

**Toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja  
sosiaalityöntekijän harkintavalta**

Elina Pehkonen  
0364717

Pro gradu-tutkielma  
Hautala, Sanna & Kauppi, Arto & Martin, Marjatta & Juvonen, Tarja & Hurtig, Johanna  
Lapin yliopisto  
elipehko@ulapland.fi

LAPIN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Sosiaalityön pääaine

Elina, Pehkonen: Toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja sosiaalityöntekijän harkintavalta

Pro gradu tutkielma, 55 sivua

Ohjaajina: Hautala, Sanna & Kauppi, Arto & Martin, Marjatta & Juvonen, Tarja & Hurtig, Johanna

---

Opiskelijat ovat eläkeläisten ja työttömien lisäksi yksi pienituloisimmista ryhmistä Suomessa. Välttämättömien elinkustannusten kasvaessa ja opintoetuksien pysyessä samalla tasolla on opiskelijoiden taloudellinen ahdinko kasvanut entisestään. Jotta voidaan ennaltaehkäistä huono-osaisten opiskelijoiden määrää sekä saada tietoa opiskelijan taloudellisen tilanteen vaikutuksesta opintojen etenemiseen, on toimeentulotukea saavien opiskelijoiden asemaa tutkittava. Sosiaalityöntekijöiden rooli huono-osaisten opiskelijoiden tukemisessa toteutuu harkintavaltaa käyttämällä. Sosiaalityöntekijöiden tulee toiminnallaan pyrkiä yhdenvertaisuuden edistämiseen opiskelijoiden keskuudessa. Sosiaalityön näkökulmasta aihe on tärkeä, sillä tasa-arvoisten oppimisedellytysten turvaaminen sekä syrjäytymisvaarassa olevien opiskelijoiden tukeminen on osa Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämissuunnitelmaa. Lisäksi Suomi on sitoutunut parantamaan koulutuksen tasoa ja vähentämään opintojen keskeyttäneiden määrää.

Aihetta lähestytään syventymällä perusoikeuksien sääntelyyn ja perustuslailla vahvistettujen oikeuksien toteutumiseen. Tutkielman kannalta oleellisia perustuslailla turvattuja oikeuksia ovat oikeus sosiaaliturvaan sekä säännös sivistyksellisistä oikeuksista, joilla taataan yhtäläinen mahdollisuus saada muutakin kuin perusopetusta. Perustuslailla säädellään myös yhdenvertaisuudesta ja siitä, kuinka viranomaisten on edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista kaikessa toiminnassaan, näin myös sosiaalityöntekijöiden toiminnassa. Perustuslailla turvataan myös ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä.

Tutkielman tehtävänä on selvittää, toteutuuko toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja millä tavoin sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkintavalta näyttää yhdenvertaisuutta edistävänä tekijänä. Tutkimuskysymyksiin haen vastausta laadullisten eli kvalitatiivisten menetelmien avulla. Olen kerännyt aineiston 50 satunnaisotannalla valikoidun opiskelijan palvelutarpeen arvioinneista, toimeentulotukipäätöksistä sekä sosiaalityöntekijän tekemistä muistiinpanoista. Olen analysoinut aineiston laadullisen sisällönanalyysin menetelmää käyttäen. Sisällönanalyysin analyysiprosessin olen jakanut aineiston teemoitteluun sekä tyypittelyyn.

Analyysin tuloksena muodostin aineistosta neljä teemaa: opintolainan huomiotta jättäminen, täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella tukeminen, ilman opintoetuksia opiskelu ja ei täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella tukeminen. Teemoittelussa syvennyin eri luokkien sisältöihin. Teemoittelun jälkeen tyypittelin aineiston, jossa etsin teemoissa esiintyviä yhtäläisyyksiä eli tyyppiesimerkkejä.

Aineistosta tehdyn analyysin perusteella opiskelijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden, eikä sosiaalityöntekijöiden rooli yhdenvertaisuuden edistäjänä ole selkeä. Lisäksi aineistosta on nähtävissä, että sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkintavalta on heikosti perusteltua ja näin ollen hyvin näkymätöntä.

Avainsanat (YSA): opiskelija, yhdenvertaisuus, harkintavalta

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>1</b>
<b>2 OPISKELIJAN ASEMA TOIMEENTULOTUKIASIAKKAANA</b>	<b>5</b>
2.1 Opiskelijan ensisijaiset etuudet	5
2.2 Opiskelijoiden vähävaraisuus ja tasa-arvoiset mahdollisuudet opiskeluun	6
<b>3 SOSIAALITURVAA JA TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVA SÄÄNTELY</b>	<b>13</b>
3.1 Suomea sitovat kansainväliset ja EU:n tasoiset velvoitteet ja sosiaaliset oikeudet	13
3.2 Perustuslain takaamat yksilön oikeudet	14
3.3 Hallinto-oikeudelliset periaatteet	17
3.4 Toimeentulotukilaki ja toimeentulotukijärjestelmä	19
<b>4 HARKINTAVALTA SOSIAALITYÖSSÄ</b>	<b>23</b>
4.1 Harkintavallan merkitys ja ulottuvuudet	23
4.2 Harkintavallan reunaehdot ja rajat	24
4.3 Harkintavallan käyttö osana sosiaalityöntekijän työskentelyä	26
<b>5 TUTKIELMAN TOTEUTUS</b>	<b>30</b>
5.1 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset	30
5.2 Aineiston keruu ja käsittely	31
5.3 Eettisyys laadullista tutkimusta tehtäessä	32
5.4 Aineiston sisällönanalyysi ja analyysiprosessi	34
<b>6 TULOKSET</b>	<b>38</b>
6.1 Luokat	38
6.2 Teemat	39
6.3 Tyypit	47
<b>7 YHTEENVETO JA POHDINTA</b>	<b>52</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>56</b>

## 1 Johdanto

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kannalta opiskelijoiden asemaan liittyvät kysymykset ovat perusteltu ja ajankohtainen aihe myös sosiaalityön alalla. Toimeentulotukea saavia opiskelijoita on tärkeää tutkia, jotta saadaan tietoa opiskelijoiden opiskelukyvyn puutteista, köyhyysongelmasta sekä opintoihin vaikuttavista sairauksista. Tutkimustiedon avulla voidaan pyrkiä vähentämään huono-osaisten opiskelijoiden määrää (Kurri 2003, 19). Suomessa on vuosittain lähes 300 000 opintotukeen oikeutettua opiskelijaa. Lukuvuonna 2017 – 2018 opintotuen piirissä oli 276 264 henkilöä. 52 prosenttia yliopisto-opiskelijoista ja 59 prosenttia ammattikorkeakouluopiskelijoista sai opintotukea lukuvuonna 2017 – 2018. (Kela, Kelan etuudet 2019, 11.)

Välttämättömät elinkustannukset ovat kasvaneet ja siten korkeakouluopiskelijoiden taloudellinen tilanne on vaikeutunut. Elinkustannusten kasvaessa opiskelijoiden halutaan valmistuvan tavoiteajassa, eli viidessä vuodessa, joten taloudellisen selviytymisen lisäksi paineet valmistumisesta ovat kovat. Esimerkiksi vuonna 2011 korkeakouluopintojen seurannan vähimmäissuoritusvaatimusta nostettiin 4,8 opintopisteestä 5,0 opintopisteeseen. Muutama vuosi myöhemmin vähennettiin korkeakouluopintojen kokonaistukiaikaa 70 kuukaudesta 64 kuukauteen. Käytännössä opiskelijoiden tulee suorittaa enemmän opintoja vähemmässä ajassa. Myös paine opintolainan nostamiselle on kasvanut vuosien saatossa. Vuonna 2003 korkeakouluopiskelijat nostivat opintolainaa keskimäärin 5000 euroa, kun taas vuonna 2013 lainaa nostettiin lähemmäs 8000 euroa. (Lahtinen 2014, 9, 12, 23.) Nostetun opintolainan määrän kasvuun ovat osaltaan vaikuttaneet kasvaneet elinkustannukset. Osa syynä ovat myös opintosuoritusten kovenneet vaatimukset ja opiskelijoiden paine valmistumisesta, jolloin työnteolle ei jää aikaa tai voimavaroja. Opiskelijoita huolestuttaa opintojen vuoksi velkaantuminen, epävarmuus ammatin saamisesta sekä pienellä toimeentulolla selviäminen opintojen aikana.

Tutkimuksessa käsitellään etuuksia käsittelevien viranomaisten työnjaon muutosta, sillä vuoden 2017 alusta perustoimeentulotukea koskevien asioiden käsittely siirtyi sosiaalitoimelta Kansaneläkelaitoksen (Kela) hoidettavaksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014) ehdotettiin muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia ja toimeentulotukilain (30.12.1997/1412) muutokset hyväksyttiin eduskunnassa 12.3.2015. Lain esitöiden mukaan toimeentulotuen käsittely Kelassa ei muuta tuen myöntämisperusteita tai

myönnettävän toimeentulotuen tasoa. Muutoksen toteuduttua olisi hyvä tilaisuus tarkastaa ovatko toimeentulotuen myöntämisperusteet tasa-arvoisia kaikkia toimeentulotukea hakevia ihmisryhmiä kohtaan.

Toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten vuoksi Kela pyytää sosiaalityöntekijöiltä lausuntoja sosiaaliviraston asiakkaista sekä selvityksiä heidän elämäntilanteistaan. Esimerkiksi sosiaalityöntekijä voi harkintaperusteisesti tehdä puoltavan lausunnon, että tietyn asiakkaan kohdalla opintolainaa ei huomioitaisi Kelan tekemissä toimeentulotukipäätöksissä tulona. Sosiaalityöntekijä ei voi luvata asiakkaalle, että opintolainaa ei huomioitaisi laskelmassa tulona, sillä Kela ei aina toimi sosiaalityöntekijän lausuntojen mukaisesti päätöksissään.

Tutkimuksen kohteena olevat toimeentulotuen päätökset on tehty vuonna 2016 eli ennen perustoimeentulotuen käsittelyn siirtymistä Kelan hoidettavaksi. Tutkimuksen perusteella voitaisiin tulevaisuudessa tarkastella ovatko hallituksen esityksessä (HE 328/2014) mainitut tavoitteet täyttyneet toimeentulotukea käsittelevän viranomaisen vaihduttua.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan erityisesti toimeentulotuen ja opintotuen välistä asetelmaa ja niiden myöntämisen perusteiden ristiriitaista vaikutusta opiskelijoiden oikeusasemaan. Asetelmaa analysoidaan muun muassa yksittäisten toimeentulotukipäätösten kautta. Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Päätoimisen opiskelijan ensisijaiset etuudet ovat pääsääntöisesti opintotuki sekä yleinen asumistuki (Kela 10.5.2019, 11). Opintotukilain (21.1.1994/65) mukaan opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä sekä valtion takaamasta opintolainasta. Opiskelijan hakiessa perustoimeentulotukea on hänen selvitettävä oikeutensa saada opintorahaa, opintolainaa sekä yleistä asumistukea. Opiskelija voi hakea valtioneuvoston takaa opintolainaan. Jos opiskelija päättää jättää hakematta valtioneuvoston takaa opintolainaa, vaikka hänellä olisi oikeus niihin, voidaan toimeentulotuen laskelmassa huomioida tulona laskennallinen opintolainan määrä.

Kaikilla opiskelijoilla ei ole mahdollisuutta saada valtion takamaa opintolainaa esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjen takia. Tällöin opiskelijan tulee toimittaa Kelalle tosite, että hän ei ole

oikeutettu valtion takaamaan opintolainaan, jolloin sitä ei voida huomioida tulona opiskelijalle toimeentulotuen laskelmassa. Vähäiset maksuhäiriömerkinnät eivät välttämättä ole este opintolainan valtioneuvostolle ja hakemukset käsitellään tilannekohtaisesti. On myös olemassa poikkeusryhmiä, joilta opintolainan nostoa ei vaadita lainkaan, vaikka se teknisten seikkojen valossa olisikin mahdollista. Esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollossa olevilta nuorilta ja valmentamassa koulutuksessa olevilta oppilailta ei vaadita opintolainan nostoa toimeentulotukea haettaessa. (Kela 10.5.2019, 11).

