertaisuusoikeus luo kaikkien oikeuksien kehyksen, jossa on yhä vähemmän harkintavaltaa siitä, keiden ja millaisia oikeuksia turvataan, mutta joka edellyttää toisaalta yhä laajempaa ja monipuolisempaa harkintaa siitä, millaisin keinoin erilaisten yhteiskunnassa marginaaliin jäävien henkilöryhmien heikompi asemia olisi muutettava. On toisin sanoen sekä tunnistettava sellaiset henkilö-kategoriat, joiden yhteydessä voi olla kyse syrjinnästä, että luotava järjestelmä, jossa syrjiviin rakenteisiin ja käytäntöihin puututaan jo etukäteen. Sosiaaliset oikeudet ovat oleellinen osa yhdenvertaisuuden toteuttamista, ja niiden tulkinta ja harkinta on sidoksissa oikeusjärjestelmässämme monella tavoin vahvistettuun

tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteeseen. Nämä periaatteet edellyttävät sekä syrjinnän tunnistamista että eri olosuhteiden yksilöllistä analysoimista, ”sama kaikille” -periaate ei enää riitä. On siis olemassa ”hyvää” harkintaa, joka edistää yhdenvertaisuuden toteuttamista, ja ”huonoa” harkintaa, joka antaa painoa sen edistämistä haittaaville tekijöille, kuten taloudellisille näkökohdille. Olisi siis tiedostettava ne rajanvedot ja määritelmät, jotka voivat johtaa joidenkin henkilöiden tai haittojen jäämiseen piiloon, kuten moniperustaisessa ja risteävässä syrjinnässä usein tapahtuu. Yhtä lailla on tärkeää huomata, että kaikki huono-osaisuus ei ole syrjintää eikä ole edes tarpeen, että syrjintäkonstruktioita käytettäisiin kaiken sosiaalipolitiikan välineenä. Verrokkivaatimukset eivät aina sovellu sosiaalipoliittisiin toimiin ja voivat jopa haitata niitä. Syrjinnän huomioiminen sen monissa muodoissa voi kuitenkin terävöittää heikompien asemien tunnistamista ja muuttamista, sillä se ei enää ole vain harkintaa taloudellisten olosuhteiden salliessa vaan oikeudellinen velvollisuus.

## Lähteet

- Crenshaw K. Demarginalising the intersection of race and sex. A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and anti-racist politics. *University of Chicago Legal Forum* 1989: 139–167.
- Faurie M, Kalliomaa-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 28–61.
- Fredman S. Making equality effective. The role of proactive measures. *European network of legal experts in the field of gender equality*. European Commission, 2009.
- Hancock AM. When multiplication doesn't equal quick addition. *Examining intersectionality as a research paradigm*. *Perspectives on Politics* 2007; 5 (1): 63–79.
- Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012.
- HE 169/2001. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi.
- Kantola J, Nousiainen K. Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämistä. *Naistutkimus-Kvinnoforskning* 2008 (2): 6–20.
- Kantola J, Nousiainen K. Institutionalizing intersectionality in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 2009; 11 (4): 459–477.
- Kantola J, Nousiainen K, Saari M. Tasa-arvosta ja sen lukemisesta toisin. Julkaisussa: Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus, 2012: 7–27.

Makkonen T. Equal in law, unequal in fact. Racial and ethnic discrimination and the legal response thereto in Europe. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2010. Saatavissa: <<http://hdl.handle.net/10138/18356>>.

Nousiainen K. Suomen syrjinnänvastainen lainsäädäntö. Julkaisussa: Kantola J, Nousiainen K, Saari M, toim. Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus, 2012: 143–174.

38

OMKM 2009:4. Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö.

Pykkänen A. Trapped in equality. Women as legal persons in the Finnish history of law. Helsinki: SKS, 2009.

Saari J. Sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 70–99.

SATA-komitea. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009.

Senden L. Soft law in European Community law. Modern studies in European law. Oxford: Hart, 2004.

Tuori K. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY, 2000.



## 40 Toomas Kotkas Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat

### Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen ”*quaestio diabolica*”

Tuleeko viranomaisharkinnan perustua aina lakiin? Voidaanko viranomaisharkinnassa ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia? Voiko viranomaisharkinta olla täysin vapaata? Kuuluuko viranomaisharkinnan kontrolli aina tuomioistuimille? Nämä viranomaisten harkintavallan rajoja koskevat kysymykset ovat askarruttaneet oikeustieteilijöitä jo 1800-luvun lopulta saakka. Kysymystä hallinnollisen harkintavallan rajoista on jopa luonnehdittu hallinto-oikeudellisen tutkimuksen ”*quaestio diabolicaksi*” (ks. Schindler 2010, 1). Pirulliseksi kysymyksen tekee se, että niin viranomaisharkinnan lakisidonnaisuudelle kuin myös sen vapaudellekin on löydettävissä hyviä perusteluja. Lakisidonnaisuuden puolesta puhuvat tietyt valtiosääntöoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusvaltio- ja vallanjakoperiaatteet sekä yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Viranomaisharkinnan vapautta – tai ainakin sen joustavuutta – puoltavat puolestaan hallinnon toimivuuteen ja sosiaalisen elämän ennakoimattomuuteen liittyvät näkökohdat.

Tässä artikkelissa viranomaisharkintaa lähestytään oikeudellisesta näkökulmasta käsin. Tarkastelen ensin, miksi tietyt valtiosääntöoikeudelliset periaatteet edellyttävät viranomaisharkinnan lakisidonnaisuutta. Samassa yhteydessä pohdin myös, miksi viranomaisharkinnan tulisi toisaalta olla riittävän joustavaa. Tämän jälkeen luon lyhyen katsauksen siihen, kuinka kotimainen lainsäädäntö tekee erottelun laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ja miten tuota jaottelua on käsitelty hallinto-oikeudellisessa tutkimuskirjallisuudessa. Artikkelin lopuksi sovellan tuoretta sveitsiläistä hallinto-oikeudellisesta tutkimusta kotimaiseen sosiaalioikeudelliseen lainsäädäntöön ja pyrin osoittamaan, kuinka viranomaisharkinta on monimuotoisempaa kuin vanha jaottelu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Artikkelini lähestymistapa on ensisijaisesti normatiivinen. En toisin sanoen tarkastele esimerkiksi sitä, missä määrin hallintoviranomaiset tosiasiaassa käyttävät harkintavaltaa hallintopäätöksiä tehdessään, minkälaista harkintavaltaa käytetään tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tai miltä hallinnollinen harkintavalta näyttää hallintoviranomaisista itsestään; nämä kysymykset ovat tämän artikkelikokoelman muiden kirjoitusten aiheena.

## Viranomaisharkinta: riittävän sidottua – tarpeeksi joustavaa

Miksi viranomaisharkinnan – ja viranomaistoiminnan ylipäänsä – on perustuttava lakiin? Vastaus tähän kysymykseen piilee oikeusvaltion käsitteessä. Oikeusvaltioajattelun juuret voidaan palauttaa 1700-luvulle (Jyränki 2003, 250–252), mutta käsitteen oikeusvaltio (*Rechtsstaat*) alkuperä on 1800-luvun saksalaisessa valtiosääntöteoreettisessa keskustelussa. Oikeusvaltioajattelu kytkeytyi porvariston pyrkimykseen luoda yksilöille suoja valtion ja hallinnon mielivaltaa vastaan. (Tuori 1990, 113–131.) Nykyisin oikeusvaltion idean katsotaan koostuvan useista, toisiinsa kiinteästi liittyvistä elementeistä. Viranomaisharkinnan ja sen kontrollin kannalta keskeisiä elementtejä ovat erillinen oikeusvaltioperiaate, vallanjakoperiaate, demokratiaperiaate sekä ihmis- ja perusoikeudet. (Ks. esim. Jyränki 2003, 249.)

Oikeusvaltioperiaate erillisenä normatiivisena oikeusjärjestykseen kuuluvana periaatteena on laajempaan oikeusvaltion käsitteeseen olennaisesti kuuluva osa. Oikeusvaltioperiaate asettaa vaatimuksen siitä, että viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Kotimaisessa lainsäädännössä oikeusvaltioperiaate on ilmaistu perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä, jonka mukaan ”[j]ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Oikeusvaltioperiaatteesta toisin sanoen seuraa, että hallintoviranomainen ei voi päätöksiä tehdessään ylittää toimivaltaansa eikä perustaa päätöksiään syihin, jotka eivät ole lainmukaisia. Viranomainen ei esimerkiksi voi antaa päätöstä, jonka perusteena on viranomaisen omanvoitonpyynti. Viranomaisharkinnan tulee aina tapahtua lain puitteissa.

Oikeusvaltioperiaatteen taustalla vaikuttaa vahvasti vallanjakoperiaate. Sen mukaan lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta on jaettu eri valtio-organien kesken. Vallanjakoperiaate käy ilmi perustuslain 3.1 §:stä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, toimeenpanovaltaa presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Hallintoviranomaiset saavat käyttää harkintavaltaansa vain lain sallimissa rajoissa; rajojen ylittäminen saattaisi merkitä astumista lainsäätäjän tai tuomioistuinten toimivalta-alueelle. Toisaalta jos lainsäädännössä viranomaiselle on nimenomaisesti suotu poliittisiin, taloudellisiin tai teknisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin liittyvää harkintavaltaa, tuon harkintavallan käytön kontrolli ei kotimaisen oikeusjärjestyksen mukaan kuulu tuomioistuimille. Vallanjakoperiaate toimii siten molempiin suuntiin.

Demokratiaperiaate merkitsee puolestaan sitä, että oikeusnormien sisällöllisen pätevyyden – niiden hyväksyttävyyden – ehtona on oltava tietyt menettelylliset takeet. Tästä syystä jokainen uusi laki on säädettävä tiettyä menettelyä noudattaen. Näin varmistetaan, että ne joita lait koskevat, pääsevät itse vaikuttamaan – epäsuorasti tai suorasti – lakien sisältöön. Menettelylliset

säännöt eivät luonnollisesti aukottomasti takaa lainsäädännön sisällöllistä hyväksyttävyyttä, mutta ne toimivat tietystä mielessä sen oletuksena. (Tuori 2000, 294–295.) Demokratiaperiaatetta ilmentää muun muassa perustuslain (731/1999) kansainvaltaisuuden vahvistava 2.1 §, jonka mukaan ”[v]altiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Ylin valtiovalta ei toisin sanoen kuulu hallintoviranomaisille, ja siksi niiden toiminnan tulee olla sidottua lakiin.

Vaikka viranomaisen toiminnan ja julkisen vallan käytön tuleekin perustua lakiin, on mahdotonta ajatella, että lainsäädännössä voitaisiin ennakoida kaikkia niitä tilanteita ja yksittäistapauksia, jotka tulevat viranomaisten ratkaistaviksi. Kuten Veli Merikoski, yksi suomalaisen hallinto-oikeuden keskeisimmistä hahmoista, totesi jo aikanaan:

”Yhteiskuntaelämä on alituisesti muuttuvaista ja äärettömän vivahdusrikasta. Julkisen vallan puuttuminen siihen on nykyisin erittäin laajasisältöistä ja monimuotoista. Tästä johtuu, että on käytännöllisesti katsoen mahdotonta etukäteen arvata ja kuvitella kaikkia vastaisuudessa esiintyviä tilanteita ja tapauksia, joissa hallintoviranomaiset saattavat joutua vastaisuudessa toimimaan. Niin ikään on mahdotonta etukäteen arvostella, mikä ratkaisu kussakin vastaisuudessa sattuvassa tapauksessa on paras, so. hallinnon tarkoituksiperiä sopivimmalla ja tehokkaimmalla tavalla toteuttava. – – Näistä syistä hallintoviranomaisille oikeusvaltiossakin uskotaan valta oikeusjärjestyksen puitteissa käyttää ns. *vapaata harkintavaltaa*.” (Merikoski 1958, 1–2.)

Hallintoviranomaiset eivät toisin sanoen voi koskaan olla puhtaita ”lainkäyttökoneita”, jotka ainoastaan mekaanisesti panisivat lainsäädäntöä täytäntöön. Tästä syystä hallintoviranomaisilla tulee olla harkintavaltaa, eikä siitä luopuminen ole realistinen vaihtoehto. (Schindler 2010, 230.)

Hallintoviranomaisille suotu harkintavalta, jonka puitteissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi taloudellisia tai teknisiä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, ei kuitenkaan sekään ole täysin vapaata. Tarkoituksenmukaisuusharkintaakin rajoittavat hallinto-oikeuden yleiset periaatteet sekä ihmis- ja perusoikeusnäkökohdat. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmaistu hallinto-oikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että hallintoviranomainen kohtelee hallinnossa asioivia tasapuolisesti; samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Perustuslain 22 §:ssä säädetään puolestaan, että ”[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Viranomainen ei toisin sanoen saa harkintavaltaa käyttäessään loukata yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Näillä perusteilla voidaan sanoa, että viranomaiselle suotu harkintavalta ei ole koskaan täysin vapaata.

## Laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottelu kotimaisessa lainsäädännössä

Viranomaisten harkintavallan lakisidonnaisuudelle on siis olemassa vahvat valtiösääntöoikeuteen ja länsimaiseen demokraattiseen poliittiseen järjestelmään ankkuroituvat perusteensa. Mutta kuten sanottu, lainsäätäjät on toisaalta myös pakotettu jättämään viranomaisille harkintavaltaa tiettyjä asioita ratkaistaessa. Kuinka sitten tunnustetaan, onko lainsäätäjät antanut viranomaiselle tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin liittyvää harkintavaltaa vai ei? Kuten yllä jo todettiin, viranomaisten toiminnan on aina perustuttava lakiin. Vaatimus koskee myös tapauksia, joissa viranomaiselle on suotu harkintavaltaa. Tämä merkitsee sitä, että viranomaiselle annetun harkintavallan tulee käydä ilmi yksittäisestä lainsäädännöksestä. Perinteisesti on katsottu, että esimerkiksi sellaiset ilmaisut kuin viranomainen ”voi” tai ”saa” myöntää luvan tai tehdä jonkin muun hallintopäätöksen, kuuluvat tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. (Merikoski 1958, 147–153; Mäenpää 1992, 150–151.)

Hyvä esimerkki tarkoituksenmukaisuusharkinnasta on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §, jonka mukaan:

”Kunta voi [kurs. T. K.] järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.”

Kyseinen säännös antaa kunnalle varsin laajan harkintavallan sen suhteen, miten sosiaali- ja terveydenhuolto kunnassa järjestetään. Jos yksittäinen kunta päättäisi esimerkiksi antaa kaiken päivähoidon yksityisen palveluntuottajan hoitettavaksi (sen sijaan että se järjestäisi päivähoidon itse), ei tuota päätöstä voisi riitauttaa pelkästään sillä perusteella, että kunta on valinnut usean sallitun vaihtoehdon väliltä. Kyse on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta; kunnille on jätetty asiassa harkintavaltaa, jotta ne voisivat tehdä päätöksen paikalliset olosuhteet, kunnan taloudellisen tilanteen ja muut vastaavanlaiset syyt huomioon ottaen. Eri asia tietenkin on, jos kunta on päätöstä tehdessään syyllistynyt menettelyvirheeseen tai vaikkapa hoitanut päivähoidon yksityistämiseen liittyvän kilpai-

lutuksen virheellisesti. Näiltä osin päätös on valituskelpoinen. Tämä seikka käy ilmi kuntalain (365/1995) 90.2 §:stä, jossa säädetään, että kunnallisvalituksen voi tehdä vain, jos päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Tämän kuntalain säännöksen ohella suomalainen lainsäädäntö sisältää muitakin säännöksiä, joissa viitataan nimenomaisesti laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan väliseen eroon. Esimerkiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2.2 §:ssä säädetään seuraavasti:

”Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi.”

Säännös viestittää selkeästi, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan kontrolli kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden sijasta valtioneuvostolle. Käytännössä säännöksen merkitys on kuitenkin vähentynyt. Korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle siirtämien juttujen määrä laski johdonmukaisesti 1990-luvulla, ja 2000-luvulla siirtomenettelyyn ei ole turvauduttu enää lainkaan. Näyttääkin siltä, että säännös on saamassa *desuetudon* eli kuolleen lain kirjaimen aseman. (Mäenpää 2008, 140.)

Mistä sitten johtuu, että korkein hallinto-oikeus ei ole enää siirtänyt juttuja valtioneuvoston ratkaistavaksi? Viimeaikaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että perinteinen erottelu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä on entisestään menettänyt merkitystään. Syiden on katsottu liittyvän yhtäältä hallinto-oikeudellisen normiston muutokseen ja toisaalta hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehitykseen. Olli Mäenpään mukaan tänä päivänä lainsäätäjä ”suosii viranomaisten harkintavallan määrittelyssä enemmän laillisuutta kuin tarkoituksenmukaisuutta, ja kun hallinnon oikeusperiaatteetkin on hallintolain 6 §:ssä legalisoitu” (Mäenpää 2008, 138). Lisäksi hallintoviranomaisen harkintavaltaa rajoittavat perus- ja ihmisoikeudet sekä EU-oikeudellinen sääntely (Mäenpää 2007, 540). Kehityksen taustalla on myös hallintotuomioistuinjärjestelmässä tapahtunut kehitys, jonka myötä alueellisista hallintotuomioistuimista on tullut muusta hallinnosta riippumattomia tuomioistuimia (Mäenpää 2008, 142–143). Aiemminhan hallintolainkäyttö oli usein hallinnon sisäistä lainkäyttöä, jossa hallintovalitus tehtiin ylemmälle hallintoviranomaiselle. Tarkoituksenmukaisuuskysymysten osalta valitus merkitsi asiallisen toimivallan siirtoa ylemmälle viranomaiselle, joka saattoi siten ratkaista asian uudestaan. Tilanne alkoi kuitenkin muuttua 1970-luvun lopulta lähtien, kun ensin vahvistettiin lääninoikeuksien itsenäisyyttä tuomareiden riippumattomuutta lisäämällä. Vuonna 1989 lääninoikeudet irrotettiin hallinnollisesti lääninhallituksista, mikä tarkoitti siirtymistä kaksiaasteiseen

hallintotuomioistuinjärjestelmään. Viimeisimmän muutoksen toi hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaantulo vuonna 1997, minkä myötä lääninoikeuksista tuli säännönmukainen muutoksenhakuelin valitettaessa valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvan viranomaisen päätöksestä. (KM 1997:4, 28–30.) Outi Suvirannan mukaan lääninoikeuksien (nyk. hallinto-oikeudet) muuttuminen riippumattomiksi tuomioistuimiksi on toimeenpanovallan näkökulmasta merkinnyt sitä, että

”harkinta tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä on pääsäännön mukaan hajautunut niille hallintoviranomaisille, jotka tekevät hallinnossa ensiasteen hallintopäätökset. Järjestelmä ei enää keskittä viimekätistä tarkoituksenmukaisuusharkinnan sisällöstä päättämistä hallitukselle.” (Suviranta 2005, 246.)

## Harkintavaltaoppi hallinto-oikeustieteessä

Jos todella on niin, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala on edellä mainituista syistä kaventunut, voidaan kysyä, mitä merkitystä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisellä erottelulla on enää tänä päivänä. Onko erottelu pelkkä jäännös menneiltä ajoilta? Perusteet suomalaiselle hallinto-oikeudelliselle harkintavaltaopille loi aikanaan Veli Merikoski kirjallaan *Vapaa harkinta hallinnossa* vuodelta 1958. Merikosken mukaan viranomaisten hallinnollinen päätöksenteko perustuu joko ”sidottuun” tai ”vapaaseen” harkintaan. Hän oli sitä mieltä, että viranomaiselle suodun vapaan harkintavallan on aina perustuttava selkeään valtuutussääntöön. (Merikoski 1958, 275–279.) Samalla Merikoski kuitenkin katsoi, ettei viranomaiselle annettu valta käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa voinut koskaan olla täysin vapaata. Sitä rajoittavat muun muassa hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet. (Merikoski 1958, 57–96.) Merikoskeen henkilöitynyt oppi sidotusta ja vapaasta harkinnasta joutui jo heti esittelynsä jälkeen kritiikin kohteeksi. Katsottiin, että koska yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet rajoittivat viranomaisen vapaata harkintaa (seikka jonka Merikoski myönsi), ei ollut mielekasta tehdä lainkaan kategorista erottelua sidotun ja vapaan harkinnan välille; kaikki harkinta on aina tietystä mielessä sidottua laillisuusharkintaa. (Ks. esim. Sipponen 1965, 198.) Sittemmin onkin siirrytty käyttämään yhtäältä termejä laillisuus- tai oikeusharkinta sekä toisaalta termiä tarkoituksenmukaisuusharkinta sidotun ja vapaan harkinnan sijasta (ks. esim. Mäenpää 1992, 144; Mäenpää 2008). 1960-luvun puolivälistä alkoi niin ikään vakiintua käsitys, jonka mukaan laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä on vain aste-ero. (Sipponen 1965, 209; Vilkkonen 1972, 385; Mäenpää 1992, 145–146.)

Eräs oikeustieteilijöitä askarruttanut kysymys on vapaan harkinnan ja epätasällisten oikeuskäsitteiden välinen suhde. Jos yksittäinen lain säännös sisältää epätasällisen oikeuskäsitteen, kuten ”kohtuus”, ”tarve” tai ”erityiset syyt”, voiko viranomaisen määrittää tuon käsitteen sisällön vapaan harkintansa mukaan? Merikoski oli sitä mieltä, että selkeä rajanveto epätasällisten oikeuskäsitteiden eli joustavien oikeusnormien ja vapaan harkinnan välillä ei ollut mahdollista. Merikoski katsoi, että jossakin yhteydessä jokin tietty termi, kuten ”yleinen tarve”, saattoi kuulua sidotun harkinnan piiriin ja toisessa yhteydessä vapaan harkinnan alueeseen. (Merikoski 1958, 54.) Suomalaisessa oikeuskäytännössä ja doktriinissa joustavien oikeusnormien soveltamisen on sittemmin tavallisesti katsottu kuuluvan laillisuusharkinnan piiriin (ks. esim. Mäenpää 1992, 147–150; Laakso 1990, 197–200).

Eräs sosiaaliturvajärjestelmän ja sosiaalioikeuden keskeisistä käsitteistä on tarveharkinta; puhutaan muun muassa tarveharkintaisista sosiaalietuuksista. Esimerkiksi kuntien myöntämä toimeentulotuki on tarveharkintainen etuus, jonka myöntäminen riippuu hakijan toimeentulotukilaisissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksesta. Siitä huolimatta, että toimeentulotuki on tarveharkintainen etuus, ei kunnan viranomaisen voi vapaaharkintaisesti päättää, myöntääkö tukea vai ei. Tuen saamisen edellytykset on tarkkaan määritelty laissa. Tarveharkintaisissa etuuksissa on siten yleensä kyse laillisuusharkinnasta, ei tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti käytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Sosiaalilainsäädännössä puhutaan lisäksi usein sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä kunnissa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Esimerkiksi vammaispalvelulain (380/1987) 3.1 §:ssä säädetään, että ”[k]unnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.” Säännös edellyttää kuntia sopeuttamaan vammaispalvelut kunnissa esiintyvään tarpeeseen. Tässäkään säännöksessä ei kuitenkaan ole kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, sillä se velvoittaa kuntia järjestämään palvelut kunnassa kulloinkin valitsevan tarpeen mukaan. Kunnilla ei toisin sanoen ole juurikaan liikkumavaraa palveluiden järjestämisvelvollisuuden suhteen. Näin on varsinkin niiden palveluiden osalta, jotka lainsäätäjä on taannut subjektiivisina oikeuksina. Tällainen on esimerkiksi vammaispalvelulain 8.2 §:n mukainen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Myös määrärahasidonnaisissa etuuksien, kuten vammaispalvelulain 8.1 §:ssä mainitun kuntoutusohjauksen, osalta kuntien on myönnettävä hakijalle etuus, jos siihen talousarviossa varattuja määrärahoja on vielä jäljellä. Kyse on siten laillisuusharkinnasta. Oikeuskäytännössä on tosin katsottu, että kunta voi olla myöntämättä etuutta, vaikka etuuden saamisedellytykset täytyisivätkin ja määrärahoja olisi jäljellä. Tällöinkin kuntien toimintaa rajoittaa kuitenkin sosiaalioikeudellinen tarveperiaate, jonka mukaan määrärahasidonnaisia etuuk-

sia on myönnettävä ensisijaisesti niille, joilla on suurempi tarve. Tarveperiaatteessa ei kuitenkaan ole kyse tarkoituksenmukaisuus- vaan pikemminkin laillisuusharkinnasta. (Ks. Tuori ja Kotkas 2008, 252–253.)

47 Nykyisin kuitenkin katsotaan, että selväpiirteisen kahtiajaottelun sijasta olisi syytä puhua pikemminkin harkintavallan asteikosta, jonka kaksi teoreettista ääripäätä laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta muodostavat. Mäenpään mukaan hallintotuomioistuinten harkintavallan laajuutta pohdittaessa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välinen erottelu tarvitsee tuekseen monipuolisemman doktriinin (Mäenpää 2008, 138, 146). Suviranta ehdottaa samansuuntaisesti, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijasta ”puhuisimme hallintotuomioistuinten harjoittaman kontrollin alasta ja tiiviystä ja kysyisimme, millainen on hallintotuomioistuimen ratkaisuvälillä kussakin menettelyssä ja asiaryhmässä.” (Suviranta 2005, 247).

Vaikka kotimaisessa lainsäädännössä onkin yhä säännöksiä, jotka viittaavat laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan väliseen erotteluun, selvää on, että käytännössä viranomaisharkinta on paljon monisyisempää. Esimerkiksi sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanosta huolehtivat viranomaiset joutuvat tehtävissään käyttämään monentyyppistä harkintaa, joten eri harkintatyyppien luokittelu yksinomaan joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi on harhaanjohtavaa. Lisäksi viranomaisharkinnan kontrolli ei ole yksistään hallintotuomioistuinten käsissä, vaan siitä huolehtivat myös muuntyyppiset muutoksenhakuviranomaiset, esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Myös hallintomenettelyyn itsessään on luotu monenlaisia mekanismeja, joiden tarkoitus on turvata viranomaisharkinnan oikeellisuus sekä demokraatiaperiaatteen toteutuminen. Seuraavaksi tarkastelen, minkälaista harkintaa viranomaiset käyttävät sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa ja millaisia erilaisia oikeusturvamekanismeja kuhunkin harkintalajiin liittyy. Tukeudun sosiaalioikeudellisen viranomaisharkinnan luonnetta kuvatessani Benjamin Schindlerin tutkimukseen, jonka aiheena on hallinnollinen harkintavalta (*Verwaltungsermessens*) Sveitsissä (Schindler 2010). Schindler kyseenalaistaa Sveitsissä, Itävallassa ja Saksassa – Suomen tavoin – vanhastaan vallinneen dikotomisen harkintavaltaopin ja ehdottaa tilalle monipuolisempaa jaottelua (ks. tarkemmin Kotkas 2011).

Schindlerin mukaan vanhassa harkintavaltaopissa ylikorostuu tuomioistuinkontrollinäkökulma. Se ei ota riittävästi huomioon hallinnon toimintänäkökulmaa (*Handlungsperspektive*). Kuten sanottu, lainsäätäjät suo hallinto- viranomaisille harkintavaltaa, jotta se pystyisi tehokkaasti, joustavasti ja nopeasti toimeenpanemaan lainsäädännön ilmentämiä poliittisia tavoitteita. Harkintavalta ei siten ole yksinomaan kielteinen seikka, vaan sillä tavoitellaan myös myönteisiä asioita. Uuden harkintavaltaopin on otettava riittävällä tavalla huomioon hallinnon toimintänäkökulma (Schindler 2010, 209–220.). Myös

Wolfgang Hoffmann-Riemin mukaan saksalaisen hallinto-oikeustieteen tulisi ylipäänsä omaksua vahvemmin ohjaus- ja toimintanäkökulma. Hallinto-oikeustieteen tulisi laajentua kontrollinormeihin orientoituneesta tulkintatieteestä kohti ongelmanratkaisuorientoitunutta ”toiminta- ja päätöksentekotiedettä” (*Handlungs- und Entscheidungswissenschaft*). (Hoffmann-Riem 2006, 633–634.)

Schindlerin ehdotus uudeksi harkintavaltaopiksi sisältää viisi hallinnollisen harkinnan eri kategoriaa. Jaottelu perustuu voimassa olevaan sveitsiläiseen hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön. Jaottelukriteerinä Schindler on käyttänyt ”harkintapäämäärää” (*Ermessenszweck*); hallinnolle on annettu harkintavaltaa eri päämäärien toteuttamiseksi. Harkintavallan antaminen hallintoviranomaisille ei tarkoita sitä, että lainsäätäjät olisi jollakin tapaa kykenemätön sääntelyyn. Harkintavaltaa annetaan yleensä sen vuoksi, että sillä tavoitellaan jotakin tiettyä päämäärää ja että hallinnon katsotaan paremmin pystyvän toteuttamaan tuon päämäärän. (Schindler 2010, 315–320.) Schindlerin mukaan hallinnollinen harkinta voidaan jakaa 1) yksittäistapaukselliseen harkintaan (*Einzelfallermessen*), 2) sopeuttamisharkintaan (*Anpassungsermessen*), 3) asiantuntijaharkintaan (*Sachverständigermessen*), 4) poliittiseen harkintaan (*Politisches Ermessen*) ja 5) liikkeenjohdolliseen harkintaan (*Managementermessen*) (Schindler 2010, 321, 330, 341, 363, 388).

Seuraavaksi tarkastelen, kuinka hyvin Schindlerin luettelemat harkintavallan lajit on tunnistettavissa suomalaisesta sosiaalioikeudellisesta lainsäädännöstä.

## Harkinnan lajit suomalaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa

### Yksittäistapauksellinen harkinta

Schindler kirjoittaa, että ”[y]ksittäistapauksellinen harkinta tarkoittaa lainsäädännöllisen normiohjelman [*gesetzgeberisches Normprogramm*] yksilöllistämistä eli muuntamista yksittäistapaukseen sopivaksi.” (Schindler 2010, 321.) Käytännössä tämänkaltaisen yksittäistapauksellisen harkinnan mahdollistavat lainsäädännössä esiintyvät epätäsmälliset oikeuskäsitteet, kuten ”erityiset syyt”, ”erityiset olosuhteet”, ”kohtuus” jne. Esimerkkinä kotimaisesta yksittäistapauksellista harkintaa heijastavasta säännöksestä voidaan mainita vaikkapa kansaneläkelain (568/2007) 75.2 §, jonka mukaan:

”Takaisinperinnästä *voidaan* [kurs. T. K.] luopua joko kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Takaisinperinnästä *voidaan* [kurs. T. K.] luopua kokonaan takaisinperintää koskevan

päätöksen antamisen jälkeen myös, jos takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai jos perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.”

Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että kohtuusharkinnassa tulisi ottaa huomioon etuuden saajan sosiaalinen tilanne sekä taloudellinen asema ja että lähtökohtana on etuuden saajan kokonaistilanteen selvittäminen (HE/1997, 7, 9–10; ks. myös Kotkas 2009). Perinteisen doktriinin valossa yllä siteeratun säännöksen soveltaminen näyttäisi edellyttävän sekä laillisuusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ensin tulisi siis laillisuusharkintaan nojautuen ratkaista, onko takaisinperinnästä luopuminen ”kohtuullista” (epätasällinen oikeuskäsite tai joustava oikeusnormi), ja varmistaa, että aiheeton maksaminen ei ole ollut etuuden saajan tietoisesti aiheuttamaa. (Kuten edellä jo todettiin, suomalaisessa oikeuskäytännössä ja doktriinissa joustavien oikeusnormien soveltamisen on tavallisesti katsottu kuuluvan laillisuusharkinnan piiriin.) Vasta sitten viranomaisen tulisi tarkoituksenmukaisuusharkintaan turvautuen päättää, luovutaanko takaisinperinnästä vai ei. Vaikka säännös näyttäisikin tekevän erottelun laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä, tosiasiaa näiden erottaminen toisistaan säännöstä sovellettaessa on vaikeaa. Mikä voisi esimerkiksi olla sellainen kohtuusarvioinnista erillinen tarkoituksenmukaisuusperuste, jolla takaisinperinnästä luopumispäätöstä sitten perusteltaisiin? Pikemminkin on niin, että jos aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperintä katsotaan kohtuuttomaksi, niin jo tämä seikka itsessään muodostaa perusteen takaisinperinnästä luopumiselle. Lisäksi täytyy muistaa, että viranomaisten harkintavaltaa rajoittaa yhdenvertaisuusperiaate; samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla. Nähdäkseni kansaneläkelain säännös on osoitus siitä, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta todellakin ovat vain asteikon ääripäitä ja että tosiasiaa hallinnollisessa harkinnassa on usein kyse jostakin siltä väliltä.

Schindler kirjoittaakin, että yksittäistapauksellisessa harkinnassa merkittävää ei niinkään ole kysymys harkinnan ”sidonnaisuudesta” tai ”vapaudesta”, vaan siitä, minkälaisia menettelyllisiä takeita harkinnan ja päätöksen oikeellisuuden takaamiseksi on luotu. Jotta ”lainsäädännöllinen normiohjelma” voidaan todella sovittaa yksittäistapaukseen, hallintoviranomaisella tulee olla kaikki relevantti tieto käytettävissään. (Schindler 2010, 322–325.) Yllä siteeratun kansaneläkelain säännöksen soveltaminen edellyttää etuuden saajan ”kokonaistilanteen” eli kaikkien relevanttien seikkojen huomioon ottamista. Jotta hallintoviranomainen pystyy tekemään hallintopäätöksen, sen tulee ensin saada riittävä informaatio etuuden saajan kokonaistilanteesta. Hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaan ”[a]sianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mieli-

piteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.” Käytännössä kuuleminen tapahtuu usein kirjallisesti. Kun esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa havaitaan, että asiakkaalle on maksettu etuutta aiheetta tai määrältään liian suurena, ennen takaisinperinnästä (tai sen luopumisesta) päättämistä asiakkaalle lähetetään kirje ja tätä pyydetään esittämään oma kantansa asiassa.

50

Schindlerin mukaan hallintoviranomaisessa noudatettu kirjallinen menettely ei kuitenkaan ole omiaan varmistamaan sitä, että päätöksen tekevällä virkailijalla on kaikki asiakkaan tilanteeseen ja olosuhteisiin liittyvät relevantit seikat tiedossaan. Menettely on nimittäin usein varsin pitkälti standardisoitua esimerkiksi hallinnon sisäisillä ohjeilla. (Schindler 2010, 325.) Tästä syystä asianosaisen oikeusturvatakeisiin sisältyy kuitenkin myös muutoksenhakuoikeus. Kansaneläkelaitoksessa tehdyistä etuuspäätöksistä on valitettu vuoden 2007 alusta lähtien sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Lainmuutoksen myötä lakkautettiin vanhat sosiaalivakuutuslautakunnat, jotka toimivat Kansaneläkelaitoksen aluekeskusten yhteydessä ja Kansaneläkelaitoksen rahoituksella. Muutoksella haluttiin lisätä muutoksenhakuolimen riippumattomuutta lainkäyttöelimenä (HE 167/2006, 9). Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisuista voi valittaa edelleen vakuutusoikeuteen.

### Sopeuttamisharkinta

Sopeuttamisharkinnassa on kyse ”lainsäädännöllisen normiohjelman joustavoittamisesta” siten, että hallintoviranomainen voi hallintopäätöksiä tehdessään ottaa huomioon yleisissä olosuhteissa tapahtuneet muutokset ja sopeuttaa ratkaisukäytäntöään niiden mukaisesti. Sopeuttamisharkintavalta on voitu antaa viranomaiselle nimenomaisesti tai sitten se perustuu avoimeen normiin. Esimerkkinä sopeuttamisharkinnasta Schindler mainitsee säännökset, jotka sallivat viranomaisten päättää korkoprosenteista, raja-arvoista ja maksuista. (Schindler 2010, 330–331.) Suomalaisessa sosiaalioikeudessa sopeuttamisharkintaa ilmentää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 7a §, jonka mukaan ”lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) tarkoitettusta lapsen päiväkoti- ja perhepäivähoidosta voidaan määrätä kuukausimaksu.” Saman pykälän 3 momentissa säädetään enimmäisprosentteista, jotka määrittävät, minkä suuruista päivähoitomaksua kunta voi enintään määrätä tietyn vähimmäistulorajan ylittävstä kuukausitulosta. Enimmäisprosentit vaihtelevat perheen koon mukaan. Lisäksi päivähoitomaksulle on asetettu absoluuttinen katto, joka on tällä hetkellä ensimmäisen lapsen kohdalla 254 euroa.

Siteeratun säännöksen sanamuodon perusteella kunnat voivat – ainakin teoriassa – määrätä enimmäismääriä alhaisempia päivähoitomaksuja tai olla

jopa määräämättä maksuja laisinkaan riippuen esimerkiksi kunnan taloudellisesta tilanteesta; kyse on toisin sanoen sopeuttamisharkinnan mahdollistavasta säännöksestä. Käytännössä lienee kuitenkin niin, että kaikissa kunnissa päivähoitomaksut määrätään lain osoittamien enimmäismäärien mukaisesti. Toisin oli vielä 1990-luvulla, kun oikeus päättää päivähoitomaksujen tuloarajoista annettiin kunnille vuonna 1990. Uudistus liittyi laajempaan 1990-luvun alkuvuosina toteutettuun kunnallisten hyvinvointipalvelujen rahoitusjärjestelmän muutokseen, jolla lisättiin kuntien itsenäistä päätösvaltaa resurssien tehokkaamman kohdentamisen nimissä. Uudistuksen jälkeen päivähoitomaksuissa esiintyikin suuria kuntakohtaisia eroja. (Ks. Forssén 1995.) Kuntien harkintavaltaa rajattiin elokuun 1997 alusta tulleelele asiakasmaksulain uudistuksella (1134/1996). Uudistuksella haluttiin lisätä lapsiperheiden yhdenvertaisuutta sekä poistaa tuloloukkuja, joita edeltävä järjestelmä oli aiheuttanut. Osa kunnista oli nimittäin asettanut eri maksuluokkien tuloarajat hyvinkin lähelle toisiaan, joten pieni lisäys vanhempien tuloissa saattoi aiheuttaa päivähoitomaksujen korottumisen jopa kahdella maksuluokalla. Tulojen lisäys saattoi siten tosiasiaa johtaa tulojen pienenemiseen. (Kangas ja Ritakallio 1994; ks. myös HE 208/1996, 12.)

Perinteisen laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta-erottelun näkökulmasta tarkasteltuna käsitellyssä maksupalvelulain päivähoitomaksuja koskevassa säännöksessä on kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta: päivähoitomaksu ”voidaan määrätä”. Samanaikaisesti maksun suuruudesta päättäminen on kuitenkin tiukasti säännelty. Maksut määräytyvät laissa ilmoitettujen tuloarajojen ja enimmäisprosenttien mukaan, ja maksuille on asetettu katto. Kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala ei siten ole rajaton; se voi päättää ainoastaan enimmäismääriä pienempien päivähoitomaksujen perimisestä tai olla perimättä maksuja lainkaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvista päätöksistä ei voi valittaa hallinto-oikeuteen. Sen sijaan jos kunta päättäisi perä enimmäismääriä suurempia päivähoitomaksuja, olisi tämä päätös kuntalain 90.2 §:n perusteella valituskelpoinen.

## Asiantuntijaharkinta

Asiantuntijaharkinta on harkintaa, jossa hyödynnetään jonkin tietyn alan asiantuntijan tietämystä lainsäädännöllisen normiohjelman toteuttamisessa. Asiantuntijaharkinnassa yksittäisen hallintopäätöksen ”oikeellisuuden” (*Richtigkeit*) arviointikriteerit sijaitsevat oikeusjärjestyksen ulkopuolella. (Schindler 2010, 341–342.) Koska lainsäädäntö ei tarjoa ensisijaista vastausta päätöksen sisällölle, asiantuntijaharkinnan kontrollissa on Schindlerin mukaan kiinnitettävä huomiota useisiin seikkoihin. Tulee muun muassa huolehtia siitä, että yksittäinen asiantuntija tai asiantuntijaorgaani ei voisi toimia yhtä aikaa monessa roolissa,

esimerkiksi norminantajana, päätöksentekoviranomaisena ja muutoksenhakuinstanssina; tavallisten hallintotuomioistuinten tulee suhtautua pidättyväisesti tieteellisten ja teknisten termien määrittelyn suhteen ja ottaa kantaa vain oikeudellisiin seikkoihin (vaihtoehtoisesti tulee olla erityistuomioistuimia, jossa jonkin erityisalan asiantuntemus on turvattu ei-juristijäsenillä); jne. (Schindler 2010, 343–362.)

52

Suomalaisessa sosiaali oikeudessa asiantuntijaharkintaa ilmentää vaikkapa kansaneläkelain 12.2 §:n säännös, jossa säädetään työkyvyttömyyseläkkeen saamis edellytyksistä. Säännöksen mukaan ”[t]yökyvyttömänä pidetään tätä lakia sovellettaessa henkilöä, joka on sairauden, vian tai vamman takia kykenemätön tekemään tavallista työtään tai muuta siihen verrattavaa työtä, jota on pidettävä hänen ikänsä, ammattitaitonsa sekä muut seikat huomioon ottaen hänelle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana.” Säännöksen soveltamisessa on kyse lääketieteellisestä asiantuntijaharkinnasta, jolla ratkaistaan, estääkö sairaus, vika tai vamma henkilön työnteon. Työkyvyttömyyshakemukset ratkaistaan hakijan terveydentilan osalta käytännössä Kansaneläkelaitoksen terveysosastolla, jossa asiantuntijalääkäri arvioi, onko hakija kykenemätön työntekoon sairauden, vian tai vamman vuoksi.

Läketieteellinen asiantuntijuus on pyritty varmistamaan myös muutoksenhakuvaiheessa. Työkyvyttömyyseläkepäätöksistä – kuten muistakin Kansaneläkelaitoksen antamista etuspäätöksistä – valitetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1299/2006) 8.3 §:ssä säädetään, että ”[k]äsiteltävässä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, lääkärijäsenen on osallistuttava asian käsittelyyn.” Lautakunnassa on kuusi sivutoimista lääkärijäsentä ja heidän tulee olla laillistettuja lääkäreitä. Lain 14.1 §:n mukaan muutoksenhakulautakunnassa tapahtuvaan valitusasian käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 76 §:n mukaan esteellisyysskysymyksissä sovelletaan puolestaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 13 luvun säännöksiä. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n mukaan kukaan ei voi olla tuomarina asiassa, jota hän on käsitellyt toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa asiantuntijalääkäriin ominaisuudessa työkyvyttömyyseläkehakemuksesta lausunut henkilö ei saa käsitellä samasta hakemuksesta tehtyä valitusta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa.

## Poliittinen harkinta

Poliittinen harkinta on harkintaa, jossa hallintoviranomainen jatkaa ja laajentaa lainsäätäjän normiohjelman poliittista toteuttamista. Hallinto ei voi koskaan olla epäpoliittinen täytäntöönpanokone, joka ainoastaan soveltaisi ja panisi täytäntöön lainsäädännön sisältämiä normeja. Rajanveto politiikan ja hallinnon välillä ei ole yksiselitteistä. Toisinaan lainsäätäjä on halunnut tarkoituksellisesti jättää hallintoviranomaisille harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanon suhteen, jotta sääntely olisi mahdollisimman tarkoituksenmukaista. Poliittinen harkinta ei kuitenkaan ole mielivaltaista, vaan se on punnintaa eri arvojen ja keinojen välillä – valintojen tekemistä. Poliittinen harkinta tuleekin lähelle edellä kuvattua sopeuttamisharkintaa. Schindlerin mukaan lainsäätäjän tulisi säädöksissä aina nimenomaisesti todeta, milloin se on päättänyt jättää hallintoviranomaisille poliittista harkintavaltaa. (Schindler 2010, 263–269.)

Sekä poliittisen harkintavallan käytön että sen kontrollin osalta tärkeää on niiden demokraattinen legitimitiitti, ei niinkään asiantuntemukseen perustuva legitimitiitti. Koska kyse on poliittisesta harkinnasta, merkityksellistä on päätöksen tekevän hallinto-organin edustuksellinen luonne sekä menettely, jossa olisi pyrittävä ottamaan huomioon useiden eri intressitahojen näkemykset ja jonka tulisi olla mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Vallanjakoperiaatteesta seuraa, että poliittisen harkintavallan kontrollin ei tule kuulua tuomioistuimille. Tuomioistuinten tulee toki valvoa menettelyn lainmukaisuutta ja varmistaa, ettei yksilöiden perusoikeuksia loukata, mutta harkinnan tarkoituksenmukaisuuden kontrolli kuuluu muille orgaaneille, esimerkiksi ylemmille hallintoviranomaisille. Viime kädessä poliittisen harkinnan kontrolli perustuu suoralle demokratialle kuten vaaleille. (Schindler 2010, 270–287.)

Esimerkkinä poliittista harkintavaltaa suovasta suomalaisesta sosiaali-oikeudellisesta säännöksestä voidaan mainita jo edellä siteerattu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §, joka antaa kunnille laajahkon valinnanvapauden sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistavan suhteen. Kyseinen säännös sisältyi jo ensimmäiseen vuoden 1984 alusta voimaan tulleeseen lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982, 3 §). Säännöstä perusteltiin tuolloin sillä, että koska kuntien vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, suunnittelusta ja rahoituksesta haluttiin korostaa, oli samalla ”paikallaan, että kunnille annetaan entistä laajemmat mahdollisuudet järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltonsa paikalliset olot parhaiten huomioon ottavalla ja mahdollisimman taloudellisella tavalla.” (HE 101/1981, 18.)

Kuten säännöksestä ja sen perustelusta käy ilmi, siteeratusta säännöksessä on kyse poliittisesta eli tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kuntalain 90.2 §:n mukaan kunnanvaltuuston päätöksistä voi valittaa vain laillisuusperustein. Jos

esimerkiksi yksittäinen kunta päättäisi hoitaa terveydenhuollon palvelut itse, kunnan asukas ei voisi tehdä kunnallisvalitusta kunnanvaltuuston päätöksestä sillä perusteella, että kunnan terveydenhuollon kustannukset muodostuisivat pienemmiksi, jos ne hankittaisiin yksityiseltä palveluntuottajalta. Kuntalainen voisi ainoastaan valittaa siitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Yksityistämispäätös voi osoittautua lainvastaiseksi esimerkiksi silloin, jos kunta päättää yksityistää sosiaali- ja terveydenhuolto *kokonaisuudessaan*. Perustuslain 124 §:n mukaan ”[m]erkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa 1) tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen, 2) tietyistä laitoshuollon rajoitustoimenpiteistä päättäminen sekä 3) erilaisia sosiaalietuuksia suovien hallintopäätösten tekeminen. Näitä tehtäviä ei voi yksityistämisen yhteydessä siirtää yksityisille palveluntuottajille, jotka eivät toimi virkavastuulla. (Ks. Huhtanen 2005; Tuori ja Kotkas 2008, 53–56.)

Poliittisen harkintavallan käytöllä on siten myös oikeudellisia rajoitteita. Valtiosääntöteoreettiselta kannalta yhtä mielenkiintoinen kysymys on kuitenkin kysymys poliittisen harkintavallan poliittisesta eli demokraattisesta kontrollista ja legitimitetistä. Viranomaiselle kuuluvan poliittisen harkintavallan kontrolli ei voi kuulua tuomioistuimille. Sen sijaan sen kontrolli (ja legitimitetti) on turvattu muulla tavoin. Kuntalain 4 luvussa säädetään kunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta kunnan hallintoon ja päätöksentekoon. Kuntalaisilla on ensinnäkin aloiteoikeus kunnan toimintaa koskevissa asioissa (28 §). Toisekseen kuntalaisille on tiedotettava kunnassa vireillä olevista asioista ja niiden suunnittelusta (29 §). Kolmanneksi kunnallisten palvelujen käyttäjien edustajia voidaan valita kunnan toimielimiin ja voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia (27 §). Kunnissa voidaan myös järjestää kunnallinen kansanäänestys kunnalle kuuluvasta asiasta. Kuntalaiset voivat tehdä aloitteen kansanäänestyksen toimittamisesta (30–31 §). Vahvimpana oikeutena kuntalaisilla on luonnollisesti äänioikeus kunnallisvaaleissa (26.1 §). Kunnallinen äänioikeus on myös turvattu perusoikeutena perustuslain 14.2 §:ssä. Kaikkien näiden oikeuksien tarkoitus on turvata kunnallisen päätöksenteon ja sen kontrollin demokraattisuus. Jos kuntalaiset eivät olisi tyytyväisiä esimerkiksi kunnanvaltuuston päätökseen, joka koskee terveydenhuollon yksityistämistä, kyseinen päätös olisi mahdollista muuttaa – ainakin periaatteessa – uuden kunnanvaltuuston toimesta. Kuten sanottu, poliittisen harkintavallan kontrolli perustuu siten viime kädessä suoralle demokratialle.

## Liikkeenjohdollinen harkinta

Liikkeenjohdollisessa harkinnassa on kyse siitä, miten lainsäädännöllinen normiohjelma pyritään toimeenpanemaan taloudelliselta kannalta mahdollisimman tehokkaasti. Schindlerin mukaan erityisesti *New Public Management* -ajattelun voimistuminen hallinnossa muistuttaa hallinto-oikeudellista doktriinia siitä, että hallinnossa ei ole yksinomaan kyse oikeudenmukaisuudesta ja kansalaisten oikeusturvasta vaan myös hallinnolle kuuluvien tehtävien taloudellisesti tehokkaasta hoitamisesta. Liikkeenjohdollista harkintavaltaa rajoittavat tietenkin samat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusnormit kuten muitakin harkintavallan lajeja. Viranomaisen ei saa ylittää toimivaltaansa, päätöksenteossa on tullut noudattaa oikeaa menettelyä, päätös ei saa olla lainvastainen, jne. Taloudellisen tehokkuusarvion osalta kontrollimekanismit ovat kuitenkin toisista harkintavallan lajeista jossain määrin poikkeavia. Liikkeenjohdollisen harkintavallan kontrolli on toteutettu ensinnäkin hallinnon (sisäisten) riippumattomien kontrolliorganien avulla (esimerkiksi Suomessa kuntien tarkastuslautakunnat sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto). Toisekseen liikkeenjohdollisen harkinnan puitteissa tehdyt päätökset voivat tulla kontrolloiduksi myös erityistuomioistuimissa (esimerkiksi Suomessa markkinaoikeus). (Schindler 2010, 388–405.)

Liikkeenjohdollista harkintavaltaa heijastava säännös on esimerkiksi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 62 §. Siinä säädetään, että ”[t]arjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin.” Säännös ei luonnollisesti ole sosiaalioikeuden alaan kuuluva säännös, mutta sallittakoon sen käyttö esimerkkinä liikkeenjohdollisesta harkinnasta, sillä kunnat ulkoistavat tänä päivänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita enemmän kuin koskaan aikaisemmin ja ne joutuvat päätöksiä tehdessään sovittamaan sosiaalisia ja taloudellisia näkökohtia toisiinsa. Yhteensovittaminen ilmenee muun muassa siinä, että tarjousten kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa ratkaisevaa ei ole yksinomaan niiden hinta, vaan vertailuperusteina voidaan saman säännöksen mukaan käyttää ”laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaari-kustannuksia.” Lain 72 §:ssä säädetään lisäksi, että ”[p]alveluhankinnoissa tai rakennusurakoissa, joissa palvelun tarjoamisesta tai rakennustyöstä vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys, vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa.” Sosiaali- ja terveyspalveluiden kannalta tärkeä vertailuperuste on laatu, joka on kuitenkin varsin tulkinnan-

varainen kriteeri. Kunnat voivat tiettyyn rajaan asti päättää laatuvaatimuksista, mutta toisaalta lainsäädäntö – lähinnä sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000) ja potilaslaki (785/1992) – sekä erilaiset laatusuositukset rajoittavat ja ohjaavat kunnallista päätöksentekoa. (Ks. Sutela 2003, 115–116.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:381/09 oli kyse sosiaalihuollon palveluja koskevassa kilpailutuksessa käytettyjen vertailuperusteiden hyväksyttävyydestä. Tyrnävän kunta oli kilpailuttanut vanhusten asumispalvelut ilmoittaen tarjouspyynnössään vertailuperusteiden painoarvoiksi 70 prosenttia hinnan osalta ja 30 prosenttia laadun osalta. Hakija oli vaatinut kunnan hankintayksikön tekemää päätöstä kumottavaksi muun muassa sillä perusteella, että laadulle oli tullut tarjouspyynnössä antaa suurempi painoarvo, koska laatuvaatimukset ovat erityisen tärkeitä sosiaali- ja terveystaloudellisuissa. Markkinaoikeus kuitenkin hylkäsi hakemuksen, koska se katsoi, että hankintayksikkö ei ollut ylittänyt harkintavallastaan määrittellessään hinnan ja laatu-tekijöiden painoarvot tarjouspyynnössä.

Vaikka juuri selostetussa markkinaoikeuden ratkaisussa tuomioistuimien kantaa yksinomaan laillisuusnäkökohtiin, julkisista hankinnoista annetun lain säännökset ovat hyvä esimerkki hallinnolle delegoidusta harkintavallasta, jossa taloudelliset ja oikeudelliset näkökohdat limittyvät toisiinsa. (Ks. myös Niemelä ja Saarinen 2008.) Taloudellisten ja oikeudellisten näkökohtien yhteenkietoutuminen ilmenee myös itse markkinaoikeutta koskevista säännöksistä. Markkinaoikeuslain (1527/2001) 9.3 §:n mukaan julkisia hankintoja koskevassa asiassa asian käsittelyyn voi osallistua myös sivutoimisia asiantuntijajäseniä, ”jos asian laatu sitä edellyttää”. Asiantuntijajäseniltä edellytetään, että he ovat suorittaneet soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon ja ovat perehtyneet kilpailuoikeuteen, hankintatoimeen, energiamarkkinoihin, taloustieteeseen, elinkeinoelämään tai taloudellisiin kysymyksiin (5.2 §). Säännöksillä on pyritty varmistamaan, että taloudelliset näkökohdat tulevat riittävällä tavalla huomioituiksi tuomioistuimissa – oikeudellisten näkökohtien ohella.

## Lopuksi

Olen yllä käsitellyt viranomaisharkinnan rajoja oikeudellisesta ja oikeustieteellisestä näkökulmasta käsin. Valtiosääntöoikeuden perusteista – kuten oikeusvaltioperiaatteesta, vallanjakoperiaatteesta ja demokratiaperiaatteesta – seuraa, että viranomaisharkinnan tulee aina perustua lakiin. Toisaalta lainsäätäjällä on

myös jättänyt hallintoviranomaisille harkintavaltaa, sillä lainsäädännöllä ei voida koskaan ennakoida niitä moninaisia tilanteita, joita viranomaisille tulee ratkaisutoiminnassa eteen. Viranomaisten on kyettävä joustavasti ratkaisemaan uusia ongelmia ilman, että täytyisi odottaa lainsäätäjältä uutta säädöstä. Tämä pätee erityisesti moniin teknis- ja taloudellisuonteisiin asiaryhmiin, joissa kyse on ei-juridisesta asiantuntijuudesta tai poliittisista valinnoista vailla oikeudellisia näkökohtia. Mutta silloinkin kun viranomaiselle on jätetty harkintavaltaa, sitä rajoittavat yleiset hallinnon oikeusperiaatteet sekä ihmis- ja perusoikeudet.

Kotimaisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa on perinteisesti tehty ero laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä. Erottelulle on myös löytynyt perustelu lainsäädännöstä, sillä muutamat yksittäiset säännökset viittaavat siihen. Nykyisin kuitenkin katsotaan, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta edustavat ainoastaan ”harkinta-asteikon” ääripäitä ja että todellisuudessa viranomaisharkinta on paljon monisyisempää. Tuota monisyisyyttä on muun muassa yrittänyt hahmottaa Benjamin Schindler tuoreessa harkintavaltaoppia koskevassa tutkimuksessaan. Schindler erottaa sveitsiläisestä lainsäädännöstä viisi eri harkintalajia, jotka heijastavat eri harkintapäämääriä: 1) yksittäistapauksellinen harkinta, 2) sopeuttamisharkinta, 3) asiantuntijaharkinta, 4) poliittinen harkinta ja 5) liikkeenjohdollinen harkinta.

Kaikki viisi hallinnollisen harkinnan lajia on tunnistettavissa myös suomalaisesta sosiaali oikeudellisesta lainsäädännöstä. Lainsäädännöstä poimitut esimerkit osoittavat muun muassa sen, että usein perinteisen doktriinin mukaiset laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta käytännössä sekoittuvat toisiinsa. Sekoittumisesta kertoo myös se, että yleisten hallinto-oikeuksien rinnalla toimii erityisiä muutoksenhakuelimiä, kuten sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja markkinaoikeus, joissa molemmissa on pyritty turvaamaan tietty muu asiantuntemus oikeudellisen asiantuntemuksen ohella. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa lääketieteellisen asiantuntijaharkinnan kontrollista vastaavat lääkärijäsenet, ja markkinaoikeudessa liikkeenjohdollisen harkintavallan käytön kontrolliin osallistuvat muun muassa hankintatoimeen, taloustieteeseen, elinkeinoelämään ja taloudellisiin kysymyksiin perehtyneet asiantuntijajäsenet. Järjestelyssä on perimmiltään vallanjakoperiaatteen kunnioittamisesta: jutussa, jonka ratkaiseminen edellyttää muutakin kuin oikeudellista asiantuntemusta, asian ratkaisemiseen osallistuu tiettyä alaa (lääketiede, taloustiede, jne.) edustava asiantuntija. Vallanjako- ja demokratiaperiaate vaikuttavat myös kuntalain 90.2 §:n taustalla: poliittista harkintaa koskevien juttujen ratkaiseminen ei kuulu yleisille hallinto-oikeuksille. Niiden osalta noudatetaan edellä lueteltuja demokraattisen kontrollin mekanismeja. Mikään viranomaisharkinta ei kuitenkaan ole koskaan täysin oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa.

## Lähteet

Forssén K. Päätöksenteon hajauttaminen. Esimerkkinä lasten päivähoiton maksupolitiikka. *Talous & Yhteiskunta* 1995; (3): 26–38.

### *Hallituksen esitykset:*

HE 101/1981. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta.

HE 208/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hoffmann-Riem W. *Eigenständigkeit der Verwaltung*. Julkaisussa: Hoffmann-Riem W, Schmidt-Aßmann E, Voßkuhle A, toim. *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I. Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*. München: C. H. Beck, 2006: 623–714.

Huhtanen R. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Julkaisussa: Myrsky M, Vartiainen P, Miettinen T, toim. *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005*. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2005: 125–144.

Jyränki A. *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Helsinki: Talentum, 2003.

Kangas O, Ritakallio V-M. Perhetukien kannustinvaikutukset. *Talous & Yhteiskunta* 1994; (4): 39–49.

KM 1997:4. Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö.

Kotkas T. Sosiaali-oikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? *Lakimies* 2009; (5): 761–778.

Kotkas T. Hallinto-oikeudellisen harkintavaltuuden päivitys kotimaisen sosiaali-oikeudellisen lainsäädännön valossa. *Lakimies* 2011; (6): 1130–1151.

Laakso S. *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Erityisesti julkisoikeuden alalla*. Helsinki: Valtiohallinnon kehittämiskeskus, 1990.

Merikoski V. *Vapaa harkinta hallinnossa*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B 86, 1958.

Mäenpää O. *Hallintolupa*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1992.

Mäenpää O. *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki: WSOYpro, 2007.

Mäenpää O. *Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki?* Julkaisussa: Hurri S, toim. *Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri*. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Helsinki: Tutkijaliitto, 2008: 137–147.

Niemelä M, Saarinen A. *Kuntatasolla toimivassakin kilpailuttamislainsäädännössä on ongelmansa*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2008; (1): 97–100.

Schindler B. *Verwaltungsermessens. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Dike, 2010.

Sipponen K. *Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista*. *Lakimies* 1965; (3): 197–212.

Sutela M. *Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Helsinki: Edita, 2003.

Suviranta O. Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvälit. *Defensor Legis* 2005; 86 (2): 231–247.

Tuori K. Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1990.

Tuori K. Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: WSOYpro, 2000.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro, 2008.

Vilkkonen E. Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. *Lakimies* 1972; (3): 372–396.



**Poliittinen harkinta**

## Katri Hellsten

### Kenelle ja millä perusteella lapsilisää? Etuuden tarpeesta käytyä keskustelua ja rajankäyntiä

”Seurauksena tästä ’yhdenvertaisuudesta’ oli, että lapsilisää tulivat saamaan niin hyvin suurtalallinen kuin vuorineuvos” (Mannio 1967, 152).

## Johdanto

Sosiaalipolitiikassa keskustelu harkinnasta koskee yleensä tarveharkintaa etuuk-sien kohdentamisen tapana. Ketkä ovat oikeutettuja sosiaaliturvaetuuksiin, millä edellytyksillä oikeus etuuksiin syntyy ja minkä taseisia etuudet ovat, kuuluvat sosiaalipolitiikan tärkeisiin kysymyksiin. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta keskeisiä ovat ne kriteerit, joiden perusteella oikeus tiettyihin etuuksiin syntyy ja etuuden suuruus määräytyy. Tarveharkinnalla on ollut huono kaiku sosiaali-politiikassa. Jo 1800-luvulta lähtien ja entistä selvemmin toisen maailmansodan jälkeen oli tavoitteena harkinnanvaraisten, toisin sanoen yksilölliseen taloudel-liseen tarpeeseen pohjautuvien järjestelmien eliminoiminen tai supistaminen minimiin. Ne pyrittiin korvaamaan sosiaalivakuutuksella tai universaaleilla, kaikille kansalaisille kuuluvilla etuuksilla. (Atkinson 1989, 100.)

Sosiaalipoliittisessa keskustelussa tulee usein esiin kaksi osittain rinnakkais-ta, osittain vaihtoehtoista palveluiden ja etuuk-sien kohdentamisen periaatetta: universaalisuus eli koko väestön kattavat ja tarveharkintaiset etuudet (Ahlfors ym. 1995, 51–52). Alan kirjallisuudessa on käyty jatkuvaa debattia universaalista kohdentamisen tapaa suosivien ja selektiivistä kohdentamista tukevien välillä, ja universalismi asetetaan vastakkain tarveharkintaisen, köyhiin kohdistuvan selektiivisen politiikan kanssa. Sosiaaliturvan kohdentamisen periaatteissa on kyse paitsi sosiaalisten etuuk-sien määräytymisen kriteereistä myös yleisemmin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Sosiaalipolitiikassa oikeudenmukaisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tarkastellaan enemmän distributiivisesta eli jaon kuin oikeudenmukaisen kohtelun näkökulmasta. Kuinka sosiaaliset hyvät ja rasitukset pitäisi jakaa yhteiskunnan jäsenten kesken?

Kohdentamiskehyksessä sosiaalipolitiikka voidaan nähdä niiden periaattei-den tai suuntausten valintana, jotka määrittävät sitä, mitä etuuksia myönnetään,

keille niitä myönnetään, kuinka ne toimeenpannaan ja kuinka ne rahoitetaan. Tässä artikkelissa tarkastellaan aluksi sosiaalietuuksien jakoperiaatteita ja niistä käytyä keskustelua. Sen jälkeen tarkastellaan lapsilisäjärjestelmää siirtymänä universaalien etuuksien suuntaan. Lapsilisä kuuluu niihin järjestelmiin, jotka yleistyivät sodan jälkeen ja joista Suomessa käytettiin termiä sosiaalivastuuerotukseksi sosiaalihuollon piiriin kuuluvasta huoltoavusta (entisestä köyhäinhuollosta, nykyisestä toimeentulotuesta). Niillä tarkoitettiin vakuutusjärjestelmien ulkopuolella olevia määräsuuruisia, julkisista varoista maksettavia avustuksia, jotka suoritettiin ryhmäkohtaisesti ilman tarveharkintaa yksityistapauksissa. (Waris 1966, 208.) Lapsilisän ”universaalisuus” eli oikeus etuuteen kaikille ei kuitenkaan ole ollut ristiriidaton, vaan kysymys siitä, pitääkö rikkaitten, ”vuorineuvostenkin” tai esikoisten saada lapsilisää, on noussut esiin aika ajoin. Lapsilisän rakenteen ja kohdentamisen toimivuudesta on käyty säännöllisin aikavälein keskustelua. (Kuusi 1963, 181; Lapsilisätyöryhmän muistio 2001, 2; Kontula 2004, 33–34; Kangas 2006, 302–303; Nieminen 2010; MTV3 uutiset 17.2.2012.) Etuuden saamisperusteet ja -edellytykset (ks. Arajärvi 2002, 32) on kirjattu lakiin, jolloin itse lain soveltamisessa ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Anu Pylkkänen huomauttaa artikkelissaan tässä julkaisussa, että näennäisesti yhdenvertaista sosiaaliturvajärjestelmää on rakennettu vetämällä monia erilaisia rajoja sille, keiden riskejä korvataan ja miten (ks. myös Toomas Kotkaksen artikkeli tässä julkaisussa). Toimeentuloturvassa on kyse yhteiskuntapoliittisesta harkinnasta lain säätämiseksi, eli tarvekriteerit määritellään politiikan tasolla (vrt. Anttonen ja Sipilä 2010, 116).

Tässä artikkelissa keskeinen mielenkiinto kohdistuu ensinnäkin toimeentuloturvan jakoperiaatteisiin ja niitä koskevien valintojen perusteluihin. Toiseksi tarkastellaan lapsilisäjärjestelmän kehitystä, miten on siirrytty turvattomien lasten auttamisesta lasten elatuksen yleiseen tukeen. Artikkelissa tarkastellaan järjestelmän rakennetta koskevia valintoja, niiden perusteluja sekä keskustelua siitä, keille ja miten etuus tulisi kohdentaa. Huomiota kiinnitetään niihin rajoihin, joita lapsilisäjärjestelmässä on vedetty sekä siihen, miten on rajattu etuuden saajien piiriä.

## Oikeus etuuksiin – jakoperiaatteet

Suomalaisessa keskustelussa toimeentuloturvan kohdentamisperiaatteet tiivistetään kahteen – tarpeet ja ansiot (Niemelä ja Ruotsalainen 1983, 42–47; Louhelainen 1988) – tai kolmeen – esimerkiksi tasaetu, tarve ja ansiot (Haataja 1998, 5) tai tarve, kansalaisuus ja ansiot (Forma ja Kangas 1998). Hämmennystä

saattaa aiheuttaa se, että tarpeella voidaan viitata eri asioihin. Kahdessa viimeksi mainitussa tarve liitetään taloudelliseen tarveharkintaan (*means-test*). Etuuksista pääsevät osalliseksi ne, joilla ei ole tuloja lainkaan, tai ne, joiden tulot jäävät kohtuulliseksi katsotun tulorajan alapuolelle. Tarpeella on viitattu myös yleisempään oikeudenmukaisuusperiaatteeseen. Tarveperusteisten sosiaalisten etuuksien jakaminen merkitsee sitä, että etuudet ovat tavallaan kansalaisoikeuksia. Jokaisen tulee voida kehittää itseään ihmisenä ja yhteisön jäsenenä. (Louhelainen 1988, 23; Urponen 1992, 210.) Millerin mukaan (1979, 249, 311) tarveperiaatteen pohjalta annetaan apua joissain tapauksissa yleisenä etuutena ja toisissa valikoivalta pohjalta. Valinta näiden välillä on enemmän käytännöllinen kuin periaatteellinen. Kumpi tahansa asetetaankin etusijalle, tavoitteena on jakaa osa yhteiskunnan hyödykkeistä tarpeessa oleville. Myös ansio voidaan tulkita monella tavoin, ja tulkinta liittyy ansion perustan tai sen syyn määrittelyyn.

Gilbert ja Specht (1986, 26–61) tarkastelevat sosiaalipolitiikkaa (hyvinvointipolitiikkaa) sosiaalisten etuuksien kohdentamismekanismina ja valintoina, joita näiden mekanismien välillä täytyy tehdä. Valinnan neljä ulottuvuutta tässä kehyksessä ovat

1. Mikä on jaon peruste?
2. Mitä etuuksia annetaan?
3. Mitkä ovat etuuksien toimeenpanon strategiat?
4. Miten etuudet rahoitetaan?

Jokaista näistä valinnan ulottuvuuksista voidaan tarkastella kolmella akselilla: 1) vaihtoehtojen määrä jokaisella ulottuvuudella, 2) yhteiskunnalliset arvot, jotka tukevat näitä valintoja sekä 3) teoriat tai oletukset, jotka sisältyvät näihin valintoihin. (Gilbert ja Specht 1986, 37.) Tässä artikkelissa mielenkiinto on kahdessa ensimmäisessä ulottuvuudessa.

Valinnan kaksi ensimmäistä ulottuvuutta vastaavat kysymykseen, mitä ja kenelle eli ketkä ovat oikeutettuja etuuteen, millä edellytyksillä oikeus etuuteen syntyy ja minkä tasoisia etuudet ovat. Jaon perusteet liittyvät kysymykseen siitä, kenelle ne on tarkoitettu. Gilbert ja Specht pyrkivät määrittämään sellaisia yleisempiä periaatteita, jotka ohjaavat oikeuskriteerien suunnittelua. Jaon perusteet viittaavat siten valintaan niistä erilaisista periaatteista, joilla tietyt ihmiset tai ryhmät tehdään oikeutetuksi etuuksiin. Näiden taustalla on laajempia arvoja, jotka tulevat mukana valintoja pohdittaessa. (Gilbert ja Specht 1986, 38, 55–56.)

Oikeutuksen kriteerejä tarkastellessaan Gilbert ja Specht lähtevät liikkeelle perinteisestä erottelusta universalismin ja selektivismin välillä. Universalismi viittaa ideaan siitä, että etuudet kuuluvat koko väestölle sosiaalisina oikeuksina. Selektivismi tarkoittaa, että etuudet myönnetään yksilöllisen tarpeen pohjalta, taloudellisen tarveharkinnan (*means-test*) perusteella. Arvioidessaan näiden kohdentamisperiaatteiden suhteellisia ansioita universalistit korostavat muun

muassa sosiaalista tehokkuutta tai vaikuttavuutta, jotka ilmenevät arvokkuuden (*dignity*) ylläpitämisen ja sosiaalisen yhtenäisyyden tavoitteissa, kun ihmisiä ei jaeta maksajien ja saajien ryhmiin. Selektivistit painottavat kustannustehokkuutta, joka ilmenee lisääntyvinä säästöinä yhteiskunnalle, kun etuuksia myönnetään vain niille, jotka eivät itse pysty huolehtimaan toimeentulostaan. (Gilbert ja Specht 1986, 67–68.)

65

Universalismin<sup>1</sup> periaatteen yleistä hyväksymistä on pidetty yhtenä pohjoismaisen mallin keskeisimpänä piirteenä. Sosiaalipolitiikassa käsitteen on katsottu liittyvän yhdenvertaisuuteen ja uudelleenjakoon; kuitenkin sen sisältö on täsmentymätön. Universalismi ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Käsitteellinen monimerkityksisyys selittyy Kildalin ja Kuhnlen (2005, 14–17) mukaan osittain kahden ulottuvuuden – jäsenyyden ja kohdentamisperiaatteen – sekoittumisesta. Koska demokraattinen, perustuslaillinen valtio takaa kaikille kansalaisilleen tasa-arvon lain edessä sekä yhtäläisen poliittisen statuksen, universaalien hyvinvointivaltion pääpiirre on laaja väestöllinen kattavuus. Siten kansalaisilla on sosiaalisia oikeuksia yhteisön jäsenenä, ja kaikki yhteiskunnan jäsenet ovat hyvinvointijärjestelmien edunsaajia (oikeutettuja). Jokainen kuuluu kuitenkin oikeuksien piiriin määrätyn väestöryhmän jäsenenä (tietyn ikäiset, sairaat, lapsiperheet), joka edustaa tiettyä, poliittisesti enemmän tai vähemmän tiukoin kriteerein määriteltyä tarvetilannetta. Siten on hyvin harvoja todella universaaleja etuuksia, lapsilisät ehkä lähimpänä. Harkinnanvaraiset etuudet liitetään tavallisesti selektiiviseen politiikkaan. Mikään hyvinvointivaltio ei kuitenkaan selviä ilman tiettyä harkinnanvaraisuutta, jota on kuitenkin yleensä enemmän palveluissa kuin tulonsiirroissa. Useat etuudet ovat ryhmäkohtaisia, ja niihin voi liittyä ammattihenkilön suorittamaa tarpeen arviointia. Toimeentuloturvassa ideaalinen universaali etuus olisi ilman ehtoja myönnetty tasasuuruinen perustulo, joka annetaan kaikille. (Kildal ja Kuhnle 2005, 14–17.) Universalismin periaate ja käsite voivat viitata siten ainakin kahteen ulottuvuuteen: jäsenyyteen ja jakoperiaatteeseen. Järjestelmiin, jotka ovat universaaleja kattavuuden merkityksessä, sisältyy usein suodattimia, jotka koskevat saamisedellytyksiä<sup>2</sup> (ikä, työvuodet, ansiotulot) ja etuuden määräytymiskaavaa (yhtä suuret etuudet tai tiettyihin kriteereihin pohjautuvat rahaetuudet tai palvelut). (Kildal ja Kuhnle 2005, 27.)

Gilbert ja Specht (1986, 69–71) käyttävät universaaleista etuuksista *demogrant*-tyyppisen etuuden käsitettä. Tällaista etuutta on kuvattu seuraavasti: yhtenäinen etuus tietyille, tavallisesti vain demografisten ominaisuuksien kuten iän perusteella rajatuille henkilöryhmille. He lukevat lapsilisän *demogrant*-tyyppiin etuuksiin. Olennaista *demogrant*-etuudelle on, että etuudet – heijastaen

1 Universalismista myös Anttonen ja Sipilä 2010.

2 Saamisperuste voi tulla saamisedellytyksillä määritellyksi (Arajärvi 2002, 32).

universalismin periaatetta – myönnetään kaikille perheille riippumatta heidän taloudellisista oloistaan. Universaalit järjestelmät ovat uudelleenjakavia horisontaalisessa mielessä: lapsettomilta niille, joilla on lapsia. Siten niillä voidaan nähdä olevan laajempi tavoite kuin selektiivisillä järjestelmillä. Tavoitteena on tukea perheitä missä tahansa tuloryhmässä.

Yksi peruste universaaleille etuuksille on ollut se, että ne eivät leimaa avun saajia kuten selektiiviset etuudet. Gilbert ja Specht (1986, 77) huomauttavat kuitenkin, että keskustelussa tarveharkinnasta sekoittuvat usein itse periaate ja käytäntö. On tärkeä erottaa tarveharkinta kohdentamisperiaatteena ja tarveharkinnan hallinnollinen toteuttaminen. Periaatteen soveltaminen käytännössä on ehkä vaikuttanut kielteiseen kuvaan. Toinen syy, miksi taloudellinen tarveharkinta (*means-test*) on huonomaineinen, on se, että se jakaa kansalaiset maksajien ja saajien ryhmiin, koska etuudet rahoitetaan verovaroin.

Vaikka universalismi–selektivismi–dikotomia voi toimia hyödyllisenä lähtökohtana, sosiaaliturvaetuuksien kohdentamisen tavat ovat mutkikkaampia kuin nämä ideat antavat ymmärtää. Todellisuudessa sosiaalisten ilmiöiden abstraktit dikotomiat muuntuvat usein jatkumoiksi. On monia järjestelmiä, joissa etuuksia annetaan valikoiduille ryhmille ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Gilbert ja Specht luokittelevat sosiaalisen jaon perusteet neljän jakoperiaatteen mukaan: Ensimmäinen, jatkumon universalismin päähän sijoittuva kohdentamisperiaate on ryhmäsuuntainen jako: tarvetila määritellään normatiivisesti, ryhmien ominaisuuksien perusteella (*attributed need*). Toisen jakoperusteen, hyvityksen (*compensation*), oikeutus perustuu siihen, että kuuluu johonkin ryhmään tai ryhmiin, jotka ovat antaneet taloudellisen tai sosiaalisen panoksensa (esim. työ, vakuutusmaksu) tai jotka ovat kärsineet ansaitsemattomasti. Kolmas kohdentamisperiaate (tarpeenmääritys) perustuu ammattihenkilön (usein tietyn profession edustajan) arvioon hyödykkeiden ja palvelusten yksilökohtaisesta tarpeesta (*diagnostic differentiation*). Neljäs jakoperuste, yksilökohtainen, taloudellinen tarveharkinta (*means-test*), on taloudellisen tarpeen kriteeri. Se tarkoittaa etuuksien kohdentamista huono-osaisille. Etuudet jaetaan taloudellisen tarpeen perusteella ja annetaan lisänä ja toissijaisena. Se merkitsee käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen (tulojen ja varojen) riittävyyden arviointia niiden köyhien ihmisten tunnistamiseksi, joille annettaisiin ilmaisupalveluja tai rahoavustuksia tai joilta ei perittäisi maksua tai perittäisiin alennettu maksu. (Gilbert ja Specht 1986, 78–79; ks. myös Titmuss 1987, 130.)

Titmussin mukaan universalismi muovasi sodan jälkeen Englannin sosiaaliturvalainsäädäntöä etenkin laissa kansallisesta terveystaloudesta, koulutusta koskevassa laissa, kansallisessa sosiaalivakuutuslaissa sekä lapsilisälaissa (Titmuss 1987, 146). Pääsyy universalismin hyväksymiseen oli tarve tuoda palvelut ja etuudet koko väestön ulottuville tavalla, joka ei merkitsisi käyttäjälle yhteiskunnallisen aseman, arvostuksen (*dignity*) tai itsekunnioituksen menetystä (ks. myös

Anttonen ja Sipilä 2010, 106–107). Siten korostettiin kaikkien vastuuntuntoisten kansalaisten oikeutta käyttää tai olla käyttämättä yhteisön tarjoamia palveluja sellaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, joita yksityiset markkinat tai perheet eivät voineet tai halunneet tyydyttää. Stigman välttäminen ei kuitenkaan ollut Titmussin mukaan ainoa peruste sosiaalisten oikeuksien ja universalismin kehitykselle. Ennaltaehkäisyyn periaate sekä köyhyyden, sairauden, lukutaidottomuuden, laiminlyönnin ja kurjistumisen huonon kehän ehkäisy ja katkaisu merkitsivät periaatteen kannattajille ehkäisevien, kuntouttavien ja korjaavien palvelusten varhaisen ja helpon saatavuuden ja käytön tärkeyttä. Ennaltaehkäisy ei perustunut vain biologiisiin ja psykologisiin teorioihin, vaan myös taloustieteilijöiden näkemyksiin inhimillisten resurssien tuhlauksen haitallisuudesta. (Titmuss 1987, 146–147.) Lisäksi Titmuss korosti, että kaikki palvelut tai taloudellinen apu eivät ole yksilöille ”etuksia” tai hyvinvoinnin lisäyksiä. Jotkut ovat kompensatiota nopean yhteiskunnallisen muutoksen aiheuttamista haitoista, ”karhunpalveluksista”, muutoksen sosiaalisista kustannuksista. Karhunpalvelukset ovat yhteiskunnallisesti aiheutettuja haittoja ja menetyksiä. Yksi syy, miksi kompensatiotehtävä hyväksytään, on se, että on yhä vaikeampi tunnistaa näiden haittojen aiheuttajat ja veloittaa heiltä kustannukset. (Titmuss 1987, 195–196, 264; vrt. Ewald 1986, 457–472.)

Toisaalta Titmuss (1987, 150) korostaa, että niillä, jotka hahmottavat ongelmat universalismin ja selektiivisten palvelujen termein, on naiivi ja yksinkertaistettu kuva politiikkavalinnoista. Yksi syy yksinkertaistettuun ja pinnalliseen näkemykseen on lähestymistapa, jota hallitsee käsitys sosiaalipolitiikasta taakkana; etuuksien antaminen niille, joiden ei sanota tarvitsevan niitä nähdään resurssien tuhlauksena. Yleinen ratkaisu tähän on petteävän yksinkertainen ja romanttisesti vetoava; poistetaan sosiaaliturvan monimutkaisuus (*complexity*) ja keskitetään apu niille, joiden tarpeet ovat suurimmat. (Titmuss 1987, 150–151.)

Vaikka Titmuss puolusti universalismia, se ei hänen mielestään ollut yksinään riittävä. Keskeinen haaste sosiaalipolitiikassa ei ole valinta universaalien ja selektiivisten palvelujen välillä. Todellinen kysymys on se, millainen universaalien palvelujen infrastruktuuri tarvitaan varmistamaan sellainen arvojen ja mahdollisuuksien perusta, jonka sisälle tai ympärille voidaan kehittää hyväksyttäviä selektiivisiä palveluja. Niitä annetaan sosiaalisina oikeuksina tiettyjen luokkien, ryhmien ja alueiden tarpeiden perusteella laadittujen kriteerien mukaan eikä yksilöllisen taloudellisen tarveharkinnan pohjalta. Perusongelma on löytää tasapaino universaalien palvelujen yhdistävän roolin ja harkinnanvaraisten palvelujen vertikaalista eriarvoisuutta vähentävän roolin välillä. (Titmuss 1987, 139.)

Titmuss huomautti, että kaikki hyvät asiat tai ideaalit eivät ole yhteen sovitettavissa sosiaaliturvassa. Sosiaaliset ja taloudelliset kehityskulut ja niistä seuraavat muutokset väestön odotuksissa luovat sosiaaliturvaohjelmiin yhdenvertaisuuden ja riittävyyden ongelmia ja vaikuttavat näiden periaatteiden

tulkintoihin. Ne vaikuttavat lukemattomilla tavoilla sosiaaliturvajärjestelmää säätelevään sosiaalilainsäädäntöön sisältyviin, sosiaalisia etuuksia, kelpoisuutta ja oikeuttavia ehtoja koskeviin monimutkaisiin malleihin. Ei-tarveharkintaisten ohjelmien, joissa etuudet ovat yhteydessä annettuun panokseen ja/tai muihin oikeuttaviin edellytyksiin mutta sulkevat pois tulojen arvioinnin, ajatellaan olevan ”oikeuksien luonteisia etuuksia” (*benefits as of rights*). Oikeus etuuksiin saadaan kuitenkin, jos hakija saa viranomaisen vakuuttuneeksi, että hän täyttää huomattavan joukon oikeuttavia ehtoja. Nämä voivat koskea ikää, siviilisäätystä, avioliiton kestoa, perheasemaa, työstatusta, asumista (*residence*), työuran pituutta tai vakuutukseen kuulumista, tulotietoja, lääkärintodistuksia, työllistettävyyttä, syyehtoja (tapaturmat) ja monia muita. Lisäksi on säännöksiä, jotka koskevat hakijan perheenjäsenten ansiotuloja ja resurssia, eli ”keitä ja mitä luetaan yhteiseen talouteen” (vrt. Pylkkäsen artikkeli tässä julkaisussa). (Titmuss 1987, 220–227.) Vastaukseksi riittävyiden ja yhdenvertaisuuden vaatimuksiin useissa maissa on rakennettu tuloharkintaisia lisä ohjelmiin, joissa etuudet ovat oikeuksien luonteisia. Siten perhe-etuuksiin voi liittyä perusetuuksia ja harkinnanvaraisia lisä, kuten yksinhuoltajien etuudet. (Titmuss 1987, 227–228.) Resurssien jaon menetelmiä ei voi tarkastella irrallaan järjestelmien tehtävistä, niiden erityisistä tarkoituksista sekä yleisistä yhteiskunnallisista tavoitteista tai loputtomasti muuttuvista olosuhteista. Kysymys on myös prioriteeteista niukkojen resurssien jakamisessa. (Titmuss 1987, 130–133.)

## Lapsen elatuksen ja huollon tukemisen vaihtoehtoja

Lasten hyvinvoinnin ja oikeudellisen aseman turvaaminen lähti liikkeelle köyhien, orpojen ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten auttamisesta ja laajeni sitten lapsiperheisiin yleisesti kohdistettuihin tukimuotoihin (Forssén 2000, 10). Turvattomat lapset kuuluivat niihin, joita kunnan vaivashoito, sittemmin köyhäinhoito, oli velvollinen auttamaan. Perhepalkka ja verohelpotukset olivat varhaisimmat lapsiperheille yleisesti suunnatut tukimuodot. Jo 1890-luvulla jotkut työnantajat Ranskassa ryhtyivät maksamaan työntekijöilleen lisäpalkkaa heidän huollettavinaan olevien lasten luvun mukaan. Perustettiin tasauskassoja, joiden tarkoituksena oli jakaa uuden järjestelmän kustannukset työnantajien kesken siten, ettei perheellisiä työntekijöitä syrjittäisi. Perhepalkkajärjestelmä tuli lakisääteisesti pakolliseksi Ranskassa vuonna 1932. (Hatzfeld 1989, 172–180; vrt. Waris 1966, 210.) Hatzfeldin mukaan perhepoliittisten tulonsiirtojen (alkuaan perhepalkan) ideologiset juuret ovat katolisen kirkon sosiaaliopissa, joskin niihin sittemmin liittyi vahvoja väestöpoliittisia motiiveja. Perhepalkan idea liittyi yh-

täältä käsitykseen perheestä yhteiskunnan olennaisena perusyksikkönä ja toisaalta oikeudenmukaisen palkan käsitteeseen sellaisena kuin sen määritteli paavillinen kiertokirje (*Ensyklika Rerum Novarum*) vuodelta 1891. Sen mukaan palkka ei ole oikeudenmukainen, kun se vastaa sopimusta, vaan silloin, kun se riittää elättämään vaatimattoman ja kunniallisen työntekijän sekä hänen perheenjäsenensä. Kirkon sosiaaliseen oppiin kuului myös, että perheenäidin paikka on kotona eikä palkkatyössä kodin ulkopuolella. Ideologiset tekijät eivät kuitenkaan yksin selitä perhepoliittisten etujen kehitystä. Tehtaan omistajat asettivat etusijalle naimisissa olevat ja perheelliset työntekijät vakaampina ja luotettavampina työntekijöinä ja myöhemmin mukaan tulivat demografiset perusteet ja palkkapoliittiset syyt. (Hatzfeld 1989, 173–177; ks. myös de Swaan 1988, 186.)

Myös Suomessa oli vuonna 1908 säädetty laki, jonka mukaan naimisissa oleville kansakoulunopettajille oli maksettava suurempaa palkkaa kuin naimattomille (Sukselainen 1950, 69; Hiilamo 2006, 103). Vuoden 1924 alusta alkaen valtio, vähitellen myös useat kunnat sekä myös jotkut yksityiset yritykset alkoivat maksaa perheellisille työntekijöille (miehille) lapsiluvun mukaista perhelisää. Perhepalkka-ajatus sai sota-aikana laajemman sovelluksen, kun asevelvollisarmeijan palvelukseen joutuneet perheelliset miehet olivat vuonna 1940 annettujen asetusten mukaan oikeutettuja niin sanottuun sotakuukausipalkkaan. (Peräläinen 1991, 80; Bergholm 2003, 64; Hiilamo 2006, 103.)

Valtion tuki lapsiperheille alkoi verohelpotusten myöntämisestä. Verohelpotusten tarkoitus oli säädellä lapsettomien, lapsiperheiden ja monilapsisten perheiden maksurasitusta. Englannissa verotuksen kautta annettava tuki perheille alkoi merkittävästi kehittyä vuonna 1907 progressiiviseen verotukseen siirtymisen jälkeen. Alkuaan etuudet kohdennettiin tuloveroa maksavan väestön alimpiin tuloryhmiin, mutta ajan kuluessa rajoitukset hävisivät. (Hall ym. 1975, 158–161; Titmuss 1987, 48.) Ruotsissa lapsiperheiden verovähennyksiä parannettiin 1930-luvun lopussa. Verovähennysten lähtökohtana oli periaate, jonka mukaan veroa oli maksettava vain siitä osasta tuloa, joka ylitti vähimmäistoimeentulorajan. Toisin sanoen lapsi- ja puoliso vähennys sekä perusvähennys laskivat verotettavan tulon alarajan lapsiperheille. (Hiilamo 2006, 89–90.)

Suomessa pienituloiset lapsiperheet saivat vuonna 1920 kunnallisverotuksessa huoltajuuden ja lasten lukumäärän perusteella myönnettävän vähennyksen. Vuonna 1924 vähennysoikeus ulotettiin kaikkiin lapsiperheisiin, ja vuodesta 1935 alkaen vähennys myönnettiin myös valtionverotuksessa. Valtion lapsivähennys myönnettiin aluksia pienituloisille, mutta myöhemmin vähennysoikeutta laajennettiin. Vuoteen 1943 asti vähennys suoritettiin tulosta. Vuodesta 1944 alkaen lapsivähennys suoritettiin verosta. Ongelmaksi muodostui verotettavan tulon alaraja, jonka vuoksi pienituloiset eivät hyötäneet siitä. (Peräläinen 1991, 80; Hiilamo 2006, 90.)

Jo varsin varhain monissa maissa oli esitetty ajatuksia erillisistä raha-avustuksista perheille. Englannissa keskustelua käytiin jo 1900-luvun alussa. Monet olivat sitä mieltä, että verovähennykset olivat tärkeä ennakkotapaus, jota voitiin käyttää perusteluna perheiden suorille raha-avustuksille (Hall ym. 1975, 164). Yhden ennakkotapauksen muodosti myös ensimmäisen maailmansodan aikana käyttöön otettu asepalveluksessa olevien miesten vaimoille maksettava, lasten lukumäärään perustuva lapsilisä (Hall ym. 1975, 161–162). Perhelisäjärjestelmää perusteltiin aluksi sillä, että se sovittaisi yhteen vaatimukset ”samasta työstä sama palkka” sekä äitien ja lasten tarpeet. Se vahvistaisi naisten asemaa – ei ainoastaan äiteinä, vaan myös työntekijöinä. Se veisi pohjan siltä väitteeltä, että mies tarvitsee perhepalkan kun taas nainen vain yksilölliseen toimeentuloon riittävän palkan. Haluttiin myös uudelleenjakoa perheiden ja erityisesti köyhien perheiden hyväksi.

Ei kuitenkaan vallinnut yksimielisyyttä siitä, mikä olisi perhelisäjärjestelmän ensisijainen tavoite. Osa kannattajista oli kiinnostunut uudelleenjaosta tuloryhmien välillä. Heidän mukaansa yhtäläinen verovaroista rahoitettu avustus, jota rikkaat maksaisivat enemmän kuin köyhät, olisi annettava kaikille tuloryhmille, koska äitiyden vastuu ja lapsen arvo olivat samat riippumatta vanhempien asemasta. Osa kannattajista argumentoi sen puolesta, että järjestelmän pitäisi tähdätä tulojen uudelleenjakoon jokaisen tuloryhmän sisällä niiden hyväksi, joilla oli perhevastuita, vaikka se ei vastustanutkaan uudelleenjakoa köyhien hyväksi. (Hall ym. 1975, 164–166.) Väestöpoliittiset motiivit tulivat vahvasti mukaan 1930-luvulla. Myös tutkimustiedot perheiden köyhyydestä ja aliravitsemuksesta vakuuttivat ihmisiä perhelisien tarpeellisuudesta. 1930-luvun loppuun mennessä idea perhelisien kansallisesta järjestelmästä sai tukea monelta suunnalta. Tosin mielipiteet vaihtelivat siitä, mikä olisi sopivin järjestelmä. Pää tavoitteiksi nähtiin lapsiköyhyyden poistaminen ja syntyvyyden vähenemisen pysäyttäminen. (Hall ym. 1975, 170–178.)

Yleinen, kaikkien perheiden lasten elatuskustannuksia koskeva tasoitusjärjestelmä sisältyi olennaisena osana lordi Beveridgen vuonna 1942 esittämään sosiaaliturvasuunnitelmaan ja toteutettiin Englannin suuressa sosiaaliturvaohjelmassa vuonna 1946. (Waris 1966, 214.) Yleinen lapsilisäjärjestelmä oli ensimmäinen niistä kolmesta edellytyksestä, joihin Beveridgen sosiaaliturvasuunnitelma nojasi. Beveridge katsoi, että lapsilisä voisi auttaa nostamaan syntyvyyttä lisäämällä vanhempien mahdollisuuksia saattaa lapsia maailmaan vähentämättä jo syntyneiden mahdollisuuksia ja toimia signaalina kansallisesta intressistä lapsiin, mikä vaikuttaisi julkiseen mielipiteeseen. Sosiaaliturvaetuudet oli yleensä tarkoitettu kompensoimaan ansiotulojen vähenemistä. Beveridgen ehdottama lapsilisä oli tarkoitettu täydentämään sekä palkkatuloja että sosiaaliturvaetuuksia. Hän oli perhepalkkausta vastaan ja katsoi, ettei vähimmäistoimeentuloa erikoisille perheille voi taata palkkausjärjestelmän avulla, jonka täytyy perustua työn tulokseen eikä perheen kokoon. (Beveridge 1942, 154–155.) Beveridge ei

ehdottanut verohuojennusten poistamista, sillä hän näki periaatteellisen eron verovähennysten ja raha-avustusten välillä. Verovähennys perustuu siihen, että lapset heikentävät veronmaksukykyä, kun taas perhelisä on tarkoitettu vähentämään taloudellista räsitusta lasten elättämisestä. (Hall ym. 1975, 197–200.) Lapsilisää ei myönnetty vielä ensimmäisestä lapsesta. Ensimmäisen lapsen jättäminen tuen ulkopuolelle vähensi kustannuksia. Sitä perusteltiin kuitenkin sillä, että valtion ei tullut ottaa pois vanhempien vastuuta, vaikka sen tuli auttaa vanhempia suoriutumaan velvollisuuksistaan. Avustus päättyisi, kun lapsi täyttäisi 16 vuotta. (Hall ym. 1975, 201–202, 216–217.) Alkuaan oli esitetty, että lapsilisä maksettaisiin isälle. Lain käsittelyssä voitti näkemys, että se maksettaisiin äidille. Jos äiti saisi suoraan lapsilisän, se vahvistaisi rahan käytön valvontaa ja lisäisi todennäköisyyttä, että raha käytettäisiin lapsen hyväksi. (Hall ym. 1975, 221; ks. myös Miller 1987, 15.) Beveridge oli alkuaan tarkoittanut, että lapsilisän olisi turvattava lapsen vähimmäistarpeet. Tavoitteena olisi tullut olla jokaisen lapsen turvaaminen puutetta, nälkää, kylmyyttä, kehoa vaateetusta ja huonoja asumisololoja vastaan silloin, kun perheen tulot eivät riitä turvaamaan terveen elämän välttämättömyyksiä. Lapsilisät jäivät kuitenkin varsin vaatimattomiksi tasoltaan. Lapsilisä oli verotettavaa tuloa. (Hall ym. 1975, 218–224.)

Norjassa toteutettiin hyvin samantyyppinen lapsilisäjärjestelmä kuin Englannissa vuonna 1946 (Stjernø 1995, 66). Ruotsissa perhekustannusten tasaus painottui Alva ja Gunnar Myrdalin vaikutuksesta aluksi luontaisuuorituksiin: tarvikkeisiin, päivähoitopalveluihin sekä vuokra- ja korkoalennuksiin. Sama painotus näkyi Suomen äitiysavustusta koskeneessa keskustelussa sekä perhelisäjärjestelmässä. Luontaisuuoritukset arvioitiin tehokkaimmaksi keinoksi vähentää suurperheiden köyhyyttä. Samalla saatiin takuu siitä, että panostukset tulevat suoraan lasten hyväksi. Ruotsin vuonna 1941 asetettu lapsilisäkomitea päätyi lopulta siihen, että luontaisuuoritusten lisäksi tarvittiin käteissuuorituksia. Esillä olivat niin perhepalkka kuin verovähennykset ja käteissuuoritteiset lapsilisät tai molempien yhdistelmä. Sosiaalidemokraattinen pääministeri Tage Erlander kannatti käteissuuorituksia ”turvallisuutta luovana sosiaalipolitiikkana”. Lapsilisien tarkoitus oli ylläpitää välttämätöntä elintasoa ja riittävää kulutusta. Samalla ne palvelivat väestöpoliittisia tavoitteita. Erlander vastusti verovähennyksiä siitä syystä, että ne antaisivat yhteiskunnan tuen ajatukselle, jonka mukaan hyvä-tuloisten kustannukset lapsista ovat suuremmat kuin pienituloisten. Vuonna 1947 Ruotsissa säädettiin yleinen lapsilisälaki, joka sisälsi lapsilisän kaikille alle 16-vuotiaille lapsille. Samalla poistettiin verotuksen lapsivähennys. Lapsilisät päätettiin maksaa postisiirtona lapsen huoltajalle, joka useimmissa tapauksissa oli äiti. (Hiilamo 2006, 101–103.) Järjestelmä tuli voimaan vuoden 1948 alussa.

## Perhepalkasta yleisiin lapsilisiin

Suomessa varsinaisten perhepoliittisten avustusten käytäntöön ottamisen katsotaan tapahtuneen vuonna 1937 säädetyllä äitiysavustuslailla. Äitiysavustuksen saaminen oli aluksi riippuvainen hakijan tuloista ja varallisuudesta. Vuonna 1949 tehdyn lainmuutoksen jälkeen avustus myönnettiin hakijan taloudellisesta asemasta riippumatta jokaiselle, joka sitä määräajassa haki ja osallistui lääkärin, kättilön tai kunnallisen äitiysneuvolan tarkastukseen ja neuvontaan. Vuonna 1937 väestökysymystä pohtimaan asetettu komitea oli ehdottanut yleistä väestöavustusta niille vähävaraisille perheille, joissa oli vähintään kolme huollettavaa. Se jäi toteutumatta taloudellisista syistä. Väestökomitean ehdotus suppeamman asuntoavustuksen myöntämisestä vähävaraisille perheille ei myöskään johtanut tulokseen. Vuonna 1943 voimaan tullut perhelisälaki nojautui paljolti väestökomitean ehdotuksiin. Perhelisjärjestelmän tarkoituksena oli helpottaa vähävaraisten, suurten perheiden tai työkyvyttömäksi tulleiden perheenhuoltajien perheiden toimeentuloa. Perhelisä oli tarveharkintainen, ja se voitiin suorittaa luontois- tai raha-avustuksena tai osittain kummassakin muodossa. (Mannio 1967, 150; Peräläinen 1991, 80.)

Lapsilisä uudistuksen, suomalaisen sosiaalipolitiikan merkittävän ja radikaalin uudistuksen taustalla eivät olleet ensisijaisesti perhepoliittiset tai edes sosiaalipoliittiset motiivit (Kuusi 1963, 179; Waris 1966, 214). Hinnat ja palkat olivat vuoden 1947 alussa joutuneet korotuskierteeseen, ja hinta- ja palkkasäänöstely oli menettämässä merkityksensä. Työntekijöiden palkkavaatimukset tekivät työmarkkinat keväällä 1947 levottomiksi. Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) johto oli huolissaan kasvavista elinkustannuksista johtuneista palkkapaineista. Tyytymättömyys palkkoihin lisääntyi kesällä 1947. Syksyllä Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK) työvaliokunta päätti uhata yleislakolla, jos sen palkkavaatimuksia ei hyväksytä. STK puolestaan katsoi, että perheellisten elinkustannusten nousu ei ollut peruste kaikkien työntekijöiden palkkojen nostamiselle. Mannion mukaan perheellisten vaatimuksiin oli perusteitakin. Jos pidettiin kiinni siitä periaatteesta, että samasta työstä maksetaan sama palkka, oli silloisista oloista seurauksena, että palkat ilman huoltovelvollisuutta oleville olivat jopa runsaat, mutta perheellisille riittämättömät. Työnantajapuoli esitti valtiovallan ja ammattiyhdistysliikkeen kanssa käydyissä neuvotteluissa ajatuksen perhepalkkausjärjestelmään siirtymisestä edellyttäen, että yleisistä palkankorotuksista luovuttaisiin. (Sjöberg 1958, 328; Mannio 1967, 151; Bergholm 2003, 65.) Utta perhelisää olisi maksettu esimerkiksi alle 15-vuotiaiden lasten työssä käyville huoltajille. Kun SAK perinteisesti oli sitä mieltä, että samasta työstä oli maksettava sama palkka, se suhtautui aluksi penseästi ehdotukseen. (Sukselainen 1950, 268; Kuusi 1963, 179; Peräläinen 1991, 89; Bergholm 2003, 65.) SAK:n johto taipui kuitenkin kompromissiin ja hallitus houkuttui Kuusen mukaan tekemään

pikapääätöksen perhepalkkausjärjestelmän ottamisesta käyttöön. ”Uudistuksen lähtöasemat olivat omalaatuiset, kun vaatijana oli työnantajataho, suostuteltavana työntekijätaho ja toteuttajana maan hallitus” (Kuusi 1963, 179).

Valtioneuvoston päätöksen mukaan työmarkkinajärjestöjen tuli ”elinkustannuksia paremmin vastaavan palkkauksen aikaansaamiseksi” sopia järjestelystä, jonka mukaan lapsia huoltaville työntekijöille suoritettaisiin perhelisää samalla tavalla tavoin kuin valtion ja eräille muille viran- ja toimenhaltijoille suoritettiin. Varat oli kerättävä siten, että työnantajat suorittaisivat määräprosentin palkoista erityiseen rahastoon. Työmarkkinajärjestöjen sopimus johti perhepalkkakomitean asettamiseen. Sen ehdotuksen mukaan lapsilisään olisi ollut oikeutettu työntekijän alle 17-vuotias lapsi. Se esitettiin maksettavaksi perheen pääasialliselle huoltajalle. Vaikka lapsilisä käsitettiin palkkapoliittiseksi ratkaisuksi, jossa ei kiinnitetty huomiota sosiaalipoliittiseen puoleen, se ehdotettiin verottomaksi tuloksi. (KM 1947:8–9, 21–23; Waismaa 1948, 218; Hellsten 1993, 268–269; Bergholm, 2003, 66–69.) Komitean vielä työskennellessä oli tehty väliaikaisratkaisu lisäämällä työpalkkojen säännöstelystä annettuun asetukseen pykälä lapsilisästä, joka maksettaisiin jokaiselle yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevalle työntekijälle ja toimihenkilölle, joka oli perheensä pääasiallinen huoltaja, jokaista alle 17-vuotiasta lasta kohden. (Waismaa 1948, 218; Sukselainen 1950, 86; Bergholm 2003, 68.) Maalaisliiton ja SDP:n pienviljelijäsiiven vaatimukset myös maanviljelijöille tai ainakin pienviljelijöille maksettavasta lapsilisästä sekä tutustuminen Ruotsin yleiseen lapsiavustusjärjestelmään muuttivat komitean käsityksiä. Perhepalkkakomitea ehdotti joulukuussa antamassaan mietinnössä harkittavaksi, ”voitaisiinko siirtyä samantapaiseen yleiseen lapsiavustusjärjestelmään kuin Ruotsissa oli tulossa voimaan vuoden 1948 alussa”. Hallitus asettikin uuden komitean laatimaan ehdotukset sosiaaliselle pohjalle rakentuvaksi lapsilisäjärjestelmäksi. (Waismaa 1948, 219; Peräläinen 1991, 90; Hellsten 1993, 69; Bergholm 2003, 69.)

Komitean mietinnössä tunnustettiin yhteiskunnan periaatteellinen velvollisuus osallistua lasten kasvattamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Perusteluna perhekustannusten tasaukselle oli lasten hoidon ja kasvattamisen aiheuttama rasitus, ja siitä aiheutuva lapsiperheen elintason huomattava aleneminen. Ei pidetty kohtuullisena, että suuria taloudellisia uhrauksia nousevan sukupolven kasvattamiseksi tekevät kansalaiset joutuvat luopumaan sellaisesta elintasosta, jonka ylläpitämiseen lapsettomilla on mahdollisuus. (KM 1948:31, 1.) Komitea ehdotti valtion varoista suoritettavaa rahallista tukea lapsen elatusta varten jokaisesta Suomessa asuvasta ja Suomen kansalaisuuden omaavasta alle 16-vuotiaasta lapsesta. Ikärajan asettamista alemmaksi kuin hallituksen väliaikaisessa ratkaisussa oli, perusteltiin sillä, että sama ikäraja esiintyi verotuksessa lapsivähennykseen oikeuttavana, oppivelvollisuuskoulu on yleensä suoritettu 16 vuoden ikään

mennessä ja useimmat ovat jo työssä siinä iässä.<sup>3</sup> Kustannusten säästämiseksi harkittiin mahdollisuutta jättää ensimmäinen lapsi järjestelmän ulkopuolelle. Kun kuitenkin yleinen lapsilisäjärjestelmä korvaisi työnantajien maksamat ja valtion viran- ja toimenhaltijoiden saamat lapsilisät, katsottiin, että lapsilisäkin oli suoritettava ensimmäisestä lapsesta lukien. Myös pääosa aviottomista lapsista tulisi näin tuen piiriin. Verotuksessa myönnettävät lapsivähennykset päätettiin jättää voimaan, koska verotus kohdistui raskaimpana palkansaajiin. (HE 163/1947; KM 1948:31, 4; Hellsten 1993, 270; Bergholm 2003, 70.)

Lapsilisä ehdotettiin maksettavaksi äidille, koska siten arveltiin saatavan parhaat takeet sen käyttämisestä lasten edun vaatimalla tavalla. (KM 1948:31). Koska työnantajien valtioneuvoston päätöksellä maksama lapsilisä jäisi pois, katsottiin asianmukaiseksi, että työnantajilta kannettaisiin suunnilleen vastaava summa lapsilisälain vaatimiin kustannuksiin (HE 163/1947).

Valtioneuvosto asettui yleisen lapsilisän kannalle ja antoi komitean ehdotukseen pohjautuvan esityksen eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunta oli kuitenkin lausunnossaan sitä mieltä, että lapsilisää ei olisi suoritettava vielä ensimmäisestä, vaan vasta toisesta ja sitä seuraavista lapsista. Työväenasiainvaliokunta ei katsonut olevan riittävää aihetta jättää ensimmäinen lapsi järjestelmän ulkopuolelle. Perusteluna oli se, että ensimmäisen lapsen hoidosta kasvattajalle aiheutuvat kustannukset ovat suurimmat ja yhteiskunnan tuen saaminen juuri sen osalta on kipeimmän tarpeen vaatima. (Waismaa 1948, 220.)

Ajatus perhekustannusten tasaamisesta ja siitä, että yhteiskunnan tulee osallistua lasten kasvatuksesta aiheutuneisiin kustannuksiin, oli periaatteessa hyväksytty ja monessa muodossa toteutettu lainsäädännössä. Ei kuitenkaan oltu yksimielisiä siitä, kuinka laajalle valtion vastuun tulisi ulottua ja miten vastuu jakaantuisi vanhempien ja valtion kesken ja millaisen järjestelmän avulla tasausta suoritettaisiin (VP 1947 ptk, 4391–4398.) Edistyspuolueen edustaja korosti laista käydyssä keskustelussa, että jokainen kansalainen oli ennen muuta itse velvollinen huolehtimaan omasta ja perheensä toimeentulosta. Yhteiskunnan tuli antaa apua vain niissä tapauksissa, joissa oma apu ei riitä. Silloin voitaisiin antaa tehokkaampaa apua siellä, missä sitä todella tarvitaan. Periaate yhteiskunnan velvollisuudesta osallistua nousevan sukupolven kasvattamiseen ja tasoittaa perhekustannuksia oli sinänsä oikeutettu, mutta ei ollut yhtä selvää ja kiistatonta, oliko yhteiskunta velvollinen siirtämään taloudellisen vastuun kannettavakseen siinäkin tapauksessa, että yksityinen kykenee omavastuuisesti tehtävän suorittamaan. (VP 1947 ptk, 4226.)

Kokoomuspuolueen edustajat valtionvarainvaliokunnassa suhtautuivat kielteisesti siihen, että kustannukset pantiin työnantajien kannettavaksi. He kannattivat verotuksessa myönnettävien lapsivähennysten korottamista ja valtion

3 16 vuotta oli myös lapsen köyhäinhoidollinen alaikäisyysraja (Hellsten 1993, 201).

rahoittamien lapsilisien maksamista vain niissä tapauksissa, joissa verovähennystä ei voisi suorittaa. Myös Maalaisliiton edustajat pitivät epäoikeudenmukaisena sitä, että laajan sosiaalisen ja väestöpoliittisen lainsäädännön toteuttamiseen tarvittavat varat kannettaisiin työnantajalta, kustannukset oli suoritettava kokonaan valtion varoista. (VvM HE 163/1947.) Työväenasiainvaliokunta esitti enemmistön kannan mukaisesti, että lapsilisäjärjestelmä rahoitettaisiin valtion juoksevilla tuloilla, koska varojen kerääminen työnantajilta sosiaaliseen huoltotoimintaan ei ollut oikeudenmukaista. Tästä vasemmiston edustajat jättivät eriyvän mielipiteensä valiokunnan mietintöön. (TyöVM HE 163/1947.)

Maalaisliiton eduskuntaryhmä kannatti yleistä lapsilisää, koska voimassa ollutta perhepalkkajärjestelmää pidettiin epäoikeudenmukaisena pienviljelijäväestölle ja muille maaseudun vähävaraisille. Maalaisliiton eduskuntaryhmä oli periaatteessa sitä mieltä, että lapsilisää ei pitäisi maksaa vielä ensimmäisestä lapsesta, koska ”keskimääräinen perhe voisi ilman ylivoimaisia rasituksia kasvattaa yhden lapsen”. Kun pelättiin, että palkkatyöläiset eivät luopuisi heille jo aikaisemmin myönnetystä oikeudesta saada lapsilisää kaikista lapsista, se taipui tässä kysymyksessä. Maalaisliiton edustajien puheenvuoroissa heijastuu perusteluna eräänlainen kompensatioajattelu. Lapsilisä tulkittiin jonkinlaiseksi ”korvaukseksi” niistä lisäkustannuksista, joita suurilukuisen lapsijoukon kasvattaminen ja luovuttaminen muiden elinkeinojen palvelukseen aiheuttaa. (VP 1947 ptk, 4230–4232, 4236–4238, 4394–4395; Hellsten 1993, 271–272.)

Vasemmistopuolueet vaativat lapsilisää suoritettavaksi ensimmäisestä lapsesta lähtien, koska näin meneteltiin väliaikaisessa lapsilisässä ja myös valtion virkamiehet saivat perhelisää ensimmäisestä lapsesta lähtien. Sosiaalidemokraatit pitivät tärkeänä, että lapsilisä olisi yleinen, jolloin se ei ole mikään huoltoavustus eikä mitään köyhänapua. Se olisi yhteiskunnan ensimmäinen yritys jakaa niitä kustannuksia, joita lasten huoltaminen ja kasvattaminen aiheuttaa. Se periaate, että kaikki saavat lapsilisää tuloistaan ja omaisuudestaan riippumatta, ”miljonääritkin tasavertaisina kaikkein köyhimpien kanssa”, rinnastettiin verotuksen lapsivähennykseen. Sitä olivat kaikki kansalaiset olleet hyvinkin valmiit käyttämään ”ilman että heidän omatuntonsa on tämän johdosta tehnyt minkäänlaisia vastalauseita”. SKDL:n edustajat eivät pitäneet periaatteessa oikeana, että lapsilisää maksettaisiin tuloista ja omaisuudesta riippumatta. He olisivat halunneet jättää hyvätuloisten ja varakkaiden lapset lapsilisäjärjestelmän ulkopuolelle. Käytännön syistä ei kuitenkaan ehdotettu rajoittavia säännöksiä. Sosiaalidemokraatit vetosivat perusteluissaan siihen, että yhteiskunta oli vastuussa olosuhteista, jotka eivät olleet kehittyneet edulliseksi lasten elämälle ja tulevaisuudelle (vrt. Titmuss 1987, 260, 264, karhunpalvelukset). Toiseksi viitattiin yksilöllisen ja yhteiskunnallisen hyödyn eroon. Uudenaikainen talouselämä vaatisi hyvää ammattitaitoa, ja kansantaloudellisestikin on edullista, että kansalaisia voidaan kehittää. Myös ennaltaehkäisyyn näkökulma tuli esiin. Tärkeämpää kuin väestön

lisääntymispropaganda olisi jo syntyneiden lasten olosuhteiden järjestäminen sellaiseksi, että heillä on mahdollisuus kehittyä henkisesti ja ruumiillisesti. (VP 1947 ptk, 4392–4394; VvM HE 163/1947; Hellsten 1993, 273.)

Eduskunnassa käydystä värikkästä keskustelusta ja epäilevistä näkemyksistä huolimatta lapsilisään liittyneet lait hyväksyttiin pääosin hallituksen esityksen mukaisesti, mutta työnantajien lapsilisämaksu muuttui suuressa valiokunnassa määräaikaiseksi. (SuvM HE 163/1947; Hellsten 1993, 273; Bergholm 2003, 72.) Yleinen lapsilisä tuli Suomessa käyttöön vuonna 1948<sup>4</sup>. Se suoritettiin vuosineljänneksittäin jokaisesta alle 16-vuotiaasta lapsesta. Sen saaminen ei siis ollut riippuvainen tarveharkinnasta. (KM 1966:A 7, 7.)

Joskus on esitetty tulkintoja siitä, että lapsilisälakiin olisi sisältynyt tarveharkintaa (esim. Hiilamo 2006). Kysymys ei ollut kuitenkaan tarveharkinnasta, vaan muusta viranomaisharkinnasta, jonka eri muotoja Kotkas on käsitellyt artikkelissaan tässä kirjassa. Lapsilisän nostamisen edellytyksenä oli asianomaisen henkilön huoltolautakunnalle tekemä ilmoitus. Lapsilisäilmoitus oli tehtävä sen kunnan huoltolautakunnalle, jossa lapsi oli merkitty kirkonkirjaan tai sitä vastaavaan rekisteriin. Jos vanhemmat yhteisesti huolsivat lasta, äidin oli tehtävä ilmoitus, koska lapsilisä suoritettiin hänelle. Huoltolautakunnan tarkistettua lapsilisäilmoituksessa annetut tiedot se päätti, oliko lapsilisä lain mukaan suoritettava ja kuka oli oikeutettu sen nostamaan. Oikeus lapsilisän nostamiseen kuului normaalitapauksessa äidille, mutta jos äiti ei sairauden tai muun syyn vuoksi voinut osallistua lapsen huoltoon, sai isä nostaa lapsilisän. Jos huoltolautakunta katsoi, että lapsilisän nostamiseen oikeutettu henkilö ei ole sopiva, se saattoi määrätä, että lapsilisä on suoritettava toiselle vanhemmista, lastenvalvojalle, jollekin sukulaiselle tai muulle lapsen läheiselle henkilölle. Samalla tavoin huoltolautakunta saattoi menetellä, jos havaittiin lapsilisän ilmeistä väärinkäyttöä. (Waismaa 1948, 221.)

Vaikka eduskunta oli yksimielisesti hyväksynyt lapsilisälain, järjestelmä ei saavuttanut julkisuudessa yksimielistä kannatusta. Erimielisyyttä oli siitä, oliko paikallaan, että lapsilisää maksettiin jo yhdestä lapsesta ja että sitä suoritetaan kaikille varallisuudesta riippumatta. Mannion näkemyksen mukaan ”sosiaaliselta kannalta katsottuna varakkaat” eivät olleet ”lapsilisien tarpeessa” ja voitiin myös väittää, ”että kukin voi omilla tuloillaan huolehtia yhdestä lapsesta”. Väestöpoliittisesti perhekustannusten tasoituksen näkökulmasta järjestely oli puolustettavissa. Teknisesti se oli yksinkertaistanut hoitoa ja säästänyt hallintokuluja. (Mannio 1950, 155.) Suomen lapsilisäjärjestelmään kohdistui 1950-luvulla voimakkaita säästöpaineita, mutta se säilyi perusteiltaan muuttumattomana. Vuonna 1950

4 Lin ja Carroll väittävät vuonna 2006 ilmestyneessä artikkelissaan, että Suomi toteutti lapsilisäjärjestelmän suhteellisen myöhään eli 1952. Se oli kuitenkin Tanska, jossa lapsilisäjärjestelmä tuli voimaan vuonna 1952 eikä siis vuonna 1948, kuten Lin ja Carroll esittävät.

hallitus yritti saada tulo- ja omaisuusverorajaa lapsilisille, mutta eduskunta ei sitä hyväksynyt. Varakkaiden ja ensimmäisen lapsen sulkemista järjestelmän ulkopuolelle pohdittiin monessakin komiteassa, mutta sopivaa rajaa ei löydetty. Aina tultiin siihen tulokseen, että varakkaita perheitä on Suomessa niin vähän, että asialla ei ole suurta käytännöllistä merkitystä. Lukemattomista muutosesityksistä huolimatta alkuperäinen lapsilisäjärjestelmä säilyi pääkohdiltaan sellaisenaan. (Waris 1966, 214; Mannio 1967, 152; Peräläinen 1991, 93.) Lapsilislakiin kohdistuneisiin moniin hyökkäyksiin antoivat aiheen valtion toistuvat kassakriisit. 1950-luvun ”juustohöylälinja” iski Kuusipalon (1994) mukaan ensimmäisenä lapsilisiin, jotka olivat budjetin suurin sosiaalimeno. Eduskunnassa säästoesitykset kuitenkin tyrmättiin. Vuonna 1957 valtio joutui kassakriisin vuoksi lykkäämään lapsilisien toisen neljänneksen maksamista (Kuusi 1963, 13).

Väestöliitto oli ajanut voimakkaasti yleistä lapsilisäjärjestelmää ja puolusti sitä. Sen esittämä keskeinen peruste oli se, että lapsilisä ”on teollistuneessa ja rahataloudessa elävässä yhteiskunnassa välttämätön järjestely yleisen taloudellisen pohjan luomiseksi kodeille, perheille ja lasten kasvattamiselle”. ”Köyhäinhoidon tai huoltoavustuksen kanssa sillä ei ole mitään tekemistä.” (Peräläinen 1991, 91.) Kun V. J. Sukselainen tarkasteli vuonna 1951 Väestöliiton vuosikirjassa yhteiskunnallisen huollon ja perhekustannusten tasauksen eroavuuksia, hän selitti, että huollon tarkoituksena on antaa apua puutteessa oleville. Tuen tarve tutkitaan kussakin tapauksessa erikseen ja apua annetaan yksilöllisen tarpeen mukaan. Perhekustannusten tasauksessa sen sijaan tuen tarve määräytyy perheen suuruuden, toisin sanoen huollettavien lasten lukumäärän mukaan. Sukselainen korosti, ettei kysymyksessä ole lapsiperheiden pelastaminen suoranaiselta puutteelta, vaan se, että perheen elintaso ei alene samassa suhteessa kuin lapsiluku kasvaa. (Peräläinen 1991, 123.)

Vuonna 1949 monilapsisten perheiden käytettävissä olevat tulot kohosivat huomattavasti enemmän kuin muiden sen vuoksi, että lapsilisä tuli mukaan kuvaan, perhelisää oli korotettu ja tuloverotuksessa kolmen ja useamman lapset perheet olivat vapautuneet verosta kokonaan. Vuonna 1953 lapsilisä oli saavuttanut sen tason, jolla se sittemmin pysyi useita vuosia, ja perhekustannusten taseus saavutti suurimman tehonsa. Kuusilapsisella perheellä oli käytettävissä 49 prosenttia enemmän kuin lapsettomalla parilla ja kuusilapsisen perheen kulutusmahdollisuudet olivat 59 prosenttia tavoitteeksi asetetusta kulutuksesta. Sen sijaan vuonna 1961 oli kuusilapsisella perheellä käytettävissä vain 32 prosenttia enemmän kuin lapsettomalla parilla. (Peräläinen 1966, 49–50.)

## Kehityssuunta 1960-luvulta 1980-luvulle

Lapsilisäjärjestelmän suurena etuna oli Heikki Wariksen (1966, 219) mukaan sen yleisyys ja siitä johtuva toimeenpanon suoraviivaisuus. Mutta samalla siihen sisältyivät kaikki ne haitat, jotka aiheutuvat sosiaaliavustusjärjestelmien kaavamaisuudesta. Lapsilisät olivat riittämättömiä erityisissä riskitilanteissa. Valtioneuvosto asetti vuoden 1955 lopulla komitean laatimaan esityksen tarpeelliseksi lainsäädäntö- ja muiksi toimenpiteiksi, joilla turvattaisiin yksinhuoltajien sekä kotona hoidettavien vaikeavammaisten lasten asema. (Peräläinen 1991, 96.) Komitea oli tehnyt ehdotuksen erityislapsilisistä vuoden 1957 lopulla. Hallitus antoi esityksen erityislapsilisälainsäädännön vuonna 1960, ja laki tuli voimaan huhtikuussa 1961. Erityislapsilisään olivat oikeutettuja täysorvot, puoliorvot, avioliiton ulkopuolella syntyneet elatusapua vaille olevat lapset, työkyvyttömän huoltajan lapset sekä kotona hoidettavat vaikeavammaiset lapset. Lisäksi edellytyksenä oli kodin varattomuus. (Kuusi 1963, 202; Waris 1966, 219.) Lain tarkoitus oli tukea vaikeassa asemassa olevien lasten elatusta, hoitoa ja kasvatusta (KM 1966:A 7, 8). Yksinhuoltajien asemaa helpotettiin myös verotuksessa (Peräläinen 1991, 96).

Kuusen mukaan (1963, 203) 1960-luvun merkittävin perhepoliittinen uudistus oli lapsilisien porrastus. Valtioneuvosto asetti joulukuussa 1960 komitean tarkistamaan ja yhtenäistämään lapsiavustuksia koskevaa lainsäädäntöä. Perhekustannusten tasauskomitean työ kesti yli viisi vuotta, mutta se teki työnsä aikana useita ehdotuksia. Heti työnsä alussa, tammikuussa 1961 se antoi valtioneuvostolle lausunnon eduskunnan vuoden 1961 tulo- ja menoarvioon lapsilisien korottamista varten ottaman määrärahan käyttämisestä. Saman vuoden joulukuussa komitea teki sosiaaliministeriölle esitykset kuntien kalleusryhmitystä koskevan tutkimuksen suorittamisesta ja lapsilisien porrastamisesta. Kesäkuussa 1962 annettulla lailla lapsilisä porrastettiin 1.4.1962 lähtien siten, että se ensimmäisestä lapsesta lähtien oli 18 000 mk vuodessa, toisesta lapsesta 20 400 mk vuodessa ja kolmannesta ja sitä seuraavista lapsista 24 000 mk vuodessa. Vuonna 1964 korotettiin valtioneuvosten päätöksellä toisesta ja kolmannesta sekä seuraavista lapsista suoritettavia lapsilisiä. Porrastuksen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että kun valtion tuloverotuksessa lapsen huoltajaa verotetaan lievimmän verotuksen mukaan, saa hän ensimmäisestä lapsestaan tuntuvasti suuremman veronalennuksen kuin sitä seuraavista lapsista. (KM 1966:A 7, 3–4; Peräläinen 1991, 98–99.) Vuonna 1962 pitämässään puheessa V. J. Sukselainen oli perustellut lapsilisien porrastuksen tarpeellisuutta sanomalla, että kun jokaisesta lapsesta maksettiin samansuuruisen lapsilisä, nelilapsisen perheen huoltajan taakka on nelinkertainen yhtä lasta huoltavaan verrattuna. Kohtuullista olisi kuitenkin, että jokaisesta lapsesta aiheutuva taakka olisi pienempi silloin, kun lapsia on neljä. Tähän voitiin päästä porrastamalla lapsilisät. (Peräläinen 1991, 123.)

Perhekustannusten tasauskomitean mukaan perhepoliittisten tukitoimien välttämättömyyttä voitiin perustella lukuisilla painavilla syillä. Ensimmäisenä motiivina oli peruselintason ja kansalaisten yhtäläisten kehitysmahdollisuuksien turvaaminen. (KM 1966:A 7, 10.) Perusteluissa vedottiin myös Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen elintaso, terveyttä ja hyvinvointia koskevaan 25. artiklaan sekä YK:n hyväksymään Lapsen oikeuksien julistukseen. Tämän mukaan mainitut oikeudet kuuluvat poikkeuksetta jokaiselle lapselle yhtäläisesti ja erotuksetta katsomatta hänen tai hänen perheensä sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen tai syntyperään. Yhteiskunnan oli turvattava tietyt palvelukset jokaisen kansalaisen saataville ja huolehdittava siitä, että kaikilla kansalaisilla on riittävä peruselintaso. Kaikilla kansalaisilla tuli periaatteessa olla mahdollisimman samanlaiset kilpailumahdollisuudet elämän lähtöviivalla riippumatta heidän vanhempiensa tulotasosta. Perhepoliittisten tulonsiirtojen tarkoitus olisi varmistaa, että jokainen uusi kansalainen saa sellaisen huolenpidon ja kasvatuksen, että hänestä niin hyvin henkisesti kuin ruumiillisestikin sekä tiedoiltaan että taidoiltaan voi varttua ”täysimittainen kansalainen”. (KM 1966:A 7, 11.) Vaikka Pylkkäsen mukaan (artikkeli tässä julkaisussa) ”perus- ja ihmisoikeuksia korostava konstitutionalismi ja oikeudellinen vaikutus” vahvistuivat Suomessa vasta 1990-luvulta lähtien, sosiaalipolitiikassa ihmis- ja perusoikeuksia sekä tasa-arvoa alettiin korostaa jo 1960-luvulla (ks. esim. Hellsten 1993, 402, 409).

Väestön ja työvoiman kasvun turvaaminen oli toinen tärkeä motiivi perhepoliittisille toimenpiteille. Väestön määrällisen kehityksen seurauksena työvoiman kasvu hidastuisi lähivuosina ja ennakoitiin, että tulevaisuudessa ongelma ei tulisi olemaan työvoiman ylitarjonta vaan työvoiman puute. Kolmantena motiivina perhepoliittisille tulonsiirroille oli väestön koulutus- ja terveystason kohottaminen. 1960-luvun hengessä painotettiin, että investoinnit kansalaisten henkisen ja ruumiillisen tason kohottamiseksi ovat taloudellisestikin kannattavia. Täten mobilisoidaisiin käyttämättömiä inhimillisiä voimavaroja. (KM 1966:A 7, 11–12.) Komitea asettikin perhepolitiikalle sekä väestömäärään että väestön laadullisiin ominaisuuksiin kohdistuvia tavoitteita. (KM 1966:A 7, 21–22.)

Neljäntenä motiivina olivat perhekustannusten tasauksen tavoitteet. Yhteiskunnallinen solidaarisuus edellytti, että lapsiperheiden elintaso ei olisi olennaisesti heikompi kuin väestön keskimäärin. Ei pidetty oikeana myöskään sitä, että monilapsisten perheiden elintaso on tuntuvasti alempi kuin yksi- tai kaksilapsisten perheiden. Perhekustannusten tasauksen tavoite oli lapsiperheiden kulutusmahdollisuuksien turvaaminen tietylle minimitasolle lasten lukumäärästä riippumatta, mitä oikeudenmukaisuusnäkökohdatkin edellyttivät. Komitean mielestä ei kuitenkaan ollut aiheellista pyrkiä normaaliperheessä täyskompensatioon, siihen että tulotasosta riippumatta katettaisiin kaikki lasten aiheuttamat kulut. Ei pidetty kohtuuttomana, että vanhemmat ainakin jossain

määrin supistavat elintasoan lasten hyväksi – kompensaationa siitä ilosta, mitä lapsi normaalisti merkitsee vanhemmilleen. Näin ollen pitäisi huolehtia siitä, että kompensaatioaste suurenee perheen huollettavien lasten lukumäärän kasvaessa. (KM 1966:A 7, 23; ks. myös Kuusi 1963, 198–199.)

”Perheen yhteenkuuluvuuden tunne” näytti Kuusen mukaan (1963, 199) ”yhteiskunnallisena perusilmiönä kieltävän – ainakin ensimmäisten lasten osalta – täyskompensaation oikeutuksen”. Kuusi oli sitä mieltä, että tasapainoinen perhepolitiikkaa ehdottomasti olisi edellyttänyt esikoislasten jättämistä ilman lapsilisää, jotta suurempia perheitä voitaisiin tukea riittävästi. Koska Kuusi ei pitänyt mahdollisena, että yksilapsisten perheiden lapsilisät voitaisiin poistaa edes vastaisuudessa syntyviltä esikoisilta, hän lähti siitä, että ainoalle lapselle maksettavan lapsilisän tulisi jäädä suhteessa toisen ja kolmannen lapsen lapsilisiin yhä vähäisemmäksi. (Kuusi 1963, 203–204; Kuusi 1968, 733.)

Komitean ehdotusten mukaan perhekustannusten tasauksen varsinaisen rungon muodostaisi edelleen lapsilisäjärjestelmä, tuntuvasti tehostettuna ja porrastettuna. Jotta järjestelmä pysyisi selkeänä eikä tarpeettomasti kasvattaisi virkakoneistoa, komitea suositteli perheen lasten lukumäärään perustuvaa porrastusjärjestelmää ilman ikä- tai paikkakuntaporrastusta. Perhelisäjärjestelmä ehdotettiin lakkautettavaksi ja suurten perheiden asemaa tuettavaksi entistä suurempien lapsilisien avulla. (KM 1966:A 7, 32–33.) SKDL:n edustaja arvosteli eriävässä mielipiteessään ensimmäisen lapsen lapsilisän jäädyttämistä lähes silloiselle tasolle, koska se koskisi raskaimmin nuoria perheitä. Toisaalta jyrkästi porrastetun ja tehostetun lapsilisän maksaminen ilman tarveharkintaa myös todella suurituloisille ei hänen mielestään ollut sosiaalisesti tarkoituksenmukaista ja voisi syventää eriarvoisuutta lapsiperheiden välillä. (KM 1966:A 7, 36.)

Tulorajoihin sidotut perheavustukset poistettiin 1970-luvulla ja etuuskien kohdentamisessa siirryttiin muihin kriteereihin. Tarveharkintaiset perhelisät lakkautettiin ja lapsilisiä korotettiin samalla neljännestä lapsesta alkaen vuonna 1974. Myös erityislapsilisät lopetettiin ja korvattiin muilla järjestelmillä. Jo aikaisemmin puoli- ja täysorvot olivat saaneet oikeuden perhe-eläkkeeseen. Kansaneläkkeen lapsikorotuksia nostettiin, ja etu myönnettiin myös pelkkää perusosaa saaville perheen huoltajille. Avioero- ja au-lapset saivat elatustukea. Vuonna 1970 voimaan tullut laki lapsen hoitotuesta korvasi pitkäaikaissairaille ja vammaisille lapsille myönnetyn erityislapsilisän. (Peräläinen 1991, 113; Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 3.) Lapsen hoitotukeen oli oikeus lapsella, joka sairauden, vian tai vamman vuoksi oli erityisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen tarpeessa. Lapsen hoitotuki muuttui vuonna 2008 lapsen vammaistueksi. Tukea maksetaan lapsen hoidon aiheuttamana rasituksen perusteella porrastettuna kolmeen ryhmään. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2008, 117.) Kolmiportaisen hoitotuen hakemusten ratkaiseminen edellyttää (asiantuntijan) harkintaa enemmän kuin useimmat muut lapsia koskevat Kelan etuudet. Laissa olevat kriteerit ovat tul-

kinnanvaraisia hoidosta aiheutuvan rasituksen määrää arvioitaessa. (Virta ja Klaukka 2005, 158.)

Lapsilisien porrastusta jatkettiin vuonna 1983 viidenteen lapseen. Vuonna 1990 monilapsisten perheiden asemaa parannettiin korottamalla viidennen ja sitä seuraavien lasten lapsilisiä (Kosunen 1997, 77; Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 4). Vuosina 1973–1994 alle kolmevuotiaista lapsista maksettiin korotettua lapsilisää, niin sanottua vaippalisää. Lapsilisää alettiin maksaa vuonna 1986 myös 16 vuotta täyttäneistä lapsista, joista maksettiin niin sanottua jatkettua lapsilisää 17-vuotispäiväänsä saakka. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 4; Hiilamo 2006, 110.)

### **Vaikea ikäraajakysymys**

Kun lapsilisän ikäraja aikanaan asetettiin 16 ikävuoteen, perusteluna oli se, että suuri osa on päättänyt koulunsa ja on työssä. Vielä suuriin ikäluokkiin kuuluvista (vuosina 1945–1950 syntyneistä) runsaalla kolmasosalla ei ollut mitään ammatikoulutusta ja noin kolmasosan työelämä oli alkanut 16-vuotiaana (Savioja ym. 2000, 62). Kuusi ennakoiki kuitenkin 1960-luvun alussa, että lapsilisään oikeutettavan ikärajan korottaminen opintoja harjoittavien lasten osalta 20 ikävuoteen olisi perhepoliittisena toimenpiteenä luonnollinen ja vallitsevan kehityksen mukainen. Kasvuhakuisen yhteiskunnan asettaessa kansalaisten tiedolliselle ja ammattitaidolliselle pätevyydelle kasvavia vaatimuksia ammattiin valmistumisaika muodostui yhä pidemmäksi. Kun 16–19-vuotiaiden lasten kulutustarve ei juuri jäänyt aikuisten kulutustarvetta vähäisemmiksi, ne lapsiperheet, joissa oli kansalais- tai keskikoulun jälkeen opintoja jatkavia lapsia, jäivät ahtaimmalle. ”Yhteiskunta” otti ”siis lapsilisän pois juuri silloin kun perhe kipeimmin tukea tarvitsee”. (Kuusi 1963, 203.) Perhekustannustentauskomitea ehdotti lapsilisäjärjestelmää täydennettäväksi koulutustuella, jota esitettiin maksettavaksi – mahdollisesti aluksi tarveharkintaan perustuen – perheelle 16–19-vuotiaasta, joka jatkaa opintojaan jossakin oppilaitoksessa. (KM 1966:A 7, 32–33.)

Ehdotettua koulutusavustusta ei toteutettu, mutta sen sijaan opintotukijärjestelmä saatiin aikaan 1960-luvun ja 1970-luvun vaihteessa. Pian kävi kuitenkin ilmi näiden järjestelmien väliin jäävä aukko, ja ongelmaksi nousi 16–17-vuotiaiden nuorten tuen järjestäminen. Lapsilislain mukaisen ilman tarveharkintaa annettavan etuuden maksaminen päättyi lapsen täyttäessä 16 vuotta. Koska kasvava osa nuorista jatkoi koulunkäyntiään peruskoulun jälkeen, olisi tarvittu perhekustannusten tasausta myös 16 vuotta täyttäneiden nuorten aiheuttamaa lisärasitusta vähentämään. (KM 1973:19, 34–35; Hämäläinen ym. 2007, 18.)

Vuonna 1980 mietintönsä jättänyt parlamentaarinen nuorisokomitea esittikin, että lapsilisäjärjestelmä ulotettaisiin koskemaan alle 18-vuotiaita nuoria (KM 1980:61, 69–79). Eduskunta lupasi vuonna 1980 antamassaan perhepoliittisessa selonteossa selvittää 16–17-vuotiaiden lasten toimeentulon tehostamismahdollisuudet opintotuki- tai lapsilisäjärjestelmää kehittämällä. Kuitenkin valtion tilintarkastajien käsityksen mukaan ”kaavamaisen lapsilisäavustuksen” jakaminen olisi ollut epätarkoituksenmukaista. (KM 1983:7, 1–3; Hämäläinen ym. 2007, 19.)

Lapsilisän maksukauden jatkamista asteittain 18 vuoteen luvattiin Kalevi Sorsan neljännen hallituksen ohjelmassa. Siinä yhteydessä oli tarkoitus selvittää myös lapsilisän, opintotuen ja työttömyysturvan yhteensovittaminen. Yhteensovittamista sittemmin selvittämään asetettu toimikunta käsitteli ikäkysymystä perusteellisesti. Se ehdotti, että lapsilisän maksukautta jatkettaisiin sen vuosi- puoliskon loppuun, jolloin nuori täyttää 17 vuotta. Tämän jälkeen nuoren perusturva järjestettäisiin opintotuen, nuorisotakuun tai työttömyysturvan avulla. Toimikunnan perustelujen mukaan ”17 vuoden täyttämisen jälkeen opintojaan jatkavien nuorten määrä selvästi vähenee, osan nuorista hakeutuessa työhön tai työharjoitteluun”. Valtionvarainministeriön jättämän eriävän mielipiteen mukaan esityksellä ei ollut perusteita. Komitea ei ollut työnsä pohjaksi selvittänyt ”ovatko 16–17-vuotiaat tai heidän perheensä todella lisätyn yhteiskunnan tuen tarpeessa”. Se ei ollut myöskään ottanut ”lainkaan huomioon valtion- ja kansantalouden realiteetteja”. (KM 1984:59, 10–15; Hämäläinen ym. 2007, 20.)

Lapsilisälaki muutettiin vuonna 1986 siten, että lapsilisää alettiin maksaa jatkettuna 17 ikävuoteen. Opintorahan perusosaa ei myönnettäisi samanaikaisesti lapsilisän kanssa. (HE 177/1985.) Esitykset ikärajan korottamisesta 18 vuoteen eivät menneet läpi, sillä sosiaalivaliokunnan sisällä oli erimielisyyttä opintotukimuotojen ja nuorten työttömien erikoistukimuotojen käyttämisestä. (VP 1985 ptk, 358–359.)

Vuonna 1987 mietintönsä jättänyt Perhepoliittinen työryhmä esitti muistiossaan lapsilisän ylärajaksi 17:ää vuotta. (Perhepoliittisen työryhmän muistio 1987, 158) Perheturvan rakennetyöryhmä puolestaan esitti helmikuussa 1991 jättämässään muistiossa, että lapsilisillä tuetaan lasten elatusta peruskoulun päättymiseen saakka ja 16-vuotiaan lapsilisä luettaisiin mukaan lasten lukumäärän mukaiseen porrastukseen. Tämän jälkeen lasten toimeentulo tulisi turvata henkilökohtaisilla toimeentuloturvaetuuksilla. Työryhmä viittasi mietinnössään aiemman lapsilisätoimikunnan mietinnön perusteluihin, että opintoja jatkavien nuorten määrä vähenee 17 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Lisäksi esitettiin, että lapsilisien ikäporrastuksesta tulisi luopua poistamalla alle 3-vuotiaan lapsen korotettu lapsilisä. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 93.)

Toimeentulotuen, opintotuen ja työmarkkinatuen yhteensovitusryhmä vuorostaan esitti lapsilisän maksukauden jatkamista 17-vuotiaisiin ja opintorahan maksamisesta luopumisesta 17-vuotiaille. Lapsilisäjärjestelmän laajentaminen

koskemaan 17-vuotiaita ehdotettiin rahoitettavaksi alentamalla kaikkien lasten peruslapsilisää noin 35 markalla kuukaudessa. Uudistus olisi tuonut kaikki alaikäiset saman järjestelmän piiriin. (Toimeentulotuen, opintotuen ja ... 1995, 28–29.)

Kannustinloukkutyöryhmä ei kuitenkaan pitänyt kannustusnäkökulmasta kannatettavana sitä, että lapsilisä ulotettaisiin 17-vuotiaisiin ja oikeus opintorahaan alkaisi nuoren täytettyä 18 vuotta. Sen mielestä opiskelun kannustava elementti on selkeämpi, kun tuki maksetaan nimenomaan opiskelun perusteella nuorelle itselleen eikä yleisenä perhetukena vanhemmille. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 15.)

Sosiaaliturvan selkeyttämistä pohtinut Pentti Arajärvi oli taas sillä kannalla, että lapsilisäjärjestelmä tuli saattaa kattamaan 17 vuotta täyttäneet. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 15–16.) Sitten myös Opintotuen arviointiryhmän raportin suosituksissa ehdotettiin opintotuen ja lapsilisän yhteensovittamiseksi, että lapsilisää maksettaisiin, kunnes tuen saaja täyttää 18 vuotta. Opintotuen maksaminen alkaisi vasta tämän jälkeen. (Raivola 2000, 152–157; Hämäläinen ym. 2007, 25.) Vuonna 2001 mietintönsä jättänyt lapsilisätyöryhmä arvioi ensisijaisen muutostarpeen olevan 17-vuotiaiden ikäluokan saamisen lapsilisäjärjestelmän piiriin. Se ehdotti, että lapsilisän maksaminen ulotettaisiin 17-vuotiaisiin, joista yli puolet ei ollut sillä hetkellä minkään tukijärjestelmän piirissä. Jos rahoitus ei muuten järjestyisi, niin uudistus voitaisiin toteuttaa alentamalla peruslapsilisän tasoa 29 markkaa kuukaudessa lasta kohti. Työryhmä ei ollut tässä kysymyksessä yksimielinen. Valtiovarainministeriön edustaja katsoi, että 17-vuotiaiden tuominen lapsilisän piiriin olisi toteutettavissa vain siten, että se voidaan sovittaa valtiontalouden määrärahakehityksen puitteisiin. Sitten Sosiaalialan kehittämishankkeen alahankkeen – Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen – koordinaatioryhmä ehdotti lapsilisän laajentamisesta 17-vuotiaisiin. Se toisi kaikki lapset lapsilisän piiriin ja lapsiperheet saataisiin keskenään tasavertaiseen asemaan lapsen kulutukseen kohdistuvan yhteiskunnan tuen osalta. (Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen 2006, 29.) Lapsilisän ikärajastä käyty keskustelu muistuttaa lasten köyhäinhoidollisesta alaikäisyysrajasta aikanaan käytyä keskustelua (ks. esim. Hellsten 1993, 174, 201). Tällä hetkellä vuoden 1997 toimeentulotukilakiin pohjautuva alaikäisyysraja on 18 vuotta.

## Perhekustannusten tasausjärjestelmä yksinkertaisemmaksi

Lapsilisää ja koko perhepoliittisen tuen kokonaisuutta tarkasteltiin 1980- ja 1990-luvuilla monissa työryhmissä ja toimikunnissa. Lapsilisän ikärajakysymyksen ohella agendalla olivat etuuksien tason korottaminen, tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, lapsilisän tarveharkinta ja verottaminen sekä lapsilisän ja toimeentulotuen suhde. Vuonna 1987 muistionsa jättäneen perhepoliittisen työryhmän mielestä pitkän aikavälin tavoitteena tuli olla niin suuri yhteiskunnan tuki lasten huoltoon ja hoitoon, että se kattaisi keskimäärin lapsesta aiheutuvat välttämättömät kulut. Vähävaraisimpien kohdalla tavoite merkitsisi kaikkien lapsesta aiheutuvien menojen kompensoimista. Muilla perheillä vanhempien huoltovastuulle jäisi se osa lasten kulutuksesta, joka ylittää välttämättömäksi katsottavan osuuden. Työryhmän mukaan perhekustannusten tasausjärjestelmän pitkän aikavälin tehtävä on tasata toimeentuloeroja lapsiperheiden ja lapsettoman väestönosan kesken. Jos tasausta haluttaisiin toteuttaa myös lapsiperheiden kesken, vertikaalisessa suunnassa, sen tulisi tapahtua verotuksen keinoin, esim. saattamalla kaikki perhepoliittiset etuudet veronalaiseksi tuloksi. (Perhepoliittisen työryhmän muistio 1987, 148; Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 12.)

Työryhmä pohti myös lapsilisien porrastuksen oikeutusta. Se viittasi siihen, että toimeentulotuen perusosassa lasten vähimmäiskulut oli laskettu lasten lukumäärän mukaan pieneneviksi, koska seuraavan lapsen perheelle aiheuttamat menot ovat jonkin verran pienemmät kuin edellisen. Tämän vuoksi myös välttämättömyyskulutuksen kattava lapsilisä voisi olla porrastettu lasten lukumäärän mukaan alenevaksi tai tuki voisi olla samansuuruinen. (Perhepoliittisen työryhmän muistio 1987, 113.) Voimassa oleva lapsilisäjärjestelmä oli porrastettu lasten lukumäärän mukaan nousevasti sen takia, että korvaustaso oli alhainen. Porrastuksella oli haluttu tukea monilapsisia perheitä, joilla vielä lapsilisien jälkeenkin jää enemmän omaa taloudellista huoltovastuuta lapsistaan kuin perheillä, joissa lapsia on vähemmän. Työryhmän mukaan eteneminen kohti tavoitetta voisi vastaisuudessakin tapahtua monilapsisia perheitä suosien. Se ehdotti alle kolmi-vuotiaan korotetun osan poistamista. (Perhepoliittisen työryhmän muistio 1987, 158–159; Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 12.) Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen, että lapsilisiä ei otettu huomioon toimeentulotukea myönnettäessä (Perhepoliittisen työryhmän muistio 1987, 149).

Vuoden 1991 helmikuussa mietintönsä jättäneen perheturvan rakennetyöryhmän mielestä perheturvan rakennetta piti yksinkertaistaa. Tavoitteeksi asetettiin, että perheturva kohdentuisi aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin ja sen rakenne tulisi selväpiirteisemmäksi. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 1–3). Lasten elatuksen tuen kehittämisessä oli työryhmän mukaan kolme linjaa. Tuki voidaan kohdistaa joko lapseen, lapsen huoltajaan tai perheelle. Lapsilisä määriteltiin pääasialliselta luonteeltaan lapseen kohdistuvaksi tueksi. Sen

sijaan lapsiperheille kohdistuvan verotuen tarkoitus on tukea huoltovelvollista. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 74.)

Työryhmä pohti mahdollisuutta verottaa lapsilisiä, joka olisi keino kohdistaa tuki pienituloisiin. Kun yleisen tuen tavoitteena on lasten vähimmäiskulutuksen kompensointi, lapsilisiä voidaan pitää kulukorvauksen luonteisina ja tällöin niiden verollepanoa ei pidetä perusteltuna. Lapsilisillä hoidettavan tasauksen tarkoitus on ensisijaisesti toimeentulon taseaus lapsiperheväestön ja lapsettoman väestön kesken. Verollinen lapsilisäjärjestelmä tasaisi tuloja myös lapsiperheväestön kesken. Työryhmän mielestä verotuksen kehittämisessä valittu puolisoiden erillisverotuksen linja sopisi huonosti perhekohtaisten etujen verottamiseen. Sen hetkisen kolmiportaisen tuen sijasta (lapsilisiä, verotuki ja lapsikorotukset, viimesijainen toimeentulotuki) työryhmä ehdotti kaksiportaista tukea. Perheturvaan kuuluisi lapsilisistä muodostuva lapsikohtainen tuki ja perhekohtaiseen tarveharkintaan pohjautuvan toimeentuloturvan tapainen vähimmäisturvajärjestelmä. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 75.) Lapsilisan porrastus lasten lukumäärän mukaan nousevasti perustui työryhmän mukaan ajatukseen siitä, että monilapsisilla perheillä julkisen tuen tarve on suurempi kuin pienillä lapsiperheillä.

Porrastus ei siis perustunut lasten kulutustarpeeseen. Lasten kulutusmenoihin pohjautuva porrastus olisi pikemminkin lasten lukumäärän mukaan hieman pienenevä kuin kasvava monilapsisissa perheissä saavutettavan niin sanotun skaalaeidon vuoksi. Kuitenkin monilapsisissa perheissä toimeentulovaikeudet olivat tutkimusten mukaan jonkin verran suuremmat kuin lapsiperheillä keskimäärin. Lapsilisien porrastuksella voitiin ajatella pyrittävän siihen, että perheen osuus (”omavastuu”) lasten aiheuttamista menoista ei monilapsisissaakaan perheissä nousisi kohtuuttoman suureksi. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 72–78.)

Työryhmä piti perhepolitiikan kannalta merkille pantavana, että lapsilisiä ei otettu tuloina huomioon toimeentulotuen suuruutta määriteltäessä. Yhteensovitus lapsilisiin oli toimeentulotuessa huomioitu siten, että lasten perusosa pieneni verrattain jyrkästi lapsilisan porrastuksen vuoksi. Lapsilisien reaaliarvon korottaminen ja ehdotettu verotuen siirtäminen lapsilisiin oli kuitenkin johtamassa toimeentulotukinormien vinoutumaan lasten kohdalla. Työryhmän mielestä lapsilisät tuli ottaa tuloina huomioon toimeentulotukea määriteltäessä, ja tästä syystä toimeentulotuen määräytymisen pohjana olevat perusosan kertoimet tulisi muuttaa. Samalla ”vääransuuntainen” lapsilisan ja perusosan summasta muodostuva porrastus tulisi purkaa. Tällainen yhteensovitus sopisi ajatteluun, jonka mukaan lapsilisillä katetaan vain lapsen välttämättömyyskulutusta. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 87, 101.)

Työryhmän käsityksen mukaan lapsen huollon perusteella myönnettävistä verovähennyksistä voitaisiin luopua. Verovähennyksiin sisältyvä julkinen tuki

käytettäisiin lapsilisien kehittämiseen. Työryhmästä näytti perustellulta, että vastaisuudessa lapsilisiä kehitettäessä lisätukea voitaisiin kohdistaa suurempana ensimmäiseen lapseen. Se esitti myös, että lapsilisien ikäporrastuksesta tulisi luopua poistamalla alle 3-vuotiaan lapsen korotettu lapsilisiä. Sitä vastoin 16-vuotiaan lapsilisiä luettaisiin mukaan lasten lukumäärän mukaiseen porrastukseen. Perheturvan rakennetyöryhmän mielestä tulonsiirtojärjestelmä olisi rakenteeltaan selkeämpi ja johdonmukaisempi, mikäli myös lapsikorotukset voitaisiin korvata muilla perheturvan muodoilla. (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 93–96.)

Perhepolitiikka oli keskeinen kehittämiskohde Esko Ahon hallituksen ohjelmassa (24.4.1991). Perhepoliittisen tuen painopistettä haluttiin siirtää verotuksesta suoriin tulonsiirtoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1992 asettama toimikunta valmisteli esityksen perhepoliittisten verovähennysten sekä erinäisten etuuksien lapsikorotusten poistamisesta ja korvaamisesta veronalaisella erityislapsilisillä vuoden 1994 alusta lukien. Ehdotus oli osa säästöohjelmaa, jonka tavoitteena oli vahvistaa julkisen talouden tasapainoa. Ahon hallitus antoi esitykset vuoden 1992 aikana kahteen otteeseen alle 3-vuotiaille maksetusta korotetusta lapsilisistä eli niin sanotusta vaippalisistä luopumiseksi ja lapsilisän ulottamiseksi 17-vuotiaisiin. (HE 86/1991; HE 155/1992.) Esitykset peruutettiin.

Uusi perhetukitoimikunta (KM 1993:11) valmisteli ehdotukset verovähennysten poistamisesta. Uutena tukimuotona se ehdotti otettavaksi käyttöön veronalaisen erityislapsilisän, jota maksettaisiin jokaisesta lapsilisään oikeuttavasta lapsesta. Tavoitteena oli suunnata uutta tukea entistä selvemmin pienituloisille lapsiperheille ja tasata lapsiperheiden välisiä tuloeroja. Lisäksi työryhmä ehdotti, että verottomana säilyvä lapsilisiä porrastettaisiin niin, että kolmannelta ja neljännestä lapsesta maksettava lapsilisiä olisi 100 markkaa suurempi. Tällä pyrittäisiin korvaamaan verovähennysten poistamisen ja erityislapsilisien verollisuuden vaikutuksia monilapsisille perheille. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 14–15.)

Perhetukitoimikunnan ehdotusten pohjalta valmistunut esitys lapsilisien ja perhepoliittisten verovähennysten muutoksiksi (HE 75/1993) annettiin toukuussa 1993. Veronalaisia erityislapsilisiä ei siinä kuitenkaan ehdotettu. Yhtenä perusteluna uudistukselle oli valtiontalouden tasapainottaminen ja valtion menojen säästö. Verovähennysten poistumisesta tulevaa verotulojen lisäystä ei katsottu voitavan siirtää täysimittaisesti lapsilisiin. Säästöksi arvioitiin hallituksen esityksessä 700 miljoonaa markkaa. Tavoitteena oli selkeyttää lapsiperheiden taloudellista tukijärjestelmää ja ”kohdentaa tuki entistä tarkemmin niille, joilla tuen tarve on suurin”. Ehdotukset toteutuivat vuoden 1994 alusta, kun niin sanotun perhetukipaketin yhteydessä lapsilisiä korotettiin tuntuvasti perhepoliittisten verovähennysten aiheuttamien taloudellisten menetysten korvaamiseksi (HE 75/1993). Suurimmat korotukset suuntautuivat monilapsisille perheille. Alle 3-vuotiaiden vaippalisä poistettiin. Lapsilisiä alettiin maksaa lapsiluvun mukaan porrastettuna kaikista alle 17-vuotiaista lapsista. Yksinhuoltajien aseman tur-

vaamiseksi lapsilisiin liitettiin tuolloin erillinen yksinhuoltajakorotus. (Kosunen 1997, 76.) Yksinhuoltajaksi katsotaan todellinen yksinhuoltaja eli henkilö, joka ei ole avo- tai avioliitossa tai joka on välirikon vuoksi muuttanut puolisostaan erilleen asumaan (Kelan tilastollinen vuosikirja 2009, 254). Käytännössä yksinhuoltajuuden selvittäminen on osoittautunut erittäin hankalaksi ja lain toimeenpanossa on törmätty moniin vaikeisiin kysymyksiin (Valpola 1999, 25).

Hallituksen esityksen (HE 75/1993) mukaan lapsilisän tarkoitus on korvata lapsen elatuksesta aiheutuvia kustannuksia ja perhepoliittiselta kannalta on tarkoituksenmukaista säilyttää lapsilisä verovapaana. Lapsesta aiheutuvien minimimenojen ei katsottu olevan riippuvaisia perheen tulojen määrästä. Aikaisemmissa lapsilisäjärjestelmän kehittämistä koskevilla suunnitelmissa tavoitteena oli ollut, että lapsilisä kattaa lapsen hoidosta aiheutuvat laskennalliset vähimmäiskustannukset kaikille perheille. Näin normitettujen kustannusten yli menevä osa jäisi perheiden rahoitusvastuulle. Syy erityisesti monilapsisten perheiden lapsilisien korottamiseen oli se, että perheiden itsensä rahoitusvastuulle jäävien menojen määrä kasvaa lapsiluvun myötä.

Perheturvan rakennetyöryhmä oli arvioinut, että vastaavaa tarvetta tuen nostajan tiukkaan säätelyyn kuin lapsilisäjärjestelmän alkuaikoina ei enää ollut (Perheturvan rakennetyöryhmän muistio 1991, 57). Laki voitaisiin tältä osin muuttaa vastaamaan nykyaikaista sukupuolten välistä tasa-arvokäsitystä. Muutos tehtiinkin uudistuksen yhteydessä (L 796/1992). Oikeus lapsilisän nostamiseen on nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Jos nostamiseen oikeutetusta henkilöstä syntyy epäselvyyttä, kuuluu oikeus nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. ”Normaalitilanteessa” vanhemmat sopivat siitä, kumpi hakee lapsilisää ja Kela maksaa lapsilisän tämän mukaan. Myös erotilanteissa lapsilisä maksetaan yleensä vanhempien sopimuksen mukaisesti. Ongelmia syntyy silloin, kun vanhemmat eivät pääse sopimukseen siitä, kummalle lapsilisä pitäisi maksaa. Erityisen hankalia ovat tilanteet, joissa lapsi asuu vuoroviikoin molempien vanhempien kanssa. Tällöin Kela joutuu ratkaisemaan asian. Lapsilisä myönnetään yleensä sille vanhemmalle, jonka luona lapsi on kirjoilla. (Lakimies Eeva Ojala, Kela 22.3.2012.)

## Lapsilisät ja toimeentulotuki

Perhetukiuudistuksesta lähtien, vuodesta 1994 alkaen lapsilisät on otettu huomioon toimeentulotukea laskettaessa. Lapsilisät sisällytettiin toimeentulotukinormiin (Hiilamo 2011). Toimeentulotuessa lasten perusosat oli mitoitettu

ottaen huomioon lapselle maksettavan lapsilisän määrä. Tätä perusteltiin sillä, että muussa tapauksessa ensisijaisten lapsiperheiden tuen ja tarveharkintaisen, viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentuloturvan mitoitusperusteet vääristyisivät. Etuuden saajien asema säilyisi ennallaan: heille maksettaisiin suurempaa lapsilisää, mutta se pienentäisi vastaavasti toimeentulotukea. Lapsilisän korotuksen huomioon ottaminen toimeentulotuen lasten perusosia määritettäessä vähentäisi kuntien toimeentulotukimenoja. (HE 75/1993.) Maria Valasteen (2011, 12; myös Haataja 2008, 19) tekemien esimerkkilaskelmien perusteella näyttää siltä, että toimeentulotukea saavat lapsiperheet ovat kärsineet jonkin verran vuoden 1994 uudistuksesta. Lapsilisän ja toimeentulotuen kytkentä merkitsee sitä, että eräissä tilanteissa lapsen kulutukseen tarkoitettulla tuella katetaan muiden perheenjäsenten kulutusta (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 25). Sosiaalialan kehittämishankkeen alahankkeen – Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen – koordinaatioryhmä huomautti selvityksessään, että asumistukea myönnettäessä etuoikeutettujen tulojen käsitettä tulisi tarkentaa siten, ettei huomioon otettaisi mitään lasten elatukseen liittyviä tuloja (Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen 2006, 28). Se ei kuitenkaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsilisä otetaan tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä.

### **Lapsilisäjärjestelmän kehittämis ehdotuksia 2000-luvulla**

Myös 2000-luvun puolella työryhmät ovat pohtineet lapsilisäjärjestelmän kehittämistarpeita. Huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, että lapsilisä ei ole ollut sidottuna mihinkään indeksiin eikä lapsilisä ollut korotettu vuoden 1991 jälkeen. Perhetukiudistuksen yhteydessä lapsilisien tasoa oli nostettu, mutta samanaikaisesti lähes kaikki perhepoliittiset verovähennykset poistettiin. Tosi-asiassa lasten elatukseen kohdistuvaa tukea pienennettiin vuosina 1992–1994. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 34.) Julkisen sektorin säästöjen takia lapsiperheisiin kohdistuva tuki pieneni noin 500 miljoonalla markalla vuodesta 1992 vuoteen 1994. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 4.) Lapsilisät alentuivat vuoden 1994 jälkeen reaalisesti. Vuonna 1995 niitä jopa leikattiin. Muutamia korotuksia on 2000-luvulla tehty, mutta ne eivät riittäneet korottamaan lapsilisien reaaliarvoa vuoden 1994 tasolle. Vuonna 2004 korotettiin ensimmäisen lapsen lapsilisää. Sata-komitean ehdotusten pohjalta 1.3.2011 alkaen lapsilisät sidottiin kansaneläkeindeksiin. (Haataja 2008, 16; Valaste 2011, 4.) Kuitenkin syksyllä 2012 annetulla lailla lapsilisälain muuttamisesta lapsilisien indeksikorotukset jäädytettiin vuosiksi 2013–2015 (HE 2012, 116; Kelan tilastollinen vuosikirja 2012).

Lapsilisän maksamista korotettuna monilapsisille perheille (lapsilisän kohdentaminen useampilapsiselle perheelle suhteellisesti suurempana) on pidetty edelleen perusteltuna, koska lapsilisä ei kata lapsen vähimmäiskulutuksesta aiheutuvia menoja. Perheelle syntyy tarvetta lasten kulutuksen kattamiseen perheen muilla tuloilla, ja lisäkatteen tarve on sitä suurempi, mitä useampia lapsia perheessä on. Jos lapsilisän tasoa voitaisiin nostaa lähelle vähimmäiskulutuksen tasoa, ei tarvetta porrasteisuudelle enää olisi. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 34–35.) On myös ehdotettu, että kohdentamalla tukea aiempaa enemmän monilapsisille perheille voitaisiin vähentää niiden suhteellisesti suurempaa lasten kulutuksen kustannusrasitetta. (Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen 2006, 28.)

Myös lapsilisien veronalaistaminen tai tekeminen tarveharkintaisiksi on ollut esillä. Ajatukset on kuitenkin torjuttu ja katsottu, että lapsilisä tulee säilyttää verottomana, koska se on lapsen elatukseen tarkoitettu kustannuksia korvaava etuus. Lapsilisän tavoitteena on tasata toimeentuloeroja lapsiperheiden ja lapsettomien kesken. Veronalaistamiseen liittyisi myös monia käytännön ongelmia. Vaikeasti ratkaistava kysymys olisi, kenen tuloksi lapsilisä määritellään. Lapsilisän veronalaistamisella olisi vaikutusta myös vanhempien työhön kannustavuuteen. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 37.) Lapsilisätyöryhmän mielestä lapsilisä ei tulisi myöskään muuttaa tarveharkintaiseksi, sillä se merkitsisi järjestelmän universaalisuuden poistumista. Tarveharkintaisuus toisi lapsiperheiden keskinäisen tulontasauksen yhdeksi järjestelmän elementiksi. Tuki pienenesi tai poistuisi tulojen kasvaessa, ja lapsesta aiheutuvien kustannusten korvausten sijasta tuki muodostuisi perheen kokonaistulon tukemiseksi. Voisi syntyä myös tuloloukkutilanteita. Tarveharkintaisuus edellyttäisi myös suurta muutosta maksatusjärjestelmään, jotta tuloseelvitykset, tuloissa tapahtuneet muutokset ja perheiden tosiasiallisen tilanteen valvonta olisivat mahdollisia. (Lapsilisätyöryhmän muistio 2000, 38.)

Se, keille lapsilisät tulisi kohdentaa, on kuitenkin edelleen herättänyt keskustelua (Kangas 2006, 302–303). Helmikuussa 2012 Sampo Pankin johtava neuvonantaja esitti, että lapsilisän maksamista hyvätuloisille pitäisi pohtia uudelleen (MTV3 uutiset 17.2.2012). On myös nostettu esille verotuksen ottaminen uudelleen käyttöön perhepoliittisten kustannusten tasauksessa. On kuitenkin päädytty siihen, että verotus ei ole paras instrumentti perhekustannusten tasauksen oikeudenmukaiseksi toteuttamiseksi (Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen 2006, 26).

## Turvattomien lasten köyhäinavusta yleisiin lapsilisiin

Keskeinen kysymys sosiaaliturvajärjestelmiä rakennettaessa on ollut se, ketkä ovat oikeutettuja etuuteen, millä edellytyksillä oikeus etuuteen syntyy ja minkä tasoisia etuudet ovat. On erilaisia periaatteita, joilla tietyt ihmiset tai ryhmät tehdään oikeutetuiksi etuuksiin. Sosiaalipolitiikan näkökulmasta kriteerit, joiden perusteella oikeus tiettyihin etuuksiin syntyy ja etuuden suuruus määräytyy, ovat keskeisiä. Keskustelussa asetetaan usein vastakkain yksilöllisen taloudellisen tarveharkinnan avulla kohdenneet ja universaalit etuudet. Yksilöllisellä taloudellisella tarveharkinnalla on ollut huono kaiku sosiaalipolitiikassa ja siksi siitä on tulonsiirroissa yritetty päästä eroon.

Lasten elatuksen tukeminen alkoi köyhien, orpojen ja avioliitin ulkopuolella syntyneiden lasten auttamisesta ja laajeni sitten kaikkien lapsiperheiden tukemiseen. Lapsilisiä – erillisiä suoria raha-avustuksia – edelsivät perhepalkka ja verohelpotukset, joissa yhteiskunnan periaatteellinen velvollisuus osallistua lasten kasvattamisesta aiheutuviin kustannuksiin oli jo tunnustettu. Yleiset lapsilisjärjestelmät otettiin käyttöön toisen maailmansodan jälkeen, ensin Englannissa ja Norjassa ja pian myös Ruotsissa ja Suomessa. Lapsilisän universalisuus eli se, että sitä saavat kaikki tuloista ja varallisuudesta riippumatta, ei ollut Suomessa itsestäänselvyys. Oli myös niitä, jotka olisivat halunneet jättää hyvätuloisten lapset ja esikoiset lapsilisjärjestelmän ulkopuolelle. Epäilevistä näkemyksistä ja lakiin liittyneistä kiistoista huolimatta laki hyväksyttiin eduskunnassa ja yleinen lapsilisiä otettiin käyttöön vuonna 1948.

Perusteluna yleiselle perhekustannusten tasaukselle oli lasten hoidon ja kasvattamisen aiheuttama rasitus ja siitä aiheutuva lapsiperheen elintason huomattava aleneminen. Ei pidetty kohtuullisena, että suuria taloudellisia uhrauksia nousevan sukupolven kasvattamiseksi tekevät kansalaiset joutuisivat luopumaan sellaisesta elintasosta, jonka ylläpitämiseen lapsettomilla oli mahdollisuus. Vedottiin myös yhteiskunnan saamaan hyötyyn, joka tulisi siitä, että lapsilla olisi mahdollisuus kehittyä henkisesti ja ruumiillisesti. Taustalla oli myös väestöpoliittisia motiiveja. Lasten lukumäärästä, terveydestä ja koulutuksesta on tärkeitä ulkoisia hyötyvaikutuksia yhteiskunnalle. Lapsilisillä pyrittiin horisontaaliseen tulontasaukseen lapsiperheiden ja lapsettomien välillä. Yleisen lapsilisän puolustajat korostivat, että lapsilisillä ei ole mitään tekemistä köyhäinhoidon tai huoltoavustuksen kanssa. Lisäksi järjestelmän etuna pidettiin toimeenpanon suoraviivaisuutta ja hallintokulujen säästymistä.

Lukemattomista muutosesityksistä huolimatta lapsilisjärjestelmä on rakenteeltaan säilynyt ennallaan ja perustelutkin sen yleisyydelle ovat säilyneet. Lapsilisjärjestelmä on tarkoitettu kattamaan lapsen elatuksesta perheelle aiheutuvia menoja. Tavoitteena on ollut yhtäläisten kehitysmahdollisuuksien turvaaminen kaikille lapsille riippumatta perheen tulotasosta. Perhekustannusten

tasausjärjestelmän tehtävänä pidetään edelleenkin toimeentuloerojen tasaamista lapsiperheiden ja lapsettoman väestön kesken. Vaikka aika-ajoin on tehty ehdotuksia lapsilisien muuttamisesta tarveharkintaisiksi ja ehdotettu perhe-etuuksien verottamista, ehdotukset eivät ole saaneet riittävästi kannatusta ja ne on torjuttu. Perhekustannusten tasauksessa tehty linjavalinta on pysynyt vakaana. Sen sijaan Englannissa lapsilisää koskevat säännökset muuttuivat 7.1.2013 siten, että etuutta eivät saa ne, joiden verotettavat tulot ylittävät 50 000 puntaa. Lapsilisä veloitetaan jälkikäteen verotuksen kautta (*high income child benefit charge*) takaisin.<sup>5</sup>

Järjestelmiin, jotka ovat universaaleja kattavuuden merkityksessä, sisältyy kuitenkin usein suodattimia, jotka koskevat kelpoisuutta ja etuuden määrätymiskaavaa (yhtä suuret etuudet tai tiettyihin kriteereihin pohjautuvat rahaetuudet tai palvelut). Tarvekriteerit määräytyvät yhteiskuntapoliittisen harkinnan pohjalta. Lapsilisäjärjestelmässä kattavuutta rajaavana eli oikeutta etuuteen määrittävänä kriteerinä toimii lapsen ikä, jota Suomessa on nostettu yhdellä vuodella alkuperäisestä. Lukuisista ehdotuksista huolimatta ikäraja ei tiukan vastustuksen vuoksi ole onnistuttu nostamaan 18 ikävuoteen, niin että järjestelmän piiriin kuuluisivat kaikki alaikäiset. Lapsilisän suuruus riippuu taas perheen lapsiluvusta, kun lapsilisät on porrastettu lapsiluvun mukaan nousevasti. Nousevalla porrastuksella on pyritty turvaamaan monilapsisten perheiden toimeentulo. Porrastusta on ajoittain jyrkennetty ja joskus loivennettukin.

Kotkas osoittaa artikkelissaan, että viranomaisharkinta on perinteistä lailisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintajaottelua monimuotoisempaa. Oikeus etuuteen saadaan eräissä tapauksissa, jos hakija saa viranomaisen vakuuttuneeksi siitä, että hän täyttää oikeuttavat ehdot (ks. Titmuss 1987, 220–227). Etuuksia koskevat päätökset voidaan sijoittaa asteikolle, jonka toisessa päässä ovat täsmällisiin laissa oleviin sääntöihin ja yhdenmukaisesti sovellettaviin kriteereihin perustuvat päätökset ja toisessa täydelliseen yksilölliseen harkintaan perustuvat ratkaisut. Kuitenkin harkintaa heikossa merkityksessä sisältyy myös lain määrittämiin perusteisiin nojaviin päätöksiin, koska säännöksiä ei voida soveltaa mekaanisesti. Tällaisia kohtia, joihin sisältyy harkintaa heikossa merkityksessä, sisältyy myös lapsilisälakiin.

Etusohjeilla pyritään auttamaan etuuksien ratkaisutyössä. Toimeenpanossa joudutaan ratkaisemaan, kuka on ”todellinen” yksinhuoltaja, joka on oikeutettu yksinhuoltajakorotukseen. Toimeenpanija (Kela) joutuu myös harkitsemaan, kuka on erotilanteissa oikeutettu nostamaan lapsilisän, jos siitä ei ole onnistuttu sopimaan. Kela voi myös lapsen edun niin vaatiessa sosiaalilautakuntaa tai kunnan vastaavaa toimielintä kuultuaan päättää maksaa lapsilisän 15 vuotta täyttäneelle lapselle itselleen. Sen sijaan Kela ei voi esimerkiksi yhteishuoltajuustilanteissa

5 Ks. <http://www.hmrc.gov.uk/childbenefit>.

päättää etuuden jakamista kahteen ja maksamisesta molemmille vanhemmille, kuten voidaan tehdä Ruotsissa ja Norjassa (Hakovirta ja Rantalaiho 2011, 255).

## 92 Lähteet

- Ahlfors B, Kolanen R, Reuna R. Valta murroksessa. Helsinki: Tammi, 1995.
- Anttonen A, Sipilä J. Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. *Janus* 2010; 18 (2): 104–120.
- Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.
- Atkinson AB. *Poverty and social security*. Exeter: University of Exeter Press, 1989.
- Bergholm T. Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003; 68 (1): 63–76.
- Beweridge WH. *Social insurance and allied services*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1962 [alkup. 1942].
- Ewald F. *L'État providence*. Paris: Grasset, 1986.
- Forma P, Kangas O. Need, citizenship or merit. Public opinion on pension policy in Australia, Finland and Poland. Turku: University of Turku, Department of Social Policy, Series B:1, 1998.
- Forssén K. Lapsiperheet ja hyvinvointivaltio. Katsaus suomalaisen perhepolitiikan kehitykseen. Julkaisussa: Ritakallio VM, Ervasti H, Forssén K ym., toim. Eriarvoisuutta paikantamassa. Juhlakirja Kari Salavuon täyttäessä 60 vuotta 22.5.2000. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalipoliittinen yhdistyksen tutkimuksia 55, 2000: 10–29.
- Gilbert N, Specht H. *Dimensions of social welfare policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986.
- Haataja A. Miten lasten elatusta ja kustannuksia kompensoidaan? Jutta-muistio 4. Helsinki: Kela, 29.5.2008. [Julkaisematon.]
- Haataja A. Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate. Turku: Turun yliopisto, Turun yliopiston julkaisuja C 141, 1998.
- Hakovirta M, Rantalaiho M. Family policy and shared parenting in Nordic Countries. *European Journal of Social Security* 2011; 13 (2): 247–266.
- Hall P, Land H, Parker R, Webb A. *Change, choice and conflict in social policy*. London: Heineman, 1975.
- Hatzfeld H. *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850–1940*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1989.
- HE 2012: 116. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 § :n ja 21 § :n väliaikaisesta muuttamisesta.

Hellsten K. Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2, 1993.

Hiilamo H. Akantappolaista isäkiintiöön. Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Stakes, 2006.

Hiilamo H. Köyhillä on muita paremmat lapsilisät. Hyvinvointikatsaus 2011; 22 (1): 37.

Hämäläinen U, Juutilainen V-P, Hellsten K. Lukiolaisten ja ammatillista perustutkintoa suorittavien elämäntilanne ja toimeentulo. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 87, 2007.

Kangas O. Poliittikka ja sosiaaliturva Suomessa. Julkaisussa: Paavonen T, Kangas O, toim. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006: 190–366.

Kelan tilastollinen vuosikirja 2008. Helsinki: Kela, 2009.

Kelan tilastollinen vuosikirja 2009. Helsinki: Kela, 2010.

Kildal N, Kuhnle S. The Nordic welfare model and the idea of universalism. Julkaisussa: Kildal N, Kuhnle S, toim. Normative foundations of the welfare state. The Nordic experience. Milton Park: Routledge, 2005: 13–33.

*Komiteanmietinnöt:*

KM 1947:8–9. Perhepalkkakomitean mietinnöt 1 ja 2.

KM 1948:31. Sosiaaliselle pohjalle rakentuvaa lapsilisäjärjestelmää suunnittelevan komitean mietintö.

KM 1966:A 7. Perhekustannusten tasauskomitean mietintö.

KM 1973:19. Valtion opintotukikeskuksen johtokunnan mietintö.

KM 1983: . Valtion opintotukikeskuksen johtokunnan muistio opintotukilain mukaisen opintotuen kehittämisestä.

KM 1984:59. Nuorten taloudellisen tuen ja lapsilisäjärjestelmän kehittämistoimikunnan mietintö.

KM 1993:11. Perhetukitoimikunnan mietintö.

Kontula O. Perhepolitiikka käännekohtassa. Perhebarometri 2004. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos, Katsauksia E 18, 2004.

Kosunen V. Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Julkaisussa: Heikkilä M, Uusitalo H, toim. Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Stakes, Raportteja 208, 1997: 45–102.

Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6, 1963.

Kuusi P. 70-luvun sosiaalipolitiikka. Huoltaja 1968; 56 (22): 731–733.

Kuusipalo J. Emännät ja työläisnaiset 1930–1950-lukujen politiikassa. Oppaina Tyyne Leivo-Larsson ja Vieno Simonen. Julkaisussa: Anttonen A, Henriksson L, Nätkin R, toim. Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 1994: 157–178.

Lapsilisätyöryhmän muistio 2000. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 26, 2001.

Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 3, 2006.

- Lin K, Carroll E. State institutions, political power and social choices. Reconstructing the origins of Nordic models of social policy. *European Journal of Political Research* 2006; 45: 345–367.
- Louhelainen P. *Tarve vai ansiot?* Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1988.
- Mannio N. Sosiaalimenojen kehitys viime kymmenvuotiskautena. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1950; 46: 7–8, 225–239.
- Mannio NA. Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta. Porvoo: WSOY, 1967.
- Miller D. *Social justice*. Oxford: Clarendon Press, 1979.
- Miller SM. Introduction. The legacy of Richard Titmuss. Julkaisussa: Titmuss R. *The Philosophy of welfare*. London: Allen & Unwin, 1987.
- MTV3 uutiset 17.2.2012. Talousasiantuntija: Huipputuloisilta lapsilisiä pois. Saatavissa: <<http://www.mtv.fi/uutiset/talous/artikkeli/talousasiantuntija--huipputuloisilta-lapsilisa-pois/2091752>>.
- Niemelä P, Ruotsalainen S. Suomalaisen eläkepolitiikan sosiaalipoliittiset perusteet. Tutkimus eläkepoliittisista perusnäkemyksistä Suomessa. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 20, 1983.
- Nieminen A. ”Ei sentään lapsilisiä...”. Lapsilisien leikkauksesta Helsingin Sanomien mielipideosastolla 13.4.–30.6.1995 käydyin keskustelun retorinen analyysi. Tampere: Tampereen yliopisto, 2010.
- Perhepoliittisen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 43, 1987.
- Perheturvan rakennetyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 4, 1991.
- Peräläinen A. Lapsiperheen käytettävissä olevien tulojen muutokset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1966 (1): 46–53.
- Peräläinen A. Yhteiskunnan tuki lapsiperheille. Julkaisussa: Taskinen R, toim. Perheen puolesta. Väestöliitto 1941–1991. Helsinki: Väestöliitto, 1991.
- Raivola R, Zehner M, Vehviläinen J. Opintotuki. Opiskelijapalkka vai koulutusinvestointi. Helsinki: Opetusministeriö, Opetusministeriön julkaisuja 14, 2000.
- Savioja H, Karisto A, Rahkonen O, Hellsten K. Suurten ikäluokkien elämäntietä. Julkaisussa: Heikkinen E, Tuomi J, toim. Suomalainen elämäntietä. Helsinki: Tammi, 2000.
- Sjöberg W. *Työrauhan puolesta*. Helsinki: STK, 1958.
- Stjernø S. *Mellom kirke og kapital*. Oslo: Universitetsforlaget, 1995.
- Sukselainen VJ. *Perhekustannusten tasaaminen*. Helsinki: WSOY, 1950.
- Swaan A de. *In care of the state*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- Titmuss R. *The philosophy of welfare. Selected writings of Richard Titmuss*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Toimeentulotuen, opintotuen ja työmarkkinatuen yhteensovitusryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 24, 1995.

Urponen K. Sosiaaliturvan jakoperiaatteiden teoriatausta ja tulevaisuus. Julkaisussa: Riihinen O, toim. Sosiaalipolitiikka 2017. Helsinki: WSOY, 1992, 199–222.

Waismaa U. Lapsilisälaki. Sosiaalinen aikakauskirja 1948; 42 (7–8): 217–224.

Valaste M. Jutta-muistio 13. Helsinki: Kela, 2011. [Julkaisematon.]

Valpola O. Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Julkaisussa: Hellsten K, Uusitalo H, toim. Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes, Raportteja 245, 1999: 25–48.

Waris H. Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu 5, 1966.

Virta L, Klaukka T. Sairaalan lapsen sosiaaliturva. Julkaisussa: Takala P, toim. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 2005: 148–169.

96 **Elina Palola**  
”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten”  
Nuoret koulutuspuhokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen  
harkinta

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n mukaan

”toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoitus on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”.

Lakiin on sen voimassaolon aikana tehty useita muutoksia, joiden yhdeksi tarkoitukseksi sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema opas toimeentulotukilain soveltajille (Toimeentulotuki 2007) mainitsee tarveharkinnan käytön tehostamisen tukea myönnettäessä.

Vuoden 2011 alussa tuli voimaan laki, jolla muutettiin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ää. Muutos merkitsee sitä, että täysi-ikäiselle alle 25-vuotiaalle myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voidaan pienentää silloin, kun hän on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, ettei hän tällä perusteella ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Lakimuutosta käsiteltiin varsin näyttävästi julkisuudessa, eikä sille juuri löytynyt kannattajia. Heistä oli pula myös eduskunnan täysistunnossa, ja esimerkiksi kaikki eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemat asiantuntijat asettuivat lakiesitystä vastaan. Silti niin valiokunta kuin koko eduskuntakin hyväksyivät hallituksen esityksen.

Artikkelissa tarkastelen tämän lain näkökulmasta sitä, miten sosiaalityöntekijät toteuttavat ammatillista harkintaansa pannaessaan toimeen jo lähtökohteisesti ristiriitaista sosiaalipolitiikkaa. Aineistona ovat lakia sen ensimmäisenä toimeenpanovuonna soveltaneiden helsinkiläisten sosiaalityöntekijöiden haastattelut.

## Laki eduskunnassa

### Hallituksen esitys ja valiokuntien kannanotot

Hallituksen esityksessä (HE 138/2010 vp) lakimuutosta perusteltiin seuraavasti:

”Työmarkkinatuen epääminen ei ole toimeentulotukilaissa peruste toimeentulotuen perusosan alentamiselle. Tämän vuoksi on syntynyt tilanteita, joissa työmarkkinatuki on evätty mainitulla perusteella, mutta henkilölle on kuitenkin voitu myöntää lähes samansuuruista toimeentulotukea. Tämä on epätarkoituksenmukaisella tavalla saattanut estää työttömyysturvan epäämisen tavoitteena ollutta koulutukseen hakeutumista edistävää kannustusvaikutusta. SATA-komitea on ehdotuksessaan edellyttänyt edellä mainitun ongelman korjaamista.”

Tavoitteena oli siis korjata ongelma, joka syntyi siitä, että nuori, jolta on evätty työttömyysturva, voi kuitenkin saada lähes samansuuruista toimeentulotukea. Lakimuutoksen taustalla on niin sanotun aktivointipolitiikan usko sanktioiden kannustavuuteen. Aktivointia on alusta saakka suunnattu erityisesti nuorille työttömille osana siirtymää hyvinvoinnin politiikasta (*welfare*) työperustaiseen politiikkaan (*workfare*). Sen myötä työllistämisestä ja koulutuksesta on tullut myös sosiaalityön keskeisiä teemoja: sosiaalityöntekijöiden tehtävä on liittää asiakkaita yhteiskunnan valtakulttuuriin ja kontrolloida niitä, joilla on tässä vaikeuksia. (Juhila 2006, 57–60.) Näillä politiikkalinjauksilla on tukenaan myös voimakas eurooppalainen viitekehys: esimerkiksi Euroopan unionin Eurooppa 2020 -strategiaa toimeenpaneva Nuoret liikkeellä -tiedonanto (KOM(2010) 477) painottaa, että on ”varmistettava vaikuttavilla ja tehokkailla aktivointitoimenpiteillä ja ehdoilla, että etuuksia myönnetään vain nuorille, jotka etsivät aktiivisesti työtä tai osallistuvat koulutukseen.”

Hallituksen esityksen arvion mukaan Suomessa toimeentulotukea saavista nuorista 7 500 on tulottomia tai saa pelkästään asumistukea, ja ”jos arvioidaan, että noin puolet olisi sellaisia, joihin toimeentulotuen perusosan alentaminen voisi kohdistua ja edelleen näistä noin puolella toimeentulotukea alennettaisiin, päädyttäisiin vajaaseen 2 000 tapaukseen”.

Olettamana siis oli, että harkinnan jälkeen noin puolessa tapauksissa päädyttäisiin toimeentulotuen alentamiseen.

Ajatus nuorten koulutuspuodokkaiden aktivoimisesta perusturvaa leikkaamalla joutuu kuitenkin erikoiseen valoon jo hallituksen esitystä lukiessa. Siinä nimittäin todetaan, että ”tässä tarkoitettut nuoret ovat erittäin vaikeassa asemassa ja syrjäytymisvaarassa” ja että ”lain muutoksen kohteena olevien nuorten osalta on tärkeää ensisijaisesti tukea kaikilla mahdollisilla sosiaalityön muilla käytettävissä olevilla keinoilla nuoren arjessa selviytymistä ja suunnitelmallista elämänhallintaa”. Lisäksi korostetaan, että ”40 prosentilla alentamista nyt ehdotetulla

perusteella tulisi käyttää erittäin harkiten ja vain, jos sen voidaan perustellusti arvioida edistävän alentamisen tavoitetta”. Mutta arvioidessaan lakimuutoksen vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaan asemaan hallituksen esitys tyytyy ainoastaan toteamaan, että tarkoitus on nuoren omatoimisuuden ja yhteiskuntaan sijoittumisen edistäminen. Kun kyse kuitenkin on erittäin vaikeassa asemassa olevista nuorista, on ilmeistä, että toimeentulotuen alentamisella on heidän asemaansa muitakin kuin aktivoivia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan

”kyse on pitkälti nykyiseen sääntelyyn rinnastettavasta tilanteesta, jossa sääntelyn soveltamisalaan kuuluva henkilö voi osallistumalla työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin – tässä tapauksessa pysymällä ammatillisen koulutuksen piirissä – itse estää etuuksiensa heikkene-  
misen. Valiokunta ei sinänsä pidä täysin asianmukaisena, että yhden etuuden epäminen aiheuttaa samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen etuuden alentamisen, varsinkin kun on kysymys viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Sääntelyn tavoite, nuoren henkilön aktivoiminen työelämään ja yhteiskuntaan yleisemminkin, on kuitenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä – –”.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn merkitsemä, iän mukaan mää-  
räytyvä erityiskohtelu on mahdollista nuorisotyöttömyyden erityisongelmien  
takia.

”Toisaalta valiokunta on katsonut, että tällaisen ikärajan entisellään  
säilyttämisllekin tulisi olla esitettävissä tietoja, joiden pohjalta on  
mahdollista arvioida sääntelyn hyväksyttävyyden perustuslain kannal-  
ta. Tällaisia tietoja ei ole hallituksen esityksessä nytkään esitetty”.  
(PeVL 34/2010 vp.)

Sama epävarmuus huokuu myös sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnöstä:

”Lakiehdotuksen kohderyhmänä olevista nuorista monet eivät  
itsekkään ole osanneet nimetä syytä käytökselleen tai sille, miksi  
koulutusyritykset taikka aktivointitoimenpiteet ovat keskeytyneet.  
Kuitenkin suurin osa heistä olisi halukkaita työelämävalmiuksiensa  
parantamiseen, mutta he tarvitsisivat muita toimenpiteitä ennen  
koulutukseen siirtymistä”.

Niinpä

”valiokunta korostaa, että perusosan alennus ei voi olla automaat-  
tinen toimenpide, joka tehtäisiin ilman asiakaskohtaista harkintaa.  
Rankaisemisen sijasta on ensin yhdessä asiakkaan kanssa harkittava  
muita vaihtoehtoja.” (StVM 41/2010 vp.)

## Täysistuntokeskustelu

Eduskunnan täysistunnon esittelypuheenvuoron 2.12.2010 käytti sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja Inkeri Kerola (kesk.), joka kuvasi asian käsittelyn olleen ”hyvin monipolvinen, ristiriitainen ja monia ajatuksia herättävä”. Hän esitteli lain hallituksen esityksen mukaisesti ongelman korjaamisena, jota SATA-komitea on edellyttänyt. Esittelijä ei kuitenkaan ole itsekään lainkaan vakuuttunut lakimuutoksesta, vaan toivoo jo hetimiten, että ”tehdään parempi laki, jos kaikki osoittimet sitä näyttävät”. Edustaja Sirpa Asko-Seljavaaran (kok.) mielestä

”se vaikea asia on tämä 10 §, joka herätti paljon vastustusta, keskustelua ja paljon epärointiä myös valiokunnassa. – – Todella keskustelimme paljon tästä valiokunnassa ja pidimme tätä pykälää hyvin epäoikeudenmukaisena näitä reppanoita kohtaan. – – Sosiaalityöntekijöiltä toivomme, että kun he myöntävät tätä toimeentulotukea, niin he eivät tekisi rutiininomaisesti tätä leikkausta, vaan ottaisivat aina huomioon sen, mikä on syy tähän koulutuksesta kieltäytymiseen. – – Hallituspuolueet hyväksyivät alennetun perusosan edellyttäen, että sen soveltamisessa käytetään erityistä harkintaa”.

Edustaja Anneli Kiljusen (sd) mukaan

”valiokunnassa kuullut monet asiantuntijat toteavat, että jopa kymmenentuhannet nuoret eivät pysty osallistumaan työharjoitteluun, työkokeiluun, työvoimakoulutukseen tai työhön hyvin erilaisten yksilöllisten syiden vuoksi. Näitä ovat muun muassa asunnottomuus, päihteiden käyttö, oppimisvaikeudet, vaikeat perhesuhteet, masennus ja jännittäminen”.

Siksi heidän asemansa heikentäminen on ”kohtuutonta ja totaalisen väärää.” Edustaja Erkki Virtasen (vas.) mielestä lakiesitys on ”surullisin, murheellisin, uskomattomin”, jonka hän on tavannut. Hänen mukaansa ensimmäistä kertaa yksikään valiokunnan huoneessa kuultu asiantuntija ei puolustanut käsiteltyä esitystä eikä näin tehnyt edes asian esitellyt virkamies: ”En ole kuullut yhtään myönteistä lausuntoa tästä laista tässä talossa”.

Edustaja Satu Taiveaho (sd.) problematisoi puheenvuorossaan toimeentulotukeen kytkettyä sanktiointia ja siihen liittyvää harkintaa yleisemminkin: ”Toimeentulotuki on aikoinaan säädetty viimesijaiseksi tukimuodoksi, jota saa siis silloin, kun mitään muuta riittävää tuloa ei perheellä tai henkilöllä ole. Tämän vuoksi en ole ikinä hyväksynyt näitä leikkausajatuksia, koska ne sotivat mielestäni jopa toimeentulotuen perimmäisen ajatuksen kanssa. Tästä niin sanotusta leikkurista tulee mitä todennäköisimmin myös automaattinen toimenpide, kuten myös jo olemassa olevasta leikkurista on pitkälti tullut, vaikka lakiteksti

painottaakin yksilöllistä harkintaa ja kohtuullisuuden arviointia leikkausta tehtäessä”. Edustaja Paula Sihto (kesk.) jatkoi samalla linjalla: ”– Tavoite on hyvä ja yhteinen, mutta lakiehdotuksessa esitetty keino on kyllä mielestäni epäonnistunut ja tulee toimimaan päämääränsä vastaisesti” – ”Nuoren aktivoiminen edellyttää aivan toisenlaisia keinoja kuin mitä nyt esitetty sanktiomalli edustaa”. Sihto lopettikin puheenvuoronsa karusti toteamalla, että ”toivotahan niin, että jatkos tullaan tekemään sitten parempiakin lakeja”.

Ääneen palasi vielä esittelypuheenvuoron pitänyt sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan puheenjohtaja Inkeri Kerola (kesk.), joka kertasi sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijakuulemisen lausuntoa. Siinä korostetaan, että tuen alentaminen on harkittava jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen, eikä siitä voi eikä saa muodostua automaattista menettelyä. ”Jos näin toimimme, niin en näe tälle laille mitään uhkatekijöitä leijuvan ilmassa, mutta jos toimimme niin kuin pykälät yksistään sanovat, niin näen tässä hyvinkin suuria uhkapilviä.” Lopuksi hän vielä painottaa näkevänsä lakiesityksessä enemmän negatiivista kuin positiivista.

Edellisten puheenvuorojen innoittamana edustaja Asko-Seljavaara nosti vielä kerran esiin sosiaalityöntekijöiden osaamisen harkintavallan käyttäjinä:

”Tihmettelen edelleenkin sosiaalityöntekijäkansanedustajia, jotka sanotte, että teidän omat kolleganne kentällä eivät osaa hoitaa tätä asiaa tai eivät voi hoitaa sitä. Mehän olemme moneen kertaan nimenomaan tässä mietinnössä sanoneet, että tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten. Kyllä minä uskon, että he pystyvät siihen.”

Yleiskeskustelun päättänyt Timo Juurikkala (vihr.) kiteytti täysistunnon tunnelmat:

”– Näillä valiokunnan esittämällä reunaehdoilla näyttää siltä, että tätä uhkaa, joka tässä lainsäädännössä muodostuu, ei voida koskaan panna toimeen, koska tässä syntyy ihan väistämättä kohtuuton tilanne sen henkilön kannalta. – Toisekseen on kyllä todettava, että kyllä tämä ajatus tämän viimesijaisen etuuden leikkaamisen käyttämisestä ikään kuin kannustimena on sekin aika takaperoinen kannustin.”

Vaikka käydystä keskustelusta – hyvinkin suurine uhkapilvineen ja takaperoisine kannustimineen – voisi toisin päätellä, eduskunta hyväksyi lain selvin numeroin jaa 97 – ei 62. Laki tuli voimaan osaksi sosiaalityön keinovalikoimaa 1.1.2011, ja sosiaali- ja terveysministeriö kiirehti antamaan Kuntainfossaan (8a/2010) kunnille ohjeet sen soveltamisesta. Ohjeiden mukaan perusosan alentamista voidaan harkita sellaisen henkilön kohdalla, joka on joutunut toimeentulotuen tarpeeseen keskeytettyään koulutuksen tai kieltäytyttyään koulutuksesta niin, että hän tällä perusteella ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.

Alentamisen tarvetta ja määrää ohjeistetaan harkitsemaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon tuen hakijan ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena sekä toimeentulotuen tavoitteet.

101

Toimeentulotukilain 10 § 1 momentin nojalla henkilön perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia ja 3 momentin nojalla tapauskohtaisesti enintään 40 prosenttia, jos henkilö on toistuvasti menetellyt lain 10 § 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tuen alentamista 40 prosentilla tulisi käyttää erittäin harkiten ja vain, jos sen voidaan perustellusti arvioida edistävän alentamisen tavoitteita. Perusosan alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, ettei se vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentamisen yhteydessä on aina tehtävä asiakaskohtainen suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Ministeriön Kuntainfo muistuttaa myös hallituksen esityksen korostavan sosiaalityön ja muiden käytettävissä olevien keinojen ensisijaisuutta tuettaessa nuorten aikuisten selviytymistä ja elämänhallintaa.

## Harkinta sosiaalityössä

Edellä kuvattu eduskuntakäsittely korosti poikkeuksellisen voimakkaasti sosiaalityöntekijöiden harkintaa lain soveltamisessa. Tuo harkinta asetettiin suoranaiseksi takuuksi sille, ettei laki johda kohtuuttomiin tilanteisiin. Sosiaalityö asetettiin näin paljon vartijaksi asetelmassa, jossa nuorten halutaan liittyvän yhteiskuntaan aktiivisina ja vastuullisina, ei valtiosta riippuvina kansalaisina (ks. Juhila 2006, 78–79). Kyse on tiukkenevasta kontrollista ”toimettomia” kansalaisia kohtaan, mutta tuon kontrollin rajanvedot kansanedustajat siis jättivät auliisti sosiaalityöntekijöiden tapauskohtaisesti harkittaviksi.

Jotta harkintaa sosiaalityössä voisi ymmärtää, on ensin pohdittava lyhyesti itse sosiaalityötä ja sen luonnetta. Sosiaalityöntekijät ovat etulinjan toimijoita, jotka kääntävät politiikan toimintakäytännöiksi, ja käyttävät tässä kääntämisessä – siis harjoittaessaan ammatillista autonomiaansa ja asiantuntemustaan – vaihtelevassa määrin harkintaa. Harkintaa voi kuvata taidoksi tehdä hyviä, strategisesti onnistuneita päätöksiä osana käytännön ongelmanratkaisua sekä oikeutena toimia oman arvionsa perusteella; siihen sisältyy siis aina jonkinasteinen vapaus tehdä omia valintoja.

Sosiaalihuollon käytännön päätöksentekotilanteissa työntekijän yksilöllinen harkinta on ratkaisevan tärkeää, koska se lähtökohtaisesti mahdollistaa juuri kyseiseen ihmiseen, hetkeen ja olosuhteisiin mahdollisimman hyvin sopivien päätösten tekemisen usein hankalissa elämäntilanteissa. Sosiaalityön harkin-

nan taustalla on – tai ainakin pitäisi olla – asiakkaan kuuleminen ja kuunteleminen, siis aito pyrkimys ymmärtää hänen tilannettaan. Jo Mary Richmond, yksi varhaisista sosiaalityön kehittäjistä, korosti asiakkaiden monipuoliseen ja tarkkaan analyysiin pohjautuvaa sosiaalityötä, jonka tärkeiksi osiksi hän lisäsi myös sosiaalityöntekijöiden kokemuksen ja terveen järjen: ”on totta, että hänen teorianensa vaikuttavat hänen työhönsä, mutta enemmän ja enemmän, jos hän on vakavissaan, hänen työnsä vaikuttaa hänen teorioihinsa”. (Sipilä 1989, 34–35.)

Yksittäisen sosiaalityöntekijän laaja harkintavalta ei kuitenkaan ole aina ongelmatonta sen enempää hyvinvointijärjestelmän kuin sen asiakkaankaan kannalta. Yksi sosiaalityön harkintatutkimuksen päänavaaajista, Michael Lipsky (1980), korostaa katutason arkisen työn tärkeyttä, mutta samalla sen tunnistamattomuutta osana politiikan tekemistä. Hän tuo esiin paitsi sosiaalityöntekijöiden ammatillisen harkinnan laajuuden myös sen ongelmallisuuden tilanteissa, joissa organisaation asettamat vaatimukset syrjäyttävät asiakkaiden edun. Päätöksentekoa sosiaalityössä onkin tutkimuksessa tarkasteltu varsin kriittisessä valossa jo 1960-luvulta lähtien. Ammattilaisten harkintavaltaa on pidetty jopa ihmisten oikeusturvaa uhkaavana ja ylipäänsä ennakoimattomana tekijänä, jonka kontrolloimisen tärkeyttä on painotettu. (Murdach 2009, 183.) Evelyn Z. Brodinin (2000) mukaan harkinta on käytännön toimeenpanon ”villi kortti”, joka tuottaa usein hyvinkin erilaisia tuloksia erilaisissa toimintaympäristöissä ja organisaatioissa.

Harkintaa ei siis tule tarkastella joko–tai-ilmionä vaan tapauskohtaisesti. Ensinnäkin sääntelyn lisääminen ei välttämättä merkitse etulinjan työntekijöiden harkintavallan kaventumista, vaan se voi jopa lisätä sitä. Toiseksi harkinta sinänsä ei ole hyvä tai paha asia, vaan voi joissakin tilanteissa olla tärkeä osa ammatillisuutta ja joissakin toisissa taas ammatillisen vallan väärinkäyttöä. Lisäksi se voi olla verho, jonka taakse poliittiset päättäjät voivat piiloutua. (Evans ja Harris 2004.)

Kysymys harkinnasta liittyy sosiaalityön selontekovelvollisuuteen, joka on *New Public Management* -ajattelun myötä korostunut erityisesti sosiaalityön vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden vaatimuksina. Tavallisesti asiakas on selontekovelvollinen sosiaalityöntekijälle, mutta ammatillisen harkinnan näkökulmasta on tärkeää tarkastella myös työntekijän selontekovelvollisuutta sekä asiakkaan että organisaation suuntaan. Kyse voi olla esimerkiksi mahdottomien tehtävien tunnistamisesta, työn rajojen esiin tuomisesta sekä jo pelkästään sen myöntämisestä, että ammatillinen ja inhimillinen harkinta kuuluvat sosiaalityöhön. (Juhila 2009, 297–298 ja 305–307.) Sosiaalityön selontekovelvollisuutta onkin tärkeää tarkastella asiakastyön käytännöistä käsin esimerkiksi pohtimalla, miten aktivointivaatimus sanktioineen on vaikuttanut harkintaan sosiaalityössä ja onko työllistämisestä tullut jo liikaa koko sosiaalityötä määrittävä funktio – silloinkin, kun asiakkaan tarpeet ja edellytykset saattavat olla ihan toiset?

Liian yksilolotteinen keskittyminen vain yhteen ”missioon” kaventaa sosiaalityön horisontaalista liikkumavaraa, jonka seurauksena myös sen vertikaalisen liikkumisen tila helposti kutistuu: sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tuoda tietoa päätöksentekijöille ja vaikuttaa omalla äänellään yhteiskunnalliseen päätöksentekoon heikkenevät. Erityisesti Isossa-Britanniassa, jossa koko sosiaalityö on ollut suurten muutosten kohteena, on kuultu enenevästi puheenvuoroja siitä, kuinka sosiaalityön tulisi murtautua ulos niistä ahtaista rajoista, jonne se on poliittisilla päätöksillä asetettu, ja palata näkyvästi toimimaan tasa-arvoisemman yhteiskunnan puolesta (esim. Ferguson 2008.)

Onkin ilmeistä, että sosiaalityön ammatillinen orientaatio ja samalla koko sosiaalityön itsenäinen rooli ovat *workfare*-politiikan vaikutuksesta supistuneet. Kun sosiaalityöntekijät on kytketty yhä tiukemmin työperustaisen hyvinvointimallin toimeenpanoon, ovat myös heidän tosiasialliset harkinnan vapautensa ja mahdollisuutensa kaventuneet. (McDonald ja Marston 2006.) Sosiaalityöntekijät joutuvat helposti puun ja kuoren väliin, kun lainsäädäntö edellyttää heiltä tietynkaltaista toimintaa, jonka toteuttaminen voi käytännössä olla monista erisyistä epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta (Juhila 2006, 86–87). Vähimmäisturvaan liittyvät sanktiot ovat esimerkki työperustaiseen hyvinvointimalliin sovitun sosiaalityön keinovalikoimasta, jota on rakennettu tiukasti aktivointitavoitteiden näkökulmasta ilman todellista näyttöä niiden toimivuudesta (edes) tässä tarkoituksessa.

## Toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta

Arkielämän jatkuvuutta ja normaalisuutta ylläpitävänä yhteiskunnan osajärjestelmänä sosiaalityö noudattaa kahta yleistä normia: ensimmäinen vaatii auttamaan avun tarpeessa olevia ja toinen kieltää vahingoittamasta toisia ihmisiä. Tällaisena yhteiskunnan osajärjestelmänä sosiaalityöllä on toimintakäytännöissään todellista autonomiaa harjoittaa normien kritiikkiä ja tulkintaa. Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla on erityisen olennaista katsoa tulevaisuuteen ja korostaa suotuisan lopputuloksen tavoittelua lain yleispätevän merkityksen sijaan. Päätösten ennustettavuus saattaa vähentyä, mutta niiden yleinen hyväksyttävyys kasvaa. (Sipilä 1989, 61–62 ja 214–216.)

Seuraavassa pureudutaan siihen, miten joukko helsinkiläisiä nuorten kanssa työskenteleviä sosiaalityöntekijöitä on käytännössä tulkinnut ja soveltanut 1.1.2011 voimaan tullutta toimeentulotukilain muutosta toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Aineistona ovat nuorten asiakkaiden kanssa Helsingin sosiaalivirastossa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ryhmähaastattelut nel-

jällä sosiaalitoimen alueella. Tallennetut haastattelut, joissa kussakin oli paikalla kolmesta viiteen sosiaalityöntekijää, tehtiin syys–lokakuussa 2011, ja ne kestivät 1,5–2 tuntia. Samaa haastattelumateriaalia käytettiin myös laajemman tapaus-tutkimuksen aineistona (Palola ym. 2012). Kursivoidut ala-otsikot ja lausumat ovat suoria lainauksia sosiaalityöntekijöiltä, muu teksti on haastatteluaineiston pohjalta tehtyä tulkintaa työntekijöiden näkemyksistä.

104

”Sehän on se meidän hommakin, että on harkintavaltaa”

Helsinkiläisten sosiaalityöntekijöiden mielestä heillä ei ole liikaa harkintavaltaa ja toimeentulotukilain muutoksen nojalla sosiaalityön harkintaa on voitu selkeästi käyttää. Sosiaalityötä nuorten kanssa ei myöskään koeta vaikeaksi, jos työtä vain saa tehdä itsenäisesti. Sosiaalityöntekijöiden näkemys omista valmiuksistaan itsenäiseen harkintaan nousi haastatteluissa selkeästi esiin: ”meillähän on ylempi korkeakoulututkinto, lainsäädännön tuntemus ja ymmärrys yhteiskunnan toiminnasta”. Sosiaalityöntekijöiden ammatillinen status vaikuttaa sekä harkinnan luonteeseen että siihen tapaan, jolla harkintaa ohjataan ja kontrolloidaan (esim. Evans 2011).

Haastateltujen sosiaalityöntekijöiden mukaan lähes kaikki heidän asiakkaansa ovat lain kohderyhmää, ja toimeentulotuen perusosan alentamista harkitaan aina, jos perusteet sille ovat olemassa. Sosiaalityöntekijät pitävät vähimmäisturvan leikkauksia kuitenkin jo lähtökohtaisesti ongelmallisina, sillä niiden seurauksena nuoret helposti velkaantuvat ja ajautuvat yhä vaikeampaan elämäntilanteeseen. Lähtökohtana onkin (eduskunnan jo voimakkaasti vaatima) huolellinen tapauskohtainen harkinta. Käytännössä toimeentulotuen perusosaa on harkinnan jälkeen alennettu vain hyvin harvalta nuorelta asiakkaalta, koska se ei ole sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan ollut perusteltua (ks. Palola ym. 2012, 34–35).