Tutkimukseni aiheen valintaan vaikuttivat omat intressini valittua aihetta kohtaan. Itse korkeakouluopiskelijana sekä sosiaalityöntekijänä koen aiheen erittäin mielenkiintoiseksi, sillä muutokset opiskelijoiden etuuksissa ovat ajankohtaisia. Opiskelijana ajattelen, että opiskelijoiden asemaa ja oikeuksia ei tuoda tarpeeksi esille eikä epäkohtiin puututa, joten tutkimusta opiskelijoiden elämäntilanteista tarvitaan. Ajatus tutkimuksesta alkoi muotoutumaan vähitellen sosiaalityöntekijänä työskennellessäni. Kiinnostukseni opiskelijoita kohtaan heräsi erityisesti, kun törmäsin työssäni erilaisiin ohjeistuksiin ja sosiaalityöntekijöiden tulkintoihin ohjeistuksista esimerkiksi toimeentulotuen päätöksiä tehtäessä. Päätin tehdä tutkielman nimenomaan sosiaalityöntekijän näkökulmasta, sillä mielestäni sosiaalityöntekijöiden työtä ja sen vaikutusta kansalaisiin on tärkeää tutkia ja tuoda esille.

Tutkimuksessa pohditaan, millä tavalla opiskelijat ovat tasa-arvoisessa asemassa toisiinsa nähden tai muihin toimeentulotukea saaviin asiakasryhmiin verrattuna. Miten toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja tasa-arvo toteutuvat Helsingissä? Tutkimuksen keskiössä on opiskelijoiden yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset. Lisäksi tarkastelun kohteena on sosiaalityöntekijän harkintavaltaan liittyvät kysymykset sekä sosiaalityöntekijöiden rooli opiskelijoiden välisen yhdenvertaisuuden toteutumista ja edistämistä.

Tutkimuksessa tarkastellaan Helsingin alueen toimeentulotuen päätöksiä, sosiaalityöntekijöiden tekemiä muistiinpanoja sekä palvelutarpeen arvioita. Edellä mainitut koskevat opiskelijoita, jotka eivät asu avo- tai avioliitossa. Tutkimuksessa tutkitaan, millä perusteilla sosiaalityöntekijät ohjeistavat esimerkiksi opintolainan huomioimisessa toimeentulotukipäätösten tekijöitä ja ovatko sosiaalityöntekijöiden ohjeistukset samassa linjassa keskenään. Näiden kysymysten osalta analysoidaan, miten sosiaalityöntekijät käyttävät harkintavaltaansa. Näin ollen pyrin vastaamaan siihen, edesauttaako nykyinen toimeentulotukilaki opiskelijoiden toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassamme?

Tilastokeskuksen keräämien tietojen pohjalta voidaan havaita, että opiskelijat ja työttömät ovat jääneet jälkeen rahatulojen kehityksessä verrattuna yrittäjiin, palkansaajiin ja eläkeläisiin. Tilastokeskuksen tarkastelussa korkein pienituloisuusaste oli 18 - 24 -vuotiailla vuonna 2014. Tästä ryhmästä kaksi kolmasosaa oli opiskelijoita. Opiskelijoiden tulot ovat jääneet kehityksessä jälkeen, sillä opintotukea ei ole sidottu mihinkään indeksiin eikä opintotuki seuraa automaattisesti hintojen nousua. Opiskelijat ovat olleet 2000-luvun alussa alttiita tuloköyhyydelle, mutta opiskelijoilla pienituloisuus usein nähdään vain vaiheena elämässä. (Pajunen, 2005.)

Koko yhteiskunnan kontekstissa opiskelijat ovat ainoa ihmisryhmä, joita velvoitetaan velkaantumaan pienituloisuudestaan huolimatta. Mikäli opiskelija opiskelee päätoimisesti, eikä työskentele yhtäaikaisesti, on lainan nostaminen monelle ainoa vaihtoehto, kun ensisijaiset etuudet eli opintotuki, asumislisä ja opintolaina eivät riitä elämiseen. Yleisperusteluina toimeentulotuen siirtämisestä kunnilta Kelalle esitettiin muun muassa toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisääminen, toiminnan tehostaminen sekä entistä paremman varmuuden takaaminen toimeentulotuen saannissa siihen oikeutetuille (HE 358/2014).

Tutkimukseni koostuu 7 pääluvusta. Johdannon jälkeen luvussa 2 käsittelen opiskelijan asemaa toimeentulotuen saajana. Luvussa käsittelen toimeentulotukeen liittyvää sääntelyä Helsingin kaupungin ohjeistuksen näkökulmasta sekä toimeentulotukilain näkökulmasta. Luvussa kolme käsittelen harkintavaltaa ja sen vaikutusta opiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen. Omaa tutkimusprosessiani esittelen luvussa neljä. Tutkimuksen tuloksia käsittelen luvussa viisi ja viimeisessä luvussa pohdin tutkimuksen tulosten merkitystä sekä keinoja, miten opiskelijoiden välinen yhdenvertaisuus toteutuisi tulevaisuudessa.



## 2 Opiskelijan asema toimeentulotukiasiakkaana

### 2.1 Opiskelijan ensisijaiset etuudet

Päätoimisen opiskelijan tulona nähdään opintoetuudet, jotka ovat ensisijaisia etuuksia toimeentulotukeen nähden. Jos jostain syystä ensisijaiset etuudet eivät riitä toimeentulon turvaamiseen, voi opiskelijalle syntyä oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea. Toimeentulotukea myöntäessä tulisi asiakkaan tilannetta harkita aina tapauskohtaisesti.

Opintotukilain 1 § sääntelee, että opintotukeen on oikeus Suomen kansalaisella, joka harjoittaa oppivelvollisuuden jälkeisiä, päätoimisia opintojaan, jotka kestävät yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta. Opintotukeen on oikeus myös Suomessa opiskelevalla henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, mutta on rekisteröity Suomessa vakituisesti asuvaksi eikä Suomessa oleskelun syy ole opiskelu. Opintotuen myöntämisestä vastaa Kela ja sitä rahoittaa valtio. (Arajärvi 2011, 222.)

Opiskelijan ensisijaiset etuudet ovat yleisemmin opintotuki ja yleinen asumistuki. Opintotuen asumislisän myöntäminen on käytännössä vain ulkomailla opiskeleville tai Ahvenanmaalla opiskeleville opiskelijoille myönnettävä etuus. Opintotuen tarkoituksena on ennen kaikkea tukea opiskelijaa päätoimiseen opiskeluun ja edistää opintojen edistymistä. Itsenäisesti asuvan opiskelijan kuukausittaisesta budjetista opintoraha kattaa noin puolet. Huomattava osuus opintorahasta on valtion takaamaa opintolainaa. Velkaantumisen sijaan opiskelijat mieluummin turvaavat toimeentulonsa työssäkäynnillä. Opintorahan ja opintolainan tarkoituksena on turvata opiskelijan perustoimeentulo, sillä opiskelijan oikeutena on päätoiminen opiskelu. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012, 63, 65, Kela Toimeentulotuki, 9.)

Eduskunta hyväksyi 13.12.2016 Hallituksen esityksen laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta (HE 229/2016). Esityksen pääasiallisena sisältönä on korkeakouluopiskelijoiden opintorahan tason yhtenäistäminen toisen asteen opiskelijoiden kanssa samalle tasolle. Samalla opintolainan valtioneuvoston määrää nostettiin eli tällä hetkellä opintolainaa voi nostaa 650 euroa kuukaudessa. Opiskelijoiden opintolainamäärät kasvavat suuresti tulevaisuudessa. (HE 229/2016 35.) Myöskin opiskelijoiden tukiaika on vähentynyt kymmenellä kuukaudella, siten että tukikuukausia on nyt 54 entisen 64 sijaan. Perusteluina muutokselle on esitetty opintotuen mitoittamista siten, että se

tukee omaehtoiseen koulutukseen hakeutumista sekä päätoimista opiskelua. Lisäksi muutoksen tavoitteena on opintoaikojen lyhentäminen ja tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien edistäminen. (HE 229/2016 39, 41.)

Opintotuen asumislisää saaneet opiskelijat ovat siirtyneet yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Tämä tarkoittaa, että opiskelijalle myönnetään asumistukea samalla tavalla kuin muillekin asumistukea hakeville. Asumistukea myönnetään vakinaiseksi asunnoksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenoihin. Tässä tapauksessa opiskelijan opintoraha, sekä mahdolliset palkkatulot otetaan tulona huomioon asumistukea laskettaessa. Yleistä asumistukea myönnetään siten, että asumistuenmäärä on 80 prosenttia hyväksyttävien asumismenojen ja omavastuuosuuden jälkeen (Kela 3.5.2019, 13). Kelan internetsivujen ([www.kela.fi](http://www.kela.fi)) mukaan Helsingissä yhden henkilön asumismenoiksi hyväksytään korkeintaan 508 euroa kuukaudessa. Jos opiskelija on pienituloisen, saa hän asumistukea maksimissaan 406,40 euroa, vaikka vuokran suuruus ylittäisi 508 euron rajan. Näin ollen opiskelijan opintoraha ja asumistuki ovat maksimissaan 656,68 euroa.

Opintoraha on kuukausittain maksettava etuus. Saadakseen opintorahaa tulee henkilön olla oppilaitokseen hyväksytty päätoimisia opintoja suorittava henkilö, opintojen on edistytävä ja taloudelliselle tuelle on oltava tarve. (Arajärvi 2011, 225.) Opintorahan määrä muualla kuin vanhempiensa luona asuvalle yli 18- vuotiaalle on 250, 28 euroa toimeentulotukilain 11 §:n mukaisesti. Lisäksi opintoetuuksiin kuuluu valtion takaama opintolaina. Opintotukilain 15 §:n mukaisesti opintolainan valtioneuvoston myöntämä opintotuki myönnetään opiskelijalle, joka saa opintorahaa tai aikuiskoulutustukea. Valtioneuvoston myöntämä opintotuki ei myönnetä opiskelijoille, jotka suorittavat vankeusrangaistusta, joiden opintolaina on Kelalla perittävänä tai niille, joilla on maksuhäiriömerkintä. Maksuhäiriöön liittyen on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Valtioneuvoston myöntämä opintotuki voi kuitenkin saada, jos maksuhäiriö on yksittäinen ja määrältään vähäinen tai jos velka on jo suoritettu. Valtioneuvoston myöntämä opintotuki myönnetään aina vuodeksi kerrallaan. Opintolainan valtioneuvoston myöntämä opintotuki on 650 euroa kuukaudessa korkeakouluopiskelijalle. Opiskelija voi saada opintolainavähennyksen verotuksessa, jos tämä suorittaa korkeakoulututkinnon määräajassa (Arajärvi 2011, 228 – 229.)

## 2.2 Opiskelijoiden vähävaraisuus ja tasa-arvoiset mahdollisuudet opiskeluun

Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa huono-osaisuus usein rinnastetaan köyhyyteen. Köyhyys on laaja käsite ja sen merkitystä on hyvä tarkentaa. Hyvinvointivaltioissa puhutaan usein suhteellisesta köyhyydestä. Suhteellisella köyhyydellä voidaan kuvata tilanteita, joissa henkilön tai perheen kulutusmahdollisuudet poikkeavat valtaväestön mahdollisuuksista taikka tulotaso on poliittisesti määritellyn köyhyysrajan alapuolella. (Kettunen & Ihalainen & Heikkinen 2001, 12).

Kansainvälisesti termi köyhyys on haastava määriteltävä. Yleisesti käytetään käsitettä suhteellinen puutteellisuus (deprivation), sillä perustarpeiden täyttyminen ja välttämätön toimeentulo vaihtelee maasta riippuen. On mahdotonta määritellä termi köyhyys täydellisesti. Köyhyys ja ihmisten tarpeet ovat suoraan verrannollisia toisiinsa. Perustarpeet (basic needs) on määritelty jo vuosia samoin kuin ne tälläkin hetkellä määritellään. Perustarpeina on nähty ne tarpeet, joita nykyisin toimeentulotuen perusosalla turvataan. (Townsend 1993, 31 – 32, 36, 38.)