”Painotan että asia on selvitetty, että parantaako se leikkaus asiaa”

Tärkeänä toimeentulotuen harkinnan kriteerinä haastatteluissa nousi esiin jokaisen asiakkaan tilanteen huolellinen selvittäminen. Selvyyden saaminen ei kuitenkaan ole aina aivan yksinkertaista. Joidenkin kanssa tilanne ja sen korjaamisyritykset ovat selvillä jo yhdellä tapaamisella, mutta jos tilanne on hankalampi ja sen taustalla on paljon muuta, voi olla vaikea saada asiakasta avautumaan. Olennaista on kontaktin syntyminen, ja tämä riippuu paljon siitä, miten luottavaisia nuoret ovat. Harkinnan aika on siis joka tapauksessa vasta tilanteen selvittämisen jälkeen, ja tämä voi vaatia useita tapaamiskertoja. Kyse on asiakkaan oikeusturvasta, sosiaalityöntekijät painottavat.

Erityisen vaikeita harkintatilanteita ovat ne, joissa mitään selkeää syytä sille, miksi nuori on keskeyttänyt koulutuksen ja miksi työllistämistoimenpiteet ovat epäonnistuneet, ei löydy; kun tuntuu, että keinot ovat kertakaikkisesti lopussa. Sosiaalityöntekijät painottavat, että jos perusosaa alentaa, täytyy itsellä olla varmuus asian oikeutuksesta. Jos työntekijä ei tiedä mitä tehdä, niin ”katsotaan, että ei ainakaan rangaista”. Eli jos tilanne jää ristiriitaiseksi, ei alennusta tehdä, sillä ”jos ihminen on rikki ja kokee työntekijänkin pelottavana, on sanktio todella väärä toimenpide”.

Tarvittaessa harkintaa ja pohdintaa tehdään yhdessä muiden työntekijöiden kanssa. Sosiaalitoimistoissa on erilaisia käytäntöjä yksittäisten sosiaalityöntekijöiden harkinnan tueksi, esimerkiksi jokaviikkoisia työnohjauskokouksia, jonne työntekijät voivat viedä vaikeita asioita yhteisesti pohdittaviksi. Toisena käytäntönä on arvioida päätöksiä ja asiakastilanteita suoraan yhdessä kollegan kanssa, mahdollisesti asiakkaan läsnä ollessa.

”On helppo sanoa, etten viitti, kun tiedän, ettei minua huolita mihinkään”

Jos toimeentulotuen perusosaa alennetaan, on syynä useimmiten se, ettei tuensaaja ole yhteistyöhaluinen. Sosiaalityöntekijöiden mukaan juuri yhteistyöhalu on harkinnassa yksi ratkaiseva tekijä: se, mitä nuori asiakas on itse yrittänyt ja tehnyt, sillä ”sellaisiakin on, jotka sanovat kaikelle ei”. Toisaalta sosiaalityöntekijät kuitenkin painottavat, ettei sellaisenkaan ihmisen perusosaa mielellään alentaisi, joka sanoo että jättäkää minut rauhaan, ja esimerkiksi ”syömishäiriöiselle sopii usein oikein hyvin, että saa vähemmän rahaa”. Jos nuori sanoo aina vaan, ettei häntä kiinnosta mikään, riittääkö se perusteluksi sanktioinnille vai vaikuttaisiko jokin muu keino kuitenkin tehokkaammin?

Tyypillisimmät tapaukset, joissa toimeentulotuen perusosaa alennetaan, ovat nuoret, joilla ”se on niin kuin elämäntapavalinta”. Nämä nuoret saattavat jo valmiiksi hakea toimeentulotukea alennettuna. Mutta asiat ovat tällöinkin usein kaikkea muuta kuin yksinkertaisia. ”Ihmiset haluavat tulla toimeen omillaan ja olla hyödyksi muille, jos eivät halua, takana on aina joku muu juttu. On helppompaa pitää toisenlaista kulissia jopa itselleenkin. Eivät ihmiset halua olla sotun varassa. ”Kun joskus näkee näitä aanelosia, mistä kaikkialta ovat hakeneet töitä, ihan mahdotonta”, eräs sosiaalityöntekijä kiteytti tilanteen. ”Ihmiset haluavat työhön: työpaikan, kodin ja perheen – hyvin perinteisiä asioita”.

Nuorisosiosiaalityössä ”tutkitaan hyvää elämää, mitä se on kellekin; mikä tahansa toimi mitä tehdään: lisääkö se häpeää ja syyllisyyttä, sitä asiakkaat ovat jo saaneet aika paljon”. Monen nuoren elämänhistoria on niin rankka, että nopeiden tulevaisuudensuunnitelmien tekeminen voi olla mahdotonta. Seuraava lainaus

sosiaalityöntekijältä kertoo tästä osuvasti: ”Jatkan olemassaoloa, oli nuoren vastaus, kun kysyin tulevaisuudensuunnitelmia; perhetaustat olivat aikamoiset”.

### ”Syrjintää tapahtuu jo pakkohaun puitteissa”

106

Koko lakimuutoksen tausta-ajatuksena oleva koulutuspuhokkaiden kannustaminen opintoihin toimeentulotuen perusosaa alentamalla näkyy sosiaalityöntekijöiden arkityössä hyvinkin problemaattisena. Nuorten kiinnittyminen koulutukseen on 2010-luvun Suomessa monella tavoin hankalaa: he eivät monesti tiedä mitä haluaisivat tai heillä ei ole mahdollisuuksia päästä haluamaansa koulutukseen, erilaiset sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat hankaloittavat opiskelua tai estävät sen jopa kokonaan, kaikille koulumuotoinen opiskelu ei kertakaikkisesti sovi eikä koulutuksen vuoksi haluta – tai pikemminkin uskalleta – velkaantua.

Nuorilla toimeentulotukiasiakkailta on harvoin mahdollisuutta saada tukea opintoihinsa perheeltään, vaan opintolainaa voi joutua ottamaan jo lukio-opintoihin, mikä on vaikeassa elämäntilanteessa olevalle suorastaan kohtuuton vaatimus. Opiskelu on varattomalle nuorelle iso sijoitus, ja opiskelevilla sosiaalityön asiakkailta onkin työntekijöiden mukaan ikuinen rahanpuute. Opintolainalla ei haluttaisi velkaantua, vaikka se on käytännössä pakko, ja tästä käydään nuorten asiakkaiden kanssa paljon periaatteellisia keskusteluja. Ei olekaan harvinaista, että juuri kun nuoren pöytä on saatu puhtaaksi entisistä veloista, johtaa epäonninen koulutusyritys Kelan velkomisiin, ja raha-asiat ovat taas pitkän aikaa sekaisin. Lisäksi monilla nuorilla on jo ennestään velkoja, ja ajatus elämisestä aina vain velaksi tuntuu liian pelottavalta.

Sosiaalityöntekijät toteavat ymmärtävänsä yhteiskunnan ajatuksen siitä, että mahdollisimman moni saataisiin koulutuspolulle, ja koulutusta painotetaan, mutta yksilön kannalta asetelma saattaa olla tosiasiasa kohtuuton: ahdas järjestelmä jo itsessään syrjäyttää rakennelmiinsa sopimattomat nuoret. Jos yhteishakuun osallistumattomuus on sitä, että nuori ei todellakaan tiedä minne hakea, mitä järkeä rankaisemisessa on? Samoin on kohtuutonta rangaista nuorta, jos koulutuksen keskeyttämisen syynä on ollut alun perinkin täysin väärä uravalinta. ”Jos on koulutuspakko ja se pitää lainalla rahoittaa, niin kyllä pitää olla tiedossa mitä opiskelee; velvoitus on ihmisen kannalta kohtuuton”.

Sosiaalityöntekijät kohtaavat myös paljon asiakkaita, joille yhteishaun kautta haettava koulumuoto ei kertakaikkisesti ole sopiva. Joillakin nuorilla on saattanut kulua peruskoulusta jo useita vuosia, eivätkä he pysty lainkaan kertomaan, mitä tällä aikavälillä on tapahtunut; ”nämä eivät ole niitä, jotka voitaisiin vain ohjaamalla yhteishakuun selvittää, pitäisi olla muita tukitoimia, arjen kuntoutusta”. Myöskään valmentavat koulutukset eivät sovi kaikille, ja pakkohaut johtavat keskeyttämiseen.

Moni nuori haluaa ennen muuta töihin, ei kouluun ollenkaan, mutta kun on vain peruskoulun käynyt (ellei sekin ole jäänyt kesken), on hyvin vaikea saada mitään työtä. Hanttihommia ei ole enää tarjolla. Monen nuoren ”kouluallergian” taustalla on oppimisvaikeuksia, joita ei ole koskaan kartoitettu. Peruskoulusta voi päästä läpi hyvinkin puutteellisin tiedoin ja taidoin. Lisäksi jotkut nuoret joutuvat keskeyttämään ammatilliset opintonsa, koska he eivät täytä tiettyjä vaateita (paljon poissaoloja, masennusta, sosiaalisten tilanteiden pelkoa, ajokortin menetys tms.). Erilaisia syitä on paljon. Nuoren toimeentulotukiasiakkaan sanktioiminen väärästä valinnasta tai virheestä on tällaisessa tilanteessa mahdollisimman huono toimenpide, jos tarkoitus on kannustaa ja luoda uskoa tulevaisuuteen. ”Tällä ei luoda mitään muuta kuin mielipahaa, jos on osoittanut aktiivisuutta ja toiminut, on älytöntä rangaista. Nuorilla on tiukka velvoite aktiivisuuteen”.

Iso ongelma nuorten aktiivisuuden toteutumiselle on jo se, ettei pääkaupunkiseudulla ole riittävästi koulutuspaikkoja, eikä varsinkaan huonon keskiarvon vuoksi pääse opiskelemaan. Nuoret eivät myöskään tyydy mihin tahansa koulutukseen. Sosiaalityöntekijät kertovat tapauksista, joissa nuori on lopettanut koulutuksen, koska opetus on ollut huonoa eikä hän uskonut sen vievän häntä eteenpäin. Harkintatilanteet koulutuspuudokkaiden toimeentulotukipäätöksissä ovat siis moninaisia, eikä mitään patenttiratkaisuja ole olemassa.

Sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan nuoriin tehoavat kepin sijaan porkkanat ja pakon sijaan vapaaehtoisuus. Kukaan ei pakottamalla tai kiristämällä lähde opiskelemaan ja sen myötä velkaantumaan, ei varsinkaan, kun ”moni nuori on ihan sekaisin siinä, mikä ja missä on ja mitä haluaa olla”. Nuorten tilanteet ovat hyvin erilaisia, ja ”kai se vissiin siihen nuoruuteenkin kuuluu, että sitä omaa alaa haetaan ja keskeytetään”.

### ”Olisi ollut lyödä lyötyä”

Taustasyinä siihen, että toimeentulotuen perusosan alentaminen koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen vuoksi on Helsingin nuorisososiaalityössä ollut varsin vähäistä, ovat usein nuorten terveyteen liittyvät ongelmat. Asiakkaan psyykinen ja fyysinen terveydentila on olennainen kriteeri alentamista harkittaessa. Jos nuorella on hoitosuhde terveydenhuoltoon ja ongelmien taustalla jokin diagnoosi, ei toimeentulotuen perusosaa alenneta.

Aina tilanne ei kuitenkaan ole näin selkeä. Sosiaalityöntekijän on usein vaikea arvioida, milloin on kyse esimerkiksi masennuksesta; varsinkin, jos asiakas ei ole itse halukas sitä selvittämään. Opintojen keskeyttämisen taustalla on monesti ”psyykkisiä syitä, kriisejä tai muita isoja juttuja; olisi ollut lyödä lyötyä”. Nuorten pääseminen terveydenhuollon palveluihin on hankalaa, jos he eivät kykene suunnitelmalliseen toimintaan ajanvarauksineen ja odotusaikoineen:

”asiakkaat eivät ole sillä tapaa kunnossa, mutta me ei myöskään olla psykologeja eikä psykiatreja”. Hyvin tavallinen syy olla alentamatta perusosaa on päihde- tai huumeongelma: ”tällöin ei pysty asioimaan virastoissa, joten unohdetaan alentamiset ja TE-toimistossa asiointi toistaiseksi”. Se, mikä saattaa viranomaisten mielestä näyttää sitoutumattomuudelta, osoittautuu monesti nuoren kyvyttömyydeksi hoitaa omia asioitaan. Sellaiset nuoret, joilla on sekä psyykinen että päihdeongelma, ovat väliinputoajia: ”sitten ovat vain täällä, tarvittaisiin matalan kynnyksen palveluita”.

Helsinkiläisen sosiaalityön arjessa yli sukupolvien jatkuvat asiakkuudet eivät ole harvinaisuuksia; nuoren toimeentulotukiasiakkaan kasvu- ja elinymäristössä työttömyys ja kouluttamattomuus voivat olla enemmän sääntö kuin poikkeus. Nuoren voi olla vaikea ponnistaa eteenpäin, jos hän asuu vielä täysi-ikäisenä kotona ja vanhemmatkin saavat jatkuvasti toimeentulotukea. Toista elämisen mallia ei välttämättä ole tai se tuntuu saavuttamattomalta. Moni nuori rakentaa esteitä omassa mielessään, ja on nuoria, jotka eivät pääse kotoa minnekään. Heidän päätymisensä johonkin palveluun voi olla pitkän prosessin tulosta.

Sosiaalityöntekijät suhtautuvatkin hyvin kriittisesti toimeentulotuen perusosan alentamiseen, jos riskinä on se, että se pikemminkin lukitsee nuoret kotiinsa sen sijaan, että avaisi ovia sieltä ulos. Eli mitä tehdään sitten, kun tilanteesta ei päästä ohi – kun toimeentulotuen leikkaus ei kannusta vaan lannistaa lisää? ”Kunpa olisi antaa joku palkkio, kun nuori tekee jotakin”, kuuluukin sosiaalityöntekijöiden toive.

”Kenen tehtävä on työllistävä sosiaalityö, onko meidän, jos meillä ei ole työpaikkoja?”

Sosiaalityön tehtäväksi on 1990-luvulta lähtien yhä voimakkaammin asetettu ihmisten saaminen työhön. Kyse ei ole sinänsä uudesta ilmiöstä, kytkeytyyhän koko sosiaalityön synty palkkatyöläisyhteiskunnan syntyyn; parin viime vuosikymmenen aikana vallinnut sosiaalipolitiikan uusliberalistinen suuntaus onkin sosiaalityössä jopa tietynlainen paluu vanhaan. Sosiaalityön tehtäväksi asetetaan jälleen kerran tuottaa autonomisia kansalaisia, jotka selviytyvät yhteiskunnassa, mutta tämä olisi tehtävä entistä suppeammalla ja tarveharkintaisella sosiaalipolitiikalla, jonka keinovalikoimassa ovat yhä enemmän myös sanktiot. Jorma Sipilä (1989, 73) on kuvannut tätä sosiaalityön tehtävänasettelua paradoksaaliseksi ja miltei mahdottomaksi.

Helsinkiläiset sosiaalityöntekijät ihmettelevätkin oikeutetusti, kuinka he voivat työllistämistehtävässään onnistua. Samalla tavoin voi kysyä, kenen tehtävä on koulutukseen ohjaaminen ja mitä tässä voidaan odottaa sosiaalityöltä, jolla ei ole käsissään koulutuspaikkoja eikä mitään keinoja vaikuttaa oppilasvalintoihin.

Haastatellut sosiaalityöntekijät eivät juuri ole tehneet yhteistyötä koulujen kanssa, ja yhteydenotot koulujen kuraattoreilta tai arkiohjaajilta ovat nekin harvinaisia. Ilman suoraa ja aktiivista yhteistyötä muiden sektoreiden kanssa sosiaalityö jää kovin yksin hoitamaan aktivoivaa ja kannustavaa tehtäväänsä.

Viranomaisten välinen yhteistyö näyttää sosiaalitoimen silmin kaiken kaikkiaan hankalalta ja puutteelliselta. Esimerkiksi vaikka asunnottomuus on yksi isoista sosiaalisista ongelmista helsinkiläisnuorten toimeentulotukiasiakkuuden taustalla, ei sosiaalityöntekijöillä ole toimivaa yhteyttä kaupungin asuntotoimeen eikä sosiaalityöntekijöiden lausunnoilla ole siellä heidän kokemuksensa mukaan mitään merkitystä. Asunnottomuus onkin monissa tapauksissa syy, joka estää toimeentulotuen perusosan leikkauksen: nuorta on vaikea velvoittaa opiskelemaan porttikäytävästä käsin. Toimeentulotukiharkintaan vaikuttavat myös Helsingin korkeat vuokrat; jos tätä ei oteta huomioon ja vielä alennetaan toimeentulotuen perusosaa, ei näin sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan ainakaan kannusteta nuoria.

Onkin ilmeistä, ettei sosiaalityö saa riittävästi tukea tehtävälleen muilta palveluilta vaan pikemminkin saa asiakkaikseen niistä pudonneita tai pudotettuja. Esimerkiksi ”duuripudokkailta ei alenneta perusosaa, koska heidät on kirjoitettu ulos koko järjestelmästä”, linjasivat sosiaalityöntekijät. Kyse on nuorista, joita työvoiman palvelukeskus (Duuri) ei ole kyennyt auttamaan.

### ”Muualla heidät voidaan kirjoittaa ulos, meillä ei”

Sosiaalityöntekijät pohtivat paljon omaa rooliaan ja kykyään auttaa asiakkaitaan elämässä eteenpäin.

”Sosiaalityöntekijöiden tulisi hyväksyä se, että he ovat useimmille nuorille asiakkaille ainoa tuttavuus, joka ei ole päihderiippuvainen ja pakoile poliisia. Asiakkaat haluavat työntekijässä tavata ihmisen, ei virkamiestä, inhimillisyyden on se, jota nuoret arvostavat – on muistettava, että kun asiakkaalla menee hyvin, niin työntekijälläkin menee hyvin.”

Niinpä jos nuoren toimeentulotukea alennetaan kannustamisen nimissä, sen pitäisi perustua realistiseen ja hyväksyttävään suunnitelmaan, miten tästä eteenpäin. Tämä ei kuitenkaan toteudu, vaan alentaminen jää käytännössä irralliseksi keinoksi puuttua asiaan.

Vaikka suunnitelmallisuus on sosiaalityössä tärkeä harkinnan elementti, työntekijät suhtautuivat varsin kriittisesti toimeentulotukilain määräyksiin suunnitelmien kirjoittamisesta: ”työhän on kuitenkin aina suunnitelmallista, ihan turha kirjoittaa, että asiakas hakee työtä, hakeehan se sitä ilman suunni-

telmiakin”. Usein turhilta tuntuvien kirjallisten suunnitelmien sijaan olisikin sosiaalityöntekijöiden mielestä mietittävä, miten nuorille olisi heistä enemmän hyötyä: ”jotta voisimme esimerkiksi liikkua, perustaa ryhmiä, mitä sitten ikinä sieltä nuorista nousee, mutta kun ei ole edes aikaa sen kartoittamiseen”. Sosiaalityön pitäisi työntekijöiden mielestä olla toimistossa istumisen sijaan liikkuvaa, jotta nuoria oikeasti tavoitettaisiin. Asiakasmäärään nähden liikkumisen mahdollisuudet ovat kuitenkin vähäiset, ”vain jos on tosi vakava paikka, lähdetään”.

Sosiaalityöntekijät kokevat, ettei virastossa toimita riittävästi sosiaalityön ehdoilla. Apua saavat parhaiten aktiiviset: ne jotka soittavat ja varaavat aikoja, ja käytännössä työntekijöiden on valittava ne asiakkaat, joihin ehtii panostaa. Läheskään kaikki ihmiset eivät pääse selvittämään vaikeata elämäntilannettaan henkilökohtaisesti, koska suuri osa hakemuksista käsitellään kirjallisesti. Tuki voi jäädä tällöin saamatta jo hankalien hakukäytäntöjen takia (ks. Yle-uutinen 9.1.2012).

Sosiaalityöntekijät pohtivat itsekriittisesti myös sitä, syrjäyttävätkö he itse asiakkaita pitämällä asioita vaikeina, ”kuitenkin meidän tehtävänämmä on työskennellä sen terveen osan vahvistamiseksi, ei hukkaa ongelmiin ja lähteä vain niistä”. Olennaista on elämän olosuhteiden muuttaminen, pitkäjänteinen työ, eivät satunnaiset tuen leikkaukset. Ammatillinen ylpeyskin nostaa päätään: ”kyl-lähän meillä keinoja on ja meidän työ on hyvää ja vaikuttavaa, monet asiakkaat kiinnittyvät, kun muualla eivät, muualla heidät voidaan kirjoittaa ulos, meillä ei”.

### ”Mikä on se perusturva?”

Koska toimeentulotuessa on kyse viimesijaisesta perusturvasta, sosiaalityöntekijät korostavat, että asiakkaalla on oltava etukäteen tieto siitä, että hänen toimeentulotukensa perusosaa voidaan tietysin edellytyksin alentaa. Niinpä alennusta ei tehdä, jos asiakkaalla ei ole ollut mahdollisuuksia valmistautua tilanteeseen. Kaikille uusille asiakkaille kerrotaan leikkausmahdollisuuksista, annetaan tiedote toimeentulotuen myöntämisestä mukaan ja kirjoitetaan merkintä tiedottamisesta asiakkaan muistiinpanoihin.

Se, ettei kenenkään ihmisarvoista elämää vaaranneta, on vähimmäisturvan alentamisen keskeinen kriteeri, sosiaalityöntekijät painottavat mutta pohtivat samalla, mikä lopultakin on riittävä taso selvittää asia yksittäisen asiakkaan kohdalla. Kun on kyse viimesijaisesta perusturvasta, on turvattava ravinto, asuminen ja muu, mikä on inhimillisen elämän kannalta välttämätöntä. Niinpä jo 20 prosentin alennus on aika paljon. Pohdinnat alennetun toimeentulotuen riittävydestä ihmisarvoiseen elämään sekä tämän riittävyden selvittämisestä kiteytyvät kysymykseksi perusturvan luonteesta ylipäänsä. Sosiaalityöntekijät epäilevät, etteivät kansanedustajat ehkä itsekään ymmärtäneet, miksi laki sää-

dettiin, ja asioita meni sekaisin; onhan vähimmäisturvaviidakko monimutkainen, ja ”puhe vastikkeettomasta rahasta nousee nykyisin aina esille” ja niittaa keskustelun heti tiettyyn kehykseen.

Samalla lailla sosiaalityöntekijät kritisoivat myös itseään uppoamisesta annettuun politiikkakehykseen: ohjeet sokaisevat, työntekijöitä johdetaan tilastoilla, mitataan ihan mitä vain keksitään mitata ... ja kuitenkin kysymys on ihmisten elämästä, johon ei ole yhtä hyvää mittaria. Määrälliset suoritteet eivät lopulta kerro paljoakaan sosiaalityön onnistumisesta. Sosiaalityöntekijät kysyvätkin itseltään, mihin on hävinnyt uskallus. Vaikka harkinnan pitäisi aina olla yksilökohtaista, ohjeet alkavat helposti määrittää työskentelyä ja minimistä tuleekin maksimi. Sosiaalityöntekijät korostivat, että vaikka laki on aina tulkittavissa, kaupungin omat toimeentulotuen myöntämisen ohjeet tekevät usein tulkinnan työntekijän puolesta ja ”yleensä se on se tiukin versio” (ks. Palola ym. 2012, 23–24).

Muutokset toimeentulotuen harkinnan käytössä ovat ylipäänsä herkkiä suhdanteille ja kunnassa kulloinkin vallalla olevalle poliittiselle ja taloudelliselle ilmapiirille. Toimeentulotuen historia osoittaa myös, ettei tilanne sääntely- ja toimintakäytäntömuutosten jälkeen palaa koskaan täysin ennalleen, vaan jokainen vaihdos jättää jälkensä paikallisiin myöntämiskäytäntöihin. (Karjalainen ym. 2003, 41.)

### **Lopuksi: ”Vaikka ymmärtää lain tavoitteet, on käytännön toteutus jotain aivan muuta”**

Tämän artikkelin analyysi antaa aiheen kysyä, mentiinkö koulutuspuodokkaiden rankaisemisessa aktivoivan sosiaalipolitiikan agendalla jo jonkun sellaisen rajalinjan yli, jota sen enempää lain säätäjän kuin sen toimeenpanijankaan ei ollut enää helppo hyväksyä? Näyttää ilmeiseltä, ettei tätä lakia olisi pitänyt lainkaan säätää; kehottivathan jo lain hyväksyneet kansanedustajat toimeenpanevaa hallintoa toimimaan toisin kuin ”kuin pykälät yksistään sanovat”.

Helsinkiläiset sosiaalityöntekijät ovat epäilemättä toteuttaneet lainsäätäjän toivetta. He eivät siis ole toimineet niin kuin pykälät yksistään sanovat, vaan ovat soveltaneet lakia huolellisesti harkiten. Jopa niin huolellisesti, että toimeentulotuen perusosan alentaminen näyttää käyneen lakimuutoksen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti aiempaa harvinaisemmaksi. Tilastot vahvistavat sosiaalityöntekijöiden haastattelujen kertoman viestin: vuoden 2011 tammikuun alun ja elokuun lopun välisenä aikana 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen asiakkaiden perusosaa alennettiin Helsingin sosiaalitoimessa kaikkiaan 50 tapauksessa koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen takia. Samaan aikaan työstä

kieltäytymisen vuoksi toimeentulotuen perusosaa leikattiin 155 nuorelta. Keskimäärin kaikki leikkaukset koskettivat vain noin yhtä prosenttia toimentulotuen nuorista asiakkaista. (Palola ym. 2012.)

112 Lakimuutos onkin hyvä esimerkki siitä, ettei ylätason sääntelyn ja ohjeistuksen lisääminen välttämättä tarkoita harkintavallan kaventumista ruohonjuuritasolla, vaan se voi toimia jopa päinvastoin. Jos lainsäädäntö soveltamisohjeineen on jo lähtökohtaisesti ristiriitaista, tulee harkinnasta toimeenpanon ”villi kortti”, joka vaatii rajoikseen aidosti asiakkaan tarpeista lähtevää toimintakulttuuria.

## Lähteet

Brodin EZ. Investigating policy’s ‘practical’ meaning. Street-level research on welfare policy, 2000. Saatavissa: <<http://www.ipr.northwestern.edu/jcpr/workingpapers/wpfiles/brodin3.PDF>>. Viitattu 21.2.2012.

Evans T. Professionals, managers and discretion. Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work* 2011; 41: 368–386.

Evans T, Harris J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work* 2004; 34: 871–895.

Ferguson I. Reclaiming social work. Challenging neo-liberalism and promoting social justice. London: Sage, 2008.

HE 138/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

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

Juhila K. Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 2009; 17 (4): 296–312.

Karjalainen J, Hiilamo H, Raivio H. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 19, 2003.

KOM(2010) 477. Komission tiedonanto. Nuoret liikkeellä. Aloite nuorten potentiaalın vapauttamiseksi tavoitteena älykäs, kestävä ja osallistava kasvu Euroopan unionissa.

Kuntainfo 8a/2010. Muutoksia toimeentulotukilakiin 1.1.2011 lukien. Helsinki: STM. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfo/-/view/1549279>>.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

McDonald C, Marston G. Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. *Australian Journal of Social Issues* 2006; 41 (2): 171–182.

Murdach AD. Discretion in direct practice. *New Perspectives. Social Work* 2009; 54: 183–186.

Palola E, Hannikainen-Ingman K, Karjalainen V. Nuoret koulutuspuokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Helsinki: THL, Raportti 29, 2012. Saatavissa: <<http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/a889a2a2-ad88-4c1a-ae22-1504801857c1>>.

PeVL 34/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. (Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta).

Sipilä J. Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi, 1989.

113 StVM 41/2010 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö (Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta).

Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu 11, 2007. Saatavissa: <<http://pre20090115.stm.fi/md1176293474181/passthru.pdf>>.

Yle-uutinen 9.1.2012. Monet huono-osaiset eivät osaa tai jaksa hakea toimeentulotukea. Saatavissa: <[http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2012/01/monet\\_huono-osaiset\\_eivat\\_osaa\\_tai\\_jaksa\\_hakea\\_toimeentulotukea\\_3160406.html](http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2012/01/monet_huono-osaiset_eivat_osaa_tai_jaksa_hakea_toimeentulotukea_3160406.html)>.

## 114 Vappu Karjalainen

### Poliittisen harkinnan paradoksit

#### Kohderyhmänä pitkäaikaistyöttömät

#### Johdanto

Sanotaan, että epäonnisen elämän varalta on olemassa hyvinvointivaltio, joka kannattelee, avustaa ja tukee. Silloinkin kun kansalainen on joutunut tilanteeseen, jossa hänen neuvotteluasemansa ja selviytymisensä yhteiskunnassa ovat heikot, oletuksena on, että viranomaisten viimesijainen tuki on aina olemassa. Lakisääteiset hyvinvointipalvelut ovat työikäisen kansalaisen turvana silloin, kun hän ajautuu esimerkiksi pitkäaikaistyöttömäksi. Työttömät voivat hakea työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaalivakuutuksen etuuksia ja palveluita.

Mikään tukijärjestelmä ei voi kuitenkaan kattaa kaikkia ihmisen arkielämän tilanteita, ja siten ihminen hakee ja saa aina vain tiettyjen pulmien perusteella palveluja tai etuuksia. Etuudet ovat usein taloudellisia ja tarkasti laissa säädettyjä. Asiakas yleensä tietääkin pääpiirteissään, mitä etuutta hän on hakemassa tai saamassa. Palvelujen osalta tilanne on häilyvämpi. Monimutkaisessa nyky-yhteiskunnassa ihmisten elämäntilanteet ovat vaihtuvia ja kirjoiltaan erilaisia. Palvelulainsäädännön on vaikea vastata tähän moninaisuuteen, ja niinpä niiden osalta ovatkin yleistyneet niin sanotut puitelait. Tällöin lain viimesijainen soveltaminen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on viranomaisten ohjeistuksen ja harkintavallan varassa. Oikeustieteellisessä diskurssissa puhutaan tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusharkinnan yhteensovittamisen tavoista ja pyrkimyksistä ottaa huomioon perusoikeuksia näissä yhteyksissä (ks. Kotkaksen artikkeli tässä kirjassa). Tukea ja palveluja runsaasti tarvitsevat asiakkaat ovat mitä todennäköisimmin useiden erilaisten säädöstulkintojen ja harkintamekanismien ”risteysalueella”.

Silloin kun lainsäädäntö antaa tukien ja palvelujen kohdentamiselle liikkumavaraa, tulee lain soveltamisesta monin eri tavoin yhteiskuntapoliittinen kysymys. Poliitiikan valtakunnalliset raamit esitetään esimerkiksi hallitusohjelman muodossa, joka edelleen konkretisoituu sektorikohtaiseksi ohjaukseksi ohjeineen ja suosituksineen. Niinpä esimerkiksi kysymys siitä, ketkä pitkäaikaistyöttömät henkilöt pääsevät työvoiman palvelukeskuksen (TYP) asiakkaaksi, ratkaistaan

työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Kuntaliiton kesken ohjeella tai suosituksella. Taustalla ovat sektorikohtaiset lainsäädännöt, jotka toimivat vain perustuksena sille, millainen ”talo niiden pohjalle rakennetaan”. Pitkäaikaistyöttömien palvelun kohdennusta tehdään vaihtuviin hallitusohjelmiin kytkeytyvien säädösten uudelleen muotoiluina ja tulkintojen muutoksina.

115

Niin sanotut vaikeasti työllistyvät<sup>1</sup> ovat rakennetyöttömiä, alun perin työmarkkinoiden ja työelämän rakenteellisten muutosten vuoksi pitkäaikaisesti palkkatyön ulkopuolelle joutuneita. Talouden globalisoituva muutos ja työmarkkinoiden uudelleen rakenteistuminen tarkoittavat, että omaa osaamista vastaavaa työtä ei enää olekaan kaikille tarjolla. Vaikeasti työllistyvien asema hyvinvointivaltiossa tulee näkyväksi aina silloin, kun järjestelmät uudelleen kohdentavat tuki- ja palveluresurssejaan. Hallitusohjelman mukaisesti tehdään eri sektoreilla budjettikausittain sisällöllistä priorisointia. Kohdennukset kertovat, millaisia poliittisia painotuksia suositetaan, millaisia väestöryhmiä halutaan erityisesti tukea ja millaisia odotuksia hallinnolla on pitkäaikaistyöttömien suhteen.

Hyvinvointijärjestelmän poliittinen ohjaus konkretisoituu aina paikalliseudullisina käytäntöinä. Palvelujen ja etuuksien taustalla on poliittisen harkinnan tuloksena rakentuneita ohjeita ja resurssien priorisointia. Lakien tulkintoina syntyneet ohjeet ja suositukset viime kädessä ratkaisevat, miten asiakkaat eri ajankohtina valikoituvat palvelu- ja etuusjärjestelmän asiakkaiksi. Keskityn artikkelissani tähän poliittisesti ”elävään” harkintakäytäntöön. Toomas Kotkas toteaa (ks. Kotkas tässä kirjassa) poliittisen harkinnan tarkoittavan tilannetta, jossa lainsäätäjä on jättänyt hallintoviranomaiselle harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanon suhteen. Käytännössä tällainen poliittis-hallinnollinen harkinta on aina varsin haastavaa, koska sen tulee kulkea yhtä jalkaa demokraattisen yhteiskunnan pelisääntöjen kanssa ja olla tässä suhteessa yleisesti hyväksyttyä.

Kysyn tässä artikkelissa, miten vaikeasti työllistyvien kansalaisten käy poliittishallinnollisen harkinnan käytännöissä, toisin sanoen miten heikossa työmarkkina-asemassa olevat kansalaiset valikoituvat eri hyvinvointisektoreiden asiakkaiksi. Tarkastelen tutkimuksiin, ohjeisiin ja erilaisiin seuranta-aineistoihin tukeutuen, miltä näiden ihmisten tilanne näyttää eri sektorien lakisääteisissä palveluissa 2010-luvun taitteessa. Kartoitan valikointikäytäntöjä niiltä sektoreilta, jotka ovat keskeisimpiä vaikeasti työllistyvien tuen ja palvelun näkökulmasta. Lopuksi pohdiskelen toteutuneen kehityksen hallinnollista ja sosiaalipoliittista ulottuvuutta.

1 Käytän tässä artikkelissa pääasiassa käsitettä vaikeasti työllistyvät. Määritelmällisesti ryhmään luetaan pitkäaikaistyöttömät, toistuvaistyöttömät, toimenpiteiltä työttömiksi palaavat ja toimenpiteillä toistuvasti kiertävät henkilöt (Ks. <http://www.findikaattorit.fi>). Kansainvälisesti näissä yhteyksissä (etenkin Isossa-Britanniassa) käytetään käsitettä *hard-to-employ people*.

## Vaikea työttömyys

Mitä tiedetään vaikeasti työllistyvien kansalaisten tilanteesta ja tuen tarpeista yhteiskunnassa? Lukumääräisesti näitä henkilöitä on maassamme vuodesta toiseen keskimäärin noin 135 000. Taloudellisesti hyvinäkään vuosina määrissä ei ole tapahtunut selkeitä muutoksia. Tilannetta kuvaa alla oleva taulukko.

116

Tutkimusten mukaan ansio- tai peruspäivärahalta työmarkkinatuelle pudonneissa – siis vaikeasti työllistyvissä – on paljon ikääntyviä ja puutteellisen (ammattillisen) koulutuksen saaneita. Heistä vajaakuntoisten osuus (22 %) on yli kaksi kertaa isompi kuin vajaakuntoisten osuus työttömistä työnhakijoista (noin 8 %). Enemmistö vaikeasti työllistyvistä ei ole ollut kosketuksessa työelämään vuosiin. (Aho 2005.) Lukujen kautta piirtyy kuva työttömyyden ansaan jääneistä kansalaisista, jotka ajan kuluessa vajaakuntoistuvat ja ammatillisesti vieraantuvat työelämästä. Teolliset tuotantorakenteet eivät heidän kaltaisiaan enää tarvitse. Heidän näkökulmastaan oikeampaa olisikin puhua vaikeasti työllistävästä yhteiskunnasta.

Lakisäiteinen työttömyysturva ja työ- ja elinkeinohallinnon työllisyyspoliittiset toimenpiteet ovat esimerkkejä yhteiskunnan vastaantulosta. Tilanteen monimutkaisuutta kuvastaa kuitenkin se, että tutkimuksen mukaan pitkäaikaisyöttömän toistuva osallistuminen toimenpiteisiin on yhteydessä työttömyyden pitkittymiseen (Terävä ym. 2011). Toisaalta toimenpiteisiin osallistumattomuus vaikuttaa samansuuntaisesti. Pitkäaikaistyöttömyys heikentää työttömien itsensä arvioimaa työkykyä. Kun luottamus omaan työkykyyn vähitellen murenee, kasvaa riski syrjäytyä työelämästä kokonaan. (Holm ym. 2006.) Yli 55-vuotiaat työttömät kokevat, että heidän työkykynsä on heikentynyt voimakkaasti kahden vuoden työttömyyden jälkeen (Laiho ym. 2010). Jo näiden havaintojen pohjalta voidaan päätellä, että vaikeasti työllistyvien palvelu- ja etuuskysymyksiä joudutaan toistuvasti harkitsemaan ja linjaamaan työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen piirissä.

**Taulukko.** Rakennetyöttömien (vaikeasti työllistyvien) määrän kehitys vuosina 2004–2012.

| Ajankohta      | Rakennetyöttömien määrä |
|----------------|-------------------------|
| Marraskuu 2004 | 169 000                 |
| Marraskuu 2006 | 137 000                 |
| Marraskuu 2008 | 107 000                 |
| Marraskuu 2010 | 142 000                 |
| Marraskuu 2012 | 144 000                 |

Lähde: Findikaattorit.

## Poliittinen ohjaus – hallinnollinen harkinta

Vaikea työttömyys on työllisyyspoliittinen kysymys, jonka ratkaisuyrityksiin kytkeytyvät myös muut politiikkalohkot, erityisesti talous-, sosiaali- ja terveyspolitiikka. Giuliano Bonoli (2012) on kiinnostavalla tavalla hahmotellut eurooppalaisen työllisyyspolitiikan yleisiä linjauksia 1950-luvulta näihin päiviin saakka. Hän käyttää aktiivisen työvoimapolitiikan käsitettä mutta kytkee siihen läheisesti myös sosiaalipolitiikan kehityksen. Sodanjälkeisessä Euroopassa 1950- ja 1960-luvuilta lähtien kehitystä luonnehti työttömien työllistyminen dynaamisesti kehittyvän teollisuuden palvelukseen. 1970-luvulta aina 1990-luvulle työvoima- ja sosiaalipolitiikan poliittiset painotukset suosivat työttömien koulutusta ja ammatillista pätevöitymistä. Alettiin korostaa työttömien inhimillisen pääoman kasvattamista ja puhua aktiivisesta työvoimapolitiikasta (vrt. Sihto 1994). 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puoliväliin tultaessa työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa on luonnehtinut työttömien aktivointi ja sitkeäksi muuttuneen pitkäaikaistyöttömyyden kielteisten vaikutusten eliminointi.

Bonolin mukaan talouspolitiikka on ohjannut muiden politiikkalohkojen kehitystä ja työttömyyden ratkaisuyrityksiä. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikka ovat saaneet kulloinkin vallitsevan talouspoliittisen paradigman ehdoilla erilaisia painotuksia ja linjauksia. Johtoajatuksena on ollut työllisyys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden kytkeminen taloudellisen kasvun tukemiseen. Talouselämän kieltä käyttäen Bonoli kutsuu useiden muiden tutkijoiden tapaan edellä mainittua hyvinvointivaltiollista kehitystä sosiaalisen investoinnin politiikaksi. Sosiaalisiksi investoinniksi sen tekee julkilausuttu poliittinen kohdennus työttömyyden hoitoon ja työttömään väestöön. (Bonoli 2012.)

Kahden viime vuosikymmenen ajan on panostettu työttömien aktivointiin. Aktivointipolitiikalla tarkoitetaan työllistäviä erityistoimia (ohjelmia, kursseja yms.) sekä työttömien oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittelyä. Aktivointipolitiikka on tuottanut omanlaistaan hallintoa. Sen pohjana on työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveyshallinnon sekä sosiaalivakuutuksen sektoripohjainen lainsäädäntö aktivointia koskevine säädösmuutoksineen. Aktivoinnin orientaatio on yksilöllinen ja asiakasta velvoittava, mikä korostaa sektoritoimijoiden harkintaa. Kun toimijoita on monia, tarvitaan sektoreita yhdistäviä palvelu- ja koordinaatorakenteita. (Ks. mm. Karjalainen ja Keskitalo 2013.) Viime aikoina onkin useissa maissa alettu tutkia aktivoinnin hallinnointia, sen käytäntöjä ja politiikkalähtöisyyttä (van Berkel ym. 2011).

Aktivoinnin hallinnointia ovat muun muassa TEM:n valtakunnalliset linjaukset siitä, miten työ- ja elinkeinotoimistojen lakisääteisiä palveluja kohdennetaan erilaisiin työttömiin. Hallinnointia ovat myös STM:n ja Kuntaliiton suositukset siitä, miten työttömien terveyspalveluita tai kuntouttavaa työtoimintaa on

syitä järjestää ja kohdentaa kunnissa. Edelleen eri sektoreiden koordinaatiojärjestelyt ovat osa tätä kokonaisuutta. Seuraavassa tarkastelen tarkennetusti, miten vaikeasti työllistyvät on otettu huomioon aktiivointipolitiikan eri sektoreilla. Mielikuvissa on vaikeasti työllistyvä 45–50-vuotias pitkäaikaistyötön, jolla on vähän koulutusta ja aiempi työkokemus ammatillisena pääomanaan; hänellä voi olla ajoittain päihdeongelma sekä epämääräistä fyysistä ja psyykkistä oireilua. Tällaisia henkilöitä on tälläkin hetkellä useita kymmeniätuhansia.

## Työ- ja elinkeinohallinto harkitsijana

Vaikeasti työllistyvällä on yleensä takanaan pitkäkestoinen asiakkuus työhallinnossa. Taustalla voi olla ansiosidonnaisen työttömyysturvan kausi, joka on vuosien mittaan muuttunut työmarkkinatueksi. Asiakkuus on voinut välillä katketa työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ajaksi mutta jatkunut taas toimenpiteen jälkeen. TEM:n palveluissa työtön työnhakija sijoitetaan nykyään jollekin työ- ja elinkeinotoimen palvelulinjalle. Aiemmin oli käytössä niin sanottu asiakassegmentointi. Se oli työ- ja elinkeinotoimiston sisäinen työkalu, joka mahdollisti ”palveluprosessin suunnitelmallisen etenemisen asiakkaiden palvelutilanteen edellyttämällä tavalla” (TEM 2009). Vaihtoehtoiset asiakassegmentit vuonna 2011 olivat seuraavat: 1) suoraan työmarkkinoille suuntaavat, 2) osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat, 3) työmarkkinoille kuntoutuvat sekä 4) etuusasiakkaat. Uusimman ohjeen (TEM 2012) mukaan puhutaan segmenttien sijaan asiakkaiden sijoittamisesta kolmelle eri palvelulinjalle: 1) työnvälityksen, 2) osaamisen kehittämisen tai 3) tuetun työllistymisen palvelulinjalle. Asiakkaan palvelulinjan määrittäminen perustuu työ- ja elinkeinotoimiston virkailijan asiantuntija-arvioon (TEM 2012, 2).

Vaikeasti työllistyvän sijoittuminen tuetun työllistymisen palvelulinjalle on mahdollista. Sen piiriin kuuluvia asiakkaita ohjataan muun muassa työvoiman palvelukeskukseen, ja silloin tavoitteena on asiakkaan työmarkkinaedellytysten parantaminen, elämäntilanteen selkiytyminen ja työelämävalmiuksien parantaminen. Todennäköisin vaihtoehto vaikeasti työllistyvälle on kuitenkin jääminen palvelulinjojen ulkopuolelle, ”etuusasiakkaaksi”. Se tulee kysymykseen ”pitkään jatkuneen tuloksettomana palveluprosessin seurauksena” (TEM 2009). Kyse on siitä, että työttömän työnhakijan työllistymistä ei voida auttaa työ- ja elinkeinotoimiston keinoin. Käytännössä asiakas on silloin toimiston palvelujen ulkopuolella saaden kuitenkin työttömyysturvaa, toimeentulotukea tai molempia.

Asiakkaiden ryhmittelyllä pyritään työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen. Alun perin asiakkaiden segmentointi on yksi markkinatalouden vanhimpia käsitteitä. Sen lähtökohtana on, että markkinoiden asiakkailla on erilaisia perusteita tekemilleen ostopäätöksille.

Markkinoinnin kohdentamisella eri tavoin erilaisille asiakasryhmille saavutetaan yrityksissä tehokkaampia tuloksia ja liiketaloudellista voittoa.<sup>2</sup> Matka markkinatalouden käytännöstä julkisten hyvinvointipalvelujen segmentointiin on pitkä mutta mahdollinen. Työ- ja elinkeinotoimisto pyrkii toteuttamaan hallinnonalansa työllisyyspoliittisia tavoitteita tuloksekkaasti ja tehokkaasti. Asiakkaiden ryhmittely tavalla tai toisella palvelee resurssien täsmällisempää kohdentamista, mikä tekee siitä hallinnonalan näkökulmasta perusteltua. Kun asiaa tarkastelee vaikeasti työllistyvien näkökulmasta, on segmentoituva palvelu keino sulkea heitä työ- ja elinkeinotoimiston palvelujen ulkopuolelle. Käytännön tilanteissa toimistojen työntekijät voivat asiakastietojen ja harkintansa perusteella päättää asiakkuudesta ja sen suunnasta.

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (L 916/2012) määritellään työ- ja elinkeinohallinnon palveluiksi muun muassa työnvälityspalvelut, työvoimakoulutus, ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelut, työkokeilu ja palkkatuki. Ennen kuin pitkään työttömänä ollut asiakas siirretään palvelulinjan ulkopuolelle (niin sanotuksi etuusasiakkaaksi), hän on yleensä ollut useissa työllisyyspoliittisissa toimenpiteissä (kuten palkkatuetussa työssä, työelämävalmennuksessa tai työnhakukurssilla). Mitä pidempään työttömyys jatkuu, sitä vähemmän asiakkaalle tarjotaan toimenpiteitä. On epätodennäköistä, että hän tulee valituksi esimerkiksi työvoimakoulutukseen useiden hakijoiden joukosta. Jos asiakas on todettu vajaakuntoiseksi, ammatilliseen kuntoutukseen pääsykin mutkistuu pitkään jatkuneen työttömyyden seurauksena.

Työttömyyden pitkittyessä ja elämäntilanteen vaikeutuessa on mahdollista, että työtön työnhakija vähitellen ”harkitaan” työvoimapalvelujen ulkopuolelle. Ratkaiseva harkintavaihe on silloin, kun työmarkkinatuen aktivointiehto tulee voimaan eli henkilö on saanut työmarkkinatukea 500 päivää. Nyt hänen on sanktion uhalla osallistuttava vielä tarjottavaan aktiivitoimeen. Mikäli aktivointiehdon täyttänyt henkilö kieltäytyy tarjotusta toimenpiteestä, seuraa siitä työmarkkinatuen menetys määräajaksi. Myös toimeentulotuen leikkaus sosiaali-toimistossa voi tulla kysymykseen. 500 päivän raja on pitkäaikaistyöttömälle ikään kuin viimeinen hetki osoittaa pystyvyytensä työ- ja elinkeinohallinnolle.

Palvelulinjojen ulkopuolelle päätyminen tarkoittaa siirtymistä eräänlaiseen tyhjiöön. TEM:n henkilöasiakkuusstrategian perusteluissa (2009) todetaan etuusasiakkaasta, että ”TE-toimisto, työvoiman palvelukeskus ja yhteistyötahot ovat pitkään jatkuneen työttömyyden aikana tuloksetta pyrkineet edistämään asiakkaan työllistymistä”. Todetaan myös, että ”työnhakijalla on vaikeita päihde- ja mielenterveysongelmia taikka asianmukaisesti todettuja vakavia terveydellisiä rajoitteita, jotka estävät työvoimapalvelujen käytön”. Kyseessä voi olla lisäksi eläkehakemuksen hylkäystilanne tai 300 sairauspäivärahopäivän täytyminen.

2 Ks. <http://www.wikipedia.org>.

Työ- ja elinkeinohallinto katsoo suorittaneensa sektorikohtaisen tehtävänsä. Hallinnollinen asiakkuus Kelaan (työmarkkinatuki) tai sosiaalitoimistoon (toimeentulotuki) yleensä jatkuu.

Työ- ja elinkeinohallinnon priorisointi- ja valikointijärjestelmä on syntynyt talouden ja tehokkuuden nimissä. Työllisyyspoliittisten toimenpiteiden perusvalikoima työttömille työnhakijoille ei ole paljon muuttunut, ja samat lakisääteiset toimet jatkuvat vuodesta toiseen. Valikointikriteerit – kynnys toimenpiteisiin pääsyssä – sen sijaan vaihtelevat poliittisten ja taloudellisten suhdanteiden mukaan. Valikoinnin kiristäminen kohdistuu aina järjestelmän kannalta vähiten tulosta tuottaviin, käytännössä heikoimpiin asiakkaisiin. Talouden määrävyys julkisissa palveluissa näkyy leikkauksina ja ”meillä ei ole varaa” -diskurssina. Kansalaisten perusoikeuspohjaiset sosiaaliset oikeudet ovat uhkaavasti jäämässä politiikan jalkoihin (ks. Pajukoski 2011).

Miten heikossa asemassa olevien työttömien työnhakijoiden valikointi työ- ja elinkeinohallinnon palvelun ulkopuolelle on ymmärrettävissä? Julkisen hallinnon johtamisen kulttuuri on totaalisesti muuttunut *New Public Management (NPM)* -ohjausajattelun yleistyttyä eri maissa, ja tämä näkyy myös aktivointipoliitikassa (Eichhorst ja Konle-Seidl 2008; van Berkel ym. 2010). Julkisen sektorin – myös aktivoinnin – tunnuksia ovat tehokkuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Palveluissa tuloksia saadaan edistyvien, ei vaikeiden ja haavoittuvien asiakkaiden kanssa. Hyvät tulokset tarkoittavat hallinnonalalle enemmän määrärahoja seuraavana vuonna, ja näin onkin valikoinnin taloudellisesti kannustava peruskehikko valmis.

## Kelan arvioijana

Entä miten vaikeasti työllistyvät selviytyvät Kelan järjestelmässä? Työttömyysturva (työmarkkinatuki, peruspäiväraha), sairausvakuutus ja kuntoutusraha/työkyvyttömyyseläke ovat työttömien henkilöiden tavallisimpia etuuslinkejä Kelan asiakkuuteen. Työttömyysturvan etuuksissa yksilöllisen harkinnan alue on määritelty säädöksissä, joten Kelalla ei ole omaa harkinnallista liikkumavaraa etuuksien suhteen, vaan se on lähinnä maksajan roolissa esimerkiksi työmarkkinatuen osalta. Karensien toimeenpanosta päätetään työ- ja elinkeinohallinnossa. Työkyvyttömyyseläkkeissä Kelalla ja vakuutuslaitoksilla on oma harkintamenettelynsä.

Kelan ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu työikäisille, joiden työkyky on heikentynyt sairauden vuoksi tai joita uhkaa työkyvyttömyys lähivuosina<sup>3</sup>. Kuntoutukseen hakeutumisessa Kela edellyttää asiakkaalta lääkärin lausuntoa

3 Ks. <http://www.kela.fi>.

vajaakuntoisuudesta. Kela ei edellytä asiakkaalta työsuhdetta, joten sen järjestämä ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu myös työttömille henkilöille. Työ- ja elinkeinohallinto järjestää myös harkinnanvaraisesti ammatillista kuntoutusta, ja käytännön tilanteissa onkin ilmennyt epäselvyyttä siitä, kumpi näistä sektoreista ottaa vastuun. Työnjakoa on aikanaan linjattu niin, että ”työhallinto järjestää ammatillista kuntoutusta etenkin sellaisille työttömille henkilöille, joilla ei ole oikeutta Kelan tai työeläkelaitosten kuntoutukseen” (Paatero ym. 2008, 37; STM 2009, 64). TEM:n uusimman ohjeen mukaan ”ammatillisena kuntoutuksena tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat osa harkinnanvaraisen kuntoutuksen kokonaisuutta ja täydentävät muiden toimijoiden järjestämää ammatillista kuntoutusta”. TEM korostaa ohjeessaan muiden järjestelmien ensisijaisuutta. (TEM 2012.)

Periaatteessa vaikeasti työllistyvä voi hakea Kelan ammatilliseen kuntoutukseen, jos lääkäri on todennut hänet vajaakuntoiseksi. Ammatillinen kuntoutus sisältää muun muassa koulutusta, kuntoutustarpeen selvityksiä, kuntoutustutkimuksia, työkokeilua ja työhönvalmennusta. Myös Kelan harkinnanvarainen kuntoutus on periaatteessa mahdollista. Se puolestaan käsittää muun muassa työkykyä ylläpitäviä kuntoutuskursseja ja yksilöllisiä kuntoutusjaksoja. Kuntoutushakemukset käsitellään ja päätetään yksilöllisesti Kelan asiantuntijoiden harkinnan perusteella. Miten työttömät – entä vaikeasti työllistyvät – ovat pärjänneet Kelan kuntoutukseen valikoitumisessa?

Vuonna 2008 Kelan kuntoutuksessa oli kaikkiaan 84 652 henkilöä. Näistä 4,5 prosenttia (3 824) oli kuntoutusta hakiessaan työttömänä. Vajaakuntoisten ammatilliseen kuntoutukseen hyväksytyistä (13 515) työttömien osuus oli 10,6 prosenttia (1 439), ja harkinnanvaraisen kuntoutuksen osalta työttömien osuus oli 4,6 prosenttia. (Polvinen 2010, 37–38.) Vuonna 2012 kuntoutujien kokonaisuus oli 91 100 henkilöä. Kuntoutuksen alkaessa työssä olevia näistä oli 41 prosenttia (työelämässä kaikkiaan 72 %) ja työelämästä poissaolevia 28 prosenttia (työkyvyttömyyseläkkeellä, alle 16-vuotias tai muulla eläkkeellä). Työttömien osuus kuntoutujista oli 14 prosenttia. Vuonna 2012 Kelan hylkäysprosentti kaikissa kuntoutuspäätöksissä oli 17,8, ja suurin hylkäysosuus oli vajaakuntoisten ammatillisessa kuntoutuksessa (27,4 %). (Kelan kuntoutustilasto 2012.)

Tilastotietojen pohjalta ei voida päätellä, minkä verran kuntoutukseen päässeistä työttömistä on ollut vaikeasti työllistyviä tai pitkäaikaistyöttömiä. Heidän osuutensa lienee marginaalinen, sillä Kelan ammatillisen kuntoutuksen kriteereissä korostetaan kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta, joka ilmenee työssä jatkamisena, siihen palaamisena tai työhön siirtymisenä. Vaikeasti työllistyvien osalta tällaiseen tavoitteeseen pääsemistä on yleensä vaikea ennakoida. Johtopäätökseksi alkaa siten kiteytyä vaikeasti työllistyvien jääminen yleensä Kelan kuntoutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Heidän tilanteessaan päädytään harvoin edes kuntoutushakemuksen vireillepanoon, koska työntekijöiden koke-

musten mukaan hakemukset suurella todennäköisyydellä hylätään. Tutkittua tietoa tosiasiallisesta tilanteesta ei ole.

Jos työtön henkilö ei pääse Kelan ammatilliseen kuntoutukseen, toissijainen mahdollisuus on työ- ja elinkeinohallinnon ammatillinen kuntoutus. Tosi-asiassa tämä on vaikeasti työllistyvälle lähinnä teoreettinen vaihtoehto. Työ- ja elinkeinohallinnon ammatillisesta kuntoutuksesta on vain osittain tilastotietoja käytettävissä, mutta niiden mukaan vuonna 2010 työ- ja elinkeinohallinnon kautta järjestettiin terveydentilan, työkunnon tai kuntoutustarpeen tutkimuksia 4 760 henkilölle ja työkokeiluja 3 600 vajaakuntoiselle henkilölle (TEM 2011a). Vajaakuntoisten työttömien kokonaismäärään nähden kyse on marginaalisesta kuntoutuspalvelusta.

122

## Terveydenhuollon valikointi

Terveydentilan ja työkyvyn seuranta sekä sairauksien hoito järjestyvät työsuh- teessa oleville pääosin työterveyshuollon kautta. Tämä yhteys katkeaa silloin, kun ihminen jää työttömäksi. Periaatteessa pitkään työttöminä olleet ovat kunnan perusterveydenhuollon ja edelleen erikoissairaanhoidon asiakkaita kuten kun- talaiset yleensäkin. Sairastuessaan he voivat hakeutua terveyskeskuksen asiak- kaaksi kotipaikkakunnallaan. Vaikeasti työllistyvien terveydentilan seuranta ja työkyvyn ylläpitämisen kysymykset ovat kuitenkin useimmiten järjestämättä. Työttömät eivät yleensä tiedä, minne heidän tulisi hakeutua työterveyden luon- teisissa seuranta-asioissa.

On osoitettu, että työttömyys johtaa heikentyneeseen terveyteen, mutta on myös näyttöä siitä, että heikko terveys johtaa työttömyyteen. (Kortteinen ja Tuomikoski 1998; Heponiemi ym. 2008.) Ikääntyneiden (50–58-vuotiaat) pitkäaikaistyöttömien terveydentilassa on todettu eniten pulmia, heillä on myös muita useammin todettua vajaakuntoisuutta (Lind 1997). On myös osoitettu, että ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät eivät ole saaneet tarvitsemiin palveluja terveydenhuollossa vaan he ovat syrjäytyneet terveyspalvelujen käytöstä (Jär- vikoski ym. 1999). Pitkään työttöminä olleiden työkyvyn pulmat yhdistettynä epävarmaan terveyspalvelujen saantiin tarkoittavat, että näiden henkilöiden todellisesta työ- ja toimintakyvystä ei ole tietoa.

Vaikeasti työllistyvien jääminen terveydentilan seurannan ulkopuolelle joh- taa herkästi kasautuviin vaikeuksiin työhön tai koulutukseen pääsyssä. Henkilö voi kokemiensa toimintarajoitteiden vuoksi joutua kieltäytymään esimerkiksi tarjotusta työstä, mikä puolestaan johtaa karenssiin, mikä taas voi tarkoittaa velkaantumista sekä mielialan ja kunnan alenemista entisestään. Hyvä tai koh- tuullinen työ- ja toimintakyky on kaiken selviytymisen perusta vaikean työttö- myyden tilanteessa. Ilmeisesti yksi selitys työttömien vähäiseen valikoitumiseen

ammattilliseen kuntoutukseen piileekin siinä, ettei heidän terveydentilaansa systemaattisesti selvitetä missään järjestelmässä. Kun heidän heikentyneestä kunnostaan ei tiedetä, eivät myöskään heidän työ- ja toimintakykynsä tutkiminen ja kuntoutus tule ajankohtaisiksi.

Palvelujärjestelmä niukentuvine määrärahoineen valikoi pitkään työttöminä olleita terveyspalvelujen ulkopuolelle – eivät niinkään hallinnonalan ohjeet tai yksittäiset työntekijät. Työikäisen väestön terveydenhuolto toimii työterveyshuollon varassa. Työtön ohjautuu tästä valtavirrasta ulos perusterveydenhuoltoon, joka kamppailee vähenevien resurssien ja lääkärivajeen kanssa. Terveyspalvelutolaki (L 1326/2010) sisältää muutoksen mahdollisuuden, sillä lain mukaan (13 §) kunnalla on velvollisuus järjestää terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia myös opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille. Terveystarkastuksella tarkoitetaan terveydentilan ja työ- ja toimintakyvyn tarkastusta sekä terveyden edistämiseen liittyvää terveydentilan selvittämistä. Terveyspalvelutolain säädös pyrkii korjaamaan terveyspalvelujärjestelmää niin, ettei järjestelmä itsessään sulkisi tiettyjä väestöryhmiä ulkopuolelle.

Viime vuosina valtiovalta on ilahduttavasti kannustanut paikallisia toimijoita työttömien terveyspalvelun kehittämiseen. Vuodesta 2006 lähtien valtion talousarviossa on ollut lisäys kuntien valtionosuuksissa pitkäaikaistyöttömien terveystarkastusten käynnistämiseksi kunnissa. Lisäksi valtakunnallinen PTT (Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämiskumppanuus) -hanke toimi vuosina 2007–2010 noin 50 paikkakunnalla. Hankkeen arvioinnin mukaan työttömien terveyspalvelun toimintamallit ovat kehittyneet paikallistasolla, ja ne ovat pääosin kiinnittyneet osaksi perusterveydenhuoltoa ja terveyskeskustointia (Saikku ja Sinervo 2010). Nähtäväksi jää, missä määrin palvelurakenteen tuleva muutos sekä terveydenhuoltolain täysimittainen toimeenpano tulevat vaikuttamaan työttömien terveyspalvelun asemaan ja vahvistumiseen osana perusterveydenhuoltoa.

## Sosiaalitoimi harkitsijana

Millainen on vaikeasti työllistyvän asema kunnan sosiaalipalveluissa? Sosiaalitoimen asiakkaaksi pitkäaikaistyötön hakeutuu yleensä toimeentulon kysymyksissä. Sosiaalityöntekijän vastaanotolla arvioidaan toimeentulotuen tarve ja opastetaan tarvittaessa velkaneuvontaan ja muihin palveluihin (esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluihin). Osa sosiaalityön asiakkaista ohjataan toimiston etuuskäsittelyyn asioimaan vain kirjallisesti. Näin sosiaalityössäkin toteutetaan asiakkaiden segmentointia. Usein sosiaalityön asiakkaaksi pääsemisessä on viiveitä, mitä yleensä selittää ruuhkautunut vastaanotto työntekijävajauksen vuoksi.

Sosiaalityön asiantuntemus on olennaista vaikeasti työllistyvän kokonaisu-tilanteen kartoituksessa ja työhön kuntoutumisen suunnittelussa. Sosiaalityön ammattilainen keskustelelee asiakkaan kanssa toimeentulosta, asumisesta, terveydentilasta sekä akuuteista vaikeuksista, kun taas työ- ja elinkeinohallinto kartoittaa asiakkaan kanssa työhön, koulutukseen ja työllistymiseen liittyviä kysymyksiä. Suhteessa vaikeasti työllistyvän muuhun tuki- ja palvelujärjestelmään sosiaalityö on muita toimia pohjustavaa ja asiakkaan tilannetta vakauttavaa.

Myös sosiaalitoimessa on harkintavaltaa. Toimeentulotuen osalta sen lainsäädännöllinen pohja on toimeentulotukilaissa (L 1412/1997). Mikäli työtön kieltäytyy hänelle osoitetusta työstä, voidaan hänen toimeentulotukeaan alentaa 20 prosenttia, toistuvan kieltäytymisen tilanteissa enintään 40 prosenttia. Vuoden 2011 alusta voimaan tullut toimeentulotukilain muutos (L 1172/2010) antaa sosiaalityölle valtuudet alentaa (20/40 %) myös 18–24-vuotiaiden nuorten toimeentulotuen perusosaa ammatillista koulutusta vailla olevalta henkilöltä, mikäli hän kieltäytyy koulutuksesta tai keskeyttää sen (ks. Elina Palolan artikkeli tässä kirjassa). Lain mukaan toimeentulotuen perusosan alentamista tulee harkita sosiaalitoimessa tapauskohtaisesti ottamalla huomioon ”tuen hakijan ja hänen perheensä olosuhteet kokonaisuutena sekä toimeentulotuen tavoitteet”. Harkintavalta on asiakasvastaanoton sosiaalityöntekijöillä.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen tulee tavallisesti kyseeseen silloin, kun henkilölle on jo annettu työttömyysturvan karenssi työstä kieltäytymisen tai siitä eroamisen vuoksi. Tällöin hän usein hakeutuukin sosiaalityön toimeentulotuen asiakkaaksi. Sosiaalityöntekijöiden harkinnassa on, alennetaanko samasta syystä myös toimeentulotuen perusosaa. Työntekijät joutuvat arvioimaan, mitä on ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva”, sillä lain (L 1412/1997, 10 § 4 momentti) mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen ei saa vaarantaa sitä. Käytettävissä ei ole valtakunnallista seurantatilastoa toimeentulotuen alentamisen yleisyydestä. Vuonna 2000 tehdyn erillisselvityksen mukaan arvioitiin, että alennettua perusosaa maksettiin noin 3 prosentille kaikista toimeentulotuen saajista. Mainittakoon, että työttömyysturvan karenssilausunnon saaneita oli vuonna 1999 kaikkiaan 43 607, mikä oli 2,5 prosenttia kaikista työvoimapolitiisista lausunnoista. Noin joka kymmenes näistä vuosittain annetuista karenssilausunnoista kohdistui henkilöön, joka oli jo saanut karenssin samana vuonna eli karenssin saaminen kumuloituvasti oli selvityksen mukaan suhteellisen yleistä. (Heikkilä ja Lahti 2000.)

Sosiaalitoimella on harkintavaltaa myös kuntouttava työtoimintaa koskevan lain (L 189/2001) toimeenpanossa. Noin kymmenen vuotta voimassa olleen lain mukaan kuntien tehtävä on järjestää aktiivitoimia pitkään työttöminä olleille (aktiivointiehdon täyttäneille) kuntalaisille yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon

kanssa. Laki on aktivointiehdon<sup>4</sup> täyttäneille asiakkaille velvoittava siten, että kieltäytyminen lain mukaisen aktivointisuunnitelman tekemisestä työntekijöiden kanssa johtaa sanktioon (työmarkkinatuen karenssi tai toimeentulotuen alentaminen). Sanktio koskee myös niitä tilanteita, joissa asiakas kieltäytyy suunnitelman mukaisesta kuntouttavan työtoiminnan jaksosta tai keskeyttää sen ilman pätevää syytä. Käytännössä sosiaalityöntekijät yrittävät toimia joustavasti, ja sanktiointia pyritään välttämään. Sosiaalityöntekijät harkitsevat vakavasti sanktion käyttöä vain silloin, kun asiakas kieltäytyy kaikesta. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008; ks. Elina Palolan artikkeli tässä kirjassa.)

Vain osalle aktivointiehdon täyttäneistä työttömistä tehdään lain edellyttämä aktivointisuunnitelma asiakkaan, sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinohallinnon yhteistyönä, vaikka laki edellyttää suunnitelman tekemistä tasavertaisesti kaikille aktivointiehdon täyttäneille. Syynä valikointiin on yleensä paikallistason työntekijäresurssien riittämättömyys. Yksilöllisen aktivointisuunnitelman tekeminen on aika- ja yhteistyökysymys, mikä tarkoittaa niin työ- ja elinkeinohallinnon kuin kunnan sosiaalitoimenkin työntekijäresurssien varaamista suunnitelmien tekoon. Tähän ei kunnissa ole riittävästi varauduttu. (Karjalainen ja Karjalainen 2011.) Lain todellisen toimivuuden varmistaminen olisi jo valmisteluvaiheessa edellyttänyt paikallistason voimavarojen huolellista arviointia. Paul Van Aerschot (2011, 39) onkin todennut, että uusia lakeja laadittaessa on varsin tavallista laiminlyödä niiden operatiivisten olosuhteiden huolellinen selvittäminen, missä lakia on tarkoitus soveltaa. Jos tällainen analyysi todella tehtäisiin, tarkoittaisi se yleensä paikallisten resurssien lisäyksiä. Voidaan ajatella, että kuntouttava työtoiminta -lain säätämisen tavoitteena oli enemmänkin avata kuntasektorin aktivointitoiminta kuin varmistaa lain tasavertainen toteutuminen pitkäaikais-työttömien kuntalaisten näkökulmasta.

## Työvoiman palvelukeskus valikoijana

Pitkäaikaistyöttömille on maassamme 39 työvoiman palvelukeskusta (TYP)<sup>5</sup>. Työ- ja elinkeinotoimistosta ja sosiaalitoimistosta voidaan ohjata vaikeasti työllistyviä asiakkaita TYP:een, joka on työ- ja elinkeinohallinnon, kunnan (sosiaalitoimen) ja Kelan työntekijöiden yhteispalvelupiste. Palvelu on niitä asiakkaita varten, joilla on samanaikaista asioimistarvetta monen eri hallinnonalan

4 Aktivointiehdon täyttävät ovat saaneet joko työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tai molempia 8,5–12 kuukautta (alle 25-vuotiaat) tai 2–2,5 vuotta (yli 25-vuotiaat). Kela lähettää työ- ja elinkeinohallinnon ja kunnan viranomaisille määräajoin listaukset aktivointiehdon täyttäneistä henkilöistä kunnissa.

5 TYP-toiminta kattoi vuoden 2011 aikana 138 maamme kuntaa (yhteensä 320 kuntaa) ja 40 työ- ja elinkeinotoimiston aluetta (yhteensä 74 toimistoa).

yksikössä. Yhteinen pulma kaikilla on pitkittynyt työttömyys. TYP-toiminta käynnistyi vuonna 2002. Työttömien yhteispalvelu on tarkoitus lakisääteistää ja ulottaa koko maan kattavaksi. Lain valmistelutyö toteutetaan Jyrki Kataisen hallituskauden aikana.

Alun perin yhteispalveluun ohjattiin työvoimatoimistoista ja sosiaali-toimistoista pitkäaikaistyöttömiä, joita ei niiden palveluin voitu enää auttaa. TYP-palvelu onkin osoittautunut asiakkaiden ja työntekijöiden näkökulmasta eräänlaiseksi jatko- ja erityispalveluksi vaikean työttömyyden tilanteissa. Työ- ja elinkeinohallinto on ollut TYP-toiminnan koordinoija ja erillisrahoituksen järjestäjä. TYP-toimintaan on siten vaikuttanut voimakkaasti tämän hallinnonalan tulosohjaukset ja vaikuttavuusodotukset. Sittenkin TEM on yhdessä STM:n, Kelan ja Kuntaliiton kanssa antanut valtakunnalliset linjaukset TYP-toiminnasta. Niiden mukaan yhteispalveluun ohjattavan asiakkaan tulee olla moniammatillisen palvelun tarpeessa, 500 päivää työmarkkinatukea saanut ja toimintakyvyltään sellainen, että hän kykenee osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. TYP:n asiakkaista vähintään puolet tulee olla 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneita. (Työ- ja elinkeinoministeriö ym. 2010.)

TYP-palveluun pääsyssä on oma valikointimenettelynsä, josta keskushallintoviranomaiset ovat yhdessä sopineet. Viime kädessä TYP-asiakkaaksi valikoituminen on kiinni lähettävän tahon työntekijöiden harkinnasta. ”TYP-kelpoisuus” edellyttää aktivointiehdon täyttymisen lisäksi vähintään sellaista kuntoa, että asiakas työntekijöiden arvion mukaan tulee selviytymään kuntouttavassa työtoiminnassa. Arviointi on asiantuntijoiden tilannekohtaista harkintaa työ- ja elinkeinotoimistoissa ja sosiaali-toimistoissa.

Vuonna 2010 TYP:iä oli asiakkaana noin 24 600 henkilöä. Määrä on pysytellyt lähes samansuuruisena viimeiset viisi vuotta. Vajaakuntoisten osuus asiakkaista on ollut 34–38 prosenttia. Yleensä TYP:n asiakkuus kestää pitkään. Vuonna 2009 päättyneissä asiakkuuksissa (yhteensä noin 8 500) 34 prosentilla asiakkuus oli kestänyt yli kolme vuotta. (TEM 2011b.) Kun vaikeasti työllistyvien määrä on samanaikaisesti vuodesta toiseen ollut keskimäärin 135 000, valikoidaan TYP-palveluun siten suhteellisen pieni osa potentiaalisesta perusjoukosta.

TYP-palvelu on käynnistynyt tarpeesta koordinoida pitkään työttöminä olleiden tarvitsemia eri sektoreiden palveluja, mutta sitä ei ole tarkoitettu kaikille yhteispalvelun tarpeessa oleville. Asiakkaiksi valikoidaan sellaisia, joiden kanssa todennäköisyys edetä kohti työelämää on suuri tai suurehko. Vaikeat tapaukset jäävät yhteispalvelun ulkopuolelle sektoriasiakkaiksi. Yhteispalvelun alkuvaiheissa vaikeasti työllistyviä ohjattiin avarasti yhteispalveluun, mutta kun työllisyyspoliittiset tulokset jäivät vaatimattomiksi, alettiin toimintaa vähitellen linjata tulostavoitteisempaan suuntaan. TYP:n valikointikriteerit ovatkin täsmentyneet ja kiristyneet vuosien myötä.

## Yhdestä pudokkuudesta toiseen

Vaikeasti työllistyvä on tilanteensa vuoksi julkisen tuen ja palvelun asiakas mutta lähemmin tarkasteltuna usein varsin ohuesti. Hän valikoituu yllättävästi eri sektoreiden palvelujen ulkopuolelle. Hänestä voi tulla TEM-palvelun pudokas (siirretään palvelulinjojen ulkopuolelle), TYP-palvelun pudokas (ei täytä valintakriteerejä), työterveyshuollon pudokas (ei ole tarvittavaa työsuhdetta), kuntoutuspudokas (työelämäennuste matala), koulutuspuudokas (ei pärjää valinnoissa) ja viimein on mahdollista myös määräaikainen ja osittainen putoaminen toimeentulotuelta (sanktio). Jokaisesta järjestelmästä näyttää löytyvän valikointimekanismi, joka edellyttää asiakkaalta enemmän kuin mihin hän sillä hetkellä pystyy. Pudokkuuksilla on taipumus kasautua yhdelle ja samalle henkilölle. Heikosti selviytyvän leima kulkee asiakkaan mukana järjestelmästä toiseen, ja se vaikuttaa työntekijöiden harkintaan asiakkaiden valikointi- ja ohjaustilanteissa. On alettu puhua pois käännättämisen malleista, jotka mahdollistavat heikossa asemassa olevan suoran tai epäsuoran ohjaamisen muualle tai hänen avuntarpeensa torjunnan kokonaan (Hänninen ja Karjalainen 2006).

Pudokkuuteen kytkeytyy usein sanktiointi eli rankaisu kielteisestä käyttäytymisestä: työttömyysturvan karenssi, toimeentulotuen alentaminen, uusimpana nuorten toimeentulotuen perusosan alentaminen koulutuksen keskeyttämisen tai siitä kieltäytymisen vuoksi. Pudokkuus voi myös tarkoittaa sanktionomaisia käytäntöjä päihdehuollossa ja mielenterveyspalveluissa. Tällöin käynnin laiminlyönnistä saattaa seurata hoitosuhteen katkaiseminen. Valikoinnin ja sanktioinnin seurauksena asiakkaan tilanne vaikeutuu ja syrjäytyminen syvenee ja tämä tapahtuu hyvinvointipalvelujärjestelmän asiakkuudessa.

Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa kansalaiset jakautuvat sosiaaliturvan suhteen kahteen peruspooliin: tarve(syy)perusteista perusturvaa saaviin ja ansiosidonnaista sosiaaliturvaa saaviin. Perusturva jo nimensä mukaisesti viittaa tasaetuuksiin, ja sillä on kytkentä perustuslain toimeentuloturvaan koskeviin pykäliin. Ansiosidonnaisen turvan etuudet ovat ansioihin suhteutettuja, ”ansioita turvaavia”. Puhutaan myös vastikkeettomasta (ei-ansaitusta) ja vastikkeellisesta (ansaitusta) sosiaaliturvasta. Jo vuosia on työllisyys- ja sosiaaliturvapolitiikassa tuotu vastikkeellisuutta myös osaksi perusturvaa. (Ks. mm. Julkunen 2001.) Vaikeasti työllistyvät ovat tavallisesti perusturvan varassa, taustanaan useimmiten kauan sitten päättynyt ansiosidonnaisen turvan kausi. Perusturvan vastikkeelliseksi muuttaminen altistaa heidät eri sektoreiden kiristyyviin palvelu- ja osallistumiskäytäntöihin. Viimesijaisen turvan varassa olevat päätyvät enenevästi pakottavien velvollisuuksien piiriin. Heillä ei ole täysivaltaista neuvotteluasemaa viranomaisuhteissa.

Ulkopuolelle joutuvat aina heikoimmin selviytyvät ihmiset. Esimerkiksi OECD:n tutkimuksen mukaan Tanskassa kuntatason työnhakukeskusten (*job*

*centre*) johtajista 75 prosenttia totesi, että heillä on suurimmat vaikeudet työkentelyssä pitkäaikaistyöttömien kanssa. Heidän mukaansa näille henkilöille tarvittaisiin pitkiä yksilöllisiä palveluketjuja yhteistyössä eri sektoreiden kanssa, mikä on resursseja vaativaa ja hankalasti organisoitavissa. Vastaavasti Alankomaissa valtaosa sekä kuntien (73 %) että työhallinnon viranomaisista (89 %) ovat kokeneet, etteivät he ole pystyneet auttamaan vaikeimmassa asemassa olevia työttömiä. Erityisen pulmalliseksi Alankomaissa on koettu ikääntyvät (yli 45-vuotiaat) työttömät, koska virallinen politiikka priorisoi nuoria. Sikäläisten kuntien edustajien mukaan 10–25 prosenttia asiakkaista joudutaan käännettämään pois niiden toimipisteistä, koska heitä ei pystytä auttamaan työelämään suuntautumisessa. (Froy ym. 2011.)

Työllisyys- ja aktivointipolitiikan tulosdiskurssi ohjaa aktivoinnin käytännön toteutusta paikallistasolla valikointiin ja vaikeiden asiakkaiden minimointiin. Poliittinen harkinta ohjaa palvelujärjestelmää ohittamaan resursseja kuluttavia mutta tulosta tuottamattomia asiakkaita. Poliittiseen harkintaan kytkeytyy yhä vahvemmin liiketaloudellista kannattavuusharkintaa (ks. Toomas Kotkaksen artikkeli tässä kirjassa; Evans 2010). Palvelujen kohdentamisen muutokset ovat valtakunnan tason poliittisia päätöksiä, mutta niiden toimeenpano jää väljän ohjeiston ja paikallisten työntekijöiden tilannekohtaisen harkinnan varaan. Valikointia ohjaavat enemmänkin määrärahat ja poliittiset suhdanteet kuin kansalaisten sosiaaliset oikeudet tai tutkimuspohjainen sosiaalipoliittinen tieto. ”Vastaantuloharkinta”, toisin sanoen järjestelmien muuttaminen niin, että ne nykyistä herkemmin vastaisivat myös heikoimpien kansalaisten tarpeisiin, on ollut vähemmän priorisoitua. Vaikeasti työllistyvien asema on suhdanneherkkää paitsi työmarkkinoilla myös hyvinvointivaltion palvelupolitiikassa.

## Keihin kannattaa investoida -politiikka

Työkäisen kansalaisen syrjäytyminen sekä työstä ja toimeentulosta että vähitellen myös palveluista on hyvinvointivaltion todellisuutta. Ilmiö ei ole suinkaan vain suomalainen. Myös muissa Pohjoismaissa on ollut 2000-luvulla havaittavissa selvää haluttomuutta kuulla yhteiskunnan heikoimpia ryhmiä ja investoida heihin (Hvinden ja Johansson 2007).

Vaikeasti työllistyviä koskevat valikointimekanismit sijoittuvat kahden kehityskulun leikkauspisteeseen: yhtäältä talouspolitiikan ylivoimaisuuteen suhteessa sosiaalipolitiikkaan ja toisaalta uusliberalismin hengessä toteutuvaan julkisen palvelun johtamiseen (NPM). Pysin seuraavassa kokoavasti kiteyttämään trendien yhteyksiä vaikeasti työllistyvien tilanteeseen. Aloitan aktivoinnin hallinnoinnista.

## Tulosjohtamisen tehostuvat tekniikat

Asiakkaiden valikointi kytkeytyy NPM:n valtavirtaan ja sen tuomiin muutoksiin palvelujärjestelmissä. Viime kädessä vaikeasti työllistyvien valikointi palvelun ja tuen piiriin tapahtuu aina paikallisissa palveluyksiköissä, yleensä asiakasvastaanoilla. Työntekijät arvioivat ja valikoivat asiakkaita palveluihin ja siten toteuttavat kulloinkin voimassa olevan aktivointipolitiikan linjauksia ohjeiden ja suositusten mukaisesti (*situated judgement*, ks. Prior ja Barnes 2011). NPM on muuttanut toimintaa rationaalisemmaksi, jos sitä verrataan vaikkapa 1980-luvun asiakaspalvelun periaatteisiin ja käytäntöihin. Kun aiemmin pyrkimyksenä oli ehkä ideaaliltakin kuulostava ”asiakkaan paras”, on tulosjohtaminen tuonut työntekijöiden työhön tehokkuusvaatimuksia, suoritteita, tulostavoitteita ja tiukempaa työn kontrollia. Tulosjohtamisen kehikossa on mahdollista ajaa läpi hyvinkin tavoitteellisia asiakkaiden valikointikäytäntöjä. NPM tarjoaa tähän oivallisen teknisen välineistön strategioiden, tulosbudjetoinnin, seurannan, sopimuksellisuuden ja taloudellisen kannustavuuden muodossa.

Aktivointipolitiikan tulostavoitteisuus on alkanut näkyä yhä täsmällisempinä kohderyhmärajausina ja yhä kunnianhimoisempina työllisyystavoitteina. NPM on hallinnoinnin väline, joka mahdollistaa huomion keskittämisen politiikan toimeenpanon teknisluonteisiin kysymyksiin. Sinänsä tämä julkisten resursien allokonti- ja seurantakäytäntöjen kehittäminen on välttämätöntä, ja uusi tietoteknologia tarjoaa tähän aivan uusia mahdollisuuksia. Pulma onkin lähinnä siinä, että rationaalinen ja teknistyyvä toimeenpano menettää helposti yhteyden uudistusten sisällöllisiin kokonaisuuksiin ja niiden taustalla oleviin ideologioihin ja arvoihin. Tulosjohtamisen välineistön varassa tähdätään määrätietoisesti sen hetkisen politiikan nopeaan mutta samalla lyhyen aikavälin vaikuttavuuteen.

Paikallistason työntekijät ovat vaikeiden asiakkaiden kanssa tukalassa asemassa. He joutuvat jäsentämään ammatillisesti ja inhimillisesti vaativaa työtään tulosjohtamisen välinein. Onkin todettu, että tulosjohtamisen levittäytyminen julkiselle sektorille on lisännyt työntekijöiden kontrollia ja ohjannut heitä rationaalisesti tavoittelemaan maksimituloksia (Newman 2001). Työntekijän oman asiantuntijuuden refleктоiva soveltaminen ja arvolähtöinen harkinta vaikeissa asiakastilanteissa ei istu NPM:n rationaaliseen orientaatioon (Prior ja Barnes 2011). Hallinnonalakohtaiset valtakunnalliset tulostavoitteet ovat ohjaavia, ja ne tulevat välitasojen kautta paikalliseen asiakastyöhön. Työntekijöiden harkintavalta on näissä yhteyksissä suhteellisen sidottua. Aktivointipolitiikassa puhutaan keskitetysti ohjatusta hajautetusta päätöksenteosta (*centralized decentralization*, van Berkel ym. 2011). Tällä tarkoitetaan hallinnointitapaa, jossa keskushallinto tulosohjauksellaan ohjaa politiikan toimeenpanoa ja paikallista harkinta- ja päätösvaltaa siitä huolimatta, että päätöksenteko on virallisesti delegoitu pai-

kallistasolle. Keskushallinnon tulosoajauksen nimissä palvelujen paikalliset kohdennukset ja valikoitikäytännöt saavat oikeutuksensa.

Kun tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus ovat kaikessa politiikassa ohjaavia periaatteita, johtaa se kovenevaan kilpailuun uusliberalismin hengessä. Silloin kun tällainen toimintapolitiikka on myös osa vaikean työttömyyden ratkaisuyritystä, tuottaa se väistämättä kannattamattoman toiminnan karsimista. Määrärahoja kohdennetaan talouselämän logiikalla. Sosiaalipolitiikan tasa-arvoperiaatteet jäävät globaalien talousvoimien jalkoihin. Olavi Riihinen toteaa lehtihaastattelussaan: ”kilpailukyky on nostettu liian korkealle, epäjumalaksi” (Suoninen-Erhiö 2011, 11).

### Sosiaalisen investoinnin harha

Jorma Sipilä (2011) on myös Bonolin (2012) tavoin analysoinut sosiaalisen investoinnin politiikkaa. Hän on tarkastellut sen yhteyttä sosiaalipolitiikan muutokseen. Sipilän mukaan investointi ihmiseen on ollut tuttua puhetta hyvinvointivaltiossa jo vuosikymmeniä, mutta uutuus piilee sanassa ”sosiaalinen”. Käsitteenä sosiaalinen investointi luo toimintakykyä ja avaa mahdollisuuksia. Sitä voidaan kohdentaa ihmisiin, joilla ei ole mahdollisuuksia investoida itseensä eikä ympäristöönsä. Tämän mukaisesti sosiaalisena investointina voidaan pitää muun muassa koulutus- ja työvoimapaalveluja. Investoinnin ”erityisenä tehtävänä on lisätä työmarkkinoiden laidoilla olevien ihmisten kyvykkyyksiä ja parantaa heidän pääsyään sekä paluutaan työmarkkinoiden piiriin” (Sipilä 2011, 362). Kaunis ajatus on se, että sosiaalisen investoinnin politiikka ottaa huomioon kaikki – myös heikot kansalaiset – ja lisää siten ihmisten toimintakykyä ja selviytymistä yhteiskunnassa.

Sipilä joutuu toteamaan, että etumääritteistään huolimatta sosiaalinen investointi on ollut ensisijaisesti sijoittamista, talouspolitiikkaa, jolloin sen tavoitteena on viime kädessä ollut taloudellisen kasvun tuottaminen (Sipilä 2011). Kun talous on ensisijaista, alkaa sosiaalipoliittinen ajattelu kaventua ja esimerkiksi kansalaisten perusoikeudet unohtua. Esiin nousee kysymyksiä, kuten ’keneen kannattaa investoida?’. Tästä on lyhyt matka kansalaisten toimijuuden ja velvollisuuksien korostamiseen. Britanniassa onkin jo käyty keskustelua siitä, että oikeuksia tulee olla vain kansalaisilla, jotka kantavat velvollisuutensa. Sosiaalisen investoinnin kehikossa tämä tarkoittaa valikoinnin lisäämistä ja yksilöiden näkemistä kyvykkyytensä suhteen eri tavoin kannattavina kohderyhminä.

Pohjoismaat hyvinvointivaltiomalleineen olisivat Sipilän mukaan periaatteessa hyvä alusta sosiaalisen investointipolitiikan vaihtoehtoiselle, oikeudenmukaisuutta lisäävälle soveltamiselle. Kun kansalaisten perusturva ja perustarpeisiin vastaava palvelujärjestelmä on luotu, voisi sosiaalinen investointivaltio keskittyä

inhimillisen toimintakyvyn tuottamiseen. Näin ei ole Suomessa kuitenkaan tehty, vaan taloudellinen näkökohta on noussut viime vuosina yhä vahvemmin esiin. Poliittikkavalinnat ovat lähteneet pohjoismaisessa mallissammekin enemmän talouden ehdoista kuin sosiaalisen investoinnin toimintakykyä vahvistavasta ideologiasta. Poliittiset voimasuhteet ja uusliberalismin ulkomaiset mallit ohjaavat politiikkaa yleiseurooppalaiseen ja globaalin talouden suuntaan. Sipilän mukaan menestysstrategiana sosiaalinen investointi edellyttäisi vahvaa valtiota, ja sellaista meillä ei enää ole. (Sipilä 2011.)

### Lopultakin kyse on arvoista

Vaikeasti työllistyvistä kansalaisista tulee yhteiskunnassa yhä heikompia toimijoita. Heidän työmarkkinakansalaisuuttaan arvioidaan toistuvasti valtakunnan politiikassa, minkä vuoksi heidän asemansa hyvinvointivaltion palvelu- ja tukijärjestelmissä on suhdanneherkkää. Heitä koskevaa harkintaa ja valikointia ei kuitenkaan tehdä tyhjiössä vaan niissä olosuhteissa, joissa niin asiakkaat, päättäjät kuin työntekijätkin elävät. Poliittinen harkinta on aina yhteisöllistä. Mitä me yhdessä lopultakin haluamme? Miten me haluamme ymmärtää mukana olemisen – osallisuuden yhteiskunnassa? Kysymällä on hyvä herätellä eri osapuolia miettimään sitä arvomaailmaa, jota vaihtuvin hallitusohjelmin ja säädöksin toteutetaan. Talouteen kiinnittyvä harkintavalta on sittenkin vain yksi näkökulma demokratialle rakentuvassa yhteiskunnassa. Anu Pylkkänen puhuu tässä kirjassa yhdenvertaisuusoikeuden näköaloista. Oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon periaatteet eivät ole vanhentuneita tänäkään päivänä.

### Lähteet

Aho S. Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Helsinki: Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 349, 2005.

Ala-Kauhaluoma M, Keskitalo E, Lindquist T, Parpo A. Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 141, 2004.

Bonoli G. Active labour market policy and social investment. A changing relationship. Julkaisussa: Nathalie M, Palier B, Palme J, toim. Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: Policy Press, 2012: 181–204.

Eichhorst W, Konle-Seidl R. Contingent convergence. A Comparative analysis of activation policies. Bonn: IZA, Discussion Paper No. 3905, 2008.

Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate, 2010.

Froy F, Giguere S, Pyne L, Wood ED. Building flexibility and accountability into local employment services. Synthesis of OECD studies in Belgium, Canada, Denmark and the Netherlands. Paris: OECD Publishing, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers 10, 2011. Saatavissa: <<http://www.oecd.org>>.

Heikkilä M, Lahti T. Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista. Tilastollinen selvitys. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 7, 2000.

132 Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I. Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ- ja yrittäjyys 14, 2008.

Holm P, Jalava J, Ylöstalo P. Työttömien työkyky vuonna 2005. Vertailuja palkansaajiin. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 308, 2006.

Hvinden B, Johansson H. Conclusions. Remaking social citizenship in the Nordic welfare states. Julkaisussa: Hvinden B, Johansson H, toim. Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. London: Routledge, 2007: 216–225.

Hänninen S, Karjalainen J. Tarve harkinnassa. Julkaisussa: Hänninen S, Karjalainen J. Lehtelä K-M, toim. Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 2006.

Julkunen R. Suunnanmuutos. Tampere: Vastapaino, 2001.

Järvikoski A, Peltoniemi J, Puumalainen J. Ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät perusterveydenhuollossa ja kuntoutuspalveluissa. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Tutkimuksia 61, 1999.

Karjalainen V, Karjalainen J. Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 46, 2011.

Karjalainen V, Keskitalo E, toim. Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 18, 2013.

Kelan kuntoutustilasto 2012. Helsinki: Kela, SVT, Sosiaaliturva 2013, 2013.

Keskitalo E. Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes, Research Report 177, 2008.

Kortteinen M, Tuomikoski H. Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Helsinki: Tammi, 1998.

*Lait:*

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.

L 1172/2010. Laki toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

L 1326/2010. Terveydenhuoltolaki.

L 916/2012. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Laiho V, Hopponen A, Latvala T, Rämö A-K. Erityisryhmien työkyky – työttömät ja vammaiset. Helsinki: Pellervon taloustutkimus, PTT raportteja 225, 2010.

- Lind J. Pitkääikaistyöttömyys ja vajaatyökykyisyys: rekisterikartoitus. Ikääntyneiden pitkääikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantatutkimuksen osaraportti 2. Turku: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 21, 1997.
- Paatero H, Lehmijoki P, Kivekäs J, Ståhl T. Kuntoutusjärjestelmä. Julkaisussa: Rissanen P, Kallanranta T, Suikkanen A, toim. Kuntoutus. Helsinki: Duodecim, 2008: 31–62.
- Pajukoski M. Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa: Palola E, Karjalainen V, toim. Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2011: 79–100.
- Newman J. Modernising governance. New Labour, policy and society. London: Sage, 2001.
- Polvinen H. Pitkääikaistyöttömät ja Kelan kuntoutus. Tampere: Tampereen yliopisto, 2010.
- Prior D, Barnes M. Subverting social policy on the front line. Agencies of resistance in the delivery of services. *Social Policy & Administration* 2011; 45 (3): 264–279.
- Saikku P, Sinervo L. Työttömien terveyspalvelun juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 42, 2010.
- Sihto M. Aktiivinen työvoimapolitiikka. Kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Tampere University Press, 1994.
- Sipilä J. Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina. Älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 2011; 76 (2): 359–372.
- STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 10, 2009.
- Suoninen-Erhiö L. Kohti luokkayhteiskuntaa. ”Aikamme suurin sosiaalinen uhka on luokkayhteiskunnan paluu”, sanoo sosiaalipolitiikan emeritusprofessori Olavi Riihinen. *Sosiaalitieto* 2011; 11: 8–11.
- TEM. Henkilöasiakkuusstrategia. Loppuraportti. Helsinki: TEM, 2009. Saatavissa: <[http://www.tem.fi/files/25121/Loppuraportti\\_TEM\\_henkiloasiakkuusstrategia\\_FI\\_170709\\_.pdf](http://www.tem.fi/files/25121/Loppuraportti_TEM_henkiloasiakkuusstrategia_FI_170709_.pdf)>.
- TEM. Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalvelut. Työryhmän raportti. Helsinki: TEM, TEM raportteja 10, 2011a.
- TEM. Pitkääikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen. Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämislinjaukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM raportteja 13, 2011b.
- TEM. Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. TEM/439/00.04.01/2012. Ohje 28.12.2012.
- Terävä E, Virtanen P, Uusikylä P, Köppä L. Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 23, 2011.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Kela, Suomen Kuntaliitto. Työvoiman palvelukeskus – toimintaa koskevat valtakunnalliset linjaukset. Maaliskuu 2010.
- Van Aerschoot P. Activation policies and the protection of individual rights. A critical assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden. Farnham: Ashgate, 2011.
- Van Berckel R, de Graaf W, Sirovatka T, toim. The governance of active welfare states in Europe. Work and welfare in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.



## **Ammattilaisten harkinta**

## 136 **Marketta Rajavaara** Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä

### **Ammatillinen harkinta lainsäädännön ehdoin**

Kansalaisten hyvinvoinnin toteutuminen edellyttää julkisen vallan käyttöä sekä ammattilaisten harkintavaltaa sosiaali- ja terveysturvan toimeenpanossa. Kun vakuutuslääkäri tekee työkyvyttömyyseläkeratkaisua tai lastensuojelun sosiaalityöntekijä selvittelee perheen kanssa lapsen hyvinvoinnin riskejä, he harkitsevat näitä tilanteita sekä alansa ammattilaisina että hallintoviranomaisina. Lainsäädäntö asettaa reunaehdot ammatilliselle tulkinnalle ja päätöksenteolle, joka nojautuu alan tietoperustaan ja ammattietiikkaan.

Ei ole yksiselitteistä ratkaisua siihen, miten harkintavalta sisällytetään sosiaaliturvaan mahdollisimman onnistuneesti. Sosiaaliturvan toimeenpano ei toteudu viranomaisten vapaassa harkinnassa, vaan sitä määrittävät esimerkiksi perustuslain vaatimukset, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö sekä monenlaiset ohjeet ja suositukset. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeus sosiaaliturvaan lähtee Suomen perustuslaista (731/1999). Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Laki takaa jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lain mukaan julkisen vallan on turvattava kaikille riittävät sosiaali- ja terveysturvat, edistettävä väestön terveyttä ja tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain mukaan kansalaisten tulee olla myös yhdenvertaisia lain edessä.

Kansalaiset odottavat perustellusti sitä, että etuus- ja palvelujärjestelmät jakavat etuuksia ja palveluja lainmukaisesti, oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sosiaali- ja terveysturvan parissa työskentelevien harkintavaltaa säännellään lakinormein, ohjein, suosituksin ja standardein. Koska etuus- ja palvelujärjestelmän tulee olla mahdollisimman läpinäkyvä ja ennakoitava, lait, ohjeet ja säännökset voivat toimia jossain määrin kansalaisten oikeusturvan takeina.

Kansalaiset toivovat kuitenkin myös joustavaa hallintoa, asiantuntevaa ja erikoistunutta apua, yksilöllistä kohtelua sekä henkilökohtaisia palveluratkaisuja. Esimerkiksi sairastumiseen liittyy paljon epävarmuutta, ja terveysammattilaisilta haetaan asiantuntija-apua sairauden aiheuttamaan epätietoisuuteen ja epämukavuuteen. Palvelujen ja etuuksien hakemiseen liittyvät tilanteet ovat muutoinkin usein epäselviä ja huolta aiheuttavia, ja ne voivat sisältää arvoriitoja ja intressikonflikteja. Lakeihin ja ohjeisiin kirjatun standardiratkaisuin ei ole mahdollista ratkaista kaikenlaisia ihmisten ongelmatilanteita sairauden oireista lapsen pahoinvointiin tai työpaikan saannin ongelmiin. Yksilöllisen tilannearvion ja tuen mahdollistamiseksi työntekijöillä tulee olla riittävästi mahdollisuuksia käyttää harkintaansa asiakkaan odotusten ja oman asiantuntijuutensa perusteella.

Sosiaali- ja terveystalitiikka on keskeisimpiä harkintavallan käytön alueita. Työntekijöiden harkinnan kautta syntyy elintärkeitä ratkaisuja palveluja ja etuuksia käyttäville kansalaisille, ja harkinta ratkaisee osin sen, miten kestävästi maan sosiaalimenot käytetään. Maan 56,7 miljardin sosiaalimenoista vuonna 2011 toimeentuloturvan osuus oli 61 prosenttia ja palvelujen osuus 39 prosenttia. Palveluiden merkitys on lisääntynyt sosiaali- ja terveystalitiikassa, sillä niiden menot ovat kasvaneet lähes 5 prosenttia viimeisen 30 vuoden aikana toimeentuloturvan menojen vastaavasti vähennyttyä. (Sosiaalimenot ja rahoitus 2011.) Palvelut ovat myös työvoimavaltaisia: sosiaali- ja terveystalitiikassa työsken- teli vuonna 2011 yhteensä 396 000 palkansaajaa ja yrittäjää (Suomen tilastollinen vuosikirja 2012, 41).

Sosiaaliturvaan liittyvää harkintavaltaa on tarkasteltu sosiologisessa ja yhteiskuntapoliittisessa sekä hallintotieteellisessä ja -oikeudellisessa tutkimuksessa. Harkintavallan tutkimukseen merkittävästi vaikuttanut Michael Lipsky (1980, xi–xii) nimitti kouluissa, poliisissa, sosiaalitoimistoissa, oikeusistuimissa ja vastaavissa organisaatioissa työskenteleviä ”katutasen byrokraateiksi”. Hänen mukaansa näiden organisaatioiden työntekijöillä on merkittävästi harkintavaltaa ja autonomiaa työssään. Lipskyä kiinnosti, miten julkisten politiikkojen toimeenpano toteutuu kansalaisten ja työntekijöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Lipsky ei kiinnittänyt juuri huomiota asiantuntijaharkinnan tiedolliseen ulottuvuuteen. Ammatteihin ja asiantuntijuuksiin liittyvää harkintavaltaa, sen tietoperustaa ja muutoksia onkin tutkittu etenkin sosiologisessa ja hallintotieteellisessä professiotutkimuksessa.

Käsittelen tässä artikkelissa harkintaa sosiaali- ja terveystalitiikassa ja toimeentuloturvas- sa nojautuen professioita ja harkintavaltaa käsittelevien tutkimusten näkökulmiin. Kuvaan ammattilaisten työhön liittyvän harkinnan ominaispiirteitä, professionalismia harkinnan mekanismina sekä harkinnan laatua varmistavia keinoja. Nostan esille käytännön esimerkkinä sosiaali- ja terveystalitiik- kaministeriön työryhmien tuoreet esitykset harkinnan laadun ja siihen

liittyvän tilivelvollisuuden vahvistamiseksi vakuutuslääkäreiden toiminnassa sekä kuntien lastensuojelussa.

## 138 Harkintavalta välttämättömytenä ja riskinä

Etuuksiin ja palveluihin liittyvä harkinta palvelee hyvää tarkoitusta, mahdollisimman yksilöllistä kohtelua (Molander ym. 2012, 217). Laaja harkintavalta voi mahdollistaa kuitenkin myös epätarkoituksenmukaiset tai haitalliset valinnat, eivätkä harkinnan lopputulokset ole varmuudella ennakoitavissa. Etuuksien ja palvelujen myöntöharkinta ei ole varmuudella yhdenmukaista eri tilanteissa, ja asiakkaan parasta vilpittömästi tavoittelevat asiantuntijat voivat joskus päätyä ratkaisuihinsa erilaisiin lopputuloksiin. Tutkimuksissa on tullut esiin, että esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutyössä asiantuntijalääkäreiden kannanotot voivat poiketa toisistaan (Terum ja Nergård 2001; Kuuva 2010). Harkinnan tuloksena syntyneiden palvelu- ja etuuspäätösten seurauksia ihmisten elämässä ei useimmiten tunneta riittävästi, ja niiden tutkiminen voi olla monimutkaista ja vaikeaa. Vaikutuksia ja seurauksia koskevan tutkimustiedon vähäisyydestä ovat esimerkkinä lastensuojelun huostaanottopäätökset: suomalaiset tutkimustulokset tästä aiheesta puuttuvat miltei kokonaan. Haitallisimmillaan työntekijöiden harkintavalta voi kääntyä mielivallaksi, joidenkin asiakkaiden syrjinnäksi tai työntekijäryhmien omien etujen tavoittelemiseksi.

Suomalaiset ovat tähän mennessä pääosin luottaneet sosiaali- ja terveystalvelujen toimivuuteen ja alan ammattilaisten harkintakykyyn (Muuri 2008; Kallio 2010). Tosin terveyskeskusten palvelutaso on jatkuvasti keskustelun kohteena, ja valelääkärilajastukset pari vuotta sitten saattoivat koetella hieman terveystalveluihin ja lääkärikuntaan kohdistuvaa luottamusta. Vakuutuslääkäritoimintaa on kritisoitu julkisuudessa järjestelmän heikosta läpinäkyvyydestä sekä asiantuntijoiden mahdollisista taloudellisista kytköksistä. Kuntien lastensuojelua on arvosteltu samanaikaisesti sekä liian vähäisestä että liiallisesta puuttumisesta lasten ja nuorten riskitilanteisiin, ja lastensuojelun riittämättömät voimavarat ja sijaishuollon kasvavat menot ovat kestoaiheita julkisuudessa.

Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvä harkinta on paradoksaalisesti sekä välttämättömyys että riski hyvinvointivaltiossa. Harkintavallasta seuraa työntekijöiden merkittävä asema etuuksien ja palvelujen portinvartijoina. Harkintavallan käyttö on suuressa määrin institutionaalisen luottavaisuuden kysymys: mille työntekijäryhmille se mahdollistetaan, millaisissa organisaatioissa, missä määrin ja millaisissa asioissa? Kansalaisten ja asiakkaiden epäluottamus ei tosin usein johdu siitä, etteivätkö he luottaisi henkilökohtaisesti heitä palveleviin

työntekijöihin, vaan siitä, että he epäilevät, toimiiko sosiaaliturvan instituutio sille määritetyn tehtävän mukaisesti. Bo Rothstein (1998, 80–81) luonnehtii työntekijöiden harkintavaltaa ”demokratian mustaksi aukoksi”, sillä hänen mielestään harkinnan pulmia ovat työntekijöiden vähäinen tilivelvollisuus sekä poliitikkojen vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa palvelutoimintaan. Rothstein painottaa mahdollisimman universaalien hyvinvointietuuksien hyödyllisyyttä yhteiskunnallisen luottamuksen säilymisen kannalta.

Ilman minkäänlaista harkintaa saatavia palveluja ja etuuksia ei ole kuitenkaan olemassa, sillä etuuksiin liittyy harkinnan kysymyksiä vähintään poliittisen päätöksenteon tasolla (ks. Hellstenin artikkeli tässä julkaisussa). Rothstein ei vaikuta myöskään ottavan tarkastelussaan huomioon sosiaaliturvan ja hyvinvointialojen tietointensiivisyyttä ja ammatillisuutta: näillä aloilla on usein kyse erikoistunutta asiantuntijuutta edellyttävistä työtehtävistä. On toivottavaa, ettei esimerkiksi lääkereseptejä, hoitolähetitteitä, kirurgisia toimenpiteitä, lasten huostaanottoja tai psykoterapiapäätöksiä alisteta poliitikkojen päätettäväksi. Uudistuva asiantuntijatieto ja -osaaminen ovat hyvinvointipalvelujen perusedellytyksiä. Institutionaalisen luottavaisuuden turvaamiseksi on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, miten ammattilaisten työ ohjautuu, tietoperusta uudistuu ja työhön liittyvä vastuullisuus toteutuu. Ammattilaisten työtehtävissä toteutuvan harkinnan tieto-ohjautuvuutta on mahdollista ainakin jossain määrin varmistaa.

## Harkinnan rakenteelliset ja tiedolliset ulottuvuudet

Harkinta-termi viittaa perinpohjaiseen miettimiseen, pohtimiseen, ajatteluun tai arviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki asianhaarat tai eri mahdollisuudet. Lisäksi se tarkoittaa perusteellisen ja yksityiskohtaisen ajattelun nojalla tapahtuvaa päättelyä, jota tehdään esimerkiksi oikeuslaitoksessa. (Nykysuomen sanakirja I 2002, 371). Englanninkielessä verbit *consider* ja *think through* ja ruotsinkielessä *tänka igenom* tai *reflektera över* tavoittavat tämän ensimmäisen merkityksen. Jälkimmäisessä merkityksessä harkinta voi liittyä oikeuslaitoksen ohella monenlaiseen palvelujen, etuuksien, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseen, josta viranomaiset vastaavat työtehtävissään. Englannin kielessä tällaista harkintaa kuvaava substantiivi on *discretion*, ja ruotsin kielessä ovat käytössä muun muassa termit *prövning* ja *bedömning*.

Harkita-verbi tarkoittaa perusteellista ajattelua, pohtimista tai punnintaa eri mahdollisuuksia arvioiden. Toiseksi se viittaa päätymiseen perusteellisen ajattelun nojalla johonkin päätelmään. (MOT Kielitoimiston sanakirja 2012.)

Harkintavalta merkitsee mahdollisuutta tehdä valintoja ratkaisutilanteissa. Jos valinnan mahdollisuuksia ei ole, ei ole tarpeen käyttää harkintaakaan.

Anders Molander ym. (2012) erottavat hyödyllisesti harkinnan rakenteellisen ja episteemisen ulottuvuuden toisistaan. Heidän mukaansa rakenteellinen ulottuvuus kuvaa harkinnan tilaa, jonka rajoissa toimijan on mahdollista pohtia, tehdä päätös ja ryhtyä tekoihin harkintansa perusteella. Tästä näkökulmasta harkinta liittyy rakenteellisiin mahdollisuuksiin. Episteeminen ulottuvuus kuvaa toimijan johtopäätöksiin johtavaa järkeilyä tilanteissa, joissa vallitsee tiedollista epävarmuutta. Tältä kannalta harkinta sisältää kognitiivista työskentelyä ja harkitsemista käytännössä. Sosiaali- ja terveysammattilaisten työtehtävissä on kyse näistä molemmista ulottuvuuksista, ja professionalismin lähtökohta sääntelee oleellisesti harkinnan episteemistä ulottuvuutta.

Sosiaaliturvan toimeenpano ei siis ole vain lakien noudattamista vaan tietointensiivistä ammattityötä. Siihen sisältyvä harkinta on hieman erilaisista, kun kyseessä ovat yhtäältä toimeentuloturvaetuudet ja toisaalta palvelut. Toimeentuloturvaa haettaessa etuusjärjestelmän harkinta sisältää tulojen ja/tai varallisuuden huomioon ottamisen, mutta siihen liittyy useimmiten myös muunlaisten asioiden tarkastelua. Esimerkiksi Kelasta haettavan, vakuutetun alle vuoden kestävästä ansiomenetystä sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi korvaavan sairauspäivärahan suuruus määrittyy verotuksessa vahvistettujen tulojen perusteella. Sen myöntöedellytyksiin sisältyy esimerkiksi henkilön ikään, maassa asumiseen tai työskentelyyn, työssäkäyntiin, sairauteen ja vammaan sekä työkykyyn liittyviä asioita.

Palveluihin liittyvä harkinta on toimeentuloetuuksien ratkaisutyötä vieläkin monimuotoisempaa, sillä harkitseminen ei koske vain etuuden myöntöedellytyksiä tai määrää. Palvelu on itsessään työtä, jota tehdään asiakkaan hyväksi, tueksi avuksi tai avustamiseksi (Kiviniemi 1988). Tästä johtuen harkinta on palveluissa kiinteä osa vuorovaikutteisen palvelun sisältöä. Kansalaisten ongelmatilanteisiin ja palvelutarpeisiin sisältyvän epävarmuuden ja kompleksisuuden vuoksi laaja ammatillinen harkintavalta on useimmissa palveluissa niiden toimivuuden edellytys.

## Professionalismi harkinnan ohjausmekanismina

Englannin kielessä termien *profession* ja *occupation* kesken on selkeä ero, mutta suomen kielessä tätä erottelua ei tunneta. Professio viittaa muita ammatteja erikoistuneempaan osaamiseen, joka on hankittu pitkällä koulutuksella. Lääkärien ammattikunnan tutkimuksesta tunnetuksi tullut professiotutkija Eliot Freidson

(2001) luonnehti professioiden ilmentävän ”kolmatta logiikkaa”, jonka välityksellä yhteiskunnallista työtä ohjataan ja toteutetaan. Kaksi muuta mekanismia ovat rationaalis-legaalinen byrokratia sekä markkinat. Kun byrokratia on joissain määrin väistynyt ammattityön ohjausmekanismina, markkinat ovat vähitellen saaneet tämän ohjausvallan.

141

Freidsonin mukaan professioille on ominaista teoreettiseen ja punnittuun taitotietoon perustuva työ, neuvotteluteitse hankittu harkintavalta työtehtävissä, pätevyyskriteereihin perustuva suojattu asema työmarkkinoilla, muodollinen korkea-asteen koulutus sekä ideologia, joka ohjaa ensi sijassa hyvän ja laadukkaan työn tekemiseen ja vasta toissijaisesti voiton maksimointiin tai kustannustehokkuuteen. Freidson painotti tutkimustensa johtopäätöksenä sitä, että professioiden edustajilla tulee olla autonomiaa ja harkintavaltaa työnsä sisällön suhteen lainsäädännön, asiakkaiden oikeuksien, standardien ja tilivelvollisuuden määrittämissä rajoissa. (Freidson 2001.)

Professiotutkimus on lähtöisin Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta, ja mannereurooppalainen professiotutkimus sai hieman myöhemmin jalansijaa. Angloamerikkalaisille yhteiskunnille on ollut ominaista erikoistuneiden ammattiryhmien suuri merkitys ja niiden välityksellä ”alhaalta käsin” toteutunut yhteiskunnan ammatillistuminen. Manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa professiot ovat kehittyneet ensi sijassa julkisen vallan yhteydessä ja ”ylhäältä käsin”. Nämä erot heijastuvat jossain määrin professiotutkimuksen kysymyksenasetteluihin eri maissa. Angloamerikkalaisessa tutkimuksessa ammattilaiset ymmärretään tavanomaisesti itsenäisiksi, markkinoilla toimiviksi ammatinharjoittajiksi, ja Manner-Euroopassa ammattilaisten tarkastelu liitetään useimmiten valtioon ja byrokratiaan. (Konttinen 1991, 15–17.) Tosin viime vuosina on ollut nähtävissä lähentymistä näiden tutkimusperinteiden kesken (Evetts 2011, 407).

Varhaisessa professiotutkimuksessa kehiteltiin niin kutsuttuja piirreorioita, joiden avulla luokiteltiin professioksi kehittyneen ammatin tunnusmerkkejä. Tällaisiksi tunnusmerkeiksi nostettiin ennen muuta kehittynyt tietoperusta sekä asiakkaan hyvää tavoitteleva, altruistinen ammattietiikka. Rakenteelliset funktionaaliset teoriat korostivat professioiden yhteiskunnallisia tehtäviä uuden tiedon aikaansaajina ja hyödyntäjinä sekä tärkeiden yhteiskunnallisten arvojen ylläpitäjinä. 1970-luvulta alkaen voimistui uusweberiläinen, professiokriittiseksi luonnehdittu tutkimus, jossa ammattikuntia tarkasteltiin yhteiskunnallisten intressien ja vallankäytön sekä sosiaalisten sulkeumien näkökulmasta. (Ks. Rajavaara 1983; Konttinen 1991; Evetts 2006; Haapakoski 2013.)

Professiotutkimus on vahvistunut jälleen 2000-luvulta alkaen, ja tutkimusintressin voimistuminen liittyy sekä hyvinvointivaltioiden että professioiden muodonmuutokseen. Tuoreimmassa tutkimuksessa aiempien vuosikymmenien kärkevä professiokritiikki on laantunut, ja professioiden aseman muutosta, yhteiskunnallista merkitystä ja professionaalista harkintaa koskevat tarkastelut

ovat olleet etusijalla. Professionaalisen tiedon ja palveluidealin merkitystä on Freidsonin tavoin alettu perustella ja puolustaa hyvinvointivaltioon oleellisesti sisältyvinä toimintaperiaatteina (ks. Evetts 2006).

## Professionaalisen ohjauksen monimuotoisuus

Professiot ja muut ammattiryhmät eivät ole harkinnan rakenteellisten ja episteemisten edellytysten suhteen yhtenäisiä, ja nämä erot liittyvät professioiden syntyhistoriaan. Thomas Brante (2010, 868) kuvaa professioiden kehittyneen Euroopassa kolmessa vaiheessa. Perinteiset professiot, joihin luokitellaan tavanomaisesti lääkärien, lakimiesten, insinöörien ja professoreiden ammattikunnat, saivat vakiintuneen aseman jo 1800-luvulla. Tällä aikakaudella muodostuneet professiot ovat määrittäneet suuressa määrin tutkijoiden näkemyksiä siitä, mitä professioilla ylipäänsä tarkoitetaan.

Semiprofessiot, kuten sosiaalityön sekä hoito- ja opetusalan ammattiryhmät, kehittyivät hyvinvointivaltioiden rakennusvaiheessa toisen maailmansodan jälkeen. Näitä aloja on kutsuttu semiprofessioiksi siksi, että niiden tietoperusta ja auktoriteetti ovat olleet pääosin alisteisia muille professioille eikä niiden työn ydintä ole kyetty määrittämään riittävän yleisesti, systemaattisesti, täsmällisesti ja toistettavasti. Yliopistoissa ja korkeakouluissa tarjottava koulutus on vahvistanut semiprofessioiden asemaa. (Brante 2010, 868–869.) Professioiden ja semiprofessioiden kehityksen kannalta ratkaiseva ajanjakso oli Suomessa hyvinvointivaltion kasvuvaihe 1950-luvulta 1990-luvulle, jolloin korkea-asteen koulutuksesta muodostui niiden tärkein rakenneominaisuus (vrt. Konttinen 1991).

Esiprofessiot tarkoittavat Branten (2010, 869) mukaan uusia ammattiryhmiä, jotka ovat syntyneet uusliberalistisen markkinatalouden, verkostomaisen hallinnan ja uuden teknologian kehittyessä. Niiden edustajat tavoittelevat semiprofessioissa työskentelevien tavoin täysvaltaisen profession asemaa. Korkeakoululaitos on ottanut huomioon myös näiden asiantuntijoiden koulutustarpeet. Brante mainitsee lukuisia esimerkkejä näistä ryhmistä: tietojärjestelmäasiantuntijat, markkina-analyytikot, sijoitusasiantuntijat, ympäristön, kansainvälisen liikkuvuuden ja rikollisuuden asiantuntijat, matkailun ja viihteen ammattilaiset sekä perinteisten professioiden liitännäisenä muodostuneet hyvinvoinnin asiantuntijat, kuten naprapaattit, kiropraktikot ja hyvinvointivalmentajat. Lisäksi entiset julkisen sektorin ammatit, kuten poliisit ja lastentarhanopettajat, ovat vahvistaneet professionaalista asemaansa.

Perinteisillä professioilla, kuten lääketieteen erikoisalojen asiantuntijoilla, on edelleen laajin harkintavalta työtehtävissään sekä muita asiantuntija-aloja

vakiintuneemmat välineet alan tieto-ohjautuvuuden kehittämiseen. Semiprofessioiksi luokitellut ammattiryhmät ovat myös vahvistaneet tietoperustansa, ja näihin ryhmiin kuuluvien ammattilaisten harkintavalta on sosiaali- ja terveyspalveluissa merkittävää. Ammattikorkeakouluverkoston laajentaminen Suomessa mahdollisti uusprofessioiden laajenemisen hyvinvointipalveluissa ja toimeentuloturvassa. Uusia työntekijäryhmiä ovat esimerkiksi sosiaaliohjaajat, case managerit, palveluneuvojat, työkykyneuvojat ja rikosseuraamustyöntekijät. Nämä alat nojautuvat tietoperustassaan suuressa määrin vankempien professioiden tieteelliseen tutkimukseen, ja niiden työhön liittyvä harkintavalta on näitä aloja säänneltympää.

Professionalismi muuttaa tosin jatkuvasti luonnettaan. Profiessioiden katsotaan menettäneen yhteiskunnallista arvostustaan ja luottamustaan, tiedollista autonomiaansa ja harkinnan mahdollisuuksia työtehtävissä (esim. Evetts 2006). Työn autonominen kontrolli nähtiin perinteisten professioiden yhteydessä avainasiana, mutta puhdaspiirteistä professiota ei ole enää löydettävissä käytännössä. Perinteisten professioiden yhteiskunnallinen arvostus ja työn autonomia ovat vähentyneet samaan aikaan kun uudet alat, mukaan lukien hallinto, ovat vahvistaneet tietointensiivisyyttään ja ammatillisuuttaan. Professionalismi ei ole enää vain professioiden sisäisen kontrollin tai organisaatiosuhteen kysymys, vaan siihen sisältyy monitahoinen työn refleksiivinen kontrolli. Mirko Noordegraaf (2007) puhuu professionalismin hybridisoitumisesta tarkoittaen tällä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työn muuntumista ja erilaisten ohjauksiteettien kietoutumista toisiinsa. Ammatillisista on hänen mukaansa tullut yhä selkeämmin reflektiivisiä verkostotoimijoita samalla, kun he toimivat entiseen tapaan organisaationsa ja alansa edustajina. Freidsonin mainitsemat ohjauslogiikat (managerismi, professionalismi ja markkinakontrolli) kietoutuvat käytännössä toisiinsa. Eroja saattaa olla siinä, miten nämä kolme ohjauslogiikkaa ilmenevät eri asiantuntija-ammateissa ja erilaisissa yhteiskunnissa.

## **Ammatillisen harkinnan sääntelykeinot**

Molander ym. (2012) erottavat kahdenlaisia keinovalikoimia ammattilaisten tilivelvollisuuden ja heidän työhönsä sisältyvän harkinnan sääntelemiseksi. Rakenteellisen keinovalikoiman avulla on mahdollista säännellä ammattilaisten ja virkamiesten harkinnan alaa ja muodollisia menettelyjä, ja episteeminen keinovalikoima tukee ja varmistaa ammatillisen päättelyn tieto-ohjautuvuutta ja argumentaation laatua.

Molempien keinovalikoimien käyttöön ottamiseksi tarvitaan useimmiten lainsäädäntöä, mutta etenkin harkinnan alaa koskeva sääntely on lainsäädäntö- ja ohjeistoperusteista. Harkinnan alaa sääteleviä keinoja voivat olla palvelujen ja etuuksien saantiin liittyvät määräajat, etuusohjeet, laatusuositukset, yhtenäiset hoidon perusteet, valitus- ja oikaisumahdollisuudet, työntekijöiden toimivaltuuksien määrittäminen ja valvonnan järjestäminen. Nämä keinot perustuvat yleensä poliittis-hallinnollisiin päätöksiin, mutta niihinkin sisältyy ammatillis-tiedollisia ulottuvuuksia. Esimerkiksi etuus- ja palveluohjeistot sekä laatusuositukset ovat tavanomaisesti ammattilaisten valmistelemissä, vaikka ne hyväksytään poliittisin tai hallinnollisin päätöksin.

Ammatillisen harkinnan ennustettavuutta ja luotettavuutta on mahdollista varmistaa monin tietoon tukeutuvin keinoin. Molander ym. (2012) erottavat viidenlaisia keinoja harkinnan tieto-ohjautuvuuden vahvistamiseksi: formatiiviset, asiakastyötä tukevat, motivaatiota sääntelevät, deliberatiiviset ja osallistavat välineet. Formatiiiviset välineet liittyvät alan koulutukseen ja menettelyihin, joilla tietyn ammattiryhmän pätevyys varmistetaan. Asiakastyötä tukevista välineistä näyttöön tai tutkimustietoon perustuvat käytännöt ovat tulleet tärkeimmäksi kehityskohteeksi. Motivaatioon vaikuttavat välineet tarkoittavat työhön sisällytettäviä kannustimia. Deliberatiiviset välineet otetaan käyttöön harkinnan argumentaatioperustan parantamiseksi. Osallistavilla välineillä pyritään saamaan asiakkaat mukaan heitä itseään koskevaan päätöksentekoon.

## Harkinta tieto-ohjatuksi: vakuutuslääkärijärjestelmä ja lastensuojelu

Vakuutuslääkärit ovat useimmiten sivutoimisia eri alojen erikoislääkäreitä. He arvioivat etuushakijoiden toiminta- ja työkykyä, riskejä, haitan tasoja sekä syy-seuraussuhteita, ja heidän toteuttamansa harkinta liittyy etenkin sairaus- ja eläkevakuutukseen sekä muihin henkilövakuutuksen lajeihin. Sosiaalivakuutusjärjestelmässä vakuutuslääkäreiden etuusharkinta toteutuu yleensä kirjallisten hakemusten perusteella.

Sosiaalityö on semiprofessio, joka on yliopistollisen koulutuksen ja tutkimuksen vakiintumisen myötä professionaalistunut. Vakuutuslääkäritoiminnasta poiketen harkinta toteutuu sosiaalityössä työntekijöiden ja asiakkaiden henkilökohtaisen vuorovaikutuksen pohjalta. Sosiaalityön erikoistumisaloista kuntien lastensuojelutyö on harkinnan kannalta vaativaa, sillä siinä arvioidaan lapsen tai nuoren lastensuojelun tarve, laaditaan asiakassuunnitelmat sekä järjestetään avohuollon tukitoimet, kiireelliset sijoitukset ja huostaanotot sekä niihin liittyvä sijais- ja jälkihuolto. Lapsen etu, vanhempien odotukset ja muiden tahojen näke-

mykset ovat usein keskenään ristiriidassa, joten neuvotteleminen ja konfliktien ratkaisu nivoutuvat kiinteästi harkintatilanteisiin.

Näiden ammattiryhmien harkinnan tuloksena syntyvät hallintopäätökset ovat ratkaisevia asiakkaiden hyvinvoinnin ja elämänkulun kannalta. Suuri yleisö, media ja päätöksentekijät kohdistavat näihin työntekijäryhmiin toistuvasti epäluottamusta ja kritiikkiä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat työryhmät ovat siten selvittäneet äskettäin sekä vakuutuslääkärijärjestelmän että lastensuojelun kehittämistä (Toimenpideohjelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi 2012; Toimiva lastensuojelu 2013; Lastensuojelun laatusuositus 2013; Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014).

Syksyllä 2012 hyväksytyssä vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi laaditussa seitsensivuisessa toimenpideohjelmassa kuvataan uudistamisen virikkeenä olleet kansalaisten sosiaali- ja terveysministeriöön lähettämät palautteet. Niissä on ihmetelty toistuvasti sitä, että hoitavan lääkärin ja vakuutuslääkärin kannanotot poikkeavat toisistaan etuusratkaisuissa. Toimenpideohjelma nimeää järjestelmän läpinäkyvyyden ja kansalaisten luottamuksen vahvistamisen uudistamisen päätavoitteeksi. (Toimenpideohjelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi 2012.) Ohjelman sisältämiä toimenpiteitä valmistelemaan perustettiin ohjausryhmä ja viisi alaryhmää. Nämä työskentelivät vuoden ajan, ja työryhmän 94-sivuinen loppuraportti julkaistiin vuoden 2014 alussa. (Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014.)

Toimivaa lastensuojelua selvittänyt työryhmä julkisti 81-sivuisen loppuraporttinsa alkukesällä 2013, ja sen alatyöryhmä luovutti samanaikaisesti luonnoksen lastensuojelun laatusuosituksiksi. Selvitysraportissa mainitaan työryhmän asettamisen taustasta, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin, perheiden jaksamisen sekä palvelujen ja lastensuojelun tila ovat olleet huolestuneen keskustelun kohteena jo pitkään. Kriittiset arviot yleistyivät 1990-luvulla, kun lastensuojelun, erityisopetuksen ja lastenpsykiatrian kuormitus alkoi kasvaa nopeasti. Viime vuosina huolta ovat lisänneet tragediat, joissa lapsia on kuollut oman käden kautta. (Toimiva lastensuojelu 2013, 6.)

Kummatkin työryhmät ovat koonneet näkökohtia ja ehdotuksia työhön sisältyvän harkinnan laadun kehittämiseksi. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio keskittyy harkinnan laadun kysymyksiin, mutta lastensuojeluraportti kattaa tehtävänantonsa vuoksi harkinnan ohella muitakin näkökohtia ja sisältää jopa 54 kehittämissuositusta. Seuraavassa kootaan näistä muistioista tieto-ohjautuvuuteen liittyviä näkökohtia, vaikka kummatkin työryhmät ovat tehneet sekä harkinnan rakenteita että tieto-ohjautuvuutta koskevia ehdotuksia.

## Täydennys- ja erikoistumiskoulutus

Muodollinen korkea-asteen koulutus on tärkein harkinnan tieto-ohjautuvuutta vahvistavista formatiivisista välineistä. Laaja ammatillinen harkintavalta on mahdollinen vain, jos kyseiselle alalle on turvattu yliopistollinen peruskoulutus, erikoistumis- ja täydennyskoulutus sekä tieteellinen jatkokoulutus. Koulutukseen liittyneenä terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännön ja sosiaalihuollon kelpoisuuslainsäädännön tarkoitus on täydentää ammattilaisten tiedollisten pätevyyksien määrittelyä ja sulkea harkitsijoiksi epäpätevät alan ulkopuolelle. Sekä vakuutuslääkärit että lastensuojelun sosiaalityöntekijät saavat tehtäviinsä yliopistollisen peruskoulutuksen. Lastensuojelussa työskentelee lisäksi ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneita sosiaaliohjaajia. Kehittämisasiakirjoissa kiinnitetäänkin huomiota ennen kaikkea vakuutuslääkäreiden ja sosiaalityöntekijöiden yliopistollisen täydennys- ja erikoistumiskoulutuksen järjestämiseen.

Vakuutuslääkärit saavat vakuutuslääketieteellisen koulutuksen useimmiten työpaikkakoulutuksena kokeneen vakuutuslääkäriin ohjauksessa, ja suurin osa vakuutuslääkäreistä suorittaa vakuutuslääketieteen erityispätevyyden. Julkisessa keskustelussa on arvosteltu sitä, että koulutuksesta vastaavat pääosin vakuutusyhtiöt tai sosiaalivakuutuslaitokset itse. (Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014, 67.)

Työryhmä ehdottaa vakuutuslääketieteen yliopistokoulutuksen vahvistamista siten, että luotaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia vakuutuslääketieteen opetuksesta lääkäreiden perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksessa. Työryhmä esittää noin viiden opintopisteen laajuisen vakuutuslääketieteen yliopistollisen opintojakson aikaansaamista. Koulutuksen ensisijainen kohderyhmä olisi vakuutuslääkäreiksi aikovat, ja siihen voisivat osallistua muutkin lääkärit ja vakuutuslääketieteellisten asioiden parissa työskentelevät, muun koulutuksen saaneet henkilöt. Koulutuksen toteutuksesta vastaisi Helsingin yliopiston Hjelt-instituutti, mutta koulutusta tarjottaisiin valtakunnallisesti. (Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014, 72–73.)

Lastensuojelua selvittänyt työryhmä katsoo, että lastensuojelun täydennyskoulutusta järjestetään runsaasti, mutta se on sisällöltään kirjavaa ja kestoaltaan epäyhtenäistä. Selvitysryhmän mielestä valtakunnallisen SOSNET-verkoston kuuden yliopiston nykyisin järjestämä 120 opintopisteen lapsi- ja nuorisososiaalityön erikoistumiskoulutus painottuu kehittämis- ja tutkimusvalmiuksiin ja on liian pitkä asiakastyön käytännön kannalta. Selvitysryhmä esittää lastensuojelun erikoistumiskoulutuksen järjestämistä 30 opintopisteen laajuisena. Lisäksi ehdotetaan lyhyiden täydennyskoulutusten järjestämistä sekä oppaan laatimista lasten ja nuorten kanssa yleisissä palveluissa työskenteleville asiakastyön velvoitteista, tiedonvaihdosta ja salassapidosta. (Toimiva lastensuojelu 2013, 37, 39–42.)

## Näyttöön perustuva tieto asiakastyön tueksi

147

Ammatillinen tilivelvollisuus merkitsee veloitetta perustella etuus-, palvelu- ja hoitoratkaisut. Valintojen ja päätösten perustelut voivat olla enemmän tai vähemmän hyviä, ja kansalaisilla on oikeus vaatia mahdollisimman laadukkaita perusteluita. (Molander ym. 2012, 215.) Perusteluiden tietopohjan tieteellisestä laadusta ei ole aina täyttä varmuutta, sillä arvioiden mukaan terveydenhuollon toiminnasta enintään 20 prosenttia perustuu luotettavaan tutkimusnäyttöön (Kaila ja Korppi 2002). Riittävän tutkimustiedon puuttuessa hoito-, etuus- ja palveluratkaisut pohjautuvat monesti kokemustietoon ja vakiintuneisiin käytäntöihin.

Näyttöön perustuvasta lääketieteestä (*evidence based medicine, EBM*) alettiin hakea 1990-luvun alussa ratkaisua kliinisessä työssä toteutuvan harkinnan tueksi. Lääketieteellisen hoidon perusteena käytettävän tiedon laadun varmentaminen lähti liikkeelle kanadalaisen David Sackettin työryhmän kirjoituksista sekä brittiläisen lääkärin Arthur Cochranen työstä. Hän loi lähtökohdat maailmanlaajuiselle Cochrane-verkostolle, jossa arvioidaan lääketieteellisiä, hoitoon kohdistuvia tutkimuksia. (Kaila ja Korppi 2002.) Tutkimustulosten systemaattinen koonti, analysointi ja johtopäätösten teko on katsottu tarpeelliseksi siksi, että työkäytännöt vaihtelevat eikä kaikkien menetelmien hyötyjä ole tieteellisesti todennettu. Lisäksi työssä tarvittava tutkimustieto lisääntyy nopeasti. Tutkimusnäyttöön perustuvien hoitosuosittelujen laadinta on yleistynyt eri maissa, ja sähköiset tietokannat mahdollistavat kattavan tiedon levityksen. Lääkäriseura Duodecim tukee ja koordinoi hoitosuosittelujen laadintaa ja levitystä Suomessa. Käypä hoito -suositukset ovat riippumattomia, tutkimusnäyttöön perustuvia kansallisia hoitosuosituksia, joissa käsitellään suomalaisten terveyden ja sairauksien hoitoon ja ehkäisyyn liittyviä kysymyksiä. Asiantuntijoiden kesken laadittavat suositukset on tarkoitettu lääkäreille, terveydenhuollon ammattihenkilöstölle ja kansalaisille hoitopäätösten pohjaksi.<sup>1</sup>

Systemaattiseen tiedon koontiin ja sen laadun arviointiin perustuu myös kansainvälinen Campbell-verkosto, joka kokoaa tutkimuskatsauksia sosiaalialalta, kasvatuksesta ja koulutuksesta, työvoimapolitiikasta ja kriminaalipolitiikasta. Näyttöön perustuvien käytäntöjen kehittämisen ei ole ollut toistaiseksi mainittavaa asemaa sosiaalityössä, ja myös Campbell-verkoston merkitys on jäänyt vähäiseksi. Stakesista alkanut ja Innokylään<sup>2</sup> myöhemmin siirtynyt Hyvät käytännöt -ohjelma on jossain määrin korvannut sosiaalialalla lääketieteen näyttöperusteisuuden ideaa. (Korhonen ja Julkunen 2007; Korteniemi ja Borg 2008; Raunio 2010.)

---

1 Ks. <http://www.kaypahoito.fi>.

2 Ks. <http://www.innokyla.fi>.

Toiminnan tutkimus- tai näyttöperusteisuuden tavoitteet on kirjattu suomalaisen lainsäädäntöön. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 8 §:n mukaan ”terveydenhuollon toiminnan on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin”. Kelan kuntoutusetuuksia ja kuntoutusrahaetuuksia koskevassa laissa (566/2005) tavoite on ilmaistu varovaisemmin: ”– kuntoutuksen tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaista ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen”. Nykyisessä sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ei tällaista velvoitetta ole, mutta uutta sosiaalihuoltolakia koskevaan ehdotukseen on kirjattu säännös (50 §), jonka mukaan ”sosiaalihuollon on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua sekä perustuttava käytössä olevaan tutkimustietoon” (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012, 180).

Näytönastekatsaukset ja hoitosuositukset eivät korvaa lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattilaisen yksilöllistä arviota potilaan parhaasta mahdollisesta diagnostiikasta ja hoidosta. Siten ne eivät ratkaise loppuun saakka työssä kohdattavan harkinnan tilanteita. Näyttöön perustuva lääketiede rakentuu pääosin satunnaistettujen tutkimusten ja niiden meta-analyysien varaan. Huomattava osa interventioista ja hoidoista ei tule satunnaistettujen kokeiden piiriin, joten tieteelliseen näyttöön perustuvan tiedon hyödyntämisaala on rajallinen. Lääketieteen asiantuntijat ovat nostaneet keskusteluun näyttöperusteisuuden pulmia terveydenhuollossa (Louhiala ja Hemilä 2005a ja b), ja sosiaalityön tutkijat ovat olleet näyttöperusteisuuden suhteen vieläkin varauksellisempia (Rajavaara 2007; Pohjola ym. 2012).

Asiantuntijalääkäreiden työhön sisältyy systemaattista tutkimustiedon hyödyntämistä edellyttävää harkintaa muun muassa työkyvyttömyyden uhan arvioinnissa. Esimerkiksi työeläkejärjestelmän ammatillisen kuntoutuksen ratkaisuisa lääketieteen asiantuntijan on kyettävä ennakoimaan, millaisen uhan todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa hakijan työkyvylle seuraavan viiden vuoden aikana. Vakuutuslääkärijärjestelmän toimenpideohjelma ei tuo kuitenkaan esille näyttöperusteisuuteen liittyviä näkökohtia, ehkä siksi, että tutkimusnäyttöjen koonti ja suositusten laadinta ovat lääketieteissä jo vakiintuneet.

Lastensuojelun selvitysryhmä katsoo, että kun työntekijät vaihtuvat usein ja epäpäteviä työntekijöitä on paljon, näyttöön perustuvien hyvien käytäntöjen vähäisyys on erityisen huolestuttavaa. Selvitysryhmä pitää tärkeänä struktuuritujen, dokumentoitujen ja tutkimukseen perustuvien arviointimenetelmien hyödyntämistä lastensuojelutarpeen ja lapsen hyvinvointikehityksen arvioinnissa ja esittää Käypä hoito -suosituksia vastaavan järjestelmän perustamista lastensuojeluun. Lisäksi se tekee lukuisia ehdotuksia alan tutkimustiedon vankentamiseksi: kansallisen lapsi- ja perhetutkimuksen instituutin perustaminen, valtakunnallisen lapsi- ja perhetutkimuksen ohjelman käynnistäminen, tutkimushankkeiden, kuntakokeilujen ja kustannus-vaikuttavuusselvitysten käynnistäminen sekä

lastensuojelun rekistereiden kehittäminen. (Toimiva lastensuojelu 2013, 36–38, 50–52.)

## Harkinnan kannustimet

149

Molander ym. (2012, 224) arvelevat ammattilaisten työmotivaation vaikuttavan jonkin verran työtehtävissä toteutuvan harkinnan laatuun. Motivaatioon vaikuttamisen keinoja voivat olla kannustimien rakentaminen toimenkuviin, palkkaukseen ja muihin työsuhteen ehtoihin. Toisaalta he toteavat, ettei tulospalkkaus toimi itsestään selvästi tehokkaana harkinnan laadun kannustimena. Asiakasmäärän lisääntyminen voi heikentää etuusharkinnan laatua, ja pelkästään laatuun keskittyviä kannustimia on vaikea rakentaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten katsotaan olevan professionaaliseen palveluideaaliin sitoutuneita. Siten heitä saattavat motivoida mahdollisuudet tehdä riittävän hyvää työtä, työtehtävien autonomia sekä alan ura- ja koulutusmahdollisuudet pikemminkin kuin välittömät taloudelliset kannustimet. Kannustimet eivät kehittämissasiakirjojen perusteella näytä olleen esillä sen paremmin vakuutuslääkärijärjestelmää kuin lastensuojeluakaan selvittäneissä työryhmissä.

## Päätösten perustelut

Päätösten perusteleminen sisältyy suomalaisen oikeusvaltion periaatteisiin, ja kansalaisille perustelujen saannin oikeus turvataan jo perustuslaissa. Päätösten perustelujen kehittämisen keinoja voidaan kutsua deliberatiivisiksi välineiksi. Niiden avulla pureudutaan argumentteihin, joihin tukeutuen harkintavaltaa käyttävät muotoilevat etuus- ja palvelupäätökset. Harkinnan argumentaatio-perustan tarkastelu voi toteutua työntekijöiden keskinäisillä areenoilla tai suuren yleisön foorumeja hyödyntäen. Työntekijöiden kesken ratkaisujen perustelujen punninta voi toteutua esimerkiksi tietojärjestelmiin kirjattuja etuuspäätöksiä selvittämällä sekä erilaisin työ- ja konsensuskokouksin. Suuren yleisön foorumit voivat hyödyntää esimerkiksi sosiaalista mediaa, kansalais- ja asiakasraateja sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kansalais- ja edunvalvontatoimintaa. (Molander ym. 2012, 224–226.)

Vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistä käsitelleen työryhmän mukaan asianmukaisilla päätöksen perusteluilla on suurin merkitys etuutta tai korvausta hakeneelle henkilölle. Perustelut ohjaavat ja yhdenmukaistavat ratkaisukäytäntöjä, joten niillä on merkitystä muillekin tahoille. Työryhmä kiinnittää huomiota perusteluissa käytetyn kielen asiallisuuteen, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen.

Se painottaa sosiaalivakuutuslaitosten ja muutoksenhakulautakuntien perustelujen kehittämistä etenkin lääketieteellisten seikkojen osalta. Työryhmä toivoo vakuutuslaitosten päätösten perustelujen parantamista valitusten vähentämiseksi. Työryhmä esittää, että tapaturmalautakuntaan, työeläkelaitoksen muutoksenhakulautakuntaan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan perustettaisiin osa-aikainen lääkärin virka. Hankalia lääketieteellisiä kysymyksiä tulisi ratkoa näiden lautakuntien niin sanotuissa vahvennetuissa jaostoissa, joissa olisi läsnä useampi lääkäri. Lisäksi työryhmä ehdottaa etuuslakeihin täydentävät säännökset päätösten perustelemisesta sekä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia koskeviin lakeihin säännökset jäsenten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. (Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014, 33–57.)

Lastensuojelun selvitysryhmä ei nosta suoranaisesti esille lastensuojelun päätösten perusteluita vaan keskittyy dokumentoinnin ja arvioinnin menettelyihin, joiden avulla perusteluihin päädytään. Selvitysryhmä pitää pulmallisena sitä, että vaikka lastensuojelussa tehdään runsaasti arviointeja lasten ja perheiden tilanteesta, arvioinnin välineitä ja menetelmiä on kuvattu niukasti. Selvitysryhmän mielestä lastensuojeluprosessin keskeisiin vaiheisiin tulisi kehittää yhtenäiset toimintamallit ja lastensuojelun moniammatillisten asiantuntijaryhmien tehtäviä tulisi selkeyttää. Kuntien käytäntöjen vaihtelevuudesta johtuen selvitysryhmä pitää tärkeänä, että luotaisiin kansallisesti välineitä toiminnan yhdenmukaisuuden vahvistamiseen. Selvityksessä esitetään, että suunnitteilla olevien erityisvastuualueiden tehtäviin kuuluisi omalla alueellaan vastuu lastensuojelun valtakunnallisten ohjeiden ja suositusten yhdenmukaisesta tulkinnasta, hyvien käytäntöjen käyttöönotosta ja työmenetelmien yhtäläisestä tasosta. Lisäksi selvitysryhmä esittää tarkennettavaksi lastensuojelun asiakirjoja koskevia säännöksiä. (Toimiva lastensuojelu 2013, 36–38, 65.)

## Asiakkaat harkinnan osallisiksi

Osallistavat välineet harkinnan tieto-ohjautuvuuden kehittämiseksi tarkoittavat palvelujen ja etuuksien käyttäjien tai muiden osallisten mahdollisuutta osallistua palvelu- ja hoitoratkaisuja koskevaan päätöksentekoon (Molander ym. 2012, 226–227). Perinteisessä professionalismissa ammattilainen katsottiin asiakkaan tilanteen pääasialliseksi harkitsijaksi, ja asiakas sai puutteellisen tietonsa vuoksi tyytyä tämän tekemiin ratkaisuihin. Yleisen koulutustason nousun myötä kuilu asiakkaan ja asiantuntijan tiedon välillä on kaventunut, joten asiakkaan tai potilaan osallisuuden ja valinnanmahdollisuuksien vahvistaminen on ollut pitkään tavoitteena sosiaali- ja terveystieteissä.

Asiakkaat on alettu nähdä yhtäältä palvelujen ja etuuksien kuluttajina ja toisaalta äänivaltaisina osallisina omia asioitaan koskevassa päätöksenteossa.

Kun terveydenhuollon kehittämisessä painopiste on ollut kuluttajuuden vahvistamisessa, sosiaalihuollon kehittämisessä on enemmän esillä asiakkaan äänivaltaisuuden lisääminen. Terveydenhuollon asiakkaan asemaa kuluttajana vahvistettiin terveydenhuoltolaissa (1326/2010) oikeuksilla valita hoitopaikkansa. Uuden sosiaalihuoltolain valmistelussa painotetaan muun muassa asiakkaiden kokemusasiantuntijuuden hyödyntämistä palvelujen toteutuksessa ja kehittämisessä (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012, 14).

Sekä vakuutuslääkärijärjestelmää että lastensuojelua selvitellet työryhmät pureutuvat asiakkaiden osallisuuden lisäämisen mahdollisuuksiin. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistiossa luotetaan kansalaisten osallisuuden vahvistamiseen viestinnän keinoin. Työryhmä pitää tärkeänä, että kansalaiset saavat tietoa siitä, miten erilaiset etuudet toimivat ja millaisia vaiheita niiden käsittelyssä ilmenee. Tällöin kansalaiset tietävät paremmin, mitä he voivat järjestelmältä odottaa ja miten he voivat sen toimintaan reagoida. Työryhmä ehdottaa myös suullisten käsittelyjen lisäämistä muutoksenhakulautakunnissa asian ratkaisun oikeellisuuden varmistamiseksi. (Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ... 2014, 13–22, 58–64.)

Lastensuojelun selvitysyöryhmän mukaan lasten, nuorten ja vanhempien kokemuksia ja mielipiteitä ei ole tähän mennessä kuultu riittävästi ja otettu huomioon lastensuojelua toteutettaessa. Käyttäjia ei myöskään vielä osata riittävästi hyödyntää palvelujen arvioinnissa ja kehittämisessä. Työryhmä painottaa lapsilähtöistä työskentelyä sekä kokemuksen tuoman asiantuntijuuden vahvistamista lastensuojelussa. Raporttiin sisältyy ehdotus kokemusasiantuntijaryhmistä säätämisestä lastensuojelulaissa. Siinä nostetaan esille osallistava dokumentointi lupaavana työmenetelmänä, jonka avulla asiakasperheelle tarjoutuu mahdollisuus pohtia rauhassa omaa tilannettaan sekä kirjausten paikkansapitävyyttä. (Toimiva lastensuojelu 2012, 33, 37–38.)

## **Harkintavalta muutoksessa: hyöty ratkaisee**

Vakuutuslääkäritoiminnan ja lastensuojelun harkinnan laadun kehittäminen sisältää edellisten muistioiden perusteella keskenään samankaltaisia tavoitteita ja keinoja: alan täydennys- ja erikoistumiskoulutus, tieteellisiin näyttöihin perustuva toiminta, päätösten perustelujen kehittäminen sekä kansalaisten osallisuuden vahvistaminen. Nämä keinot on tarkoitettu harkinnan tieto-ohjautuvuuden vahvistamiseen ja ne tukeutuvat osin professionaaliseen ohjaukseen. Ne vahvistavat myös työntekijöiden asemaa professionaalisisina asiantuntijoina.

Tutkijat ovat kuitenkin jo pitkään keskustelleet sosiaali- ja terveysalojen professioiden aseman menetyksestä eli deprofessionalisaatiosta (esim. Andrews ja Waerness 2013). Vielä 1980-luvun keskustelussa painotettiin professioiden ja byrokratioiden keskinäistä ristiriitaisuutta, ja esitettiin näköaloja ammattilaisten aseman heikentymisestä byrokraattisen ohjauksen paineissa. 2000-luvulta alkaen professionalismien muutos on liitetty hyvinvointivaltion kasvukauden päättymiseen, julkisen sektorin markkinaistumiseen sekä sosiaali- ja terveysalojen lisääntyviin kustannuspaineisiin.

Yrityssektorilta käyttöön otetut johtamisopit määrittävät *New Public Management* -ohjausajattelun läpimenon myötä lisääntyvästi sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työtä. Markkinaehtoisuus muovaa myös työntekijöiden harkintavaltaa ja kriteerejä, joiden perusteella harkinta toteutetaan. Siten etuuksien ja palvelujen ratkaisutyössä argumentaation painopiste lienee lisääntyvästi siirtynyt käytettävissä olevista voimavaroista ennakoitaviin tuloksiin ja vaikutuksiin. Harkintavaltaa käytettäessä erilaisten ratkaisujen taloudelliset hyödyt tulee ottaa punnittaviksi, ja hoitojen, palvelujen ja etuusratkaisujen kustannus-vaikuttavuutta koskevalle tiedolle on tullut suuri kysyntä. Niukuuden oloissa kysymykset hoitojen ja palvelujen priorisoinnista koskettavat järjestelmätasolla kaikkien sosiaali- ja terveysasiantuntijoiden työtä.

Riittävän avun tarjoaminen asiakkaille on vaativaa silloin, kun eri alojen asiantuntijoiden määriä ei voida ainakaan kasvattaa. Tietoteknologia ja -järjestelmät ohjaavat enenevästi harkintavallan käyttöä, ja niiden merkitystä harkitsemisen käytäntöjen kannalta kannattaisi tutkia huolellisesti. Harkinnan on arveltu yksityiskohtaistuneen, mutta tästäkin on toistaiseksi vain vähän tutkimustietoa käytettävissä. Mahdollisista muutoksista huolimatta professionalismin näyttää julkiseen ohjaukseen ja markkinoihin liittyneenä säilyttäneen asemansa harkintavallan sääntelyn keskeisenä mekanismina. Jos luottavaisuus professionaalisen ohjauksen toimivuuteen hiipuu yhteiskunnassa, ei liene luottamista myöskään yksittäisten ammattilaisten harkintaan.

## Lähteet

Andrews TM, Waerness K. Deprofessionalization of a female occupation. Challenges for the sociology of professions. *Current Sociology* 2013; 59 (1): 42–58.

Brante T. Professional fields and truth regimes. In search of alternative approaches. *Comparative Sociology* 2010; 9 (6): 843–886.

Evetts J. Trust and professionalism. Challenges and occupational changes. *Current Sociology* 2006; 54 (4): 515–531.

- Evetts J. A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology* 2011; 59 (4): 406–422.
- Freidson E. *Professionalism. The third logic*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2001.
- Haapakoski K. Eliot Freidsonin professioteoreettinen lähestymistapa. *Professio-kritiikin ja professionalismin puolustuksen välissä*. *Sosiologia* 2013; 50 (1): 1–14.
- Kaila M, Korppi M. Mitä on näyttöön perustuva lääketiede? *Suomen Lääkärilehti* 2002; 57 (44): 4467–4471.
- Kallio J. *Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet*. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108, 2010.
- Kiviniemi M. *The improvement of the public services. Quality, conditions and development as factors of evaluation*. Helsinki: Administrative Development Agency, 1988.
- Konttinen E. *Perinteisesti moderniin. Profioiden yhteiskunnallinen synty Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 1991.
- Korhonen S, Julkunen I. *Vuorovaikutuksella vaikuttavuuteen. Sosiaalialan hyvät käytännöt työn kehittämisen ja ohjaamisen välineenä. Hyvät käytännöt -ohjelman loppuraportti*. Helsinki: Stakes, 2007.
- Korteniemi P, Borg P. *Kohti näyttöön perustuvaa ammatillista käytäntöä?* Helsinki: Stakes, Työpapereita 23, 2008.
- Kuuva N. *Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännön johdonmukaisuus. Vakuutuslääkäreiden harkintavalta mielenterveyssyihin perustuvien työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännössä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2010.
- Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 566/2005.
- Lastensuojelun laatusuositus. *Työryhmän esitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 20, 2013. Saatavissa: <[http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/\\_julkaisu/1858958](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/_julkaisu/1858958)>. Viitattu 28.6.2013.
- Lipsky M. *Stee-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.
- Louhiala P, Hemilä H. *Näyttöön perustuva lääketiede – hyvä renki mutta huono isäntä*. *Duodecim* 2005a; 121 (12): 1317–1325.
- Louhiala P, Hemilä H. *Näyttöön perustuva lääketiede rakentuu paljolti satunnaistettujen tutkimusten ja niiden meta-analysien varaan*. *Duodecim* 2005b; 121 (13): 1448–1449.
- Molander A, Grimen H, Eriksen EO. *Professional discretion and accountability in the welfare state*. *Journal of Applied Philosophy* 2012; 29 (3): 214–230.
- MOT Kielitoimiston sanakirja. Helsinki: Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone, 2012.
- Muuri A. *Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää?* Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 178, 2008.
- Noordegraaf M. *From “pure” to “hybrid” professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains*. *Administration & Society* 2007; 39 (6): 761–785.
- Pohjola A, Kempainen T, Väyrynen S, toim. *Sosiaalityön vaikuttavuus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 2012.

Rajavaara M. Sosiaalityön ammatillistumisesteet. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia 6, 1983.

Rajavaara M. Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84, 2007.

Raunio K. Onko näyttöön perustuvalla käytännöllä tulevaisuutta sosiaalipalveluissa? Janus 2010; 18 (4): 387–395.

154

Rothstein B. Just institutions mater. The moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21, 2012.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Sosiaalimenot ja rahoitus 2011. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 5, SVT, 2013.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Suomen tilastollinen vuosikirja 2012. Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 2012.

Terum LI, Nergård TB. Utførepensjon og likebehandling. Legar og trygdefunksjonærar som portvaktar ved fordeling av offentlege gode. Julkaisussa: Bay A-H, Hvinden B, Koren C, toim. Virker velferdsstaten? Oslo: Høgskoleforlaget, 2001.

Terveysihuoltolaki 1326/2010.

Toimenpideohjelma vakuutuslääkärjärjestelmän kehittämiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2012. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/vakuutuslaakarit>>. Viitattu 28.6.2013.

Toimiva lastensuojelu. Selvitysryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 19, 2013. Saatavissa: <[http://stm.fi/julkaisut/nauta/-/\\_julkaisu/1858918#fi](http://stm.fi/julkaisut/nauta/-/_julkaisu/1858918#fi)>. Viitattu 28.6.2013.

Vakuutuslääkärjärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 1, 2014. Saatavissa: <[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=9882185&name=DLFE-28607.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-28607.pdf)>. Viitattu 5.2.2014.



## **Pertti Honkanen**

### 156 Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset sosiaalisena ja oikeusturvakysymyksenä

#### **Johdanto**

Työurien pidentäminen on viime vuosina nostettu monissa ohjelmallisissa asiakirjoissa ja selvityksissä keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi. Osa tätä diskurssia ovat vaatimukset eläkkeelle siirtymisiän nostamisesta, johon keinoiksi nähdään muun muassa vanhuuseläkeiän korottaminen ja varhaiseläkevaihtoehtojen karsiminen. Tavoitteena on myös vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä, mihin toivotaan voitavan vaikuttaa muun muassa työoloja parantamalla sekä työterveyshuoltoa ja kuntoutusta kehittämällä.

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa viitataan työurien pidentämiseen kymmenkunta kertaa ja työkyvyttömyyden ehkäiseminen mainitaan myös useamman kerran tavoitteena. Ohjelmassa sanotaan:

”Työkyvyttömyys on merkittävin työuraa lyhentävä tekijä. Siksi hallitus painottaa työkyvyttömyyden ehkäisemistä ja osatyökykyisten työmahdollisuuksien parantamista työurien pidentämisessä. Tämä edellyttää etenkin terveyden edistämisen sekä työterveyshuollon, kuntoutuksen ja työelämän kehittämistä. Erityistä huomiota kiinnitetään mielenterveys- ja päihdeongelmien ehkäisyyn ja hoidon tehostamiseen, hoitoon ohjaamiseen työpaikoilla ja sen toteutumiseen sekä työhön paluun helpottamiseen.” (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 64.)

Keskustelussa ja selvityksissä viitataan muun muassa terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen prosesseissa oleviin puutteisiin, viipeisiin ja tiedonkulun ongelmiin. Esimerkiksi sairauspoissaolot eivät ole tulleet aina riittävän varhaisessa vaiheessa Kelan tietoon, minkä vuoksi työkyvyn selvittäminen ja kuntoutuksen aloittaminen voivat viivästyä. Työttömien terveysongelmat eivät välttämättä lainkaan tule viranomaisten tietoon kirjoittamatta jätettyjen sairauslomien vuoksi. Samoin viipeet hoitoon pääsyyssä voivat pitkittää sairauspoissaoloja ja johtaa jopa työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen ennen kuin hoitotoimenpiteet ovat edes alkaneet. (Kuuva 2011.) Eläke- ja kuntoutuslakien uudistamisen

yhteydessä viime vuosikymmeninä on korostettu kuntoutuksen ensisijaisuutta työkyvyttömyyseläkkeisiin nähden. Vuonna 1991 säädettiin, että kuntoutustarve tulisi selvittää viimeistään silloin, kun vakuutettu on saanut sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa 60 päivää. Muun muassa edellä mainituista syistä tämä on toteutunut kuitenkin puutteellisesti.

Yksilöihin kohdistuvat paineet ovat tässä tilanteessa ristiriitaisia, eivätkä erilaiset ohjelmalliset asiakirjat ja selvitykset tavoita sen kaikkia puolia. On täysin työkykyisiä henkilöitä, jotka ponnistuksistaan huolimatta eivät saa tai löydä ansio-työtä ja jotka joutuvat olemaan kenties vuosikausia työttöminä. Toisaalta on itsensä työkyvyttömiksi kokevia henkilöitä, jotka eivät pääse työkyvyttömyyseläkkeelle hoitavan lääkärin kirjoittamista todistuksista ja suosituksista huolimatta ja joilla tämän ongelman ratkaisu voi kestää useita vuosia. Työelämässä asetetut vaatimukset kovenevat samaan aikaan, kun terveiden elinvuosien katsotaan lisääntyvän. ”Samalla kun vanhuutta lykätään elämäkkaassa yhä kauemmas (yli 80-vuotiaisiin) työelämä on alkanut määrittää meidät vanhaksi yhä aikaisemmin.” (Julkenen 2001, 198). Usein keskusteluissa jää huomiotta se, että eläkkeelle siirtyminen ei ole ainoa työelämästä poistumisen reitti, vaan monissa tilanteissa eläkkeelle siirtymistä edeltää pitkä työttömyyskausi tai muuten hyvin rikkiäinen työura.

Työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkäämisen kohtaavat vuosittain tuhannet suomalaiset. Hylkäys aiheuttaa eläkkeen hakijalle usein vaikean tilanteen. Seurauksena voi olla pitkä valitusprosessi ja toimeentulon epävarmuus. Prosessia kohtaan on paljon tyytymättömyyttä, joka tulee esille yleisönosastokirjoituksissa, kansanedustajille lähetettävissä kirjeissä, eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa ja ajoittain myös erilaisissa televisiodokumenteissa ja sosiaalireportaaseissa. Kun sosiaali- ja terveysjärjestöjen hankkeessa vuosina 1998–2001 kerättiin tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitsevien ”kohtuuttomista tilanteista”, työkyvyttömyyseläkkeen tai kuntoutustuen epääminen oli yleisin kyselyyn vastanneiden ongelma (Metteri 2004). Tällaiset tapaukset korostuvat myös tuoreissa kohtuuttomia tilanteita, väliinpuotoamista ja poiskäännyttämistä käsittelevissä väitöstutkimuksissa (Metteri 2012; Määttä 2012).

Vuonna 2010 hyväksytyssä sosiaaliryöön lisensiaattityössä kuntoutustyöhön perehtynyt tekijä kuvaa kokemuksiaan seuraavasti:

”Vuosien varrella olen tavannut useita naisia ja miehiä, joiden työkyvyttömyyseläkkeet oli hylätty vähintään kerran. Useimmiten he olivat joutuneet hylkäskierteeseen. He olivat saattaneet hakea eläkettä jo vuosia – pisimmät hakuprosessit olivat kestäneet kymmenen vuotta. Keskusteluissa kävi ilmi, että hakijoiden kokonaistilanne heikentyi hakuprosessiin kuuluvien vuosien varrella. Perussairaudet, joiden perusteella työkyvyttömyyseläkettä haettiin, harvoin parantuivat ja lisänä tuli psyykkisen kunnon romahtaminen. Tilanteen jatkuminen vaikutti heidän taloudelliseen tilanteeseen heikentävästi.”

Erään haastatellun henkilön tilannetta kuvataan seuraavasti:

”Hylkäys vaikuttaa psyykkiseen kuntoon, koska eläkkeen hylkäys ei ole vain eläkkeen hylkäys vaan siinä kosketetaan myös hakijan ihmisarvoa. Hakija hylätään kokonaisvaltaisesti. Hakemusten uudelleen täyttäminen, muutoksenhaku ja byrokratian kentässä toimiminen vie voimia.” (Loikkanen 2010.)

158

Tapauksista, joissa hyvinkin perusteellisten tutkimusten jälkeen työkyvyttömyyseläkettä puoltavat hakemukset hylätään, on paljon kertomuksia. Työmarkkinoiden kansainvälistyminen tuo kertomuksiin uuden piirteen: henkilöt, jotka ovat työskennelleet eri maissa, ovat voineet saada eri valtioista ristiriitaisia päätöksiä työkyvyttömyyseläkkeestä, esimerkiksi Ruotsista myönteisen ja Suomesta kielteisen – tai päinvastoin.

Itsestään selvää toki on, ettei tällaisen prosessin ikäviltä puolilta ja yksilön kokemilta pettymyksiltä voida koskaan kokonaan välttyä. Työkyvyttömyyden arvioinnissa tarvitaan harkintaa ja useiden erilaisten kriteerien soveltamista. Epäilemättä on paljon tilanteita, joissa työkyvyttömyyden määrittely ei ole yksiselitteistä tai joissa kyse on hankalasta rajanvedosta. Eläkeratkaisujen väistämätön harkinnanvaraisuus on ilmeinen syy työkyvyttömyyden arvioinnissa koettuihin vaikeuksiin ja näkemyseroihin. (Virta 2001.) Työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen on sitä paitsi taloudellisesti merkittävä päätös, jossa tarvitaan kontrollia ja tarkkuutta. Päätöskäytännön yhtenäisyys ja kansalaisten tasaveroinen kohtelu ovat tärkeitä tavoitteita, joihin tulilinjalle joutuneet vakuutuslääkärit samoin kuin muutoksenhakuelinten edustajat oikeutetusti vetoavat.

Kuitenkin se, että keskustelu prosessin ongelmista jatkuu vuodesta toiseen, ja se, että hylkäystapausten määrä ja osuus on vuosittain melko suuri, antaa aiheen kysyä, eikö prosessissa olisi jotakin korjattavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2009 puhutaan järjestelmää kohtaan tunnetusta epäluottamuksesta. Oikeusasiamiehen mielestä ”työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely voisi olla nykyistä keskustelelevampaa ja avoimempaa” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus ... 2009, 230). Vuoden 2001 kertomuksen yhteydessä oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio totesi:

”– erityisesti työkyvyttömyyseläkeasioissa koko järjestelmää kohtaan näkyy tunnettavan kovin vähän luottamusta. Tosin työkyvyttömyyseläkkeen hakijoista yli 80 prosenttia saa myönteisen päätöksen hakemukseensa, mutta kielteisen ratkaisun saajista useat jäävät vuosia jatkuvaan hakemus- ja valituskierteeseen. Ainakin heidän kohdallaan luottamus päätöksentekojärjestelmään on vähäistä.” (Paunio 2002.)

Oikeusasiamiehen päätöksissä ja kertomuksissa on kiinnitetty huomiota valitusten pitkiin käsittelyaikoihin, eläkepäätösten niukkoihin ja ylimalkaisiin

perusteluihin sekä vakuutuslääkäreiden ja muutoksenhakuelinten riippumattomuuden takaamiseen. Vakuutusosoikeuden toimintaa koskevassa lausunnossaan oikeusasiamies toteaa:

”Muutoksenhakijoiden on vaikea ymmärtää sitä, että heidän terveydentilaansa papereiden perusteella arvioiva lääkäri päätyy arvioissaan toiseen lopputulokseen kuin hoitava lääkäri. Epäluottamusta lisää se, että muutoksenhakijalla ei ole mahdollisuutta saada lääkärijäsenen kannanottoa nähtäväkseen.” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus ... 2009; ks. myös Paunio 2008.)

Yksittäisiä kanteluja käsitellessään oikeusasiamies ei kuitenkaan yleensä puutu ratkaisun sisältöön, vaan ”vastauksissa joudutaan usein toteamaan, että viranomainen tai tuomioistuin oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus ... 2011, 263).

Myös oikeusoppineiden kesken on erilaisia näkemyksiä järjestelmän toimivuudesta. Tästä on osoituksena korkeimman oikeuden presidentin vakuutusosoikeuteen kohdistama julkinen arvostelu liian tiukasta linjasta eläkeasioiden käsittelyssä (Helsingin Sanomat 18.6.2012). Tätä lausuntoa seurasi lehdistössä useita kirjoituksia, joissa nykyistä järjestelmää ja käytäntöä joko puolustettiin tai arvosteltiin.

Vuoden 2010 valtiopäivillä eduskunnassa oli käsitellyssä hallituksen esitys vakuutusosoikeuslain muuttamisesta. Uudistuksen tavoitteeksi todettiin asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja joustavoittaminen sekä vakuutusosoikeuden toiminnan avoimuuden lisääminen ja oikeusvarmuuden säilyttäminen korkealla tasolla. Lakiesityksen perusteluissa todettiin muun muassa vakuutusosoikeuden lääketieteelliseen arviointimenettelyyn kohdistunut arvostelu ja tarve saattaa se nykyistä läpinäkyvämmäksi (HE 281/2010). Esityksen käsittely raukesi vaalikauden päättymisen myötä. Sosiaali- ja terveysministeriö on lokakuussa 2012 julkaissut ohjelman vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi. Ohjelma sisältää useita kehittämis- ja selvityskohteita, joiden tarkoituksena on lisätä vakuutuslääkärijärjestelmän läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta järjestelmään. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.)

Kun ongelmakenttää analysoidaan, on aluksi eroteltava erilaiset työkyvyttömyyseläkkeet. Lukumääräisesti useimmat hylkäykset koskevat tavallisia työkyvyttömyyseläkkeitä, jotka ovat osa ansioeläke- ja kansaneläkejärjestelmää. Vuosina 1985–2003 rinnakkaisena mahdollisuutena oli yksilöllinen varhaiseläke, jossa ehdot olivat normaalia työkyvyttömyyseläkettä jonkin verran lievemmat. Näissä etuuslajeissa eläkelaitoksen on tehtävä päätös siitä, onko henkilö työkyvytön vai ei (tai mahdollisesti oikeutettu osatyökyvyttömyyseläkkeeseen ansioeläkejärjestelmässä). Tapaturma-, liikenne- ja potilasvahinkovakuutuksessa vakuutuslaitoksen on otettava kantaa myös siihen, mikä on työkyvyttömyyden tai haitan syy eli johtuuko vamma tai sairaus nimenomaan esimerkiksi työtapaturmasta, vai onko

sillä jokin muu syy. Tämä voi vaikuttaa merkittävästi maksettavan eläkkeen tasoon, ja näytöstä voidaan kiistellä. Julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan kiistatapauksissa on melko tavallista, että vakuutusyhtiö katsoo vamman ainakin osittain johtuvan muusta syystä kuin tapaturmasta, esimerkiksi iän mukanaan tuomista vaivoista. Tällainen päätös sisältää enemmän elementtejä kuin tavallisen eläkehakemuksen ratkaisu ansio- ja kansaneläkejärjestelmissä.<sup>1</sup> Seuraavassa keskitytään ansio- ja kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeisiin.

Otsikon mukaisesti ongelmakenttää voi jäsentää kahteen osaan. Toisaalta kyse on hylkäyspäätöksen saaneiden sosiaalisesta tilanteesta ja toimeentulosta. Toisaalta kyse on hylkäyspäätökseen johtavan hallinnollisen ja juridisen prosessin arvioinnista ja potilaiden mahdollisista oikeusturvan ongelmista. Kahdessa seuraavassa luvussa paneudutaan ensin sosiaalisen tilanteen kartoittamiseen ja sen jälkeen palataan hallinnollisen ja juridisen prosessin arviointiin. Sosiaalisen tilanteen kartoittamisessa käytetään hyväksi rekisteritietoa, niin sanottua Kela-Stakes-aineistoa, jossa on Kelan etuusrekisterien, Stakesin (nykyisin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen) ylläpitämän toimeentulotukirekisterin sekä työhallinnon rekisterien tietoja vuoden 2006 lopun tilanteessa, muun muassa tietoja työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäyspäätöksistä usealta vuodelta. Kelan työkyvyttömyyseläkepäätökset ovat osittain päällekkäisiä ansioeläkejärjestelmän eläkepäätösten kanssa, joten aineistosta tehtävät päätelmät eivät rajoitu yksinomaan Kelan eläkettä hakeneisiin.

## Työkyvyttömyyden määrittely

Keskustelua ja jäljempänä esitettäviä tilastoja tulkittaessa on huomattava, että eri eläkelakien määrittely työkyvyttömyydestä on hieman erilainen (vrt. Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäämiseen liittyvien ... 2002). Yhteistä on lääketieteellinen lähtökohta: on todettava ”sairaus, vika tai vamma”, joka aiheuttaa työkyvyttömyyden. Sen lisäksi työkyvyttömyyden määrittelyyn vaikuttavat niin sanotut sosiaalis-taloudelliset tekijät, joiden paino ja kuvaus vaihtelevat eri laeissa. Valtion ja kuntien eläkelaeissa on niin sanottu ammatillinen työkyvyttömyyden määritelmä: työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää, jos henkilö palvelussuhteen kestäessä ”on tullut sairauden, vian tai vamman takia kykenemättömäksi virkaansa tai työhönsä”. Tämä muotoilu sitoo työkyvyttömyyden siihen työhön tai virkaan, jossa henkilö työskentelee. Työkykyä arvioitaessa otetaan myös huomioon ”jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän.” (Kun-

1 Esimerkkejä työtapaturmaeläkkeiden hylkäämisestä esittävät Julkunen ym. 2004.

nallinen eläkelaki 549/2003; Työntekijän eläkelaki 365/2006; Valtion eläkelaki 1295/2006; Kansaneläkelaki 568/2007.)

Ansioläkelakeihin, toisin kuin kansaneläkelakiin, sisältyy työkyvyttömyyden määrällinen arviointi. Jos työkyky on heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla, työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää. Täysi työkyvyttömyyseläke edellyttää vähintään kolmen viidesosan heikentymistä työkyvyssä, muussa tapauksessa syntyy oikeus osatyökyvyttömyyseläkkeeseen.

Kaikissa eläkelaeissa on nyt myös kohta, jonka mukaan 60 vuotta täyttäneillä työkyvyttömyyden arvioinnissa otetaan huomioon muita seikkoja. Tämä lisäys liittyy yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttamiseen vuoden 2005 eläkeuudistuksessa. Kansaneläkelaiissa ja työntekijän eläkelaiissa on lyhyt toteamus, että tällöin painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta, mutta valtion ja kuntien eläkelaeissa on laajempi työuran pituuteen, työn vaativuuteen ja vastuullisuuteen sekä työn aiheuttamaan rasittuneisuuteen ja kuluneisuuteen viittaava määritelmä.

Kansaneläkelaiissa työkyvyttömyyden määrittely on niukkasanaanisin, jos sitä verrataan kolmeen eri ansioläkelakiin. Se ehkä antaa eniten harkintavaltaa eläkettä myönnettäessä. Toisaalta kansaneläkelaiissa on muista eläkelaeista puuttuva momentti, jonka mukaan työkyvyttömyyseläke myönnetään aina pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle, samoin kuin henkilölle, joka sairautensa, vikansa tai vammansa vuoksi on pysyvästi niin avuttomassa tilassa, ettei voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua.

Julkisen sektorin ammatillisen työkyvyttömyyden määritelmä mahdollistaa muita helpomman tien eläkkeelle, koska silloin soveltuvuutta muuhun työhön ei välttämättä tarvitse selvittää. On kuitenkin huomattava, että tämä määritelmä pätee vain, jos työkyvyttömyys on alkanut palvelussuhteen kestäessä. Käytännössä voi olla vaikea selvittää, miten nämä erilaiset määrittelyt vaikuttavat ratkaisukäytäntöön. Hakemusten erilaisten hylkäysprosenttien ei voi tulkita välittömästi riippuvan erilaisista työkyvyttömyyden määritelmistä, koska eläkettä hakevien henkilöiden ominaisuudet voivat olla erilaisia eri järjestelmissä. Joka tapauksessa erilaiset määrittelyt synnyttävät vaikutelman lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta ja monitulkintaisuudesta. Yksittäisen kansalaisen voi olla vaikea ymmärtää lakien eroja.

Lakeja sovellettaessa ja määritelmiä tulkittaessa keskeisessä asemassa ovat vakuutuslääkärit, jotka eri eläkelaitoksissa käsittelevät eläkehakemuksia ja osallistuvat myös muutoksenhakuelinten ja vakuutusosikeuden työhön. Kyse on melko suppeasta, noin 100 henkilön ammattikunnasta. Kuuvan (2010) mukaan vakuutuslääkäri tekee varsinaisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen, vaikka eläkelaitoksissa hakemusten käsittelyyn osallistuu koko joukko asiantuntijoita.

Vakuutuslääkärien asemaa järjestelmässä perustellaan hakijoiden yhdenvertaisella ja tasa-arvoisella kohtelulla, objektiivisuudella, oikeudenmukaisuudella

ja lahjomattomuudella sekä ratkaisulinjan yhtenäisyydellä. Näitä argumentteja esittäen vakuutuslääkärit ovat itse osallistuneet keskusteluun ja puolustaneet menettelyä, jossa hakemusten käsittely ja päätöksenteko tapahtuu pelkästään kirjallisten asiakirjojen perusteella (esim. Juntunen 2002).

162 Vakuutuslääkäreiden roolista on olemassa melko tuore haastattelututkimus, jossa selvitetään eläkevakuutusyhtiöiden ylilääkärien näkemyksiä. Tutkimuksen yksi keskeinen johtopäätös on se, että samalla kun vakuutuslääkäri toteuttaa vallitsevaa ratkaisukäytäntöä, hän myös toimii ratkaisulinjan muokkaajana. Haastateltujen mukaan eläkelaitoksissa ei pyritä tietoisesti pidentämään työuria suoraan työkyvyttömyyseläkkeen ratkaisukriteerejä muuttamalla eivätkä myöskään rahoitukselliset seikat vaikuta työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytäntöön. Toisaalta tutkimuksessa tulevat esille muun muassa mielenterveyteen liittyvän työkyvyttömyyden arvioinnin ongelmallisuus sekä lääketieteellisten ja sosiaalisten tekijöiden painottamisen vaikeudet. Hoitavien lääkäreiden lausuntojen laatu ja tarkkuus vaikuttavat lopputulokseen. (Kuuva 2010.)

## Hylkäyspäätösten yleisyys

Eläkelaitokset tilastoivat työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytäntöä, ja numerotietoja on saatavilla Kelan, Eläketurvakeskuksen, Kevan ja Valtiokonttorin tilastoista. Taulukossa 1 esitetään varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäysprosentin kehitys 2000-luvulla keskeisissä eläkejärjestelmissä.

Päätösten tilastoinnissa on noudatettu eri aikoina erilaisia perusteita, jotka on syytä tuntea vertailuja tehtäessä ja suhteutettaessa nyt esitettäviä tietoja aikaisempiin selvityksiin. Esimerkiksi 1990-luvun alussa kiinnitettiin huomiota hylkäysosuuden kasvuun, mutta tilastoinnin perusteet olivat silloin osittain erilaisia. (Ks. Nyman ja Gould 1996.) Tässä kaikki luvut koskevat ensimmäisiä hakemuksia eivätkä jatkohakemuksia, joissa hylkäysprosentti on yleensä paljon pienempi. Ansoeläkkeissä kyse on vain niin sanotuista laitosratkaisuista eli ratkaisuista, jotka eläkkeestä ensisijaisen päätöksen tekevä laitos tekee silloin, kun eläkkeitä myönnetään useammasta järjestelmästä. Luvuissa ei siten pitäisi olla päällekkäisyyttä. Sen sijaan kansaneläkejärjestelmän lukuihin sisältyy päällekkäisyyttä ansoeläkkeiden kanssa.

**Taulukko 1.** Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysprosentti 2000–2011.

| Vuosi | Hylätyt kansaneläkehakemukset, % | Hylätyt ansioeläkehakemukset, % |                    |        |        |
|-------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------|--------|--------|
|       |                                  | Yhteensä                        | Yksityinen sektori | Kunnat | Valtio |
| 2000  | 20,7                             | 18,9                            | 18,5               | 22,0   | 16,0   |
| 2001  | 20,3                             | 19,6                            | 19,1               | 22,0   | 19,1   |
| 2002  | 22,6                             | 20,7                            | 20,0               | 24,3   | 18,2   |
| 2003  | 25,7                             | 22,8                            | 22,3               | 26,2   | 16,9   |
| 2004  | 27,2                             | 22,0                            | 22,7               | 22,0   | 16,9   |
| 2005  | 27,9                             | 22,0                            | 22,9               | 21,4   | 17,2   |
| 2006  | 25,7                             | 21,1                            | 22,2               | 20,2   | 17,0   |
| 2007  | 25,2                             | 20,4                            | 21,3               | 19,4   | 17,2   |
| 2008  | 25,7                             | 21,7                            | 22,8               | 20,2   | 17,3   |
| 2009  | 30,1                             | 21,7                            | 23,0               | 19,8   | 17,1   |
| 2010  | 30,1                             | 22,0                            | 24,1               | 17,4   | 20,3   |
| 2011  | 35,7                             | 25,0                            |                    |        |        |

Lähteet: Kansaneläkelaitoksen, Eläketurvakeskuksen, Kuntien eläkevakuutuksen ja Valtiokonttorin tilastot sekä Gould ja Nyman 2012; Blomgren ja Virta 2012. Luvut koskevat sekä Suomessa että ulkomailla asuvia eläkkeenhakijoita. Kansaneläkkeiden aikasarja vuodesta 2008 lähtien ei ole vertailukelpoinen aikaisempiin vuosiin.

Kelan tilastojen mukaan varsinaista työkyvyttömyyseläkettä koskevien hakemusten hylkäysprosentti on vaihdellut 20,7 prosentista 35,7 prosenttiin vuosina 2000–2011. Se on merkinnyt vuosittain 4 200–8 000 tapausta. Hylkäysten osuus ja lukumäärä on viime vuosina kasvanut, mutta niihin vaikuttaa tilastointijärjestelmän muutos vuonna 2008. Tilastoidut hylkäykset eivät vuoden 2007 jälkeen johdu pelkästään työkykyyn liittyvistä arvioista, vaan mukana luvuissa on muitakin niin sanottuja juridisia syitä, joita ovat esimerkiksi tulorajojen ylittyminen sekä riittämätön asumisaika Suomessa. (Blomgren ja Virta 2012.)

Yksityisen sektorin työeläkkeissä uusien työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysprosentti on vaihdellut 18,5 prosentista 24,1 prosenttiin. Vuosina 2007–2010 hylkäyspäätösten vuosittainen lukumäärä on ollut 4 300–4 600. Havaittavissa on hylkäysten osuuden kasvua.

Kuntien eläkevakuutuksessa hylkäysprosentti on vaihdellut 17,4:stä 26,2:een. Hylkäyspäätösten vuotuinen lukumäärä on ollut 1 700–3 800. Kehityksessä ei ole selvää trendiä. Suhteellisesti eniten hylkäyspäätöksiä tehtiin vuonna 2003.

Valtiokonttorin työkyvyttömyyseläkeratkaisuista hylkäysprosentti on vaihdellut 16,0 prosentista 20,3 prosenttiin. Hylkäyspäätösten vuosittainen lukumäärä oli 310–380 vuosina 2003–2010.

Eläketurvakeskus laskee ja julkaisee nykyisin ansioeläkejärjestelmien yhteisen hylkäysprosentin. Vuonna 2010 se oli 22 ja vuonna 2011 se nousi 25:een (Gould ja Nyman 2012).

164

Tilastotaulukoista voidaan laskea, että ansioeläkejärjestelmissä tehtiin vuonna 2010 yhteensä lähes 6 000 hylkäävää päätöstä varsinaisista työkyvyttömyyseläkkeistä. Kelassa hylkääviä päätöksiä tehtiin samana vuonna 6 500. Pällekkäisyyttä arvioitaessa voidaan käyttää hyväksi tietoa, että vuonna 2010 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä noin 10 prosenttia ei saanut työeläkettä. (Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2010.) Tästä voidaan päätellä, että kokonaislukumäärä voi olla lähellä 7 000:ta vuoden 2010 tilanteessa, mutta suurempikin, jos oletetaan, että hylkäysosuus on suurempi niillä eläkkeensaajilla, jotka ovat hakenneet pelkkää kansaneläkettä.

Sekä Kelan että Eläketurvakeskuksen tuoreissa selvityksissä on tutkittu, mistä hylkäysosuuden viime vuosina ja erityisesti vuonna 2011 tapahtunut kasvu johtuu. Kelan selvityksessä kiinnitetään huomiota tilastointitavan muutoksiin, jotka ovat keinotekoisesti voineet lisätä hylkäysprosenttia vuodesta 2008 lähtien sekä hakemuksia lisänneisiin lainsäädännön muutoksiin (erityisesti takuueläke 2011). Nämä eivät kuitenkaan yksin selitä hylkäysprosentin kasvua, jonka syyt jäävät melko avoimiksi: hylkäysosuus on kasvanut lähes kaikissa hakijaryhmissä. (Blomgren ja Virta 2012.) Eläketurvakeskuksen selvityksessä on jossain määrin enemmän viitteitä siitä, että työttömien osuuden kasvu hakijoiden joukossa on voinut lisätä hylkäysten osuutta. ”Vuoden 2011 hylkäysosuuden kasvuun liittyneiden rakenteellisten tekijöiden selvittelyssä eniten painoa sai työkyvyttömyyseläkkeen hakijoiden työttömyystaustan yleistyminen.” (Gould ja Nyman 2012.)

Muutoksenhaussa keskeisiä elimiä ovat nykyisin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, joka käsittelee Kelan päätöksiä, ansioeläkkeitä käsittelevä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta sekä vakuutusosoikeus. Muutoksenhakuelimissä käsitellään vuosittain tuhansia valituksia työkyvyttömyyseläkepääätöksistä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tuli vuonna 2010 vireille 2 700 työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvää asiaa. Se oli 11 prosenttia kaikista asioista. Työkyvyttömyyseläkeasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 386 päivää eli noin 13 kuukautta. (Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 2011.) Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta käsitteli vuonna 2011 noin 6 200 tapausta, joista 76 prosenttia eli noin 4 700 koski työkyvyttömyyseläkehakemuksia (Työeläkelaitosten muutoksenhakulautakunta 2011). Vakuutusosoikeuteen saapui vuonna 2011 noin 2 300 eläkeasiaa, joiden voi olettaa olevan valtaosin työkyvyttömyyseläkeasioita (Vakuutusosoikeus 15.1.2011).

Eläkehakemusten ja -valitusten eri vaiheet sekä hyväksytyjen valitusten osuus on tarkimmin kerrottu Kuntien eläkevakuutuksen tilastossa, jossa on esitetty myös itseoikaisujen lukumäärä. Vuodelta 2010 voidaan esittää seuraavat

luvut: Eläkelaitos hyväksyi itseoikaisuna 9,5 prosenttia valituksista. Muutoksenhakulautakunta muutti valituksen jälkeen 14,6 prosenttia päätöksistä. Kun muutoksenhakulautakunnan päätöksistä valitettiin, itseoikaisuina hyväksyttiin muutoksenhakulautakunnassa vain 3,2 prosenttia valituksista. Vakuutusoikeyteen asti menneistä tapauksista osittain tai kokonaan myönteiseen tulokseen johti 16,7 prosenttia valituksista. Tästä nähdään, että valitusprosessissa voi olla useita erilaisia reittejä. Yksinkertaisimmissa tapauksissa eläkelaitos tekee itseoikaisun, mutta mutkikkaimmassa tapauksessa valitus kulkee muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeyteen. Kaikki, jotka saavat kielteisen päätöksen, eivät suinkaan tee valitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskertomuksiin on vuodesta 2003 lähtien tilastoitu työvoimapolitiittiset lausunnot työnhakijoista, jotka ovat saaneet sairauspäivärahaa enimmäisajan, jotka kuitenkin tulkitaan työkyvyttömiksi ja joiden työkyvyttömyyseläkehakemus on vireillä tai hylätty. He ovat oikeutettuja työttömyysturvaan, vaikka heitä ei katsota työttömiksi (Työttömyysturvalain 1290/2002 3 luvun 3 §). Vuosina 2003–2011 tällaisia lausuntoja on annettu vuosittain 3 000–5 500 (Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskertomukset 2003–2011). Voimassa olevien lausuntojen määrää on vaikea päätellä, koska tietoja poistumasta ei ole, mutta todennäköisesti se on huomattavasti vuosittain alkavien tapausten lukumäärää suurempi.

Vuosittain työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätöksiä tehdään siten useita tuhansia, ensimmäisissä hakemuksissa ehkä noin 7 000, jos eri ansioeläkejärjestelmien ja Kelan päätösten lukumäärät lasketaan yhteen päällekkäisyydet poistamalla. Niiden henkilöiden lukumäärä, jotka odottavat päätöstä valituksesta on myös tuhansia.

## Toimeentulo hylkäyksen saaneilla

Hylättyjen hakemusten saaneiden henkilöiden jatkokohtalon selvittely vaatii erityisiä rekisteriaineistoihin perustuvia tutkimuksia. Yksi esimerkki on LEL Työeläkekassan tutkimus hylkäyspäätöksen jälkeisistä tapahtumista LEL-aloilla vuosina 1980–1994. Tutkimuksen mukaan kolmannen vuoden lopussa hylkäämispäätöksestä lähtien noin puolet oli työkyvyttömyyseläkkeellä, yksilöllisellä varhaiseläkkeellä tai muulla eläkkeellä. Työssä oli 15–18 prosenttia, työttömänä 0,4–5,9 prosenttia – tässä on otettava huomioon, että tutkimus käsitteli aikaa ennen 1990-luvun lamaa. Tapauksia, joissa tilanteesta ei ollut tietoa, oli melko paljon, 27–28 prosenttia. (Juntunen ym. 1996.) Näistä luvuista voi päätellä, että uusien hakemusten ja valitusten myötä suuri osa, jopa puolet päättyy työkyvyttö-

myyseläkkeelle lähimmän kolmen vuoden aikana. Niitä, jotka palaavat työhön, on melko pieni osuus kaikista.

Samantapainen tulos on tutkimuksessa yksilöllisen varhaiseläkkeen hylkäyspäätöksen saaneiden myöhemmistä kohtaloista: vuonna 1988 hylkäyspäätöksen saaneista yli 80 prosenttia oli eläkkeellä vuonna 1993 – yli puolet työkyvyttömyyseläkkeellä tai yksilöllisellä varhaiseläkkeellä. Tutkimuksessa päätellään, että eläkehakemuksen hylkäys ei yleensä estä työmarkkinoilta poistumista tai eläkkeelle siirtymistä – se vain hidastaa sitä. (Gould 1995b.) Näistä tiedoista voidaan myös päätellä, että hakijoiden työkyvyn ongelmat ovat voineet olla jo ensimmäisen eläkehaun yhteydessä tuntuvia. Kyse voi olla myös hakijoiden terveydentilan huonontumisesta hylkäyspäätöksen jälkeen.

Samankaltaisia tuloksia on saatu norjalaisessa tutkimuksessa, jossa seurattiin vuonna 1993 hylkäyspäätöksen saaneiden henkilöiden tilanteen muutoksia vuoteen 2000 asti: suurin osa oli seitsemän vuoden kuluessa silti siirtynyt työkyvyttömyyseläkkeelle (Galaasen ym. 2009; vrt. Kornstad ja Skjerpen 2010).

Niin sanottu Kela-Stakes-rekisteriaineisto, jossa on tietoja koko työikäisen väestön Kelalta saamista etuuksista, toimeentulotuesta ja työvoimapalveluista vuonna 2006, on avuksi selvitettäessä, millainen on Kelalta kielteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneiden asema hylkäyksen jälkeen. Tulonsiirroista tarkimmat tiedot koskevat marraskuuta 2006, mutta osa tiedoista koskee koko vuotta 2006 ja osittain tietoja on taaksepäin vuoteen 1997 asti. Aineistossa on tieto siitä, ovatko henkilöt saaneet hylkääviä päätöksiä Kelan työkyvyttömyyseläkkeestä vuosina 1997–2006 kaikille näille vuosille eriteltynä.<sup>2</sup> On huomattava, että nämä päätökset ovat suurelta osin päällekkäisiä ansioeläkejärjestelmässä tehtyjen kielteisten päätösten kanssa. Kelan ja työeläkelaitosten välisen neuvottelu- ja ennakoilmoitusmenettelyn vuoksi eläkepäätökset poikkeavat vain harvoin toisistaan eri järjestelmissä.<sup>3</sup> Kansaneläkkeen eläkevähenteisyyden vuoksi Kelalta hylkäyspäätöksen saaneet ovat kuitenkin keskimäärin pienituloisempia kuin ansioeläkelaitoksilta hylkäyspäätöksen saaneet. Joukossa on niitä, jotka saivat vain pelkän kansaneläkkeen, jos eläke myönnettäisiin.

Erilaisia vertailuja varten aineistosta voidaan muodostaa seuraavia ryhmiä. Ryhmät on nimetty taulukoinnin helpottamiseksi hylkäys-, vertailu-, myöntö- ja

2 Aineiston muuttujista ei ole olemassa kaikilta osin tarkkaa kuvausta ja dokumentaatiota. Tilastoihin vertaamalla voidaan päätellä, että eläkehylkäyksen kriteeri on jokseenkin samanlainen kuin Kelan tilastoissa. Vuonna 2006 hylkäyspäätöksen saaneita on aineistossa 5 204. Kelan tilastollisen vuosikirjan tiedoista voidaan laskea, että hylättyjen uusien hakemusten lukumäärä oli 5 727 vuonna 2006. Ero – noin 500 henkilöä – voi syntyä osittain siitä, että rekisteriaineisto ei sisällä niitä henkilöitä, jotka vuoden 2006 aikana ovat saavuttaneet 65 vuoden iän.

3 Eriäviä tapauksia on ollut viime vuosina keskimäärin ”jokunen kymmenen” (Blomgren ja Virta 2012).

sekaryhmäksi, vaikkakaan nämä nimet eivät anna täysin oikeata kuvaa ryhmien eroista.

- Hylkäysryhmä: henkilöt, jotka ovat saaneet ainakin yhden hylkäävän eläkepäätöksen vuosina 1997–2006 (N = 34 264).
- Vertailuryhmä: henkilöt, jotka eivät ole saaneet tänä aikana hylkääviä eläkepäätöksiä ja jotka eivät myöskään saaneet Kelan työkyvyttömyyseläkettä vuonna 2006 (N = 3 238 064).
- Myöntöryhmä: henkilöt, joiden työkyvyttömyyseläke alkoi vuonna 2006 ja joilla ei ollut hylkääviä eläkepäätöksiä vuosina 1997–2006 (N = 8 316).
- Sekaryhmä (hylkäysten jälkeen eläkkeen saaneet): henkilöt, jotka saivat työkyvyttömyyseläkettä vuonna 2006 ja joilla oli hylkääviä päätöksiä vuosina 1997–2006 (N = 8 816).

On huomattava, että aineisto ei sisällä kaikkia niitä henkilöitä, jotka ovat saaneet hylkäävän päätöksen näinä vuosina. Mukana aineistossa ovat ne, jotka vuoden 2006 lopussa olivat edelleen työikäisiä, tarkemmin sanottuna alle 65-vuotiaita. Luvuista puuttuvat ne hylkäävän päätöksen saaneet henkilöt, jotka olivat kuolleet, muuttaneet ulkomaille tai saavuttaneet 65 vuoden iän.

Vertailutaulukoissa esitetään keskiarvot tai prosenttiyksiköt ryhmille kokonaisuudessaan ja lisäksi erikseen vanhemmille viisivuotisikäryhmille 40–44-vuotiaista 60–64-vuotiaisiin. Koska nuoret työkyvyttömyyseläkkeen saajat, joilla ei ole työuraa lainkaan tai vain vähän, ovat Kelan työkyvyttömyyseläkkeissä erityinen ryhmä, vertailu on mielekkäintä vanhemmissa ikäryhmissä.

Hylkäysryhmästä tilannetta vuonna 2006 tai useampana vuonna 1997–2006 kuvaavat seuraavat tiedot:

- Kelan työkyvyttömyyseläkettä sai 31,4 prosenttia marraskuussa 2006.
- Työttömien perusturvaetuksia (peruspäivärahaa, työmarkkinatukea tai kotoutumistukea) sai 28,3 prosenttia vuonna 2006.
- Kelan sairauspäivärahaa sai 23,5 prosenttia vuonna 2006.
- Toimeentulotukea sai 16,6 prosenttia marraskuussa 2006.
- Jossakin vaiheessa vuosina 1997–2006 toimeentulotukea oli saanut 55 prosenttia.
- Työttömänä työnhakijana tai työvoimapoliittisten toimien kohteena oli vuoden 2006 aikana 35 prosenttia.
- Henkilöitä, jotka aineiston mukaan eivät olleet vuonna 2006 Kelan etuuksien varassa eivätkä myöskään saaneet toimeentulotukea marraskuussa ja jotka eivät olleet työvoimahallinnon rekistereissä työttöminä tai työvoimapoliittisten toimien kohteena, oli 20 prosenttia.

Taulukon 2 (s. 168) ikäluokittaisessa tarkastelussa hylkäysaineistoon kuuluvien riippuvuus työttömien perusturvasta, sairauspäivärahasta ja toimeen-

tulotuesta on selvästi suurempi kuin vertailuryhmässä yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Yli 60-vuotiaalla riippuvuus sairauspäivärahasta oli vertailuryhmässä yleisempää kuin hylkäysryhmässä.

Alla olevassa kuviossa esitetään työkyvyttömyyseläkettä, työttömän perusturvaa ja sairauspäivärahaa saaneet suhteutettuna kaikkiin hylkäystapauksiin siten, että myös päällekkäisyydet ovat näkyvissä oikeassa mittakaavassa.

168

**Taulukko 2.** Eräiden toimeentuloturvaetuksien saanti hylkäysaineistossa ja vertailuryhmässä, %.

| Ikäryhmä | Työttömän perusturvaa saaneet 2006, % |               | Sairauspäivärahaa saaneet 2006, % |               | Toimeentulotukea saaneet, marraskuu 2006, % |               | Toimeentulotukea vuosina 1997–2006 saaneet, % |               |
|----------|---------------------------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|---|---------------|---|---------------|
|          | Hylkäysryhmä                          | Vertailuryhmä | Hylkäysryhmä                      | Vertailuryhmä | Hylkäysryhmä                                | Vertailuryhmä | Hylkäysryhmä                                  | Vertailuryhmä |
| 40–44    | 37,7                                  | 7,5           | 32,5                              | 11,8          | 27,0  | 3,3           | 70,9  | 26,0          |
| 45–49    | 35,1                                  | 7,3           | 30,4                              | 13,5          | 25,1  | 3,1           | 67,9  | 20,5          |
| 50–54    | 37,5                                  | 7,0           | 30,2                              | 15,2          | 19,6  | 2,7           | 59,3  | 17,7          |
| 55–59    | 35,2                                  | 5,9           | 22,4                              | 15,3          | 11,9  | 2,0           | 46,5  | 14,6          |
| 60–64    | 27,5                                  | 2,8           | 6,8                               | 9,0           | 3,7   | 0,8           | 33,6  | 10,9          |
| Kaikki   | 28,3                                  | 7,9           | 23,5                              | 10,1          | 16,6  | 3,1           | 55,0  | 21,6          |

**Kuvio.** Työkyvyttömyyseläkehylkäyksen vuosina 1997–2006 saaneiden 34 264 henkilön tilanne vuoden 2006 aikana. Kirjaimet viittaavat päällekkäisiin havaintoihin: A = eläkkeellä ja sairauspäivärahaa, B = eläkkeellä ja työttömän perusturvaa C = eläkkeellä ja sairauspäivärahaa ja työttömän perusturvaa.

|                                |                    |   |   |
|--------------------------------|--------------------|---|---|
| Eläkkeellä 8 933               |                    |   | B |
| Työttömän perusturvaa<br>5 633 | A                  | Työttömän perusturvaa ja sairauspäivärahaa<br>3 984 |   |
| C                              | Muu tilanne 10 918 |   |   |

Edellä mainitut prosenttiluvut kuvaavat toimeentuloturvaetuuksien saamista vuoden 2006 aikana, jossakin vaiheessa tai toimeentulotuen kohdalla nimenomaan marraskuussa. Eri ryhmille voidaan selvittää myös etuuksien saamisaika ja niiden suuruus:

- Hylkäysryhmässä ne, jotka saivat työkyvyttömyyseläkettä, saivat sitä keskimäärin 11 kuukauden ajan vuonna 2006.
- Hylkäysryhmässä ne, jotka saivat sairauspäivärahaa, saivat sitä keskimäärin 117 päivältä eli noin 20 viikolta vuonna 2006. Vertailuryhmässä vastaava luku on 43 päivää.
- Jos hylkäysryhmän henkilö sai sairauspäivärahaa marraskuussa, se perustui 27 prosentissa tapauksista edeltävään työttömän peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Muissa tapauksissa se perustui keskimäärin 1 235 euron kuukausituloon.<sup>4</sup> Keskimääräinen päiväraha oli 29 euroa, kun se vertailuaineistossa oli 48 euroa.
- Ne hylkäysryhmän henkilöt, jotka saivat työttömien perusturvaa vuonna 2006, saivat sitä keskimäärin 179 päivältä eli noin 9 kuukaudesta. Vertailuryhmässä vastaava keskiarvo oli 142 päivää.

Aineiston avulla voidaan tarkastella useiden muuttujien avulla myös henkilöiden tilannetta aineiston päätösvuotta edeltävinä vuosina 1997–2005. Tätä vertailua varten muodostetaan kolmas ryhmä (myöntöryhmä) niistä henkilöistä, joiden työkyvyttömyyseläke on alkanut vuonna 2006 ja jotka eivät olleet saaneet hylkäävää eläkepäätöstä vuosina 1997–2006. Taulukossa 3 on esitetty vuosien 1997–2005 työttömien perusturvapäivien, sairauspäivärahapäivien sekä toimeentulotukikuukausien keskiarvot näissä kolmessa ryhmässä.

Taulukosta 3 (s. 170) voidaan päätellä, että toimeentulovaikeudet ovat kohdanneet melko lailla yhtäläisesti sekä hylkäyspäätöksen vuosina 1997–2006 saaneita että vuonna 2006 työkyvyttömyyseläkkeelle ilman hylkäyspäätöksiä siirtyneitä. Riippuvuus työttömien perusturvasta, sairauspäivärahoista ja toimeentulotuesta on selvästi laajempaa kuin muulla väestöllä. Hieman yllättävää on, että eläkkeelle ilman aiempia hylkäyspäätöksiä siirtyneillä työttömien perusturvapäiviä on vanhinta ikäryhmää lukuun ottamatta enemmän kuin hylkäyspäätöksiä saaneilla. Monissa ikäryhmissä se vastasi 2–3 vuoden työttömyyttä. Toisaalta hylkäyspäätöksiä saaneilla on ollut keskimäärin enemmän sairauspäivärahapäiviä kuin ilman hylkäyspäätöksiä vuonna 2006 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneillä. Sitäkin voi pitää jossain määrin yllättävänä tuloksena.

4 Edeltävään etuuteen perustuva sairauspäiväraha on 86 prosenttia edeltävästä etuudesta. Jos päiväraha on 21,20 euroa, voidaan päätellä, että se perustuu peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Päivärahan perusteena oleva kuukausitulo on laskettu Jutta-mallilla.

**Taulukko 3.** Riippuvuus toimeentuloturvasta 1997–2005.

| Ikä-<br>luokka | Työttömien<br>perusturvapäiviä |                         |                       | Sairauspäivärahopäiviä |                         |                       | Toimeentulotuki-<br>kuukausia |                         |                       |
|----------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|
|                | Hyl-<br>käys-<br>ryhmä         | Ver-<br>tailu-<br>ryhmä | Myön-<br>tö-<br>ryhmä | Hyl-<br>käys-<br>ryhmä | Ver-<br>tailu-<br>ryhmä | Myön-<br>tö-<br>ryhmä | Hyl-<br>käys-<br>ryhmä        | Ver-<br>tailu-<br>ryhmä | Myön-<br>tö-<br>ryhmä |
| 40–44          | 516                            | 119                     | 670                   | 297                    | 24                      | 211                   | 29                            | 4                       | 28                    |
| 45–49          | 582                            | 118                     | 714                   | 310                    | 28                      | 217                   | 29                            | 4                       | 30                    |
| 50–54          | 552                            | 113                     | 721                   | 307                    | 36                      | 212                   | 24                            | 3                       | 25                    |
| 55–59          | 523                            | 102                     | 632                   | 298                    | 45                      | 202                   | 18                            | 2                       | 18                    |
| 60–64          | 413                            | 62                      | 322                   | 266                    | 47                      | 193                   | 12                            | 1                       | 8                     |
| Kaikki         | 502                            | 101                     | 521                   | 291                    | 23                      | 188                   | 22                            | 4                       | 19                    |

170

Aineiston avulla nähdään myös, miten sairauspäivärahojen 300 päivän enimmäisaika on täyttynyt näillä kolmella ryhmällä vuosina 2000–2006. Tulokset ovat taulukossa 4, jossa on esitetty niiden osuus, joilla 300 päivää on tullut täyteen ainakin kerran vuosina 2000–2006.

Koska työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä yleensä edeltää 300 päivän sairauspäiväraha-aika, ei ole yllätys, että eläkeaineistossa osuus on suuri, joisakin ikäryhmissä yli 96 prosenttia ja koko aineistossakin 87 prosenttia. Osuus on melko suuri myös hylkäysryhmässä, noin 70 prosenttia koko aineistossa ja yli 75 prosenttia joissakin ikäluokissa. Vertailuaineistossa osuudet ovat pieniä.

On mahdollista verrata myös eri reittejä työkyvyttömyyseläkkeelle päätyneiden toimeentuloa työkyvyttömyyseläkettä saataessa. Koska aineistossa nähdään vain kansaneläke, päättely on epäsuoraa. Pieni kansaneläke on seurausta suhteellisen hyvästä ansioeläkkeestä. Jos kansaneläke on täysi tai lähes täysi, ansioeläke on pieni tai olematon. Vertailu perustuu myöntöryhmän ja sekaryhmän kansaneläkkeiden vertailuun. Koska eläkkeiden suuruudessa sukupuolten erot ovat merkittäviä, vertailuluvut on laskettu erikseen miehille ja naisille.

Taulukosta 5 nähdään, että sekaryhmässä eli hylkäysten jälkeen eläkettä saaneilla kansaneläke on yleensä vanhemmissa ikäryhmissä, sekä miehillä että naisilla, keskimäärin suurempi kuin eläkeryhmässä eli ilman hylkäyksiä eläkkeelle päätyneillä. Samoin täyttä kansaneläkettä saavien osuus on suurempi. Se kertoo siitä, että ansioeläkkeet ovat pieniä ja toimeentulo kokonaisuudessaan siten niukempaa hylkäysten kautta eläkkeelle päätyneillä. Jos ryhmiä tarkastellaan kokonaisuudessaan, vertailun tulos on päinvastainen. Se johtuu siitä, että myönteisen eläkepäätöksen saaneiden joukossa painottuvat nuoret työkyvyttömät, joilla työura on lyhyt. Myöntöryhmässä alle 40-vuotiaiden osuus on 30 prosenttia, mutta sekaryhmässä vain 6 prosenttia.

**Taulukko 4.** Sairauspäivärahaa 300 päivän enimmäisajan saaneiden osuus, %.

| Ikäluokka | 300 päivää sairauspäivärahaa saaneet 2000–2006, % |               |             |
|-----------|---|---------------|-------------|
|           | Hylkäysryhmä                                      | Vertailuryhmä | Myöntöryhmä |
| 40–44     | 75,7  | 1,5           | 96,1        |
| 45–49     | 75,5  | 2,1           | 93,8        |
| 50–54     | 74,3  | 3,3           | 94,8        |
| 55–59     | 70,7  | 5,7           | 93,9        |
| 60–64     | 53,1  | 6,5           | 89,0        |
| Kaikki    | 69,5  | 2,2           | 86,9        |

**Taulukko 5.** Keskimääräinen kansaneläke (€/kk) ja täyttä kansaneläkettä saavien osuus (%) myöntöryhmässä ja sekaryhmässä.

| Sukupuoli ja<br>ikäluokka | Keskimääräinen eläke, €/kk |           | Täyttä kansaneläkettä saavien osuus, % |           |
|---------------------------|----------------------------|-----------|--|-----------|
|                           | Myöntöryhmä                | Sekaryhmä | Myöntöryhmä                            | Sekaryhmä |
| <b>Miehet</b>             |                            |           |  |           |
| 40–44                     | 324                        | 365       | 24,6                                   | 35,8      |
| 45–49                     | 295                        | 328       | 12,1                                   | 18,0      |
| 50–54                     | 264                        | 287       | 6,8                                    | 11,6      |
| 55–59                     | 228                        | 244       | 3,7                                    | 4,6       |
| 60–64                     | 182                        | 210       | 4,8                                    | 3,2       |
| Kaikki                    | 309                        | 277       | 30,6                                   | 15,4      |
| <b>Naiset</b>             |                            |           |  |           |
| 40–44                     | 269                        | 319       | 18,2                                   | 26,3      |
| 45–49                     | 242                        | 291       | 11,3                                   | 15,5      |
| 50–54                     | 221                        | 268       | 8,3                                    | 11,7      |
| 55–59                     | 201                        | 232       | 4,2                                    | 5,1       |
| 60–64                     | 185                        | 217       | 3,4                                    | 3,5       |
| Kaikki                    | 262                        | 249       | 23,1                                   | 10,1      |

Aineisto ei selitä henkilöiden tilannetta ja eri vuosien toimintaa tyhjentävästi, koska se ei sisällä tietoa ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta, työeläkkeistä eikä työssäkäynnistä. Yhteenvedona voidaan kuitenkin esittää joitakin johtopäätöksiä.

Huomattava osa hylkäyspäätöksen saaneista, noin kolmannes, oli hylkäyspäätöksistä huolimatta päätenyt Kelan työkyvyttömyyseläkkeelle vuoteen 2006 mennessä. Niistä, jotka eivät olleet päässeet työkyvyttömyyseläkkeelle, suuri

osa eli hyvin niukan toimeentulon varassa. Niukkaa toimeentuloa kuvaavat riippuvuus työttömien perusturvasta, peruspäivärahaan tai pieneen tuloon perustuvat sairauspäivärahat sekä osalla myös pitkäaikainen riippuvuus toimeentulosta. Jos työkyvyttömyyseläkkeestä ei ollut myönteistä päätöstä, oli silti varsin todennäköistä, että henkilö oli riippuvainen muista Kelan etuuksista tai toimeentulosta.

172 Niukkaa toimeentuloa kuvaa myös melko yleinen riippuvuus työttömien perusturvasta ja toimeentulosta aineiston päätösvuotta 2006 edeltävinä vuosina 1997–2005. Tässä on mahdollista tehdä vertailu myös niihin, jotka olivat siirtyneet vuonna 2006 työkyvyttömyyseläkkeelle ja jotka eivät olleet saaneet hylkäyspäätöksiä vuosina 1997–2006. Osoittautuu, että myös tällä ryhmällä riippuvuus työttömien perusturvasta ja toimeentulosta oli yleistä. Niukka toimeentulo ja työttömyys sekä rikkinäinen työura olivat tyypillisiä tilanteita sekä hylkäyspäätöksiä saaneille että lopulta eläkkeelle ilman edeltäviä hylkäyksiä päätyneille. Mutta epäilemättä prosessin lopputulosta verrattaessa eläkkeelle päässeiden tilanne oli suotuisampi.

Tässä kuva on samankaltainen kuin ansioeläkejärjestelmästä tehdyssä selvityksessä, jonka mukaan suurella osalla sekä hylkäävän että myönteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneista työura oli rikkinäinen. Vuonna 2010 sekä myöntävän että hylkäävän päätöksen saaneista vain noin 55 prosenttia oli työsuhteessa edeltävänä vuonna 2009. (Juopperi ja Lampi 2012.)

Jos verrataan suoraan ilman hylkäyksiä ja hylkäyspäätösten kautta eläkkeelle vuonna 2006 siirtyneet ja jätetään tarkastelun ulkopuolelle nuoret alle 40-vuotiaat työkyvyttömät, hylkäyspäätöksen saaneiden riippuvuus kansaneläkkeestä on suurempi kuin suoraan eläkkeelle päässeiden. Se kertoo niukemmasta ja rikkinäisemmästä työurasta.

Noin viidesosa aineiston hylkäyspäätöksen saaneista jäi vuonna 2006 Kelan etuuksien, toimeentulotuen ja myös työvoimahallinnon rekisterien ja toimien ulkopuolelle. He olivat mahdollisesti ansiosidonnaisten eläkkeiden piirissä (ilman Kelan eläkettä) tai normaalissa ansiotyössä.

Aineistosta nähdään myös, että työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkääminen ei takaa henkilön työuran pidentymistä. Työuralta on suuressa osassa tapauksista poikettu muiden reittien, kuten pitkäaikaistyöttömyyden tai pitkien sairauslomien, kautta. Tämä koskee myös niitä, jotka saivat myönteisen eläkepäätöksen ilman erityisiä ongelmia.

## Väliinputoaminen

Työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkäämisestä syntyvää tilannetta voi usein kuvata väliinputoamiseksi. Lainsäädäntö ja henkilön työmarkkina-, perhe- ja terveystilanne sanelevat, miten vaikeaksi tai suotuisaksi henkilön toimeentulo muodostuu hylkäyspäätöksen jälkeen.

173

Yksi keskeinen rajoitus on sairauspäivärahan enimmäisaika, jonka täyttymisen normaali (mutta ei poikkeukseton) edellytys työkyvyttömyyseläkkeen alkamiselle. Yleensä sairauspäivärahaa voi saada enintään 300 päivältä. Sen jälkeen henkilön on oltava vuosi työkykyinen ennen kuin sairauspäivärahaa voidaan maksaa uudestaan saman sairauden perusteella. Työkyvyttömyyseläkettä haetaan yleensä alkavaksi mainitun 300 päivän kulumisen jälkeen. Jos hakemus on hylätty, hakijalla ei ole yleensä enää oikeutta sairauspäivärahaan.

Mainittua säännöstä on vuonna 2010 annetulla lailla lievennetty siten, että henkilö voi palattuaan töihin ja oltuaan työssä vähintään 30 päivää uusia päivärahaoikeutensa enintään 50 päiväksi. Laki tuli voimaan heinäkuussa 2011. (Ks. sairausvakuutuslaki 1224/2004, 8 luku 8 §.)

Kuten edellä jo todettiin, hylkäyksen saanut henkilö voidaan hyväksyä työttömyysturvan piiriin, vaikka hän on työmarkkinoiden näkökulmasta työkyvytön. Edellytyksenä eläkehakemuksen hylkäämisen tai vireillä olemisen lisäksi on sairauspäivärahan enimmäisajan täittyminen ja se, että henkilön ”edelleen on katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä” (ks. työttömyysturvalaki 1290/2002, 3 luku 3 §). Tilanteesta riippuen kyse voi olla ansiosidonnaisesta tai perusturvasta. Jos työkyvyttömyyseläkkeen hakuprosessi pitkittyy, ennen pitkää hakija putoaa työmarkkinatuella. Pahimmassa tapauksessa työmarkkinatuen tarveharkinta on johtanut siihen, että puolison tulojen vuoksi sitä ei lainkaan makseta. Tarveharkinta puolison tulojen perusteella poistui vuoden 2013 alussa.

Mutkikkaammaksi tilanne tulee, jos myös sairauspäiväraha hakemus on hylätty vaikkapa vain lyhyeltä ajalta siten, että 300 päivän enimmäisaika ei ole voinut täytyä. Silloin myöskään oikeutta työttömyyspäivärahaan ei ole mainitun työttömyysturvalain säännöksen perusteella. Tutkimuksissa on viitteitä myös tällaisiin tapauksiin (Loikkanen 2010). Eri asia on, jos työttömyyspäivärahan edellytykset muuten täyttyvät.

Sairauspäivärahojen enimmäispäiväraajat voivat olla riski myös työnantajille, jotka eivät voi saada korvausta sairauspäivistä näiden rajojen täyttymisen jälkeen silloin, kun työehtosopimus edellyttää sairausajan palkan maksamista. Toisin sanoen rajoitus on kannustin olla palkkaamatta henkilöitä, joilla rajana oleva sairauspäivien lukumäärä on ylittynyt.

Eläkkeen hakuprosessin pitkittyminen vähentää todennäköisesti työkyvyttömyyseläkkeen määrää, etenkin jos valitukset eivät tuota tulosta eikä eläkettä

myönnetä edes takautuvasti. Kyse on niin sanotun tulevan ajan huomioon ottamisesta ansioeläkkeissä. Tuleva aika tarkoittaa sitä, että eläkkeeseen oikeutavaksi ajaksi luetaan aika työkyvyttömyyden alkamisesta vanhuuseläkeikään. Aikaisemmin niin sanottu jälkikarenssi saattoi johtaa siihen, että tulevaa aikaa ei otettu huomioon. Jos työsuhteen päättymisen ja eläketapahtuman välillä oli yli 300 päivää, tulevan ajan eläke menetettiin.

174

Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa luovuttiin tästä joustamattomasta rajasta, mutta eläkkeen hakuprosessin pitkittyminen voi edelleen heikentää eläkettä. Ensinnäkin tulevan ajan eläke edellyttää tiettyä, tosin melko vaatimatonta, yhteenlaskettua ansiotuloa kymmenen vuoden aikana ennen työkyvyttömyyden alkamisvuotta. Toisaalta tulevan ajan eläke lasketaan ansioista, jotka työntekijällä on ollut työkyvyttömyyden alkamisvuotta edeltäneiden viiden kalenterivuoden aikana. Jos nämä ansiotulot ovat hyvin niukat, myös tulevan ajan eläke voi jäädä niukaksi. (Ks. työntekijän eläkelaki 395/2006 66 § ja 76 §.)

Nykyisen lainsäädännön mukaan kuntoutus on ensisijainen vaihtoehto työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Kuntoutusta kehittämällä pyritään ehkäisemään työkyvyttömyyseläkkeelle joutumista. Kuntoutuspalvelut voivat olla yksi mahdollinen väylä ja toimeentulon turva myös eläkehyökkäyksen saaneille, mutta tähän liittyy osittain samoja ongelmia kuin työkyvyttömyyseläkehakemuksiin. Myös kuntoutushakemuksia hylätään – joko siksi, että henkilön ei katsota tarvitsevan kuntoutusta, tai siksi, että kuntoutuksen ei uskota tuottavan tulosta. (Vrt. Pensola ym. 2012; Gould ym. 2012.)

Henkilön iästä ja työhistoriasta riippuen työttömyyseläke ja varhennettu vanhuuseläke ovat olleet mahdollisia väyliä turvatumpaan toimeentuloon, mutta nämä vaihtoehdot ovat eläkeuudistusten myötä kaventuneet ja ovat nyt häviämässä. Työttömyyseläkkeen piiriin ei enää pääse uusia ikäluokkia. Varhennetun vanhuuseläkkeen ikäraja nostettiin 60 vuodesta 62 vuoteen vuonna 2005, ja uuden työurasopimuksen myötä tästä eläkelajista luovutaan kokonaan (HE 77/2012). Väliaikaisena väylänä eläkkeelle on ollut lisäksi pitkäaikaistyöttömien eläketuki, jota maksettiin 62 vuotta täyttäneille henkilöille vuosina 2005–2009 (Laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta 39/2005).

## **Epäluottamuksen syitä**

Kun pohditaan syitä alussa kuvattuun epäluottamukseen, joka eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan kohdistuu työkyvyttömyyseläkkeiden haku- ja valitusprosessiin, voi ensin pohtia järjestelmässä olevien taloudellisten tai pikemminkin institutionaalisten kannusteiden merkitystä. Työkyvyttömyys-

eläkkeiden rahoitusta koskevat säännökset voivat vaikuttaa yhtäältä työnantajien ja toisaalta eläkelaitosten käyttäytymiseen.

Suurtyönantajilla on työkyvyttömyyseläkkeissä niin sanottu omavastuu, joka vaikuttaa eläkemaksuihin. Kannusteen tarkoitus on ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeiden alkamista, mutta sen haittapuoli on, että se voi hillitä sellaisten henkilöiden palkkaamista, joilla on kohonnut työkyvyttömyysriski. Koska työnantajat eivät päästä eläkkeistä eivätkä käsittele eläkehakemuksia, näillä seikoilla on enintään hyvin välillinen vaikutus työkyvyttömyyseläkeratkaisuihin.

Työeläkejärjestelmän ”isä” Teivo Pentikäinen kuvaa työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisen ongelmakenttää tuoden esille sen, miten työkyvyttömyyseläkkeiden kustannukset jaetaan eläkelaitosten kesken. Työkyvyttömyyseläkkeistä syntyvä kustannus vaikuttaa eläkelaitosten tulokseen, jotta eläkkeitä ei myönnettäisi ”ylen määrin liberaalisti”.

”Tämän vuoksi työkyvyttömyyseläkkeestä vastaa kukin eläkelaitos erikseen siten, että jokaisen alkavan eläkkeen aiheuttama vastuu on tulokseen vaikuttavasti varattava vastuuvélkaan. Siten eläkkeen myöntäjä on pantu kahden vaihtoehdon väliin. Jos on ratkaisussa tiukka, syntyy asiakkaiden taholta ankaraa kritiikkiä, leimautuu vakuutusoikeuden valitusasiain tilastossa ja saa kimppuunsa kuluttaja- ym. viranomaiset. Jos taas on liian antelias, maksutariffeissa varattu työkyvyttömyysosa ei riitä ja yhtiön tulos kääntyy tappiolliseksi. Lainsäätäjä on laskenut, että näin syntyy terve tasapaino.” (Pentikäinen 1997, 58.)

Pentikäisen kirjaama näkökohta on merkittävä siinä mielessä, että siinä tunnustetaan avoimesti taloudellisten intressien vaikuttavan työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämiseen sitä kautta, että ne ovat ansioeläkejärjestelmässä kunkin eläkelaitoksen omalla vastuulla. Voi kysyä, mitkä seikat painavat enemmän, kun eläkepäättöksen tekijä on Pentikäisen mainitsemissa vaihtoehtotilanteissa. Jos valitun vaihtoehdon etuna ovat miljoonien tai jopa kymmenien miljoonien eurojen menosäästöt ja toisaalta haittana kiukkuiset yleisönsastokirjoitukset ja valitusten virta muutoksenhakuelimiin, miten eläkeyhtiöt painottavat näitä tekijöitä? Luultavasti taloudelliset tekijät saavat hyvin suuren painon. Tämä Pentikäisen esille tuoma seikka tuskin on selittävä tekijä yksittäisissä eläkepäättöksissä, mutta yleisen tulkintalinjan ymmärtämisessä sillä voi olla merkitystä.

Jos ongelma asetetaan laajempaan kehykseen, voidaan pohtia työkyvyttömyyden lääketieteellisen ja sosiaalis-taloudellisen määrittelyn suhdetta. Tämä suhde ei ole kiinteä eivätkä lait voi antaa tarkkoja määrittelyjä. Jos liian yksipuolisesti korostetaan työkyvyttömyyden puhtaasti lääketieteellistä määrittelyä, työmarkkinoilla todellisuudessa vallitseva tilanne jää huomiotta. Osittaista tai vajaata työkykyä on vaikea hyödyntää nykyisillä työmarkkinoilla, joissa usein

täysin terveilläkin on vaikeuksia työpaikan saannissa ja jossa monien kohtalona ovat epävarmat pätkätyöt. Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäsongelma on ainakin osittain työmarkkinoiden ongelma. Eläkelakeihin tarvittaisiin myös enemmän joustavuutta, jotta osittain työkykyiset tai osittain työkyvyttömät voisivat suuntautua työmarkkinoille ja jotta edessä olisi harvemmin joko–tai-tilanne: olet joko täysin työkykyinen tai täysin työkyvytön. (Vrt. Lehto 2011.) Jos työmarkkinat toimisivat paremmin ja samalla lainsäädäntö olisi vajaatyökykyisten kannalta joustavampi, osa eläkehakemuksista jäisi todennäköisesti tekemättä. Tietenkin kyse on myös työolojen kehittamisestä, jota viime vuosien työurakeskustelussa on usein korostettu.

Voidaan esittää laajempiakin pohdiskeluja siitä, miten erilaiset taloudelliset tekijät vaikuttavat työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämiseen. Suomessa tie työstä eläkkeelle kulkee hyvin usein työttömyyden kautta. Työttömyysturvan niin sanottu eläkeputki on ollut osa tätä rakennetta, jossa vanhuuseläkettä edeltää usein pitkä työttömyyskausi. Hytti (1998) on katsonut, että Suomessa ”työttömyysväylä” on ollut työnantajille edullisempi kuin ”eläkeväylä”, kun työntekijöitä on siirretty pois työelämästä. Toisin sanoen työttömyysturva on tullut työnantajille edullisemmaksi kuin työkyvyttömyyseläke. (Vrt. Gould 1995a.) Suomen tilannetta on verrattu Ruotsiin, jossa vajaatyökykyisten työllistämiseen panostetaan enemmän (Hytti 2003). Viime vuosina tilanne on kuitenkin muuttunut muun muassa siten, että niin sanottua eläkeputkea on lyhennetty ja supistettu merkittävästi Suomessa.

## Pohdintaa ongelmien ratkaisukeinoista

Näiden tarkastelujen jälkeen voidaan palata hylkäysprosessiin ja sen seurauksiin eläkkeen hakijan näkökulmasta. Jos tilannetta halutaan parantaa, on periaatteessa kaksi erillistä lähestymistapaa. Ensinnäkin voidaan kysyä, miten työkyvyttömyyseläkettä hakevan henkilön oikeusturvaa voidaan parantaa. Toiseksi voidaan ajatella, että ongelman ydin ei ole lainkaan eläkejärjestelmässä, vaan työelämässä, työmarkkinoilla ja muussa toimeentuloturvassa.

Yksi mahdollinen vastaus ensimmäiseen kysymykseen on se, että nykyinen lainsäädäntö ja hakemusten käsittelytapa ja koko prosessi on niin hyvä kuin se voi olla ja ettei perusteita muutoksiin ole. Prosessiin kohdistuva tyytymättömyys ja muun muassa valitusten ja kanteluiden suuri määrä, mihin alussa viitattiin, saa kuitenkin epäilemään näin yksinkertaista vastausta. Myös hylkäyspäätöksen saaneiden usein ongelmallinen sosiaalinen tilanne pakottaa miettimään järjestelmän toimivuutta. Viranomaisten viimeaikaiset pyrkimykset prosessin

kehittämiseen, kuten hallituksen esitys vakuutuslainsäädännön uudistamisesta ja STM:n toimenpideohjelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi, antavat myös viitteen siitä, että arvostelu ei ole ollut kokonaan aiheetonta.

Ensimmäiseen kysymykseen toinen mahdollinen vastaus on se, että lainsäädäntö on kyllä kohdallaan ja samoin eläkelaitosten tulkintalinja, mutta työkyvyttömyyseläkkeiden haku- ja käsittelyprosessi kaipaa parantamista, jotta kuvattu epäluottamus häviäisi. Tämä lähtökohta näyttää olleen muun muassa eduskunnan oikeusasiamiesten kannanotoissa, joihin viitattiin. Näihin kannanottoihin viitaten voisi korostaa muun muassa prosessin suurempaa avoimuutta. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi vakuutuslääkärien lausuntojen helpompaa saatavuutta, päätösten tarkempaa perustelua ja suullisen käsittelyn lisäämistä. Yksi etenemistie voisi myös olla julkisesti saatavilla olevien kriteerien laatiminen työkyvyttömyyden arvioinnille (Virta 2001).

Mainituissa virallisissa kannanotoissa on esitetty seuraavia toimia prosessin parantamiseksi. Osa niistä on muotoiltu konkreettisemmin lakipykälienkin tasolle ja osa on luonteeltaan yleisempiä. Seuraavan luettelon ensimmäiset kohdat ovat STM:n toimenpideohjelmasta. Vakuutuslainsäädäntöä koskevat kohdat ovat hallituksen esityksestä (HE 281/2010) ja viimeinen kohta eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotosta:

- etuudenhakijoiden osallisuuden lisääminen prosessin kaikissa vaiheissa
- tiedottamisen parantaminen
- päätösten perustelujen parantaminen
- ulkopuolisten asiantuntijalääkärien käytön lisääminen muutoksenhakulautakunnissa
- useamman lääkärin osallistuminen lääketieteellisen arvion tekemiseen erityisen monimutkaisissa tapauksissa
- muutoksenhakulautakuntien jäsenten velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan
- suulliset käsittelyt muutoksenhakulautakunnissa
- vakuutuslääkärien yliopistollisen koulutusjakson perustaminen
- koulutus lausuntoja kirjoittaville lääkäreille
- b-lääkärinlausuntolomakkeiden uudistaminen
- hoitavalle lääkärille tarvittaessa tieto etuuspäätöksen perusteluista
- käsittelyn nopeuttaminen vakuutuslainsäädännössä mm. istuntojen kokoonpanoa supistamalla ja keventämällä
- ulkopuolisten lääkärinlausuntojen käytön lisääminen vakuutuslainsäädännössä
- vakuutuslainsäädännön sivutoimisten lääkärinäkökulmien sidonnaisuuksien ilmoittaminen
- työkyvyttömyyseläkkeen hakijan kuuleminen, jos hakemuksen käsittely näyttää päättyvän kielteinen lopputulokseen (Paunio 2002).

Voidaan mennä pidemmälle ja pohtia, miten eri tahojen vastuut hylkäys-tilanteessa jakautuvat. Hylkäyksen saanut henkilö joutuu hankkimaan – usein suurin kustannuksin – lisää todistuksia ja selvityksiä valitusten ja uusien hakemusten tueksi. Toimeentulosta voi pudota perusta useaksi vuodeksi. Vaikka eläke lopulta myönnettäisiin, se voi jäädä tavallista pienemmäksi väliin jääneiden vuosien vuoksi, koska eläkkeen perustana olevat ansiot jäävät pieniksi. Ainoa eläkelaitokseen kohdistuva mahdollinen sanktio on viivästyskorke, jota se joutuu maksamaan siinä tapauksessa, että muutoksenhakuelin toteaa valituksen aiheelliseksi ja määrää eläkkeen maksettavaksi takautuvasti.

Olisiko mahdollista esittää eläkelaitoksille laajempaa vastuuta lisätutkimuksista ja -selvityksistä tai vaihtoehtoisesti potilaan kuntoutuksesta, jos alkuperäisen hakemuksen liitteinä olevat selvitykset eivät eläkelaitoksen arvion mukaan ole riittäviä todistamaan hakijaa työkyvyttömäksi? Eläkelaitos voisi jossakin muodossa kantaa vastuuta eläkkeen hakijoista siinäkin tilanteessa, että eläkehakemusten perusteluista on olemassa erimielisyys. Tämän ei tarvitse tarkoittaa sitä, että päätöksestä vastaavan vakuutuslääkärin olisi henkilökohtaisesti tavattava eläkkeenhakija. Kyse voisi kenties olla samanlaisista ”järjestelmien rajoja ylittävistä” ohjeista, neuvoista ja tuesta palvelujen saamisessa ja työllistymisessä, mitä on ehdotettu kuntoutuksesta hylkäävän päätöksen saaneille (Gould ym. 2012).

Näiden mahdollisten vastausten jälkeen kolmas mahdollinen ja radikaalimpi vastaus ensimmäiseen kysymykseen on väite, että työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämiskäytäntö on nykyisin liian tiukka. Tätä vastaan on sanottu, että työkyvyttömyyden määrittelyn lieventäminen ei poista ongelmaa, koska raja vain siirtyisi: edelleen rajanveto olisi tehtävä ja päätöksiin tyytymättömiä olisi kenties yhtä paljon kuin ennenkin (Juntunen ym. 2002). Näin voi olla, mutta kriteerejä mahdollisesti lievennettäessä hylättyjen tapausten tilanne olisi luultavasti suotuisampi: kyse olisi suhteellisesti terveemmistä ja työmarkkinoille helpommin sijoittuvista henkilöistä kuin ankaria kriteerejä sovellettaessa.

Tulkintalinjan muuttaminen ei liene mahdollista, ellei siihen tule sysäystä ulkopuolelta. Eläkepäätöksiä tekevät ovat sidottuja vallitsevaan tulkintalinjaan ja oikeuskäytäntöön. Ulkopuolinen sysäys tarkoittaisi käytännössä työkyvyttömyyden määrittelmän muuttamista eläkelaeissa. On ilmeistä, että lakien muuttaminen näiltä kohdin ei ole yksinkertaista eikä poliittisesti helposti saavutettavissa oleva tavoite. Määrittelyt ovat muovautuneet kymmenien vuosien aikana. Usein työmarkkinajärjestöjen neuvottelut ja sopimukset ovat vaikuttaneet muotoiluihin. Etujärjestöjen kannanotoissa ja erilaisissa selvityksissä ei ole tiettävästi tehty konkreettisia esityksiä lainsäädännön muuttamisesta tältä osin.

Näiden pohdintojen jälkeen ei voida kuitenkaan hylätä luvun alussa esitettyä toista näkökohtaa, jonka mukaan ongelman ydin ei ole välttämättä itse eläkejärjestelmässä. Eläketurvakeskuksen tuoreessa selvityksessä asia muotoillaan näin: ”Tärkein keino vähentää työkyvyttömyyseläkehylkäysten aiheuttamia ongelmia

löytynee kuitenkin työkyvyn heikkenemisprosessin alkupäästä, pyrkimyksistä vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen tarvetta” (Gold ja Nyman 2012). Tästä näkökulmasta tullaan useaan muuhun haasteeseen: työolojen ja työterveyden parantamiseen, osittaisen työkyvyn parempaan hyödyntämiseen, sosiaaliturvan ja työelämän joustavampaan yhteensovittamiseen sekä kuntoutuksen kehittämiseen. Näiden vaihtoehtojen pohdinta jää tämän artikkelin ulkopuolelle. Nähdäkseni on kuitenkin ilmeistä, että viittaamalla eläkejärjestelmän ulkopuolisiin ongelmiin ei voida kokonaan kuitata eläkepäättöksiin johtavan hallinnollisen ja juridisen prosessin arviointia.

Koska muut varhaiseläkevälät on nyttemmin lähes kokonaan tukittu ja kun myös varhennettu vanhuuseläke on poistumassa, työkyvyttömyyseläke painottuu työelämästä poistumisen väylänä niille, jotka eivät ole saavuttaneet vanhuuseläkeikää. Yksilöllinen varhaiseläke on siirretty historiaan vuonna 2004 voimaan tulleen lain myötä ja niin sanotun työttömyyseläkeputken merkitys on merkittävästi vähentynyt. Oikeus työttömyyseläkkeeseen poistuu lähivuosina vanhimmiltakin ikäluokilta, ja lisäpäiväoikeuden ikäraja työttömyysturvassa on nostettu ja sitä edelleen nostetaan.<sup>5</sup> Myös varhennettu vanhuuseläke on poistunut eläkevalikoimasta. Tämä voi kasvattaa työkyvyttömyyseläkehakemusten määrää vanhemmissa ikäluokissa. Se korostaa myös eläkepäättösten sosiaalisen, juridisen ja moraalisen kestävyuden merkitystä, vaikka samalla on syytä etsiä myös muita sosiaali- ja työllisyyspoliittisia keinoja, jotka auttaisivat vajaatyökykyisiä työllistymään ja helpottaisivat sosiaaliturvan ja työelämän yhteensovittamista.

## Lähteet

Blomgren J, Virta L. Kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäykset vuosina 2005–2011. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 39, 2012.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011.

Galaasen AM, Bruusgaard D, Claussen B. Avslag på uførepensjon. Norsk epidemiologi 2009; 19: 203–208.

Gould R. Eläkeläistyminen varhaisen työstä poistumisen reittinä. Suomen malli eurooppalaisessa vertailussa. Julkaisussa: Lundqvist B, Salminen K, Tuominen E, Vanamo J, toim. Hyvinvointivaltio, eläketurva ja kansainvälistymisen haasteet. Helsinki: Eläketurvakeskus, Tutkimuksia 2, 1995a: 153–176.

5 Ks. Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset 22.3.2012, <http://www.sak.fi/aineistot/julkaisut/esitteet-ja-julkaisusarja/tyomarkkinakeskusjarjestojen-tyourasopimuksen-linjaukset>.

Gould R. Mitä eläkehylläysten jälkeen. Tutkimus yksilöllisen varhaiseläkkeen hylkäyspäätöksen saaneiden palkansaajien myöhemmistä vaiheista. Helsinki: Eläketurvakeskus, Tutkimuksia 4, 1995b.

Gould R, Nyman H. Työkyvyttömyyseläkepäätökset 2000–2011. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 3, 2012.

Gould R, Saarnio L, Härkäpää K. Myöntö vai hylkäys? Julkaisussa: Gould R, Härkäpää K, Järvikoski A, toim. Toimiiko työeläkekuntoutus? Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2012: 57–84.

Helsingin Sanomat 18.6.2012, A4. Saarinen J. Koskelo moittii vakuutusosoikeutta.

Hytti H. Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32, 1998.

Hytti H. Why Are Swedes sick but Finns unemployed. European Sociological Association Conference. Murcia 23–26 September 2003.

Julkunen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.

Julkunen R, Niemi R, Virkki T. Vakuutus, luottamus ja vääritys. Julkaisussa: Hellsten K, Helne T, toim. Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kansaneläkelaitos, 2004: 242–268.

Juntunen J, Hänninen K, Lundqvist B. Työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty – entä sen jälkeen? Tutkimus eläkehakemusten hylkäyspäätöksen jälkeisistä tapahtumista LEL-aloilla rekisteritietojen valossa vuosina 1980–1994. Helsinki: LEL Työeläkekassa, LEL Työeläkekassan julkaisuja 28, 1996.

Juntunen J, Huunan-Seppälä A, Telakivi T, Taipale I. Syrjäytyneet kansalaiset vakuutuslääketieteen näkökulmasta. Suomen Lääkärilehti 2002; 51: 207–213.

Juopperi J, Lampi J. Työllisyys ja kuntoutus ennen työkyvyttömyyseläkepäätöstä. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 01, 2012.

Kornstad T, Skjerpén T. Avslagsrisiko for førstegangssøkere av uførepensjon. Økonomiske analyser 2010; 29 (3): 57–66.

Kuuva N. Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännön johdonmukaisuus. Vakuutuslääkäreiden harkintavalta mielenterveyssyihin perustuvien työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännössä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2010.

Kuuva N. Takaisin työhön vai työkyvyttömyyseläkkeelle? Työkykyä palauttavat prosessit. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 05, 2011.

Lehto M. Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturva-ministeriö, Sosiaali- ja terveysturva-ministeriön selvityksiä 5, 2011.

Loikkanen M. Hylätyt hakijat. Keski-ikäisten naisten kokemuksia työkyvyttömyyseläkkeiden hakemisesta ja hylkäämisestä. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, 2010.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturva-järjestöjen yhteistyöyhdistys YTY, 2004.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1778, 2012.

Määttä A. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 2012.

Nyman H, Gould R. Työkyvyttömyyseläkkeiden hylkäykset vuosina 1990–1995. Helsinki: Eläketurvakeskus, Monisteita 10, 1996.

Paunio R-L. Toimeentuloturvajärjestelmän kehittämistarpeita. Julkaisussa: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001: 22–25.

Paunio R-L. Toteutuuko kansalaisten oikeusturva Kelan päätöksissä ja vakuutus oikeudessa? Eduskunnan oikeusasiamies, tiedote 1.10.2008. Saatavissa: <<http://www.oikeusasiamies.fi>>.

Pensola T, Kesseli K, Shemeikka R, Rinne H, Notkola V. Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnoissä. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86, 2012.

Pentikäinen T. Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Julkaisussa: Varoma P, toim. Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: Eläketurvakeskus, 1997: 8–161.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimenpideohjelma vakuutuslääkärinjärjestelmän kehittämiseksi. 17.10.2012.

Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäämiseen liittyvien ongelmien ehkäisystä. Kelan valtuutettujen toimeksiannosta tehty selvitys. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 21, 2002.

Virta L. Työkyvyttömyyden lääketieteellisen arvioinnin vaikeudet ja eläkkeiden hylkääminen. Kelan selvitys eläkehakemusten B-lomakekäytännöstä. Turku: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 47, 2001.

### **Tilastotietojen lähteet**

Eläketurvakeskus. Neljännesvuositilasto 2000–2006.

Eläketurvakeskus, Kela. Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2010.

Eläketurvakeskus, Keva, Valtiokonttori. Suomen työeläkkeensaajat ja vakuutetut 2007–2010.

Kansaneläkelaitos. Kelan tilastollinen vuosikirja 2000–2010.

Kansaneläkelaitos. Tilastotietokanta Kelasto. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/kelasto>>.

Kuntien eläkevakuutus. Kuntien eläkkeet. KuEL:n tilastollinen vuosikirja 2000–2010.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2011 Saatavissa: <<http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi>>.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Toimintakertomus 2011 Saatavissa: <<http://www.telk.fi>>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työllisyyskertomukset vuosilta 2003–2011.

Vakuutus oikeus. Saapuneet, ratkaistut ja siirtyneet asiat pääasiaryhmittäin Saatavissa: <<http://www.oikeus.fi/vakuutus oikeus>>.

Valtiokonttori. Valtion eläkkeet 2000–2010.

182 **Helena Blomberg, Johanna Kallio ja Christian Kroll**  
Regulatiivista vai liberatiivista?  
Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet  
Suomessa ja Ruotsissa

### **Harkintavallasta sosiaalityössä**

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntasektorilla toimivien sosiaalityöntekijöiden asenteita sosiaalityössä käytettävästä harkintavallasta sekä joitakin näitä asenteita mahdollisesti selittäviä tekijöitä Suomessa ja Ruotsissa. Näissä maissa kuntien sosiaalityöntekijät ovat yksi merkittävä hyvinvointivaltion ammattiryhmä, joka toimii kansalaisten ja sosiaalipoliittisen järjestelmän välissä. Heitä voidaan näin ollen pitää hyvinvointivaltion katutason byrokraatteina (vrt. Lipsky 1980), jotka vastaavat osaltaan sosiaalipoliittikan toimeenpanosta. Heillä on sosiaalipalveluissa merkittävä asema siinä, millaiseksi laissa määritelty sosiaalipoliittikka käytännössä muodostuu. Tähän vaikuttaa oleellisesti järjestelmän osana yksittäisille sosiaalityöntekijöille annettu harkintavalta, jolla tässä tarkoitetaan sitä toimintavapautta, jonka lait ja säädökset heille työssään antavat (vrt. Stranz 2007).

Sosiaalityöntekijöiden harkintavalta on paljon laajempi kuin monen muun katutason byrokraattiryhmän. Julkisella sektorilla tehtävän sosiaalityön on katsottu edustavan pikemminkin ammatilliseen tietopohjaan perustuvaa sosiaalipoliittisten päämäärien toimeenpanoa kuin perinteistä weberiläisten byrokraattisten ihanteiden perusteella tapahtuvaa hallintoa. Vaikka tämän oletuksen oikeutuksesta on jatkuvasti käyty sekä laajempaa julkista että sosiaalityön sisäistä keskustelua (esim. Rothstein 1987; Månsson 2007), se toimii yhtenä keskeisenä lainsäädännöllisenä lähtökohtana kunnallisessa sosiaalityössä sekä Suomessa että Ruotsissa.

Yllä kuvatun asetelman on ajateltu ja myös todettu johtavan erilaisiin ristiriitaisuuksiin käytännön sosiaalityössä. Yhtäältä sosiaalityöntekijöiden täytyy ammattitaitoaan soveltaessa noudattaa lainsäädäntöä, erilaisia ohjeita ja organisaationsa tavoitteita, jotka saattavat eri tavoin asettaa (joskus hyvinkin yksityiskohtaisia) kehyksiä käytännön toimintamahdollisuuksiin – mukaan lukien asiakkaan kannalta ei-toivottua kontrollia ja erilaisia sanktioita. Toisaalta sosiaalityöntekijöiden odotetaan toimivan myös ammattitietonsa ja ammattietiikkansa ohjaamina asiakkaitensa ”asianajajina” ja yleisemminkin eri tavoin

huono-osaisten ryhmien etujen edistäjinä silloin, kun harjoitettu sosiaalipoliitikka ja/tai yhteiskunta laajemmin ei vaikuta kykenevän tai haluavan huomioida riittävästi kyseisten henkilöiden tai ryhmien tarpeita (käytännön esimerkki Suomesta ks. Murto ym. 2004; ks. myös Palolan artikkeli tässä julkaisussa). Ristiriitaista tilannetta kärjistää se, että sosiaalityöntekijöiden, kuten useiden katurason byrokraattien, resurssit suhteessa asiakkaiden toiveisiin ja tarpeisiin ovat lähes aina liian vähäiset ja heidän organisaatioidensa tavoitteet usein epäselviä ja resursseihin nähden haastavia. (Lipsky 1980.) Sekä Suomessa että Ruotsissa – joissa julkisen sosiaalityön lähtökohdat ovat mahdollisesti samanlaisimpia maailmassa – sosiaalipalvelupolitiikan viimeisimmän muutossuunnan, johon on kuulunut rahallisten säästöjen ja uusien johtamismallien lisäksi mm. asiakaskäsiin suunnattuja sanktioita ja ns. aktivointipakotteita, voisi olettaa lisänneen entisestään sosiaalityöntekijöiden työssään kokemia ristiriitoja.

Ainakin osa yllä kuvatuista ristiriidoista voitaisiin nähdä myös kysymyksenä julkisen sosiaalityön toivotusta luonteesta: halutaanko painottaa sosiaalityön ammattilaisten ja/tai asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia sosiaalityön sisältöön, vai halutaanko yksityiskohtaisempaa ohjeistusta työn tueksi? Vastaamisen tähän kysymykseen tekee kuitenkin vaikeaksi se, etteivät edellä mainittujen, ajankohtaisten politiikan muutosten välttämättä voida katsoa edustavan yleisesti ottaen (vain) yhtä tiettyä näkemystä julkisen sosiaalityön toivotusta luonteesta. Tavoitteet, kuten asiakaslähtöisyys, mutta mahdollisesti myös esimerkiksi asiakkaisiin kohdistetut sanktiot ja jopa markkina-ajattelun painottaminen voitaneen ymmärtää sekä ammattilaisten omaa harkintavaltaa että tiukempaa poliittista ohjeistusta tukevinä toimintavaihtoehtoina riippuen siitä, miten niitä on käytännössä ajateltu toteutettavan.

On syytä olettaa, että yksittäisten sosiaalityöntekijöiden henkilökohtaiset toimintatavat, kuten myös heidän reaktionsa erilaisiin muutoksiin heitä koskevissa pakottavissa säännöstoissa, ovat yhteydessä siihen, mitä he ajattelevat näistä asioista ja millaisiksi he mieltävät eri kehitysvaihtoehtojen väliset suhteet. Siksi tarkoituksenamme on kyselyaineistoa hyväksi käyttäen tutkia a) haluavatko sosiaalityöntekijät Suomessa ja Ruotsissa enemmän tai vähemmän harkintavaltaa sekä b) mitkä ajankohtaiset kehityssuunnat sosiaalityössä vaikuttavat olevan yhteydessä toivottuun harkintavallan kehitykseen. Tämän lisäksi tarkoituksemme on analysoida myös c) voisivatko mahdolliset asenne-erot yllämainituissa kysymyksissä olla selitettävissä joko sosiaalityöntekijöiden ammattiin liittyvillä seikoilla (esim. työkokemuksella) tai normatiivisilla käsityksillä sosiaalityön asiakasryhmästä. Vertailu Suomen ja Ruotsin välillä tarjoaa lisäksi mahdollisuuden pohtia löydöksiä yleistettävyyttä.

Ennen kuin siirrymme empiiriseen analyysiin, on kuitenkin syytä palata joihinkin kysymyksenasettelun kannalta tärkeisiin seikkoihin yksityiskohtaisemmin. Seuraavaksi käsittelemme kysymystä harkintavallasta ja harkintaval-

lan muutoksista Suomessa ja Ruotsissa. Teemme yhteenvedon aikaisemmasta sosiaalityöntekijöiden suhtautumista harkintavaltaan koskevasta tutkimuksesta. Tämän jälkeen esitämme käytetyn aineiston ja menetelmät. Tulosten raportoinnin jälkeen pohdimme analyysien antia artikkelin lähtökohtien ja aiemman tiedon valossa.

## Muutokset kunnallisen sosiaalityön kontekstissa ja harkintavallassa

Sosiaalityöntekijät poikkeavat monista muista sosiaalialan katutason byrokraateista, kuten Kelan tai yksityisten työttömyys- tai eläkekassojen käsittelijöistä tai työvoimahallinnon virkamiehistä, joilla on hyvinkin kirjava koulutustausta eikä selkeitä pätevyysvaatimuksia. Sosiaalityöntekijöitä voidaankin pitää professionaalisina katutason byrokraatteina ja sosiaalitoimistoja professionaalisina byrokratioina (Evans 2010).

Kun puhumme professionaalisesta toimeenpanostrategiasta, on selvennettävä, mitä professio itsessään tarkoittaa. Lyhyesti määriteltynä se merkitsee sitä, että ammatilla on virallisesti tunnustettu, teorioihin ja käsitteisiin nojaava tiedollinen ja taidollinen asema, jonka soveltaminen edellyttää harkintaa. Lisäksi voidaan ajatella, että professioon liittyy ammatin kontrolloima työnjako ja työmarkkinat, joille pääsy ja uralla eteneminen edellyttää alan tutkintoa. Profiolla on oma yliopistotasoinen koulutus ja tieteenala, jonka yhteydessä tehdään tieteellistä tutkimusta. Samaa professiota edustavat yksilöt sitoutuvat hyvään työhön ja niitä tukeviin eettisiin ohjeisiin, ideologiaan, ydinarvoihin ja hyviin käytäntöihin. (Freidson 2001; Dellgran ja Höjer 2005.) Sosiaalityöntekijä-professioon on siis tavallaan sisällytetty ajatus laajasta harkintavallasta, minkä vuoksi voisimme otaksua, että suuri osa pohjoismaisista sosiaalityöntekijöistä kannattaa juuri tätä ajatusta.

Kuntien sosiaalityöntekijöiden työn taloudellinen, organisatorinen ja ideologinen konteksti on kuitenkin muuttunut monin tavoin viime vuosina Pohjoismaissa. Muutokset ovat voineet vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden harkintavallan *laajuuteen* tietyissä asioissa mutta myös harkintavallan *sisältöön*. Sisällöllinen muutos näkyy siinä, missä asioissa ja millä tavoin yksittäiset kunnan sosiaalityöntekijät saavat tai joutuvat käyttämään harkintavaltaa. Muutokset ovat myös mahdollisesti vaikuttaneet sosiaalityöntekijöiden *käsityksiin* harkintavallasta ja sosiaalityön kehityssuunnista.

Suomelle ja Ruotsille on yhteistä mm. julkisen sektorin niukka taloudellinen tilanne ja uudenlaisen aktivointipolitiikan käyttöönotto, johon on otettu vaikutteita *workfare*-politiikasta, jonka juuret ovat anglosaksisissa maissa (Jo-

hansson 2001; Johansson ja Hvinden 2007; Van Aerschot 2011; Kananen 2011). Lisäksi etenkin Suomessa on havaittavissa merkkejä köyhyyspolitiikan paluusta sosiaalipolitiikan osana universalismin kustannuksella (Kuivalainen ja Niemelä 2010), mikä näkyy monin tavoin sosiaalityöntekijöidenkin työssä. Sosiaalipalvelujen osalta tutkimukset viittaavat siihen, että osa kunnallisista palveluista on muuttunut viime vuosina aikaisempaa selektiivisemmiksi (Anttonen ja Sointu 2006; Vaarama ym. 2006). Myös uudet julkisjohtamisen opit (*New Public Management, NPM*) ovat saaneet yhä enemmän jalansijaa pohjoismaisessa sosiaalityössä (Rajavaara 2007; Koskiaho 2008; Lundström 2011). Seuraavaksi pohdimme näitä sosiaalityön kehityssuuntia ja sitä, miten ne voivat vaikuttaa harkintavallan muotoihin sosiaalityössä.

### Kuntien taloudellinen tilanne

Kuntien taloustilanteiden heikentyminen ja sosiaalipalvelujen tarpeen kasvu näkyvät siinä, että kuntien sosiaalitoimissa on yhä vähemmän resursseja käytettävissään. Sosiaalityöntekijöiden on ajateltu joutuneen puun ja kuoren väliin. Yhtäältä työtä määrittää halu auttaa asiakkaita ja toisaalta kuntajohdon puolelta tulevat säästövaatimukset ja niukat määrärahat (esim. Andersson 2004). Myös tämä kehitys osoittaa, miten käsite harkintavaltalla on sosiaalityössä kovin laaja ja epämääräinen.

Taloudellinen niukkuus ja sen mahdollinen kärjistyminen viittaavat todennäköisesti siihen, että sosiaalityöntekijät joutuvat käyttämään vastentahtoisesti harkintaa työssään yhä enemmän. Ei siis siten, että harkinnalla pyrittäisiin tukemaan asiakasta ammattiosaamisen tukemana mahdollisimman hyvin, vaan pikemminkin esimerkiksi kunnan taloutta tai muita poliittisia tavoitteita tukevalla tavalla. Sosiaalityöntekijät voivat joutua venyttämään lain kirjainta tulkittessaan säädöksiä ja tehdessään päätöksiä silloin, kun määrärahat joihinkin palveluihin ovat alibudjetoinnin vuoksi loppuneet. Tällaista taloudellisen tilanteen vaikutuksesta johtuvaa harkintavallan muutosta ei liene kovin paljon tutkittu. Ruotsissa tehdään tutkimusta sosiaalityöntekijöiden harkintavallasta enemmän kuin Suomessa. Siellä taloudellisen tilanteen vaikutusta harkintavallasta koskevat tutkimustulokset eivät kuitenkaan näytä yksiselitteisesti vahvistavan tällaista kehitystä. Toimeentulotukiasioissa niukka taloudellinen tilanne ja asiakasmäärien kasvu johti Stranzin (2007) tutkimuksen mukaan avokätisimpiin tukipäätöksiin mutta samalla siihen, että muu työ asiakkaiden kanssa väheni. Kuitenkin vanhustenhuollon kohdalla ainakin Anderssonin (2004) tutkimuksen mukaan hakemusten käsittelijöille kunnan taloustilanne näytti olevan asiakkaitten tarpeita tärkeämmässä asemassa. Nämä tulokset ovat samalla muistutus

siitä, että sama yleinen kehityssuunta saattaa johtaa eri työskentelysektoreilla erilaisiin reaktioihin.

## Uudenlainen aktivointipolitiikka

186

Myös uuden aktivointipolitiikan voidaan olettaa vaikuttaneen monin tavoin harkintavaltaan kunnallisessa sosiaalityössä. Toimeentulotuki- ja työllistämisasiota hoitavat sosiaalityöntekijät ovat joutuneet tekemään päätöksiä aktivointitoimenpiteisiin lähettämisestä asiakkaan tahdosta riippumatta. He päättävät myös toimeentulotuen tasoon tehtävistä heikennyksistä eli sanktioista asiakkaan kieltäytyttyä ottamasta osaa toimenpiteisiin edellytetyllä tavalla, kuten osallistumalla työvoimakoulutukseen, tukityöllistämiseen tai kuntoutukseen. Uutta pakotteiden uhalla toimivaa aktivointipolitiikkaa on harjoitettu Pohjoismaista pisimpään Tanskassa. Ruotsissa ja varsinkin Suomessa se on uudempi ilmiö. (Van Aerscht 2011.)

Saatavilla on kuitenkin hyvin vähän tutkittua tietoa siitä, kuinka paljon sosiaalityöntekijät käyttävät sanktioita aktivointipolitiikan välineenä käytännön työssään (ks. kuitenkin Karjalainen ym. 2013 ja Palolan artikkeli tässä julkaisussa). On esitetty, että kuntien välillä on suuria eroja sanktioiden käytössä. Vertailtaessa Pohjoismaita keskenään on arvioitu, että Tanskassa sanktiot ovat kovimmat ja niiden käyttö yleisintä. Kyseisessä maassa on mahdollista keskeyttää kokonaan toimeentulotuen maksatus asiakkaalle, jos hän kieltäytyy hänelle määrätystä aktivointitoimenpiteistä. (Van Aerscht 2011.)

Aktivointiin liittyvässä työssä sosiaalityöntekijöiden harkintavalta lienee kuitenkin ainakin osittain yhteydessä kuntatasoisiin olosuhteisiin, riippuen kansallisten määräysten yksityiskohtaisuudesta ja pakottavuudesta. Suomeen verrattuna ruotsalainen aktivointipolitiikka on kenties ollut enemmän kunnallis- ja maakuntatasolla määriteltyä, mikä on myös tarkoittanut hyvin merkittäviä paikallisia eroja aktivointipolitiikassa. Joissakin kunnissa on kokeiltu perinteiseen pohjoismaiseen malliin verrattuna hyvinkin poikkeavaa aktivointipolitiikkaa, tunnetuimpana ehkä ns. Uppsala-malli (ks. Milton 2006). Paitsi että poliittiset määräykset ja ohjeet vaikuttavat suoraan sosiaalityöntekijöiden harkintavallan määrään ja sisältöön, on Ruotsissa myös merkkejä siitä, että (esimerkiksi) aktivointiin liittyvät määräykset voivat vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden harkinnan sisältöön välillisesti monin eri tavoin, mm. johtuen niistä mahdollisuuksista, jotka tarjoutuvat sosiaalityöntekijöille eri aktivointiohjelmien kautta (ks. Holertz 2010).

## Uusi julkisjohtaminen (NPM)

Uusien julkisjohtamisen periaatteiden saapuminen Pohjoismaihin on merkinnyt hallintokulttuurista muutosta. Kunnallisen sosiaalityön toimintaympäristön muutokseen kuuluu eräänlainen markkinasuuntaus. Kuntien hallinnon retorikassa lähdetään liikkeelle kansalaisten oikeuksien sijasta asiakkaista ja heidän tarpeistaan, toiveistaan ja valinnanmahdollisuuksistaan.

187

Sosiaalityössä tämä ajattelutapa on uusi. Perinteisesti asiakaslähtöisyysajattelu sosiaalityössä on tarkoittanut asiakkaan huomioonottamista eli vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välillä auttamistyön muotoilussa. Uudessa johtamiskulttuurissa se puolestaan tarkoittaa lähinnä asiakastyytyväisyyttä tarjottuun palveluun (asiakkaan arviointi) (esim. Lundström ja Bergmark 2006). Tämän taas voisi olettaa kaventavan sosiaalityöntekijän omaa harkintavaltaa asiakastyössä.

Hallintokulttuurinen muutos on merkinnyt myös sitä, että sosiaalityöntekijät ovat joutuneet tuotteistamaan palvelujaan eli määrittelemään niille hinnat. Tästä esimerkkinä on joissain kunnissa käyttöön otettu tilaaja-tuottajamalli, jonka mukana kilpailuun perustuva toimintatapa ja yksityisten liikelaitosten tapa hallita asioita on tullut osaksi kuntien toimintaa. (Julkunen 2006; Koskiaho 2008.)

Uusi julkisjohtaminen, kuten tulos- ja laatujohtaminen sekä tilaaja-tuottajamalli, edellyttää työn muuttumista rutiininomaisemmaksi. Joukko kansainvälisiä tutkimuksia esittää, että sosiaalityön johtamisessa ja hallinnossa on vallalla pyrkimys lisätä rutiinien ja työn kaavamaisuuden osuutta, jotta yksilöiden tasavertainen kohtelu turvattaisiin eri organisaatioiden välillä. Tutkimusten mukaan uusi julkisjohtaminen on heikentänyt ammatillisen harkinnan asemaa sosiaalityössä. Tässä niin sanotussa uudessa managerialismissa professionaalisen toiminnan autonomiaa vähennetään byrokraattisen kontrollin kautta. Toisin sanoen uuden julkisjohtamisen ja markkinoistumisen lisääntyminen voi johtaa professionaalisen harkinnan ohenemiseen ja heikkenemiseen. (Evans 2010; Rostila ym. 2011.)

Palvelujen ostotoiminta on lisääntynyt viime vuosina kuntien sosiaalitoimissa. Mallista, jossa kunnat tuottavat lähes kokonaan sen vastuulle kuuluvat sosiaalipalvelut, on siirrytty malliin, jossa palveluja ostetaan enenevässä määrin kunnan ulkopuolisilta toimijoilta. Tällöin vastuu palvelujen järjestämisestä ja niiden tasosta sekä laadusta säilyy edelleen kunnilla, jotka toimivat nyt rahoittajina ja kontrolloijina. Sosiaalityöntekijöihin tämä kehitys vaikuttaa erityisesti, koska näyttää siltä, että kunnat ovat ryhtyneet ostamaan hyvin erityisiä palveluja yksityiseltä sektorilta. Näitä ovat esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon ja päihdehuollon palvelut. (Koskiaho 2008; Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2009; Sallnäs 2011.) Sosiaalityöntekijöistä on tullut palvelujen ostajia, mikä osaltaan voi lisätä ammattiryhmän harkintavaltaa. Ruotsalaisten tutkimusten mukaan

sosiaalityön markkinoistuminen ei kuitenkaan käytännössä ole lisännyt yksittäisen sosiaalityöntekijän (tai asiakkaan) valinnanmahdollisuuksia, vaan kehitystä ohjaa kuntien ohjeistus siitä, miten palveluja pitää tilata (esim. Sallnäs 2011).

Näyttää siltä, että tietyt elementit uudessa julkisjohtamisen ”opissa” ovat olleet korostuneempia Ruotsissa kuin Suomessa. Ruotsissa – niin kuin Suomessakin – korostuivat ensin vaatimukset kustannustehokkuudesta julkisissa palveluissa, mutta ajan myötä myös käyttäjä- tai asiakasintressit ja palvelujen arvioiminen nostettiin tärkeiksi päämääriksi. Samalla vaatimukset ns. näyttöön perustuvasta sosiaalityöstä saivat lisäpontta. Sosiaalityön systemaattisemman arvioinnin nähtiin vaativan yhtenäisempiä menetelmiä ja tietopohjaa. Suomessa taas asiakkaan asema tai sosiaalityön arvioiminen ei ole yhtä vahvasti noussut esiin uudesta julkisjohtamisen opista, joskin suuntaus näyttää olevan samanlainen kuin Ruotsissa. (Lundström ja Bergmark 2006; Blomberg ja Kroll 2011; vrt. myös Rajavaara 2007.)

## Asenne-eroja selittäviä tekijöitä

Kuten käy ilmi jo edellä käydystä keskustelusta, joka koski muutoksia kunnallisessa toimintaympäristössä ja sen mahdollisia vaikutuksia harkintavaltaan, on olemassa hyvinkin erilaisia taloudellisia, ideologisia ja organisatorisia tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden mielipiteisiin.

Aiempi tutkimus viittaa myös siihen, että sosiaalityöntekijäryhmän sisällä voi olla asenne-eroja, jotka johtuvat yksittäisen sosiaalityöntekijän ammattiin sekä normatiivisiin käsityksiin liittyvistä tekijöistä. Seuraavaksi keskustelemme, miten nämä tekijät voivat vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden suhtautumiseen harkintavaltaan.

Sosiaalityöntekijät työskentelevät hyvin erilaisissa *työtehtävissä*. Selkeimmin lainsäädäntö määrittelee toimeentulotuen parissa työskentelevien työtä. Toimeentulotukiasioita hoitavat tekevät eniten viranomaispäätöksiä eli panevat täytäntöön laissa määriteltyä sosiaalipolitiikkaa. Onkin mahdollista, että toimeentulotuen parissa työskentelevien käsitykset harkintavallasta poikkeavat muiden sosiaalityöntekijöiden vastaavista näkemyksistä. Esimerkiksi aktivointiin liittyvät ideat ovat koskettaneet eniten toimeentulotukiasioita hoitavia sosiaalityöntekijöitä. Aiempien tutkimusten mukaan näyttäisikin siltä, että toimeentulotuen parissa työskentelevät sosiaalityöntekijät suhtautuvat myönteisemmin ns. regulatiivisiin strategioihin (esim. sanktioihin) sosiaalityössä kuin muissa tehtävissä työskentelevät. (Ks. esim. Kallio ym. 2011.)

Pohjoismaisesta perspektiivistä harkintavaltaa sosiaalityössä on tutkittu runsaasti myös lastensuojelun ja vanhustenhuollon osalta, joskin osittain eri

käsitteiden avulla. Keskiössä on tällöin ollut mm. sosiaalityöntekijöiden ”konsensus” eri asiakastapausten käsittelyssä. Monet tutkimukset osoittavat, että sosiaalityöntekijöiden asiakasarvioinnit vaihtelevat jopa samassa tapauksessa (Skogens 2005; Grinde 2007; Nyblom 2008). Toisaalta Anderssonin (2004) ja Blombergin ym. (2013) tutkimukset taas viittaavat suurempaan konsensukseen asiakasarvioinnissa ja asiakastyössä.

189

On myös mahdollista, että sosiaalityöntekijän työkokemuksen pituus kytkeytyy heidän käsityksiinsä harkintavallasta ja sosiaalityön kehityssuunnista. Se voidaan ymmärtää professionalisoitumisen ja sukupolvien välisten erojen kautta. Työkokemuksen pituutta voidaan pitää professionalisoitumista kuvaavana mittarina, jolloin ymmärretään työssä tapahtuvan oppimisen ja kokemuksen karttumisen olevan tärkeitä prosesseja, jotka vaikuttavat sosiaalityöntekijöiden mielipiteisiin, käsityksiin ja näkemyksiin käytännön työstä, sosiaalisista ongelmista, sosiaalipoliittisista ohjelmista ja erilaisista asiakasryhmistä. Tässä kohden professionalisoituminen nähdään yksilöllisenä prosessina, jossa sosiaalityöntekijän ammatillinen osaaminen kasvaa työkokemuksen, lisäkoulutuksen ja työssä oppimisen takia. (Dellgran ja Höjer 2005.)

Toisaalta voidaan ajatella, että työkokemuksen pituuden yhteys käsityksiin ja mielipiteisiin johtuu sukupolvien välisistä eroista. Esimerkiksi sosiaalityön koulutuksen sisältö ja painopisteet ovat vaihdelleet eri vuosikymmeninä. Lisäksi se yhteiskunnallinen konteksti, jossa sosiaalityöntekijät tekevät työtään, on muuttunut ajan kuluessa. Voidaan sanoa, että ennen 1990-luvun taloudellista lamaa työnsä aloittaneet sosiaalityöntekijät sosiaalistuivat hyvin erilaisiin ideoihin ja työskentelyilmastoon kuin laman jälkeen työnsä aloittaneet. (esim. Julkunen 2006.)

Professionalisoitumisen, koulutuksen tai työkokemuksen heijastumista sosiaalityöntekijöiden mielipiteisiin harkintavallasta ei kuitenkaan ole tietääksemme tutkittu Suomessa, ainakaan määrällisesti. Ruotsissa aihetta on tutkittu jonkin verran. Gustafssonin ym. (1993) tutkimus harkintavallasta sosiaalityössä osoitti, että vanhemmat ja kokeneemmat sosiaalityöntekijät seuraavat tarkemmin normeja ja direktiivejä toimeentulokityössä kuin nuoremmat ja kokemattomammats kollegat. Toisessa ruotsalaisessa vinjettitutkimuksessa<sup>1</sup> taas todettiin, että sosiaalityöntekijöiden myöntämiskäytäntö seurasi ”samaistumismallia”; sosiaalityöntekijät olivat kaikkein avokätisimpiä samanikäisille asiakkaille kuin he itse olivat, mikä heijastanee sosiaalityöntekijöiden normatiivisten käsitysten ja omien mielipiteiden merkitystä (Hydén ym. 1995). Hydén (1996) onkin argumentoinut, että yksittäisen sosiaalityöntekijän omat normatiiviset käsitykset ja mielipiteet asiakkaista on varteenotettava selitys, kun yritetään ymmärtää vaihteluja toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä.

1 Tutkimus, jossa tutkimusmateriaali on kerätty fiktiivisen esimerkkitarinan avulla.

## Aineisto ja mittarit

Tässä luvussa tarkastelemme, miten kuntien sosiaalityöntekijät asennoituvat harkintavaltaan Suomessa ja Ruotsissa. Olemme valinneet vertailun kohteeksi Suomen ja Ruotsin *most-similar-cases*-logiikkaa soveltaen. Vaikka valittujen maiden välillä on eroja, kansainvälisesti tarkastellen kunnallisen sosiaalityön konteksti on hyvinkin samanlainen Suomessa ja Ruotsissa (Blomberg ym. 2010a; myös Lorenz 1994). Oletamme siis suomalaisten ja ruotsalaisten sosiaalityöntekijöiden näkemysten harkintavallasta olevan melko samankaltaisia.

Kyseessä on kvantitatiivinen tutkimus, jossa aineistona käytämme Pohjoismaissa kerättyä kyselyaineistoa. Kysely on kerätty hieman eri ajankohtina ja eri tavoin eri maissa. Suomessa sähköinen kysely suoritettiin syksyllä 2007. Se lähetettiin sosiaalityöntekijöille sähköpostitse. Tiedot sähköpostiosoiteista saatiin ammattiliiton Talentian kautta (noin 70 prosenttia kaikista liittoon kuuluvista). Noin 60 prosenttia sähköisen kyselyn saaneista vastasi siihen (n = 1 299). Kyseessä oli eräänlainen kokonaisotos ammattiliiton jäsenistä, joiden sähköpostiosoite oli tiedossa. Aineisto sisältää sosiaalityöntekijöitä hyvinvointivaltion eri sektoreilta ja maantieteellisesti ympäri Suomea. Myös Ruotsissa tehtiin sähköpostikysely syksyllä 2007. Kysely lähetettiin sähköpostitse satunnaisotoksella Akademikerförbundet SSR:n ammattiliiton jäsenille. Myös Ruotsissa noin 60 prosenttia sähköisen kyselyn saaneista ja kohderyhmään kuuluvaa vastasi siihen (n = 2 809).

Tässä luvussa tarkastelemme vain kunnissa työskenteleviä sosiaalityöntekijöitä, muilla sektoreilla olevat on poistettu aineistosta (Suomi n = 1 098 ja Ruotsi n = 2 242). Rajaus on tehty siksi, että lainsäädäntö vaikuttaa enemmän kuntasektorilla työskenteleviin sosiaalityöntekijöihin kuin esimerkiksi vapaaehtoisjärjestöissä toimiviin. Kuntasektorilla toimivat profiloituvat myös selkeämmin katutason byrokraateiksi kuin yksityisellä tai kolmannella sektorilla työskentelevät. Ennen kaikkea juuri kunnallisessa sosiaalityössä työn (poliittiset, taloudelliset, eettiset jne.) jännitteet korostuvat ja vaikuttavat mm. harkintavallan muotoihin ja seurauksiin.

Olemme tietoisia siitä, että ammattiliitoista saatujen tietojen avulla emme tavoita kaikkia sosiaalityöntekijöitä, koska kaikki sosiaalityöntekijät (vaikkakin suurin osa) eivät kuulu kyseisiin liittoihin. Yleistettävyyteen se vaikuttaa lähinnä siten, että osa epäpätevistä ja tilapäisesti sosiaalityöntekijän virkaa hoitavista ei ole mukana tutkimuksessa. Koska Pohjoismaissa ei ole ammattirekisteriä sosiaalityöntekijöistä, ammattiliitto on ainoa taho, jolla on tarvittavat tiedot kyselyn suorittamista varten. Ammattiliitot eivät vaikuttaneet kyselyn sisältöön eivätkä mittareiden muotoiluun. Myös sähköiseen kyselyyn liittyy kohderyhmän tavoitettavuuden ongelma. Sosiaalityöntekijöiden keskeisiin työvälineisiin kuuluvat kuitenkin internet ja sähköposti. Enemmän tavoitettavuuden ongelmaan

ovat todennäköisesti vaikuttaneet esimerkiksi työpaikan vaihdoksista johtuvat vanhentuneet sähköpostiosoitteet.

Selitettävänä muuttujina käytämme viittä asennekysymystä, jotka ovat lomakkeen kysymyspatteristosta, jonka johdantolauseessa kysyttiin: ”Kuinka sosiaalityötä tulisi mielestäsi kehittää maassamme?”. Asenneväittämät olivat seuraavat: a) Markkinoille tulisi sallia suurempi rooli sosiaalityössä, b) Asiakkaiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tulisi lisätä, c) Sanktioita, jotka seuraavat asiakkaan rikottua tehtyjä sopimuksia, tulisi lisätä, d) Poliitikkojen tulisi antaa yksityiskohtaisempia toimintaohjeita ja määräyksiä tapausten käsittelyä varten ja e) Yksittäiselle sosiaalityöntekijälle tulisi antaa suurempi vapaus päättää asiakkaille tarjottavista palveluista.

Selittävinä tekijöinä käytämme maata, työtehtävää, työkokemuksen pituutta, koulutustaustaa ja normatiivisia käsityksiä. Työkokemus jaettiin viisiluokkaiseksi: (1) enintään 4 vuotta, (2) 5–9 vuotta, (3) 10–19 vuotta, (4) 20–29 vuotta ja (5) 30 vuotta tai enemmän. Koulutus on muuttuja, jossa kategoriat ovat (1) on sosiaalityöntekijän pätevyys ja (0) ei ole sosiaalityöntekijän pätevyyttä. Myös työtehtävää lähestymme muuttujalla, jonka kategorioita ovat (1) työskentelee toimeentulotuen parissa ja (0) ei työskentele toimeentulotuen parissa. Normatiivisia käsityksiä lähestymme kahdella väittämällä, jotka mittaavat vastaajan käsityksiä köyhyyden syistä. Ensimmäisessä väittämässä kysyttiin, kannattaako vastaaja ns. ”yksilöllinen syytös -selitystä” (”köyhät ovat laiskoja”). Toisessa väittämässä kysyttiin, kannattaako vastaaja ns. ”yhteiskunnallinen syytös -selitystä” (köyhyys johtuu yhteiskunnallisesta epäoikeudenmukaisuudesta). Molemmissa väittämässä kategorioina on (1) kyllä-vastausvaihtoehdon vs. (0) neutraalin tai kieltävän vastausvaihtoehdon valinheet (taulukossa ”ei-kategoria”).

Menetelminä sovellamme faktorianalyysejä sekä ristiintaulukointia ja tilastollisen merkitsevyyden testaamiseen käytämme khiin neliötestiä.

## Tulokset

Raportoimme ensin ristiintaulukoinnin tulokset kahdesta mielipidekysymyksestä, jotka koskevat harkintavaltaa sosiaalityössä. Tulosten mukaan sekä suomalaiset että ruotsalaiset sosiaalityöntekijät vastustavat ajatusta siitä, että poliitikkojen pitäisi antaa seikkaperäisempiä toimintaohjeita asioiden käsittelyssä (ks. taulukko 1, s. 192). Ajatus harkintavallan kaventamisesta sosiaalityössä ei siis saa osakseen laajempaa kannatusta.

Harkintavallan lisääminen on sitä vastoin melko suosittu vaihtoehto varsinkin Suomessa, missä noin 60 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että yksittäisen sosiaalityöntekijän vapautta päättää asiakkaille tarjottavista palveluista pitäisi lisätä. Ruotsissa harkintavallan lisääminen on kuitenkin selvästi vähemmän suosittu vaihtoehto kuin Suomessa: Alle 40 prosenttia ruotsalaisista vastaajista kannattaa vaihtoehtoa. Mielenkiintoista on myös se, että noin viidennes ruotsalaisista ja noin 15 prosenttia suomalaisista vastaajista selvästi vastustavat tämältyyppisen harkintavallan lisäämistä.

Taulukossa 2 raportoimme tulokset kolmesta mielipidekysymyksestä, jotka koskevat sosiaalityön kehityssuuntia ja oletettavasti liittyyvät sosiaalityöntekijöiden näkemyksiin harkintavallasta. Tulosten mukaan yli 80 prosenttia suomalaisista ja 60 prosenttia ruotsalaisista vastaajista näkee, että asiakaslähtöisyyttä (”asiakkaiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuutta sosiaalityössä”) tulisi lisätä. Sosiaalityön markkinoistumista kannattaa noin kolmannes suomalaisista ja noin 15 prosenttia ruotsalaisista vastaajista.

**Taulukko 1.** Sosiaalityöntekijöiden käsitykset harkintavallasta Suomessa ja Ruotsissa, %.

|            | Enemmän ohjeistusta<br>(politiikkojen pitäisi antaa yksityis-<br>kohtaisempia toimintaohjeita asioiden<br>käsittelyssä), % |     |    | Enemmän harkintavaltaa<br>(yksittäiselle sosiaalityöntekijälle tulisi<br>antaa suurempi vapaus päättää<br>tarjottavista palveluista), % |     |    |
|------------|--|-----|----|---|-----|----|
|            | +  | -/+ | -  | +   | -/+ | -  |
| <b>Maa</b> |  |     |    | (***)   |     |    |
| Suomi      | 11   | 19  | 70 | 60  | 26  | 15 |
| Ruotsi     | 11   | 21  | 68 | 38  | 42  | 19 |

Tilastollinen merkitsevyys: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

**Taulukko 2.** Sosiaalityöntekijöiden asenteet sosiaalityön kehittämiseen Suomessa ja Ruotsissa, %.

|            | Enemmän<br>markkinoistumista |     |    | Enemmän sanktioita |     |    | Enemmän<br>asiakaslähtöisyyttä |     |   |
|------------|------------------------------|-----|----|--------------------|-----|----|--------------------------------|-----|---|
|            | +                            | +/- | -  | +                  | +/- | -  | +                              | +/- | - |
| <b>Maa</b> | (***)                        |     |    | (**)               |     |    | (***)                          |     |   |
| Suomi      | 32                           | 19  | 49 | 26                 | 35  | 38 | 80                             | 17  | 3 |
| Ruotsi     | 16                           | 27  | 56 | 21                 | 37  | 41 | 60                             | 37  | 3 |

Tilastollinen merkitsevyys: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Taulukosta 2 ilmenee myös, että ajatus sanktioiden lisäämisestä sosiaalityössä ei saa osakseen selvää kannatusta. Sekä suomalaisista että ruotsalaisista sosiaalityöntekijöistä vain noin neljännes kannattaa sanktioiden lisäämistä, mikäli asiakas on rikkonut tehtyjä sopimuksia. On kuitenkin huomioitava, että neutraalin vastausvaihtoehdon valinneita on paljon (n. 35 prosenttia). Näin ollen enemmistö vastaajista ei vastusta sanktioiden lisäämistä.

193

Miten taulukon 2 tuloksia pitäisi tulkita? Periaatteessa hyvinkin erilaiset yhteydet eri muuttujien välillä voivat olla mahdollisia. Esimerkiksi sosiaalityön asiakkuuteen on perinteisesti liittynyt vaihtoehdottomuus; asiakas ei yleensä voi valita palvelun tuottajaa. Palvelukentän moninaistuminen, esimerkiksi markkinoistuminen, voisi siten periaatteessa liittyä ajatukseen harkintavallan, valinnanvapauden ja asiakaslähtöisyyden lisäämisestä. Se voi kuitenkin liittyä myös sosiaalityöntekijän lisääntyneeseen harkintavaltaan silloin, kun sosiaalityöntekijä valitsee palvelutuottajan oman arvioinnin ja/tai kunnan ohjeistuksen mukaan, eikä niinkään asiakkaan tarpeiden ja mieltymysten mukaan (esim. Juhila 2009, 302–303).

Käytämme faktorianalyysiä saadaksemme lisää tietoa siitä, miten vastaajien käsitykset harkintavallasta ja sosiaalityöstä mahdollisesti liittyvät yhteen. Tarkasteltaessa tuloksia (ks. liitetaulukko) näemme, että kysymykset latautuvat voimakkaasti kahteen eri faktoriin sekä Suomessa että Ruotsissa. Faktoreiden kumulatiiviset selitysosuudet ovat 69 prosenttia Suomessa ja 51 prosenttia Ruotsissa. Ajatus poliittisesta ohjeistuksesta sosiaalityössä latautuu samaan faktoriin kuin kysymykset sanktioiden lisäämisestä sosiaalityössä sekä sosiaalityön markkinoistumisesta. Halukkuus lisätä yksittäisen sosiaalityöntekijän harkintavaltaa latautuu taas samaan faktoriin kuin kysymys asiakaslähtöisyyden lisäämisestä. Olemme nimenneet faktorit regulaatiiviseksi ja liberaatiiviseksi näkemykseksi sosiaalityöstä Beredsfordin ja Croftin (2004) jaottelun perusteella<sup>2</sup>, jolla näyttää yleisellä tasolla olevan yhtäläisyyksiä näiden ulottuvuuksien kanssa: niin Suomessa kuin Ruotsissakin näyttää siis siltä, että sosiaalityöntekijät näkevät laajan tai laajenevan harkintavallan liittyvän näkemykseen, jonka mukaan harkintavaltaa on käytettävä mahdollisuutena olla herkkä ottamaan huomioon asiakkaan toiveet ja ajatukset. Ajatus harkintavallan kaventamisesta on puolestaan yhteydessä

2 Beresford ja Croft (2004) keskustelevat kahden lähtökohdiltaan erilaisen sosiaalityön käytännön ominaisuuksista ja mahdollisuuksista nykypäivän Isossa-Britanniassa. Yhtäältä kehitys on jo kauan viennyt sosiaalityötä regulaatiiviseen suuntaan, ja tätä kehitystä on leimannut mm. ammattiosaamiseen liittyvän vapauden väheneminen ja ammatti-identiteetin mureneminen sekä managerialistinen suhtautuminen palvelutarjontaan ja asiakkaisiin. Tähän kuuluvat mm. markkina-ajattelu ja asiakkaiden näkeminen palvelutarjonnan objekteina, mutta myös erilaisten sanktioiden lisääntyminen, mm. ns. *workfare*-ajattelun seurauksena. Toisaalta sanotaan olevan merkkejä myös liberaatiivisen näkemysten vahvistumisesta. Tähän näkemykseen kuuluu sekä ammatilliseen käytäntöön liittyvän kiinnostuksen kasvu että asiakkaiden aito mukaantulo työn kehittämiseen. Vaikkakin lähtökohdat ovat Pohjoismaissa suhteellisen erilaiset, kuvatut dimensiot näyttävät vastaavan mielestämme yleisesti ottaen niitä ajatustapoja, jotka tulevat analyysissämme esille.

kriittiseen näkemykseen myös asiakkaitten ”harkintavallasta” omissa asioissaan (ks. asiakkaiden harkintavallasta Valokiven ja Kalliomaa-Puhan artikkelit tässä julkaisussa). Tällainen enemmän byrokratian ihanteita vastaava, työtä yhtenäistävä (ja täten tavallaan myös universaalimpi) ihanne liittyy sitä vastoin markkinamyönteisyyteen ja *workfare*-ajatteluun.

Taulukossa 3 on raportoitu mielipiteet harkintavallasta ja sosiaalityöstä ammattiin liittyvien muuttujien eli koulutuksen, työkokemuksen pituuden ja työtehtävän mukaan. Olemme myös sisällyttäneet mukaan pari ns. normatiivista muuttujaa, jotka liittyvät yksittäisen sosiaalityöntekijän näkemyksiin asiakkaistaan. Tulosten mukaan eri ryhmiin kuuluvien käsitykset poikkeavat melko paljon toisistaan. Sosiaalityöntekijät eivät ole yksimielisiä harkintavaltaan ja sosiaalityöhön liittyvistä kysymyksistä.

Mitä tulee ensimmäiseen, ns. regulatiiviseen sosiaalityön näkemykseen, eri selittävät muuttujat erottelevat selvästi sosiaalityöntekijöiden asenteita. Tulosten mukaan sosiaalityön koulutuksen saaneiden ja muun koulutuksen omaavien käsitykset poikkeavat merkitsevästi toisistaan. Sosiaalityöntekijän koulutuksen saaneet vastaajat kannattavat harvemmin ohjeistuksen, markkinavaihtoehtojen ja sanktioiden lisäämistä kuin muun koulutuksen saaneet. (Ks. koulutuksen vaikutuksesta Kelan työntekijöiden arvioihin Kalliomaa-Puhan ja Kotkaksen artikkeli tässä julkaisussa.)

Toimeentulotuen parissa työskentelevät haluavat useammin ohjeistusta, markkinoinnista ja sanktioita kuin muissa tehtävissä toimivat. Eroavuudet ovat kuitenkin selvästi merkitseviä ainoastaan Ruotsissa.

Myös työkokemuksella on merkitystä. Mitä kokemattomampi sosiaalityöntekijä on, sitä useammin hän kannattaa ohjeistuksen, sanktioiden sekä markkinavaihtoehtojen lisäämistä Ruotsissa. Sama tendenssi on havaittavissa myös Suomessa, lukuun ottamatta kaikkein kokeneinta (ja samalla kaikkein vanhinta) sosiaalityöntekijäryhmää.

Normatiiviset tekijät, jotka mittaavat vastaajan käsityksiä köyhyyden syistä, erottelevat selkeästi sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä. Ne vastaajat, jotka kannattavat yksilöllistä syytöstä (”köyhät ovat laiskoja”) ovat selkeästi ohjeistuksen, sanktioiden ja markkinavaihtoehtojen lisäämisen kannalla. Vastaavasti ne vastaajat, jotka näkevät köyhyyden johtuvan yhteiskunnallisesta epäoikeudenmukaisuudesta, suhtautuvat kriittisemmin ohjeistuksen, sanktioiden ja markkinavaihtoehtojen lisäämiseen.

Mitä tulee liberatiiviseen näkemykseen, eri ryhmiin kuuluvien käsitykset eivät poikkea toisistaan yhtä paljon kuin ensimmäisen ulottuvuuden kohdalla. Koulutusryhmien asenteet lisääntyntä harkintavaltaa kohtaan eivät eroa toisistaan merkitsevästi, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Ristiintaulukointien perusteella voidaan havaita, että sosiaalityön koulutuksen saaneet kannattavat useammin asiakaslähtöisyyden lisäämistä Ruotsissa kuin ilman koulutusta toimivat.

Työtehtävä ei myöskään ole selvästi käsityksiä erotteleva tekijä lukuun ottamatta sitä, että toimeentulotuen parissa työskentelevät ruotsalaiset vastaajat eivät kannata asiakaslähtöisyyden lisäämistä yhtä usein kuin muissa tehtävissä toimivat sosiaalityöntekijät.

Työkokemus erottelee sitä vastoin asenteita molemmissa maissa. Kokeneet sosiaalityöntekijät suhtautuvat myönteisemmin asiakaslähtöisyyden lisäämiseen kuin kokemattomat.

195

**Taulukko 3.** Sosiaalityöntekijöiden asenteet harkintavaltaan ja sosiaalityöhön eri taustamuuttujien mukaan Suomessa ja Ruotsissa, %.

|   | Enemmän ohjeistusta |        | Enemmän markkinoistumista |        | Enemmän sanktioita |        | Enemmän harkintavaltaa |        | Enemmän asiakaslähtöisyyttä |        |
|---|---------------------|--------|---------------------------|--------|--------------------|--------|------------------------|--------|-----------------------------|--------|
|   | Suomi               | Ruotsi | Suomi                     | Ruotsi | Suomi              | Ruotsi | Suomi                  | Ruotsi | Suomi                       | Ruotsi |
| <b>Koulutus</b>                                     |                     | (*)    |                           | (***)  | (**)               | (***)  |                        |        |                             | (**)   |
| Sosiaalityön  | 10                  | 10     | 31                        | 15     | 24                 | 20     | 58                     | 37     | 80                          | 61     |
| Muu   | 15                  | 15     | 37                        | 25     | 35                 | 30     | 64                     | 40     | 80                          | 52     |
| <b>Työkokemus</b>                                   | (**)                | (***)  | (*)                       | (***)  | (***)              | (***)  |                        |        | (*)                         | (**)   |
| 0–4 v   | 17                  | 18     | 37                        | 19     | 38                 | 28     | 56                     | 38     | 78                          | 55     |
| 5–9 v   | 13                  | 11     | 33                        | 22     | 31                 | 27     | 64                     | 40     | 71                          | 58     |
| 10–19 v   | 6                   | 10     | 22                        | 16     | 18                 | 18     | 60                     | 38     | 80                          | 59     |
| 20–19 v   | 9                   | 7      | 31                        | 11     | 24                 | 15     | 66                     | 38     | 84                          | 63     |
| 30 v tai enemmän                                    | 10                  | 6      | 28                        | 11     | 33                 | 16     | 69                     | 31     | 86                          | 68     |
| <b>Työtehtävä</b>                                   |                     | (**)   |                           | (*)    | (**)               | (**)   |                        |        |                             | (**)   |
| Toimeentulotukityö                                  | 14                  | 16     | 31                        | 21     | 33                 | 28     | 59                     | 36     | 76                          | 52     |
| Muu   | 10                  | 10     | 32                        | 16     | 24                 | 20     | 60                     | 38     | 81                          | 61     |
| <b>Köyhyys yksilön syy</b>                          | (*)                 | (*)    | (*)                       | (***)  | (***)              | (***)  |                        |        |                             | (*)    |
| Kyllä   | 16                  | 17     | 39                        | 40     | 51                 | 52     | 61                     | 43     | 75                          | 49     |
| Ei  | 10                  | 10     | 30                        | 15     | 21                 | 16     | 59                     | 38     | 81                          | 60     |
| <b>Köyhyys epäoikeudenmukaisen yhteiskunnan syy</b> |                     | (*)    | (***)                     | (***)  |                    | (***)  | (***)                  | (**)   | (***)                       | (***)  |
| Kyllä   | 11                  | 10     | 28                        | 13     | 26                 | 18     | 63                     | 40     | 85                          | 66     |
| Ei  | 12                  | 13     | 42                        | 23     | 30                 | 29     | 51                     | 33     | 67                          | 45     |

Tilastollinen merkitsevyys: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet eroavat taas normatiivisten tekijöiden mukaan. Sosiaalityöntekijät, jotka kannattavat yksilöllinen syytös -selitystä, suhtautuvat kriittisemmin asiakaslähtöisyyden lisäämiseen mutta eivät ajatukseen yksittäisen sosiaalityöntekijän harkintavallan lisäämisestä. Vastaajat, jotka näkevät köyhyyden johtuvan yhteiskunnallisesta epäoikeudenmukaisuudesta, suhtautuvat myönteisemmin harkintavallan ja asiakaslähtöisyyden lisäämiseen.

196

## Yhteenvedo tuloksista ja johtopäätökset

Tarkastelimme tässä artikkelissa, miten kuntien sosiaalityöntekijät suhtautuvat harkintavaltaan ja miten nämä asenteet ovat yhteydessä heidän käsityksiinsä sosiaalityön erilaisista kehityssuunnista Suomessa ja Ruotsissa. Tulostemme mukaan näkemykset harkintavallasta ja sosiaalityön kehityssuunnista muodostavat kaksi dimensiota. Ensimmäiseen liittyy halukkuus lisätä ohjeistusta, sanktioita sekä markkinavaihtoehtoja sosiaalityössä. Toiseen taas kytkeytyy valmius lisätä yksittäisen sosiaalityöntekijän harkintavaltaa sekä työn asiakaslähtöisyyttä. Olemme nimenneet ulottuvuudet regulatiiviseksi ja liberatiiviseksi näkemykseksi sosiaalityöstä. Sekä Suomessa että Ruotsissa liberatiivinen näkemys on suositumpi kuin regulatiivinen. Regulatiivisella näkemyksellä on silti kannattajansa varsinkin Suomessa.

Maiden väliset erot liberatiivisesta näkemyksestä ovat vieläkin selvempiä. Myös tämä näkemys on suositumpi Suomessa kuin Ruotsissa. Maiden välillä on siis selviä eroja. Mikä selittäisi nämä havaitut erot suomalaisten ja ruotsalaisten sosiaalityöntekijöiden välillä? Miksi suomalaiset sosiaalityöntekijät kannattavat etenkin harkintavallan ja asiakaslähtöisyyden lisäämistä useammin kuin vastaavasti ruotsalaiset kollegansa? Yksi varteenotettava selitys tälle voi olla se, että harkintavallan ja asiakaslähtöisyyden lisääminen on jo toteutunut suuremmissa määrin Ruotsissa kuin Suomessa (esim. Kroll 2005). Myös suomalaisten kuntien haastavampi taloudellinen tilanne voi vaikuttaa suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteisiin siten, että omaa harkintavaltaa ja mahdollisuuksia huomioida asiakkaan toiveita ja tarpeita pidetään liiankin rajallisina.

Toisaalta kyse voi olla eroista, jotka liittyvät maiden välisiin eroavuuksiin itse professiokeskustelussa sekä julkisessa keskustelussa sosiaalityöstä ja sen paikasta. Ruotsissa keskustelu on vahvasti kytkeytynyt mm. Sosiaalihallituksen kritiikkiin, jonka mukaan sosiaalityö on metodisesti ja teoreettisesti puutteellista ja asiakastyötä leimaa sattumanvaraisuus ja epätasa-arvoisuus (esim. Tengvald 2003). Ratkaisuksi on tarjottu mm. näyttöön perustuvaa melko tiukkaa sosiaalityön ohjeistusta. Vaikka rutiininomainen ja tarkkaan ohjattu sosiaalityö ei ehkä

ole saanut kentältä täyttä kannatusta (Blomberg ja Kroll 2011), ajatus ”liian laajasta” harkintavallasta on ehkä iskostunut ainakin joidenkin ruotsalaisten sosiaalityöntekijöiden ajatusmaailmaan. Suomessa taas sosiaalityötä koskevassa yleisessä keskustelussa on painottunut enemmän (myönteisempi) kuva autonomisesta sosiaalityöntekijästä, jonka toimintaa ohjaa laaja ammatillinen ja eettinen kokemus sekä tietämys kuin Ruotsissa.

197

Mielipide-eroja on paitsi maiden välillä myös niiden sisällä. Tulostemme mukaan sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä erottelevat sekä ammattiin liittyvät tekijät että normatiiviset käsitykset sosiaalityön asiakkaista. Ensinnäkin mielipiteitä erottelee, ainakin jossain määrin, työtehtävä. Toimeentulotuen parissa työskentelevät sosiaalityöntekijät kannattavat ohjeistuksen, sanktioiden ja markkinavaihtoehtojen lisäämistä useammin kuin muissa tehtävissä toimivat. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä etenkin Ruotsissa, mikä voi johtua Ruotsin suuremmasta aineistosta. Tulokset ovat mielenkiintoisia, koska olisi voinut otaksua, että kriittisyys harkintavallan kaventamista ja yleisesti regulaatiivista sosiaalityötä kohtaan olisi suurinta juuri toimeentulotuessa, jossa – ainakin joidenkin arvioiden mukaan – sosiaalityön konteksti on muuttunut eniten. Näyttää kuitenkin siltä, että toimeentulotuen parissa työskentelevät ovat osittain omaksuneet regulaatiivisen näkemyksen sosiaalityöstä. Tulosten tulkinnassa on myös huomioitava, että kysymys harkintavallasta ja sen rajoista sekä muodoista on ehkä kiperin juuri toimeentulotukityössä (esim. Stranz 2007), jossa ohjeistuksen ja sääntelyn tarve on hieman suurempaa kuin muissa sosiaalityön tehtäväalueissa. Toisaalta taas kysymykset harkintavallasta ovat ehkä vieläkin ongelmallisempia esim. vanhussosiaalityössä tai lastensuojelussa, joita ei ole ohjeistettu samassa määrin kuin toimeentulotukea.

Myös sosiaalityöntekijän työkokemuksen pituus erotteli vastaajien mielipiteitä. Kokemattomat työntekijät suhtautuvat myönteisemmin ohjeistuksen, markkinavaihtoehtojen ja sanktioiden lisäämiseen kuin kokeneet. Viimeksi mainitut taas kannattavat asiakaslähtöisyyden lisäämistä. Suomessa kuitenkin vanhin sosiaalityöntekijäsukupolvi poikkeaa mainitusta kuviosta, koska he suhtautuvat myönteisemmin regulaatiiviseen sosiaalityöhön kuin kokemattomammat sosiaalityöntekijät.

Emme siis voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että edellä mainitut asenneerot eivät olisi seurausta ikäpolvivaikutuksesta, koska ikä ja työkokemuksen pituus korreloivat keskenään. Sosiaalityön toimintakonteksti on molemmissa maissa muuttunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Tunnusomaista yleiselle kehitykselle näyttääkin olevan lisääntyvä ohjeistus, markkinoistuminen (Kroll 2005; Sallnäs 2011) ja melko ambivalentti suhtautuminen asiakkaan asemaan. Samanaikaisesti painotetaan asiakaslähtöisyyttä ja asiakaspakotteita, kuten sanktioita. Nuoremmat sosiaalityöntekijät sekä Ruotsissa että Suomessa ovat mahdollisesti sosiaalistuneet tähän ambivalenttiin kontekstiin (vrt. myös

Blomberg ja Meeuwisse 2011). Samalla tavalla voimme ymmärtää vanhimman suomalaisen sosiaalityöntekijäpolven asenteet, jotka voivat olla seurausta sosiaalityön kontekstista ennen 1980-luvun hyvinvointivaltion palvelujen ekspansiota ja palvelukulttuurin muutosta.

Mielipiteitä erotteli myös vastaajien koulutustausta. Ilman sosiaalityöntekijän koulutusta olevat vastaajat kannattivat useammin regulatiivista näkemystä sosiaalityöstä kuin yksilöt, jotka olivat hankkineet vaadittavan koulutuksen. Kouluttautuneet kannattivat enemmän asiakaslähtöisyyden lisäämistä kuin muut. Syynä tähän voi olla sosiaalityöntekijäkoulutuksen mukanaan tuoma ammatillinen varmuus sekä halukkuus toimia autonomisena asiantuntijana. On myös mahdollista, että alan koulutus on tuonut mukanaan työntekijöille tietoa eri strategioiden (esim. sanktioiden) toimivuudesta ja/tai toimimattomuudesta (ks. myös Blomberg ym. 2010b).

Kaikkein selvimmin sosiaalityöntekijöiden asenteet harkintavallasta ja sosiaalityöstä kytkeytyvät heidän normatiivisiin käsityksiinsä asiakkaista (tässä tapauksessa näkemykset köyhyyden syistä). Individualistinen näkemys köyhyyden syistä on selvästi yhteydessä regulatiivisen sosiaalityön kannatukseen. Vastaajat, jotka syyttävät epäoikeudenmukaista yhteiskuntaa ihmisten köyhyydestä, kannattavat taas liberatiivista sosiaalityötä eli sosiaalityötä, jossa yksittäisille sosiaalityöntekijöille ja asiakkaille annettaisiin enemmän (harkinnan)vapautta.

Erilaiset ihmis- tai asiakaskäsitykset ovat siis selvästi yhteydessä toisistaan poikkeaviin näkemyksiin harkintavallasta ja sen keinoista. Tarkoituksenamme ei kuitenkaan ole osoittaa, että asenteet, jotka ovat myönteisiä lisääntynyttä tai kaventunutta harkintavaltaa kohtaan, ovat juuri ne ”oikeat” tai ”ongelmatonmat”. Sen sijaan tavoitteena on tutkia, miten mielipiteet harkintavallasta voivat vaihdella Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tai sosiaalityöntekijäprofession sisällä. Lisäksi tarkastelemme, miten mielipiteet harkintavallasta ovat yhteydessä käsityksiin ajankohtaisista sosiaalityön kehityssuunnista. Sekä regulatiivisella että liberatiivisella ”strategialla” lienee sinänsä sekä hyvät että huonot puolensa. Ainakin kansainvälisten, lähinnä amerikkalaisten, kokemusten mukaan tiukempi ohjeistus esimerkiksi viimesijaisten taloudellisten tukien kohdalla, on johtanut niiden asiakkaiden oikeudenmukaisempaan käsittelyyn, joiden tilanne täyttää tietyt kriteerit. Samalla se on vähentänyt asiakkaiden todellisten tarpeiden huomioimista, koska tiukempi ohjeistus on johtanut myös siihen, että osa avuntarvitsijoista, jotka eivät täytä seikkaperäisempiä myöntökriteerejä, ovat jääneet täysin ilman apua (Jewel 2007).

Mahdollisesti kaikkein ongelmallisimmaksi harkintavalta kuitenkin muodostuu, ainakin norjalaista tutkijaa Terumia (2003) mukaillen, niissä tapauksissa, joissa yksittäinen sosiaalityöntekijä – oli hän sitten tiukan normiohjauksen, löysän harkintavallan tai ”keskitien” kulkijan puolestapuhuja – ei näe oman toimintansa (potentiaalista) ongelmallisuutta.

Maiden väliset ja sisäiset erot antavat myös aiheita olettaa, että havaitsemamme kaksi ulottuvuutta eivät ole toistensa selviä vastakohtia varsinkaan suomalaisten sosiaalityöntekijöiden keskuudessa. Ammattiin liittyvät tekijät erottelivat nimenomaan näkemystä regulaatiivisesta sosiaalityöstä, mutta eivät yhtä selvästi vastaavaa liberatiivista. Pelkistetysti voi sanoa, että kokeneet, sosiaalityöntekijän koulutuksen saaneet ja muissa kuin toimeentulotuen parissa työskentelevät edustavat liberatiivista sosiaalityön näkemystä, kun taas kokemattomimmat, ilman alalle vaadittavaa koulutusta työskentelevät sekä toimeentulotukityössä olevat kannattavat useammin sekä regulaatiivista että liberatiivista näkemystä. Ehkä uuden sukupolven sosiaalityöntekijöiden käsitykset harkintavallasta ja sosiaalityöstä ovat täten vanhemman sukupolven käsityksiä lähempänä yleisesti vallitsevia, melko ambivalentteja näkemyksiä yksilön ja yhteiskunnan oikeuksista ja velvollisuuksista.

## Lähteet

- Andersson K. Det gäller att hushålla med kommunens resurser. Biståndsbedömares syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2004; (3–4): 275–292.
- Anttonen A, Sointu L. Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes, 2006.
- Beresford P, Croft S. Service users and practitioners reunited. The key component for social work reform. *British Journal of Social Work* 2004; 34 (1): 53–68.
- Blomberg H, Meeuwisse A. Vad säger socialarbetarna om framtiden? Nordiska socialarbetares uppfattningar och attityder. Julkaisussa: Far väl välfärden? Socialtjänsten i framtiden. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, 2011: 47–55. Saatavissa: <[http://www.forte.se/upload/dokument/konferenser/2011/FAS-Far\\_val\\_till\\_valfarden.pdf](http://www.forte.se/upload/dokument/konferenser/2011/FAS-Far_val_till_valfarden.pdf)>.
- Blomberg H, Kroll C. Socialtjänstens vita fläck – och svarta hål? Om socialarbetares uppfattningar och attityder till olika organiserings- och implementeringsprinciper i Finland och Sverige. Julkaisussa: Nygård M, Finnäs F, toim. Hälsa och välfärd i ett föränderligt samhälle. Åbo: Åbo Akademis Förlag, 2011: 117–132.
- Blomberg H, Corander C, Kroll C, Meeuwisse A, Scaramuzzino R, Swärd H. A Nordic model in child welfare? Julkaisussa: Forsberg H, Kröger T, toim. Social work and child welfare politics. Through Nordic lenses. Bristol: Policy Press, 2010a.
- Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhyyden syistä Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2010b; 75 (6): 589–602.
- Blomberg H, Kroll C, Meeuwisse A. Nordic social workers' assessments of child welfare problems and interventions. A common model in child welfare? *European Journal of Social Work* 2013; 16 (3): 311–326.
- Dellgran P, Höjer S. Privatisation as professionalisation? Attitudes, motives and achievements among Swedish social workers. *European Journal of Social Work* 2005; 8 (1): 39–62.

- Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate, 2010.
- Freidson E. Professionalism. The third logic. San Francisco, CA: University of California, 2001.
- Grinde T. Nordic child welfare services. Variations in norms, attitudes and practice. *Journal of Children's Services* 2007; 2 (4): 44–58.
- Gustafsson B, Hydén L-C, Salonen T. Decision-making on social assistance in major cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1993; (2): 197–203.
- Hollertz K. Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet, 2010.
- Hydén L-C. Att besluta om socialbidrag. Förändringar av beslut och attityder till socialbidrag 1990–1994. *Socialvetenskaplig tidskrift* 1996; 2 (3): 180–194.
- Hydén L-C, Kyhle-Wetsermark P, Stenberg S-Å. Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 svenska kommuner. Stockholm: CUS-skrift 1, 1995.
- Jewell C. Agents of the welfare state. How caseworkers respond to need in the United States, Germany, and Sweden. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2007.
- Johansson H. I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen. Lund: Arkivs avhandlingsserie 55, 2001.
- Johansson H, Hvinden B. Re-activating the Nordic welfare states. Do we find a distinct universal model? *International Journal of Sociology and Social Policy* 2007; 27 (7/8): 334–346.
- Juhla K. Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 2009; 17 (4): 296–312.
- Julkunen R. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.
- Kallio J, Blomberg H, Kroll C. Social workers' attitudes towards the unemployed in the Nordic countries. *International Journal of Social Welfare* 2013; 22 (2): 219–229.
- Kananen J. Modern societal impulses and their Nordic manifestations. On emancipation and constraint in societal development. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2011.
- Karjalainen J, Kuivalainen S, Hannikainen-Ingman K, Mukkila S. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina. Toimeentulotuki ja kannustimet. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2013.
- Koskiahio B. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Kroll C. Välfärdspolitikens offentliga ansikte i Finland och Sverige. Gemensamma förändringar och bestående nationella särdrag i den offentliga diskussionen under 1980- och 1990-talen. Helsinki: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, SSKH Skrifter 19, 2005.
- Kuivalainen S, Niemelä M. From universalism to selectivism. The ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 2010; 20 (3): 263–276.
- Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russel Sage Foundation, 1980.

Lorenz W. *Social work in changing Europe*. London: Routledge, 1994.

Lundström T. Den nya likformigheten? Om aktuella tendenser i socialtjänsten. *Julkaisussa: Far väl välfärden? Socialtjänsten i framtiden*. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, 2011: 21–25.

Lundström T, Bergmark Å. Mot en evidensbaserad praktik? Om färdriktningen i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2006; 12 (2): 99–113.

Milton P. Arbeta i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna. Uppsala: Uppsala Universitet, 2006.

Murto L, Rautniemi L, Fredriksson K ym. Eettisyyttä, elastisuutta ja elämää. Yliopistojen sosiaalityön ja ammattikorkeakoulujen sosiaalialan koulutusten arviointi yhteistyössä työelämän kanssa. Helsinki: Korkeakoulujen arviointineuvosto, 2004.

Månsson S-A. Evidensbaserad kunskap eller intelligent handlande i socialt arbete. *Anförande vid Alumnträff vid Göteborgs universitet den 26 november 2007*.

Nyblom J. Hur bedömer socialarbetare socialbidragstagares försörjningshinder? *Socialvetenskaplig tidskrift* 2008; 14 (2): 152–169.

Rajavaara M. Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84, 2007.

Rostila I, Mäntysaari M, Suominen T, Asikainen P. Sosiaalityön professionalisuuden erot kuntaorganisaatioissa. *Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirin kirjo*. Janus 2011; 19 (2): 143–157.

Rothstein B. Välfärdsstat, implementering och legitimitet. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1987; 90 (1): 21–37.

Sallnäs M. Privatiseringens effekter nu och i framtiden. Exemplet institutionsvård för barn och ungdomar. *Julkaisussa: Far väl välfärden? Socialtjänsten i framtiden*. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, 2011: 56–60.

Skogens L. Socialsekreterares bedömningar. Finns någon form av konsensus? *Socialvetenskaplig tidskrift* 2005; 11 (4): 328–344.

Stranz H. Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag. Stockholm: Stockholms universitet, 2007.

Tengvald K. Evidensbaserad praktik. Om strävan att öka kunskaperna om verkningsfulla insatser. *Julkaisussa: Perspektiv på kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. En antologi. Lindesberg: Socialstyrelsen, 2003.

Terum LI. Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten. Oslo: Kommuneforlaget 2003.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, SVT, Sosiaaliturva 2009.

Vaarama M, Luoma M-L, Ylönen L. Ikääntyneiden toimintakyky, palvelut ja koettu elämänlaatu. *Julkaisussa: Kautto M, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2006*. Helsinki: Stakes, 2006: 104–136.

Van Aerschot P. Activation policies and the protection of individual rights. A critical assessment of the situation in Denmark, Finland and Sweden. Farnham: Ashgate, 2011.

**Liitetaulukko.** Faktorianalysien tulokset (faktorilataukset).

202

|                             | Suomi    |          | Ruotsi   |          |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                             | Faktori1 | Faktori2 | Faktori1 | Faktori2 |
| Enemmän markkinoistumista   | 0,566    | 0,101    | 0,674    | 0,069    |
| Enemmän asiakaslähtöisyyttä | -0,365   | 0,665    | -0,266   | 0,738    |
| Enemmän sanktioita          | 0,720    | 0,051    | 0,731    | -0,123   |
| Enemmän ohjeistusta         | 0,632    | 0,315    | 0,607    | 0,183    |
| Enemmän harkintavaltaa      | -0,068   | 0,738    | 0,183    | 0,702    |

**Harkinta Kelassa**

## **Toomas Kotkas ja Laura Kalliomaa-Puha** **”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”** Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta

### **Johdanto**

Kelassa ratkaistaan vuosittain miljoonia hakemuksia. Suuri osa ratkaisutyöstä on melko mekaanista ja koskee etuuksia, joissa harkintavaltaa on kirjoitettu lakiin vähän jos lainkaan. Lain mukaan esimerkiksi lapsilisää maksetaan jokaisesta Suomessa asuvasta lapsesta aina sen kuukauden loppuun asti, kun hän täyttää 17 vuotta. Vaikka harkinnalle ei näytä jäävän juurikaan tilaa, tässäkin yksinkertaiselta vaikuttavassa kriteeristöissä on kuitenkin monta kohtaa, joissa joudutaan pohtimaan, arvioimaan, punnitsemaan – harkitsemaan –, täytyvätkö kriteerit tietyssä yksittäistapauksessa. Esimerkiksi edellytys Suomessa asumisesta ei tänä päivänä ole aina kovinkaan selvä. Ratkaisija joutuu pohtimaan, minkä mittainen ulkomailla asuminen säilyttää vielä lapsen suomalaisen sosiaaliturvan piirissä ja milloin etuuden voi viedä mukaansa toiseen EU-maahan. Joidenkin etuuksien kohdalla ratkaisijoille on puolestaan jätetty nimenomaisesti harkintavaltaa. Esimerkiksi ammatillista kuntoutusta koskevaa hakemusta ratkaistessaan etuuskäsittelijän odotetaan arvioivan, onko hakijan työkyky olennaisesti heikentynyt, uhkaako häntä työkyvyttömyys ja onko kuntoutus tarkoituksenmukaista – toisin sanoen voiko kuntoutus tässä tapauksessa ylläpitää tai parantaa kuntoutujan työkykyä. Harkintaan vaikuttavat niin kuntoutujan ikä, koulutus, ammatti, aikaisempi työ ja toiminta kuin sosiaaliset ja taloudellisetkin seikat.