Suomessa köyhyydestä puhuttaessa ei ole määritelty varsinaista köyhyysrajaa. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2015 pienituloiseksi katsottiin henkilöt, joiden nettotulot olivat 1185 euroa tai alle kuukaudessa. Pienituloisuutta tarkastellaan keski- ja pienituloisten suhteellisten tuloerojen perusteella. Näin ollen pienituloisten tulokehitys sekä mediaanitulon kehitys vaikuttavat pienituloisuuden kehitykseen. Henkilö on pienituloinen, jos tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanitulosta. Suomen pienituloisimpia ihmisryhmiä ovat opiskelijat, eläkeläiset ja työttömät. ([http://www.stat.fi/til/tjt/2015/01/tjt\\_2015\\_01\\_2016-12-21\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2015/01/tjt_2015_01_2016-12-21_tie_001_fi.html)).

Sosiaaliset ongelmat näkyvät usein ylisukupolvisina. Toimeentulotukiperheessä kasvava ihminen voi kokea toimeentulotuen normaaliksi tavaksi rahoittaa eläminen. (Vauhkonen & Kallio & Erola 2017, 501, 509.) Suomessa huono-osaisessa perheessä kasvaminen lisää kaksinkertaisesti henkilön riskiä päätyä huono-osaiseksi aikuistuessaan. Esimerkiksi henkilö, joka kasvaa perheessä, jossa ei olla työelämässä, oppii helposti tavan, jossa koulutusta ja työntekoa ei arvosteta. Näin ollen lapsena opittu elämäntapa voi aiheuttaa ongelmia koulutus- ja työmarkkinoiden ollessa ajankohtaisia. Koulutus on yksi tärkeimmistä elämän osa-alueista, jolla on merkitystä ihmisen tämän hetkiseen ja tulevaan hyvinvointiin. Koulutus on yksi niistä tekijöistä, joiden avulla ihmisen on mahdollista joko rakentaa perustaa hyvinvoinnilleen tai syrjäytyä hyvinvoinnista. Koulutuksen lisäksi muista tärkeitä hyvinvoinnin perusrakenteita ovat asuminen, työ, vapaa-aika sekä liikkuminen. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007, 3, 22.)

Suurin perus- ja vähimmäisturvaava saava asiakasryhmä Suomessa ovat nuoret aikuiset. Tämä johtuu lähinnä siitä, että noin kolme neljäsosaa alle 30-vuotiaista saa opintotukea. Opiskelijat eivät kuitenkaan saa toimeentulotukea, vaan useimmiten nuoret työttömät ovat toimeentulotuenhakijoita. Opiskelija ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen ollessaan päätoiminen opiskelija, sillä ensisijaiset etuudet ovat opintoetuudet. Suurimmalla osalla nuorista toimeentulotuen saajista ei näin ollen ole oikeutta työttömyysetuuteen, sillä työ- ja elinkeino- asiantuntijan lausunto päätoimisesta opiskelusta estää työttömyysetuuden saamisen. (Palola & Hannikainen – Ingman & Karjalainen 2012, 19, 25.)

Opiskelijatutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudulla opiskelevista noin 40 prosentilla on säännöllinen työ opintojen ohella. Pääkaupunkiseudulla opiskelijoiden työllisyys on noin 10 prosenttia suurempi kuin muualla Suomessa asuvien. 18-24 vuotiaiden opiskelijoiden mediaanitulo on 700 euroa kuukaudessa, josta suurin osa on opintorahaa ja asumislisää. Saman ikäisillä opiskelijoilla mediaani meno on 725 euroa, josta noin puolet kohdistuu asumiskustannuksiin. Useimpien korkeakouluopiskelijoiden opintoja varjostaa tiukka taloudellinen tilanne. Noin kolmannes korkeakouluopiskelijoista kärsii opintojen aikaisesta haastavasta taloustilanteesta. (Saarenmaa ym. 2010, 37, 39 – 40, 42.)

Opiskelijatutkimuksessa esiin nousseita syitä opintojen viivästymiseen olivat työssäkäynti, elämäntilanne tai erilaiset henkilökohtaiset syyt. Työssäkäynti oli hidastanut opintoja 48 prosenttia niiden tutkimukseen vastanneiden opiskelijoiden keskuudessa, joiden opinnot eivät olleet edistyneet tavoiteajassa. Toimeentuloon liittyvät vaikeudet olivat hidastaneet opintojen edistymistä 21 prosentilla opiskelijoista. Suuri osa korkeakouluopiskelijoista siirtyy työelämään opintojen ohessa. Tutkimukseen vastanneista 19 prosenttia koki, että työskentely opiskelun kanssa yhtäaikaisesti vaikeutti opinnoissa edistymistä huomattavasti. (Saarenmaa ym. 2010, 50 – 51.)

Opintojen omavaraista rahoitusta ei ole tehty helpoksi Suomessa. Kelan internetsivuilla kerrotaan, että jos opiskelija haluaa nostaa täydet 12 kuukautta opintotukea, on opiskelijan vuosituloraja 8004 euroa. Vertailun vuoksi Tanskassa saadakse saman verran opintotukikuukausia, saa opiskelija tienata 17 500 euroa, joka on lähes 10 000 euroa enemmän kuin Suomessa. Osaltaan tämä vertailu tuntuu puoltavan Suomen positiivista asennetta opintolainan nostoa kohtaan. Opintorahaa ei ole sidottu mihinkään indeksiin tällä hetkellä. Opintoraha sidottiin indeksiin vuonna 2014, mutta indeksikorotukset tehtiin ainoastaan vuosina 2014 ja 2015, jonka jälkeen indeksisidonnaisuus poistettiin. Tästä syystä opintoraha ei nouse samassa suhteessa elinkustannusten kanssa. (Lahtinen 2014, 12, 30, 48, Kela, Kelan etuudet 2019, 11.)

Euroopan unioni (EU) ja Suomi pitävät nuorisopolitiikkaa tärkeänä ja työ-, elinkeino- ja koulutuspolitiikka ovat nousseet tärkeäksi osaksi nuorisopolitiikkaa. Nuoret nähdään tulevaisuuden veronmaksajina ja koetaan, että nuoriin on tärkeää panostaa. Samaan aikaan nuorten syrjäytymisestä ollaan huolissaan ja on laskettu, että jokainen syrjäytynyt nuori maksaa yhteiskunnalle 1,2 miljoonaa euroa. Nuoret ovat niin uhka kuin mahdollisuuskin yhteiskunnan näkökulmasta. Nuorten syrjäytyminen tapahtuu usein kasautuvien ongelmien myötä. Nuori alkaa putoamaan yhteiskunnasta pala palalta, ensin koulutuksesta, jonka jälkeen työelämästä ja hyvinvointipalveluista. (Palola & Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012, 12 – 13.)

Työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tiedote (15.3.2012) kertoo nuorten yhteiskuntatakuusta, jonka tavoitteena on varmistaa nuorten osallistuminen koulutukseen ja työhön sekä niiden kautta osalliseksi yhteiskuntaa. Alle 29-vuotiaita työttömiä on Suomessa noin 55 000 ja kokonaan kouluttamattomia ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria on noin 40 000. ([http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/samhallsgarantin-for-unga-utbildning-arbete-och-malgruppsanpassad-service](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/samhallsgarantin-for-unga-utbildning-arbete-och-malgruppsanpassad-service).) Noin 100 000 25-34 -vuotiasta nuorta aikuista ei ole suorittanut peruskoulun jälkeen mitään tutkintoa ([http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/first-expertise-then-work-for-young-people](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/first-expertise-then-work-for-young-people)). Lukuvuonna 2013-2014 ammattikorkeakoulun keskeytti 6,7 prosenttia opiskelijoista (Tilastokeskus 2014). Usein koulutuksen lopettamisen syinä ovat rahojen loppuminen, väärä alavalinta tai opinnoista ei suoriuduta odotetulla tavalla. Nuorille opiskeluiden aloittaminen tarkoittaa myös muiden valintojen tekemistä. Opintojen aloittamisella voi johtaa toimeentulotukioikeuden menettämiseen ja opiskelijan tulee nostaa opintolainaa. Nuoret eivät ole innostuneita nostamaan opintolainaa. Joillain nuorilla on myös tilanne, missä vanhemmat eivät voi tai eivät halua auttaa taloudellisesti opintojen aikana. Näissä tapauksissa nuorelle opintojen aloittamisen kynnyks voi olla liian suuri. (Palola & Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012, 49, 51.)

Korkeakoulutus on tärkeä osa taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamista yhteiskunnassa. EU on aloittanut Eurooppa 2020-strategian, jonka tavoitteena on, että 40 prosentilla EU:n kansalaisista olisi korkeakoulututkinto vuonna 2020. Yksi strategian toimenpiteistä on riittävien sosiaalisten verkkojen tarjoaminen. Erityisesti heikossa asemassa olevien nuorten aktiiviseen osallistamiseen tarvittaisiin riittävästi tulotukea sekä mahdollisuus laadukkaisiin palveluihin. Nuorille olisi taattava sosiaalietuudet ja tarvittaessa täydennettävä niitä toimeentulotuella, jos nuori on koulutuksessa tai etsii aktiivisesti työtä. (Euroopan unioni 2010, 8, 17 – 18.)

Perheen tulotason vaikutus on selkeästi nähtävissä koulutukseen hakeutumiselle sekä opinnoista suoriutumiselle. Esimerkkinä Kanadassa oleva Kanada opintolaina- ohjelma (Canada student loans program, CSLP), joka kohdistaa opintolainan myöntämisen alemman keskiluokan ja keskiluokan tulotason perheille. Myönnettävän avun suuruus on verrannollinen vanhempien tulotasoon ja taloudellisen avun tarpeeseen. Vuosittain Kanadan opintolaina- ohjelman kautta tarjotaan opintolainoina noin 1.5 miljardia Kanadan dollaria ja apurahoina 80 miljoonaa Kanadan dollaria opiskelijoille, jotka ovat taloudellisen tuen tarpeessa. Opintolaina- ohjelman päämääränä on auttaa pienituloisia perheitä selviämään toisen asteen koulutuksesta johtuvista kuluista.

Tehdyn tutkimuksen mukaan lukio ja yliopisto ilmoittautumisten määrä on verrannollinen opiskelijoiden vanhempien tulotasoon sekä vanhempien koulutukseen. Vanhempien tulotason merkitys on näkyvässä erityisesti yliopistoon ilmoittautumisten määrässä. Perheet, joiden tulot ovat keskivertoa paremmat, tukevat lapsiaan opiskeluissa taloudellisesti pidempään. Kanadan opintolaina-ohjelman opintolainojen kohdistaminen pienituloisille perheille on koettu toimivana järjestelmänä. Vuonna 2000 52 prosenttia toisten asteen opiskelijoista, joiden vanhempien vuositulot olivat alle 40 000 dollaria, saivat opintolainaa ja opiskelijoista, joiden vanhempien vuositulot olivat 80 000 dollaria tai enemmän, sai opintolainaa ainoastaan 14 prosenttia opiskelijoista. Kun taas tarkkaillaan toiseen asteen koulutukseen ilmoittautumisia, perheistä, joiden vuositulot olivat 80 000 dollaria tai enemmän, ilmoittautui opiskelemaan lähes puolet enemmän kuin perheistä, joiden vuositulot olivat alle 40 000 dollaria. Vanhempien tulotason merkitys sekä vanhempien koulutuksen suuri merkitys tiedostetaan kouluun ilmoittautumisten määrissä, mutta joka tapauksessa vanhempien pienituloisuus on huomattava este toiseen asteen koulutukseen hakemiselle Kanadassa. (Kapsalis 2006, 12 – 18.)

Suomen ylioppilaskuntien liiton entinen puheenjohtaja Piia Kuosmanen kyseenalaistaa opiskelijoiden tasa-arvoiset mahdollisuudet opiskeluun, kun opintotuki kattaa vain puolet opiskelijan tuloista ja vanhemmat joutuvat tukemaan opiskelijan arjesta selviytymistä taloudellisesti. Opiskelijoiden valmistumisen edistämistä voitaisiin parhaiten tukea toimeentulon tason korotuksella. Opiskelijajärjestöt kokevat, että opintojen pitkittyminen on seurausta opiskelijoiden työssäkäynnistä, jolla opiskelijat pyrkivät välttämään velkaantumista. (<https://syl.fi/syl-toimeentulon-turvaaminen-edelleen-suurin-syy-opintojen-hidastumiselle/>.) Opiskelijoiden toimeentuloa suunniteltaessa olisi tärkeää keskittyä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseen. Tämän hetkisen suunnitelman myötä mielestäni kehitys vaikuttaa olevan päinvastainen. Kaikilla tulisi olla tasa-arvoinen mahdollisuus opiskeluun, mutta esimerkiksi opintotukikuukausien leikkaukset ajavat vähätuloisia opiskelijoita entistä ahtaamalle toimeentulon suhteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämissuunnitelman mukaisesti hallitus pyrkii nostamaan suomalaiset maailman osaavammaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä. Jotta tähän tavoitteeseen päästäisiin, tulisi koulutuksellisen tasa-arvon toteutua. Koulutukselliseen tasa-arvoon päästäisiin turvaamalla hyvät oppimisedellytykset kaikille sekä tukemalla eri tavoin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten opiskelua. Erityisesti tukea tulisi kohdentaa myös esi- ja peruskoulutuksessa olevien keskuudessa, sillä ennaltaehkäisy on tehokas keino välttää myöhempää syrjäytymisriskiä. Suomi on sitoutunut parantamaan nuorten koulutustasoa sekä vähentämään koulun keskeyttäneiden määrää kansallisessa ohjelmaluonnoksessa. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012, 7, 9.)

Taustasta riippumatta kaikille ihmisille tulisi taata tasa-arvoiset mahdollisuudet kouluttautua. Koulutuksellinen epäarvoisuus alkaa jo nuorena. Tutkimusten mukaan ylemmistä sosioekonomisista taustoista lähtöisin olevat nuoret saavat parempia tuloksia koulussa, kuin nuoret, joiden sosioekonominen tausta on heikompi. Noin 17 prosentilla 25-vuotiaista ei ole suoritettuna peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin hakeutua korkeakouluihin on pyritty muun muassa maksuttomalla tutkintoon johtavalla koulutuksella ja opintotuella. Kuitenkin sosiaalisentaustan vaikutus on tutkimusten mukaan merkittävä korkeakouluun haettaessa. Suomessa korkeakoulujärjestelmän ongelmina esittäytyvät heikko sijoittuminen opintoihin, huono läpäisy sekä koulutuksien päällekkäisyys. Korkeakouluopintoja hidastavat esimerkiksi opiskelun ohessa työskentely sekä opiskelukyvyin ja motivaation puute. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012, 10, 45.)

Vuoteen 2016 saakka toimeentulotukipäätöksiä tekivät kunnat. Toimeentulotuesta päättävät viranomaiset ovat soveltaneet toimeentulotukilain lisäksi kunnallisia ohjeistuksia. Kunnalliset ohjeistukset ovat poikenneet toisistaan ja näin myös toimeentulotukipäätöksistä on löydettävä eriävyyksiä. Vuonna 1999 mahdollistettiin valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on pyritty yhdenmukaistamaan oikeuskäytäntöä. Muutamien ryhmien oikeuteen saada toimeentulotukea on korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa ratkaisuillaan. Opiskelijoiden lisäksi näihin erityisryhmiin kuuluvat vangit sekä yrittäjät. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut sekä apulaisoikeusasiamiehen päätökset ovat osaltaan korostaneet, että vaikka opiskelijoiden ensisijainen etuus on opintotuki, ei heitä voida yksittäisenä ryhmänä sulkea toimeentulotuen ulkopuolelle. (Tuori & Kotkas 2016, 315.)

Suomen opiskelijakuntien liitto antoi lausuntonsa koskien hallituksen esitystä HE 161/2017 eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. Esitetyn lausunnon mukaan

opiskelijat ovat ainoa ryhmä pienituloisista, joiden tulot ovat laskeneet vuosien 2011-2018 aikana hallituksen talouspolitiikan seurauksesta. Esimerkiksi opiskelijat ovat pitkään suosineet kimppekämppejä sekä soluasumista ja esitetyn lakimuutoksen myötä edullisimpien asumismuotojen etuuksia leikataan. Muutoksen myötä soluasumiseen maksettavat etuudet saattavat muuttua niin radikaalisti, että soluasuminen muuttuu opiskelijalle kalliimmaksi kuin yksiössä asuminen, vaikka vuokran hinta olisi yksiötä edullisempi. Tämän kaltaiset vaikutukset voivat ajaa opiskelijat hakeutumaan yhteiskunnalle kalliimpiin asumismuotoihin, koska opiskelija saa niihin enemmän asumistukea. (Suomen opiskelijakuntien liitto, 2017.)

Sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotuesta sisältää tarkemmat ohjeet opiskelijoiden oikeudesta toimeentulotukeen. Myös tämän ohjeen mukaan opiskelijan ensisijaisina etuuksina nähdään opintoraha, asumislisä ja valtion takaama opintolaina. Ohjeessa kuitenkin huomioidaan tilanne, johon opiskelija voi päätyä, jos hän ei saa opintotukea tai tällä ei ole riittävästi varoja käytettävissä omaan elatukseensa. Tällaisessa tapauksessa kunta on velvollinen myöntämään toimeentulotukea opiskelijalle samoin perustein kuin muillekin toimeentulotuen hakijoille. Esimerkkinä tapaus, jossa opiskelija ei voi maksuhäiriömerkinnästä johtuen saada opintolainaa, olisi opiskelijalle järjestettävä vastaavin ehdoin jokin muu tapa rahoittaa opintojaan. Jos vastaavanlaista tapaa ei löydy, on opintoja pystyttävä rahoittamaan toimeentulotuella. (Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003 21, 22.)



### 3 Sosiaaliturvaa ja toimeentulotukea koskeva sääntely

#### 3.1 Suomea sitovat kansainväliset ja EU:n tasoiset velvoitteet ja sosiaaliset oikeudet

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus (TSS-sopimus 16.1.1976/6) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002) ovat tutkimuksen kohteen kannalta tärkeimmät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi TSS-sopimuksen 16.12.1966 ja Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1975 ja vuotta myöhemmin se astui Suomessa voimaan. TSS-sopimus on saatettu voimaan asetuksella ja Euroopan sosiaalinen peruskirja lailla. TSS-oikeudet ovat oikeuksia, joista tehdyt määräykset oikeudellisesti sitovat sen sopimusvaltioita, mutta sopimukset eivät muodosta yksilöille subjektiivista oikeutta, joihin he voisivat esimerkiksi vedota viranomaisissa.

TSS-sopimus on oikeusvaikutuksiltaan positiivinen, sillä se velvoittaa valtioita toimimaan sopimuksessa määriteltyjen oikeuksien turvaamiseksi. TSS-sopimukseen kuuluu useita eri oikeuksia, mutta mainittakoon niistä tutkimuksen kannalta oleelliset: oikeus opetukseen, kulttuuriin ja tieteeseen sekä oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus tyydyttävään elintasoon, joka sisältää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja asunnon. Euroopan sosiaalisen peruskirjan allekirjoittaneet valtiot ovat veloitettuja takaamaan oikeudet vain valtioiden kansalaisille ja peruskirjassa painotetaan työhön liittyviä oikeuksia enemmän kuin TSS-sopimuksessa. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa olevien velvoitteiden täyttymistä valvotaan. (Tuori & Kotkas 2016, 213 – 214, 220, 225, 247, Hallberg ym. 2011, 714, 887.)

TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin keinoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille. Opetuksen tarkoituksena on ihmisen persoonallisuuden ja sen arvon tajuamisen kehitys. Opetuksen on mahdollistettava jokaiselle suorittaa hyödyllinen panos yhteiskunnan eduksi edistäen suvaitsevaisuutta, ymmärtämystä ja ystävyyttä kaikkien kansojen välillä. Artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee toteuttaa kaikkien mahdollisuutta hakea korkeakouluun ja ottamaan asteittain käyttöön maksuton opetus. Sosiaalityöntekijä voi pyrkiä toiminnallaan edistämään tasa-arvoisia oppimisedellytyksiä sekä tukemaan syrjäytymisvaarassa olevia opiskelijoita.

Sosiaaliset oikeudet ovat yksi TSS-oikeuksien oikeuksien alaryhmistä ja ne on luokiteltu toisen sukupolven perusoikeuksiksi ja ihmisoikeuksiksi. TSS-oikeuksia sanotaan toisen sukupolven oikeuksiksi, koska ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksilla oli lähinnä negatiivisia oikeusvaikutuksia yksilölle eli julkisen vallan tuli pidättäytyä mainituista toimenpiteistä. Nykyään TSS-oikeuksien oikeusvaikutukset ovat enemmän positiivisia eli julkisen vallan on aktiivisesti toimittava niitä edistääkseen. TSS-oikeuksien päämääränä on yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olosuhteiden turvaaminen siten, että henkilöt ovat kykeneviä käyttämään henkilökohtaisia vapausoikeuksia sekä poliittisia oikeuksia. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan mukaisesti sopimuspuolten on varmistettava riittävä apu ja hoito henkilölle, jolla ei ole riittävästi tuloja tai varoja eikä kykene niitä itse hankkimaan. Ensisijaisesti TSS-oikeuksien toteuttamisesta vastaa valtio. Myös kunnat ovat saaneet itsehallinnon mukaisesti merkityksellisiä tehtäviä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa. (Hallberg ym. 2011, 711 – 712, 722, 726 – 727.)

Sosiaalisiin oikeuksiin kuuluvat toimeentuloturva sekä sosiaali- ja terveystalvet. Sosiaaliset oikeudet on määritelty julkiseen valtaan kuuluviksi oikeuksiksi ja niiden avulla pyritään vähentämään yksilöiden ja perheiden riippuvuutta markkinamekanismeista. Sosiaaliset oikeudet voidaan jakaa eri ominaisuuksien perusteella ryhmiin. Normiperustan mukaiseen ryhmään kuuluvat ihmisoikeussopimusten mukaiset sosiaaliset ihmisoikeudet, kansallisessa perustuslaissa vahvistetut sosiaaliset perusoikeudet sekä tavallisen lainsäädännön turvaamat sosiaaliset oikeudet. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät ihmisoikeuksia, kun taas kansallinen perustuslaki on perusoikeuksien normiperustana. Sosiaaliset oikeudet voidaan erottaa myös yksityistä autonomiaa eli itsemääräämistä turvaaviin oikeuksiin sekä julkiselta vallalta suojaaviin oikeuksiin kuten äänioikeuteen tai sananvapauteen. Kolmantena ryhmänä ovat oikeudet, jotka turvaavat yksityistä ja julkista itsemääräämistä. Nämä oikeudet takaavat tosiasiallisia edellytyksiä muiden oikeuksien toteutumiseksi. Esimerkiksi sananvapaudella ei ole tosiasiallista arvoa luku- ja kirjoitustaidottomalle. Yksityistä ja julkista itsemääräämistä turvaavat oikeudet täydentyvät sosiaalisten oikeuksien turvaamalla tosiasiallisella vapaudella. (Tuori & Kotkas 2016, 214 – 216.)

### 3.2 Perustuslain takaamat yksilön oikeudet

Perusoikeudet ovat Suomen perustuslaissa vahvistettuja oikeuksia ja ne kuuluvat kaikille. Perustuslain (11.6.1999/731) 1§ säätelee valtiosäädännöstä ja sen tehtävästä turvata yksilön vapauksia

ja oikeuksia. Suomen tasavaltaisen valtiosäännön peruseriaatteet ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön oikeuksien ja vapauden turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Suomen lainsäädäntö rakentuu perusoikeuksien ja valtiosäännön ympärille. (Hallberg ym. 2011, 29.)