Kelassa on laadittu prosessikuvaukset kustakin etuudesta. Ratkaisijaa ohjeistetaan aloittamaan ratkaisutyö tutustumalla asiakkaan kokonaistilanteeseen. Etuuskäsittelijä pyytää tarvittaessa asiakkaalta lisäselvityksiä, kysyy neuvoa kollegoiltaan tai pyytää lausunnon asiantuntijalta, kuten asiantuntijalääkäriltä. Asiantuntijalääkärin arvio on lääketieteellinen kannanotto, joka ei periaatteessa sido etuuskäsittelijää, vaan käsittelijän pitäisi tehdä ratkaisu arviota apuna käyttäen. Etuuskäsittelijän tulee vielä tutkia ratkaisun mahdolliset vaikutukset muihin etuuksiin. Kelassa etuuskäsittelijä joutuu siten käyttämään harkintaa useassa eri vaiheessa ratkaisua tehdessään.

Kuten tämän kirjan johdantoartikkelista käy ilmi, kysymystä viranomaisten harkintavallan luonteesta ja laajuudesta on lähestytty monesta eri näkökulmasta.

Karkea kahtiajako voidaan tehdä yhteiskuntatieteellisten ja oikeustieteellisten lähestymistapojen välillä. Yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa viranomaisharkintaa on tarkasteltu muun muassa taloudellisesta, poliittisesta, organisatorisesta ja ammatillisesta näkökulmasta. Oikeustieteelliselle lähestymistavalle on puolestaan ollut ominaista kysymys harkinnan ja oikeudellisten normien välisestä suhteesta. On tutkittu etupäässä sitä, miten lainsäädäntö yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta rajoittaa harkinnan käyttöä viranomaisissa. (Hawkins 1992, 14.)

Artikkelimme näkökulmaa voidaan luonnehtia ensisijaisesti oikeustieteelliseksi. Tarkastelemme Kelan etuusratkaisijoiden käsityksiä harkinnasta ja harkintavallasta lainsäädännön sekä ratkaisutyötä tukevien etuusohjeiden valossa.

## Aineisto ja kysymykset

Harkinnan käyttöä Kelan etuusratkaisutyössä koskeva kysely toteutettiin lähettämällä etuusratkaisijoille sähköinen kyselylomake. Kelan SAP-tietojärjestelmästä poimittiin ensin kaikki toimihenkilöt, joille oli merkitty ratkaisijan oikeudet (n = 4 035). Tämän jälkeen heistä seulottiin vakuutussihteerin, asiakassihteerin ja asiakasneuvojan nimikkeellä työskentelevät henkilöt, jotka eivät olleet lomalla (n = 3 138). Tuosta joukosta valittiin yksinkertaisen satunnaisotannan perusteella 700 toimihenkilöä, joille kysely sitten lähetettiin. Vastauksia saimme kaikkiaan 270 toimihenkilöltä, eli vastaprosentti oli noin 38,5. Tämä vastaa melko lailla normaalia, Kelan henkilöstölle suunnatun kyselyn vastausprosenttia.

Vastauksia tuli kaikilta neljältä vakuutusalueelta: Etelä-Suomen vakuutusalue 26 prosenttia, Länsi-Suomen vakuutusalue 41 prosenttia, Itä-Suomen vakuutusalue 17 prosenttia ja Pohjois-Suomen vakuutusalue 16 prosenttia. Prosenttiosuudet vastaavat verrattain hyvin eri vakuutusalueilla työskentelevien toimihenkilöiden määriä. Kelan vakuutusalueet jakaantuvat puolestaan 25 vakuutuspiiriin. Niiden lisäksi etuusratkaisuja tehdään vakuutuspiireihin rinnastuvissa erityisyksiköissä: Jyväskylän opintotukikeskuksessa, Helsingin ulkomaan yksikössä sekä Itä-Suomen vakuutusalueen yhteyskeskuksessa. Takaisinperintäpäätöksiä tehdään toimistojen ohella erillisissä perintäyksiköissä. Vastauksia tuli jokaisesta vakuutuspiiristä (ks. liite 1).

Kysely sisälsi kolmetoista kysymystä (ks. liite 2). Kysymykset liittyivät toisiinsa. Kysyimme muun muassa, kuinka pitkään vastaajat olivat tehneet Kelassa ratkaisutyötä, joutuvatko he käyttämään hakemuksia ratkaistessaan harkintavaltaa, miten he sitä käyttävät ja tulisiko etuusratkaisijoille antaa lisää harkintavaltaa.

## Kyselyn tulokset

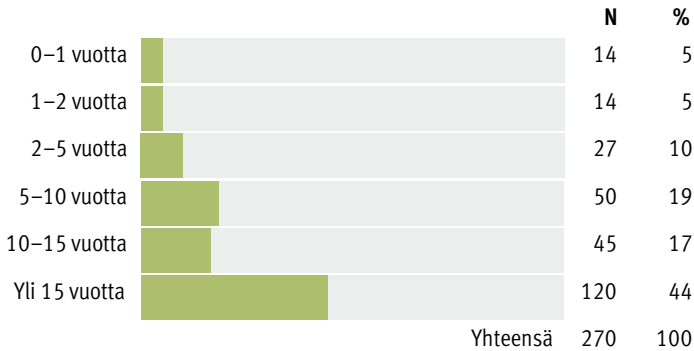
### Etuusratkaisijoiden työkokemus

206

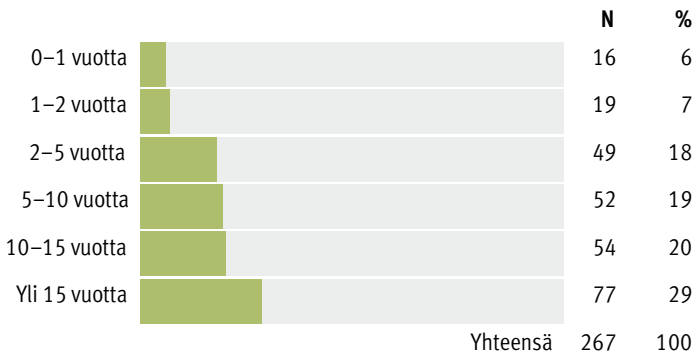
Kysyimme aluksi, kuinka pitkään vastaajat olivat tehneet ratkaisutyötä Kelassa. Halusimme selvittää, miten vastaajan työkokemus mahdollisesti vaikutti hänen näkemyksiinsä ratkaisutoiminnasta ja siinä käytettävästä harkinnasta. Vastauksista kävi ilmi, että valtaosa kyselyyn vastanneista oli tehnyt ratkaisutyötä useamman vuoden ajan. Kaikista vastaajista 80 prosenttia oli tehnyt sitä yli viiden vuoden ajan. (Kuvio 1.)

Myös työkokemus kyselyhetkellä ratkaistavista etuuksista oli pitkä. Vastaajista 68 prosenttia kertoi tehneensä ilmoittamaansa etuuteen liittyvää ratkaisutyötä yli viiden vuoden ajan. (Kuvio 2.)

**Kuvio 1.** Etuusratkaisijoiden työkokemuksen pituus.



**Kuvio 2.** Työkokemus tietyn etuuden ratkaisutyöstä.



Kyselyyn vastasi siis varsin kokenut etuusratkaisijoiden joukko. Voiko olla, etteivät vähemmän kokeneet ratkaisijat ole katsoneet olevansa riittävän kokeneita vastatakseen harkintaa koskevaan kyselyyn? Tästä ei kuitenkaan todennäköisesti ole kyse, sillä kyselyyn vastanneiden toimihenkilöiden työkokemus korreloi varsin hyvin Kelassa vakinaisesti työskentelevien toimihenkilöiden yleisen palveluaikajakauaman kanssa. Vakinaisista toimihenkilöistä 35 prosenttia on ollut Kelassa yli 20 vuotta ja 74,4 prosenttia oli työskennellyt Kelassa yli viiden vuoden ajan (Kela 2010, 6).

Harkintaan vaikuttaa aina myös ratkaisijan koulutus. Koulutus voi suurentikin muokata ratkaisijan arvoja ja periaatteita (Hawkins 1992, 7). Kelan työntekijöillä on melko kirjava koulutustausta eikä mistään ”Kela-etuuskäsittelijän” professiosta voi puhua. Kelan henkilöstön yleisimpiä koulutustaustoja ovat kaupallinen, yhteiskuntatieteellinen sekä terveys- ja sosiaalialan koulutus. Henkilöstön yleisin yksittäinen tutkintonimike on merkonomi (1 133 henkilöä 5 709 henkilöstä vuonna 2011). Koko henkilöstöstä noin 79 prosenttia on suorittanut vähintään alimman korkea-asteen tutkinnon ja korkeakoulututkinnon suorittaneita on noin 45 prosenttia. (Henkilöstötilinpäätös 2010). Kelan etuuskäsittelijien osaamista ei myöskään voi opiskella suoraan missään oppilaitoksessa. Tyypillistä siis on, että Kelan etuusosaaminen kasvaa työkokemuksen, lisäkoulutuksen ja työssä annettavan ohjauksen kautta. Kelassa järjestetään koulutusta etuuksittain, ja aiemmin Kelan työntekijöiden oli jopa mahdollisuus suorittaa ns. Kela-tutkinto, jossa käytiin läpi paitsi kaikki Kelassa hoidetut etuudet myös yleisemmin sosiaaliturvajärjestelmien perusteita. Koulutuksen tarvetta lisää myös alati muuttuva lainsäädäntö. Esimerkiksi vuonna 2010 etuuskoulutukseen käytettiin vakuutuspiireissä 4,2 prosenttia työajasta (Henkilöstötilinpäätös 2010).

Kelan työntekijöiden koulutustaustaan vaikuttaa varmasti myös se, että Kelan hoitamien etuuskäsittelijien määrä on kasvanut vuosien varrella. Kun alkuun Kelassa hoidettiin ennen kaikkea sosiaalivakuutusta, työ oli melko mekaanista etuuskäsittelijien laskemista, jossa merkonomin taidot ja tarkkuus olivat paikallaan. Kun sairausvakuutus tuli vuodesta 1964 Kelan tehtäväksi, tarvittiin myös lääketieteellistä osaamista. 1980-luvulta lähtien Kela on saanut hoidettavakseen paljon lisää etuuksia, jotka ovat sidoksissa toisiinsa. 1985 alettiin hoitaa työttömyyden perusturva, 1993 alkaen lasten kotihoidontukea ja lapsilisä, 1994 tuli yleinen asumistuki, sotilasavustus ja äitiysavustus sekä opintotuki, 2009 alkaen elatus-tuki. Nyt etuudet muodostavat useiden kymmenien etuuskäsittelijien enemmän tai vähemmän toisiinsa liittyvän verkoston. Kelalaisen elämä onkin ollut jatkuvaa oppimista. Kuten Kai Häggman kuvaa, entisestä sosiaalivakuutuksen erikoisliikkeestä on muodostunut sosiaaliturvan tavaratalo (Häggman 1997, 237). Erikoisliikkeen osaaminen ei enää riitä, vaan asiakasneuvojan on tunnettava koko tavaratalon valikoimat – etenkin niiden palveluneuvojen, jotka kohtaavat toimistossa tai neuvovat puhelimesta asiakkaita. Toisaalta viime aikojen uusi

erikoistumiskehitys tiettyjen etuuksien ratkaisijaksi tuo ratkaisutyöhön jälleen ennemminkin erikoisliikkeen osaamista.

## Ratkaisutyössä käytetyt oikeuslähteet

208

Vaikka perustuslaki ja yksityiskohtainen sosiaalilainsäädäntö määrittävät asiakkaiden sosiaaliset oikeudet, näyttelevät erilaiset keskushallinnon ja paikallisten viranomaisten laatimat soveltamisohjeet keskeistä roolia eri sosiaaliturvaetuuksia koskevassa ratkaisutyössä. Esimerkiksi Raija Huhtasen (1994, 321–333) tutkimuksen mukaan kunnissa laaditut lainsäädännön soveltamisohjeet ohjaavat tosiasiasa merkittäväällä tavalla kunnan viranhaltijoiden sekä sosiaalilautakuntien toimeentulotukihakemuksista antamia ratkaisuja. Toimeentulotuesta annettujen väljien lainsäädännösten sijasta yksityiskohtaisemmat soveltamisohjeet toimivat ensisijaisina oikeuslähteinä ratkaistaessa toimeentulotukihakemuksia tai niistä tehtyjä oikaisupyynnöitä.

Organisaatiot voivat muokata harkintaa voimakkaasti omilla käytännöllään, standardeillaan tai ohjeillaan. Ohjeet voivat olla – tai niitä voidaan tulkita – lain säännöksiä rajoittavasti tai laajentavasti. Ohjeet voivat myös saada aikaan ratkaisuja, joissa on otettu huomioon oletetut tai todelliset organisaation tai esimiesten toiveet siten, että lain suoma mandaatti jää käyttämättä. (Hawkins 1992, 39.) Soveltamisohjeiden merkitys ratkaisutyössä on ymmärrettävä, sillä niiden käyttö helpottaa ratkaisutyön tekemistä ja siten nopeuttaa ja tehostaa ratkaisutyötä. Hyvät ohjeet myös vähentävät virheitä ja lisäävät ratkaisujen ennustettavuutta. (Hawkins 1992, 40.) Soveltamisohjeet ovat täsmällisempiä ja yksityiskohtaisempia kuin lain säännökset ja ne sisältävät usein esimerkkejä. Toisaalta yksityiskohtaisillakaan soveltamisohjeilla ei ole mahdollista karsia harkinnan osuutta ratkaisutoiminnassa kokonaan pois, sillä on mahdotonta ennakolta varautua kaikkiin kuviteltavissa oleviin tapauksiin. Yksityiskohtaisten soveltamisohjeiden laatiminen ei olisi välttämättä mielekäs tavoite myöskään ammatillisista syistä. Esimerkiksi Hugo Stranz (2007, 210–215) on toimeentulotuen (*socialbidrag*) myöntämiskäytäntöä Ruotsissa käsitelleessä tutkimuksessaan todennut, että yksityiskohtainen sääntely saattaisi vieraannuttaa sosiaalityöntekijät asiakkaista ja näiden arkitodellisuudesta. Ammatillisen pätevyyden ylläpitämisen kannalta on hyvä, että sosiaalityöntekijöillä säilyy tietty harkintavaltia. Yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelma on kuitenkin se, että soveltamisohjeet ovat kuntakohtaisia ja niiden myötä toimeentulotuen myöntämiskäytäntö muodostuu erilaiseksi eri puolilla maata. Toisaalta olosuhteet maan eri osissa ovat erilaiset, ja on luonnollista, että ratkaisukäytäntökin muodostuu erilaiseksi. Harkintavallan säilyttämisen voisi myös olettaa vaikuttavan työn mielekkyyteen. Työntekijöillä

on mahdollisuus käyttää koulutuksessa oppimiaan taitoja asiakkaan kokonais-tilanteen arvioimisessa pelkän mekaanisen ratkaisutyön ohessa.

Myös Kelassa on laadittu ratkaisutyötä helpottavia etuusohjeita. Etuusohjeet kirjoitetaan Kelan keskushallinnossa. Jokaista etuutta varten on oma ohjeensa. Näiden lisäksi on yleisiä, esimerkiksi hyvää hallintoa koskevia ohjeita. Ohjeita päivitetään jatkuvasti lakien muuttuessa tai merkittävien tapausten jälkeen. Etuusohjeet on tarkoitettu Kelan sisäiseen käyttöön, mutta ne ovat nykyään julkisesti saatavilla Kelan internetsivuilla.

Etuskäsittelijät erikoistuvat muutamaa etuuteen ja kullakin etuudella on omia etuusvastaavia, joilta voi kysyä neuvoa. Ratkaisija ei toimikaan koskaan täysin yksin, vaan harkintaan vaikuttavat aina muun muassa ratkaisijan halu tai kyky keskustella ratkaisuistaan ja organisaation tarpeet yhdenmukaistaa ratkaisuja. On myös inhimillistä kategorisoida tapauksia, jolloin syntyy käytäntöjä, perinteitä, rutiineja ja peukalosääntöjä, jotka vaikuttavat harkintaan ja jotka saattavat siirtyä kollegan kautta eteenpäin (Hawkins 1992, 6). Ratkaisijan harteilla painaakin aina monenlaisia organisaation ja kollegoiden odotuksia siitä, millaisia ratkaisuja hänen pitäisi tehdä (Feldman 1992).

Kysyimmekin etuusratkaisijoilta seuraavaksi, mihin ”oikeuslähteeseen” he ratkaisutyössään ensisijaisesti turvautuvat – lainsäädäntöön, etuusohjeisiin vai kollegoihin. Kysymykseen saadut vastaukset vahvistivat yleistä käsitystä ohjeiden tärkeästä merkityksestä, sillä yhteensä 89 prosenttia vastaajista ilmoitti turvautuvansa ratkaisutoiminnassa päivittäin tai ainakin viikoittain Kelan etuusohjeisiin. Vastaavasti 84 prosenttia ilmoitti katsovansa suoraan lain säännöksistä harvemmin kuin viikoittain. Vastausten perusteella avun kysyminen kollegoilta, etuusvastaavalta tai esimieheltä on varsin yleistä; 67 prosenttia vastaajista kertoi turvautuvansa tähän ”oikeuslähteeseen” vähintään viikoittain. Etuusohjeet ovat siis keskeinen oikeuslähde myös Kelassa. (Taulukko.)

**Taulukko.** Ratkaisutyössä käytetyt apuvälineet.

| Kun teet ratkaisuja, kuinka usein                             | Päivittäin,<br>kpl/% | Viikoittain,<br>kpl/% | Harvemmin,<br>kpl/% | Yhteensä, % |
|---|----------------------|-----------------------|---------------------|-------------|
| kysyt kollegalta/etusvastaavalta /esimieheltä?                | 55/20,5              | 123/46                | 90/33,5             | 100         |
| turvautud etuusohjeisiin?                                     | 91/34                | 145/55                | 29/11               | 100         |
| katsot laista (esim lakikirjasta, Finlexistä tai Edilexistä)? | 3/1                  | 39/15                 | 225/84              | 100         |
| Yhteensä  | 149/19               | 307/38                | 344/43              |             |

Vaikka Kelan etuusohjeet ovatkin valtakunnallisia, ei ratkaisukäytäntö ole samanlainen eri puolilla Suomea, kuten esimerkiksi Heikki Launiemen artikkeli tässä kirjassa osoittaa. Vakuutusalue- ja vakuutuspiirikohtaiset erot voivat olla huomattavankin suuria. Paikallisia eroja on pyritty kaventamaan työn tasauksen avulla. Tasaus tarkoittaa hakemusten käsittelyä sattumanvaraisesti eri puolilla Suomea. Kelassa on tasattu työtä vuodesta 2004 alkaen. Kelaan tulevat hakemukset skannataan ja siirretään sähköiseen työjonoon. Työtä on siirretty vakuutusalueen sisällä piiristä toiseen sekä vakuutusalueiden välillä. Puhelinpalvelu on keskitetty muutamiin keskuksiin ja sähköisen asioinnin oletetaan entisestään helpottavan työn tasausta. Niinpä vaikkapa espoolaisen hakemus voidaan käsitellä Joensuussa ja toisin päin. Tasauksella tavoitellaan paitsi alueellisen yhdenvertaisuuden lisääntymistä myös hakemusten käsittelyn nopeuttamista siirtämällä hakemuksia sinne, missä aikaa on eniten.

## Etuuskohtainen harkinta

Kelan hoitamien sosiaaliturvaetuuksien joukko on varsin suuri. Kelalle kuuluvat erityyppiset lapsiperheiden etuudet, opiskelijoiden etuudet, työttömyysturvaetuudet, eri eläke-etuudet (kansaneläke, työkyvyttömyyseläke, perhe-eläke ja työttömyyseläke), asumiseen liittyvät etuudet, sairausvakuutuslain mukaiset etuudet, vammaistuet ja -palvelut sekä kuntoutusetuudet. Kysyimme etuusratkaisijoilta, mitä etuuksia koskevia hakemuksia he pääasiallisesti ratkaisevat. Kyselylomakkeessa oli 53 etuutta sisältävä luettelo, josta vastaajat saattoivat valita yhden tai useamman etuuden (ks. liite 2). Kolmea etuutta lukuun ottamatta kaikkia muita etuuksia valittiin.<sup>1</sup> Vastaajista 15 prosenttia ilmoitti ratkaisevansa työmarkkinatukea koskevia hakemuksia. Seuraavaksi tavallisin etuus oli yleinen asumistuki, jota koskevia hakemuksia ratkaisi 14 prosenttia vastaajista. Kansaneläkettä, työttömän peruspäivärahaa sekä takaisinperintää ja siitä luopumista koskevia ratkaisuja teki 13 prosenttia vastaajista. Sairausvakuutuslain mukaisia matkakorvaus- ja sairauspäiväraha hakemuksia ratkaisi 11 prosenttia vastaajista. Työttömyyseläke hakemuksia ratkaisi 10 prosenttia vastaajista. Muiden etuuksien osalta prosentit jäivät alle kymmenen.

Etuusratkaisijoilta kysyttiin myös sitä, kuinka iso osa hakemuksista on heidän arvionsa mukaan kiperiä tapauksia, joiden ratkaisemiseksi lainsäädäntö tai etuusohjeet eivät tarjoa vastausta. Yli puolet (58 prosenttia) vastaajista katsoi, että


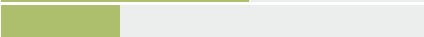
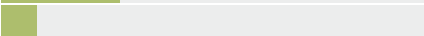

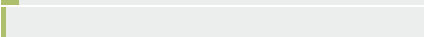
---

1 Nämä etuudet olivat ateriatuki korkeakouluopiskelijalle, tilapäinen hoitovapaa ja vammaisten tulkkaukspalvelut. Ateriatuki myönnetään korkeakouluopiskelijalle automaattisesti, eikä sitä tarvitse erikseen hakea. Tilapäinen hoitovapaa on puolestaan työsopimuslakiin perustuva ei-rahallinen etuus, eikä sitäkään tarvitse erikseen hakea; ilmoitus työnantajalta riittää. Vammaisten tulkkaukspalveluja sen sijaan haetaan Kelalta.

tällaisia tapauksia oli alle viisi prosenttia kaikista tapauksista. Vajaa kolmasosa (28 prosenttia) oli sitä mieltä, että kiperiä tapauksia oli ainoastaan 5–15 prosenttia. Voidaan siis väittää, että valtaosa toimihenkilöiden tekemistä ratkaisuista on rutiinijuttuja, joissa ei tarvitse sen enempää käyttää harkintavaltaa. (Kuvio 3.)

**Kuvio 3.** Kiperien tapausten, joiden ratkaisemiseksi ei löydy vastausta etuushjeista tai lainsäädännöstä, osuus ja määrä.

211

|                   |   | N   | %   |
|-------------------|---|-----|-----|
| Alle 5 prosenttia |  | 155 | 58  |
| 5–15 prosenttia   |  | 75  | 28  |
| 15–30 prosenttia  |  | 23  | 9   |
| Yli 30 prosenttia |  | 11  | 4   |
| Yli 50 prosenttia |  | 1   | 0   |
|                   | Yhteensä  | 265 | 100 |

Vastaajia pyydettiin antamaan myös esimerkkejä etuuksista ja tapauksista, joihin etuushjeet ja lainsäädäntö eivät tarjoa suoraa ratkaisua. Annetut esimerkit koskivat lähes kaikkia etuuksia; joskus vastauksessa oli mainittu pelkkä etuus, mutta useimmiten oli kerrottu tarkemmin, minkä tyyppisistä tapauksista oli kyse. Yksi eri etuusmuotoja yhdistävä teema oli tulojen määrittämiseen ja jaksottamiseen liittyvät vaikeudet. Yhteensä 53 vastaajaa antoi tulojen määrittämisen esimerkkinä kiperistä tapauksista. Tulojen määrittäminen koettiin hankalaksi esimerkiksi työttömyysturvaetuuksien, eläkkeensaajan asumistuen, yleisen asumistuen, kansaneläkkeen, vanhempainrahan, sairauspäivärahan, kotihoidon tuen ja opintotuen kohdalla. Hankaluuksia aiheutti erityisesti yrittäjinä toimivien hakijoiden tulojen määrittäminen.

”Eläkkeensaajan asumistuessa huomioitavat tulot: satunnaisten palkkatulojen ja työttömyysturvan huomioiminen, kun ovat alle 6 kk kestäviä, mutta toistuvia.”

”Ei vakuutusvelvollisen yrittäjän tulot asumistuissa.”

”- kotihoidon tuki: tulojen arviointi kuten yrittäjät, tulot vaihtelevat kuukausittain johtuen satunnaisista lomautuksista, tuloja usealta työnantajalta, ptkätöistä, satunnaisista töistä (yleensä tulojen epä säännöllisyys ja vaihtelevuus).”

”Työttömyysetuuksien yrittäjätapaukset/myyntivoiton jaksotus on aina haasteellista.”

Toinen yleinen teema, joka nousi vastauksista esiin, oli ruokakunnan määrittämiseen liittyvät vaikeudet. Erityisen hankalaksi koettiin sen määrittäminen, asuuko hakija avoliitossa vai ei. Tämä ongelma mainittiin kansaneläkkeen,

eläkkeensaajan asumistuen, yleisen asumistuen, opintotuen asumislisän, työttömyysturvan ja lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen yhteydessä. Sosiaaliturvajärjestelmämme sisältääkin useita eri perhemääritelmiä, jotka eivät ole yhteneväisiä (ks. Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010).

212

”Ruokakuntakäsite; yhteinen vuokrasopimus vaiko ei – yhteisöruokakunta, erilliset ruokakunnat vaiko avioliitto. Erilliset vuokrasopimukset, mutta yhteisvastuullisuuslauseke vastaan asiakkaan mielipide asiasta.”

”Eläkkeensaajan asumistuki on myös haasteellinen, jos asunnossa on [yleisen asumituki]oikeuden omaavia ihmisiä, vuokrattu osa (alivuokera) tai on mummoja, lapsia, lapsenlapsia samassa.”

”Kansaneläkkeen perheluokassa lähinnä. Etuusohje tältä osin ei anna selkeää ohjetta, miten tulisi toimia. Olisi hyvä, että perheluokkajattelusta luovuttaisiin.”

Vastauksissa viitattiin myös syihin, jotka tekevät tapauksista kiperiä. Yksittäisen tapauksen ratkaisemisen saattavat tehdä hankalaksi ensinnäkin puutteelliset etuusohjeet. Tämä syy mainittiin useammassa vastauksessa. Kyse on pitkälti siitä, että toimihenkilö saa ratkaistavakseen tapauksen, johon etuusohjeet eivät ota kantaa. Toinen seikka, jonka mainittiin hankaloittavan ratkaisua, oli puutteelliset tiedot. Etuusratkaisijalla ei toisin sanoen ole käytössään riittävästi tietoja ratkaisun tekemiseksi. Hallintolain (434/2003) 31 § velvoittaa viranomaisia yleisesti huolehtimaan käsiteltävän asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomaisen on hankittava asian kaikki ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Jos hakemuksessa tai asiakirjoissa on puutteita, viranomaisen on kehotettava hakijaa täydentämään hakemustaan tai toimittamaan lisäselvityksiä riittävän määräajan sisällä. Käytännössä lisäselvityksen hankkiminen voi kuitenkin olla työlästä ja aikaa vievää, joten viranomaisen on jossakin kohdin ”vihellettävä peli poikki” ja tehtävä ratkaisu.

”Monesti ohjeet loppuvat kesken. Esimerkkejä, joita olisi helpompi sitten soveltaa, pitäisi olla enemmän.”

”Kuntoutuksessa on paljon asioita, jota täytyy vain tietää. Niitä ei ole viety etuusohjeisiin.”

”Matkakorvaukset ovat harvoin suoraan etuusohjeen tapauksia.”

”Puutteelliset tiedot hakemuksessa, asiakasta ei saa kiinni. Päätös pitää tehdä arvaamalla, koska läpimenoaikojen on oltava mahdollisimman lyhyet.”

”Jokainen tapaus on omanlaisensa, eikä asiakkaan tuomat selvitykset useinkaan ole riittäviä.”

Vaillinaiset etuusohteet, uudenlaiset tapaukset ja puutteelliset selvitykset antavat siis etuusratkaisijoille tiettyä liikkumavaraa ja harkintavaltaa yksittäistapausten ratkaisemiseksi. Joskus myös lainsäädännön ja etuusohteiden sisältämät avoimet käsitteet kuten ”enintään paikkakunnan käyvän vuokratason mukaisesti” tai ”lähin hoitopaikka” pakottavat etuusratkaisijat käyttämään omaa harkintaansa. Yhdessä vastauksessa viitattiin myös siihen, että ”hoitokäytännöt muuttuvat nopeammin kuin lait ja Kelan päätökset lääkekorvausoikeuksien osalta”.

Toisaalta ei ole mielekästä ajatella, että etuusohteita päivitetäisiin aina, kun ratkaistavaksi tulee jokin uusi yksittäistapaus. Jotta etuusohteet olisivat käyttökelpoisia, ei niitä voi laatia liian kattaviksi ja yksityiskohtaisiksi; muutoin niiden soveltaminen kävisi kovin työlääksi ja aikaa vieväksi. Sama pätee vielä selkeämmin lainsäädäntöön. Voidaan siis todeta, että etuusohteiden laatiminen on tasapainoilua liiallisen yleisyyden ja liiallisen yksityiskohtaisuuden välillä.

### Hakijalle myönteinen vai kielteinen tulkinta?

Kelan etuusratkaisijoilla – kuten sosiaaliturvan täytäntöönpanossa yleisestikin – on siis harkintavaltaa. Kuinka tuota harkintavaltaa sitten oikein käytetään? Kysyimme etuusratkaisijoilta seuraavaksi, miten he yleensä ratkaisevat hakemukset, joihin lainsäädäntö ja etuusohteet eivät suoraan tarjoa vastausta: hakijalle myönteisesti vai kielteisesti? Lähes kaksi kolmasosaa vastasi ratkaisevansa epäselvät tapaukset hakijalle myönteisesti. Vain kaksi prosenttia vastasi ratkaisevansa kiperät tapaukset hakijan kannalta kielteisesti. (Kuvio 4.)

**Kuvio 4.** Kiperien tapausten ratkaiseminen silloin, kun niihin ei löydy valmista ratkaisua ohjeista tai lainsäädännöstä.

|                        | N   | %   |
|------------------------|-----|-----|
| Hakijalle myönteisesti | 166 | 62  |
| Hakijalle kielteisesti | 6   | 2   |
| En osaa sanoa          | 94  | 35  |
| Yhteensä               | 266 | 100 |

Tulosta ei voida pitää yllättävänä, sillä Kelan menettelylliset ohjeet sisältävät myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatteen. Ohjeiden mukaan:

”Lisäksi noudatetaan **myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatetta**. Tämä tarkoittaa, että jos kaiken asianmukaisen selvityksen hankkimisen jälkeen yksittäistapauksessa on vielä useampia ratkaisuvaihtoehtoja, niistä on valittava rajatapauksessa asiakkaalle edullisin.

Näin menetellään, jos esimerkiksi hakemuksen saapumisajankohta on epäselvä.” (Hallintolain soveltaminen etuusasioissa 2011, 1.)

Vastauksiin annetuista perusteluista käy nimenomaisesti ilmi se, että etuusratkaisijat tuntevat olevan varsin tietoisia myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatteesta.

214

”On annettu aikanaan ohjeeksi rajatapauksissa tehdä asiakkaan kannalta myönteinen päätös. Tilanne tulee kuitenkin harvoin vastaan.”

”Hallintolain mukaan asia ratkaistaan asiakkaan eduksi, kun on epäselvää, miten asia tulisi ratkaista.”

”Käytäntö on, että rajatapaukset ratkaistaan hakijan eduksi, ellei perusteita kielteiseen päätökseen löydy.”

”Koulutuksissa on aina painotettu sitä, että jos on kaksi yhtä hyvää ja laillista ratkaisua vaihtoehtoa tehdä ratkaisu, niin ratkaisu pitää tehdä asiakkaan hyväksi.”

”Takaraivossa on vanha ohje, että jos tilanne on tulkinnanvarainen, pyritään ratkaisemaan hakijalle eduksi.”

”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi.”

Vastauksissa painotettiin toisaalta myös sitä, että asiakkaalle myönteinen lopputulos valitaan vain, jos se on lain mukaan mahdollista.

”AINA ASIAKKAAN EDUKSI, NIIN SE VAIN ON. Olemme asiakkaiden palvelijoita ja meidän tulee AINA ajatella asiakkaan parasta. Se on ihan selkäytimessä vaan, on ollut heti alusta alkaen. Joskus vain tulee laki vastaan eli lakia ei voi rikkoa.”

”Yleensä pyritään tekemään ratkaisu asiakkaan eduksi, mutta on tietenkin tilanteita ettei voida niin toimia ja se on valitettavaa, mutta lakeja pitää noudattaa.”

Vastauksista kävi myös ilmi, että kiperissä tapauksissa ratkaisua pohditaan usein kollegan tai etuusvastaavan kanssa yhdessä.

”Yleensä ratkaisun asiakkaalle eduksi, isommissa asioissa etvan [etusvastaavan] tukemana.”

”Yleensä etuusvastaavan ohjeistuksella ratkaistaan asiat joihin ei ohjeista tai lainsäädännöstä löydy apua. Yksittäisten ratkaisijoiden linja ei välttämättä ole samanlainen ja siten ei tasa-arvoinen asiakkaille.”

”Yleensä ratkaisun hakijan eduksi ja perustelen ratkaisun. Periaatteenani on, että täytyy itse ymmärtää myöhemmin, mihin ratkaisu perustaa ja varsinkin kollegojen, asiakaspalvelijoiden ja yhteyskeskuksen (Kelan keskistetty puhelinpalvelu) on päästävä helposti asiasta perille.”

”Joskus päätökseen vaikuttaa kokeneemman käsittelijän ylläpitämä käytäntö ja sen perusteella antama neuvo. Henkilökohtaisesti pidän suusta suuhun kulkevia ’Merja neuvoi vuonna 1985 tekemään näin’ -neuvoja todella arveluttavina. Lisäksi tuntuu, että nämä ovat pääsääntöisesti hakijalle kielteisiä.”

215

## Etuusratkaisijoille nimenomaisesti delegoitu harkintavalta

Se, että etuusratkaisijat joutuvat joskus käyttämään harkintavaltaa, ei johdu yksinomaan ylimalkaisesta lainsäädännöksestä, puutteellisista etuusohjeista tai puutteellisista tiedoista. Joskus lainsäätäjät on tarkoituksella antanut harkintavaltaa lain toimeenpanijoille. Toimeentuloturvaan liittyvien sosiaalietuuksien kohdalla on useimmiten kyse sosiaaliin ja terveydellisiin näkökohtiin liittyvästä yksittäistapauksellisista harkinnasta tai sitten lääketieteellisestä harkinnasta. Pyysimmekin etuusratkaisijoita antamaan esimerkkejä etuuksista ja tapauksista, joissa on mahdollisuus lainsäädännön tai etuusohjeiden perusteella käyttää tämäntyyppistä harkintavaltaa. Yksittäisistä vastauksista kävi ilmi, että vastaajat eivät aina välttämättä osanneet tehdä erottelua puutteellisista etuusohjeista johtuvan harkintavallan ja delegoidun harkintavallan välillä. Vastauksissa luettiin kuitenkin pääasiassa niitä etuuksia, joissa lainsäädännös antaa harkintavaltaa viranomaisille. Useimmiten esimerkkinä mainittiin kuntoutukseen liittyvät etuudet (47 vastauksessa) sekä aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperintä (37 vastauksessa).

Lääketieteellistä harkintaa käytetään erityisesti eri kuntoutusetuuksissa. Kela myöntää ammatillista kuntoutusta, vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja kuntoutuspsykoterapiaa. Eri kuntoutusmuotojen saamisen edellytyksenä on se, että lääketieteellisin perustein todetaan hakijalla olevan sairaus, vika tai vamma, joka uhkaa työkykyä, opiskelukykyä tai kykyä suoriutua jokapäiväisistä toimista. Lisäksi Kela voi myöntää harkinnanvaraista kuntoutusta.<sup>2</sup>

”Kuntoutus- ja takaisinperintäasioissa voi käyttää enemmän harkintaa.”

”Mielestäni kaikissa kuntoutusta koskevissa ratkaisuissa on tullut vastaan tällaista harkintaa vaativia tapauksia.”

”Kaikissa kuntoutusratkaisuissa käytetään harkintaa vaikka olisikin kyseessä esim. ammatillinen tai vaikeavammaisen kuntoutus.”

”Esim. nuori hakee Kelan kuntoutuspsykoterapiaa, haastattelussa kokonaistilanne selkeytyy, lähdetään tukemaan ammatillista kun-

2 Ks. tarkemmin laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005).

toutusta. Tai aina jos joku haettu kuntoutus on hylätty (perusteet eivät riitä), löytyy mahdollisesti harkinnanvaraiselta puolelta jotain... esim. yksilökuntokurssi, harkinnanvarainen tyk [työkykyä ylläpitävä kuntoutus] jne.”

216

Aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperinnästä on puolestaan säännöksensä jokaisessa etuuslaissa. Pääsääntö on, että aiheettomasti maksettu etuus peritään takaisin. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuudensaajan vilpillisestä menettelystä taikka jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Kelan etuusohjeiden mukaan alle 75 euron aiheettomasti maksettujen etuuksien takaisinperinnästä voi luopua. Lain mukaan takaisinperinnästä voidaan lisäksi luopua, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. (Ks. tarkemmin Launiemi tässä julkaisussa.)

”Takaisinperinnöissä käytetään aina kohtuullistamisharkintaa.”

”Takaisinperintäpäätöksissä voi ottaa huomioon asiakkaan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen.”

”Opiskelija sairastuu. Opintotukea on maksettu muutama kuukausi liikaa eikä opiskelija ole hakenut yleistä asumistukea. Sairauspäivärahan on opintorahan suuruinen. Opintotuen liikamaksun takaisinperinnästä olen luopunut niiltä kuukausilta kun muu etuus on jäänyt saamatta tai on hyvin pieni.”

”Liikamaksu menee jonkin verran yli 75 e ja vakuutetun taloudellinen tilanne heikko, eikä vakuutettu ole ymmärtänyt tehdä tarkistusta ajoissa tai hakemus on meillä viipynyt liian kauan.”

## Asiakkaan elämäntilanteen huomioiminen ja harkinta

Kysyimme etuusratkaisijoilta, onko heillä mielestään riittävästi harkintavaltaa ottaa ratkaisuja tehdessään huomioon yksittäisen asiakkaan elämäntilanne. Puolet vastaajista katsoi, että toisinaan oli ja toisinaan ei. Vajaa neljäsosa oli sitä mieltä, että harkintavaltaa oli riittävästi. Reilu neljäsosa ilmoitti puolestaan, että harkintavaltaa ei ole tältä osin riittävästi. (Kuvio 5.)

**Kuvio 5.** Etuusratkaisijoiden näkemys harkintavallan riittävyydestä.

|                        | N   | %   |
|------------------------|-----|-----|
| Kyllä                  | 60  | 23  |
| Ei                     | 72  | 27  |
| Joskus on ja joskus ei | 133 | 50  |
| Yhteensä               | 265 | 100 |

217

Harkintavallan riittämättömyyttä perusteltiin eri syillä. Osa ilmoitti, että lainsäädäntö ja etuusohjeet eivät salli yksittäisen asiakkaan elämäntilanteen huomioon ottamista, vaikka joskus tähän olisikin vastaajan mielestä tarvetta.

”Lait ja ohjeistus ei oikein anna siihen mahdollisuutta vaikka joskus toivoisikin voivansa käyttää harkintaa.”

”Minusta olisi hyvä, jos voisi välillä käyttää omaa harkintavaltaa, enemmän inhimillisempää käytäntöä.”

”Joskus tuntuu kohtuuttomalta hylätä esim. opintotuki, jos opinnot eivät ole edenneet toivotulla tavalla ja opiskelija selittää syitä, mutta ohjeiden mukaan syitä ei voida katsoa riittäviksi. Oppilaitoskin ilmoittaa, ettei opintosuorituksia ole kertynyt riittäväsi, mutta opintojen ei ole kuitenkaan katsottu keskeytyneen kokonaan. Toivoisi, että opiskelija saisi tutkinnon suoritettua, mutta jos vähäinen opintotukikin viedään, niin se vie viimeisenkin innon opiskella.”

Harkintavallan riittämättömyyttä perusteltiin myös sillä, että ratkaisutyölle asetetut tavoitteet eivät aina mahdollista perehtymistä riittävällä tavalla yksittäisen asiakkaan tapaukseen ja elämäntilanteeseen. Eri etuuksille on asetettu omat tavoiteajat, jossa ne pitäisi ratkaista. Henkilöstön eri etuuksiin käyttämää työaika seurataan kuukausittain.

”Yhteen päätökseen ei ole varaa käyttää liikaa aikaa.”

”Ratkaisutyö on ratkaisutavoitteiden vuoksi liukuhihnatyötä. Mitään tapausta ei voi jäädä pitkäksi aikaa miettimään.”

”Kiire ja kovat ratkaisutavoitteet ei anna mahdollisuutta.”

”Valitettavasti aikaa hakemuksen käsittelyyn on hyvin rajallisesti ja työntekijöille asetetut määrälliset tavoitteet painavat päälle. Kelassa seurataan liikaa tehtyjen ratkaisujen määrää laadullisessa etuudessa kuten kuntoutuksessa.”

”Ainakin tähän saakka. Tosin kuulostaa siltä, että työn määrää seurataan ja arvostetaan enempi, minkä vuoksi laadukas tekeminen saattaa kärsiä. Mielestäni on tärkeää tehdä asia kerralla hyvin, ja muistaa että ’työn’ takana on oikea ihminen.”

Suurimmassa osassa vastauksista kävi kuitenkin ilmi se, että etuusratkaisijat eivät toivoneet lisää harkintavaltaa yksittäisen asiakkaan elämäntilanteen huomioon ottamiseksi. Usein toivottiin sen sijaan selkeämpiä etuusohjeita ja lisää aikaa käytettäväksi harkintaan. Yleisesti katsottiin, että yksilöllinen harkinta vaarantaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun.

218

”Pikemminkin kaivattaisiin selkeämpiä etuusohjeita ettei tarvitsisi niin paljon käyttää harkintaa koska se asettaa asiakkaat todella eriarvoiseen asemaan.”

”Mielestäni liikaakin, koska moniin asioihin tarvittaisiin tarkempaa etuusohjeistusta. Se toisi myös enemmän yhtenäisyyttä koko Kelan tekemiin ratkaisuihin.”

”Yksittäisen asiakkaan elämäntilanteen ei pitäisi vaikuttaa ratkaisuun, jos harkintaa käytetään kovin paljon, syntyy pian tilanne, että asiakkaat saavat päätöksiä sen mukaan, kuka hakemuksen on ratkaissut ja miten asiakas itse osaa asiansa esittää hakemuksessaan. Harkintavaltaa on siis riittävästi, koska sitä ei käytännössä kovin paljoa ole ja hyvä niin.”

”Tarkoitan vastauksellani sitä, etten halua käyttää harkintaa. Olen sitä mieltä, että on ratkaisijalle helpompaa tehdä päätös, kun se perustuu ohjeisiin ja lakiin.”

”Harkintavaltaa on riittävästi. Liiallinen harkintavalta olisi ehkä pikemminkin negatiivista, koska jokaisen tapauksen kohdalla pitäisi ensi sijassa muistaa, että asiakkaita tulisi kohdella tasavertaisesti ja samanlaisissa tapauksissa tulisi toimia samalla tavalla. Päätöksiä on helpompi perustella asiakkaillekin, jos voi vedota lakiin tai vakiintuneisiin ohjeisiin/toimintatapoihin.”

Vastausten voidaan sanoa heijastavan *muodollista yhdenvertaisuuskäsitystä*. Muodollisen yhdenvertaisuuskäsityksen mukaan samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla. Perustuslain (731/1999) 6.1 §:n mukaan ”[i]hmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaiset eivät saa käyttää mielivaltaa ja että heidän on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla lailla. Muodollisesta yhdenvertaisuudesta huolehtiminen on nimenomaan lakia soveltavien tuomioistuinten ja täytäntöönpanoviranomaisten (kuten Kelan) tehtävä. *Tosiasiallisessa yhdenvertaisuudessa* on sen sijaan kyse siitä, että julkisen vallan on pyrittävä aktiivisesti edistämään yhteiskunnassa esiintyvien eriarvoisuuksien poistamista. Lainsäätäjällä on mahdollisuus edistää heikommassa asemassa olevien väestöryhmien aseman parantamista. Etuuden hakemiseen voidaan liittää vaikkapa kiintiöitä tai tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistäviä lisäksiteereitä. (Ojanen ja Scheinin 2011, 228.) On vaikea kuvitella, että esimerkiksi yksittäinen etuusratkaisija voisi ratkaisutoiminnallaan erikseen

vaikuttaa eriarvoisuutta aiheuttavien rakenteellisten tekijöiden poistamiseen. Lähinnä hänen tehtäväkseen jää panna toimeen sosiaaliturvalainsäädännön säännöksiä, joiden yleisenä lähtökohtana on sosiaalisista riskeistä aiheutuvien eriarvoisuuksien poistaminen. Yhdenvertainen kohtelu ei toisaalta tarkoita sitä, että asiakkaita olisi aina kohdeltava samalla tavalla – jos heidän elämäntilanteensa on erilainen. Jos lainsäädäntö jättää harkintavaltaa, sitä olisi uskallettava käyttää asiakkaan eduksi. Siksi samaakin etuutta ratkaistaessa lopputulos voi olla eri asiakkaiden kohdalla erilainen. (Ks. yhdenvertaisuusoikeuden asettamista rajoista harkinnalle Pylkkänen tässä teoksessa.)

Kysyimme etuusratkaisijoilta myös, mitä asioita heidän mielestään asiakkaan elämäntilanteesta voi ottaa huomioon ja minkä tyyppiset asiakkaat hyötyvät eniten heidän yksilöllisten tarpeidensa huomioon ottamisesta. Vastaajat kertoivat ottavansa huomioon monenlaisia asiakkaan elämäntilanteeseen liittyviä seikkoja: terveydentila, ikä, sosiaalinen ja taloudellinen tilanne, etuushistoria, asiakkaan tilanteen väliaikaisuus tai pysyvyys, kieliongelmat sekä asiakkaan motivaatio. Useat näistä ovat monen etuuden saamisen nimenomaisena edellytyksenä. Vastaajat eivät välttämättä ymmärtäneet kysymystä eli sitä, että halusimme selvittää, mihin asioihin he kiinnittävät huomiota lain ja etuusohjeiden edellyttämien seikkojen lisäksi. Kysymys ei ilmeisesti ollut riittävän selkeästi muotoiltu.

”Kaikki. Kokonaisuuden. Työhistoriasta, perhetilanteesta, sairaudesta, oireista, asuinpaikasta, tavoitteista, sen hetkisestä tilanteesta aina toiveisiin.”

Vastaajat kertoivat myös, että asiakkaan elämäntilanne saattaa vaikuttaa siihen, miten asian kanssa menetellään. Asiakkaan erityisen pulmallinen tilanne saattaa näkyä siinä, että hakemuksen käsittelyä kiirehditään.

”Päätöstä voi kiirehtiä jos on huono taloudellinen tilanne, muuta vaikutusta ei oikeastaan ole.”

”Soittamalla asiakkaalle ja ottamalla tiedot puhelimitse niin silloin usein nopeuttaa monella päivällä ratkaisua (ja jos pitää puhelimitse annettuja tietoja luotettavina). Joissakin tilanteissa sovitaan, että teen päätöksen puhelimitse saaduilla tiedoilla ja sovitaan että asiakas toimittaa liitteet jälkikäteen...asiakas on saanut jo päätöksen/rahat.”

”Kiirehtiä asian käsittelyä, kerralla mahdolliset pyynnöt lisäselvityksistä yms.”

”Että etuuden maksu tapahtuisi mahdollisimman pian hakemuksen jättämisestä.”

Kysymykseen siitä, minkälaiset asiakkaat hyötyvät eniten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta, tuli kolmenlaisia vastauksia. Yhtäältä yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta katsottiin hyötyvän kaikkien asiakkaiden.

”Mielestäni kaikki asiakkaat.”

”Kuka muka ei hyötyisi yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta.”

Toisaalta painotettiin kaikkein huono-osaisinten hyötyvän yksilöllisestä harkinnasta.

220

”Huonommassa asemassa olevat, ehkä sellaiset jotka eivät itse enää jaksa/pysty asioita hoitamaan. Ehkä jokin hyvin poikkeuksellinen tapaus, johon ei mitkään lait ja ohjeet sovellu.”

”Asiakkaat, jotka eivät syystä tai toisesta ole kykeneviä huolehtimaan asioistaan odotetulla tavalla (vanhemmat ihmiset, sairaat).”

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen hyödytti niitä asiakkaita, jotka ovat tietoisia tilanteestaan ja omista oikeuksistaan.

”Ne, jotka osaavat ja ymmärtävät kertoa mahdollisimman paljon omasta tilanteestaan ja perustella asioitansa hyvin.”

”Asiakkaat, jotka ovat tottuneet hoitamaan asioita viranomaisten kanssa. Tuntevat valitusprosessit ja pystyvät pitämään puolensa ja ilmaisemaan asiansa vaaditulla tavalla.”

”Sellaiset, jotka ovat osanneet yksityiskohtaisesti selvittää olosuhteensa ja taloudellisen asemansa. Mutta useinkaan asiakkailla ei ole tietoa, mitkä asiat mihinkin etuuteen tai ratkaisuun vaikuttavat eivätkä siten osaa riittävästi selvittää olosuhteitaan hakemuksessa. Kun asiakasta haastattelee esim. puhelimesta, selviää monta asiaa mitä papereista ei käy ilmi.”

Viimeinen sitaatti havainnollistaa hyvin sen, että yksilöllinen harkinta edellyttää tarpeeksi yksityiskohtaisia ja kattavia tietoja asiakkaan elämäntilanteesta. Jos etuusratkaisijalla ei ole käytössään riittävästi tietoja hakijan elämäntilanteesta, ei ratkaisukaan välttämättä ole yksilön elämäntilanteen riittävästi huomioiva ja oikea. Kelassa ratkaisutyötä tehdään pääosin kirjallisen aineiston perusteella. Vaikka asiakkaat voivat myös tulla toimistoon henkilökohtaisesti, asiakaspalvelussa työskentelevät useimmissa etuuksissa eri ihmiset kuin ratkaisutyössä. Vakuutuspiirien työstä vuonna 2010 asiakaspalvelua oli 13,5 prosenttia ja muuta etuustyötä 70,8 prosenttia. Kelassa on päätetty, että henkilökunta asteittain erikoistuu ratkaisutyöhön ja asiakaspalveluun (etuuskäsittelijät ja palveluneuvojat). Tiedon kulku asiakaskohtaisista ratkaisijan pöydälle on pyritty varmistamaan siten, että jokaisesta asiakkaan yhteydenotosta Kelaan jää tieto tämän asiakirjoihin. Näin palveluneuvojan asiakkaan kanssa mahdollisesti suullisesti käymien keskustelujen sisältö tai heidän sopimansa asioiden pitäisi tulla etuuskäsittelijän tietoon.

Tämäkin esimerkki osoittaa, että harkinta on harvoin yhden ihmisen harkintaa. Jokainen asian käsittelyssä mukana ollut valikoi ja muokkaa asiakkaan antamia tietoja osaltaan. Selkeimmin tämä tulee näkyviin lääkärintlausunnoissa, mutta myös lausunnot ja muistiinpanot ovat muokkaamassa vähintään sitä materiaalia, jonka perusteella harkinta tehdään. Joskus hakemuksen vastaanottanut tai puhelinneuvontaa antanut toimihenkilö tekee tärkeimmän ja laajamittaisemman harkinnan opastaessaan asiakasta eteenpäin asiassaan. Hakemusvaiheessa voi esimerkiksi jäädä pois olennaisia tietoja tai asiakas voikin päättää luopua hakemisesta tai hakea toista etuutta neuvoja saatuaan. Keith Hawkins puhuukin harkinnasta sarjana, jossa jokaisella sarjassa mukana olleella on tärkeä rooli (Hawkins 1992, 28).

### Lisää harkintavaltaa?

Kysyimme lopuksi, tulisiko etuusratkaisijoilla olla nykyistä enemmän vai vähemmän harkintavaltaa. Lisäksi pyysimme kertomaan, missä etuuksissa tarvittaisiin harkintavaltaa ja miksi. Jotakuinkin kaksi kolmasosaa oli sitä mieltä, että lisää harkintavaltaa ei tarvita. Vastausjakauma korreloi verrattain hyvin aikaisempaan, yksilöllistä harkintaa koskevaan kysymykseen annettujen vastausten kanssa. Vain reilu viidenneshän (27 prosenttia) ilmoitti olevansa sitä mieltä, että etuusratkaisijoilla ei ole riittävästi harkintavaltaa ottaa riittävästi huomioon yksittäisen asiakkaan elämäntilanne. (Kuvio 6.)

**Kuvio 6.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset siitä, pitäisikö etuus käsittelijöillä olla enemmän harkintavaltaa.

|          | N   | %   |
|----------|-----|-----|
| Kyllä    | 84  | 34  |
| Ei       | 161 | 66  |
| Yhteensä | 245 | 100 |

Valtaosassa vastauksista katsottiin, että etuusratkaisijoilla on nykyisellään riittävästi harkintavaltaa. Harkintavallan lisäämiseen suhtauduttiin kielteisesti pitkälti samoista syistä, jotka tulivat esille aiempiin kysymyksiin annetuista vastauksista. Harkintavallan lisäämisen pelätään johtavan asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun.

”Liika harkinnanvara ei hyväksi, koska etuus käsittelijät erilaisia ihmisiä myös arvoiltaan. Joku myöntää helpommin kuin taas toinen käsittelijä saattaa olla hyvinkin tiukka päätöksissään. Tämä lisäisi ihmisten eriarvoisuutta ja lisäkysymysten tulvaa sekä tietysti valitusten määrää.”

- ”Mieluummin selkeät ja yhdenmukaiset ohjeistukset koko Kelaan.”
- ”Päinvastoin, tarvitaan selkeämpiä lakeja ja etuusohjeita. Työllistämme valitusasteita aivan tarpeeksi nykyisten epäselvien ohjeistusten vuoksi. Yksiselitteiset ohjeet ja lait helpottaisivat myös asiakaspalvelua.”
- ”Ohjeistuksen pitäisi olla tarkempaa, ettei harkintavaltaa tarvittaisi. Tällöin taattaisiin kaikille samanarvoinen kohtelu.”
- ”Kelan etuudet perustuvat lakiin ja näin pitääkin olla. Harkintavalta on vaarallinen alue jonne Kelassa ei onneksi tarvitse mennä!”

Osa vastaajista katsoi, että harkintavaltaa on nykyisellään riittävästi, mutta sitä tulisi osata vain käyttää. Totta tietysti onkin, että laajakaan harkintavalta ei välttämättä tuota sillä tavoiteltuja joustoja, jos ratkaisutyössä esimerkiksi tukeudutaan liikaa rutiineihin (Lacey 1992, 361).

- ”Harkintavaltaa on, mutta sitä ei ehkä uskalleta käyttää. Riippuu osaamistasosta ja omasta rohkeudesta tehdä päätöksiä.”
- ”Kysymykseen on mahdotonta vastata joko kyllä tai ei. Pitkä kokemus ja vahva osaaminen antavat jo nyt riittävästi harkintavaltaa ainakin omassa yksikössäni. Tämä ei ehkä toteudu joka paikassa.”
- ”Sairauspäiväraha. Mielestäni kuitenkin usein tarvitaan vuosien kokemus, ennen kuin harkintaa voi laajemmin käyttää. Tässä työssä alkaa kokemuksen karttuessa ’vaistoamaan’ ja tuntemaankin jo eri asiakkaiden taustat ja tavoitteet.”

Monissa vastauksissa tuotiin esille, että harkintavaltaa tarvitaan erityisesti terveydentilaan liittyvissä etuuksissa, kuten kuntoutuksessa ja vammaisetsuuk-

- ”Toimintakykyyn perustuvissa, sairaus aiheuttaa erilaisia ongelmia eri ihmisille.”
- ”Terveydentilaan liittyvät etuudet, esim. hoitotuet.”
- ”En osaa sanoa, sairastamiseen liittyvät etuudet nousevat mieleen ensimmäisinä.”
- ”Kuntoutuksessa, koska se perustuu asiakkaan yksilölliseen kokonaisvaltaiseen tilanteeseen.”
- ”Kuntoutuksessa harkintavaltaa on jo riittävästi, sitä pitää vain oppia käyttämään. Muihin etuuksiin en ota kantaa.”

## Johtopäätökset

Olemme tässä artikkelissa esitelleet Kelan etuusratkaisijoille tehdyn kyselytutkimuksen tuloksia. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa etuusratkaisijoiden käsityksiä harkintavallasta ja sen käytöstä ratkaisutyössä. Kyselyn tulokset voidaan tiivistää kolmeen keskeiseen havaintoon.

223

Valtaosa vastaajista katsoi, että suuri osa ratkaistaviksi tulevista hakemuksista on rutiinijuttuja, joihin lainsäädäntö ja etuusohjeet tarjoavat vastauksen ja joissa ei tarvitse turvautua harkintaan. Vastaajien yleinen näkemys johtuu luultavasti siitä, että selkeä enemmistö vastaajista oli työskennellyt etuusratkaisijana useamman vuoden ajan. Kokemus tuo luonnollisesti varmuutta ratkaisutyöhön ja eteen tulee harvemmin tapauksia, joihin etuusratkaisija ei olisi aiemmin törmännyt. Toisaalta kokemuksen katsottiin myös antavan varmuutta käyttää tapauskohtaista harkintaa silloin, kun lainsäädäntö ja etuusohjeet sen mahdollistavat – joko nimenomaisesti tai implisiittisesti.

Vastauksista välittyi toiseksi varsin varauksellinen suhtautuminen harkintavallan käyttöön ratkaisutyössä. Selkeä enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että etuusratkaisijoilla on nykyisellään riittävästi harkintavaltaa. Harkintavallan lisäämisen arveltiin johtavan asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun. Monissa vastauksissa painotettiin sitä, että harkintavallan lisäämisen sijasta lainsäädännön ja etuusohjeiden tulisi olla selkeämpiä, jotta asiakkaiden kohtelu olisi mahdollisimman yhdenvertaista. Vastauksista välittyi vahva halu turvautua etuusohjeisiin. Etuusohjeet myös nimettiin keskeiseksi oikeuslähteeksi hakemuksia ratkaistaessa. Vastauksissa tuotiin toisaalta esille, että tietyissä etuuksissa – erityisesti terveysperusteisissa etuuksissa, kuten kuntoutuksessa – harkintavallan käyttö on jopa välttämätöntä.

Kelassa toimivien etuusratkaisijoiden käsitykset näyttävät eroavan melko selvästi sosiaalityöntekijöiden käsityksistä harkintavallasta. Helena Blombergin ym. kyselytutkimukseen (tässä julkaisussa) osallistuneista suomalaisista sosiaalityöntekijöistä noin 60 prosenttia katsoi, että yksittäisen sosiaalityöntekijän vapautta päättää asiakkaalle tarjottavista palveluista tulisi lisätä. Toisaalta tutkimuksesta kävi ilmi myös se, että sosiaalityöntekijöiden keskuudessaakin oli tehtäväkohtaisia eroja. Esimerkiksi toimeentulotukihakemuksia ratkaisevat sosiaalityöntekijät (varsinkin Ruotsissa) näyttivät suhtautuvan kielteisemmin harkintavallan lisäämiseen. He kannattivat ohjeistuksen ja sanktioiden lisäämistä muissa tehtävissä toimivia sosiaalityöntekijöitä useammin. Vaikuttaa siis siltä, että vahvan ohjeistuksen kannatus ja kielteinen suhtautuminen harkintavallan lisäämiseen on yleisempää tulosidonnaisten ja rahamääräisten sosiaaliturvatuksien täytäntöönpanosta huolehtivien työntekijöiden keskuudessa. Sen sijaan Kelassa terveysperusteisia etuuksia koskevien hakemusten ratkaisussa käytettävä harkinta muistuttaa jossakin määrin sosiaalipalveluista huolehtivien

sosiaalityöntekijöiden käyttämää harkintaa. Tämä päätelmä vastaa muun muassa Bjørn Hvindenin (1995, 132–133) aiemmin tekemää havaintoa, jonka mukaan Norjassa valtiolliset sosiaalivakuutusvirkaillijat suhtautuivat kunnallisia sosiaali-viranomaisia kielteisemmin harkintaan.

Kolmanneksi vastauksista välittyi varsin myönteinen suhtautuminen asiak-kaisiin. Kelan Oikeudellisissa ja menettelyllisissä ohjeissa tuodaan esille myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaate. Sen mukaan useammasta lainmukaisesta ratkaisuvaihtoehdosta on valittava asiakkaan kannalta edullisin. Etuusratkaisijat tuntuivat olevan varsin hyvin perillä tästä periaatteesta; sitä painotetaan koulu-tuksessa ja käytännössä. Tässäkin yhteydessä useat vastaajat korostivat sitä, että asiakkaan eduksi tehty ratkaisu ei saa olla lainvastainen. Joistakin vastauksista kävi ilmi myös se, että aina ei tunnu löytyvän riittävästi aikaa yksittäisen hake-muksen käsittelyyn ja asiakkaan elämäntilanteen selvittämiseen. Ratkaisutyötä ohjaavat määrälliset ja ajalliset tavoitteet asettavat paineita etuusratkaisijoille sekä ohjaavat ratkaisujen sisältöä.

Työn organisointi erikoistumalla tiettyyn etuuteen toisaalta lisää harkinnan käytön mahdollisuutta ja toisaalta kaventaa sitä. Etuuden hyvin tunteva ratkaisija tunnistaa myös harkinnan paikat ja luultavasti uskaltaa käyttää lain suomaa harkintavaltaa noviisia rohkeammin. Toisaalta erikoistuminen tiettyyn etuuteen vähentää mahdollisuutta ottaa asiakkaan koko elämäntilanne huomioon. Tämä vastuu jää asiakkaan kohtaavalle palveluneuvojalle.

## Lähteet

Faurie M, Kalliomaa-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 28–61.

Feldman M. Social limits to discretion. An organizational perspective. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 163–184.

Hallintolain soveltaminen etuusasioissa 20.6.2011. Helsinki: Kela. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain\\_soveltaminen+etuusasioissa\\_20110620.pdf](http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa_20110620.pdf)>.

Hawkins K. The use of legal discretion. Perspectives from law and social science. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 11–46.

Huhtanen R. Toimeentulotuen myöntäminen. Helsinki: Finnpublishers, 1994.

Hvinden B. Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy. Oslo: Scandinavian University Press, 1995.

Häggman K. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1997.

Kelan henkilöstötilinpäätös 2010. Helsinki: Kela, Kelan intranet.

Ojanen T, Scheinin M. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Julkaisussa: Hallberg ym. Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro, 2011: 227–280.

Stranz H. Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag. Stockholm: Stockholms universitet, Rapport i socialt arbete 119, 2007.

**Liite 1.** Kyselyyn vastaajat vakuutuspiireittäin.

226

| Alue            | N          | %          |
|-----------------|------------|------------|
| Etelä-Suomi     | 69         | 26         |
| Itä-Suomi       | 47         | 17         |
| Länsi-Suomi     | 111        | 41         |
| Pohjois-Suomi   | 43         | 16         |
| <b>Yhteensä</b> | <b>270</b> | <b>100</b> |

| Vakuutuspiiri     | N          | %          |
|-------------------|------------|------------|
| Espoo             | 7          | 3          |
| Helsinki          | 23         | 9          |
| Kanta-Häme        | 2          | 1          |
| Keski-Uusimaa     | 5          | 2          |
| Kymenlaakso       | 14         | 5          |
| Päijät-Häme       | 7          | 3          |
| Länsi-Uusimaa     | 3          | 1          |
| Vantaa-Porvoo     | 8          | 3          |
| Etelä-Karjala     | 3          | 1          |
| Etelä-Savo        | 7          | 3          |
| Pohjois-Karjala   | 15         | 6          |
| Pohjois-Savo      | 22         | 8          |
| Ahvenanmaa        | 1          | 0          |
| Etelä-Pirkanmaa   | 7          | 3          |
| Satakunta         | 8          | 3          |
| Tampere           | 15         | 6          |
| Turku             | 19         | 7          |
| Varsinais-Suomi   | 10         | 4          |
| Etelä-Pohjanmaa   | 12         | 4          |
| Keski-Suomi       | 25         | 9          |
| Keski-Pohjanmaa   | 5          | 2          |
| Pohjanmaa         | 9          | 3          |
| Lappi             | 12         | 4          |
| Oulu              | 11         | 4          |
| Pohjois-Pohjanmaa | 20         | 7          |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>270</b> | <b>100</b> |

**Liite 2.** Kyselylomake.

227

1. Kuinka monta vuotta olet kaiken kaikkiaan työskennellyt etuusratkaisijana?
2. Mitä etuuksia pääasiallisesti ratkaiset?
3. Kuinka kauan olet ratkaissut tähän etuuteen/etuusryhmään liittyviä hakemuksia?
4. Kun teet ratkaisuja, kuinka usein (päivittäin/viikottain/harvemmin):
  - a. kysyt kollegalta/etuusvastaavalta/esimieheltä?
  - b. turvaudut etuusohjeisiin?
  - c. katsot laista esim. lakikirja, Finlex tai Edilex?
5. Kuinka iso osa hakemuksista on mielestäsi sellaisia kiperiä tapauksia, joiden ratkaisemiseksi et löydä vastausta etuusohjeista tai lainsäädännöstä?
  - a. alle 5 prosenttia
  - b. 5–15 prosenttia
  - c. 15–30 prosenttia
  - d. yli 30 prosenttia
  - e. yli 50 prosenttia
6. Kun ohjeet tai lainsäädäntö eivät tarjoa valmiita ratkaisua, osaatko arvioida, kuinka ratkaiset tällaisen tapauksen yleensä:
  - a. hakijalle myönteisesti,
  - b. hakijalle kielteisesti,
  - c. en osaa sanoa?
7. Joskus lainsäädäntö ja etuusohjeet antavat nimenomaisesti mahdollisuuden ottaa huomioon yksittäisen asiakkaan elämäntilanne ja käyttää harkintaa. Luettele etuuksia, joissa mielestäsi on mahdollisuus lainsäädännön tai etuusohjeiden perusteella käyttää harkintaa.
8. Voitko antaa etuuskohtaisia esimerkkejä tapauksista, jolloin olet käyttänyt tätä mahdollisuutta harkintaan?
9. Onko sinulla mielestäsi mahdollisuus ottaa riittävästi huomioon yksittäisen asiakkaan elämäntilanne ja käyttää harkintavaltaa yksittäisissä ratkaisuissa?
  - a. kyllä
  - b. ei
  - c. joskus on ja joskus ei
10. Mitä asioita asiakkaan elämäntilanteesta voi ottaa huomioon?
11. Millaiset asiakkaat hyötyvät eniten yksilöllisten tarpeidensa huomioon ottamisesta?
12. Pitäisikö etuuskäsittelijöillä olla nykyistä enemmän harkintavaltaa?
  - a. kyllä
  - b. ei
13. Missä etuuksissa tarvittaisiin erityisesti harkintavaltaa ja miksi?

## Heikki Launiemi

228

### Maksan minkä jaksan

Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista koskevassa ratkaisukäytännössä

#### Johdanto

Yhdenvertaisuus on lainsäädännön ja oikeudenkäytön keskeinen periaate. Jokaisen on saatava lain edessä yhdenmukainen ja tasavertainen kohtelu, ja annettavien ratkaisujen on toisiaan vastaavissa tapauksissa oltava lopputulokseltaan samansisältöisiä. Ratkaisuun eivät saa vaikuttaa tosiasioiden ulkopuoliset, henkilöstä itsestään johtuvat seikat taikka käsittelijän ja ratkaisijan henkilökohtaiset näkemykset, kokemukset tai käsitykset.

Kela antaa vuosittain noin 15 miljoonaa etuus- ja takaisinperintäpäätöstä, joita tekee vuosittain noin 4 300 Kelan toimihenkilöä. Yhdenvertaisuuden tulee toteutua näissä Kelan tekemissä ratkaisuissa. Ratkaisuntekijällä on erityisen paljon ratkaisu- ja harkintavaltaa harkitessaan liikaa tai perusteetta maksettujen etuuksien takaisinperinnästä luopumista. Kun näitä ratkaisuja tehdään, on olennaista, että käsittely on yhdenvertaista ja että kohtuus muodostuu samanlaiseksi lainsäädännöstä sovellettaessa.

Artikkelin tarkoitus on selvittää, toteutuuko kansalaisten yhdenvertaisuus Kelan takaisinperintäpäätösten luopumiskäytännössä. Tutkimusaineisto koostuu Kelan päätöksistä luopua kokonaan tai osittain takaisinperinnästä. Vuonna 2009 Kelassa tehtiin 222 024 takaisinperintäpäätöstä, joista 84 076 tapauksessa on tehty päätös luopua takaisinperinnästä. Käytän aineistonani Kelan Tilastotietokanta Kelastosta poimimiani takaisinperintäratkaisuja. Tarkastelen takaisinperintä- ja luopumistilastoja valtakunnallisesti sekä vakuutusalueita vertaillen.

Kelan takaisinperinnästä luopumisratkaisut on jaoteltu luopumisperusteiden mukaan. Pääasialliset takaisinperinnästä luopumisen syyt ovat seuraavat:

1. vähäinen takaisin perittävä määrä
2. sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt
3. Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutus.

Nämä syyt kattavat 95 prosenttia kaikista luopumISRatkaisuista. Edellisten lisäksi ratkaisija käyttää harkintaa silloin, kun saaja on menettänyt liikamaksun vuoksi muun sosiaalisen etuuden (356 kpl) tai liikamaksusta on kulunut pitkä aika (165 kpl). Muut takaisinperinnästä luopumisen syyt liittyvät esimerkiksi teknisiin seikkoihin, muutoksenhakuelimen tekemään ratkaisuun, laissa asetetun määräajan kulumiseen tai velan vanhentumiseen. Luopumisen syitä tai perusteita ei ole tarkemmin avattu tai käsitelty Kelan etuusohjeessa.

Yksittäiset tapaukset voivat vääristää tutkimuksen tulosta, jos takaisinperintäpäätöksiä ja takaisinperinnästä luopumISRatkaisuja on joissakin etuuksissa vähän. Tapauksia, joissa takaisinperinnästä on luovuttu Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutuksesta, on vähän. Ainoastaan eläkkeensaajan asumistuen, työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen takaisinperinnästä on luovuttu tällä perusteella yli 250 kertaa kussakin etuudessa. Ratkaisumääristä ei voida tehdä yhtä luotettavia ja monipuolisia johtopäätöksiä kuin niiden tapausten määristä, joissa perinnästä on luovuttu perittävän summan pienuuden vuoksi tai sosiaalisista, terveydellisistä ja taloudellisista syistä.

Kelan sisäisen ohjeen mukaan takaisinperinnästä voidaan luopua, jos takaisin perittävä määrä on enintään 75 euroa<sup>1</sup>. Tältä osin voidaan tarkastella sitä, kuinka paljon takaisinperintäratkaisuja on tehty ja millaisten euromäärien takaisinperinnästä on keskimäärin luovuttu riippumatta etuuskohtaisista takaisinperintäratkaisujen määristä. Kyse on yksinomaan siitä, minkä euromäärän takaisinperinnästä luovutaan. Yksittäistapauksessakaan ei asetettua rajaa tulisi ylittää. Vähäisen euromäärän arvioissa ovat tästä syystä mukana kaikki etuudet.

Tämän vuoksi selvitettäväksi valittiin takaisinperinnästä luopuminen niissä tapauksissa, joissa luopumisperusteena ovat takaisin perittävän määrän vähäisyys sekä etuutta saaneen sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Niistä tapauksista, joissa takaisinperinnästä on luovuttu sosiaalisista, terveydellisistä ja taloudellisista syistä, tarkasteluun on otettu vain ne etuudet, joissa luopumistapauksia on yli 250. Asiaa tarkastellaan sekä valtakunnallisesti että eri vakuutusalueittain sekä lisäksi etuuksittain ja luopumisperusteittain. Kelassa oli vuonna 2009 viisi vakuutusaluetta<sup>2</sup>. Vakuutusalueilla aluekeskukset ovat osaltaan vastanneet ratkaisutyön ohjauksesta. Tästä syystä tarkasteltavana ovat myös mahdolliset erot vakuutusalueiden välillä. Eri luopumisperusteita ei niiden erilaisen sisällön vuoksi voi verrata keskenään.

Kuntoutusrahaissa, lapsilisässä, sairaanhoitokorvauksissa ja työvoimapolitisissa koulutusetuuksissa alueittain annettujen ratkaisujen määrä on vähäinen. Kyseisissä etuuksissa on joillain alueilla annettu ainoastaan kaksi tai kolme

1 Artikkelissa tarkastellaan vuoden 2009 ratkaisuja. Vähäisenä pidettävä summa oli enintään 75 euroa vuonna 2009, sittemmin se on noussut 150 euroon.

2 1.1.2012 lukien vakuutusalueita on neljä ja 1.1.2013 lukien kolme.

takaisinperintäratkaisua. Vaikka harkinta olisi tehty oikein, voi näin pienestä takaisinperintäratkaisujen määrästä seurata tilastollisesti poikkeava tulos. Tästä syystä näitä etuuksia ei tarkastella silloin, kun verrataan takaisinperinnästä luopumista alueittain sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella.

Artikkelin toisessa luvussa käydään läpi keskeiset oikeusnormit ja Kelan sisäiset ohjeet. Kolmannessa luvussa selvitetään takaisinperintään ja takaisinperinnästä luopumisen harkintaan liittyvät säännökset sekä niiden kehitys. Edelleen kolmannessa luvussa käsitellään takaisinperinnästä luopumiseen liittyviä tilastoja. Ensin perehdytään koko maata koskeviin tilastoihin ja vertaillaan luopumisharkintaa eri etuuksien välillä sekä etuuksittain sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden taikka vähäisen takaisin perittävän määrän perusteella. Edelleen kolmannessa luvussa tutkitaan takaisinperinnästä luopumista eri vakuutusalueilla, eri etuuksien välillä sekä edellä mainituilla perusteilla. Artikkelin neljännessä luvussa pohditaan, toteutuuko yhdenvertaisuus Kelan takaisinperintäpäätösten luopumISRatkaisuisa.

## Yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja kohtuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen. Yleiseen yhdenvertaisuuteen sisältyvät kielto mielivallan käytöstä sekä vaatimus siitä, että kaikkia kohdellaan samalla lailla samanlaisissa ja toisiaan vastaavissa tapauksissa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen saattaa joissain tapauksissa edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Tällöin toiminnalle on kuitenkin oltava hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän erilaisen kohtelun peruste voi johtua lainsäädännöstä, muista julkisen vallan toimista tai yksittäisistä toimijoista. (Scheinin 1999, 233–235; Mäenpää 2002, 13; Laakso ym. 2006, 316–318, 321; Tuori ja Kotkas 2008, 153; Kotkas 2009, 761.) Kyse ei ole kohtelemisesta kaikissa tapauksissa samalla tavoin, vaan hallinnossa asioivien kohtelemisesta tasapuolisesti. Tapausten arvioinnissa tulee ottaa huomioon kunkin asian erityispiirteet. (Mäenpää 2011, 60–62.) Oikeuden ja oikeudellisen päätöksenteon tehtävä on kuitenkin tosiasioiden ulkopuolisista seikoista vapaana, ikään kuin sokeana, kohdata yksittäiset tapaukset ja ratkaista ne ilman sidonnaisuutta kohteena oleviin henkilöihin. Oikeuden jumalatar esitetään juuri tästä syystä yleensä silmät sidottuina.

Perustuslain 21 §:n säännös sisältää oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman

ja toimivaltaisen lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi jokaisella on oikeus saada asianmukainen vastaus tekemiinsä hakemuksiin ja muihin toimiin, joilla asioita laitetaan vireille. (Hallberg 1999a, 655.)

Lainsäätäjää ja ratkaisuntekijää velvoittaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka 6. artiklan 1. kappale oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on alun perin säädetty koskemaan siviili- ja rikosasioita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on kuitenkin ratkaisuisaan todennut artiklan soveltuvan myös sosiaalivakuutuksen alaan riippumatta siitä, onko tapauksessa yksityisoikeudellisia piirteitä. Kyseessä on siten myös hallintoprosessin kannalta keskeinen perusnormi. (Pellonpää 2000, 301–302; Mäenpää 2005, 55–56, 69.)

Perinteisesti yhdenvertaisuus merkitsee vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Yhdenvertaisuus kohdistuu yhtäältä tuomioistuimiin ja viranomaisiin ja toisaalta lainsäätäjään. Lakia on sovellettava tekemättä muita kuin laista ilmeneviä eroja. Tietyissä tilanteissa on laissa säädetty ja toisaalta lain soveltajalle asetettu mahdollisuus tai jopa velvollisuus soveltaa lakia esimerkiksi heikommassa asemassa olevien hyväksi ja heidän asemansa parantamiseksi. Joidenkin etuuksien hakemiseen saattaa liittyä kiintiöitä tai lisäкитеerejä, jotka tosiasiaassa edistävät yhdenvertaisuutta. Tällöinkään ei voida katsoa, että yhdenvertaisuutta loukattaisiin. (Scheinin 1999, 234–237; Ahtela ym. 2006, 18, 39–40, 179.) Yhdenvertaisuuden loukkauksesta on yleensä kyse silloin, kun kahden ihmisen välillä tehdään sellainen ero, jolla ei ole perustetta oikeusjärjestyksessä ja jolla heille jaetaan mielivaltaisesti etuja tai asetetaan velvoitteita (Hallberg 1999a, 652). Perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta eivät yksinomaan velvoita julkista valtaa ja oikeudenkäyttöä pidättäytymään sellaisista ratkaisuista ja lain soveltamisesta, mitkä loukkaavat yhdenvertaisuutta. Julkisen vallan tulee nimenomaisesti lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. (Scheinin 1999, 239.)

Yhdenvertaisuus sisältää paitsi vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta myös vaatimuksen johdonmukaisesta käytännöstä. Viranomaisen on pidemmälläkin aikavälillä tarkasteltava seurattava omaksumaansa ratkaisulinjaa. Yhdenvertaisuus johdonmukaisuuden näkökulmasta on ratkaisun ennakoitavuutta. Omaksutun linjan muuttaminen on mahdollista silloin, kun muuttamiselle on olemassa perusteltu aihe. Tältäkin osin vaaditaan siis hyväksyttävät perusteet. Lisäksi ratkaisulinjan muutos tällaisessa tapauksessa edellyttää, että viranomaisen alkaa jälleen johdonmukaisesti toteuttaa uutta ratkaisukäytäntöä. (Laakso 1990, 207–212; Laakso ym. 2006, 323.)

Ensiasteen päätöksentekijä on vastuussa päätöksen lainmukaisuudesta. Etuusasiassa tällä tarkoitetaan kulloinkin päätöksen tekemää Kelan toimihenkilöä. Ratkaisujen tekijälle jää usein suoraan lainsäädännön nojalla harkintamarginaali, eli ratkaisu tulee tehdä sellaisilla perusteilla, joita ei ole määritelty kirjoitetussa laissa.

Myös muutoksenhakuelinten ratkaisut ohjaavat päätöksentekoa. Etuuspäätösten ratkaisutoimintaa ohjaavat muutoksenhakuelimet, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (aiemmin tarkastuslautakunta) ja vakuutusosasto, ovat kuitenkin ratkaisullaan ohjanneet takaisinperinnästä luopumisen harkintaa varsin vähän. Näiden julkaisutietokannoista löytyy takaisinperinnästä ainoastaan muutamia yksittäisiä päätöksiä.

232 Hallintoasioissa viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräyksiä. Yksilöllisissä päätöksissä on noudatettava tällaisia sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, elleivät ne ole ilmeisessä ristiriidassa etuuksia säätelevän lain, asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen kanssa. Tällaisia sitovia määräyksiä voivat olla esimerkiksi työnantajan antamat soveltamis- ja menettelytapaohjeet. Virkamiehellä on siis yksittäistapauksissa velvollisuus noudattaa sisäisiä määräyksiä, elleivät ne ole ilmeisen lainvastaisia. (Ilveskivi 2000, 73–74; Laakso ym. 2006, 28–31, 323; Tuori ja Kotkas 2008, 140–141.)

Tosiasiasa tällaiset ohjeet ohjaavat ensiasteen päätöksentekoa merkittävästi (Laakso 1990, 132–134; Ilveskivi 2000, 80). Kela antaa sosiaalioikeudellisen lainsäädännön soveltamisesta omia sisäisiä ohjeita. Tällä oikeudella sisäiseen norminantoon on suora vaikutus yksittäisen kansalaisen oikeuksiin. Niinpä näiden sisäisten säädösten antamisessa on otettava huomioon samat sosiaaliset perusoikeudet ja vapausoikeudet kuin yksittäistä yksilöä ja asiaa koskevassa ratkaisunsaakin. (Ilveskivi 2000, 66.)

Eduskunnan entinen oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on todennut, että ylimpänä virkamiestyönä ei enää tulekaan pitää pikkutarkkaa varovaisuutta vaan ennemminkin tavoitteellista luovuutta. Aito huolenpito ihmisoikeuksista vaatii mallin mukaan tekemisen lisäksi myös mielikuvitusta, rohkeutta ja kriittisyyttä. Olennaisempaa kuin virkasyyteeltä suojautuminen on oikeudenmukaisen lopputuloksen etsiminen. (Lehtimaja 1999, 899.) Ensiasteen päätöksenteossa korostuu muodollisen lakisidonnaisuuden periaatteen lisäksi myös julkisen vallan velvollisuus turvata aktiivisesti sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Ilveskivi 2000, 79). Toisaalta näiden ohjeiden soveltamisessa herää kysymys siitä, kuinka paljon tosiasiasa ratkaisija voi piiloutua ohjeen taakse. On myös syytä tässä yhteydessä korostaa, että sosiaalioikeudessa ensiasteen ratkaisuja tekevät muut kuin lakimieskoulutuksen saaneet oikeudenkäytön ammattilaiset.

Olennainen osa oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta on kohtuus. Hyväkään säädös tai lainkohta ei voi yksittäistilanteessa taata täyttä yhdenvertaisuutta. Toisaalta joskus yhdenvertainenkin kohtelu tai käsittely voi yksittäistapauksessa johtaa yksilön kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Tämän vuoksi on oltava mahdollisuus ratkaisun kohtuullistamiseen. Oikeudenmukaisuus ja kohtuus muovautuvat yhteiskunnan kehityksen myötä, ja toteutuakseen niiden tulee olla kansalaisten laajasti hyväksymiä. Ratkaisun kohtuullistaminen

tarkoittaa sitä, että yksittäistapauksen erityispiirteet otetaan huomioon. (Söderlund 2009, 52.) Sosiaalioikeudelliselle kohtuusperiaatteelle on olennaista, ettei sen sisältö ole ennalta määritettävissä. Kyse on oikeudenmukaisuudesta yksittäistapauksessa. (Kotkas 2009, 770–771.) Tiukasta lainsäädöksen soveltamisesta poiketen annetaan siis ikään kuin armon käydä oikeudesta.

Tämän tutkimuksen kannalta käsite kohtuus on merkittävä. Etuuslaeissa on takaisinperinnästä luopumisen osalta maininta ”jos tämä katsotaan kohtuulliseksi”. Tämä sanamuoto antaa merkittävästi harkintavaltaa lainsäädännön soveltajalle eli yksittäistapauksessa takaisinperintäpäätöksen tekijälle. Kun on kyse julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, kuten etuuspäätöksestä, harkintavaltaa kohtuullistamissäännöksestä on viranomaisella. (Kotkas 2009, 762–765; Söderlund 2009, 70.) Kohtuullistaminen tapahtuu ratkaisijan toimesta mutta on sidottu työnantajan (Kelan) lain soveltamisesta antamaan sisäiseen ohjeeseen.

Ratkaisun perustuessa tarkoituksenmukaisuusharkintaan lainsäädäntö ei ohjaa sitä niin tiukasti kuin tapauksessa, jossa harkintavaltaa on sidottu. Rajat ratkaisulle asetetaan lainsäädännössä, mutta ratkaisun sisältö riippuu kulloinkin ratkaisua tekevän henkilön harkinnasta. Täysin vapaata harkintaa oikeusvaltiossa ei koskaan ole. Viime kädessä toimintaa ohjaavat yksittäisen lain tai lainsäädännön lisäksi perustuslait sekä perus- ja ihmisoikeudet. (Husa ja Pohjalainen 2008, 225.)

Käsitteet kohtuullisuus ja kohtuus ovat olennainen osa oikeudenmukaisuutta. Jokaisen tulee kokea itseensä kohdistuvien toimenpiteiden ja päätösten olevan kohtuullisia, niin että kunkin elämäntilanne ja taloudelliset mahdollisuudet on huomioitu. (Söderlund 2009, 51.) Kuitenkin myös etuudensaajan henkilökohtaiset ominaisuudet, olosuhteet, ikä, koulutus ja muut häneen itsensä liittyvät ominaisuudet, myötävaikutus virheen syntymiseen tai liikamaksun jatkumiseen sekä virheen laatu ja etuuden saajan mahdollisuus havaita virhe tulisi ottaa huomioon (Laakso ym. 2006, 337–339; Kotkas 2009, 773). Pentti Arajärvi ja Maija Sakslin toteavatkin, että kohtuuden syvin olemus on se, että poikkeustapauksissa voidaan korjata vallitsevan oikeudenmukaisuuskäsityksen yksilöiden välille luomia virheitä. Tämä ”kohtuuden syvin olemus” murtaa oikeudenmukaisuuden yleissäännöksen. Pohjoismaisessa oikeusajattelussa juuri tällä yksittäistapauksellisella kohtuudella on vahva osuus. Arajärven ja Sakslinin mukaan tyypillisintä kohtuullistamisen soveltamisalalla on juuri perusteettomien etuuksien takaisinperinnästä luopuminen. (Arajärvi ja Sakslin 2007, 54–55.)

Anna Metterin mukaan kohtuuttomuus on tilanteen ja puhujan mukaan muotoutuva käsite. Lähtökohteisesti siis jokainen muotoilee ja mieltää kohtuuden omalla tavallaan. Lähtökohdaksi hyvinvointipalveluiden asiakkuuksissa tulisikin ottaa kansalaisten odotukset. (Metteri 2004, 41.) Voitaisiinko tätä ajatusmallia soveltaa myös etuusratkaisuissa? Metterin näkemys on lainsoveltajan näkökulmasta erikoinen. Lainsoveltajan tulee toteuttaa lainkäytön kohteena olevien

äänestäjien valitseman lainsäätäjän (eduskunnan) tahtoa. Viime kädessä lain-tulkinnasta päättävät lain soveltajat. Etuuslainsäädännön ylimpänä soveltajana on yleensä vakuutusosikeus.

234

## Takaisinperintä

### Takaisinperintä pääsääntönä

Alun perin sosiaaliturvaan – vaivaishoitoon ja huoltoapuun – sisältyi ajatus saadun tuen tai avun takaisin maksamisesta. Se joko maksettiin takaisin mikäli se oli mahdollista tai suoritettiin työnä. Vähitellen sosiaaliturva muuttui huollosta ja holhouksesta nykyisen käsityksen mukaiseksi sosiaaliturvaksi. Korvaamisvelvollisuus jatkui tietyiltä osin varsin pitkään myös 1900-luvulla. 1800-luvulla alkaneen korvaamisvelvollisuuden jatkumisesta kertoo se, että Hämeen työläitoksesta viimeiset elatusvelvolliset vapautuivat vasta 31.3.1977<sup>3</sup>.

Ensimmäisen kerran varsinainen säännös takaisinperinnästä oli vuoden 1956 kansaneläkelain (347/1956) 74 § 3 momentissa. Säännös sisälsi vain maininnan etuuden perimättä jättämisestä:

”Tämän lain mukaisesti aiheettomasti maksettu etu voidaan jättää takaisin perimättä, jos sen myöntämisen tai maksamisen ei ole katsottava johtuneen eläkkeensaajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta.”

Vuoden 1956 kansaneläkelaki ei sisältänyt lainkaan säännöstä varsinaisesta perusteettoman edun palauttamisesta. Tämä säännös löytyy ensimmäisen kerran vuoden 1963 sairausvakuutuslain (364/1963) 57 §:n 1. momentista.

”Jos vakuutettu on saanut tämän lain mukaista korvausta enemmän kuin mihin hänellä on ollut oikeus, on liikaa maksettu määrä perittävä takaisin. Aiheettomasti maksettu korvaus voidaan kuitenkin jättää takaisin perimättä, jos sen myöntämisen ei ole katsottava johtuneen hakijan vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta taikka jos perittävä määrä on vähäinen.”

Lainmuutoksella 705/1965 kumottiin kansaneläkelain 74 §:n 3 momentti ja säädettiin sairausvakuutuslain säännöstä vastaava 88 a §. Tämän jälkeen säädetyihin etuuslakeihin on sisällytynyt lainkohta takaisinperinnästä.

---

3 Ks. <http://mainiemikk.fi/?sivu=Perustietoa&id=106>.

Vuonna 1997 tehtiin Kelan myöntämiin etuuksiin takaisinperintäsäännösten osalta suuri kokonaisuudistus. Kaikkien myönnettävien etuuksien takaisinperintäsäännökset yhdenmukaistettiin. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.5.1997. Tällä menettelyllä oli tarkoitus parantaa etuudensaajien yhdenmukaista ja tasavertaista kohtelua. Lainuudistuksen yhteydessä takaisinperintäsäännöksiin sisällytettiin luopumiseen kohtuusharkinta. Muutoksen jälkeen takaisinperintäsäännös on kaikkien etuuksien, myös myöhemmin säädettyjen uusien etuuksien, osalta ollut samansisältöinen. Sairausvakuutuslain (329/1997) 57 §:n 1. ja 2. momentti kuului silloin seuraavasti:

”Jos tämän lain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin.

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen.”

Viimeisin muutos vuoden 1997 takaisinperintäsäännöksiin on ollut vuonna 2004 etuuslakien takaisinperintäsäännösten 2. momenttiin (esim. sairausvakuutuslaki 1224/2004) tehty lisäys etuuden perinnästä luopumisesta. Sillä ei kuitenkaan ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta. Kyseinen lainkohta koskee tilannetta, jossa takaisinperinnästä annettu päätös on lainvoimainen, mutta etuuden perintää ei ole tarkoituksenmukaista jatkaa perinnän oletetun lopputuloksen kannalta. Kyseinen lainkohta ei sisällä kohtuusharkintaa. Voimassa oleva takaisinperintäsäännös on tällä hetkellä seuraavanlainen (esimerkkinä sairausvakuutuslain 15 luvun 18 §:n 1. ja 2. momentti):

”Jos tämän lain mukaista etuutta tai muuta etuuteen liittyvää maksumuoritusta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus tai muu etuuteen liittyvä rahana maksettu perusteeton etu on perittävä takaisin.

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.”

Takaisinperintätilanne syntyy, kun etuutta on maksettu aiheettomasti tai määrältään liian suurena. Myöntämispäätös voi olla annettu väärin perustein,

etuutta on maksettu aiheetta tai liian suurena, olosuhteet ovat muuttuneet eikä etuudensaaja ole ilmoittanut muutoksesta, päätöksen antamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet, muutoksen johdosta annettu ratkaisu on Kelassa viipynyt taikka etuutta on muusta syystä maksettu liikaa. (Kela 2010, 4.) Takaisinperintävelvollisuus on ehdoton. Aiheettomasti maksettu etuus on perittävä takaisin huolimatta aiheettoman maksun syystä. Takaisinperintään on nimenomainen velvollisuus. Näin ollen kun liikamaksu on havaittu, on ryhdyttävä takaisinperintään. Yksinomaan etuudensaajan vilpittömän mielen tai liikamaksun syy eivät vaikuta takaisinmaksuvelvollisuuteen. (Arajärvi 2002, 354; Salminen 2004, 656–657; Tuori ja Kotkas 2008, 390–391.)

Vuonna 2009 Kelassa tehtiin 222 024 takaisinperintäpäätöstä 3 393 toimihenkilön toimesta. Vertailukohdaksi voi ottaa niin sanottujen massaetuuksissa tehtyjen ratkaisujen ja ratkaisijoiden määrän. Yleisessä asumistuessa 744 ratkaisijaa teki 433 742 ratkaisua. Vastaavat määrät työmarkkinatuessa olivat 1 087 ratkaisijaa ja 593 064 ratkaisua, työttömyysturvan peruspäivärahassa 971 ratkaisijaa ja 208 901 ratkaisua sekä opintotuessa 429 ratkaisijaa ja 320 038 ratkaisua. Takaisinperintää tekivät ratkaisijoiden määrästä päätellen suurelta osin samat toimihenkilöt kuin etuusratkaisujakin. Varsinaisia takaisinperintään ja siihen liittyvään harkintaan yksinomaan tai pääasiassa keskittyviä ratkaisijoita ei Kelassa liene ollenkaan, toisin kuin eri etuuksissa ja etuusryhmissä.

## Takaisinperinnästä luopuminen

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai perittävää määrää voidaan alentaa, mikäli etuudensaaja tai hänen edustajansa ei ole menetellyt vilpillisesti. Luopumisen ehtona on lisäksi se, että takaisinperittävän summan alentaminen tai sen perimisestä kokonaan luopuminen katsotaan kohtuulliseksi. Huomioon otetaan etuutta saaneen sosiaalinen ja taloudellinen asema, se, onko etuudensaaja menettänyt liikasuorituksen vuoksi jonkin muun etuuden tai onko olemassa jokin muu edellisiin verrattava kohtuullistamisperuste. Kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutus sekä liikasuorituksesta kulunut aika. Kaikki seikat huomioon ottaen luopumisharkinta tulee tehdä etuutta saaneen kokonaistilanteen perusteella. Takaisinperinnästä luopumisessa on kyse sosiaalioikeudessa ominaisesta yleisestä kohtuusperiaatteesta. Tämä koskee nimenomaisesti aiheettomasti maksettujen sosiaalisten etuuksien takaisinperinnästä luopumista. (Arajärvi 2002, 355; Tuori ja Kotkas 2008, 395; Kotkas 2009, 762; Kela 2010, 5.)

Etuuden saajan vilpillinen menettely estää aina takaisinperinnästä luopumisen. Vilpillinen menettely edellyttää tietoisuutta menettelyn vilpillisyydestä ja tahallisuutta menettelyssä. Kyseeseen voivat tulla virheellisten tietojen antaminen

tai tietyn asiantilan salaaminen. Lisäksi kyseessä voi olla säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti. Etuutta vastaanotettaessa on kyse vilpillisestä menettelystä, mikäli etuudensaaja on tiennyt tai hänen olisi tullut tietää, että hän on saanut etuutta aiheuttomasti. (Tuori ja Kotkas 2008, 398–399.)

Takaisinperinnästä luopumiset voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään. Etuuden takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain, mikäli 1) takaisin perittävä määrä on vähäinen, 2) etuuden myöntämisessä tai myöntämismenettelyssä on tapahtunut virhe tai 3) luopuminen on kohtuullista ottaen huomioon etuutta saaneen sosiaalinen, terveydellinen ja taloudellinen tilanne.

Takaisinperinnästä voidaan luopua, jos liikamaksun määrä on vähäinen. Tarkasteluvuonna 2009 vähäisenä pidettiin enintään 75 euron summaa (Kela 2010, 6):

”Jos liikaa maksettu määrä on vähäinen, takaisinperinnästä voidaan luopua. Liikamaksua pidetään vähäisenä, jos se on enintään 75 euroa. Liikamaksun määrän vähäisyydestä huolimatta sen perinnästä ei kuitenkaan luovuta, jos etuudensaajalle on hänestä johtuvasta syystä toistuvasti maksettu liikaa etuuksia tai jos asiassa käynnistetään väärinkäytösasian selvittely.”

Lähtökohtana vähäisen määrän osalta voidaan pitää sitä, että perinnästä saatava hyöty ei kata perinnästä aiheutuvia kustannuksia. Kyse on hallinnollisesta tarkoituksenmukaisuudesta (Salminen 2004, 657; Tuori ja Kotkas 2008, 397).

Luopumisharkintaan takaisinperintätilanteen mukaisista olosuhteista vaikuttavat ensisijaisesti päätöksenteon aikaiset sosiaaliset näkökohdat. Harkinnassa tulee ottaa huomioon perusteetta etuutta saaneen maksukyky ja maksukykyyn vaikuttavat taloudellinen ja sosiaalinen asema. Kohtuutta harkittaessa on otettava huomioon toisaalta etuuden myöntämisaikajankohdan tai maksamistilanteen mukaiset olosuhteet ja toisaalta olosuhteet silloin, kun takaisinperinnästä päätetään ja luopumisharkinta tehdään. Takaisinperinnällä ei saa aiheuttaa päätöksen saajalle toimentulotuen tarvetta. (Arajärvi 2002, 356; Salminen 2004, 657; Tuori ja Kotkas 2008, 397–399.)

Hallituksen esityksessä Kelan hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta on todettu, että kohtuullisuusharkinnassa sovellettavaksi tulisivat ulosoton suojaosuudet. Takaisinperintää toimeenpantaessa tulisi huolehtia siitä, että käyttöön jäisi toimeentuloon tarvittava välttämätön tulo. Tässä arvioinnissa tulisi noudattaa ulosottolain suojaosuutta koskevia yleisiä periaatteita. Suojaosuuksia koskevat kaavamaiset rajat eivät kaikissa tapauksissa sovellu sellaisenaan etuuksien takaisinperintään. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös sellaiset henkilöt, joihin nähden takaisinperinnän kohteena oleva etuudensaaja on huoltovelvollinen. (HE 7/1997, 11.) Ulosoton suojaosuuksia huomioitaessa ei

luopumisharkinnassa voida perusteena käyttää yksinomaan takaisin perittävää määrää. Liikaa tai perusteetta maksetun etuuden määrä tulisi suhteuttaa kohtuulliseen takaisinmaksu-aikaan tai muusta etuudesta kuittausaikaan ja takaisin perittävä määrä pitäisi tämän jälkeen laskea takaisinmaksuajan kuukausittaisen määrän ja suojaosuuden perusteella.

Etuuksia myöntäneen (Kelan tai sen toimihenkilön) erehdykseen perustuvan tai maksettaessa tapahtuneesta erehdyksestä aiheutuneen liikamaksun ollessa kyseessä tulee harkittavaksi etuuden saajan tai hänen edustajansa myötävaikutus ja vilpittömän mielen etuussuoritusta vastaanottaessa. Kyseessä voi olla esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, joka tapahtuu etuudensaajan huolimattomuudesta ja jota ei voida katsoa tahalliseksi laiminlyönniksi. Tällainen menettely, vaikkei se estäkään kohtuullisuusharkintaa, on otettava harkinnassa huomioon. (Tuori ja Kotkas 2008, 398.)

Luopumisharkintaan voivat vaikuttaa myös muut seikat tai olosuhteet. Mikäli henkilö on perusteetta myönnetyn etuuden vuoksi menettänyt jonkin muun yhteen sovitettavan etuuden, tulisi tämä ottaa harkinnassa huomioon. Myönnetty etuus saattaa myös vaikuttaa harkintaan. Esimerkkinä hallituksen esityksessä (HE 7/1997, 7) on mainittu kuntoutus. Joissain tapauksissa kuntoutuksen loppuun saattamisen tärkeydellä voisi olla vaikutusta luopumisharkinnassa ja etuuden takaisinperinnässä. Myös tuen myöntämisestä kulunut aika voi olla merkityksellinen. (Tuori ja Kotkas 2008, 400.) Ajan kulumisen osalta on lopullinen takaisinperintäaika määritetty suoraan laissa: liikamaksu voidaan periä takaisin enintään viideltä vuodelta etuuden maksupäivästä lukien. Ratkaisuntekijän henkilökohtaiset arvostukset eivät saisi ainakaan keskeisesti vaikuttaa menettelyyn ja päätöksentekoon (Mäenpää 2005, 44). Takaisinperintään liittyvässä luopumisharkinnassa on lopulta aina kyse tilanteen ja olosuhteiden kokonaisharkinnasta.

## Luopuminen valtakunnallisesti

Vuonna 2009 Kelassa tehdyistä 222 024 takaisinperintäpäätöksestä takaisinperinnästä luovuttiin joko kokonaan tai osittain 84 076 ratkaisussa. Takaisinperintäsäännösten lähtökohta on, että liikaa tai perusteetta saatu etuus peritään takaisin. Tapauksia, joissa takaisinperinnästä on luovuttu, oli yli kolmasosa kaikista tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä. Vaikka lainsäädännös takaisinperinnästä luopumisen osalta on kaikissa etuuslaeissa sama eikä eri etuuksien kohdalla ole lainsäädännöstä johtuvia eroja, on luopumisratkaisussa eri etuuksien välillä huomattavia eroja.