Perusoikeudet ovat perustuslaissa yksilölle ja joissain tapauksissa ryhmällä taattuja oikeuksia, joiden tulee vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri alueilla. Viranomaisen roolina on edistää toiminnallaan näiden oikeuksien toteutumista, tästä säätelee perustuslain 22 §. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan säännös edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista. Julkinen valta voi toteuttaa tehtävänsä muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentamisella. Perusoikeuksien tulee täyttää ovat muun muassa seuraavat kriteerit: pysyvyys, perustavanlaatuisuus ja yleisyys. Yleisyys on kriteeri, jonka mukaan oikeudet koskevat yleisesti kaikkia ihmisiä. Perustavanlaatuisuus tuo esiin perusoikeuksien tapaa jäsentää yksilön asemaa yhteiskunnassa. Pysyvyys on merkki perusoikeuksien sisältämistä arvoista, joiden on tarkoitus kantaa vuosikymmeniä. (Arajärvi 2011, 43, 47.)

Perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia oikeuksia, mutta jotkut perusoikeuksista sisältävät lakivarauksen, joka mahdollistaa perusoikeuksien rajoituksen lailla. Eli perusoikeuksien rajoituksen tulee aina perustua lakiin ja niitä rajoittaessa tulee rajoituksen olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Usein perusoikeusrajoituksissa on maininta; ” sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, joka antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa rajoitusta tehdessä. (Hallberg ym. 2011, 56.) Kaikki perustuslain säännökset, myös perusoikeussäännökset, ovat sitovia oikeussääntöjä ja ne edellyttävät turvaamistoimia (Jyränki & Husa, 2012, 373).

Yleisimmin perusoikeudet jaetaan neljään ryhmään seuraavasti: osallistumisoikeudet, vapausoikeudet ja oikeusturva, yhdenvertaisuusoikeudet sekä TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Perusoikeudet ovat perustuslailla yksilölle taattavia perusarvoja. Suomessa perusoikeuksilla on vahva vaikutus lainsäädäntötoimintaan ja sen myötä lainkäyttöön ja hallintotoimintaan. Perusoikeudet rajoittavat lainsäätäjän toimintaa ja lainsäätäjällä on velvollisuus kunnioittaa perusoikeuksia olemalla loukkaamatta niitä. (Arajärvi 2011, 373 – 374, Hallberg 2011, 832.)

Perustuslain 6 § sääntelee ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä. Pykälän mukaisesti ketään ei ilman hyväksyttävää perustetta saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen,

uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Viranomaisten on noudatettava lakia toiminnassaan, joten voidaan puhua harkintavallan rajoitusperiaatteesta. Säännöksen lähtökohtana on estää yksilöiden asettamista eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden, koska samanlaiset tilanteet vaativat samanlaisen kohtelun. (Arajärvi 2011, 59.) Oikeusjärjestelmän tulisi tunnistaa yksilöön liittyviä sosiaalisia haittoja sekä sen tulisi pyrkiä aktiivisesti muuttaa olosuhteita siten, että heikompien asema parantuisi ja syrjintä poistuisi. Jos ihminen on samanlaisessa tilanteessa heikommassa asemassa kuin toinen samassa tilanteessa oleva, tulee yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tehdä tarvittavat toimenpiteet syrjinnän poistamiseksi. (Pylkkänen 2014, 22.)

Perustuslain 16 § turvaa kaikille yhtäläisen mahdollisuuden saada myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kaikilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskella myös toisen asteen tutkinto itselleen. Opiskelijaa veloitetaan hakemaan valtiontakaamaa opintolainaa, mutta kaikille opintolainan nostaminen ei ole mahdollista ja opiskelijan turvautuessa hakemaan toimeentulotukea on toimintatavoissa eroavaisuuksia. Lainkäyttäjällä eli sosiaalityöntekijällä on harkintavaltaa määritellessään, huomioidaanko opintolainaa opiskelijan tulona vai ei. Viranomaisena sosiaalityöntekijän tulee tapauskohtaisesti käyttää harkintavaltaa ja pyrkiä edistämään yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia opiskella opiskelijoiden välillä. Toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden kohtelun tulee olla yhdenvertaista.

Yhdenvertaisuus perusoikeutena rajoittaa viranomaisen käyttämää harkintaa. Yhä enemmän se antaa suuntaa ja ohjaa harkintavallan käyttöä sekä rajaa sen käytön mahdollisuuksia. (Pylkkänen 2014, 21.) Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen sosiaalihuollossa ei ole ongelmatonta. Sosiaalipalveluiden tarjontaan vaikuttavat merkittävästi kunnalliset eriävyydet palveluissa ja niiden saamisessa. Yhdenvertaisuuden toteutumisen ongelmallisuus konkretisoituu myös viranomaisten tekemien päätösten kautta. Viranomaiset voivat tehdä päätöksiä kunnan talousarvion puitteissa. Jos johonkin etuuteen määrättyt rahat ovat lopussa ennen talousarvionvuoden päättymistä, joutuvat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan. Ne kuntalaiset, jotka ovat hakeneet etuutta talousarvionvuoden alussa ovat paremmassa asemassa kuin ne, jotka hakevat etuutta määrärahojen loppuessa, jolloin tukea ei enää voida myöntää. (Tuori & Kotkas 2016, 185 – 186.)

Suomessa perustuslain 19 § turvaa ihmisten oikeuden sosiaaliturvaan ja kyseinen pykälä sisältää säännöksen, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä säännös muodostaa

yksilölle subjektiivisen oikeuden toimeentuloon ja se ei ole riippuvainen alemman tasoisista säädöksistä. Yksilö, joka on välttämättömän toimeentulotuen tarpeessa, voi vaatia sitä perustuslain nojalla. Perustuslaissa tarkoitettut etuudet, kuten sosiaaliturva tulisi turvata lähes poikkeuksetta kaikille, eikä ulkopuolelle saisi jäädä väliinpuotajia (Arajärvi 2011, 43, Tuori & Kotkas 2016, 261). Viranomaisen on velvollinen edistämään ja turvaamaan edellä mainittujen perustuslain turvaamien oikeuksien yhdenvertaista toteutumista yksilöiden välillä.

### 3.3 Hallinto-oikeudelliset periaatteet

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat muovautuneet oikeuskäytännössä ja niitä täsmentää oikeuskirjallisuus. Periaatteet saavat tukea myös perustuslain tasolta, mutta yhdenvertaisuus on ainoa periaate, jolla on nimenomainen yleissäännös. Hallinto-oikeudellisiaperiaatteita on yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja. Näitä periaatteita on noudatettava kaikessa hallintotoiminnassa. Yhdenvertaisuus velvoittaa kohtaamaan ihmiset yhdenvertaisesti hallintotoiminnassa. Objektiviteettiperiaate velvoittaa viranomaista toimimaan vain asiallisiin perusteisiin tukeutuen, siten että henkilökohtaisilla mieltymyksillä ei ole vaikutusta hallintotoimintaan. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävät keinot ovat kohtuullisessa suhteessa päämäärään. Tämä näyttäytyy esimerkiksi pakkohoidossa olevien henkilöiden kohdalla. Tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen mukaisesti viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen kuin se on tarkoitettu. Viimeisenä luottamuksensuojanperiaate, jonka mukaisesti yksilöiden tulee voida luottaa viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen sekä toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. (Tuori & Kotkas 2016, 181 – 183.)

Hallintoperiaatteet ovat velvoittavia niin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kuin päätöksenteossakin. Yksi keskeisimmistä sosiaalihuollossa käytettävistä oikeusperiaatteista on yhdenvertaisuuden- ja syrjinnänperiaate. Syrjäntäkiellosta on säännelty laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä potilaslain 4 §:ssä. Periaatteet sitovat hallintopäätösten tekoa ja toimintaa myös sosiaali- ja terveydenhuollossa. Periaatteilla voi olla päätöksenteossa negatiivinen eli rajoittava tai positiivinen vaikutus. Esimerkiksi objektiviteetti ja tarkoituksensidonnaisuus kertovat minkälaiset perusteet eivät ole sallittuja ratkaisua tehdessä eli näiden periaatteiden vaikutus on rajoittava. Positiivinen vaikutus on taas esimerkiksi luottamuksensuojanperiaatteella, koska sen mukaan asianosaisen pitäisi pystyä luottamaan viranomaisen toiminnan pysyvyyteen ja siihen, että

esimerkiksi viranomaisen tekemä päätös ei aseta asianosaista yllättäen hänelle epäedullisempaan asemaan kuin mitä se aiemmin oli ollut. (Tuori & Kotkas 2016, 184, 187 – 188.)

Hallinto-oikeudelliset periaatteet on huomioitava kaikessa hallintotoiminnassa. Yhdenvertaisuus on ainoa näistä periaatteista, jolle on annettu nimenomainen säännös. Yhdenvertaisuuden turvaaminen on säädetty yhdenvertaisuuslailla (1325/2014). Yhdenvertaisuus on yksi yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista ja se on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikkia tulisi kohdella tasapuolisesti ja johdonmukaisesti hallintotoiminnassa. Tasapuolisuudella tarkoitetaan sitä, että merkityksellisessä suhteessa keskenään samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilön on voitava luottaa viranomaisen toiminnan jatkuvuuteen ja pysyvyyteen ratkaisuihinsa. (Tuori & Kotkas 2016, 181, 183 – 184.) Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609) ja yhdenvertaisuuslaki konkretisoivat yhdenvertaisuusperiaatetta. Tasa-arvolaille pyritään estämään sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja yhdenvertaisuuslaki pyrkii edistämään yhdenvertaisuutta. (Mäenpää 2013, 148.)

Yhdenvertaisuuslain tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta, ehkäistä syrjintää ja turvata sen kohteeksi joutuneiden oikeusturvaa. Laki tulee sovellettavaksi niin julkisessa kuin yksityisessäkin toiminnassa. Viranomaisille asetetun velvollisuuden mukaan viranomaisten tulee tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan. (Jyränki & Husa 2012, 436, Hallberg ym. 2011, 238.) Yhdenvertaisuuden keskiöön kuuluvat koulutus, työelämä ja palvelut. Sosiaaliturvan alueella yhdenvertaisuusnormien ymmärtäminen ei ole niin yksinkertaista, sillä normeja tulee etsiä useasta eri lähteestä. (Pylkkänen 2014, 22.)

Yhteenvedona yhdenvertaisuusperiaatteen ydin on yhdenvertaisessa kohtelussa siten, että yksilöön liittyvät seikat ja ominaisuudet eivät vaikuta viranomaisen toimintaan yksilöä koskevassa asiassa, ilman hyväksyttävää perustetta. Yhdenvertaisuusperiaatteen ei ole tarkoituksena turvata yhteiskunnan yleistä hyvää vaan se turvaa yksilöiden oikeuksia ja niiden toteutumista. Jotta yhdenvertaisuus toteutuu, on huomioitava yksilöt, jotka voivat kohdata syrjintää. Tämän lisäksi on luotava sellainen järjestelmä, jonka avulla syrjintää aiheuttavat rakenteet ja toimenpiteet saadaan poistettua. Merkittävässä roolissa yhdenvertaisuuden toteutumisessa on sosiaalisten oikeuksien turvaaminen. Jotta voidaan puuttua ihmisten syrjintään sekä eriarvoistumiseen ennaltaehkäisevästi, tulee tiedostaa rajanvedot ja määritelmät, jotka niitä aiheuttavat. (Pylkkänen 2014, 24, 28, 36 – 37.)

### 3.4 Toimeentulotukilaki ja toimeentulotukijärjestelmä

Toimeentulotukijärjestelmä on tärkein järjestelmä, jolla turvataan ihmisen oikeutta sosiaaliturvaan. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen etuus. Perusturva on järjestettävä tietyissä tilanteissa, joita ovat esimerkiksi: työttömyys, vanhuus, lapsen syntymä, huoltajan menetys, sairastuminen tai työkyvyttömyys. Opiskelu ei ole tilanne, jolloin perusturva on järjestettävä, ellei opiskelu tapahdu työttömyyden aikana.

Perustuslain 16 § sisältää julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden turvata, laissa tarkemmin säädettyllä tavalla, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. (Arajärvi 2011, 53, Hallberg 2011, 605, 730 – 731, 733.)

Toimeentulotukilaissa säädettyjen edellytysten täytyessä on kaikilla oikeus toimeentulotukeen eikä mitään ihmisryhmää voida jättää tämän tuen ulkopuolelle. Tuen tarve arvioidaan aina hakijakohtaisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013, 20.) Koska toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen etuus ja ennen perustoimeentulotuen hakemista henkilön tulisi selvittää oikeutensa muihin etuuksiin, jotka ovat esisijaisia toimeentulotukeen nähden. Ensisijaisilla etuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi työmarkkinatukea, lapsen kodinhoidontukea, sairauspäivärahaa tai opintotukea. Toimeentulotuen viimesijaisuuden piirrettä korostaa muun muassa toimeentulotukilain 10 §, jossa säädellään perusosan alentamisesta. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosenttia tai enimmillään 40 prosenttia, jos hakijan toimeentulotuen tarve on seurausta hakijan omasta menettelystä. Esimerkiksi työtarjouksesta kieltäytyminen ilman pätevää syytä voi olla peruste alentaa toimeentulotuenhakijan perusosaa.

Vuonna 2018 toimeentulotukea myönnettiin 281 448 kotitaloudelle. Toimeentulotuen kokonaismenot olivat 715,5 miljoonaa euroa vuonna 2018. (Kela, 2018, Perustoimeentulotuen menot ja.) Toimeentulotuen tarkoituksena on edistää ihmisen itsenäistä selviytymistä ja sillä taataan perustuslaissa säädetty välttämätön toimeentulo. Viimesijaisuus tarkoittaa sitä, että toimeentulotuella turvataan vähintään välttämätön toimeentulo, jos ihminen ei itse pysty huolehtimaan omasta elatuksestaan. Toimeentulotuen tarkoituksena on tukea henkilöä tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa ja toimeentulotuen saaminen tulisi olla väliaikaista. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013, 16, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013, 17, 18.) Lyhyt aikaisesta toimeentulotuen kestosta puhuttaessa tarkoitetaan 1-3 kuukauden pituista jaksoa vuodessa ja

pitkäaikaisesta tuen tarpeesta puhuttaessa tarkoitetaan 10-12 kuukauden pituista jaksoa vuodessa. (Virtanen & Kiuru 2015, 9.) Toimeentulotuen tilapäisyyden luonteesta huolimatta jotkut henkilöt ovat voineet olla toimeentulotukiasiakkaita useita vuosia, jopa kymmeniä. Tilapäisyys ei käytännössä siis toteudu kaikkien toimeentulotukea saavien kohdalla.

Toimeentulotukea myönnetään perhekohtaisesti. Tukea myönnettäessä puhutaan toimeentulotukiperheestä, jolloin perheellä toimeentulotukea myönnettäessä tarkoitetaan yksin elävää henkilöä, yksinhuoltajaa tai avo- tai avioliitossa eläviä. Alaikäiset lapset huomioidaan perheen toimeentulotukilaskelmassa. Oikeus toimeentulotukeen syntyy, jos toimeentulotukea hakevan asiakkaan hyväksyttävien menojen määrä on suurempi kuin käytettävissä olevat tulot ja varat. Vuonna 2019 yhden ihmisen indeksillä tarkistettu perusosan määrä on 497,29 euroa, sen verran tulisi jäädä elämiseen laissa asumistuesta (938/2014) säädettyjen hyväksyttävien asumismenojen jälkeen (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2018, 1). Hyväksyttäviä asumismenoja ovat siis vuokra, vesimaksu ja lämmityskustannukset. Lisäksi kotivakuutusmaksut ja vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot ovat perustoimeentulotuessa hyväksyttäviä menoja. (Ahola 2015, 7, 8.)

Vuonna 2016 toimeentulotukihakemuksia Helsingissä käsitteli Helsingin sosiaalivirasto. Vuodesta 2017 alkaen perustoimeentulotukea sekä joiltain osin täydentävää toimeentulotukea koko Suomessa on käsitellyt Kela. Sosiaalivirasto käsittelee edelleen toimeentulotukea osittain täydentävän toimeentulotuen osalta sekä ehkäisevän toimeentulotuen osalta.

Asiakkaan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat kulut voi sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja harkinnalla myöntää täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Toimeentulotuki rakentuu kolmesta osasta. Perusosasta, joka on siis perustoimeentulotukea. Perusosa sisältää ruoan, vaateet, vähäiset terveydenhuoltomenot, julkisen liikenteen matkakortin, lehtitilauksen, internetin sekä puhelimen käytöstä aiheutuvat menot. (Ahola 2015, 7.)

Perusosan lisäksi on täydentävä toimeentulotuki, jonka tarkoituksena on parantaa ihmisten itsenäistä selviytymistä sekä sosiaalista turvallisuutta ja ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Toimeentulotukea käsittelevän viranomaisen muuttumisen myötä täydentävä toimeentulotuki toimii myös sosiaalityöntekijöiden työvälineenä. Sillä täydentävän toimeentulotuen myöntäminen edellyttää asiakkaan tilanteen tuntemista ja jatkon suunnittelua yhdessä asiakkaan kanssa. Täydentävä toimeentulotukena voidaan myöntää esimerkiksi maksusitoumus kuntosalille, jos koetaan, että kuntosalilla käyminen edistää esimerkiksi asiakkaan päihdekuntoutusta tai maksusitoumus opintotarvikkeisiin, jolla turvataan asiakkaan opintojen suorittamista. Kolmantena



toimeentulotuen muotona on ehkäisevä toimeentulotuki. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää asiakkaalle, vaikka tällä ei olisi perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta. Myös ehkäisevä toimeentulotuki on osa sosiaalityöntekijän tai sosiaalihoajaan tekemää suunnitelmallista asiakastyötä. Esimerkkinä ehkäisevästä toimeentulotuesta voidaan mainita vuokravelkojen maksaminen. Jos perusteet asiakkaan kohdalla täyttyvät, voidaan syntynyt vuokravelka maksaa ehkäisevällä toimeentulotuella ja silloin ehkäistään asiakkaan asunnottomuus. Ennaltaehkäisevän tuen on haluttu korostavan sosiaalityön ennaltaehkäisevää luonnetta. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013, 18, 19.)

On olemassa joitain erityistilanteita liittyen toimeentulotukioikeuteen. Opiskelijat ovat yksi näistä. Opiskelijoiden ensisijaisina etuuksina ovat opintotukilain 2 § määritellyt opintoraha, asumislisä sekä opintolainan valtiontakaus. Opintotuki on tarkoitettu kattamaan opintojen aikaiset opinto- ja toimeentulokustannukset. Kuten aiemmin mainittu, ei mitään ihmisryhmää voida jättää toimeentulotuen ulkopuolelle, kun tuen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Tämä koskee myös opiskelijoita. Jos opiskelija ei saa opintotukea tai hänellä ei ole tosiasiallisia varoja tai tuloja turvatakseen omaa toimeentuloaan, on kunta velvollinen myöntämään toimeentulotukea opiskelijoille samalla tavoin kuin muillekin toimeentulotukeen oikeutetuille. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013, 22.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2001:35 oli kyseessä opiskelija, joka oman toimintansa johdosta ei ollut oikeutettu opintotukeen. Opiskelija ei ollut suorittanut tarvittavaa määrää opintopisteitä, jolloin opintotuki katkeaa. Opiskelija ei myöskään ollut hankkinut toimeentuloa toimeentulotukilain 2 § tarkoittamalla muulla ensisijaisella tavalla eli ansiotyöllä tai yrittäjätoiminnalla. Oman elatuksen laiminlyöntiä koskevat säännökset koskevat myös opiskelijoita, mutta perustuslain 19 § edellyttää, että riittävä toimeentulo on turvattava kaikille. Sosiaalilautakunta oli hylännyt opiskelijan toimeentulotukihakemuksen, sillä perusteiden mukaan toimeentulotuen tulee olla viimesijainen sosiaaliturvan muoto ja lisäksi opiskelija oli saanut viimeisen 14 kuukauden aikana toimeentulotukeen nähden muuta ensisijaista etuutta. Lääninoikeus kumosi sosiaalilautakunnan päätöksen ja palautti sen tälle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi sosiaalilautakunnan valituksen ja perusteli päätöstään sillä, että vaikka opiskelijan ensisijainen etuus on opintotuki, kuuluu myös opiskelijat toimeentulotuen piiriin. Perusteena oli myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 33/1997 vp) toimeentulotukilakiehdotusta koskien tilanteisiin, joissa opiskelija ei ole saanut opintolainaa ja on katsottu, että harkinnalla opintoja voidaan rahoittaa

myös toimeentulotuella. Opiskelijalla on oikeus toimeentulotukeen samalla tavoin, kuin muilla sitä tarvitsevilla.

Toinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2006:71, jossa opiskelija suoritti toista tutkintoaan ja näin ollen oli nostonut jo laissa määritellyn enimmäismäärän opintotukea, eikä myöskään ollut oikeutettu työttömyysetuuksiin, sillä henkilö katsottiin päätoimiseksi opiskelijaksi. Sosiaali- ja terveyslautakunta oli alentanut opiskelijan toimeentulotuen perusosaa 20 prosenttia sillä perusteella, että hakija oli kieltäytynyt tai laiminlyönyt tarjotusta työstä tai työvoimapalvelusta. Sosiaali- ja terveysministeriön antamassa selvityksessään opiskelijan tilanteesta selviää, että opiskelija on suorittanut antropologin tutkinnon sekä etsinyt aktiivisesti töitä niitä saamatta. Opiskelija oli lisäksi ollut työvoimatoimiston asiakas, mutta hänelle ei ollut tarjottu työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä sen kautta. Tapauksissa, joissa toinen tutkinto voi edesauttaa työllistymistä ja näin ollen voidaan välttää pitkäaikainen toimeentulotukiasiakkuus, on opintojen tukeminen toimeentulotuella puolusteltavissa. Korkein hallinto-oikeus piti toimeentulotuen perusosan alentamista 20 prosentilla kohtuuttomana tapauksessa.

## 4 Harkintavalta sosiaalityössä

### 4.1 Harkintavallan merkitys ja ulottuvuudet

Tutkielmassa käsitellään sosiaalityöntekijöiden käyttämän harkintavallan vaikutusta opiskelijoiden välisessä yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Viranomaisten on edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista kaikessa toiminnassaan ja harkintavaltaa käyttämällä on viranomaisilla tosiasialliset mahdollisuudet yhdenvertaisuuden toteuttamiseen.

Harkintavaltaa voidaan katsoa kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäisenä yleinen harkintavalta *discretion de facto*. Yleisessä harkintavallassa viranomaisella on mahdollisuus toimia, mutta toiminta ei ole virallisesti tunnustettavissa ja vallan käyttö näkyy tekoina. Toinen harkintavallan muoto on *discretion de jure*, jolla tarkoitetaan virallisesti oikeutettua valtaa toimia. Discretion de jure on harkintavallan muoto, jossa esimerkiksi esimies tai laki oikeuttaa tai velvoittaa työntekijää toimimaan työssään tietyllä tavalla. (Evans 2010, 33.) Viranomaisten harkintavaltaa tutkinut Michael Lipsky on määritellyt valtaa käyttävistä viranomaisista termin katutason byrokraatti. Nämä katutason byrokraatit käyttävät harkintavaltaansa kansalaisia koskevissa päätöksissään, joissa he päättävät esimerkiksi myönnettävistä etuuksista. Harkintavallan käytöllä on vaikutusta yksittäisten ihmisten elämään viranomaistoiminnan kautta. Viranomaisilta odotetaan tietynlaista harkintavallan käyttöä kentällä toimiessaan. Kentällä työskennellessä viranomaiset voivat toimia melko vapaasti, eikä esimerkiksi esimiehet valvo työskentelyä kovinkaan tarkasti. Viranomaisten rooli hyvinvointivaltiossa on kaksijakoinen. Toisaalta viranomaiset ovat mahdollistamassa tiettyjä sosiaaliturvan muotoja ja toisaalta viranomaisilla on harkintavaltaa sosiaalisen kontrollin käytössä. (Lipsky 1980, 11, 13 – 14.)