Taulukossa 1 tarkastellaan takaisinperinnästä luopumisen eroja etuuksittain valtakunnallisesti. Ensimmäisessä sarakkeessa on luopumisratkaisujen määrät

**Taulukko 1.** Takaisinperinnästä luopuminen valtakunnallisesti etuuksittain sekä etuuksittain sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden ja vähäisen määrän perusteella vuonna 2009.

|                                    | Takaisinperintää koskevat luopumispäätökset |                              | Luopumisperuste: sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt |                              | Luopumisperuste: vähäinen määrä |
|------------------------------------|---|------------------------------|--|------------------------------|---------------------------------|
|                                    | Kpl   | % takaisinperintäpäätöksistä | Kpl  | % takaisinperintäpäätöksistä | Ka. €/Kpl                       |
| Yhteensä                           | 84 076                                      | 37,9                         | 21 359   | 9,75                         | 39,19                           |
| Elatustuki                         | 627   | 24,8                         | 180  | 20,3                         | 61,91                           |
| Eläke-etuudet                      | 8 284                                       | 55,2                         | 1 313  | 13,2                         | 42,28                           |
| Eläkkeensaajan asumistuki          | 14 670                                      | 64,5                         | 2 866  | 15,0                         | 31,64                           |
| Erityishoitoraha                   | 8   | 38,1                         |  |                              | 39,50                           |
| Erityisäitiysraha                  | 1   | 12,5                         |  |                              | 71,00                           |
| Korkoavustus                       | 1   | 25,0                         |  |                              | 80,00                           |
| Koulumatkatuki                     | 1 239                                       | 54,5                         | 349  | 24,3                         | 57,58                           |
| Kuntoutuspalvelut                  | 29  | 15,0                         |  |                              | 31,38                           |
| Kuntoutusraha                      | 252   | 33,6                         | 60   | 40,0                         | 36,22                           |
| Lapsilisä                          | 961   | 28,5                         | 273  | 16,5                         | 50,82                           |
| Lasten hoidon tuet <sup>a</sup>    | 7 827                                       | 47,2                         | 862  | 7,9                          | 37,02                           |
| Lomakustannuskorvaus               | 9   | 14,1                         |  |                              | 28,67                           |
| Maahanmuuttajien erityistuki       | 471   | 86,1                         | 185  | 36,4                         | 21,29                           |
| Opintotuki                         | 6 973                                       | 31,2                         | 1 755  | 9,0                          | 37,20                           |
| Osasairauspäiväraha                | 20  | 27,3                         |  |                              | 33,63                           |
| Sairaanhoidonkorvaukset            | 382   | 22,8                         | 31   | 27,4                         | 21,83                           |
| Sairauspäiväraha                   | 2 356                                       | 26,6                         | 502  | 11,4                         | 37,54                           |
| Sotilasavustus                     | 784   | 43,0                         | 210  | 17,8                         | 40,00                           |
| Työmarkkinatuki                    | 8 929                                       | 62,1                         | 1 673  | 15,0                         | 35,02                           |
| Työttömyysturvan peruspäiväraha    | 1 583                                       | 53,0                         | 262  | 22,5                         | 38,81                           |
| Työvoimapolitiittinen koulutusetus | 253   | 40,1                         | 48   | 51,1                         | 39,12                           |
| Vammaisetuudet                     | 984   | 40,4                         | 61   | 30,7                         | 100,91                          |
| Vanhempainpäiväraha                | 977   | 28,3                         | 104  | 11,7                         | 35,07                           |
| Yleinen asumistuki                 | 26 281                                      | 39,4                         | 10 306   | 16,2                         | 44,10                           |

<sup>a</sup> Kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki sekä osittainen hoitoraha.

etuuksittain ja niiden osuus kaikista takaisinperintäpäätöksistä kussakin etuudessa. Toisessa sarakkeessa on esitetty vastaavat määrät ja osuudet sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella tehdyistä luopumiskorvauksista. Kolmannessa sarakkeessa on keskimääräinen summa, jonka takaisinperinnästä luovuttiin takaisin perittävän määrän vähäisyyden perusteella.

Suhteellisesti eniten luovuttiin maahanmuuttajien erityistuen takaisinperinnästä. Huomattavan usein luovuttiin myös eläkkeensaajan asumistuen sekä työmarkkinatuen takaisinperinnästä. Vähiten takaisinperinnästä luovuttiin sairaanhoitokorvauksissa. Alle kolmasosasta takaisinperinnästä luovutaan lisäksi elatustuessa, sairauspäivärahassa, vanhempainpäivärahassa ja lapsilisässä.

Takaisin perittävän etuuden vähäisen määrän perusteella luovuttiin vuonna 2009 joko kokonaan tai osittain takaisinperinnästä 55 503 tapauksessa. Tämä oli 25 prosenttia kaikista takaisinperinnästä annetuista päätöksistä ja 66 prosenttia kaikista niistä tapauksista, joissa luovuttiin takaisinperinnästä. Perittävän vähäisen määrän perusteella luovuttiin yhteensä 2 175 150 euron takaisinperinnästä. Keskimääräinen summa, jonka perinnästä luovuttiin, oli 39,19 euroa. Tämä vastaa oikeuskäytäntöä sekä Kelan ohjetta, jossa vähäiseksi määräksi määriteltiin enintään 75 euroa.

Vaihtelut eri etuuksien välillä olivat suuria. Silloin kun euromääräinen keskiarvo on lähes tai yli 60 euroa, voidaan perustellusti epäillä, että näiden etuuksien osalta 75 euroa ylitetään useissa luopumiskorvauksissa. Tällaisia etuuksia ovat koulumatkatuki ja elatustuki. Korkeavastuuden tapauksessa luovuttiin 80 euron takaisinperinnästä. Vammaisetuuksissa perinnästä luopumisen keskiarvo oli yli sata euroa ja ylitti siis huomattavasti 75 euroa. Etuus itsessään ei mitenkään voi selittää sitä, että keskimääräinen perinnästä luopumisen summa oli selvästi yli Kelan ohjeen mukaisen määrän. Lähes kaikkien muiden etuuksien osalta perinnästä luopumisen keskimääräinen summa oli 35–45 euroa. Pienimmät luopumisten keskiarvot olivat maahanmuuttajien erityistuessa ja sairaanhoitokorvauksissa.

Sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovuttiin vuonna 2009 takaisinperinnästä 21 359 tapauksessa, mikä oli 9,6 prosenttia kaikista takaisinperintäpäätöksistä. Tämä luopumisperuste vaatii luopumisperusteista eniten tapauskohtaista harkintaa. Käsittelijä joutuu itse takaisinperinnän lisäksi arvioimaan etuutta saaneen elämäntilannetta kokonaisuutena. Takaisinperinnän luopumisharkinnassa tulee ottaa huomioon perusteetta tai liikaa etuutta saaneen terveystilanne sekä hänen ja mahdollisesti hänen perheensä tulotason ja muun taloudellisen tilanteen vaikutus hänen kykyynsä palauttaa perusteetta tai liikaa saatu etuus.

Sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovuttiin takaisinperinnästä useimmin maahanmuuttajien erityistuksessa<sup>4</sup>, työvoimapolitiisessa koulutusetuudessa, kuntoutusrahasa ja vammaisetuuksissa. Harvimminkin takaisinperinnästä luovuttiin lastenhoidon tuessa ja opintotuessa.

## 241 Luopuminen alueellisesti

Kelan organisaatio oli vuonna 2009 alueittain jaettu Etelä-, Länsi-, Lounais-, Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueeseen<sup>5</sup>. Etuusosastojen lisäksi vakuutusalueilla toimivat aluekeskukset koordinoivat ratkaisutoimintaa toimialueellaan.

Vakuutusalueiden välillä oli suuria eroja takaisinperinnästä luopumisessa. Eniten takaisinperinnästä kokonaan tai osittain luovuttiin Lounais- ja vähiten Länsi-Suomessa. (Taulukko 2, s. 242.)

Kaikki etuudet huomioon ottaen Länsi-Suomessa luovuttiin huomattavasti harvemmin takaisinperinnästä kuin muilla vakuutusalueilla. Tarkasteltaessa etuuskohtaisia takaisinperinnästä luopumISRatkaisuja ei luopumispäätösten määrä ole aivan linjassa tämän tuloksen kanssa. Kun vertaillaan luopumisten osuutta kaikista takaisinperintäRatkaisuista eri etuuksien välillä, eniten luopumISRatkaisuja tehtiin neljässä etuudessa kaikilla muilla vakuutusalueilla paitsi Etelä-Suomessa, jossa perinnästä luovuttiin eniten kahdessa etuudessa. Pienimmät luopumisosuudet ovat Itä-Suomessa viidessä etuudessa, Pohjois- ja Etelä-Suomessa neljässä etuudessa sekä Länsi- ja Lounais-Suomessa kolmessa etuudessa. Alueellisesti siis suurimmat ja pienimmät luopumisosuudet eri etuuksissa jakautuivat hyvinkin tasaisesti.

Suurin vakuutusalueiden välinen ero oli sotilasavustuksessa, jonka takaisinperinnästä luovuttiin Länsi-Suomessa selvästi useammin kuin muilla vakuutusalueilla. Sen sijaan muilla vakuutusalueilla takaisinperinnästä luopumisten osuuden vaihtelu oli pientä.

Etuuksittain tarkasteltuna korostuivat alueiden väliset erot luopumISRatkaisuisissa huomattavasti. Elatustuessa oli Etelä- ja Pohjois-Suomen ero Itä-Suomeen takaisinperinnästä luopumisessa lähes 15 prosenttiyksikköä. Yli kymmenen prosenttiyksikön eroja suurimman ja pienimmän luopumISRatkaisujen osuuden välillä oli myös eläkkeensaajan asumistuessa, yleisessä asumistuessa, koulumatkatuessa, vanhempainpäivärahasa ja vammaisetuuksissa.

4 Maahanmuuttajien erityistuki on etuutena päättynyt takuueläkkeen tultua uudeksi etuudeksi 1.3.2011.

5 Länsi- ja Lounais-Suomen vakuutusalueet on yhdistetty vuoden 2012 alusta sekä Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueet vastaavasti vuoden 2013 alusta.

**Taulukko 2.** Takaisinperinnästä tehdyt luopumispäätökset etuuksittain vuonna 2009, % vakuutus-alueella tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä.

|                                     | Koko maa | Etelä-Suomi | Lounais-Suomi | Länsi-Suomi | Itä-Suomi | Pohjois-Suomi |
|-------------------------------------|----------|-------------|---------------|-------------|-----------|---------------|
| Yhteensä                            | 37,9     | 39,9        | 43,4          | 27,3        | 41,4      | 41,7          |
| Elatustuki                          | 24,8     | 21,5        | 23,2          | 30,2        | 36,3      | 21,5          |
| Eläke-etuudet                       | 55,2     | 59,7        | 51,5          | 51,8        | 52,4      | 54,8          |
| Eläkkeensaajan asumistuki           | 64,5     | 60,1        | 70,3          | 66,6        | 66,6      | 60,3          |
| Koulumatkatuki                      | 54,5     | 57,2        | 66,8          | 46,4        | 46,1      | 44,0          |
| Kuntoutusraha                       | 33,6     | 25,3        | 33,1          | 47,6        | 37,9      | 38,0          |
| Lapsilisä                           | 28,5     | 30,9        | 24,9          | 31,8        | 24,4      | 38,0          |
| Lasten hoidon tuet <sup>a</sup>     | 47,2     | 46,2        | 46,3          | 50,2        | 52,2      | 43,6          |
| Maahanmuuttajien erityistuki        | 86,1     | 87,1        | 82,9          | -           | 85,4      | 79,0          |
| Opintotuki                          | 31,2     | 29,2        | 35,0          | 28,5        | 33,9      | 36,2          |
| Sairaanhoidokorvaukset              | 22,8     | 22,3        | 22,1          | 16,9        | 27,8      | 23,6          |
| Sairauspäiväraha                    | 26,6     | 26,0        | 27,7          | 24,5        | 25,4      | 29,7          |
| Sotilasavustus                      | 43,0     | 41,4        | 40,3          | 60,4        | 39,3      | 40,2          |
| Työmarkkinatuki                     | 62,1     | 58,5        | 63,2          | 65,1        | 60,8      | 67,0          |
| Työttömyysturvan peruspäiväraha     | 53,0     | 51,8        | 56,5          | 54,1        | 50,2      | 53,5          |
| Työvoimapolitiittinen koulutusetuus | 40,4     | 39,8        | 35,9          | 39,0        | 47,4      | 41,7          |
| Vammaisetuudet                      | 40,4     | 37,5        | 48,8          | 34,7        | 34,4      | 46,5          |
| Vanhempainpäiväraha                 | 28,3     | 27,9        | 25,0          | 37,8        | 25,4      | 26,0          |
| Yleinen asumistuki                  | 39,4     | 36,8        | 42,0          | 47,9        | 35,7      | 38,6          |

<sup>a</sup> Kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki sekä osittainen hoitoraha.

Myös yleisessä asumistuessa Länsi-Suomessa tehtiin eniten takaisinperinnästä luopumiskorjauksia suhteessa annettuihin takaisinperintäpäätöksiin. Takaisinperinnästä luopumiseen päädyttiin lähes joka toisessa ratkaisussa. Erot eri vakuutusalueiden välillä olivat yleisessä asumistuessa suurempia kuin sotilasavustuksessa. Vähiten luovuttiin näiden kahden etuuden takaisinperinnästä Itä-Suomessa.

Eläkkeensaajan asumistuessa ja yleisessä asumistuessa on käytännössä kyse samoin perustein eri elämäntilanteissa oleville myönnettävästä samasta etuudesta. Kuitenkin eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä luopumisosuudet olivat huomattavasti suuremmat kuin yleisessä asumistuessa alueesta riippumatta. Tilannetta voi selittää joltain osin se, että eläkkeensaajan taloudellinen

tilanne on pysyvämpi tulevaisuuteen nähden. Kun takaisinperintä kummassakin asumistuessa aiheutuu yleensä tuensaajan ja ruokakunnan tulojen kohoamisesta tai elämäntilanteen muutoksen aiheuttamasta ruokakunnan tulojen muutoksesta, ei näin suuria eroja voida kuitenkaan selittää yksinomaan elämäntilanteen pysyvyydellä.

243

LuopumISRatkaisujen osuus eläkkeensaajan asumistuessa oli kaikilla vakuutusalueilla huomattavasti suurempi kuin yleisessä asumistuessa. Vakuutusalueista eniten eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä luovuttiin Lounais-Suomessa ja vähiten Etelä-Suomessa. Erot eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen takaisinperinnästä luopumISRatkaisujen välillä vaihtelivat Länsi-Suomen 18,7 prosenttiyksiköstä Itä-Suomen 30,9 prosenttiyksikköön.

Työttömyysetuuksissa oli asumistukiin verrattavaa vaihtelua. Työttömyysturvan peruspäivärahassa eniten takaisinperinnästä luopumisia oli Lounais- ja vähiten Itä-Suomessa. Työmarkkinatuen suurin ja pienin luopumisten osuus ei vastaa vakuutusalueittain luopumisten osuutta työttömyysturvan peruspäivärahassa. Eniten työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin Pohjois- ja vähiten Etelä-Suomessa. Mikäli kyseessä olisivat alueelliset erot, jotka aiheutuisivat esimerkiksi työllisyystilanteesta, olisivat perinnästä luopumisten osuudet näissä etuuksissa todennäköisesti suurimmat ja pienimmät samoilla vakuutusalueilla.

Vertailtaessa työttömyysetuuksia keskenään jakautuivat vakuutusalueet kolmeen ryhmään. Kaikilla vakuutusalueilla työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin useammassa tapauksessa kuin työttömyysturvan peruspäivärahasta. Vähäisin ero näiden etuuksien välillä oli Etelä- ja Lounais-Suomessa. Toinen ryhmä oli Länsi- ja Itä-Suomi, ja omana ryhmänään oli Pohjois-Suomi. Mikäli etuuksien välistä eroa takaisinperinnästä luopumisissa voisi selittää etuuksien keskinäisellä tai etuudesta sinänsä riippuvalla erolla, pitäisi eron olla samaa suuruusluokkaa vakuutusalueesta riippumatta. Nyt ero näiden kahden etuuden välillä oli Pohjois-Suomessa kaksinkertainen verrattuna Etelä- ja Lounais-Suomeen. Alueittain yli kymmenen prosenttiyksikön vaihteluja luopumispäätösten osuuksissa oli muissakin etuuksissa. Edellisten lisäksi niitä oli koulumatkatuessa, vammaisuuksissa sekä vanhempainpäivärahassa.

Vakuutusalueiden väliset erot takaisinperinnästä luopumisessa korostuivat, kun luopumisperusteena oli takaisin perittävän määrän vähäisyys. Etuuskohtaisesti erot olivat huomattavia. (Taulukko 3, s. 244.) Pidän perinnästä luovuttujen summien tarkastelussa kriittisenä rajana 60 euron keskiarvoa.

Vammaisuuksissa kaikilla vakuutusalueilla perittävän vähäisen määrän perusteella tehdyissä takaisinperinnän luopumISRatkaisuissa oli keskiarvo yli 60 euroa. Etelä-, Pohjois- ja Lounais-Suomessa vammaisuuksista takaisinperittävä summa oli yli 75 euroa, kun Etelä-Suomessa takaisinperinnästä luopumisten keskiarvo tässä etuudessa oli 164,10 euroa. Sille, että takaisinperinnästä luopumisen rajaksi asetettu 75 euroa ylitettiin, ei edes yksittäisissä tapauksissa

voi olla mitään perustetta, puhumattakaan luopumisten keskiarvosta. Lisäksi ero muihin etuuksiin oli valtava.

Elatustuen takaisinperinnässä 75 euron raja ylittyi Itä-Suomessa. Pohjois-Suomessa keskiarvo oli selvästi pienempi. Suurimman ja pienimmän keskiarvon erotus oli 36,68 euroa. Etuudella tai sen saajaryhmällä ei tällaisilla vaihteluilla voida selittää suuria keskiarvoja. Myöskään alueiden välisille eroille ei voi olla mitään selittävää tekijää. Jonkin verran epätasaisuutta voi selittää se, että elatus-tuki tuli uutena etuutena Kelan hoidettavaksi kunnilta 1.4.2009 alkaen. Tämä voisi osaltaan selittää vaihteluja muulla perusteella, mutta ei silloin, kun luopu-misperusteena on vähäinen määrä, joka on sama kaikkien etuuksien kohdalla. Elatustuen ratkaisutyötä alkoivat siirron jälkeen tehdä Kelassa jo aiemmin muissa etuuksissa ratkaisutyötä tehneet toimihenkilöt.

244

**Taulukko 3.** Takaisinperinnästä luovuttu summa vakuutusalueittain vuonna 2009, kun luopumisen perusteena oli perittävän vähäinen määrä, keskiarvo e/luopumisratkaisu.

|                                     | Koko maa | Etelä-Suomi | Lounais-Suomi | Länsi-Suomi | Itä-Suomi | Pohjois-Suomi |
|-------------------------------------|----------|-------------|---------------|-------------|-----------|---------------|
| Elatustuki                          | 61,91    | 56,51       | 60,29         | 54,73       | 79,88     | 43,20         |
| Eläke-etuudet                       | 42,28    | 36,83       | 46,86         | 46,91       | 47,31     | 43,62         |
| Eläkkeensaajan asumistuki           | 31,64    | 31,46       | 31,47         | 31,17       | 33,50     | 29,75         |
| Koulumatkatuki                      | 57,58    | 52,45       | 68,99         | 46,92       | 63,15     | 48,00         |
| Kuntoutuspalvelut                   | 31,38    | 40,67       | 48,00         | -           | 11,67     | 46,00         |
| Kuntoutusraha                       | 36,22    | 36,58       | 40,94         | 31,37       | 31,03     | 31,42         |
| Lapsilisä                           | 50,82    | 48,49       | 52,94         | 47,85       | 62,01     | 49,06         |
| Lasten hoidon tuet <sup>a</sup>     | 37,02    | 36,67       | 36,13         | 36,35       | 40,08     | 36,12         |
| Maahanmuuttajien erityistuki        | 21,29    | 19,28       | 23,42         | -           | 30,55     | 55,60         |
| Opintotuki                          | 37,20    | 43,28       | 46,86         | 30,09       | 43,12     | 31,42         |
| Sairaanhoidokorvaukset              | 21,83    | 23,31       | 27,42         | 19,67       | 16,81     | 19,22         |
| Sairauspäiväraha                    | 37,54    | 41,28       | 36,47         | 32,19       | 37,91     | 35,18         |
| Sotilasavustus                      | 40,00    | 45,83       | 39,52         | 38,89       | 41,58     | 31,84         |
| Työmarkkinatuki                     | 35,02    | 37,31       | 32,49         | 35,43       | 37,49     | 31,40         |
| Työttömyysturvan peruspäiväraha     | 38,81    | 38,96       | 37,18         | 36,63       | 41,82     | 38,92         |
| Työvoimapolitiittinen koulutusetuus | 39,12    | 40,10       | 35,92         | 36,21       | 39,93     | 43,37         |
| Vammaisetuudet                      | 100,91   | 164,10      | 82,29         | 69,34       | 64,30     | 80,22         |
| Vanhempainpäiväraha                 | 35,07    | 36,22       | 35,59         | 36,70       | 37,53     | 25,31         |
| Yleinen asumistuki                  | 44,10    | 44,49       | 47,20         | 42,60       | 43,53     | 38,06         |

<sup>a</sup> Kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki sekä osittainen hoitoraha.

Yli 60 euron keskiarvoja takaisinperinnästä luopumisessa oli myös koulu-  
matkatuessa ja lapsilisässä. Koulumatkatuessa oli suurin keskimääräinen summa  
takaisinperinnästä luopumisessa Lounais- ja Itä-Suomessa, Pienin Länsi-Suo-  
messa. Suurimman ja pienimmän takaisinperinnästä luopumisen keskiarvon ero  
vakuutusalueiden välillä on 22,07 euroa. Lapsilisässä perittävän vähäisen määrän  
perusteella takaisinperinnästä luovuttu summa oli Itä-Suomessa keskimäärin  
62,01 euroa. Lounais-Suomessa lapsilisän takaisinperinnästä luopumisen kes-  
kiarvo oli 52,94 euroa. Kaikilla muilla vakuutusalueilla vähäisen määrän takia  
luopumisten keskiarvo lapsilisässä oli vähemmän kuin 50 euroa.

Vakuutusalueiden välillä oli eroja myös silloin, kun perinnästä luopumisen  
perusteena olivat sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Toisaalta tämän  
luopumisperusteen kohdalla oli jonkin verran myös alueellista johdonmukai-  
suutta. Etelä-Suomessa oli pienimmät osuudet takaisinperinnästä luopumisissa  
kahdeksassa eri etuudessa. Suurimpia luopumisosuuksia sen sijaan ei ollut mis-  
sään etuudessa. Pohjois-Suomessa oli puolestaan suurimmat luopumISRatkaisujen  
osuudet seitsemässä eri etuudessa. Sen sijaan minkään etuuden luopumISRatkaisujen  
osuus ei ollut pienin Pohjois-Suomessa. Lounais-Suomessa takaisinperinnästä  
annetuissa ratkaisuisissa oli yhdessä etuudessa luopumispäätöksiä tehty eniten eikä  
yhdessäkään etuudessa vähiten. Länsi-Suomessa eniten luopumispäätöksiä tehtiin  
kuudessa etuudessa ja vähiten yhdessä, kun taas Itä-Suomessa takaisinperinnästä  
luovuttiin vähiten kuudessa ja eniten yhdessä etuudessa. (Taulukko 4, s. 246.)

Etuuksittain vakuutusalueiden kesken oli huomattavia eroja takaisin-  
perinnästä luopumisessa sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden  
perusteella. Vakuutusalueiden välillä oli yli 20 prosenttiyksikön ero kolmessa  
etuudessa. Länsi-Suomessa elatustuen takaisinperinnästä luovuttiin kokonaan  
tai osittain selvästi useammin kuin muilla vakuutusalueilla. Harvimmin elat-  
ustuen takaisinperinnästä luovuttiin Etelä-Suomessa. Ero on huomattava, sillä  
Länsi-Suomessa sosiaalisten, terveydellisten tai taloudellisten syiden perusteella  
takaisinperinnästä luopumisten osuus oli yli kolminkertainen sekä Pohjois- ja  
Lounais-Suomessa yli kaksinkertainen Etelä-Suomeen verrattuna.

Sotilasavustuksen takaisinperinnästä luopumisen osalta tilanne oli lähes  
vastaava kuin elatustuen takaisinperinnässä. Länsi-Suomessa sotilasavustuk-  
sen takaisinperinnästä luovuttiin prosentuaalisesti yli kolme kertaa enemmän  
kuin Itä- ja Lounais-Suomessa. Etelä- ja Pohjois-Suomessa takaisinperinnästä  
luopumisten osuus oli Lounais- ja Itä-Suomeen verrattuna yli kaksinkertainen.  
Takaisinperinnästä luopumISRatkaisujen osuus oli siis sotilasavustuksessakin  
hyvin hajanainen.

**Taulukko 4.** Luopuminen takaisinperinnästä sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella vakuutusalueittain vuonna 2009, % tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä.

|                                     | Koko maa | Etelä-Suomi | Lounais-Suomi | Länsi-Suomi | Itä-Suomi | Pohjois-Suomi |
|-------------------------------------|----------|-------------|---------------|-------------|-----------|---------------|
| Elatustuki                          | 20,3     | 11,1        | 30,3          | 36,6        | 15,7      | 25,4          |
| Eläke-etuudet                       | 13,2     | 11,4        | 14,5          | 15,9        | 11,4      | 16,7          |
| Eläkkeensaajan asumistuki           | 15,0     | 16,9        | 15,7          | 17,2        | 11,2      | 12,8          |
| Koulumatkatuki                      | 24,3     | 20,5        | 27,6          | 23,8        | 19,1      | 36,1          |
| Kuntoutusraha                       | 40,0     | 33,3        | 66,7          | 46,4        | 37,1      | 33,3          |
| Lapsilisä                           | 16,5     | 12,1        | 16,3          | 32,1        | 14,1      | 25,6          |
| Lasten hoidon tuet <sup>a</sup>     | 7,9      | 6,8         | 9,0           | 8,8         | 8,7       | 8,1           |
| Maahanmuuttajien erityistuki        | 36,4     | 33,0        | 49,1          | -           | 48,4      | 57,1          |
| Opintotuki                          | 9,0      | 9,5         | 12,8          | 5,5         | 8,1       | 16,3          |
| Sairaanhoidokorvaukset              | 27,4     | 27,8        | 24,4          | 33,3        | 50,0      | 30,8          |
| Sairauspäiväraha                    | 11,4     | 9,4         | 12,8          | 9,8         | 10,8      | 14,7          |
| Sotilasavustus                      | 17,8     | 20,1        | 9,4           | 30,1        | 9,2       | 26,9          |
| Työmarkkinatuki                     | 15,0     | 14,1        | 14,9          | 22,1        | 12,9      | 15,1          |
| Työttömyysturvan peruspäiväraha     | 22,5     | 18,9        | 22,4          | 27,7        | 24,5      | 27,7          |
| Työvoimapolitiittinen koulutusetuus | 51,1     | 31,6        | 50,0          | 62,5        | 61,1      | 83,3          |
| Vammaisetuudet                      | 30,7     | 23,6        | 35,1          | 27,9        | 37,9      | 41,4          |
| Vanhempainpäiväraha                 | 11,7     | 7,9         | 16,5          | 13,6        | 22,2      | 19,7          |
| Yleinen asumistuki                  | 16,2     | 15,4        | 17,1          | 24,1        | 11,3      | 16,0          |

<sup>a</sup> Kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki sekä osittainen hoitoraha.

Maahanmuuttajien erityistuessa takaisinperinnästä sosiaalisilla, terveydellisillä tai taloudellisilla syillä joko kokonaan tai osittain luovuttiin Pohjois-Suomessa selvästi yli puolessa takaisinperintätapauksista. Vastaavasti Etelä-Suomessa luovuttiin kolmasosasta takaisinperintätapauksista. Ero ei ollut aivan yhtä suuri kuin elatustuessa ja sotilasavustuksessa, mutta kuitenkin Pohjois-Suomessa luopumisten osuus oli lähes kaksinkertainen Etelä-Suomeen verrattuna. Lounais- ja Itä-Suomessa luopumisten osuus oli lähes samansuuruinen eli vajaa puolet takaisinperintäpäätöksistä.

Yleisessä asumistuessa takaisinperinnästä luovuttiin sosiaalisten, terveydellisten tai taloudellisten syiden perusteella useimmin Länsi-Suomessa ja harvimmin Itä-Suomessa. Ero oli noin 13 prosenttiyksikköä. Länsi-Suomessa luopumisten osuus oli yli kaksinkertainen Itä-Suomeen verrattuna. Eläkkeen-

saajan asumistuessa vastaava ero näiden vakuutuspiirien välillä oli kuusi prosenttiyksikköä. Länsi-Suomessa luopumispäätöksiä eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä tehtiin eniten ja Itä-Suomessa vähiten.

Asumistukien keskinäinen vertaaminen antaa mielenkiintoisen tuloksen. Erot sosiaalisilla, terveydellisillä ja taloudellisilla perusteilla tehtyjen luopumismisratkaisujen osuuksissa olivat etuuksien kesken pieniä. Länsi-Suomessa ero yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen välillä oli selvästi suurempi kuin muilla vakuutusalueilla, mutta verrattuna useaan muuhun etuuteen ero ei ollut silti erityisen suuri.

Työmarkkinatuessa eniten sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella takaisinperinnästä luovuttiin Länsi-Suomessa. Itä-Suomessa perinnästä luovuttiin 12,9 prosentissa takaisinperintäpäätöksistä. Muilla vakuutusalueilla luopumisten osuus oli 14,1–15,1 prosenttia takaisinperintäpäätöksistä. Itä- ja Länsi-Suomen välinen ero oli lähes 10 prosenttiyksikköä. Tämä luku on suuri, kun ottaa huomioon sen, että Länsi-Suomessa luopumisten osuus oli lähes kaksinkertainen Itä-Suomeen verrattuna.

Työttömyysturvan peruspäivärahassa suurimman ja pienimmän luopumisosuuden välinen ero oli lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Tämä oli kuitenkin suhteessa vähemmän kuin työmarkkinatuessa. Takaisinperinnästä luopumisten osuus työttömyysturvassa oli suurin Pohjois- ja Länsi-Suomessa. Vähiten perinnästä luovuttiin Etelä-Suomessa.

Kaikilla vakuutusalueilla luovuttiin takaisinperinnästä sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella useammin työttömyysturvan peruspäivärahassa kuin työmarkkinatuessa. Työmarkkinatuessa Länsi-Suomea lukuun ottamatta vakuutusalueiden erot olivat enintään kaksi prosenttiyksikköä. Länsi- ja Pohjois-Suomen välinen ero oli lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Vähiten työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin Itä-Suomessa. Mielenkiintoiseksi tilanteen tekee se, että työttömyysturvan peruspäivärahassa alueiden väliset erot olivat toisenlaiset kuin työmarkkinatuessa. Kummassakin etuudessa neljä vakuutusaluetta muodosti yhdestä vakuutusalueesta erottuvan ryhmän. Kun työmarkkinatuessa yhdellä vakuutusalueella takaisinperinnästä luovuttiin selvästi enemmän kuin muilla alueilla, luovuttiin työttömyysturvan peruspäivärahan takaisinperinnästä yhdellä vakuutusalueella selkeästi vähemmän kuin muilla. Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomessa peruspäivärahan takaisinperinnästä luovuttiin eniten. Näiden alueiden välinen ero oli pieni, noin kolme prosenttiyksikköä. Itä- ja Etelä-Suomen välinen ero oli kuitenkin 5,6 prosenttiyksikköä. Näiden kahden välissä oli Lounais-Suomi.

Kuudessa vertailussa olevassa etuudessa ero vakuutusalueiden välillä oli alle 10 prosenttiyksikköä. Nämä olivat eläke-etuudet, eläkkeensaajan asumistuki, lastenhoidon tuki, sairauspäiväraha, työmarkkinatuki ja työttömyysturvan peruspäiväraha. Kaikkein pienin vakuutusalueiden välinen ero oli lasten hoidon tuissa.

## Yhdenvertaisuus, onko sitä?

Artikkelin tarkoitus on ollut selvittää, toteutuuko yhdenvertaisuus Kelan ratkaisukäytännössä, kun päätetään luopumisesta liikaa tai määrältään liian suurena maksettujen etuuskien takaisinperinnästä. Tutkimuksen aineistona olivat Kelassa vuonna 2009 tehdyt tilastoidut takaisinperintäpäätökset ja niissä tehdyt, yksittäistapauksissa harkintaan perustuvat takaisinperinnästä luopumISRatkaisut. Aiheesta ei ole aiempaa tutkimusta.

Yhdenvertainen kohtelu niin hallinnossa kuin lainkäytössäkin on kansalaisten perusoikeus. Samoissa ja samankaltaisissa asioissa ketään ei voi asettaa parempaan tai huonompaan asemaan kuin jotakuta toista. Sen paremmin asuinpaikka, etninen tausta, sukupuoli, uskonto, terveydentila tai sosiaalinen asema kuin mikään muukaan seikka ei saa vaikuttaa syrjivästi.

Etuuksien myöntäminen perustuu etuudensaajan elämäntilanteeseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveydentilaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Etuuksien perusteet ja niiden määrät on määritelty suoraan etuuslaeissa. Myöhemmin saatujen tietojen ja selvitysten perusteella voidaan joskus todeta, että etuutta on saatu liikaa tai että etuuden saajalla ei olisi ollut lainkaan oikeutta saada kyseistä etuutta. Tällöin tulee tehdä takaisinperintäpäätös. Perusteet takaisinperintään ja siitä luopumiseen on säädetty kaikkien etuuksien kohdalla samanlaisiksi.

Takaisinperintää koskevissa lainsäädännöksissä on tietyin perustein annettu mahdollisuus kohtuullistaa takaisinperintää tai luopua siitä kokonaan, mikäli tämän on katsottava olevan kohtuullista. Tämä kohtuus perustuu harkintaan, jota käyttävät Kelassa yksittäistapauksissa ratkaisuja tekevät toimihenkilöt. Kohtuus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että yhdenvertaisuutta loukataan. Kohtuus ja yhdenvertaisuus eivät ole asiaa käsittelevän henkilön kohtuutta tai yhdenvertaisuutta, vaan jokaisen käsittelijän tulisi toteuttaa periaatteita siten kuin lainsäätäjä on ne tarkoittanut. Ratkaisuissa tulisi ratkaisun perusteeksi ottaa tietynlainen yhteiskunnallinen yhdenvertaisuutta toteuttava kohtuus.

Tutkimusaineistossa erot eri etuuksien ja eri vakuutusalueiden välillä olivat huomattavia. Yhdenvertaisuuden toteutuminen takaisinperinnässä oli vähintäänkin kyseenalaista. Tilastojen perusteella takaisinperinnästä luopumisen kannalta tiettyjä etuuksia saavat olivat selvästi paremmassa asemassa kuin toisten etuuksien saajat. Helpoimmin takaisinperinnästä luovuttiin vammaisten, eläkkeensaajien ja maahanmuuttajien erityistukea saavien kohdalla. Lapsiperheitä puolestaan kohdeltiin selvästi muissa elämäntilanteissa olevia tiukemmin, sillä vähiten takaisinperinnästä luovuttujen etuuksien joukossa olivat elatustuki yleisesti, vanhempainpäiväraha ja lapsilisä. Oman erikoisuutensa tähän tuo elatustuki, jossa perittävän vähäisen määrän perusteella luovuttiin euromääräisesti melko suurista takaisinperinnöistä.

Tietyt etuudet on suunnattu vähävaraisille tai muuten heikommassa asemassa oleville. Tällaisia ryhmiä ovat maahanmuuttajat, eläkkeensaajat ja työttömät. Kaikissa näissä ryhmissä on huomattavasti myös asumistuen saajia. Tietyt etuudet puolestaan myönnetään kaikille sosiaaliturvan piiriin kuuluville elämäntilanteesta tai tulotasosta riippumatta. Tällaisia etuuksia ovat sairaanhoitokorvaukset, elatustuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja lapsilisä. Näiden etuudensaajien joukossa on enemmän myös hyvin toimeentulevia henkilöitä. Helpompaa takaisinperinnästä luopumista ja suuria eroja eri tapausten välillä maahanmuuttajille suunnatuissa etuuksissa sekä eläke- ja työttömyysetuuksissa voisi perustella sosiaalisiin, terveydellisiin ja taloudellisiin syihin liittyvä luopumisperuste. Valtakunnalliset erot kaikkien takaisinperintää koskevien luopumispäätösten osalta olivat kuitenkin huomattavasti suuremmat kuin juuri sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovuttaessa.

Etuuden tarve ja sen myöntäminen perustuvat elämäntilanteeseen. Takaisinperinnässä tehtävien luopumiskäytäntöjen mukaan vaikuttaa siltä, että ratkaisija katsoo tietyissä elämäntilanteissa olevien olevan suuremmassa sosiaaliturvan tarpeessa kuin joidenkin muissa elämäntilanteissa olevien. Kun tämä sosiaaliturvan lisätarve toteutetaan takaisinperinnästä luopumalla, se ei kuitenkaan kohdistu tasaisesti koko etuudensaajaryhmään. Lisäturvaa verrattuna kaikkiin tietyn etuuden saajiin saavat ne, joille on maksettu etuutta perusteetta tai määrältään liikaa. Myöskään alueellisesti erot eivät voi olla perusteltavissa. Näin tältäkin osin loukataan yhdenvertaisuutta. Toisaalta takaisinperinnästä luopumisessa on myös toisiaan vastaavien etuusryhmien, asumisen tukien ja työttömyyteen perustuvien etuuksien, sisällä huomattavia eroja.

Kelassa oli vuonna 2009 viisi vakuutusaluetta. Mikäli etuuksien välillä esiintyvät erot johtuisivat etuuksista itsestään, tulisi tämän näkyä kaikilla vakuutusalueilla samalla tavalla. Vakuutusalueittain ja etenkin vakuutusalueittain etuuskohtaisesti ja eri perusteilla takaisinperinnästä luopumisessa oli huomattavia eroja. Eroja oli suuressa osassa eri etuuksia vakuutusalueiden sisällä, mutta myös samassa etuudessa eri vakuutusalueiden välillä. Myös luopumisperusteiden väliset erot niin eri etuuksissa alueittain kuin alueittain luopumisperusteiden osaltakin olivat huomattavat.

Selkeitä ja perusteltavissa olevia linjoja liikaa tai määrältään liian suurena myönnetyn etuuden takaisinperinnästä luopumisessa joko kokonaan tai osittain ei ollut. Vaihtelut olivat huomattavia ja vaikuttavat satunnaisilta. Perinnästä luopuminen etuusittain, eri perusteilla, vakuutusalueittain, vakuutusalueittain eri etuuksien välillä ja eri perustein antoivat kaikki saman tuloksen. Voidaan pohtia, perustuiko takaisinperinnästä luopuminen kunkin käsittelijän ja etuuksia ratkaisevan henkilön taikka etuusratkaisijoiden ryhmän omaan arvomaailmaan joltain osin alueellisesti ohjattuna ja ohjautuvana, mutta ei lainsäätäjän tarkoitamaa yhteiskunnallista perustuslainmukaista yhdenvertaisuutta toteuttaen.

Kelassa ratkaisuja tekevät toimihenkilöt ovat erikoistuneet tiettyihin etuuksiin. Nimenomaan takaisinperintään erikoistuneita ratkaisijoita ei liene ollut vuonna 2009 yhdessäkään vakuutuspiirissä. Takaisinperintäpäätöksiä tekeviä toimihenkilöitä oli huomattavasti enemmän kuin ratkaisumäärältään suuremmissa etuuksissa. Toisaalta tehtävien ratkaisujen määrä oli huomattavasti pienempi. Tämä tarkoittaa sitä, että joukossa oli huomattavasti toimihenkilöitä, jotka tekivät vuosittain vähäisen määrän takaisinperintäpäätöksiä. Tällaisen ratkaisijamäärän kouluttaminen ja ohjaus sekä ratkaisutoiminnan valvonta on hankalaa. Yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden parempi toteutuminen vaatii takaisinperintäpäätösten tekemisen huomattavaa keskittämistä. Tällöin muodostuu ratkaisuryhmiä, jotka ainakin osittain olisivat erikoistuneet takaisinperintäpäätösten antamiseen ja yhdenmukainen ratkaisulinja pääsee kehittymään. Vuoden 2009 jälkeen useissa vakuutuspiireissä onkin keskitetty takaisinperintäpäätösten antaminen tietyille etuusratkaisijoille. Lisäksi Kelaan on perustettu takaisinperintäverkosto, joka kouluttaa henkilöstöä ja jonka tarkoituksena on muun muassa yhtenäistää ratkaisutoimintaa. Takaisinperintäverkkoon kuuluvat kaikki eläke- ja toimeentuloturvaosaston takaisinperinnästä vastaavat henkilöt sekä edustajat kaikista vakuutuspiireistä ja erityisyksiköistä.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan päätöksenteossa vaatii selvästi lisää tutkimusta. Takaisinperinnästä luopumisen osalta tutkittavia kohteita olisi useita. Onko mahdollisesti pidemmän ajan tarkastelussa eri vuosien välillä vaihtelua valtakunnallisesti tai vakuutusalueittain? Joiltain osin luopumiseen vaikuttaa kulloinenkin yhteiskunnallinen tilanne. Vastaavatko alueellinen työttömyystilanne ja toimeentulotuen saajien määrä vakuutusalueittain sosiaalisin, terveydellisin ja taloudellisin syin takaisinperinnästä luopumista? Alustavasti tilastojen perusteella vakuutuspiirikohtaiset erot ovat vielä suurempia kuin etuus- tai vakuutusaluekohtaiset erot. Mahdollista olisi tämän tutkimuksen mukaan alueellisesti suuresti eroavien etuuksien osalta tutkia vakuutuspiirien välisiä eroja vakuutusalueittain tai valtakunnallisesti. Tässä artikkelissa on selvitetty vähäiseksi määräksi määritellyn 75 euron ylittävää takaisinperinnästä luopumista. Vastaisuudessa tulisi selvittää, kuinka paljon yksittäistapauksissa luovutaan vähäisenä määränä yli 75 euron suuruudesta takaisinperinnästä sekä myös sitä, kuinka paljon tehdään takaisinperintäpäätöksiä ilman väärinkäytösepäilyä alle 75 euron suuruudesta liikamaksuista. Olisi kiinnostavaa tutkia myös takaisinperintäpäätösten perusteluja tarkemmin. Miten kohtuus ymmärretään eri puolilla Suomea ja eri etuuksissa?

## Lähteet

Ahtela K, Bruun N, Koskinen PK, Nummijärvi A, Saloheimo J. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum, 2006.

Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.

251 Arajärvi P, Sakslin M. Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Julkaisussa: Saari J, Yeung AB, toim. Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus 2007, 47–61.

Hallberg P. Oikeusturva. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Scheinin M, Tuori K, Viljanen VP, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSLT, 1999a: 651–666.

Hallberg P. Perusoikeudet tuomioistuimissa. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Scheinin M, Tuori K, Viljanen VP, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSLT, 1999b: 703–720.

HE 7/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta.

Husa J, Pohjalainen T. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum, 2008.

Ilveskivi P. Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 57, 2000.

Kela. Etuusohje. Takaisinperintä. Saatavissa [voimassa oleva etuusohje]: <<http://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet>>. Viitattu 5.10.2010.

Kotkas T. Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? Lakimies 2009; (5): 761–778.

Laakso S. Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta – erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1990.

Laakso S, Suviranta O, Tarukannel V. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus, 2006.

Lehtimaja L. Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 1999; 97: 897–907.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita, 2004.

Mäenpää O. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, 2002.

Mäenpää O. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOY, 2005.

Mäenpää O. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, 2011.

Pellonpää M. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum, 2000.

Salminen S. Elatusturvalain soveltamiskäytäntöä. Elatustuen takaisinperintä ja elatustuen takautumissaatavan perimättä jättäminen. Defensor Legis 2004; (4): 653–666.

Scheinin M. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Julkaisussa: Hallberg P, Karapuu H, Scheinin M, Tuori K, Viljanen VP, toim. Perusoikeudet. Helsinki: WSLT, 1999: 231–261.

Söderlund S. Oikeus ja kohtuus verotuksessa. Helsinki: Talentum, 2009.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro, 2008.



## Tuulikki Karhu

### 254 Harkinnan mahdollisuudet kuntoutuspalvelujen harkinnassa Esimerkinä Kelan vaikeavammaisten kuntoutus

”Laatua halvalla”, ”Kilpailutus tuulettaa kuntoutusta” ja ”Kilpailutus tappaa paikallisen aktiivisuuden”. Tällaiset otsikot ovat entistä yleisempiä, kun mediasa kirjoitetaan palvelujen kilpailuttamisesta. Lehtijutut antavat usein sellaisen käsityksen, että palvelujen ostaja on epäonnistunut hankinnoissa, ostaja ei ole osannut määritellä laatua tai että hankintalaki ei sovellu hankittuihin palveluihin. Voi kuitenkin kysyä, onko aina todellakin näin. Lehtijutut kirjoitetaan usein hankinnoista tarjouskilpailussa hylätyn tarjoajan tai asiakkaan näkökulmasta, kun palvelut eivät toteudu samalla tavalla kuin ennen. Onnistuneiden palvelujen kannalta ostajan ratkaisut ovat kuitenkin avainasemassa, ja käytännössä ratkaisevaa on se, missä määrin ostaja pystyy harkintansa pohjalta ohjaamaan hankintoja.

Harkinta hankinnoissa merkitsee käytännössä valintaa vaihtoehtoista sekä mahdollisuutta valintojen tekemiseen, kun palvelujen ostaja määrittelee tarjouskilpailussa muun muassa ostettavan palvelun ja tarjouskilpailumenettelyt. Harkintaa palvelujen harkinnassa voidaan tehdä sellaisten asioiden ja tekijöiden osalta, joita ei ole säädetty hankintalaissa, kyseisen hankintayksikön omassa palveluja koskevassa lainsäädännössä tai muussa lainsäädännössä. Harkinnan pelivaraan vaikuttaa lainsäädännön lisäksi muun muassa palveluntarjonta ja ammattihenkilöiden saatavuus. Harkinta hankinnoissa vaikuttaa hankittaviin palveluihin, palveluntuottajakenttään sekä asiakkaiden saamiin palveluihin.

Käsittelen tässä artikkelissa palvelujen harkintaa palvelujen ostajan näkökulmasta tarkastellen, mitä ostaja voi tehdä ja päättää palveluja kilpailuttaessaan ja mitä päätöksistä voi seurata. Kuvaan harkinnan käyttöä ja sen seurauksia hankinnoissa esimerkkinä Kelan vaikeavammaisten yksilöllisten kuntoutusjaksojen (jäljempänä yksilöjaksot) tarjouskilpailut vuosina 2000, 2003, 2006 ja 2010. Artikkelini perustuu Turun yliopistossa tarkastettuun ammatilliseen lissensiaatintutkimukseeni (Karhu 2012).

## Hankinnat ja hankintalaki

Laki julkisista hankinnoista (L 1505/1992) tuli voimaan vuonna 1994. Valtiokonttori aloitti palvelujen kilpailuttamisen heti lain voimaantulon jälkeen, ja Kela kilpailutti ASLAK®-kurssit vuonna 1996 ensimmäisen Kelan kuntoutuksen standardin ja tarjousmateriaalin valmistuttua (Valtiotalouden tarkastusvirasto 2001, 21; Ahponen 2006, 18). Kunnilta poistettiin palvelujen ostopalvelurajoitukset vuodesta 1993 lukien, jonka jälkeen kunnat alkoivat kilpailuttaa palveluja.

Hankintalaissa (L 348/2007) on määritelty hankintayksiköt, joita ovat muun muassa valtion ja kuntien viranomaiset sekä niin sanotut julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kela, joiden on noudatettava hankinnoissaan hankintalakia. Kunnat ovat hankintayksikköjä ostaessaan palvelut toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuntien ei tarvitse kilpailuttaa palveluja silloin, kun ne tuottavat palvelut omana toimintana. Valtiokonttori voi hankkia palveluja muun muassa terveyskeskuksilta ja yksityisiltä palveluntuottajilta (L 1184/1988). Laki Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (L 566/2005) määrittää, että Kela voi järjestää kuntoutuspalvelut joko tuottamalla kuntoutuspalvelut itse tai hankkimalla palvelut muilta palveluntuottajilta. Kela voi ostaa palveluja julkiselta taholta vain silloin, kun palveluja ei ole saatu hankittua yksityisiltä toimijoilta. Kela ja Valtiokonttori eroavat kunnista palvelujen hankkijoina siinä, että ne eivät itse tuota palveluja vaan ostavat ne yksityisiltä toimijoilta. Kunnilla on omaa palveluntuotantoa ja mahdollisuus harkita, tuottavatko ne palvelut omana toimintana vai hankkivatko ne palvelut yksityisiltä toimijoilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa alle 20 000 väestöpohjan kuntien osalta sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palvelujen järjestämisen harkintavalta voi vähentyä, kun ne joutuvat jatkossa tukeutumaan palvelujen järjestämisessä lähimpään työssäkäyntialueeseen tai toiseen, yli 20 000 asukkaan keskuskuntaan<sup>1</sup>. Uudistus pienentänee palvelujen ostajien määrää tulevaisuudessa.

Hankintalain tavoitteina ovat julkisten varojen käytön tehostaminen sekä laadukkaat palveluhankinnat. Lain periaatteina ovat kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä avoimuus hankinnoissa. Tasapuoliseen kohteluun liittyen hankintalaki ei määrittele yleis-työhyödyllisten yhteisöjen asemaa, vaan kaikkia tarjoajia käsitellään hankinnoissa samalla tavalla. Hankintalain mukaan tarjousten valintaperusteena voidaan käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta tai halpaa hintaa. Kokonaistaloudellisessa edullisuudessa otetaan huomioon tarjottu palvelun laatu ja hinta, tarjouspyynnössä hankintalain mukaisesti ilmoitetun hinnan ja laadun painoarvo sekä laadun arviointi eli pisteytys.

---

1 Ks. <http://www.stm.fi>.

Hankintalain perusteella on tarjoaja suljettava pois tarjouskilpailusta laissa määriteltyjen pakollisten poissulkuperusteiden takia. Niitä ovat muun muassa tarjoajan saama lainvoimainen tuomio törkeästä veropetoksesta. Tämän lisäksi Kela on käyttänyt hankintalain mahdollistamia harkinnanvaraisia poissulkuperusteita. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että yksilöjaksojen tarjouspyynnössä on kerrottu, että Kela sulkee pois tarjoajan muun muassa ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta saadun lainvoimaisen tuomion perusteella. Hankintalain mukaan palvelujen ostaja voi määritellä tarjouskilpailussa käytettävät ehdottomat edellytykset eli kelpoisuusehdot. Kela on määritellyt erillisillä tarjoajaa ja palvelua koskevilla kelpoisuusehtolomakkeilla tarjouskilpailun kelpoisuusehdot. Kelpoisuusehtolomakkeissa kerrotaan, että mikäli tarjous ei täytä asetettuja kelpoisuusehtoja, tarjous suljetaan pois tarjouskilpailusta. Kelpoisuusehtona on ollut yksilöjaksoissa muun muassa se, että ”tarjottua palvelua antaa standardin mukainen moniammatillinen työryhmä”. Hankintalain mukaan tarjouskilpailukäsittelyn ensimmäisessä vaiheessa hankintayksikkö käsittelee tarjoajalle ja palvelulle asetettujen kelpoisuusehtojen täyttymisen. Kelpoisuusehdot täyttävät tarjoukset etenevät tarjouskäsittelyssä valintaperusteiden ollessa kokonaistaloudellinen edullisuus pisteytyksen kautta tarjousvertailuun ja valintaperusteiden ollessa halvin hinta suoraan tarjousvertailuun.

Hankintalaki ei määrittele vertailuhinnan laskemista, ostettavan palvelun pisteytystä tai vertailun tekemistä, joten niiden kohdalla hankintayksiköllä on harkintavaltaa. Harkintavaltaa rajoittavat hankintalain yleiset periaatteet sekä se, että ostettavalle palvelulle kelpoisuusehdoiksi määriteltyjä asioita ei saa olla pisteytyksessä. (Pekkala ja Pohjonen 2010, 23, 29.) Hankintalain mukaan kaikki tarjousten vertailu- ja valintaperusteet tulee ilmoittaa tarjousmateriaalissa. Tällä pyritään siihen, että kaikki tarjouksen antamiseen vaikuttavat asiat ovat tarjoajan tiedossa tarjouksen tekovaiheessa. Tarjousmateriaalissa tulee kertoa tarkasti myös tarjousten pisteytys eli mistä asioista pisteitä annetaan, sillä laadun määrittelyssä ei voida tarjouskäsittelyssä ottaa huomioon sellaisia perusteita, joita ei ole yksilöity tarjousasiakirjoissa (Pekkala ja Pohjonen 2010, 454–455). Hankintalain mukaan tarjouskilpailussa tarjouksia voidaan hylätä huonon hinta-laatusuhteen takia valintaperusteiden ollessa kokonaistaloudellinen edullisuus ja kalliin hinnan takia valintaperusteiden ollessa halvin hinta.

Hankintalakiin on määritelty puitejärjestely, ja sen pituudeksi neljä vuotta. Puitejärjestely tarkoittaa sellaista hankintaa, jossa valitaan useampi tarjoaja sopimustoimittajaksi (L 348/2007). Puitejärjestelyssä palvelujen ostamista varten on järjestettävä minikilpailutus puitejärjestelyyn hyväksytyille palveluntuottajille tai tarjouskilpailussa tulee määritellä, miten palvelut ostetaan puitejärjestelyyn hyväksytyjen kesken. Minikilpailutuksen on katsottu soveltuvan huonosti sellaisiin palveluihin, joita hankitaan yksittäisten asiakkaiden tarpeeseen koko ajan eikä palvelujen kokonaistarve ole tiedossa (Pekkala ja Pohjonen 2010, 228–233).

Kelassa puitejärjestely toteutetaan kahdella eri tavalla siten, että yksilöjaksoissa kuntoutuja palvelun loppukäyttäjänä valitsee palveluntuottajan ja kurssipalveluissa siten, että kurssit ostetaan puitejärjestelyyn hyväksytyiltä palveluntuottajilta tarjouspyynnössä mainitun palveluntuottajan sijoitusluvun ja sitä vastaavan prosenttiosuuden mukaisesti.

257

Hankintalaki on tarkentunut vuosien kuluessa. Lain muutosta kuvaa hyvin lain pykälien määrän lisääntyminen: vuonna 2004 voimaan tulleessa laissa oli 18 pykälää (L 1505/1992), ja vuonna 2007 säädetyssä hankintalaissa (L 348/2007) oli 110 pykälää. Hankintalain tarkan säätelyn sekä markkinaoikeuden yksityiskohtaisten tulkintojen katsotaan aiheuttaneen hankintaprosessin oikeellisuuden korostumisen (STM 2012, 39).

## Kuntoutuspalvelujen järjestäminen

Palvelujen järjestämiseen vaikuttaa oleellisesti palvelujen lakiperusta ja rahoitus. Ensisijainen vastuu kuntoutuksen järjestämisessä on julkisella terveydenhuollolla, ellei lainsäädännössä ole määritelty sitä kenenkään muun vastuulle. Vaikeavammaisten alle 65-vuotiaiden kuntoutus on määritelty Kelan vastuulle (L 566/2005). Kelan vaikeavammaisten kuntoutus rahoitetaan sairaanhoitovakuutuksesta, jonka kulut rahoitetaan puoliksi valtion varoin ja puoliksi vakuutettujen sairaanhoitomaksujen tuotolla. Kuntoutujamäärän kasvaminen ja/tai kuntoutuksesta aiheutuvien kustannusten nousu vaikuttavat valtion ja vakuutettujen maksuosuuteen. (L 1224/2004.) Kela järjestää lain perusteella myös harkinnanvaraista kuntoutusta eduskunnan vuosittain määrittämän rahamäärän puitteissa.

Kela järjestää vaikeavammaisten lääkinnällisenä kuntoutuksena muun muassa yksilöjaksoja, kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseja sekä avoterapioita. Vaikeavammaisten yksilöjaksoina järjestetään tehostettuja ja yksilöllisesti suunniteltuja, laitoksissa toteutettavia vähintään 18 arkipäivän pituisia jaksoja. Jaksot toteutetaan hyvän kuntoutuskäytännön mukaisesti, ja niiden toteuttaminen perustuu erityisasiantuntemukseen ja -osaamiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että kuntoutuksen toteuttavat kuntoutukseen perehtyneet ammattihenkilöt (HE 3/2005). Hyvänä kuntoutuskäytäntönä pidetään Kelan ja julkisen terveydenhuollon toteuttamaa yleisesti hyväksyttyä kuntoutusta sekä kuntoutusta, joka perustuu vakiintuneeseen ja kokemusperäisesti perusteltuun kuntoutuskäytäntöön tai tieteelliseen vaikuttavuustietoon. Kela määrittelee järjestämiensä palvelujen osalta hyvän kuntoutuskäytännön muun muassa asiantuntijaryhmien avulla. Vaikeavammaisten kohdalla hyvä kuntoutuskäytäntö määriteltiin VAKE-hank-

keen (Vaikeavammaisten kuntoutuksen kehittämishanke vuosina 2006–2013) yhteydessä muun muassa asiakas- ja perhelähtöiseksi sekä moniammatillisesti toteutettavaksi (Paltamaa ym. 2011, 35–36).

## **Kuntoutuksen toteutus**

Kuntoutusprosessia luonnehtii monitoimisuus. Kelan vaikeavammaisen kuntoutus perustuu kuntoutujan hoidosta vastaavan julkisen tahon yhdessä kuntoutujan kanssa tekemään kuntoutussuunnitelmaan. Kuntoutujan hakemuksen ja kuntoutussuunnitelman perusteella Kela tekee päätöksen kuntoutuksesta ja järjestää vaikeavammaisten yksilöjaksoissa kuntoutujan valitseman palveluntuottajan toteuttamaan myönnetyn kuntoutuksen. Palveluntuottaja suunnittelee ja toteuttaa palvelut kuntoutujan kanssa yhdessä sovittujen tavoitteiden perusteella ja raportoi Kelalle ja hoitavalle taholle kuntoutuksen toteutumisen ja tavoitteiden saavuttamisesta. Kuntoutujan seuranta siirtyy kuntoutuksen jälkeen takaisin hoitavalle taholle.

Kuntoutuspalvelujen hankinnan näkökulmasta olisi olennaista, että tieto asiakkaiden palvelutarpeista välittyisi ostajalle. Tämä ei toteudu nykyisin parhaalla mahdollisella tavalla, sillä kuntoutujan hoidosta vastaava taho, erikoissairaanhoido tai perusterveydenhuolto ja Kelan asiakaspalvelu toteutuvat organisatorisesti etäällä toisistaan sekä myös palvelujen hankintayksiköstä.

## **Hankinnan kohteen sisällön määrittely**

Palvelujen ostajat määrittelevät ostettavat palvelut käyttäen erilaisia palvelun sisältökuvauksia eli hankintalain mukaisia teknisiä eritelmiä (ks. L 348/2007, 1 luku 5 §). Kela määrittelee kuntoutuspalvelut Kelan kuntoutuksen standardeissa eli prosessikuvauksissa kuntoutuksen toteuttamisesta ja siihen liittyvistä vaatimuksista.

Palvelujen ostajan tulee ottaa huomioon palvelujen sisällön määrittelyssä myös muita palvelujen järjestämiseen vaikuttavia lakeja, lupakäytäntöjä, määräyksiä ja ohjeita. Kuntoutuspalvelujen palveluntuottajalla on oltava aluehallintoviranomaiselta (AVI) tai Valviralta saatu lupa toimintaan (L 152/1990; L 922/2011). Luvan edellytyksenä ovat muun muassa selvitys palvelujen laadusta sekä viranomaisten hyväksymät tilat ja laitteet. Terveystieteiden ammattihenkilöiden

pätevyyksiä valvoo Valvira, joka myöntää kriteerit täyttävälle ammattilaisille oikeudet toimia laillistettuina ammattihenkilöinä<sup>2</sup>. Muita kuntoutuspalvelujen toteuttamiseen liittyviä vaatimuksia on ohjeissa, kuten Kuluttajaviraston ohje uimahallien ja kylpylöiden turvallisuuden edistämiseksi (Kuluttajavirasto 2002). Ostaja voi hyödyntää ohjeita harkintansa mukaan määrittelemällä vaatimuksia ohjetta vaativammaksi. Kela on esimerkiksi määritellyt kuntoutujien kuuluvan ohjeessa määriteltyihin erityisryhmiin, jolloin allasalueella on oltava aina paikalla uinninvalvoja.

Kela käyttää hankinnoissa harkintaa määritellessään standardissa vaikeavammaisten yksilöjaksot. Yksilöjaksoja on ostettu aikaisemmin kuntoutus- ja sopeutumisvalmennusjaksoina erikseen ja nykyään vain kuntoutusjaksoina, joiden toteuttamisessa voidaan painottaa sopeutumisvalmennuksen teemaa. Aiemmin vaativuusluokkia eli palvelun jaottelua eritasoisiin palveluihin, joissa otettiin huomioon muun muassa kuntoutujien tarvitseman avun määrä sekä terapioiden tarve, oli kolme: perustaso, vaativa ja erittäin vaativa taso. Vuodesta 2006 vähiten apua tarvitsevien perustason vaativuusluokka poistettiin. Yksilöjaksot muuttuivat yleisestä palvelusta nykyistä erikoistuneemmiksi vuoden 2010 standardissa, kun aikuisten yksilöjaksot jaettiin neljään eri linjaan, jotka ovat aistivammaisten linja, tules- ja reumalinja, neurologinen linja ja yleinen linja. Kunkin palvelulinjan toteuttajaksi määriteltiin moniammatillinen työryhmä, johon neurologisessa linjassa kuuluu puheterapeutti ja neuropsykologi ja jakson toteutukseen kognitiivisiin toimintoihin liittyvä teema. Kela harkitsee vaikeavammaisten yksilöjaksojen kohdalla myös, minkä ammattiryhmän panosta kuntoutuksen toteutuksessa edellytetään, ottaen huomioon ammattihenkilöiden saatavuuden.

Taulukko 1 (s. 260) kuvaa standardeissa tapahtunutta kuntoutuspalveluihin liittyvien vaatimusten muutosta kymmenen vuoden aikana. Siitä ilmenee standardin sivumäärän kasvu sekä moniammatillisen työryhmän jäsenten määrittelyn muuttuminen.

## Hankintaan liittyvä harkinta Kelan kuntoutuksen yksilöjaksolla

Kuntoutuspalvelujen ostaja valitsee käytettävät menettelyt hankintalain mahdollisuuksien mukaan ja määrittelee tarjouskilpailumateriaalin. Kelassa standardi ohjaa hankintojen toteuttamista niin menettelyjen valinnan kuin tarjousmateriaalin ja kelpoisuusehtojen osalta. Kela käyttää ostajan harkintaa määritellessään

2 Ks. <http://www.valvira.fi>.

**Taulukko 1.** Kelan aikuisten yksilöjaksojen standardit vuosina 2000–2010.

| <b>Vuosi</b>              | <b>Standardi versio 6, vuonna 2000</b>                         | <b>Standardi versio 9, vuonna 2003</b>                         | <b>Standardi versio 12, vuonna 2006</b>                        | <b>Standardit vuonna 2010a</b>  |
|---------------------------|--|--|--|---|
| Vuorokaudet ja muodot     | 18 arkipäivän kuntoutusjaksot ja 12 arkipäivän kuntoutusjaksot | 18 arkipäivän kuntoutusjaksot ja 12 arkipäivän kuntoutusjaksot | 18 arkipäivän kuntoutusjaksot ja 12 arkipäivän kuntoutusjaksot | 18 arkipäivän kuntoutusjaksot   |
| Linjat                    | Yleinen linja  | Yleinen linja  | Yleinen linja  | Aistivammaisten linja<br>Neurologinen linja<br>Tules- ja reuma-linja<br>Yleinen linja |
| Toteutusmuoto             | Laitosmuotoiset jaksot   | Laitosmuotoiset jaksot   | Laitosmuotoiset jaksot<br>Avomuotoiset jaksot                  | Laitos- ja avomuotoiset jaksot  |
| Vaativuusluokat           | Perustaso<br>Vaativa taso<br>Erittäin vaativa taso             | Perustaso<br>Vaativa taso<br>Erittäin vaativa taso             | Vaativa taso<br>Erittäin vaativa taso                          | Vaativa taso<br>Erittäin vaativa taso   |
| Standardin sivumäärä      | 14 sivua   | 24 sivua   | 27 sivua   | 110 sivua   |
| Moniammatillinen työryhmä | Lääkäri  | Lääkäri  | Lääkäri  | Lääkäri   |
|                           |  | Fysioterapeutti tai toimintaterapeutti                         | Fysioterapeutti, toimintaterapeutti tai puheterapeutti         | Fysioterapeutti   |
|                           |  | Psykologi tai neuropsykologi                                   | Psykologi, neuropsykologi tai psykoterapeutti                  | Psykologi tai neuropsykologi  |
|                           |  | Sosiaalityöntekijä   | Sosiaalityöntekijä   | Sosiaalityöntekijä tai sosionomi (AMK)  |
|                           |  |  |  | Toimintaterapeutti  |
|                           |  |  |  | Sairaanhoidaja tai terveydenhoitaja   |

<sup>a</sup>Koostui kahdesta erillisestä standardista: yleinen osa ja palvelulinjan mukainen osa.

Lähde: Karhu 2012, 51–53.

avo- ja laitosmuotoisten palvelujen hankinta-alueen eli sen, hankintaanko palvelut valtakunnallisesti vai alueellisesti. Alueellisissa hankinnoissa lähtökohtana ovat olleet Kelan vakuutusalueet, jolloin tarjoajat ovat osallistuneet sen vakuutusalueen tarjouskilpailuun, missä tarjoajan tarjouksen toimipiste sijaitsee. Siihen, hankintaanko palvelut alueellisesti vai valtakunnallisesti, on vaikuttanut muun muassa erityisosaamisen saatavuus sekä yhteistyön osuus kuntoutujan lähipiirin kanssa. Vaikeavammaisten yksilöjaksot on hankittu valtakunnallisina palveluina ja muun muassa tuki- ja liikuntaelinsairaiden kurssit vakuutusalueittain.

Tarjousten valintaperusteen ollessa kokonaistaloudellinen edullisuus voidaan vaadittavia asioita määritellä kelpoisuusehdoissa tai pisteytyksessä. Tarjousten valintaperusteen ollessa halvin hinta voidaan laadullisia ostettavia vaatimuksia asettaa vain kelpoisuusehdoissa. Hankintayksikkö arvioi käyttämänsä kelpoisuusehdot sekä pisteytyksen valintaperusteen ollessa kokonaistaloudellinen edullisuus. Hankintalain tarjousten vertailukelpoisuuden vaatimus on vaikuttanut siihen, että Kelassa hankinnoissa on lisätty tarjoajaa ja palvelua koskevien kelpoisuusehtojen määrää ja vaadittuja asioita. Kelpoisuusehtojen määrä oli vuonna 2000 viisi kappaletta ja vuonna 2010 kaikkiaan 30 kappaletta. Vuonna 2010 Kela otti kelpoisuusehtoihin tarjousten tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi muun muassa moniammatillisen työryhmän koon, ammatti-pätevyudet sekä työryhmän jäsenten minimituntimäärät. (Taulukko 2, s. 262.)

Kelassa käytettiin vaikeavammaisten yksilöjaksojen hankinnoissa tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, mutta vuodesta 2011 lukien Kela ryhtyi käyttämään hankinnoissaan vertailuperusteena halpaa hintaa. Kokonaistaloudellisuuden laskemisessa otetaan huomioon hinta ja laatu tarjouspyynnössä kerrotuin painotuksin. Kela on käyttänyt yksilöjaksojen hankinnoissa hinnan ja laadun painotusta: kummankin painoarvo on 50 prosenttia tai hinnan 40 prosenttia ja laadun 60 prosenttia. Sihvolan (2012) mukaan hinnan ja laadun laskemiseen vaikuttaa ratkaisevasti kokonaistaloudellisen edullisuuden laskemisessa käytetty laskukaava. Kaavoja on olemassa monenlaisia, ja kaavojen toiminnallisuuteen vaikuttaa muun muassa tarjoajien määrä sekä tarjottujen hintojen tai tarjousten saamien pisteiden hajonta. Kelassa yksilöjaksojen tarjouskilpailuissa on käytetty kolmea erilaista laskukaavaa kymmenen vuoden aikana, ja käytetyillä kaavoilla on ollut vaikutusta tarjousten sijoittumiseen tarjousvertailussa. Kelan vuonna 2010 käyttämä Arkkitehtiilton kaava ottaa huomioon hinnaltaan alhaiset tarjoukset mutta ei toimi tarjouskilpailuissa, joissa hinnan hajonta on olematon (Hiltunen 2007, 14, 30).

**Taulukko 2.** Yksilöjaksojen moniammatilliseen työryhmään liittyvät kelpoisuusehdot vuosina 2000–2010.

| 2000                           | 2003  | 2006  | 2010  |
|--------------------------------|---|---|---|
| Standardin mukainen henkilöstö | Moniammatillinen pienryhmä, jossa vähintään vaikeavammaisten sairauksiin perehtynyt lääkäri, fysioterapeutti tai toimintaterapeutti, psykologi tai neuropsykologi ja sosiaalityöntekijä | Standardin mukainen moniammatillinen työryhmä   | Standardin mukainen moniammatillinen työryhmä (ammattinimike, erikostumisala ja pätevyys)   |
|                                |   | Moniammatillisten työryhmät haastatellut tutkimukset ja työryhmätapaamiset vähintään 5 tuntia kuntoutusjaksolla | Palveluntuottajalla on varattuna jokaiselle moniammatillisen työryhmän jäsenelle vähintään 8 tuntia/kuntoutuja  |
|                                |   |   | Moniammatillisen työryhmän lääkäri osallistuminen jaksolle: vähintään palvelulinjan standardin edellyttämät tunnit/kuntoutuja   |
|                                |   |   | Moniammatillisen työryhmän avainhenkilöt osallistuu jaksolle vähintään 8 tuntia/kuntoutuja  |
|                                |   |   | Moniammatilliselle työryhmän kokemusvaade ko. palvelulinjan kohderyhmän kuntoutukselta tai hoitotyöstä – lääkäriä vähintään 3 vuotta ja 3:lla muulla jäsenellä vähintään 2 vuotta |

Kelassa yksilöjaksoissa on käytetty harkintaa tarjouskilpailuissa pisteettävien asioiden ja pisteiden määrittelyssä. Pisteytysosioita ovat olleet standardin toteuttaminen, henkilöstö, kokemus sekä tilat ja laitteet. Osioiden painotukset ovat vaihdelleet eri tarjouskilpailuissa. Tarjouskilpailuissa pisteytyksen osa-alueet eivät kaikissa tarjouskilpailuissa ole olleet erottelevia. Parhaiten tarjouksia on erotellut henkilöstö, mutta palveluntuottajan kokemuksen pisteytyksellä ei saatu eroja tarjousten välille vuosien 2006 ja 2010 tarjouskilpailuissa. Tämä johtui osin siitä, että Kela siirsi palveluntuottajan kolmen vuoden kokemusvaateen kelpoisuusehdoksi. Kelan tarjouskilpailuissa kelpoisuusehtojen lisääntyminen ja vaatimusten tarkentuminen on muuttanut laadullisten asioiden painottumista

kelpoisuusehtoihin, jolloin pisteytyksen merkitys on vähentynyt. (Karhu 2012, 89–93, 114.)

263

Palvelujen ostaja haluaisi ottaa huomioon hankinnoissa muun muassa aiemmat hyvät kokemukset sopimuspalveluntuottajan toiminnasta. Hankintalain mukaan palveluntuottajan kokemus, kuten muutkaan vaatimukset, eivät saa estää uusien palveluntuottajien pääsyä markkinoille. Näin ollen ostaja ei voi hyväksyä tarjouskilpailuissa yksinomaan kelpoisuusehtona vaatimansa palveluntuottajan kokemukseksi vain kuntoutuspalvelujen tuottamista palvelujen ostajalle itselleen vaan joutuu hyväksymään kokemuksena myös muille tahoille toteutetun, vastaavaksi määritellyn palvelun. Esimerkiksi vaikeavammaisten yksilöjaksoissa Kela on hyväksynyt palveluntuottajan kokemukseen vaikeavammaisten tai vastaavien asiakkaiden ja ikäryhmien kuntoutuspalvelujen tuottamisen muun muassa valtiokonttorille ja terveydenhuollolle.

Palvelujen ostaja ei voi edellyttää tarjoajalta hankinnassa asetettujen kelpoisuusehtojen täyttymistä ennen sopimuskauden alkua, sillä hankintain mukaan vaatimus on syrjivä ja rajoittaa kilpailua. Markkinaoikeuden ratkaisu syrjivästä ehdosta on olemassa Kelan ASLAK®-kurskien hankinnoista, jossa Kela edellytti psykologin palveluksessa oloa eli asetettujen ehtojen täyttymisen seitsemän kuukautta ennen sopimuskauden alkamista (KHO 2005, 2393). Kuntoutuspalvelujen toteuttamisen osalta tämä hankintalain tulkinta aiheuttaa ongelmia, koska moniammatillisten työryhmien toiminta edellyttää toimintamuotojen kehittämistä ja yhdessä toimimista. Markkinaoikeuden ratkaisu toi Kelan kuntoutuspalveluihin tarjoajan antamat luotettavat selvitykset tarjousta annettaessa siitä, että hankinnan ehdot täyttyvät tarjouspyynnön määräaikaan mennessä. Luotettava selvitys on esimerkiksi esisopimus ostettavan henkilön työpanoksesta.

## Palveluntarjoajien huomioon ottaminen hankinnoissa

Palvelujen ostaja ei voi ennustaa tarjoajien käyttäytymistä tarjouskilpailuissa eikä käydä enää neuvotteluja tarjouskilpailun avauduttua tarjoajien kanssa. Hankintalain mukaan palvelun ostaja voi hyödyntää tarjoajien asiantuntemusta ja markkinakartoitusta tarjouskilpailujen valmisteluvaiheessa. Hankintalain mukaan kyse on teknisestä vuoropuhelusta, jossa palvelujen ostaja pyrkii hankkimaan itselleen tietoa palvelun toteuttamisesta ja markkinoista tarjouskilpailua varten. Kelan yksilöjaksoissa teknistä vuoropuhelua on hyödynnetty standardin ja tarjousmateriaalin valmistelussa. Vuodesta 2006 lukien standardi ja tarjousmateriaaleista esimerkiksi tarjouspyyntö ovat olleet kommentoitavana kaikille halukkaille Kelan internet-sivuilla, ja Kela on saanut tietoa palveluntarjoajilta tätä kautta (Karhu 2012, 76).

Palveluntarjoajien hinnoitteluun ja tarjouksen antoon voi vaikuttaa muun muassa kuntoutuslaitoksen konkurssiuhka tai toive markkinoille pääsystä. Tarjoajien palvelujen hinnoittelu ei näin ollen perustu välttämättä palvelujen laadun kannalta optimaaliseen toimintaan. Palvelujen ostaja ei myöskään tunne palveluntuottajan tarjouksen tekemisen osaamista ja mahdollisia käytettäviä palveluntuottajan resursseja. Palveluntarjoajien näkökulmasta tarjousten tekeminen vaatii paljon resursseja, ja tämä yleensä vähentää palvelujen kehittämistä (Valkama ja Kallio 2008, 85). Palveluntarjoajien näkökulmasta palvelujen kehittäminen ja innovaatiot eivät enää ole mahdollisia, koska ostaja, kuten Kela tuotteistaessaan palvelut, määrittelee niiden toteuttamisen erittäin tarkkaan muun muassa henkilöstövaatimuksineen. Siten kuntoutuslaitos ei voi määritellä tuottamaansa palvelua vaan joutuu toteuttamaan sen ostajan yksityiskohtaisten vaatimusten mukaisesti (Ihalainen ja Rissanen 2009, 86).

## Palveluntuottajamarkkinat

Harkintaa varten kuntoutuspalvelujen ostajalla tulee olla tietoa markkinoista. Ostaja voi hankkia sitä eri lähteistä, kuten tilastoista ja kuntoutuslaitosselvityksistä, joita Raha-automaattiyhdistys ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat tehneet. Suomessa kuntoutuslaitoksia, kylpylöitä, sotainvalidien sairaskoteja ja erilaisia kuntoutustoimintaa palvelevia keskuksia on rahoittanut lähinnä Raha-automaattiyhdistys, ja osarahoittajina ovat olleet muun muassa Kela sekä kunnat. Vuosina 1970–1991 rakennettiin noin 40 kuntoutuslaitosta ja noin 20 sotainvalidien sairaskotia. Kuntoutuslaitokset voidaan rakentamisen perusteella jakaa kolmeen ryhmään: ennen 1960-lukua perustetut ja tietyille kohderyhmille, kuten sodissa haavoittuneille, rakennetut kuntoutuslaitokset, 1960- ja 1970-luvuilla rakennetut loma- ja kylpylätoiminta -monitoimilaitokset ja 1980–1990-luvuilla rakennetut, suuret kaupalliset kylpylät. Sairaskodit eroavat muista kuntoutuslaitoksista siinä, että niissä puolet laitospaikoista on varattu laitoshoitopaikkoihin ja puolet kuntoutukseen ja periodihoitoon. (Mykrä 1993, 6, 16–21; Ahponen 2006, 1–4.) Kapasiteetti on 1980-luvulta kolminkertaistunut laitosten osalta ja viisinkertaisesti vuodepaikkojen osalta. (Taulukko 3.)

Ihalaisen ja Rissanen (2009, 55) mukaan kuntoutuslaitokset jaetaan kolmeen luokkaan: Kelan kuntoutusta palvelevat laitokset, sotainvalideja ja veteraaneja palvelevat laitokset sekä useita eri maksatahoja palvelevat laitokset. Kelalle avo- ja laitosmuotoisia kuntoutuspalveluja tuottaa noin 120 kuntoutuslaitosta.

**Taulukko 3.** Kuntoutuslaitokset kyselyjen perusteella.

|                                | 1979 | 1982  | 1997   | 2009   |
|--------------------------------|------|-------|--|--|
| Kylpylät ja kuntoutuslaitokset | 18   | 30    | 85   | 85   |
| Vuodepaikat                    |      | 2 500 | 10 000, joista<br>5 500 kuntoutus-<br>paikkoja | 11 700, joista<br>6 000 kuntoutus-<br>paikkoja |

265

Lähteet: Mykrä 1993, 4, 9, 18–21 ja 1997, 7–11; Ihalainen ja Rissanen 2009, 16–20, 54.

Kuntoutuspalveluntuottajat ovat yleisimmin Raha-automaattiyhdistyksen avustamia järjestöjä. Järjestöjen toiminnan perustana on vapaaehtoisuus, joten ne eivät tavoittele voittoa kuten yksityiset yritykset. (Ihalainen ja Rissanen 2009, 36–37.) Raha-automaattiyhdistys lopetti vuonna 2002 sellaisen toiminnan tukemisen, joka aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa (Romppainen 2007, 343). Useat järjestöpohjaiset toimijat ovat tämän jälkeen yhtiöittäneet palvelutoiminnan, jotta ne pystyvät saamaan Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia järjestötoimintaan. Kuntoutuslaitoksien osalta on ollut nähtävissä viime vuosina muutoksia, muun muassa Reumasäätien sairaalan konkurssi, ketjuuntumisia sekä ulkomaisten pääomasijoittajien tulo kuntoutusmarkkinoille.

Kuntoutuspalvelujen ostot keskittyvät kahden maksajatahon, Kelan ja Valtiokonttorin ostoihin. Luotettavaa tilastotietoa ei ole olemassa eri järjestäjätahojen ostojen muuttumisesta. Muutosta ilmentää muun muassa se, että osassa laitoksista kuntoutustoiminnan rahoitus tulee miltei kokonaan yhden ostajan eli Kelan kuntoutuspalveluista. (Ihalainen ja Rissanen 2009, 62, 68, 83.) Lisäksi palvelujen rahoittajat, mukaan lukien Kela, ovat sopineet, että useat järjestäjät eivät osta tai rahoita samoja palveluja. Tästä syystä Kela on jättänyt joidenkin sairausr ryhmien kurssitoiminnan pois järjestämästään kuntoutuksesta<sup>3</sup>.

## Palveluja käyttävät asiakkaat

Otetaanko palvelujen kohderyhmä, asiakkaat huomioon palvelujen hankinnoissa? Karvonen-Kälkäjän (2012) mukaan asiakkaat voidaan ottaa huomioon hankinnoissa esimerkiksi tarjouskilpailun valmisteluvaiheessa teknisessä avoimessa vuoropuhelussa keskustelufoorumeilla ja kansalaisraadeissa. Palvelujen käyttäjä voidaan ottaa huomioon parantamalla asiakkaan mahdollisuuksia palveluntuottajan valintaan esimerkiksi palvelusetelin avulla järjestetyissä palveluissa. Niissä

3 Ks. <http://www.kela.fi/yhteistyökumppanit>.

asiakas nähdään enemmän kuluttajana, ja useisiin palvelusetelipalveluihin on lisätty valinnan lisäksi asiakkaan omavastuuosuus.

Kelan tarjouskilpailujen valmisteluvaiheessa ei ole käyty vuoropuhelua asiakkaiden kanssa. Sen sijaan Kela on saanut tietoa kuntoutuspalvelujen saajista muun muassa Asiakkaan äänellä -tutkimuksesta, jossa noin 1 500 Kelan vaikeavammaisten kuntoutusta saanutta kuntoutujaa kertoi näkemyksistään ja kokemuksistaan Kelan kuntoutuspalveluista (Järvikoski ym. 2009). Kelan kuntoutuspalveluissa asiakas voi valita muun muassa yksilöjakoissa ja avoterapioissa kuntoutuksen toteuttajan Kelan hyväksymistä palveluntuottajista sekä yksilöjakoissa sen, osallistuuko hän avo- vai laitospalveluun. Asiakkaan palveluntuottajan valinnan avuksi Kela teki internetsivuilleen palveluntuottajahakutoiminnon, jonka avulla asiakas voi etsiä itselleen sopivan palveluntuottajan<sup>4</sup>. Asiakas voi palveluntuottajaa valitessaan hyödyntää sekä hoitavan tahon että Kelan asiantuntemusta. Salmisen (2010, 23) mukaan palveluntuottajan valinta avofysioterapiassa ei sovellu kaikille kuntoutujille muun muassa siksi, että kaikki asiakkaat eivät halua tai kykene toimimaan kuluttajina valintatilanteissa.

## Palvelujen ostajan harkinnan seuraukset

Palvelujen ostaja käyttää harkintaa hankinnoissa painottamalla erilaisia asioita, kuten palvelun laatua, hintaa tai ammattihenkilöiden saatavuutta. Kelassa käytetään tätä harkintaa hankittaessa yksilöjaksot valtakunnallisina erikoistuneina palveluina. Valtakunnallisesti hankituissa palveluissa asiakkaat voivat joutua matkustamaan pitkiäkin matkoja kuntoutuslaitoksiin, mutta toisaalta palvelun toteuttamiseen saadaan hankituksi standardin mukainen riittävä erityisasiantuntemus ja kokemus.

Palvelujen ostajan käyttämä harkinta vaikuttaa palveluntuottajamarkkinoihin. Esimerkiksi jos hankittavien palvelujen toteuttaminen vaatii runsaasti erityisosaamista, erityishenkilöstöä ja henkilöstön kokemusta erityisryhmien palvelujen tuottamisesta, vaatimukset aiheuttavat palvelujen keskittymistä. Ostaja haluaa palveluntuottajien erikoistuvan tuottamaan vain tietynlaisia palveluja. Tätä ajatusta kannatettiin 1990-luvulla tehdyissä kuntoutuslaitosselvityksissä (Mykrä 1997, 49). Ihalaisen ja Rissasen (2009, 83) kuntoutuslaitosselvityksessä ehdotettiin kuntoutuslaitosten palveluvalikoiman monipuolistamista.

Palvelujen ostaja harkitsee, käytetäänkö valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vai halpaa hintaa. Valintaperusteen valinta on monisyinen asia.

4 Ks. <http://asiointi.kela.fi/ePTKHaku>.

Jos valitaan halpa hinta ja kelpoisuusehdot määritellään väljiksi, kaikki tarjoajat pääsevät vertailuun. Siten tarjoajat voivat tietoisesti antaa alhaisen hintatarjouksen päästäkseen markkinoille. Halpa hinta ei kannusta palvelujen kehittämiseen, sillä tarjoushintaan on vaikea sisällyttää muun muassa kehittämisen tai investointien kustannuksia. Väljät kelpoisuusehdot tuottavat erilaisia tarjouksia, joita voi olla vaikeaa vertailla keskenään ja lähes mahdotonta pisteyttää hankintalain tasapuolisen ja syrjimättömän periaatteen mukaisesti. Väljät kelpoisuusehdot antavat enemmän palveluntuottajalle harkintaa palvelujen toteuttamisessa, jolloin asiakkaat saavat erilaisia ja erilaatuisia kuntoutuspalveluja laitoksesta riippuen. Toisaalta vertailuperusteena kokonaistaloudellinen edullisuus on haastava, sillä se edellyttää, että osataan valita laadullisesti pisteytettäväksi oleellisia asioita.

Palvelujen ostajille hankinnoista on tullut työllistäviä niiden yksityiskohtaisuuden takia. Hankintaan liittyvät harkintamahdollisuudet tulee käyttää ennen tarjouskilpailun avautumista, joten jo tässä vaiheessa tarvitaan riittävästi tietoa palveluista ja markkinoista. Prosessin pikkutarkkuuden ja työllistävyyden takia hankintayksiköt haluavat vähentää työmääräänsä hankintaprosessissa hankintalain antamien puitteiden rajoissa. Hankintojen keventäminen voidaan toteuttaa yksinkertaisimmin siten, että valintaperusteeksi valitaan halvin hinta. Tällöin hankintaprosessista jäävät pois suuritöinen tarjousten pisteytyksen suunnittelu ja tarjousten pisteyttäminen. Halvan hinnan valitsemisen taustalla voi olla myös se, että pisteytyksellä ei ole katsottu saatavan esille riittävästi laadullisia eroja tarjousten välille tai pisteytyksen kehittämiseen ei ole ollut riittävä osaamista tai aikaa.

Kelan yksilöjaksojen hankinnassa asetetut vaatimukset sekä tarjouskilpailumenettely ovat vaikuttaneet palveluntuottajien määrään. Vaikuttavia asioita ovat olleet esimerkiksi yksilöjaksojen vaativuusluokat, avo- ja laitosmuotoiset jaksot sekä linjat. Kela kilpailutti vuosina 2000–2006 kaikki vaativuustasot sekä avo- ja laitosmuotoiset palvelut erikseen. Vuonna 2010 järjestetyssä kilpailutuksessa pyydettiin tarjous vaativan laitosmuotoisen yksilöjakson toteuttamiseen, ja tarjouksellaan tarjoajat sitoutuivat toteuttamaan niin avomuotoista kuin erittäin vaativaakin kuntoutusta. Tämän menettelyn seurauksena palveluntuottajien määrä väheni. Tarjoajien ja sopimuksen saaneiden tarjoajien määrä on vaihdellut eri tarjouskierroksilla. Tarjoajien määrän väheneminen selittyy osin tiukentuneilla vaatimuksilla ja valituilla menettelyillä. (Karhu 2012, 104; taulukko 4, s. 268.)

Palvelujen ostaja voi hankintalain puitejärjestelyn huomioon ottaen harkita sopimuskauden pituuden. Kela on käyttänyt 2–4 vuoden sopimuskausia. Lisäksi joissakin tarjouskilpailuissa on käytetty 1–2 vuoden optiota. Sopimuskausien määrittelyssä on Kelassa pyritty ottamaan huomioon muun muassa kuntoutuspalvelujen kehittämishankkeiden tulokset. Sopimuskauden pituus vaikuttaa palveluntuotantoon. Pitkät sopimuskaudet tuovat turvaa sopimuksen saaneille palveluntuottajille toteuttaa palveluja sopimussuhteessa. Toisaalta palvelun-

tuottajan haasteena ovat sopimuskauden aikana tapahtuvat muutokset, kuten ammattihenkilöiden palkkakehitys. Pitkät sopimuskaudet tuovat ongelmia tarjouskilpailussa hylätyille tarjoajille, koska niiden kokemus palvelutuotannosta häviää ja moniammatilliset työryhmät purkautuvat. Pitkät sopimuskaudet voivat aiheuttaa palvelujen keskittymistä yksittäisille toimijoille eli määräävän markkina-aseman. Määräävästä markkina-asemasta esimerkkinä on Reumasäätien sairaalan konkurssi, joka aiheutti reumakuntoutuksen muutoksen.

**Taulukko 4.** Palveluntuottajien määrä vaikeavammaisten yksilöjaksojen tarjouskilpailuissa vuosina 2000–2010.

|                                  | 2000<br>tarjouk-<br>set | 2001<br>sopi-<br>mukset | 2003<br>tarjouk-<br>set | 2004<br>sopi-<br>mukset | 2006<br>tarjouk-<br>set | 2007<br>sopi-<br>mukset | 2010<br>tarjouk-<br>set | 2011<br>sopi-<br>mukset |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Palvelun-<br>tuottajien<br>määrä | 41                      | 27                      | 30                      | 27                      | 40                      | 30                      | 29                      | 23                      |

## Johtopäätöksiä harkinnan mahdollisuuksista

Kela hankki palvelut neljässä vaikeavammaisten yksilöjaksojen tarjouskilpailuissa tarkasteltuina vuosina. Tarjouskilpailuissa 52 tarjoajasta sai sopimuksen kaikilla kierroksilla 16 tarjoajaa, kun 18 tarjoajaa osallistui 1–3 tarjouskilpailuun saamatta kertaakaan sopimusta. Tarjouskilpailussa viisi tarjoajaa sai sopimuksen vain kolmessa eri tarjouskilpailussa. Kahdella tarjoajalla toiminta loppui ennen neljättä tarjouskilpailua. Kolme tarjoajaa epäonnistui tarjouksen antamisessa neljännessä tarjouskilpailussa, kun ne antoivat tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen. Kelan vaikeavammaisten yksilöjaksojen neljässä eri tarjouskilpailussa hylättiin tarjouksista kelpoisuusehtojen perusteella 30 prosenttia. Kela käytti huonoa hinta–laatu-suhdetta hylkyperusteena yksilöjaksoilla vuonna 2010, jolloin tarjouskilpailuissa tuki- ja liikuntaelinsairauksien linjan ja reumalinjan sekä neurologisen linjan osalta hylättiin yhteensä 54 prosenttia tarjouksista. (Karhu 2012, 100, 113.)

Palvelujen ostajan harkinta näkyy tarjouskilpailun lopputuloksessa, kun ostaja on saanut hankituksi standardin mukaiset ja kelpoisuusehdot täyttävät palvelut tarjoushintoineen. Palvelujen hankinnoissa ostaja ei hyväksy tarjouskilpailuissa epäonnistuneita tarjouksia, koska hankintalain yksiselitteisen tulkinnan mukaan tarjoukset, jotka eivät täytä kelpoisuusehtoja tai jotka ovat tarjouspyynnön vastaisia, tulee hylätä. Palvelujen ostajan harkintaa hankaloittaa

se, että se ei aina voi tietää tai ennakoida tarjoajien käyttäytymistä, osaamista tai onnistumista.

269

Palvelujen hankinta vaatii ostajalta kokemusta, tietämystä ja ymmärrystä niin ostettavista palveluista ja niiden toteuttamisesta kuin markkinoista ja kilpailuttamismenettelyistäkin. Hankintaan vaikuttavat muun muassa palveluntuottajamarkkinat, kuntoutuspalvelun ostajat sekä kuntoutujien muuttuvat tarpeet. Kuntoutuspalvelujen markkinat ovat muuttuneet ja muuttuvat edelleen. Kuntoutuspalvelujen ostot ovat keskittyneet muutamalle ostajalle, ja kuntoutuslaitoksia on liikaa suhteessa ostettaviin palveluihin. Kuntoutuslaitosten ylikapasiteetista aiheutuvia ongelmia ei katsota voitavan jättää markkinoiden ratkaistavaksi (Ihalainen ja Rissanen 2009, 79, 82–84). Kuntoutuspalvelujen ostoista viimeisin luotettava tilastoaineisto on vuoden 2002 kuntoutusselonteossa. Tämä tilastoaineisto tulisi saattaa ajan tasalle kaikista palvelujen ostoista (STM 2002). Tämän lisäksi joidenkin ammattihenkilöiden, kuten puheterapeuttien, saatavuudessa on ongelmia, joka johtaa siihen, että puheterapiat eivät aina järjesty (Karhu 2011, 14–17).

Kunta- ja palvelurakennemuutosten mahdollisesti aikaansaamat suuremmat palvelujen järjestämisalueet ja palvelujen rahoitusrakenteen muuttuminen tulevat vaikuttamaan kuntien palveluhankintoihin. Suuremmat hankintayksiköt ja palvelujen hankinta-alueet mahdollistavat kilpailun, eikä hankintayksikkö tule liian riippuvaiseksi yhdestä palveluntarjoajasta. Toisaalta suuret hankinta-alueet hankaloittavat kuntoutuspalvelujen toteuttamista asiakkaiden lähiympäristössä. Suuret ja keskisuuret palveluntuottajat valtaavat markkinoita menestymällä tarjouskilpailuissa paremmin kuin pienet yritykset, joten pienten yritysten tulisi esimerkiksi perustaa osuuskuntia pärjätäkseen paremmin kilpailutuksissa. (STM 2012, 9, 43.)

Hankintayksiköt tekevät tarjouskilpailuissa käytännöstä kumpuavia ratkaisuja ymmärtämättä aina kilpailuttamiseen liittyviä syy- ja seuraussuhteita (Willberg 2006). Palvelujen ostaja tarvitsisi nykyistä enemmän tietoa palveluja käyttävistä kuntoutujista, palveluntuottajamarkkinoista, palvelujen kustannusrakenteesta, kilpailutetusta kuntoutuspalvelusta sekä palveluntarjoajien käyttäytymisestä. Hankinnoissa tulisi hyödyntää enemmän teknistä vuoropuhelua, jotta tieto palvelujen toteuttamisesta, toteutumisesta ja markkinoista olisi kaikilla osapuolilla. Teknisen vuoropuhelun lisäksi avoimen tiedotuksen käyttö hankintojen muuttuvista vaatimuksista antaisi tarjoajille nykyistä enemmän aikaa varautua tuleviin hankintoihin. Kela on informoinut palveluntarjoajia muun muassa kurssipalvelujen sairausryhmien muuttamisesta. Asiakkaiden ohjautumisesta kuntoutuslaitoksiin tulisi saada tietoa muun muassa siksi, että erilaisten asiakkaiden tarpeet vaikuttavat oleellisesti kuntoutuksen toteuttamiseen ja palvelujen kustannusrakenteeseen muun muassa avustamisen järjestämisen osalta. Kuntoutuspalvelujen kannalta voivat olla relevantteja Kangasharjun ym. (2010)

tutkimustulokset, joiden mukaan vanhuspalveluissa yksikkökustannuksien kustannuseroja selitti osin vanhusten kuntoisuus ja asiakasryhmät eikä se, mikä taho palvelut toteuttaa. Tulokset merkitsivät sitä, että osalle palveluntuottajista ohjautui selkeästi runsaasti palveluja tarvitsevia asiakkaita tai asiakasryhmiä.

270

Hankintaprosessin oikeellisuuden ja hankintalain noudattamisen korostuminen on saattanut viedä voimavaroja hankintojen systemaattiselta kehittämiseltä ja käytyjen tarjouskilpailujen analysoimiselta. Vaihtoehtojen harkitsemista varten tarvittaisiin entistä enemmän analysoitua tietoa tarjouskilpailuissa käytetystä harkinnasta ja sen vaikutuksista.

## Lähteet

Ahponen H. Kuntoutuslaitosten ja -palvelujen kehitystä. Muistio 20.4.2006. [Julkaisematon.]

HE 3/2005. Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.

Hiltunen R. Keskihajonta hinta-laatu-suhteen laskemisessa. Rakennusalan suunnittelun tarjouskilpailujen tilastollinen tarkastelu. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2007. Saatavissa: <[http://www.atl.fi/index.php?id=245&d=gradu\\_risto\\_hiltunen.pdf](http://www.atl.fi/index.php?id=245&d=gradu_risto_hiltunen.pdf)>. Viitattu 20.2.2012.

Ihalainen R, Rissanen P. Kuntoutuslaitos selvitys 2009. Kuntoutuslaitosten tila ja selvitysmiesten ehdotukset kuntotuslaitostoiminnan kehittämiseksi. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 61, 2009.

Järvikoski A, Hokkanen L, Härkäpää K, toim. Asiakkaan äänellä. Odotuksia ja arvioita vaikeavammaisten lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Helsinki: Kuntoutussäätiö, Kuntoutussäätiön tutkimuksia 80, 2009.

Kangasharju A, Mikkola T, Mänttari T, Tyni T, Valta M. Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 160, 2010.

Karhu T. Kelan vaikeavammaisten puheterapia ja puheterapiapalvelujen tilanne. Puheterapeutti 2011; (2): 14–17.

Karhu T. Kuntoutuspalvelut ja kilpailuttaminen. Vaikeavammaisten yksilöllisten kuntoutusjakson tarjouskilpailut vuosina 2000–2010. Turku: Turun yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos, 2012.

Karvonen-Kälkälä A. Unohtuuko vanhus? Oikeudellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Helsinki: Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1, 2012.

KHO 2005 taltio 2393.

Kuluttajavirasto. Kuluttajaviraston ohjeet uimahallien ja kylpylöiden turvallisuuden edistämiseksi. Helsinki: Kuluttajavirasto, 2002. Saatavissa: <<http://www.tukes.fi/Tiedostot/Tuoteturva/Kuluttajavirasto/9.%20Ohjeet%20uimahallien%20ja%20kylpyl%C3%B6iden%20turvallisuuden%20edist%C3%A4miseksi%20.pdf>>. Viitattu 3.1.2013.

*Lait:*

- L 1184/1988. Laki rintamaveteraanien kuntoutuksesta.  
 L 152/1990. Laki yksityisestä terveydenhuollosta.  
 L 1505/1992. Laki julkisista hankinnoista.  
 L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki.  
 L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.  
 L 348/2007. Laki julkisista hankinnoista.  
 L 922/2011. Laki yksityisestä sosiaalipalveluista.

Mykrä P. Kuntoutuslaitokset. Tutkimus laitosten kapasiteetista ja käyttöasteista. Espoo: Raha-automaattiyhdistys, 1993.

Mykrä P. Kuntoutuslaitokset 1996. Tutkimus laitosten kapasiteetista ja käyttöasteista. Espoo: Raha-automaattiyhdistys, 1997.

Paltamaa J, Karhula M, Suomela-Markkanen T, Autti-Rämö I, toim. Hyvän kuntoutuskäytännön perusta. Käytännön ja tutkimustiedon analyysistä suosituksiin vaikeavammaisten kuntoutuksen kehittämishankkeessa. Helsinki: Kela, 2011.

Pekkala E, Pohjonen M. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma, 2010.

Romppainen E. Sosiaali- ja terveysjärjestön oikeudellinen asema palvelujen järjestämisessä. Tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintasääntöjen näkökulmasta. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu suija A 28, 2007.

Salminen A-L. Palvelusetelillä fysioterapiaa? Kelan palvelusetelikoelun esiselvitys. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 70, 2010.

Sihvola I. Oikea hinnoittelumalli – onnistuneen hankinnan edellytys. Helsinki: Hansel, Hankintojen ajankohtaispäivät, PowerPoint-esitys, 2012.

STM. Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tausta-aineistoa valtioneuvoston kuntoutusselontekoon. Helsinki: STM, Julkaisuja 5, 2002. Saatavissa: <<http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/ehosisallys28.htm>>. Viitattu 23.11.2012.

STM. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 1, 2012.

Valkama P, Kallio O. Kilpailuttamisen vaikutuksia koskevat sidosryhmänäkemykset ja -kokemukset. Julkaisussa: Valkama P, Kallio O, Kankaanpää J. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Helsinki: Kunnallisan Kehittämissätiö, Kunnat ja kilpailu 12, 2008: 49–95.

Valkama P, Kallio O, Haatainen J, Laurila H, Siitonen P. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. I osa: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö, Kunnat ja kilpailu 9, 2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta. Helsinki: VTV, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1, 2001.

Willberg M. Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. Kuopio: Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 139, 2006. Saatavissa: <[http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_isbn\\_951-27-0509-5/urn\\_isbn\\_951-27-0509-5.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_951-27-0509-5/urn_isbn_951-27-0509-5.pdf)>. Viitattu 1.1.2013.



**Asiakkaan harkinta**

## Laura Kalliomaa-Puha

### 274 Asiakas on aina oikeassa – vai onko?

#### Asiakas vai viranomainen harkitsijana?

Kaupankäynnin saralla on ollut itsestään selvää, että asiakas on aina oikeassa. Sosiaaliturvan piirissä ajatus on sen sijaan aika uusi. Pitkään ajateltiin, että asiantuntijat tiesivät mikä ihmiselle on parasta – ainakin silloin, kun ihminen oli toisten hoidokki ja oli kysymys yhteisen varojen käytöstä. Nyt asiakkaan mielipidettä kysytään ja uskotaan, että yhteistyöllä asiat sujuvat parhaiten. Jotkut jopa pohtivat, onko tällä tiellä menty liiankin pitkälle. Asiakkaan arvioon luotetaan sellaisissakin asioissa, joissa monien mielestä tarvittaisiin ammattilaisen apua.

Väitetään, että myös ammattilaisten harkinta on kasvanut (näin Stranzin 2007 mukaan ainakin Ruotsissa; ks. myös Hawkins 1992, 11–12). Yksi selitys harkinnan merkityksen kasvulle on lainsäädännön kirjoitustapa. Nykyään normit kirjoitetaan usein väljiksi. Väljien säännösten ideana on tavoittaa useampi todellinen tilanne kuin tavoitettaisiin yksityiskohtaisilla normeilla. Olisi mahdotonta ennustaa elävää elämää siten, että kaikki tilanteet voitaisiin kuvailla ennalta (ks. Kotkaksen artikkeli tässä julkaisussa). Parhaimmillaan harkinnan avulla voidaan ottaa huomioon elämän monimuotoisuus ja siten lisätä luottamusta koko järjestelmän toimivuuteen. Schneiderin mukaan harkintaa tarvitaan sitä enemmän, mitä monimutkaisemmasta järjestelmästä on kysymys (Schneider 1992, 47). Osaksi ammattilaisten harkinta lienee siis kasvanut sosiaali- ja terveyslainsäädännön monimutkaisuuden vuoksi. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon normisto on laaja sekä sisältää paljon sisäisiä viittauksia ja poikkeuksia, oikean normin valitseminen on vaikeaa ja edellyttää ammattitaitoa. Tämä siirtää harkintavaltaa ennen kaikkea ammattilaisille – harva asiakas tai potilas tuntee normit niin hyvin, että pystyisi käyttämään harkintaa koko järjestelmän tasolla. Ammattilaisen harkinta on välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun asiakas on vaarassa pudota toimeentulojärjestelmien väliin. Ammattilaisen tehtävä on huolehtia, että jotain ensisijaista toimeentuloturvajärjestelmää sovelletaan (kokonaisvaltaisen tulkinnan periaate, Tuori ja Kotkas 2008, 177). Harkinta on siis parhaimmillaan reilua. Monimutkaisuutta lisää paitsi lainsäädännön määrä myös sisällön vaativuus. Monien palvelujen ja etuuksien kriteerien ymmärtäminen edellyttää teknistä osaamista, lääketieteellistä ymmärrystä tai tieteellisen vakuuttavuuden

taitamista. Järjestelmämme nojaa entistä enemmän asiantuntijoihin. Asiantuntijavalta lisää harkintaa sekin (Hawkins 1992,12).

Harkinta on määritelty mm. vallaksi valita ratkaisun mittapuut, yksipuoliseksi valinnan vapaudeksi – vaikka määritelmät yleensä jatkuvatkin toteamalla, ettei harkintaa käytännössä koskaan käytetä yksin eikä irrallaan erinäisistä normeista ja standardeista (Bell 1992). Harkinta edellyttää joka tapauksessa aina tietynasteista autonomiaa, lupaa henkilökohtaiseen arvioon (Hawkins 1992, 15). Oikeustieteessä ja lainsäädännössä harkinnasta puhutaan tavallisesti viranomaisen vallankäytön yhteydessä. Harkinta käsitteenä on ikään kuin varattu julkiselle sektorille, ja kysymys on tavallisesti ollut harkinnan sopivasta määrästä. Kun julkisen vallan käytön täytyy olla sidottu lakiin, ei viranomaiselle ole haluttu antaa vapaata mahdollisuutta harkita. Vaikka harkintavallan jättäminen lainsäädäntöön on välttämätöntä, viranomaisen vallankäyttöä on haluttu harkintavalta-opeilla kontrolloida ja hillitä. Oikeustieteessä kysymys vallankäytön kohteen, kansalaisen tai asiakkaan, harkinnasta on outo. Vallankäytön vastinparia kutsutaankin toisella nimellä. Kun asiakas harkitsee itse, kysymys on itsemääräämisoikeuden käyttämisestä.

Tässä artikkelissa selvitan, voidaanko puhua asiakkaan omasta harkinnasta ja missä määrin asiakkaan harkinta näkyy sosiaalilainsäädännössä. Seuraavassa käyn läpi, miten asiakkaan asema on muuttunut lainsäädännössä ja miten asiakkaan vaikutusmahdollisuudet ovat kehittyneet. Kolmannessa luvussa pohdin, käyttääkö asiakas harkintaansa yksin vai yhdessä viranomaisen kanssa, ja lopuksi puntaroin, onko asiakas aina oikeassa.

## **Oikeustoimikelvottomasta holhokista palvelunsa kilpailuttavaksi sopimuskumppaniksi**

Itsemäärääväksi asiakkaaksi ja potilaaksi

Hallintoalamaisen tie itsemäärääväksi asiakkaaksi ja potilaaksi on ollut pitkä ja kivinen, mutta suunta on etenkin viime aikoina ollut selvä. Sosiaaliturvalainsäädännöstä löytyy niin paternalistisia, utilitaristisia kuin itsemääräämistä kunnioittavia piirteitä. Kehitys on kuitenkin kulkenut kohti entistä suurempaa asiakkaan autonomiaa, itsemääräämisoikeutta (ks. lähemmin Tuori ja Kotkas 2008, 409–410).

Aina 1950-luvulle asti taloudellista tukea tarvitsevalta vietiin tuen hintana oikeus oikeudelliseen itsemääräämisoikeuteen julistamalla hänet holhouksen

alaiseksi (Jaakkola 1994, 113).<sup>1</sup> Sairaanhoidossa luotettiin asiantuntijoiden arvioon eikä potilaalla ollut mitään sanomista hoitolinjoihin. Lääkärinetiikka perustuu edelleen osin paternalismille, hoitotyön ammattilaisen arvion ylivertauisuudelle. Mutta toisen maailmansodan jälkeen laadittuihin lakeihin eettisiin säännöksiin itsemääräämisen periaate on jo selvästi lyönyt leimansa. (Tuori ja Kotkas 2008, 409). Itsemääräämisen läpimurto suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ja käytännössä liittyy 1960- ja 1970-lukujen vaihteen pakkoauttajat-keskusteluun. Uusi ajattelutapa vaikutti jo sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön, johon kirjattiin sosiaalioikeuden keskeiset periaatteet (Komiteamietintö 1971:A 25; Tuori ja Kotkas 2008, 412).

Niin terveydenhuollossa kuin sosiaalihuollossakin kumottiin 1970-luvun alusta lähtien pakkokeinoihin oikeuttaneita säännöksiä ja oikeusturvatakeita (ks. lähemmin Pahlman 2003; Tuori ja Kotkas 2008, 412–413). Lopulta säädettiin itsemääräämisoikeutta korostavat yleislait potilaiden asemasta ja oikeuksista vuonna 1992 (potilaslaki) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista vuonna 2000 (asiakaslaki).<sup>2</sup> Toimeentuloturvan – eli lähinnä Kelan hoitamien etuuksien – toimeenpanoa ei sosiaalihuollon asiakaslaki eikä tietysti potilaslakikaan koske. Kelan toimeenpanemia etuuksia koskevissa laeissa ei erikseen anneta ohjeita siitä, miten palveluprosessi pitäisi järjestää tai miten asiakkaita pitäisi kohdella. Niissä ainoastaan todetaan lyhyesti, että toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos. Esimerkiksi kansaneläkelaiassa (568/2007) todetaan, että Kela hoitaa kyseisen lain mukaiset tehtävät ja vahvistaa toimeenpanossa tarvittavat lomakkeet (3 ja 54 §). Sen sijaan lisäohjeita voidaan löytää hallintolaista (434/2003). Hallintolain esitöissä tavoitteeksi asetettiin mm. asiakkaan oma-aloitteisuuden ja yksilön vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen ja turvaaminen (HE 72/2002, 86, 89). Asiakslain tarkoituksiksi ilmoitetaan mm. asiakaslähtöisyyden edistäminen (1 §). Monissa uusissa sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvissa laeissa asiakkaan oikeus osallistua saatetaankin tuoda esille jo lain tarkoitusta kuvattaessa. Esimerkiksi terveydenhuoltolaissa (1326/2010) todetaan, että lain tarkoituksena on mm ”vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä” (2 §). Itsemääräämisoikeus on ulotettu myös ryhmiin, joiden on perinteisesti katsottu

1 Vuoden 1879 Vaivashoitoasetuksen mukaan omaisten huoltovelvollisuus oli laaja. Vakainainen avunsaanti johti ehdottomaan holhouksenalaisuuteen ja koko omaisuuden menettämiseen kunnalle. Samoin kävi, jos miehen puoliso tai alaikäinen lapsi oli vaivashoidon huolenpidon alaisena. Valitusoikeutta tehdyistä päätöksistä ei ollut omaa kuntaa pidemmälle. Ankarimmin asetus suhtautui niihin, jotka juopumuksen, laiskuuden tai huolettomuuden takia olivat saattaneet perheensä vaivashoidon varaan. Heidät voitiin sijoittaa työlaitokseen tai muihin työtehtäviin, kunnes he olivat korvanneet kaiken annetun avun. Vaikka vuoden 1922 Köyhäinhuoltolaki oli tämän päivän näkökulmasta inhimillisempi, se antoi edelleen viranomaisille laajat valtuudet puuttua avuntarvitsijan elämään. Avunsaaja oli edelleen holhouksessa, muuttovapautta ja oleskelua voitiin rajoittaa. Pysyvästi avustettu menetti jopa äänioikeutensa. (Urponen 1994, 178–179.)

2 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 (asiakaslaki) ja laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992 (potilaslaki).

kaipaavaan (ainoastaan) paternalistista suojelua, kuten vammaisiin ja lapsiin. Asiakkaan omien tuntemusten kuuntelemisesta ja arvostamisesta on nyt tullut selvä osa sosiaaliturvan toimeenpanoa. Työ jatkuu – parhaillaan valmisteltavana on itsemääräämistä käsittelevä laki, jossa luodaan nykyistä selvemmat rajat oikeudelle käyttää pakkoa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus-työryhmä pohtii mm. kehitysvammaisten ja muistisairaiden hoidossa käytettävää pakkoa ja suojoitoimenpiteitä, raskaana olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon turvaamista ja somaattisessa ja psykiatrisessa hoidossa käytettäviä itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteitä.<sup>3</sup>

Oikeudellisesti itsemääräämisoikeus perustuu perusoikeuksiin ja ihmis-oikeuksiin. Itsemääräämisoikeus sisältyy perustuslaissa suojattuun henkilökoh- taiseen vapauteen. Henkilökohtainen vapaus on ”yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemää- räämisoikeuttaan” (HE 309/1993, 46). Perustuslain 7.1 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen”. Myös PL 10.1 säännöksellä yksityiselämän suojasta on merki- tystä tässä. Yksityiselämän suojaan kuuluu yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993, 53). Kun perustuslakia uudistettiin, itsemääräämis- oikeus määriteltiin paitsi muiden oikeuksien käytön perustaksi, myös yksilön vapaudesta johdetuksi perustavanlaatuiseksi arvoksi (HE 309/1993, 42; ks. itse- määräämisoikeuden eri määritelmistä Lötjönen 2004, 91–92).

## Henkilökohtaistaminen, valinnanvapaus, markkinoistuminen ja aktiivisuusvaatimus lisäävät harkinnan paikkoja

Itsemäärääminen myös perustelee monia sosiaaliturvan trendejä, kuten asiakkaan valinnanvapauden korostamista, markkinoistumista, aktiivisuuden vaatimusta, henkilökohtaistamista tai yksilöllisyyttä, ja samalla nämä trendit lisäävät mahdol- lisuuksia itsemääräämisoikeuden käyttämiseen. Kun elämäntyyli- ja -tavat ovat moninaistuneet ja perhemalleja on monia, entistä yksilöllisempien palvelujen ja asiointitapojen tarve niin julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa kuin sosiaali- vakuutuksessakin kasvaa. Samalla lailla järjestetty palvelu tai asiointitapa ei yksinkertaisesti tavoita kaikkia tarvitsijoita. Henkilökohtaistaminen (Rajavaara 2012) näkyy paitsi valinnanmahdollisuuksien lisäämisenä myös palvelujen entistä suurempana räätälöintinä. Kelan toimeenpanemissa etuuksissa on tavanomai- sesti ajateltu, ettei henkilökohtaistamista tarvita. Rahaetuudet ovat samanlaisia kaikille. Mutta vaikka jaettava summa ja kriteerit ovatkin yhteiset, ei hakeminen

3 Ks. lähemmin työryhmästä ja lain aikataulusta <http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaramisoikeus> ja nykytilan ongelmista pakkoa ja rajoitteita määrittelevän sääntelyn puutteista, Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, 28–31.

ole yhtä helppoa kaikille. On huomattu, että osa asiakkaista tarvitsee apua päästäkseen oikeuksiinsa.<sup>4</sup> Suunnitteilla onkin esimerkiksi henkilökohtaisia neuvojia, *case manager*ja, auttamaan asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisessa.<sup>5</sup> Vaikka sosiaalivakuutuksen tyyppillisiä piirteitä onkin juuri se, ettei yksilöiden henkilökohtaisia ominaisuuksia tarvitse ottaa huomioon korvauserusteita arvioitaessa (Helne 2004, 233), oikeuksiin pääsyssä henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on väliä myös sosiaalivakuutus-tyyppisissä etuuksissa. Moni asiakas tarvitsee apua harkintaansa.

Puhdas ”valinnanvapaus” on yhä useammin perusteluna uudistuksille ja tavoitteena itsessään, kuten vaikkapa palveluseteleiden kohdalla tai vanhusten asumispalveluja pohdittaessa. Valinnanvapaus tarkoittaa asiakkaan mahdollisuutta harkita eri vaihtoehtojen välillä. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) lain suoranaisiksi tarkoitukseksi kerrotaan 1 §:ssä ”lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia”.<sup>6</sup> Valinnanvapauden uskotaan tuovan mukanaan laadukkaampia palveluita ja parempaa saavutettavuutta ja sitä kautta palveluseteleiden arvioidaan edistävän yhdenvertaisuutta. Ajatellaan, että asiakkaiden mahdollisuudet omakielisiin palveluihin paranisivat tai jonot lyhenisivät. Toisaalta palveluseteliuudistusta perustelevassa hallituksen esityksessä todetaan, että näiden tavoitteiden saavuttaminen on kiinni siitä, millaisia ratkaisuja setelin käytöstä kussakin kunnassa tehdään (HE 20/2009, 19). Ei olekaan itsestään selvää, että kuntiin syntyy ruotsin, saamen tai somalinkielisiä yksityisiä palveluita tai että syrjäisissä kunnissa ylipäätään on yksityisiä palveluntarjoajia. Kun palvelusetelin asiakkaan maksettava osa saa nykyään olla kunnan palvelujen asiakasmaksua suurempi, palvelusetelit voivat myös kasvattaa eriarvoisuutta sitä kautta, että palvelusetelijärjestelmän peräänkuuluttama valinnanvapaus jää vain varakkaiden vapaudeksi valita.

Palvelusetelilain perusteluissa todetaan aivan oikein, että valinnanvapaus on mahdollista vain niille asiakkaille, jotka ovat joko itse riittävän kyvykkäitä tai joilla on riittävän kyvykkäitä ja hyväkuntoisia omaisia (HE 20/2009, 20). Tätä on yritetty korjata: Palvelusetelilain 8 §:n mukaan kunnan tulisi korottaa palvelusetelin arvoa sellaisissa tapauksissa, joissa palvelusetelillä hankittava palvelu olisi muuten liian kallis palveluntarvitsijalle. Tavoitteena on mahdollistaa palvelusetelien käyttäminen myös vähävaraisille ja varmistaa, etteivät maksut siirrä palveluja tarvitsijoiden tavoittamattomiin (HE 20/2009, 30). Kun asiakas ja potilas voi aina myös valita kunnan palvelun eikä hänen pitäisi jäädä ilman palve-

4 Ks. esim. Salmelainen ym. 2005, jossa osoitettiin eläkkeen saajan hoitotuen alikäyttö – moni suurempaan tukeen oikeutettu ei hakenut etuutta – tai Tervola ym. 2011, jossa kuvataan asiakkaita, joilla on monta asiaa hoidettavana ja joiden asianhoitokyky on heikko.

5 Asiakkuudenhallinta-hanke, KYKY-hankkeet kuntoutusetuuksissa, ks. <http://www.kela.fi/tyokyky>.

6 Ks. myös esim. HE 20/2009, 16 tai terveydenhuoltolain perustelut HE 90/2010, 74.

lua vaikka ei palveluseteliä haluaisikaan, pelkkä palvelun saamisen turvaaminen ei perustele pykälää. Valinnanvapaus halutaan ulottaa myös vähävaraisille. Eri asia sitten on, miten halukkaasti kunnat ovat tähän mahdollisuuteen tarttuneet.

Kunnallisista terveydenhuollon maksuista on säädetty kalenterivuositainen enimmäissumma, ns. omavastuukatto, jonka ylittymisen jälkeen henkilö saa terveydenhuoltopalvelut yleensä maksutta. Palvelusetelin omavastuuosuutta ei voida laskea mukaan tähän summaan. Tämä puolestaan ei edistä yhdenvertaisuutta – vähävaraiselle, paljon terveydenhuollon palveluja käyttävälle omavastuukaton täytyminen on tärkeä etu. Tämä ohjaa vähävaraisia valitsemaan mieluummin kunnan palvelut esimerkiksi fysioterapiassa, sillä terveyskeskuksessa tai sairaalassa hänen maksamansa asiakasmaksu lasketaan mukaan hänen vuosittaiseen omavastuuosuuteensa. Silloin kun palvelusetelin omavastuuosuus määräytyy tulosidonnaisesti, otetaan palveluntarvitsijan varallisuus toki huomioon.<sup>7</sup> Olisikin kohtuullista, että palvelusetelistä henkilön maksama osuus otetaan huomioon vuosittaisessa omavastuuosuudessa kunnan vastaavan palvelun asiakasmaksun verran. Mikäli potilas haluaa hankkia omalla kustannuksellaan parempaa palvelua kuin hän voi saada kunnallisessa terveydenhuollossa, sen hankkiminen jäisi potilaan oman harkinnan varaan eikä sitä tuettaisi yhteiskunnan varoilla. Joka tapauksessa palveluseteli lisää asiakkaan mahdollisuuksia harkita, miten tai ainakin missä hänen palvelunsa tuotetaan.

Sosiaali- ja terveysturvan markkinoistumisessa on tavallisesti kysymys myös yksityisoikeudellisten normien soveltamisalan kasvamisesta julkisoikeuden kustannuksella. Silloin – yksityisoikeuden logiikan mukaisesti – yksilön harkinnan mahdollisuudet kasvavat. Yksityisoikeudessa harkintavalta ei yleensä tarvitse erityistä legitimointia, toisin kuin julkisoikeudessa, jossa harkintavalta edellyttää aina nimenomaista perustetta laissa. Siksi yksityisoikeudellinen harkinta jää usein näkymättömäksi. (Bell 1992.) Markkinoistamisen mukanaan tuoma yksityisten palvelutarjoajien lisääntyminen kasvattaa asiakkaan oman harkinnan mahdollisuuksia. Yksityisten palvelujen ostaja tekee valintansa oman harkintansa mukaan: ostaja harkitsee itse, millaista palvelua tarvitsee, minkä palveluntarjoajan valitsee ja millaisen kauppasopimuksen laatii. Sama logiikka ulottuu myös julkisiin palveluihin etenkin silloin, kun ne on järjestetty palvelusetelillä. Vaikka palvelusetelin saanut asiakas ei voi itse harkita, minkä palvelun hankkii, hän kuitenkin valitsee palveluntarjoajan ja ostaa palvelut yksityiseltä ja on siltä osin yksityisoikeuden – esimerkiksi kauppaoikeuden ja kuluttajaoikeuden – piirissä. Palveluseteliuudistuksen yksi julkilausuttu tavoite onkin ollut myös lisätä yrittäjyyttä ja työllisyyttä (HE 20/2009, 16). Myös sopimuksellisuuden lisääntyminen

7 Hallituksen esityksessä palvelusetelin omavastuun jättämistä pois maksukattolaskelmista ei perustella. Palveluseteliselvityksestä (STM 2008:32) annetuissa lausunnoissa arvoiteltiin mm. tätä. (HE 20/2009, 21–22.)

voidaan lukea markkinoistumisen piiriin. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että sosiaaliturvaa järjestetään hallintopäätösten sijaan sopimuksin. Kun valitaan sopimus välineeksi, asiakkaan oletetaan pystyvän harkitsevan sopimusehtoja itse (Kalliomaa-Puha 2012; Kotkas 2012).

Maahanmuuttajia kotoutettaessa, syrjäytymisestä puhuttaessa ja työttömyysturvaa suunniteltaessa keskustellaan yhä useammin myös aktiivoinnista (ks. esim. Palolan ja Karjalaisen artikkelit tässä teoksessa). Etuuksien saamisen ehdoksi halutaan asettaa velvoite olla aktiivinen. Aktiivisuus edellyttää kykyä tehdä valintoja, kykyä määrätä itsestään, kykyä harkita itse. Sosiaalioikeudellisen lainsäädännön uudistuksissa on vahvistettu asiakkaiden tiedonsaantimahdollisuuksia, itsemääräämistä ja autonomiaa sen sijaan, että luotaisiin uusia oikeuksia palveluihin tai etuuksiin. Itsemääräämistä edistävien normien voidaan katsoa kertovan lainsäätäjän halusta aktivoida kansalaisia. (Kotkas 2009.) Voidaan väittää, että yksilöllisiä oikeuksia ja velvollisuuksia korostava kansalaisuuskäsitys on vienyt tilaa universaaleihin sosiaalisiin oikeuksiin perustuvalta kansalaisuuskäsitykseltä (Häikiö ym. 2011). Tämän tyyppiset normit, joissa aktiivisuus on etuuden tai palvelun saamisen edellytys, voidaan nähdä myös kasvavana kontrollina.<sup>8</sup> Asiakkaan kykyyn kotoutua, hakea töitä tai opiskelupaikkaa omatoimisesti ei luoteta. Kaikki uudet trendit eivät lisääkään asiakkaan itsemääräämisoikeutta, vaan ennemminkin mukana on paternalismia – varmaan myös utilitarismia – kuin itsemääräämisoikeuden kunnioitusta.

Asiakkaan oman arvion arvostamiseen liittyy myös keskustelu asiakkaaseen luottamisesta. Moni sosiaalietuus – etenkin rahaetus – on kovin tiukasti valvottu. Asiakkaan sanaan ei luoteta, vaan asiakkaan kertomuksen tueksi vaaditaan erilaisten asiakirjojen todistusvoimaa. Esimerkiksi asumistukea saa ainoastaan vuokrasopimusta, talonkirjoja ja vuokratuiteja vastaan. On selvää, että yhteisten verorahojen jakamisessa on oltava huolellinen, mutta todistelu siitä, jakavatko asunnossa asuvat muutakin kuin vuokran – toisin sanoen, kuuluvatko he samaan ruokakuntaan, jolloin asumistuen tarvekin arvioidaan kaikkien ruokakuntaan kuuluvien lukumäärän mukaan – on joskus hyvin kiusallista, vaikeaa ja mahdotontakin. Tässä olisi viisainta luottaa asiakkaiden kertomukseen (ks. lähemmin esim. Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010). Monelta osin asiakkaaseen luotetaankin entistä enemmän. Esimerkiksi eläkettä saavan hoitotueksi ei enää edellytetä sairauden aiheuttamien lisääntyvien kulujen osoittamista kuiteilla, kun tiedetään, että tietyt sairaudet ovat omiaan aiheuttamaan lisäkuluja. Tavoite yksinkertaistaa menettelytapoja edellyttää usein yksinkertaisesti luottamusta asiakkaan kertomaan. Hoito- ja huoltosuhteissa luottamus on koko suhteen toimivuuden edellytys. Luottamus onkin ikään kuin esiaste asiakkaan harkinnalle.

8 Ks. Helne 2004; Julkunen 2006; Kotkas 2012. Ks. aktiivoinnista työttömien osalta Pajukoski 2012.

Jotta voidaan uskoa jokin asia asiakkaan harkittavaksi, täytyy luottaa asiakkaan kykyihin harkita viisaasti.

Toisaalta asiakkaalla on oikeus olla myös vähemmän viisas, irrationaalinen. Tavallaan tässäkin on kysymys luottamuksesta. Toisen näkökulmasta irrationaalinen mielipide, voi olla asian harkitsijan taustatiedoin ja tämän elämäntilanteessa täysin rationaalinen. Jokaisella on myös aina oikeus harkita, kieltäytyäkö rahaetuuksista, sosiaalihuollosta ja terveydenhoidosta – ellei ole menettänyt kykyään harkita asioita.<sup>9</sup> Tätä optiota käyttää moni ihminen, joka haluaa pärjätä itse, ilman apua.

Näyttää siis siltä, että harkintaa käyttävät lainsäädännön joustavoittamiskeinona niin ammattilaiset kuin asiakkaatkin. Seuraavassa kappaleessa pohditaan, miten asiakas voi toteuttaa harkintaa.

## Yksin vai yhdessä?

Lainsäädännössä jätetään tilaa asiakkaan eriasteiselle harkinnalle. Silloin kun asiakkaalla on mahdollisuus harkintaan, sitä on jätetty asiakkaalle joko yksin tai yhdessä viranomaisen kanssa käytettäväksi. Voisi ajatella, että harkinta olisi jaettavissa kolmella tavalla tehtäväksi: viranomaisen yksin käyttämä harkinta, viranomaisen ja asiakkaan yhdessä harkitsevat asiat ja asiakkaan kokonaan yksin käyttämä harkinta (ks. Valokivi tässä teoksessa). Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että näin jyrkkiä rajoja ei juridisesti voi vetää. Harkinnalle on asetettu aina rajoitteita, jotka tuovat edellä mainitut kolme kategoriala lähemmäs toisiaan (ks. harkinnan rajoista Kotkaksen artikkeli tässä teoksessa). Viranomaisen ei pitäisi voida käytännössä koskaan päättää asiaa täysin yksin, asiakasta kuulematta tai pyrkimättä selvittämään tämän tahtoa – vaikka siltä voi välillä asiakkaasta tuntua (ks. Valokiven artikkeli tässä teoksessa)!

## Asiakas ja potilas harkitsee yksin

Harkinnan jättäminen kokonaan asiakkaalle on harvinaista. Tähän kategoriaan voi lukea palvelusetelit – vaikka silloinkin asiakas saa valita ainoastaan niiden palveluntarjoajien joukosta, jotka kunta on hyväksynyt (palvelusetelilaki 4 §). Asiakkaan omaa harkintaa rajoittaa myös palvelusetelin käyttötarkoitus – seteliä saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin se on annettu.

<sup>9</sup> Ks. ns. kelpoisuuksista Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 133– ja tahdon vastaisesta hoidosta esim. Tuori ja Kotkas 2008.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2010:10 omaishoitoperheelle oli annettu palveluseteleitä omaishoitajan loman järjestämiseksi. Perhe olisi halunnut käyttää setelit hoidettavan lääkärimaksuihin sekä kampaamo- ja parturipalveluihin. Perheen mielestä nämä olisivat olleet varsinaista lomitusta tehokkaampi tapa ylläpitää perheen jaksamista. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei lomitukseen annettuja palveluseteleitä voitu käyttää muuhun kuin juuri myönnettyyn tarkoitukseen eli vapaapäivän toteuttamiseen.

Sen sijaan vammaisetuksissa ja eläkettä saavan hoitotuessa tuen saaja voi vapaasti päättää, miten hän saamansa etuuden käyttää vai jättääkö käyttämättä. Tuet on tarkoitettu sairaudesta tai vammasta aiheutuneiden haittojen räsituusta vähentämään: esimerkiksi eläkettä saavan hoitotuki on tarkoitettu vammaiselle tai pitkäaikaisesti sairaalle eläkeläiselle, jonka toimintakyky on heikentynyt vähintään vuoden ajan ja jolle sairaus tai vamma aiheuttaa viikoittain avuntarvetta, ohjauksen ja valvonnan tarvetta tai erityiskustannuksia (laki vammaisetuksista 570/2007 9 §). Mutta sitä, mihin asiakas saamansa tuen käyttää, ei (enää) kontrolloida.<sup>10</sup>

Hoitopaikan valinnassa potilaalla on myös aito valinnan mahdollisuus. Uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010) korostaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeisyyden tärkeyttä (2 §, kohta 4) ja siinä useita kohtia, jossa korostetaan sekä asiakkaan omaa valintaa että asiakkaan mielipiteen ottamista huomioon. Potilaan valinnanvapauden lisäämisellä tavoitellaan potilaan mahdollisuutta tosiasiallisesti vaikuttaa palveluketjuunsa (HE 90/2010, 74). Lain 47 ja 48 §:ssä potilaalle annetaan mahdollisuus valita oma terveysasemansa. Valinnanvapaus ulottuu myös oman kotikunnan ulkopuolelle<sup>11</sup>. Laissa on otettu huomioon, että suosittu terveysasema saattaa ruuhkautua. Silloinkin asiakas voi harkita, ottaako hän mahdollisista ruuhkista huolimatta toivomansa terveysaseman omakseen vai valitseeo sittenkin toisen. Punninta siitä, kumpi on tärkeämpää – nopeus vai toivottu laatu, läheisyys, miellyttävä ja taitava tai tuttu henkilökunta – jää potilaalle. (HE 90/2010, 142–143.) Kun valitaan erikoissairaanhoidon palveluja, valinta on tehtävä yhdessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa. Potilaalla on myös sitten mahdollisuus valita – tosin toimintayksikön tarkoituksenmukaisen toiminnan järjestämisen rajoissa – häntä hoitava terveydenhuollon ammattihenkilö (49 §). Potilaan valinnanvapaus on laajenemassa koko EU:n kattavaksi. (Ks. lähemmin Tuovinen 2012 ja laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta 1201/2013.)

10 Toki silloin, kun tukea on myönnetty erityiskustannusten perusteella, tuen jatkuminen edellyttää näiden kustannusten jatkumista.

11 Vuoden 2014 alusta lukien valinta-alueena on koko maa.

## Yhdessä harkitseminen on pääsääntö

Viranomaisen harkintavaltaa suhteellistaa tehokkaasti yksi hyvän hallinnon perussäännöistä: Asianosaiselle on varattava mahdollisuus sanoa mielipiteensä ennen asian ratkaisemista (hallintolaki 34.1 §, perustuslaki 21.2 §). Kuuleminen on tehtävä silloinkin, kun varsinainen harkintavalta on täysin viranomaisella, vaikka viranomaisen harkintavalta olisi tapauksessa varsin laaja, olipa päätös asiakkaalle myönteinen tai kielteinen. Viranomainen ei siis voi päättää asiaa varamatta asianosaiselle tilaisuutta kertoa kantaansa. Asianosaiselle on myös aina annettava mahdollisuus tutustua niihin asiakirjoihin, joiden perusteella päätöstä ollaan tekemässä (hallintolaki 34.1 §). Kuuleminen onkin tärkeä oikeusturvan tae. Tasapuolisuuden varmistamiseksi asianosaisella on oltava samat tiedot kuin päätöksen tekijällä. (Mäenpää 2011, 216–217.)

Tasapuolisuuden vaatimus kohdistuu luonnollisesti myös mahdolliseen muutoksenhakuvaiheeseen. Esimerkiksi tapauksessa HAL vs. Finland 38267/97 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin moitti Suomea siitä, että asiakkaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rikottiin, kun asiakkaalle ei ollut annettu riittävästi tietoa sairaskorvauksiasiassaan eikä päätöstä ollut perusteltu riittävästi.

Tämä hallintolaissa todettu yleinen sääntö saa vielä erityistä vahvistusta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Lain potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki 785/1992) 6 §:n mukaan ”potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.” Potilaslaki korostaa potilaan tahdon selvittämistä ja hoidon antamista siten, että potilas voi siihen suostua. Uudemmassa sosiaalihuollon asiakaslaissa asia sanotaan vielä selvemmin: ”– asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä –.” (8 §).

Ja jotta vapaus valita ja määrätä itsestään olisi mahdollista, asiakkaalle ja potilaalle on annettava tietoa eri hoitovaihtoehdoista hänelle ymmärrettävällä tavalla (potilaslaki 5 §; asiakaslaki 5 §). Vastaavasti hallintolaki velvoittaa neuvomaan ja käyttämään sellaista kieltä, jota asiakas ymmärtää (8 §, 9 §). Tarvittaessa voidaan järjestää tulkittamista ja asiakirjojen kääntämistä kielelle, jota asiakas ymmärtää (hallintolaki 26 §). Sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävät hoito- ja palvelusuunnitelmat (asiakaslaki 7 §, potilaslaki 4a §) voidaan myös nähdä nimienomaan itsemääräämisoikeuden toteutumista varmistaviksi (Kotkas 2009, 213). Säännökset korostavat, miten suunnitelmat on tehtävä yhdessä asiakkaan ja potilaan kanssa.

Erityisesti sosiaalisista rahaetuuksista päätettäessä kuulemisen merkitystä vähentää se, että asia tulee vireille asiakkaan hakemuksesta ja etuutta hakiessaan asiakkaalla on mahdollisuus kertoa kantansa asiaan samoin tein hakemukses-

saan ja sen mahdollisissa liitteissä (Tuori ja Kotkas 2008, 331). Kelan hoitamassa toimeentuloturvassa kuuleminen tulee tärkeäksi erityisesti silloin, kun Kela hankkii itse lisäselvitystä, kuten täydentävän lääkärinlausunnon tai vastaavan asiantuntijaselvityksen. Tosin tällöinkin kuuleminen voi olla tarpeetonta, jos viranomaisen hankkima lisätieto on sellaista, joka on jo asiakkaan tiedossa tai vähintään helposti hänen saatavissaan (Tuori ja Kotkas 2008, 331–332).

Jos asiakkaana on vajaavaltainen aikuinen, tämän tahdon selvittäminen voi olla haastavaa. Esimerkiksi dementia, kehitysvamma, päihdeongelma tai mielenterveysongelmat eivät kuitenkaan tarkoita lupaa toimia paternalistisesti, vaan ennemminkin velvoittavat näkemään ylimääräistä vaivaa ihmisen toiveiden selvittämiseksi silloin, kun se on mahdollista. Hallintolaissa tuodaan esiin vajaavaltainen aikuisten oikeus käyttää itse puhevaltaansa aina silloin, kun hän ”kykenee ymmärtämään asian merkityksen” (14 §). Kun asiakkaana on lapsi, tämän asioista huolehtii huoltaja, tavallisesti isä tai äiti. Lapsen toivomukset ja mielipiteet on kuitenkin otettava huomioon ”hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla” (asiakaslaki 10 § ja vastaavasti potilaslaki 7 §). Tavallisesti 12-vuotiaan voidaan olettaa osaavan ottaa kantaa omien asioidensa hoitamiseen. Kelan toimeenpaneman toimeentuloturvan osalta hallintolaissa säädetään, että 15 vuotta täyttäneellä on oikeus itse käyttää puhevaltaansa asiassa, joka koskee lapsen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta, vaikka huoltajillakin on vielä puhevalta (hallintolaki 14 §). 15-vuotias voi siis hakea itsekkin Kela-korttia tai etuutta. Nuorempikin lapsi voi saada tietoa omista Kela-asioistaan. Kelan sisäisissä ohjeissa 12-vuotiaasta pidetään yleensä kypsänä saamaan omat tietonsa.

Asiakkaan ja potilaan kannan selvittäminen on katsottu niin tärkeäksi, että jos asiakas tai potilas ei kykene itse kertomaan kantaansa, tulee tämän puolesta kuulla hänen edustajaansa asiakkaan ja potilaan kannan selvittämiseksi. Vajaa-kykyisen aikuisen tahto on pyrittävä selvittämään tarvittaessa yhteistyössä hänen laillisten edustajiensa, kuten perheenjäsenten tai muiden läheisten ihmisten, kanssa (asiakaslaki 9 § ja potilaslaki 6 §). Eli silloinkaan, kun asiakas ei itse pysty kertomaan tahtoaan, ei asian selvittämistä saisi jättää kesken, vaan asiakkaan oletettua tahtoa tulisi selvittää hänen lähipiirinsä kanssa. Esimerkiksi dementoituneen vanhuksen toiveista voi tietää hänen lapsensa, vaikeasti vammautuneen ihmisen ajatuksia saattaa kyetä parhaiten tulkitsemaan hänen ystävänsä ja lapsen parhaan pysty tavallisesti arvioimaan luotettavimmin tämän vanhemmat.

Edustaja onkin tavallisesti lähiomainen, kuten puoliso, vanhempi tai lapsi. Tavoitteena on tässäkin asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen. Ideana on selvittää läheisten avulla, mitä asiakas tai potilas olisi toivonut tehtävän – mitä tämä olisi valinnut, jos ”kykenisi terveesti tekemään ja ilmoittamaan päätöksensä” (HE 185/1991; ks. myös HE 137/1999). Kelan hoitamia etuuksia haettaessa asiakas voi käyttää avustajaa joko tukenaan tai hän voi valtuuttaa jonkun edustamaan itseään (hallintolaki 12 §). Oletus on, että

asiakkaan kanta välittyy tämän edustajan kautta. Kuten edellä todettiin, Kelan hoitamia toimeentuloturvaetuuksia ratkaistessa asiakkaan kanta on tavallisesti tullut esille jo hakemuksessa eikä erillistä kuulemistä enää tarvita. Jos asiassa on tarpeen vielä erikseen kuulla asiakasta, on hallintolain 35 §:n mukaan syytä kuulla silloin sekä edustajaa, edunvalvojaa ja huoltajaa että asiakasta itseään. Toki on myös tapauksia, joissa asiakkaan kuuleminen ei onnistu. Esimerkiksi vaikeasti dementoituneen ihmisen kuuleminen voi olla joko turhaa tai hidastaa hänen etunsa saamista merkittävästi (ks. poikkeuksista kuulemisvelvoitteeseen hallintolaki 34.2 §). Silloin pelkän edustajan kuulemisen täytyy riittää.

Ellei läheisiä ole, asiakkaalle tai potilaalle voi olla tarpeen määrätä edunvalvoja. Vaikka holhoustoimilain (442/1999) mukaan edunvalvoja pitää huolta tavallisesti taloudellisista asioista, edunvalvojalle voidaan antaa tehtäväksi huolehtia ja päättää myös päämiehensä – kuten edunvalvonnan tarpeessa olevaa kutsutaan – henkilökohtaisista asioista, kuten tämän hoidosta ja huollosta (29 §). Edunvalvojan tulee joka tapauksessa aina huolehtia, että päämies saa tarpeellisen hoidon ja huollon (42 §). Määrätty edunvalvoja voi päättää päämiehensä puolesta sellaisista asioista, jotka on erikseen määrätty hänen hoidettavikseen ja asiakkaan toimivaltaa rajoitettu. Mutta jos asiakas kykenee ymmärtämään asian, on tämän tahtoa noudatettava (hallintolaki 15 §). Edunvalvojan tuleekin aina toimia – mikäli mahdollista – asiakkaansa toiveiden mukaan ja kuulla itse asiakastaan ennen omaa päätöksentekoaan (holhoustoimilaki 43 §).

Entä silloin, kun asiakkaalla on useita edustajia ja heidän mielipiteensä ovat keskenään ristiriidassa? Tällaiset tilanteet eivät ole kovin epätavallisia esimerkiksi silloin, kun iäkkään vanhemman lapsilla on keskenään erilaiset käsitykset siitä, mitä isä tai äiti tahtoi. Tällöin viranomaisen tulisi punnita eri vaihtoehtoja ja valita niistä se, joka on eniten asiakkaan tai potilaan edun mukainen (potilaslaki 6.3 §; sama kanta on otettu Kelan etuusohjeissa). Viime kädessä asiakkaalle tai potilaalle voidaan hakea edunvalvoja toimimaan omaisten erotuomarina.

Kun asiakkaan tai potilaan puolesta harkitsee ja päättää edustaja, täytyy tälle antaa salassapitosäännösten estämättä samat tiedot kuin asiakkaalle tai potilaalle itselleenkin (asiakaslaki 11 §; potilaslaki 9 §; laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 11 §).

Viranomaisen on myös aina päätöstä tehdessään otettava huomioon asiakkaan etu. Esimerkiksi asiakaslain 4 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkiелensä ja kulttuuritaustansa ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Vastaavasti potilaslain 3 §:n mukaan potilaan hoito on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan sekä että hänen äidinkiелensä ja kulttuurinsa ja yksityiset tarpeensa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon hänen hoitoaan järjestettäessä.

Asiakkaan etu näkyy myös sosiaalivakuutuksen toimeenpanossa periaatteena, jonka mukaan punnintatilanteissa on valittava asiakkaan edun mukainen ratkaisu (Tuori ja Kotkas 2008, 161). Periaate on kirjattu Kelan ohjeisiin ja on myös etuusratkaisijoiden tuntema (ks. lähemmin Kalliomaa-Puhan ja Kotkaksen artikkeli tässä teoksessa).

Viranomaisen tulee siis silloinkin, kun se käyttää harkintaa yksin, ikään kuin asettua asiakkaan tai potilaan asemaan ja pohtia, mikä tämän mielipide on ja miten tämän edut parhaiten tavoitettaisiin. Asiakkaan tai potilaan tahdon selvittäminen edellyttää tämän kanssa – tai tämän edustajansa kanssa – keskustelua tai toimeentuloturvasa tavallisesti asiakkaan mielipiteen selvittämistä asiakirjojen avulla. Yhteinen keskustelu onkin jo aika lähellä yhteistä harkintaa, vaikka muodollinen päätösvalta säilyykin viranomaisella.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös huolehdittu ihmisten mielipiteiden selvittämisestä yleisemmällä tasolla. Terveydenhuoltolain 34 §:n mukaan kuntien on laadittava vuosittain terveydenhuollon järjestämissuunnitelma ja arvioitava sen toteutumista. Vastaavasti sosiaalihuollon järjestämisasetuksessa (607/1983) edellytetään keinoja osallistaa asiakkaat sosiaalihuollon järjestämiseen (5 §). Kohdat korostavat yleistä osallistumista ja demokratiaa. Osallistuminen on toki edustuksellista. Säännökset toteuttavat osaltaan käytännössä perustuslain 14 § velvoitetta edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksen tekoon.

Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat myös muut reunaehdot, kuten yksittäisten lakien kriteerit, yleensä ihmis- ja perusoikeudet, hyvän hallinnon periaatteet tai ammattietiikka. Moraalisten ja eettisten punnintojen on todettu olevan varsin merkittäviä harkinnan osatekijöitä (Hawkins 1992, 43). Sosiaali- ja terveyssektorilla eettisiä normeja on myös kirjattu näkyville. Esimerkiksi Lääkärin eettisissä ohjeissa korostetaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja potilaan tahdon selvittämistä:

”Lääkäri älköön käyttäkö arvoaltaansa siten, että potilaan oikeus määrätä itsestään joutuu uhanalaiseksi. Silloinkin kun potilas ei pysty ilmaisemaan tahtoaan, on lääkärin velvollisuutena toimia potilaan parhaaksi.

Jos lääkäri joutuu tutkimus- tai hoitopäätöksissään toimimaan potilaan tahdosta riippumatta, on päätösten aina perustuttava lääketieteellisiin syihin.” (Lääkärin eettiset ohjeet 1988, kohta IV.)

Sosiaalityöntekijöiden eettisissä periaatteissa korostetaan vastaavasti ammattilaisen velvollisuutta ottaa asiakkaiden erityisyys ja itsemääräämisoikeus huomioon. Kansainväliseen ammattiohjeistukseen (IFSW:n ja IASSW:n ammatteettinen periaatekannanotto) perustuvissa sosiaalialan ammattilaisten eettisissä ohjeissa itsemääräämisoikeudesta todetaan:

”Ammattilaisen on omista arvoistaan ja elämänvalinnoistaan riippumatta kunnioitettava ja edistettävä asiakkaansa oikeutta tehdä omat valintansa edellyttäen, että tämä ei uhkaa muiden oikeuksia tai oikeutettuja etuja. Täysvaltainen asiakas on vastuussa omista valinnoistaan ja niiden seurauksista.” (Arki, arvot, elämä ... 2005, 8.)

287

Ohjeet korostavat asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumista myös osallisuuden kautta:

”Ammattilaisen on edistettävä asiakkaansa sen kaltaista osallisuutta, joka lisää hänen mahdollisuuksiaan vaikuttaa elämäänsä koskeviin päätöksiin ja toimiin.

Ammattilaisen on työssään keskityttävä asiakkaansa ja häntä ympäröivän yhteisön vahvuuksien löytämiseen ja vahvistamiseen. Pyrkimyksenä on parantaa asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.” (Arki, arvot, elämä ... 2005, 8.)

Myös näillä ns. pehmeillä sääntelykeinoilla voi olla suuri vaikutus hoiva- ja hoitotyön arkeen. Niillä voi olla suuri merkitys siihen, miten lain normit, periaatteet ja ohjeet ovat siirtyneet käytännön työhön ja millaisiksi käytännöt ovat muodostuneet. Vanhat käytännöt voittavat usein uudet normit.<sup>12</sup>

Asiakkaan ja potilaan mielipiteillä pitäisi siis olla merkitystä niin sosiaalihuollossa, terveydenhuollossa kuin toimeentuloturvaan toimeenpantaessa. Arkitodellisuus ei tosin aina näytä vastaavan hienoja tavoitteita ja periaatteita. Yhdessä harkitseminen, kuulluksi tuleminen, tuntuu asiakkaista usein kuolleelta kirjaimelta, kuten Heli Valokiven esimerkit tässä teoksessa osoittavat. Asiakkaat kokivat monen asian olevan ainoastaan viranomaisen yksinomaisessa harkinnassa, vaikka niissäkin asiakkaita olisi pitänyt vähintään kuulla. Joskus voi tosin olla kysymys myös siitä, että asiakkaan mielipiteiden kyseleminen luo liikoja toiveita ratkaisun myönteisyydestä. Kielteisten päätösten perusteleva huolella ja selkeästi voi vähentää tätä tunnetta kuulematta jäämisestä. Kuuleminen ja asiakkaan ja potilaan tahdon selvittäminen tai asiakkaan ja potilaan edun punnitseminen ei tarkoita välttämättä sitä, että tehdään, kuten asiakas tai potilas tahtoo.

Terveydenhuollossa harkinta on pysynyt tiukasti terveydenhuollon ammattihenkilöiden hyppysissä. Esimerkiksi hoitotakuista säädettäessä hallituksen esityksessä todetaan ykskantaan: ”Hoidosta päättää edelleenkin, samoin kuin nykyisin, terveydenhuollon ammattihenkilö, viime kädessä lääkäri tai hammaslääkäri” (HE 77/2004, 1). Kun puhutaan varsinaisesta hoidosta, potilaan oma harkinta typistyy ainoastaan hoidosta kieltäytymiseen tai on mahdollista

12 Ks. esimerkiksi Sinko 2004, 95–97 lastensuojelusta tai Van Aerschot 1996, 285, 278 toimeentulotuesta.

vain yhdessä terveydenhuollon ammattihenkilön kanssa tilanteissa, joissa hoitovaihtoehtoja on.

Usein tilanne on pitkälti sama myös sosiaalihuollossa. Tästä kertoo vaikkapa Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, jossa todettiin, että vaikka toivottiin maksusitoumuksen antamista yksityiseen palvelutaloon, kunta saattoi järjestää vanhuksen hoidon jollain toisella tavalla (EOA 31.3.2006 Dnro 1922/4/04). Vastaavasti tapauksessa KHO 22.9.2000 T 2366 todettiin, ettei kunta ollut velvollinen korvaamaan henkilön itse hankkimaa päihdekuntoutusta, vaikka hän olikin kiistatta kuntoutuksen tarpeessa ja annettu kuntoutus oli ollut hyvää ja tuloksellista. Kunnalla säilyy oikeus esimerkiksi täyttää ensin omat hoitopaikkansa ja järjestää palvelut esimerkiksi taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla.

## Onko asiakas oikeassa?

Voidaan väittää, että asiakkaan harkinnan paikat ovat kasvaneet. Nykyinen sosiaali- ja terveysturvalainsäädäntö korostaa asiakkaan mielipiteen merkitystä ja sitä, että asiakas on oman elämänsä ja tilanteensa paras asiantuntija, kuten edellä esitellyt asiakaslaki ja potilaslaki sekä hallintolaki osoittavat. Asiakkaalle annetaan myös aidosti mahdollisuus valita itse esimerkiksi palvelusetelillä ostamansa palvelu tai mieluinen terveyskeskus. Silloin asiakkaalla on paitsi mahdollisuus harkita asiaa myös käyttää valtaosa valitessaan itselleen sopivien palvelu. Asiakas harkitsee aina yksin, hakeeko hän ylipäänsä apua – palvelua, hoitoa, rahaetuutta. Tämän jälkeen hänellä pitäisi aina olla vähintään mahdollisuus vaikuttaa palveluunsa tai etuuteensa eli harkita asioita yhdessä viranomaisen kanssa, silloinkin kun viranomaisella on varsinainen harkinta- ja päätösvalta.

Vaikka harkinta tuo järjestelmään kaivattua joustoa, sillä pelätään myös olevan huonoja puolia: harkintavalta saattaa mahdollistaa vallan väärinkäytön ja epäyhdenvertaisen kohtelun, sallia lipsumisen yhteisesti sovituista periaatteista tai vähentää ratkaisujen ennustettavuutta (Schneider 1992; Hawkins 1992, 5). Mutta silloin, kun harkitsijana on asiakas, näistä huonoista puolista ei tarvitse välittää. Asiakkaan on mahdollista – ja syytäkin – harkita asiaa ainoastaan omasta näkökulmastaan käsin. Harkinnassa on huolestuttanut myös se materiaali, jonka varassa harkintaa tehdään. Harkitsija kun voi ottaa harkintansa pohjaksi tietoja, joiden relevanssi, todenperäisyys tai tarkkuus ei kestäkään päivänvaloa (Hawkins 1992, 16). Kun harkitsija on viranomainen, harkinnan perusteiden tulisi – ainakin pääosin – näkyä päätöksen perusteluissa. Silloin väärät tiedot tulevat näkyviksi ja ne on mahdollista muutoksenhaussa oikaista. Mutta silloin, kun harkitsija on asiakas, väärät tiedot harkinnan pohjana näkyvät huonommin. Asiakkaalla

on myös huonommat mahdollisuudet tarkistaa tietojaan kuin viranomaisella. Asiakkaat voivat hankkia tietoja epäluotettavista lähteistä harkintansa tueksi. Huolestuneita ollaan oltu esimerkiksi potilaiden tiedonlähteistä.

Samalla asiakkaalta myös edellytetään taitoa tehdä viisaat valinnat sekä erimittaista sitoutumista valintoihinsa. Selvää on, etteivät kaikki sosiaaliturvan tarpeessa olevat asiakkaat tai potilaat pysty tällaisia valintoja tekemään (ks. Valokiven artikkeli tässä kirjassa ja esim. Julkunen 2006, 182–185; Kotkas 2009, 221–224; Zechner 2010, 96; Kalliomaa-Puha 2012). Silloin asiakkaan puolesta harkitsevat omaiset tai edunvalvojat. Kaikilla ei ole pystyviä omaisia tai edunvalvojiakaan – ja jo valmiiksi kovasti työllistettyjen julkisten edunvalvojien työtaakan kasvattaminen sosiaaliturva-asioilla ei lupaa hyvää. Asiakkaan lisääntyvän harkinnan riskinä onkin asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuuden heikentyminen (Häikiö ym. 2011, 244). Asiakas ei siis aina ole oikeassa, mutta järjestelmä tarjoaa asiakkaan tueksi niin ammattilaisen kuin edunvalvojenkin tuen. Ja vaikka harkintavalta on ammattilaisella, harkinnassa on aina otettava huomioon asiakkaan ja potilaan mielipide ja etu.

## Lähteet

Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Helsinki: Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, 2005.

Bell J. Discretionary decision-making. A jurisprudential view. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 295–329.

Faurie M, Kalliomaa-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U, Kangas O, toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 2010: 28–61.

Hawkins K. The use of legal discretion. Perspectives from law and social science. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 11–46.

### *Hallituksen esitykset:*

HE 185/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista. HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 137/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi. HE 72/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 77/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 20/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 90/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhoitolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

Helne T. Sosiaalivakuuttava hyvinvointiyhteiskunta? Julkaisussa: Hellsten K, Helne T, toim. Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kela, 2004: 222–240.

Häikiö L, Van Aerschoot L, Anttonen A. Vastuullinen ja valitseva kansalainen. Vanhuspolitiikan uusi suunta. Yhteiskuntapolitiikka 2011; 76 (3): 239–250.

IFSW:n ja IASSW:n ammattieettinen periaatekannanotto. Saatavissa: <[www.talentia.fi/files/599/sosiaalilyon\\_eettiset\\_saannot.pdf](http://www.talentia.fi/files/599/sosiaalilyon_eettiset_saannot.pdf)>. Viitattu 28.8.2012.

Jaakkola J. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Julkaisussa: Jaakkola J, Pulma P, Satka M, Urponen K. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994: 71–162.

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

Kalliomaa-Puha L. Sopimuksellisuus sosiaaliturvassa. Uusia vaatimuksia asiakkaille ja lainsoveltajille. Julkaisussa: Helenelund J-E, Luoto I, Mäntylä N, Siikavirta K, toim. Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 265, Oikeustiede 11, 2012: 421–432.

Komiteamietintö 1971 A:25. Sosiaalihuollon periaatekomitea.

Kotkas T. Terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa. Menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. Lakimies 2009 (2): 207–225.

Kotkas T. Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa. Esimerkkinä julkisen työvoimapolvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 2012 (7–8): 1187–1204.

Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 48, 2011.

Lääkärin eettiset ohjeet. Hyväksytty 5.6.1988 Lääkäriliiton valtuuskunnan kokouksessa. Helsinki: Lääkäriliitto. Saatavissa: <[http://www.laakariliitto.fi/etiikka/liiton\\_ohjeet/eettinen\\_ohje.html](http://www.laakariliitto.fi/etiikka/liiton_ohjeet/eettinen_ohje.html)>. Viitattu 28.8.2012.

Lötjönen S. Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Oikeudellisia ja eettisiä näkökohtia ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta lääketieteellisessä tutkimuksessa. Helsinki: Forum iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 2004.

Mäenpää O. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita, 2011.

Mäki-Petäjä-Leinonen A. Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 241, 2003.

Pahlman I. Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki: Edita, 2003.

Pajukoski M. Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Julkaisussa: Oikeustiede Jurisprudentia XLV. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, 2012: 197–282.

Rajavaara M. Henkilökohtaistamisen tiellä. Sosiaalivakuutus 2012 (1): 32.

Salmelainen U, Stenholm S, Kehusmaa S. Ongelmia eläkkeensaajan hoitotuen tiedonkulussa. Suomen Lääkärilehti 2005; 60: 1703–1706.

Schneider CE. Discretion and rules. A lawyer's view. Julkaisussa: Hawkins K, toim. The uses of discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992: 295–329.

Sinko P. Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Helsinki: Palmenia-kustannus, Oppimateriaaleja 127, 2004.

Stranz H. Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag. Stockholm: Stockholms universitet, Rapport i socialt arbete 119, 2007.

291 Tervola J, Heinonen H, Laatu M. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakkuusprosesseista Kelassa ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.

Tuori K, Kotkas T. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYPro, 2008.

Tuovinen A. Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa syntyneiden sairaanhoitokustannusten korvaaminen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 122, 2012.

Urponen K. Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Julkaisussa: Jaakkola J, Pulma P, Satka M, Urponen K. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994: 163–260.

Van Aerschot P. Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1996.

Zechner M. Informaali hoiva sosiaalipoliittisessa kontekstissa. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperiensis 1543, 2010.

## 292 Heli Valokivi Harkinnan käyttäjänä vai kohteena? Vanhuspalvelujen asiakkaan näkökulma harkintaan

### Harkinta vanhuspalveluissa

Harkinta liittyy lähes kaikkeen palveluja ja tukia koskevaan päätöksentekoon ja ratkaisuihin, erityisesti vanhuspalveluissa. Vanhuspalveluissa avun ja tuen saaminen on yleensä harkinnanvaraista, toisin kuin esimerkiksi lasten ja vammaispalveluissa, joissa on tiettyjä lakisääteisiä subjektiivisia oikeuksia etuihin ja palveluihin. Erityisesti määrärahasidonnaisissa etuuksissa toimeenpanevan tahon harkintavalta on laajaa (Pajukoski 2010). Lainsäädäntö, muut normit ja ohjeet sekä ohjaus asettavat kehykset, joiden puitteissa ratkaisuja ja päätöksiä tehdään yksittäisen ihmisen asiassa eli harjoitetaan harkintaa (Evans ja Harris 2004). Kielitoimiston sanakirjan (2012) mukaan harkinta merkitsee perusteellisesti ajattelemista, eri mahdollisuuksien pohdintaa, puntarointia ja miettimistä sekä suunnittelua. Harkinnan perusteella päädytään johonkin päätelmään. Tämän yleisen näkökulman pohjalta voidaan ajatella, että harkinta on laajemmin joka-päiväisessä elämässä kohdattu ja vaikuttava asia.

Sosiaali- ja terveystalvelujen piirissä harkinta on yleisesti ymmärretty ennen kaikkea järjestelmätasolla esiintyvaksi ammatilliseksi ilmiöksi, jota harjoittavat alan ammattilaiset. Vanhuspalveluissa harkintaa harjoittavat poliittiset päätöksentekijät sekä ennen kaikkea työntekijät ja johto (Karjalainen ym. 2003). Palvelujen piirissä työskentelevien työntekijöiden harkinnan perusteella tehdyt ratkaisut ja päätökset muodostavat julkisen politiikan käytännön (Lipsky 1980, xvi). Työntekijän ja asiakkaan kohtaamisissa käytetään harkintaa palveluista ja etuuksista päätettäessä. Harkinnan käytön skaala ulottuu etuutta tai palvelua koskevasta viranomaispäätöksestä aina palvelun sisällöstä käytävään keskusteluun, esimerkiksi kotihoidon käynnin aikana tehtävään ratkaisuun siitä, mitä apua ja hoivaa tällä käyntikerralla tarvitaan ja tarjotaan. Työntekijän käyttämän harkinnan taustalla ovat siis säädökset ja toimintaohjeet sekä kulttuuriset toimintatavat. Osaltaan harkintaan vaikuttaa myös vuorovaikutustilanne; kohtaamisen aika, paikka ja osallistujat. Tapahtuuko kohtaaminen hakemuksen kautta välillisesti vai ovatko osallistujat samassa tilassa? Ollaanko vanhan ihmisen kotona vai esimerkiksi virastossa tai laitoksessa? Ketkä osallistuvat vuorovaikutukseen, mitkä

ovat heidän resurssinsa ja mahdollisuutensa harkita? Vanhuspalvelupolitiikka realisoituu lähellä vanhan ihmisen arkea harjoitetussa harkinnassa ja tehdyissä päätöksissä.

Vaikka harkinta on yleisesti liitetty osaksi työntekijöiden toimintaa, myös palvelujen piirissä olevien vanhojen ihmisten ja heidän läheistensä voi ajatella käyttävän harkintaa omassa tilanteessaan. Vanhat ihmiset ja läheiset selvittävät vaihtoehtoja, punnitsevat asioita ja tekevät itselleen parhaiten sopivia valintoja – tai ainakin pyrkivät toimimaan näin. He pyrkivät vaikuttamaan työntekijöiden harjoittamaan harkintaan kohtaamis- ja vuorovaikutustilanteissa. Tässä artikkelissa harkinta on tarkastelun kohteena nimenomaan vanhan ihmisen, vanhuspalvelujen käyttäjän, kokemana. Minkälaisia kokemuksia hänellä on sosiaali- ja terveystalvelujen piirissä harjoitetusta harkinnasta? Mitä ”katutason byrokraatin” (Lipsky 1980) soveltama harkinta on vanhuspalvelujen asiakkaan kokemana? Voivatko vanhat ihmiset vaikuttaa työntekijän käyttämään harkintaan vai näyttääkö katutason byrokraatin käyttämä harkinta joustamattomalta käyttäjän näkökulmasta? Entä minkälaista harkintaa hän itse käyttää asioidessaan sosiaali- ja terveystalveluissa? Ovatko vanhat ihmiset lähinnä harkinnan kohteita vai osallistuvatko he siihen itse? Mitä neuvotteluja sosiaali- ja terveystalvelujen piirissä käydään ja minkälaisia valintoja tehdään? Tarkastelun kohteena ovat ensisijaisesti julkiset hyvinvointipalvelut, joita vanhat ihmiset tarvitsevat, hakevat ja käyttävät.

## Harkinta muuttuvassa vanhuspolitiikassa

Vanhuspalvelujärjestelmässä on tapahtunut monia muutoksia. Laitospainotteisista palveluista on siirrytty kotona asumisen korostamiseen ja turvaamiseen. Sekä laitoshoidossa ja tavallisessa palveluasumisessa asuvien että kotihoidon piirissä olevien vanhojen ihmisten osuus on pienentynyt. Sen sijaan tehostettua palveluasumista ja omaishoidon tukea on lisätty. (Heinola ym. 2010; Sosiaali- ja terveystalvelalan tilastollinen vuosikirja 2010.) Julkisten palveluntuottajien rinnalle on tullut yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita; on siirrytty monituottajamalliin (Vaarama ja Noro 2006) ja markkinaehtoisiin toimintatapoihin (Viinämäki 2008, 42–44). Lisäksi poliittisena tavoitteena on kannustaa ja tukea yhä useampia vanhoja ihmisiä hankkimaan tarvitsemiaan palveluja omatoimisesti ja omalla rahalla. Välineitä tähän ovat esimerkiksi palvelusetelit ja verotuksen kotitalousvähennys.

Nykyinen vanhuspolitiikka korostaa vanhan ihmisen ja hänen lähipiirinsä aktiivisuutta, omaa vastuunottoa avuntarpeisiin vastaamisessa sekä omassa ko-

dissa asumista mahdollisimman pitkään (Sutela 2001; STM 2008 ja 2012; Anttonen ja Häikiö 2011). Heikko, raihnainen ja apua tarvitseva vanha ihminen ei juuri esiinny politiikkadokumenteissa (Aaltonen ym. 2009). Palveluiden kuluttajana toimimista ja omatoimisuutta esitetään vastaukseksi kasvaviin hoidon ja hoivan tarpeisiin. Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet kansalaiset asiakkaisiksi ja potilaiksi ja yhä edelleen palvelujen käyttäjiksi ja kuluttajiksi (Valkama 2009). Kuluttajuuden yhtenä lähtökohtana onkin oman harkinnan käyttö; vaihtoehtojen selvittely, niiden vertailu ja arviointi sekä valitseminen eri vaihtoehtoista.

Tämä vanhan ihmisen tekemä vanhuspalvelujen harkinta perustuu kuitenkin tiettyihin varauksiin. Siihen vaikuttavat palveluja määrittävät säännökset sekä työntekijän toiminta vuorovaikutustilanteessa; miten hän käyttää harkintaansa, informoi asiakastaan sekä kuulee tai jättää kuulematta asiakkaansa näkökantoja. Työntekijän harkinta sisältää seuraavat näkökohdat: milloin palvelua tarjotaan, minkälaista palvelua tarjotaan sekä miten pitkään palvelua tarjotaan (Gambrill 2010). Työntekijän harkinnan ytimessä on valinta, noudattaako hän ja missä määrin tai miltä osin organisaation ohjeita ja missä määrin hän vastaa asiakkaan tilanteeseen ja tarpeisiin yksilöllisesti (Evans 2010, 13–14). Harkintaa toteutetaan sääntöjen ja ohjeiden väliin jäävällä toiminta-alueella (Ellis 2011; Evans ja Harris 2004), jossa sekä työntekijällä että asiakkaalla on mahdollista harjoittaa omaa harkintaansa. Asiakkaan näkökulmasta harkinta sisältää odotuksen siitä, että julkinen velvollisuus hoidetaan parhaalla mahdollisella tavalla (Torczyner 1991). Asiakkaalla on mahdollisuus harkita, pysyykö hän tarjotun palvelun piirissä vai lähteekö pois (*exit*), neuvotteleeko hän (*voice*), tyytyykö hän tarjottuun (*loyalty*) vai voiko hän valita mahdollisten eri vaihtoehtojen välillä (*choice*) (ks. Hirschman 1970).

Harkinnan etiikka on sidoksissa ammatillisen etiikan toteuttamiseen. Se rakentuu ensiksi siitä, että työntekijä sitoutuu eettisiin periaatteisiin, sekä toiseksi oletuksesta, että työntekijä harjoittaa harkintaa viisaasti ja rehellisesti asiakkaan eduksi (Gambrill 2010). Harkinta voidaan määrittää taidoksi tehdä osuvia ja samalla strategisia valintoja ja tekoja silloin, kun etsitään ratkaisua tavallisiin pulmiin (Murdach 2009).

## Vanhojen ihmisten haastattelut ja niiden luenta

Artikkelin aineistona ovat vanhojen ihmisten haastattelut<sup>1</sup>, joissa on keskusteltu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja hoivasta, hoivatarpeista, avun saami-

1 Haastattelut on kerätty Suomen Akatemian rahoittamassa, professori Anneli Anttonen johtamassa tutkimushankkeessa Vanhuus, hoiva, kuluttajuus (1127492).

sesta ja avun antamisesta. Haastatteluissa ei ole suoraan kysytty harkinnasta. Haastatteluja on 11, joista kahdessa haastattelukeskusteluun osallistui iäkäs pariskunta. Kaikilla haastateltavilla oli moninaisia avun, hoidon ja hoivan tarpeita arkielämässään ja heillä oli lukuisia kokemuksia asiakkaan ja potilaan asemasta vanhuspalvelujen piirissä ja kohtaamistilanteissa. Iältään he olivat 76–97-vuotiaita, yhdeksän naista ja neljä miestä. Kaikki asuivat Tampereen seudulla.

295

Olen lukenut aineistoa laadullisen sisällönanalyysin mukaisesti (Weber 1990; Cavanagh 1997; Tuomi ja Sarajärvi 2009) etsien haastateltavien kertomuksia harkinnan käytöstä (Aaltonen ja Leimumäki 2010; Ruusuvoori ym. 2010). Etsin haastatteluista harkinnan elementtejä; mitä haastateltavat kertoivat omasta, läheisten ja työntekijöiden toiminnasta, kun aiheena oli apuun ja palveluihin, hoitoon ja hoivaan liittyvät käytännöt, ratkaisut ja päätökset. Analyyttisen luen-  
nan perusteella haastatteluista on määriteltävissä kolme kategoriaa harkintaan vanhan ihmisen näkökulmasta: harkinnan kohteena oleminen, yhteistyössä rakentuva harkinta ja vanhan ihmisen itsenäinen harkinta.

## Harkinnan kohteena

Haastatteluissa oli varsin paljon kertomuksia viranomaisten ja työntekijöiden harkinnan kohteena olemisesta. Tällöin vanha ihminen on asiassaan lähinnä kohteen asemassa, jolla ei ole omia toimintamahdollisuuksia harkinnan tai päätöksenteon suhteen. Hän on tyytynyt tai hänen on täytynyt tyytyä passiiviseen vastaanottajan rooliin omassa asiassaan. Harkinnan kohteena oleminen tulee näkyväksi esimerkiksi kertomuksissa, joissa vanha ihminen kokee tarvitsevana enemmän apua, hoitoa tai hoivaa kuin palvelun tuottaja arvioi hänen tarvitsevan.

”K<sup>2</sup>: Niin te sanoitte että maanantaisin ja torstaisin saatte yhden tunnin sitä kotiapua, ja ne vähensivät sen sitten, tai pyysitte kahta tuntia ja he vähensivät sen sitten.

V: Niin ne vähensi kun ne sano että ei mulla oo mitään mitä täällä tehdään.

K: Niin.

V: Kun mä oon yrittänyt vielä itse tehdä niin paljon, mut nyt en jaksa-kaan. No maanantaina on aina se päivä kun ne lääkkeet, mä niitäkin yritin itte laittaa mut nyt kun se, ja kun mää sekotin lääkkeet ei voikaan laittaa.” (Nainen, 97 v.)

Vanhan ihmisen oma toive ja pyyntö pidemmästä kotipalvelukäynnistä on ohitettu. Päinvastoin kotipalvelukäyntejä on vähennetty entisen kahden viikoittaisen käynnin sijaan yhteen käyntiin viikossa. Haastattelukertomus tuo esille paradoksin, jossa vanhan ihmisen oma pyrkimys mahdollisimman itsenäiseen selviytymiseen on johtanut palvelun vähentämiseen. Työntekijän harkinnan mukaan lääkkeiden jako on ainoa tehtävä, johon haastateltava tarvitsee apua. Muuta tehtävää työntekijällä ei arvioida olevan haastateltavan luona. Vanhan ihmisen oma harkinta ohitetaan kohtaamisessa. Palvelutarpeen arviointiin ja palvelun antamiseen liittyvä harkinta on täysin työntekijän käsissä ja mitä ilmeisimmin organisaation asettamien kriteerien mukaista. Useissa haastatteluissa ilmenee, miten esimerkiksi julkista kotipalvelua tarjotaan vähemmän kuin haastateltavat kokivat tarvitsevansa. Käyntikertoja on karsittu aiemmasta ja työntekijällä on yhä vähemmän aikaa viipyä asiakkaan luona käyntikertaa kohti.

Harkintaa käytetään myös kolmannella sektorilla. Vapaaehtoistyössä harkinta leimaa koko toimintaa, sillä ulkopuolelta asetettuja säännöksiä avun myöntämiselle ja antamiselle ei ole. Esimerkiksi seurakunnan antama apu on täysin vapaaehtoista, jolloin harkinnan skaalakin on laaja. Apua tarjotaan olemassa olevien resurssien puitteissa.

”V: Minä olen aikamani ollu paljon seurakunnan kans tekemisissä niin, ja seurakunnalta mulle tulee siivoojakin mutta sen mä kyllä maksan. Mutta se on sieltä se siivouskin.

K: Niin just. Onko se

V: Mutta sitäkin harvennettiin nyt että kerran kuukaudessa kun, taikka ei enää kertaakaan kuukaudessa kun siel on vaan yksi nyt joka hoitaa sen. [Nimi] jäi eläkkeelle niin tämä yksi hoitaa ne kaikki vanhat, etupäässä ne jotka on ollu paremmin seurakunnan kans tekemisissä. Uusia ei oteta mutta ne on luvannu hoitaa meidät vanhat loppuun. Sitten se lopettaa sen kokonaan, kun aina sen mikä meistä tippuu pois.” (Nainen, 97 v.)

Haastattelukertomuksen mukaan seurakunnan tarjoama palvelu perustuu vastavuoroisuuteen, jossa haastateltavan aiempi toiminta seurakunnassa on yhtenä kriteerinä siivouspalvelun saamiseen. Kerran aloitettu siivouspalvelu hoidetaan seurakunnan toimesta, vaikkakin supistettuna, palvelutarpeen loppuun asti. Ilmeisesti uusia asiakkaita palvelun piiriin ei enää oteta, eikä palvelun tuottamiseen palkata uutta työvoimaa yhden työntekijän eläkkeelle jäämisestä huolimatta. Harkinta rakentuu tässä vanhan ihmisen ja seurakunnan yhteisen historian varaan, mutta siten, että palvelu jatkuu niin pitkään kuin seurakunnalla on resursseja palvelun antamiseen. Täten vanha ihminen ei itse voi vaikuttaa asiaan.

Työntekijällä on aina liikkumavaraa harkinnan käytössä (ks. Evans ja Harris 2004; Ellis 2011). Sääntöjä ja ohjeita voi tulkita tiukasti tai joustavasti eli harkintaa voi käyttää asiakkaana olevan ihmisen eduksi tai jättää harkinnan mahdollistava liikkumavara kokonaan käyttämättä. Vanhan ihmisen näkökulmasta tällä on suuri merkitys.

297

”V: Ja siinä oli jo sitte vieläki seki, että, ku kaupungilta tulee semmonen pieni maksu [omaishoidontuki] noi, ja se oli pantu sitte väärin, kun unohtu toi antaa vielä toi verokortti. Ja ne verotti siitä sitte kaikkein korkeimman mukaan.... Ois pitäny viedä se kortti sinne ja, se jäi viemättä jostain syystä.

K: Nii, ei aina huomaa kaikkea.

V: Niin, ne on ne verot ja pani kylmästi vaan veron, vaikka aika hyvin oli jo menny aikasemmin kaks vuotta jo, sillä pienemmällä verolla. Nyt pantiin se 60 %, mitä se oli.

K: Joo. Oliko se tää sama [Nimi], jonka kanssa sitte tää veroasia myös

V: No se sano että, että tuoda hälle se veroprosentti, että hän hoitaa sen sitte, että ne palautuu ne liiat verot pois. – – Tietysti se menetteli niin ku oli käsketty menetellä. Pykälien mukaan, mutta jos se olis inhimillisesti vaan viittiny vaivautua, nii onhan se niistä nähny, että mikä se on aikasemmin ollu.

K: Aikasemmin ollu. Miten

V: No ku ne ei tartte. Et pääsee halvemmalla, ku pistää siitä vaan pykälien mukaan.” (Pariskunta, mies, 89 v.)

Tässä iäkäs puoliso hoitaja saa omaishoidontukea. Vuoden vaihtuessa hän ei ole muistanut toimittaa uutta verokorttia kuntaan, ja omaishoidon tuesta pidätetään veroa 60 prosenttia. Jos omaishoidon tuen maksatuksessa olisi harjittu tilanne omaishoitajan eduksi, häneen olisi otettu yhteyttä ja pyydetty uutta verokorttia, tai kuten haastateltava miettii, että vero olisi ensivaiheessa pidätetty, kuten kahtena aiempina vuonnakin. Haastateltava pitää tiukkaa pykälien mukaan toimimista inhimillisyyden puutteena ja taloudellisen säästön tavoitteluna. Harkinnan mahdollisuutta ei ole käytetty omaishoitajan hyväksi. Muusta yhteydestä tuttu työntekijä on tosin luvannut toimia asian korjaamiseksi jälkikäteen.

Harkinnan mahdollisuuden olemassaolo voi aiheuttaa epävarmuuden kokemista asiakkaana olevalle vanhalle ihmiselle. Toistaiseksi myönnetyn palvelun, avun tai tuen pysyvyydestä ja jatkosta ei aina voi olla varma. Mahdolliset muutokset palveluissa ovat järjestelmän käsissä ja vanha ihminen kokee olevansa avuton.

”K: Käykö [kotipalvelu] viikonloppusin kanssa aamuin illoin?

V: Kyllä.

K: Joo et se on koko viikon.

V: Vielä ainakin toistaseks. Mutta kyllä mä vähän epäilen että ne rupee vähentään niitä.

K: Viikonlopun käyntejä?

V: Nii.

K: Se ei kyllä kuulosta nyt oikein hyvältä teiän tilanteessa.

V: Ei kuulosta, mutta ei ne sitä kato (mitä se) kuulostaako se hyvältä vai ei. Ne päättää kun ne päättää<sup>7</sup>. (Mies, 82 v.)

Haastateltava mies arvelee, että kotipalvelun käyntejä viikonloppuisin tullaan vähentämään tulevaisuudessa. Vähentämiseen ei vaikuta kotipalvelun asiakkaan mielipide palvelutarpeesta ja oma arvio elämäntilanteesta, vaan päätöksiä tehdään muualla, järjestelmän edustajien toimesta.

Kotipalvelun organisatoriset muutokset, yleiset keskustelut palveluiden leikkaustarpeista ja rahoitusvaikeuksista, muilta ihmisiltä kuullut tarinat kotipalvelun muutoksista sekä keskustelut kotipalvelun työntekijöiden kanssa voivat aiheuttaa epävarmuutta palvelun jatkuvuudesta. Myös omat havainnot kotipalvelun työntekijöiden kiireestä voivat aiheuttaa huolta palvelun sisällöstä ja jatkuvuudesta. Asiakkaana olevan vanhan ihmisen on vain sopeuduttava tilanteeseen (ks. Hirschman 1970) tai yritettävä paikata supistuvaa julkista palvelua omaisten tai yksityisesti ostettujen palvelujen tai molempien avulla.

Harkinnan kohteena oleminen voi aiheuttaa epävarmuutta, pelkoa ja voimattomuuden tunnetta varsinkin haavoittuvissa tilanteissa eläville vanhoille ihmisille (ks. Paunio 2001; Nurmi-Koikkalainen 2006; Muuri ym. 2008). Harkinnan käytön yhteydessä ammatillisen toiminnan eettiset periaatteet voivat jäädä huomiotta tai taka-alalle (vrt. Gambrell 2010), jolloin vanha ihminen voi kokea, että työntekijät jättävät huomiotta asiakkaan tarpeet, eivät kuuntele häntä, eivät tarjoa palveluita tai huolehdi asiakkaana olevan ihmisen oikeuksien toteutumisesta. Sen sijaan työntekijät keskittyvät asetettujen kriteerien mukaiseen toimintaan ja paperityöhön. (Ricucci 2005.) Tällöin vanhan ihmisen aktiiviselle toiminnalle ei ole sijaa palvelujen piirissä, eikä hänellä ole mahdollisuutta tehdä valintoja tai neuvotella (Zechner ja Valokivi 2009 ja 2012; Zechner 2010). Palvelun, avun tai tuen tarpeessa olevalle vanhalle ihmiselle jää vaihtoehdoiksi joko sopeutua tilanteeseen tai siirtyä muun palvelun tai palveluntuottajan asiakkaaksi, mikäli häneltä löytyy voimavaroja ja resursseja tähän (ks. Valokivi 2008).

Haastatteluissa on kertomuksia, joissa vanhaa ihmistä ohjataan käyttämään yksityisiä palveluntuottajia palvelutarpeita arvioitaessa ja palvelujen järjestämistä suunniteltaessa julkisen sektorin työntekijän kanssa.

<sup>7</sup>K: Miten tää [yksityinen kotipalvelu] alkoi?

V: Ainakin siis tää [sukulainen], otti vähän selvää näistä. – –Ja täällä kävi silloin myöskin kaupungin, en tiedä miksi sitä sanois kun en minä tiedä ihmisten ammatteja, mutta tämän [kunnan] kotihoidon henkilö.

K: Kotipalveluohjaaja todennäköisesti, joka tekee kotikäyntejä ja kävikö hän selvittelemässä tätä teidän tilannetta?

V: Joo, hän kävi kun ensin ajatteltiin että jos minä sitä kautta saisin, mutta kun hänen kanssaan keskusteltiin niin hän oli itse sitä mieltä, että minulle tulis vielä kalliimmaksi jos minä ottaisin kaupungin apua. Että kun kaupungin avusta ei saa kotitalousvähennystä. — Niin silloin me päätimme tän [sukulaisen] kanssa, että parempihan se on sitten ottaa jo heti sitten sitä yksityistä apua.” (Nainen, 92 v.)

Kotikäynnin yhteydessä julkisen palvelujärjestelmän edustaja arvioi yksityisen ja julkisen palvelun maksun samansuuruiseksi ja neuvoo vanhaa ihmistä hankkimaan kotipalvelua yksityiseltä palvelutuottajalta, jolloin hän voi hyödyntää kotitalousvähennyksen verotuksessaan. Samalla vanha ihminen tulee ohjatuksi yksityisten palvelumarkkinoiden kuluttajaksi. Taloudelliset resurssit vaikuttavat siihen, ohjataanko ja onko vanha ihminen julkisten vai yksityisten palvelujen piirissä (Van Aerschot ja Valokivi 2012).

## Yhdessä neuvoteltava harkinta

Harkintaa harjoitetaan asiakkaan ja työntekijän välisissä kohtaamisissa. Asiakaslaki (812/2000) ja potilaslaki (785/1992) edellyttävät, että asiakas tai potilas on osallisena ja saa tarvittavat tiedot omassa asiassaan. Palvelujen tarpeesta, vaihtoehtoista, valinnoista ja ratkaisuista voidaan neuvotella yhteistuumin (Zechner ja Valokivi 2009 ja 2012; Zechner 2010) ja täten asettaa harkinnan käyttö neuvottelujen kohteeksi ja yhteistyössä rakentuvaksi toiminnaksi. Asiakkaana olevan vanhan ihmisen ja työntekijän yhdessä rakentuva harkinta on aineiston haastattelupuheessa harvinaisin harkinnan muoto (vrt. Kalliomaa-Puha tässä kirjassa). Ainoastaan kahdessa haastattelussa on kertomus yhteistyössä rakentuvasta harkinnasta. Ensimmäisessä sairaalajakson aloitus on sekä haastateltavan että lääkärin harkinnan mukainen ratkaisu.

”V: Mä menin sinne maaliskuun, oliko se 12. päivä ku mä menin [Terveyskeskuksen] fysiatriin vastaanotolle, mä olin käyny siihen mennessä 11 lääkäriä tän iskiaksen takia. Siin oli yksityisiä, siin oli ja kuvissa kävin tuolla, mutta siel kumminki kalliissa kuvissa.

K: Magneettikuva.

V: Magneettikuvassa, juu. Ja sitten mulla oli aika tälle fysiatrille ja mä menin sitte sinne ja mä olin tosi niin huonossa kunnossa, että mä linja-autolle menin niin että mä juuri pystyin kävelee sinne, huilin

välillä ja menin sinne. Ja sitten mä menin heti siä pitkäkseni, ku se mulla autto aina ku mä menin pitkäkseni. Ja mä sanon et se on nyt semmonen juttu, et mä en täältä lähde kotio. Hän sano et hän on samaa mieltä. Hän lääkarille näitten paperien kanssa ja mä olin siel sitte neljättä viikkoo.” (Nainen, 76 v.)

Yhdessä rakentuvaan harkintaan liittyy vanhan ihmisen kyky perustella oma asiansa ja ilmaista mielipiteensä. Vanhalta ihmiseltä vaaditaan toimintakykyä ja päättäväisyyttä, kuten edellisessä esimerkissä. Toimintakyvyltään kaikkein heikoimmassa asemassa olevat vanhat ihmiset eivät välttämättä tähän pysty. Mikäli vanhalla ihmisellä on läheisiä sosiaalisessa verkostossaan, he saattavat toimia hänen asioidensa ajajina (Valokivi 2008; Valokivi ja Zechner 2009). Tällöin he toimivat vanhan ihmisen rinnalla tai puolesta (*co-users* ja *co-consumers*) (Hogget ja Martin 1994).

Toinen yhteistyössä rakentuvan harkinnan kertomus liittyy hoitoneuvotteluun ja sairaalasta kotiutumiseen. Harkinnan käyttöön osallistuu useita osapuolia.

”K: Niin mites se kotipalvelu sit alko siinä?

V: No ne, siellä [Sairaalassakin] jo siel oli semmonen, ne kutsu [Nimi, haastateltavan poika] ja sen vaimon sinne ja sit oli fysioterapeutti ja sitten oli se, se sosiaalihoitaja ja sitten se lääkäri. Se oli [kansallisuus] lääkäri mut se oli oikein mukava kyllä. Mutta et oli semmonen porukka oikein että, silloin ne puhu että kyllä ilman muuta kun mää meen kotiin niin mää saan hoitajan sitten tänne ja mul oli ensin, ensin oli aamulla ja illalla mutta sitten mä sanoin viikon päästä sanoin että en mää illalla tartte et kyl mää pystyn itseni pukeen yöpuvun päälle, et en mää sillai tartte. Et aamu on vaan semmonen että, helpompi.” (Nainen, 85 v.)

Kotipalvelun aloittamisesta sovitaan sairaalan hoitoneuvottelussa yhteisesti harkiten. Kotiutumisen jälkeen kotipalvelu toimii sovitusti, mutta haastateltava arvioi viikon kuluessa, että hän ei tarvitse kotipalvelua niin usein kuin aluksi oli sovittu. Asiakkaan oman harkinnan ja aloitteen perusteella iltakäynti jää pois. Kertomus siitä, että vanha ihminen haluaa harventaa palvelukäyntejä tai pienentää palvelun määrää, on harvinainen. Tällöin työntekijän on varsin helppo yhtyä asiakkaan mielipiteeseen ja ratkaisuun. Kertomuksissa, joissa vanha ihminen toivoo lisää palvelua, harkinta on harvoin vanhan ihmisen käsissä samalla tavalla juohevasti (vrt. ensimmäinen aineistoesimerkki edellä, kun toive useammista käynneistä, mutta käyntejä harvennetaan).

Yhdessä neuvoteltava harkinta rakentuu sen varaan, että vuorovaikutuksen eri osapuolet osallistuvat informaation jakamiseen, tilanteen arviointiin ja pää-

töksentekoon. Asiasta neuvotellaan eri osapuolien kesken, jolloin eri näkemykset tulevat kuulluiksi ja huomioiduksi ennen päätöksentekoa.

## 301 Itsenäinen harkinta

Haastatteluissa vanhat ihmiset kertovat eri tilanteista, joissa he käyttävät omaa harkintaansa. Oman harkinnan edellytyksenä on tietty toimintakyky haavoittuvasta elämäntilanteesta huolimatta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluntuottaja pyrkii vähentämään tai lakkauttamaan palvelun, vanha ihminen voi esittää perusteluja palvelun jatkamiseksi.

”K: Niin, onkos teillä tässä sitte jotain palveluita tai apua jostain?

V: Kyllä apua saan, mulla käy siivooja kyllä kerran kuussa. Semmonen, joka mulla on ollu vuosia sitten jo, aikasemmin. Ja saunottaja käy joka tiistai, koska kun mulla leikattiin tää olkapää, niin on laitettu puoliproteesi tähän vasempaan olkapäähän, niin ja sit kun mulla on huimausta, niin mä en uskalla saunaan yksin mennä.

K: Totta kai.

V: Niin sieltä, kotihoidosta soitettiin, et ”johan teidän olkapää on nyt terve, ettehan te nyt enää tarvi saunottajaa”, niin minä sanoin, et ”mä asun yksin ja meillä on niin vahvat seinät, ettei täällä ollenkaan kuule, jos täällä jotain tapahtuu, ja mua huimaa, niin mä haluaisin pitää tän”, että ”jos ei sitä saa ilmaseks niin mä voin sen maksaa” ja mä maksan sen sitten.

K: Tuleeko se mistä sitten? Onks se kuitenkin kodinhoidon

V: Se on tää kotiapu tai mikä se nyt on semmonen, niin sieltä tulee sitte, joka tiistai tulee kylvettäjä.” (Nainen, 87 v.)

Silloin kun palvelun järjestäjä ehdottaa palvelun vähentämistä, vanha ihminen voi argumentoida palvelun jatkamisen puolesta. Oheisessa esimerkissä kotipalvelun asiakas perustelee avun tarvetta ja palvelun jatkamista uudella perusteella. Vaikka olkapää onkin jo kuntoutunut, huimaus on riittävä peruste kylvetyssavun jatkamiselle, tosin palvelu muuttuu maksulliseksi. Itsenäinen harkinta ja argumentointi suuntautuvat tässä saavutetun palvelun säilyttämiseen. Itsenäinen harkinta on mahdollista, kun vanhalla ihmisellä tai hänen läheisillään on toimintakykyä, voimavaroja ja resursseja perustella avun tarve.

Toisaalta vanha ihminen voi lopettaa palvelun omasta aloitteestaan, jos hän on tyytymätön siihen syystä tai toisesta. Tämä on mahdollista, kun palvelu, apu tai tuki ei ole välttämätön jokapäiväisen selviytymisen kannalta.

”K: Mitenkä, ja ateriapalvelua onko teillä?

V: No oli, yhteen aikaan oli, mutta lopetettiin se, ku rupes kyllästyy niihin makuihin jo.” (Pariskunta, mies, 89 v.)

Pariskunnan oli mahdollista lopettaa ateriapalvelu, koska heillä oli vaihtoehtoinen tapa maukkaamman päivittäisen aterian järjestämiseksi.

302

Vanhan ihmisen oman harkinnan käyttö voi myös liittyä siihen, mitä kertoo omasta elämäntilanteesta muille ja mitä ei. Esimerkiksi hän voi harkita, että joistakin asioista ei kannata kertoa julkisten palvelujen järjestäjälle, kuten seuraavassa haastattelukertomuksessa on asianlaista.

”V: Mut eihän mun auta ees puhua, että mulla on semmosta [vapaaehtoinen auttaja] ollenkaan.

K: Miksei?

V: Heti siihen tartutaan, että sullahan käy se ja se.

K: Nii jos pyytää noita apua [lisää]

V: No niin niin mutta nää nyt kun menee tieto siitä, kyllä minä tiedän, tää tulee multa monta kertaa vahingossa puhuttua. Kyllä mua on neuvottu niin, se [Nimi, vapaaehtoinen] sano että ”älä ikinä puhu mitään koskaan että hän käy”.

K: Niin noille kotipalveluun ja muualle?

V: Niin niin, kellekään. Ja kyllähän se tietää ne asiat varmaan niin, että kun se on ollu, siinä palvelukses, että jos niitä puhuu näin, nii sillä se mulle vissiin sano, että juu että sitten ne rupee sanoon, että hän käy.

K: Nii että voi vähentää tai ei ainakaan lisätä?

V: Niin niin, ei lisätä, nii.” (Mies, 82 v.)

Joku haastateltavan apuna ja seurana käynyt vapaaehtoinen auttaja on neuvonut haastateltavaa olemaan kertomatta vapaaehtoisavusta kotipalveluun. Tällä on pyritty varmistamaan, että myönnetty kotipalvelu säilyy entisellään tai tarpeen mukaan lisääntyy. Tässä harkinta, jonka perusteella joistakin asioista vaietaan, kohdistuu eri lähteistä rakentuvan avun ja tuen monimuotoisuuden säilyttämiseen.

Vanha ihminen voidaan tavallaan pakottaa harkitsemaan ja tekemään päätös itsenäisesti, vaikka hän ei olisi halukas tai valmistautunut tähän. Seuraavassa esimerkissä neuvottelun sijaan työntekijä edellyttää haastateltavalta itsenäisen harkinnan käyttöä.

”K: Kyllä. Miten se [Siivousyritys] alkoi, se siivous?

V: Me käytiin, ainoon kerran ku me on käyty niin siellä vanhus-, onko se vanhuspalvelu vai mikä se on? No, meillä kyllä kävi sitä ennenkin joitakin siivouksia mut siis kuitenkin sen siivouksen puitteissa me käytiin siellä ja, kysyttiin siltä henkilöltä, niin se lykkäs meille semmosen

paperin käteen ja sano että siin on, valitkaa siitä ja, se keskustelu oli siinä. Me valittiin siitä sitte sitä.” (Pariskunta, nainen 84 v.)

Joskus iäkästä pariskuntaa on kohdeltu varsin tyylysti, kun se on kääntynyt palvelujärjestelmän puoleen kysyäkseen neuvoa ja apua siivouksen järjestämiseksi. Heille on annettu lista mahdollisista siivouspalveluyrittäjistä, mutta muilta osin kohtaaminen on jäänyt lyhyeksi. Tällöin palvelupisteeseen tuleva asiakas tavallaan pakotetaan käyttämään omaa harkintaansa ja toimimaan itsenäisesti palvelun hankkimiseksi. Hänet asetetaan yksityisten palvelujen kuluttajan rooliin, eikä hänelle anneta mahdollisuutta olla julkisten palvelujen asiakkaana.

Vanhan ihmisen harjoittama harkinta voi liittyä moniin asioihin: hän voi pyrkiä hankkimaan palvelua, apua tai tukea, hän voi pyrkiä turvaamaan saavutetut palvelut, muuttamaan niitä tai ennakoimaan tilanteen, jossa hän tarvitsisi palvelua lisää. Tämä omaa harkintaansa käyttävä vanha ihminen on juuri nykyisen vanhushoivapolitiikan ideaalin mukainen aktiivinen kuluttajakansalainen (ks. esim. Sulkunen 2006). Toinen kysymys onkin, miten toivottava tai mahdollinen tämä kuluttajakansalaisuus on eri tilanteissa elävien sekä erilaisin resurssein, voimavaroin ja verkostoin varustettujen vanhojen ihmisten elämässä.

## Osuvia palveluja yhteisellä harkinnalla

Haastatteluaineiston analyysi osoittaa, että harkinta on monimuotoinen ilmiö apua, palvelua tai tukea tarvitsevan vanhan ihmisen näkökulmasta. Harkinta liitetään yleensä työntekijän tai organisaation edustajan harjoittamaan harkintaan, jolloin vanha ihminen joutuu harkinnan kohteeksi. Tällöin vanha ihminen jää helposti passiivisen kohteen asemaan. Mutta kun harkintaa tarkastellaan vanhan ihmisen omana toimintana, hänestä rakentuu kuva aktiivisena ja omasta tilanteestaan vastuuta kantavana kuluttajakansalaisena. Vanhat ihmiset, joilla on toimintakykyä ja resursseja käydä neuvotteluja ja esittää vaatimuksia, voivat saada haluamiaan palveluja. Vastuuta ottava ja omaa harkintaansa käyttävä vanha ihminen toteuttaa vanhuspalvelujen nykyistä strategista linjausta. Toisaalta vanha ihminen voi jäädä varsin yksin käyttämään harkintaansa, ilman ohjausta ja neuvontaa.

Suurella osalla apua, palveluja ja tukea tarvitsevista vanhoista ihmisistä ei kuitenkaan ole harkintaan tarvittavia resursseja ja toimintakykyä käytössään (Anttonen ym. 2009). Miten heidän toiveistaan huolehditaan ja mielipiteensä huomioidaan? Voisiko yhdessä neuvotellen rakentuva harkinta olla vastaus moniäänisten kohtaamisten toteuttamiseen? Vanhat ihmiset ovat sekä heikkoja että vahvoja omassa elämässään (Tedre 2007, 103). Tämä artikkelin aineiston

analyysin perusteella vanhan ihmisen ja työntekijän rinnakkainen ja vuorovai-  
kutteinen harkinta on mahdollista, tosin harvinaista. Yhteistyössä rakentuva  
harkinta merkitsee eri osapuolien osallisuutta yhteiseen tilanteen selvittelyyn,  
neuvotteluun ja päätöksentekoon; vanha ihminen osallistuu omien voimavaro-  
jensa mukaisesti. Palvelujen kentällä tilanne on nyt kuitenkin varsin dikotomi-  
nen; palvelun tuottaja käyttää varsin yksipuolisesti harkintaa tai vanha ihminen  
ratkaisee asian siten, että hän joko vastaanottaa palvelua (tuottajan ehdoilla)  
(*loyalty*) tai kieltäytyy tai vetäytyy palvelusta kokonaan (*exit*) (ks. Hirschman  
1970). Yhteistyössä rakentuva harkinta vaatii aikaa sekä aitoa vanhan ihmisen  
ja työntekijän välistä kohtaamista. Toisaalta yhdessä toteutettu harkinta ja osal-  
lisuuden kokemus omien asioiden järjestämisessä tuottanevat tarpeenmukaisia  
palveluja taloudellisesti ja tehokkaasti.

## Lähteet

- Aaltonen T, Henriksson L, Karttunen A ym. Toimijat vanhusten hyvinvointipalveluja  
ohjaavissa kehittämissuunnitelmissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2009; 37 (3): 336–352.
- Aaltonen T, Leimumäki A. Kokemus ja kerronnallisuus – kaksi luentaa. Julkaisussa:  
Ruusuvoori J, Nikander P, Hyvärinen M, toim. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino,  
2010: 119–152.
- Anttonen A, Häikiö L. From social citizenship to active citizenship? Tensions between  
policies and practices in Finnish elder care. Julkaisussa: Newman J, Tonkens E, toim. Active  
citizenship, participation, responsibility, and choice. Amsterdam: Amsterdam University  
Press, 2011: 67–86.
- Anttonen A, Valokivi H, Zechner M, toim. Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere:  
Vastapaino, 2009.
- Asiakaslaki. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.
- Cavanagh S. Content analysis. Concepts, methods and applications. Nurse Researcher 1997;  
4 (3): 5–16.
- Ellis K. ‘Street-level bureaucracy’ revisited. The changing face of frontline discretion in adult  
social care in England. Social Policy & Administration 2011; 45: 221–244.
- Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy.  
Farnham: Ashgate, 2010.
- Evans T, Harris J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of  
discretion. British Journal of Social Work 2004; 34, 871–895.
- Gambrill E. Evidence-based practice and the ethics of discretion. Journal of Social Work  
2010; 11: 26–48.
- Heinola R, Finne-Soveri H, Noro A ym. Vanhusten kotiin annettavat palvelut ja  
omaishoidon palvelut. Julkaisussa: Kauppinen S, toim. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen

asiantuntijoiden arvioita peruspalvelujen tilasta. Peruspalveluiden tila -raportin taustaineisto. Helsinki: THL, Raportti 9, 2010: 34–43.

Hirschman AO. Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Hoggett P, Martin L. Consumer-oriented action in the public services. National report from United Kingdom. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper No. WP/94/23/EN, 1994.

Karjalainen J, Hiilamo H, Raivio H. Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Helsinki: Stakes, Aiheita 19, 2003.

Kielitoimiston sanakirja. Helsinki: Kotimaisten kielten keskus, 2012.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

Murdach AD. Discretion in direct practice. New perspectives. *Social Work* 2009; 54: 183–186.

Muuri A, Manderbacka K, Vuorenkoski L, Keskimäki I. Yhdeksän teesiä sosiaali- ja terveyspalveluiden oikeudenmukaisuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2008; 73: 446–451.

Nurmi-Koikkalainen P. Pienten ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien varmistaminen. Näkökulmia ja ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kohdentumisen oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Julkaisussa: Teperi J ym., toim. Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes, 2006: 173–179.

Pajukoski M. Miltä oikeusturva näyttää hallinnon (oikeudellisissa) käytännöissä? Julkaisussa: Pajukoski M, toim. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: THL, Raportti 19, 2010: 176–182.

Paunio RL. Oikeudenmukaisuus terveydenhuollossa. Julkaisussa: Oikeudenmukaisuus ja ihmisarvo suomalaisessa terveydenhuollossa. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1, 2001.

Potilaslaki. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785.

Riccucci NM. How management matters. Street-level bureaucrats and welfare reform. Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.

Ruusuvuori J, Nikander P, Hyvärinen M. Haastattelun analyysin vaiheet. Julkaisussa: Ruusuvuori J, Nikander P, Hyvärinen M, toim. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 2010: 9–36.

Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja. Helsinki: THL, 2010.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6, 2008.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1, 2012.

Sulkunen P. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Julkaisussa: Rantala K, Sulkunen P, toim. Projektityhteiskunnan kääntöpuoli. Helsinki: Gaudeamus, 2006: 17–38.

Sutela M. Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi. Tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. *Oikeus* 2001; 30: 418–436.

Tedre S. Vanhuuden vahvat ja avuttomat. Julkaisussa: Seppänen M, Karisto A, Kröger T, toim. Vanhuus ja sosiaalityö. Jyväskylä: PS-kustannus, 2007: 95–120.

Torczyner J. Discretion, judgement, and informed consent. Ethical and practice issues in social action. *Social Work* 1991; 36 (2): 122–128.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 2009.

Vaarama M, Noro A. Care of older persons. Julkaisussa: Koskinen S, Aromaa A, Huttunen J, Teperi J, toim. Health in Finland. Helsinki: KTL, 2006.

Valkama K. Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallinnon tutkimus 2009; 28 (2): 26–40.

Valokivi H. Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tampereensis 1286, 2008.

Valokivi H, Zechner M. Ristiriitainen omaishoiva. Läheisen auttamisesta kunnan palveluksi. Julkaisussa: Anttonen A, Valokivi H, Zechner M, toim. Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 2009: 126–153.

Van Aerschot L, Valokivi H. Kuluttajuus ja pienet tulot. Ikäihmisten apu, hoiva ja palvelut Jyväskylässä ja Tampereella. Julkaisussa: Forssén K, Roivainen I, Ylinen S, Heinonen J, toim. Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Kuopio: UNIpress, 2012: 249–274.

Viinamäki OP. Julkisten organisaatioiden arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisen sektorin organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtamisen erityisyydestä. Vaasa: Vaasan yliopisto, Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 283, 2008.

Weber RP. Basic content analysis. Newbury Park, CA: Sage, 1990.

Zechner M. Informaali hoiva sosiaalipoliittisissa kontekstissa. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tampereensis 1543, 2010.

Zechner M, Valokivi H. Hoivan tarve ja vanhan ihmisen toimintakyky. Julkaisussa: Anttonen A, Valokivi H, Zechner M, toim. Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 2009: 154–175.

Zechner M, Valokivi H. Negotiating care in the context of Finnish and Italian elder care policies. *Eur J Ageing* 2012. DOI 10.1007/s10433-012-0224-x.

**Kirjoittajat**

Helena Blomberg, VTT  
professori, Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan  
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

307

Katri Hellsten, VTT, dosentti

Pertti Honkanen, VTT  
johtava tutkija, Kela, Tutkimusosasto  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Johanna Kallio, VTT  
tutkijatohtori, Sosiaalitieteiden laitos, Turun yliopisto  
jomkall@utu.fi

Laura Kalliomaa-Puha, OTT  
ryhmäpäällikkö, tutkija, Kela, Tutkimusosasto  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Tuulikki Karhu, VTL  
suunnittelija, Kela, Terveysosasto, Kuntoutusryhmä  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Vappu Karjalainen, YTT, dosentti

Toomas Kotkas, OTT, dosentti  
professori, Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos  
etunimi.sukunimi@uef.fi

Christian Kroll, VTT  
yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan  
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Heikki Launiemi, OTK, varatuomari  
lakimies, Kela, Etelä-Suomen perintäyksikkö  
etunimi.sukunimi@kela.fi

Elina Palola, VTT  
erikoistutkija, THL (31.12.2012 saakka)  
etunimi.sukunimi@stm.fi

Anu Pylkkänen, OTT, VT, dosentti (†2013)  
professori, Uumajan yliopisto

Marketta Rajavaara, VTT  
johtava tutkija, Kela, Tutkimusosasto  
professori (hyvinvointipalvelut), Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos  
etunimi.sukunimi@kela.fi

308

Heli Valokivi, YTT  
yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, sosiaalityö  
etunimi.sukunimi@uta.fi



# Harkittua?

Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen

Hyvinvointipolitiikka ei ole niin universaalia, kaikki kansalaiset kattavaa, kuin usein ajatellaan. Kansalaisilla on oikeuksia toimeentuloturvaan ja palveluihin, mutta sosiaaliturvaan sisältyy myös harkintavaltaa (*discretion*). Harkinta on tarpeen, sillä se mahdollistaa asiakkaiden yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamisen. Harkintaa käyttävät poliitikot, viranomaiset ja lisääntyvästi asiakkaat. Harkinta merkitsee käytännössä valinnan tekemistä erilaisten vaihtoehtojen välillä.

Harkintavallan sääntely on tullut entistä tärkeämmäksi. Toimeentuloturvan ja palvelujen uudistukset voivat muovata viranomaisten harkintavallan käyttöä tavoilla, joita on vaikea ennustaa. Kansalaiset odottavat hyvinvointivaltiolta läpinäkyvyyttä, turvallisuutta ja valinnanmahdollisuuksia. Harkintavallan käyttö aiheuttaa kuitenkin myös tyytymättömyyttä, ja asiakkaat pitävät usein viranomaisten päätöksiä epäoikeudenmukaisina.

Asiakkaiden odotusten ja sosiaaliturvan rakenteiden muutokset sekä tiukentuva talous tekevät harkintavallan tutkimuksen polttavan ajankohtaiseksi. Harkittua?-kirjassa useiden eri alojen tutkijat tarkastelevat harkintavallan lähtökohtia sekä sen käyttöä ja seurauksia sosiaaliturvan toimeenpanossa ja muotoilussa.

TOIMITTANEET  
LAURA KALLIOMAA-PUHA,  
TOOMAS KOTKAS &  
MARKETTA RAJAVAARA



julkaisut@kela.fi  
www.kela.fi/tutkimus  
www.fpa.fi/forskning  
www.kela.fi/research