Viranomaisen on aina käytettävä harkintavaltaa perustuslain puitteissa. Perusoikeudet, hallinnon lainalaisuus periaate sekä oikeusnormien hierarkia vaikuttavat harkintavallan käyttöön. Lisäksi ammattieettiset, tutkimukselliset ja taloudelliset tekijät määrittävät viranomaisen käyttämää harkintavaltaa. Ammattieettisestä näkökulmasta katsottuna sosiaalityöntekijä joutuu työssään kohtaamaan ristiriitatilanteita, joissa työntekijä joutuu pohtimaan eettisiä valintojaan ja niiden vaikutusta asiakkaiden tilanteisiin. Yhteiskunnan näkökulmasta viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat taloudelliset resurssit ja sosiaalityön asiakkaiden tilanteiden moninaisuus sekä sosiaalityöntekijän epätietoisuus näistä tilanteista. Viranomaisella tulisi olla paras mahdollinen tieto asiakkaan tilanteesta hoitaessaan häntä koskevia tehtäviä. Erityisesti viranomaisen harkintavaltaa

rajoittavat oikeusperiaatteet. Vaikka viranomaisen soveltama normi olisi väljästi säädelty; ”etu voidaan myöntää”, ei viranomaisen harkintavalta ole koskaan täysin vapaata.

Hallintopäätöksiä tehdessä voidaan puhua suppeasta ja laajasta harkintavallasta. Harkintavallan laajuus määrittyy päätösvaltaa määrittelevistä normeista. Kyseessä on suppea harkintavalta, kun on tehtävä tietynsisältöinen päätös silloin kun määräedellytykset täyttyvät, esimerkiksi subjektiivisten oikeuksien kuten välttämättömän toimeentulotuen turvaamisessa. Suppeassa harkintavallassa esimerkiksi taloudellisten resurssien puute ei saa vaikuttaa viranomaisen päätöksentekoon. Laajasta harkintavallasta voidaan puhua tilanteessa, jossa toimivaltanormi on niin väljä, että päätös on pitkälti viranomaisen harkinnan tuotosta. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi lupien tai etujen myöntäminen, jolloin säännöksessä on mainittu luvan myöntämisestä, mutta myöntämisen edellytyksiä ei ole määritelty. Vaikka viranomaisella on käytettävissään laaja harkintavalta, on hänen noudatettava oikeusperiaatteita sekä menettelysäännöksiä. (Mäenpää 2013, 501, 503, Kalliomaa-Puha ym. 2014, 9, Hallikainen ym. 2017, 26.)

#### 4.2 Harkintavallan reunaehdot ja rajat

Viranomaisen harkintavaltaa sitovat lait kuten yksilön perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Toisaalta viranomaisen vapaus harkintavallan käytössä näkyy ihmisten yksilöllisissä ja muuttuvissa tilanteissa, joissa viranomaisen käyttää harkintaa tilannekohtaisesti. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Lainsäädäntö ei kuitenkaan pysty ennakoimaan kaikkia tilanteita, jotka viranomaistyössä tulevat ratkottaviksi. Tästä syystä on viranomaisilla käytössään harkintavaltaa, jonka myötä viranomaisen pystyy ottamaan huomioon eri seikat, jotka vaikuttavat kunkin tilanteen ratkaisemiseen. Keskeistä on kuitenkin huomioida yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Viranomaisen on pystyttävä ratkaisemaan tilanteita sujuvasti. Viranomaisella ei joissain tilanteissa ole aikaa jäädä odottamaan tiettyyn tilanteeseen nimenomaista uutta säädöstä lainsäätäjältä, vaan viranomaisen käyttää harkintavaltaa. Harkintavallan käytön seurauksena yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet eivät saa tulla loukatuksi. (Kotkas 2014, 40 – 42, 57.)

Harkintavalta (discretion) on näin ollen seurausta lainsäädännön väljyydestä sekä lainsäädännön tulkinnanvaraisesta kirjoitusmuodosta. Viranomaisen toimii lainsäädännön puitteissa, mutta lainsäädäntö ei anna vastauksia kaikkiin tilanteisiin, joten sitä ei ole kirjoitettu täysin aukottomaan

muotoon. Näin ollen lainsäädännökset on kirjoitettu yleiseen muotoon ja ne sisältävät tulkinnanvaraisia käsitteitä. Elämäntilanteet ja yhteiskunnalliset ongelmat ovat ajassa muuttuvia ja lainsäädännösten väljä kirjoitusasu antaa mahdollisuuden yhteiskunnallisten muutosten huomioimiselle, jos näin ei olisi, lakien muutostyöt olisivat koko ajan käynnissä. (Kalliomaa-Puha ym. 2014, 8 – 9.)

Harkintavalta nähdään tunnusomaisena piirteenä useassa julkisen sektorin ammatissa. Harkintavallan avulla viranomainen voi puuttua yksilön elämään, siltä osin kuin se on tarpeellista ja siten, että toimenpiteellä saadaan haluttu positiivinen vaikutus yksilön elämään. Harkintavallan käytön mahdollisuus tulee näkyä yksittäisestä lainsäädöksestä. Harkintavallan käyttö on mahdollista, kun lainsäädöksessä käytetään ilmaisuja joissa viranomainen ”voi” tai ”saa” tehdä hallintopäätöksen. Esimerkiksi kunnan valta järjestää sosiaali- ja terveystalvet ovat hyvä esimerkki tarkoituksellisuusharkinnasta. Kunnalla on mahdollisuus järjestää sosiaali- ja terveystalvet yksityisen palvelujen tuottajan toteuttamana halutessaan. Kunnalle annetulla harkintavallalla palveluiden järjestämisen suhteen, on mahdollistettu paikallisten olosuhteiden, taloudellisen tilanteen sekä muiden vastaavien syiden huomioonottaminen. (Lipsky 1980, 16, Kotkas 2014, 43.)

Harkintavallan käytöllä on vaikutusta kaikkiin kansalaisiin. Viranomaisten tekemät päätökset eivät aina miellytä päätöksen saajaa ja päätöksiä käsitellään oikeusistuimissa. Viranomainen voi myös ylittää harkintavaltansa rajat käyttämällä harkintavaltansa väärin. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi, jos viranomainen tekee hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisen päätöksen tai päätöksentekoon vaikuttavat viranomaisen henkilökohtaiset mielipiteet tai epäasialliset tavoitteet. Harkintavallan alitus tapahtuu, jos viranomainen jättää osittain tai kokonaan käyttämättä harkintavaltansa. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi, jos päätöksenteon kannalta merkityksellisiä tosiasioita ei oteta huomioon niiden vaatimassa laajuudessa. (Mäenpää 2013, 507, Kalliomaa-Puha ym. 2014, 10.)

Viranomaisen toimintaa rajoittavat eri lait ja soveltamisohjeet. Hallintolaki (6.6.2003/434), sosiaalihuoltolaki (30.12.2014/1301) ja laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstä (26.6.2015/817) sisältävät säännöksiä, joilla on vaikutusta viranomaisen toimiin. Hallintolain 6 § säätelee hallinnon oikeusperiaatteista, joiden mukaan viranomaisen on kohdeltava kaikkia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tutkimuksen kannalta keskeisiä tulkintaohjeita ovat Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ohjeistukset.

Sosiaaliturvaan liittyvissä päätöksissä on harkintavallan käyttö aina läsnä. Päätöksen valmistelu sekä sen toimeenpano vaativat viranomaiselta harkintavallan käyttöä. Ensin pohditaan, mitä etuuksia ja palveluita tarjotaan. Tämän jälkeen päätetään, minkä edellytyksien tulee täytyä, jotta on oikeutettu tarjottaviin etuuksiin sekä palveluihin. Lisäksi hyvinvointipolitiikalle asetetaan tavoitteet, jotka pyritään toteuttamaan tarjottavilla palveluilla ja etuuksilla. Kaikki nämä sosiaalipolitiikan vaiheet sisältävät harkintavallan käyttöä. Viranomaiset voivat tulkita sääntöjä ja ohjeistuksia tiukasti tai löyhästi. Sosiaalityöntekijä voi käyttää harkintaa joko asiakkaan eduksi tai jättää käyttämättä sitä ollenkaan. (Kalliomaa-Puha ym. 2014, 8.) Sosiaalityöntekijän on aina työskennellessään edistettävä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on sosiaalityöntekijöiden työskentelyn perusta. Sen myötä sosiaalityöntekijän on ehkäistävä negatiivista syrjintää, tunnistaa asiakkaiden ja asiakasryhmien monimuotoisuus, jakaa resursseja tasapuolisesti sekä vastustaa epäoikeudenmukaisia käytäntöjä. (Hallikainen ym. 2017, 21 – 22.)

#### 4.3 Harkintavallan käyttö osana sosiaalityöntekijän työskentelyä

Harkintavallan käyttö näkyy myös sosiaalityöntekijöiden työtehtävissä, joista keskeisenä on palvelutarpeen arvion tekeminen. Sosiaalihuoltolain 36 § määrittelee palvelutarpeen arviointia. Pykälän mukaan asiakkaalla on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Tässä sosiaalityöntekijä käyttää harkintaansa palvelutarpeen arvioinnin tarpeellisuudesta yksittäistapauksessa. Palvelutarpeen arvion avulla saadaan asiakkaan tilanteesta laajempi käsitys ja sen kautta käydään asiakkaan elämän eri osa-alueita läpi. Palvelutarpeen arvio koostuu seuraavista asioista: johdanto, perhe ja ihmissuhteet, asuminen, koulutus, työ, talous, terveys, päihteidenkäyttö, arkielämä ja vapaa-aika, muut tiedot ja yhteenveto. Pykälän mukaan arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa ja yhteistyössä asiakkaan kanssa. Tämä määritelmä muokkautuu sitä tulkitsevan sosiaalityöntekijän mukaisesti, jolloin sosiaalityöntekijä arvio esimerkiksi sen, mikä on asiakkaan elämäntilanteen vaativa laajuus. Sosiaalityöntekijä määrittää palvelutarpeen arvion pohjalta, onko asiakkaalla tuen tarvetta ja jos on, onko asiakas erittäin paljon tukea tarvitseva vai paljon tukea tarvitseva. Lisäksi sosiaalityöntekijä arvioi, mitkä ovat asiakkaan tarvitsemat palvelut ja onko tuen tarve tilapäistä, toistuvaa vai pitkäaikaista. Joissain tilanteissa asiakas voi olla asioista eri mieltä, mutta sosiaalityöntekijän ammattitaito ja viranomaisasema puoltavat työntekijän näkemystä asiasta. Työntekijän harkintavaltaan tulisi pystyä luottamaan tilanteessa kuin tilanteessa.

Sosiaalityöntekijän työssä sosiaaliturvan järjestäjänä sekä sosiaalisten oikeuksien toteuttajana on termi tarveharkinta oleellisessa asemassa. Esimerkiksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on tarveharkintaa ottaen huomioon asiakkaan tosiasialliset varat ja asiakkaan tilanteen. Viranomaisen ei voi kuitenkaan mielivaltaisesti päättää myöntääkö hän etuutta vai ei, sillä kriteerit tuen myöntämiselle määritellään laissa toimeentulotuesta sekä kuntien ohjeistuksissa. Näin ollen puhutaan laillisuusharkinnasta. (Kotkas 2014, 46.)

Yleensä tietyn edun saamiselle on säädetty yleinen oikeus, mutta sen myöntämisen edellytykset ovat väljästi säännelty, joten viranomaisella on mahdollisuus käyttää laajaa harkintaa edun tai oikeuden myöntämiseen. Viranomaisen tulee myöntää oikeus sen edellytykset täyttävälle hakijalle, joka voi olla esimerkiksi taloudellinen tuki, mutta viranomaiselle jää aina jossain määrin harkintavaltaa, täytyvätkö edellytykset kyseisen hakijan kohdalla. (Mäenpää 2013, 256 – 257.) Viranomaisten tekemät päätökset etuuksien ja palveluiden myöntämisessä eivät ole aina yhdenmukaisia. Vaikka viranomaisen vilpittömästi pyrkisi toimimaan asiakkaan edun mukaisesti, ovat viranomaisten tekemät päätökset usein lopputulokseltaan erilaisia. Laaja harkintavalta voi mahdollistaa epätarkoituksen mukaisia valintoja, jolloin harkinnan lopputulos voi olla epäedullinen päätöksen saajan näkökulmasta. (Rajavaara 2014, 138.)

Oikeustiede ja oikeusnormit antavat selkeät raamit sosiaalityölle, sosiaalityöntekijän harkintavallan käytölle ja sen myötä myös tutkimalleni ilmiölle. Perustuslaki takaa muun muassa ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumisen lain edessä sekä oikeuden välttämättömään toimeentulotukeen, mutta käytännössä näiden toteuttaminen tuntuu olevan mahdotonta. Sosiaalityöntekijä käyttää harkintavaltaansa esimerkiksi päättäessään huomioidaanko opintolainaa opiskelijan toimeentulotukipäätöksessä tulona vai ei. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen pöytäkirjan mukaan toimeentulotuen myöntämisperusteista mukaisesti opintolainan nostoa ei velvoiteta alle 18-vuotiaalta opiskelijalta, opiskelijalta, joka on lastensuojelun jälkihuollossa tai valmentavassa koulutuksessa sekä muusta erityisestä syystä. Edellä mainittu muu erityinen syy antaa sosiaalityöntekijälle mahdollisuuden tulkita ohjeistusta ja punnita tapauskohtaisesti, onko kyseessä muu erityinen syy vai ei. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen pöytäkirjan mukaan muulla erityisellä syyllä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2000:58, jossa täysi-ikäiselle opiskelijalle oli huomioitu tulona opintolainaa, vaikka tämä ei ollut hakenut valtion takausta lainalle tai nostanut opintolainaa. Tilanteen teki poikkeukselliseksi se, että opiskelija asui työttömän vanhempansa luona, jolla oli huollettavana 8 alaikäistä lasta. Vanhemman ei tällöin voitu olettaa osallistuvan täysi-ikäisen lapsensa koulutuksen kustannuksiin. Lisäksi opintojen luonne eli, etteivät

lukio-opinnot johda ammatilliseen koulutukseen, puolsivat lääninoikeuden päätöksen pitämistä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan opiskelijalta ei näiden erityisten syiden vallitessa velvoitettu opintolainan nostoa.

Sosiaalityötä tehtäessä kerätään asiakkaan elämästä paljon erilaista informaatiota. Tämä on huomattavissa aiemmin mainitusta palvelutarpeen arvioinnista, jossa käydään asiakkaan eri elämän osa-alueita läpi. Sosiaalityöntekijä vertaa asiakkaasta olevia tietoja säädöksissä ja ohjeistuksissa oleviin kriteereihin ja tekee näiden pohjalta päätöksen asiakkaan tilanteesta. Päätös tulee kirjata perusteluineen. Oikeudenmukaisen ja asiakkaan edun mukaisen päätöksen tekemiseen tarvitaan yllättävän paljon henkilötietoa asiakkaasta. Jotta päätös asiakkaan tuen tarpeesta voidaan tehdä, tulee sosiaalityöntekijän tuntea sosiaalihuollon lainsäädäntö sekä muut sosiaalipalveluita ja taloudellista tukea koskevat ohjeistukset ja myöntämisen kriteerit. (Lehmuskoski 2017, 417.)

Sosiaalityön käytäntöä ovat asiakkaista kertovat asiakirjat, sosiaalityöntekijöiden raportit toiminnasta, sosiaalityötä ohjeistavat lait sekä tieteelliset kirjoitukset. Näissä kielellisten käytäntöjen keskuudessa yhdistyvät sosiaalityön tiedon, vallan ja etiikan ulottuvuudet. (Juhila 2017, 43.) Sosiaalityöntekijän kirjoittamat asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja, mutta asiakkaalla on oikeus saada itseään koskevat muistiinpanot itselleen. On tärkeää huomioida, että sosiaalityöntekijän käyttämät sanavalinnat dokumentoidessaan vaikuttavat asiakkaan kokemukseen kuulluksi ja vastaanotetuksi tulemisessa. Asiakkaasta kirjoitetuilla asiakirjoilla voi olla vaikutusta asiakkaan toimintakykyyn ja itsenäiseen selviytymiseen, joten sosiaalityöntekijän on paneuduttava dokumentointiin ja kirjoitettava asiakirjat asiakasta varten.

Sosiaalityön tulee olla eettisesti ja juridisesti perusteltavissa, sillä sosiaalityön vaikutukset näkyvät ja vaikuttavat konkreettisesti asiakkaan elämään. Dokumentoinnin yksi keskeisimmistä tehtävistä on toimia sosiaalihuollossa tehtyjen päätösten ja niiden perusteluiden näyttönä. Lisäksi sosiaalityöntekijän kirjaamat havainnot ovat tärkeä osa sosiaalityön vaikuttamistoimintaa. Ihmisten kanssa työskentely ja sitä kautta saatava tieto auttavat työntekijöitä työskentelemään. Saatu ruohonjuuritason tieto on yksi sosiaalityön tärkeimmistä vaikuttamisen välineistä. Asiakasta koskevat asiakirjat ovat oikeudellisesti merkityksellisiä asiakkaan ja sosiaalityöntekijän oikeusturvan kannalta. Hyvin tehty dokumentointi on oleellisessa asemassa sosiaalityöntekijän oikeusturvan kannalta, jos asiakastyö johtaa esimerkiksi oikeusprosessiin. Oikeusturvan ja asiakkaan tukemisen lisäksi dokumentointi on yksi edellytys sosiaalityön edistämisen kannalta. Dokumentoidut asiakirjat antavat arvokasta tietoa sosiaalityön menetelmistä, menetelmien tuloksista, sosiaalityössä annettavista



palveluista ja asiakkaiden tarpeista ja elämäntilanteista. Asiakirjat ovat uutta tietoa sosiaalityön tutkimukselle ja kehitykselle. Kuten omassa tutkimuksessanikin käytän sosiaalityöntekijöiden kirjaamia asiakirjoja asiakkaiden elämäntilanteista. (Lehmuskoski 2017, 418 – 419, Kananoja 2017, 31.)

## 5 Tutkielman toteutus

### 5.1 Tutkielman tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain 4 § säätelee ammattilaisen ammattieettisiä velvollisuuksia. Pykälä määrittelee sosiaalihuollon ammattihenkilön päämääräksi sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämisen. Sosiaalityössä on tärkeää tutkia ongelmia, joihin sosiaalityöllä voidaan vaikuttaa. Mitä enemmän tietoa on, sitä paremmat vaikuttamisen mahdollisuudet ovat. Tutkin toteutuuko yksi sosiaalihuollon ammattieettisistä velvollisuuksista eli yhdenvertaisuuden edistäminen sosiaalityöntekijöiden tekemässä työssä helsinkiläisten opiskelijoiden keskuudessa.

Tutkimukseni tavoitteena on tarkastella, onko sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkintavalta yhdenmukaista vai tapahtuuko sen osalta mielivaltaa ja toteutuuko Helsingissä asuvien toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden välinen yhdenvertaisuus. Perustuslain mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Viranomaisia velvoittaa yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaisesti ihmisiä ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman yleisesti hyväksyttävää periaatetta. (Arajärvi 2011, 59.)

Olen erityisen kiinnostunut viranomaisten käyttämästä harkintavallasta sen antaman toiminnan vapauden vuoksi. Osaltaan harkintavalta rajoittaa viranomaisen toimintaa, mutta toisaalta se antaa sosiaalityöntekijän toiminnalle raamit, joiden sisällä tulee toimia. Soveltaessaan lakia viranomaisen ei toiminnallaan saa aiheuttaa eriarvoisuutta yksilöiden välille, jos sitä ei ole erikseen laissa säännelty. (Arajärvi 2011, 59.) Jossain määrin sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkintavalta näyttäytyy minulle eriarvoisuutena sen kohteiden keskuudessa. Sosiaalityöntekijöitä velvoittavat lait ja kuntien soveltamisohjeet. Sosiaalityöntekijän yksilökohtainen tulkinta laista ja ohjeista näkyy sosiaalityöntekijän tekemissä toimeentulotuen päätöksissä sekä sosiaalipalveluista päätettäessä.

Sosiaalityön tuloksellisuutta on lähes mahdotonta mitata, sillä siihen vaadittavia välineitä ei ole, joten eri päätösten aiheuttamia seurauksia pitkällä tähtäimellä on vaikeaa määritellä. Sosiaalityöntekijän tekemällä päätöksellä on kuitenkin sen hetkisen tilanteen kannalta suuri merkitys, sosiaalityöntekijä voi esimerkiksi päätöksellään päättää maksetaanko opiskelijan vuokravelka ja näin ollen sosiaalityöntekijä päättää jääkö opiskelija asunnottomaksi vai ei. Sosiaalityöntekijän käyttämän harkintavallan tutkimista vaikeuttaa myös se tosiasia, että asiakastapaukset ovat hyvin yksilöllisiä

eikä niitä juuri voi verrata toisiin asiakastapauksiin. Samanlaisuutta tapauksista usein löytyy, mutta usein merkittävät tekijät poikkeavat toisistaan siten, että lopputulos on erilainen. Usein työelämässä kuuleekin kahvihuonekeskustelua siitä, kuinka sosiaalityöntekijät kokevat soveltamisohjeiden olevan puutteellisia ja lisää ohjeistusta sekä koulutusta kaivataan, jotta työn teko olisi mielekästä ja olisi varmuus siitä, että asiakkaat tulevat kohdelluksi samalla tavoin samanlaisissa tilanteissa.

## 5.2 Aineiston keruu ja käsittely

Ensimmäinen vaihe aineiston keruussa oli tutkimuslupahakemuksen täyttäminen. Tutkimuslupahakemuksen liitteeksi liitettiin tutkimussuunnitelma, josta ilmeni tutkimuksen kohderyhmä, tutkimusongelma, tavoitteet, menetelmät sekä aineiston keruutapa ja sen analysointi. Lisäksi hakemukseen määriteltiin mihin salassa pidettäviin asiakirjatietoihin lupaa haetaan. Hain tutkimuslupaa satunnaisotannalla valikoidun ryhmän toimeentulotukipäätöksiin, palvelutarpeen arviointeihin, sosiaalityöntekijän tekemiin muistiinpanoihin sekä sosiaalityön tapahtumat listauksiin, jossa sosiaalityöntekijä merkkää koodein minkälaista palvelua asiakas on saanut. Lopuksi tutkimuslupahakemuksessa sitoudutaan siihen, että tutkimuksen yhteydessä saatuja luottamuksellisia tietoja ei luovuteta sivullisille sekä, että tutkimusluvan päättyessä salassa pidettävät asiakirjat tuhotaan asianmukaisesti. Tutkimuslupahakemuksesta tehdään päätös ja pöytäkirjaote postitetaan tutkimuksen tekijälle. Luvan tutkimukselleni on myöntänyt nuorten palvelujen ja aikuissosiaalityön johtaja. Päätöksessä eritellään perustelut ja ehdot, joita tulee noudattaa tutkimusta tehdessä.

Kyseessä oli siis satunnaisotannalla valikoitu 50 henkilön ryhmä. Aineiston keruuvaiheessa oli asetettava tiettyjä rajoituksia henkilövalintojen suhteen, jotta valikoituvasta ryhmästä saatavat tiedot palvelisivat tutkimukseni tarpeita. Rajoituksiksi asetettiin, että valikoituvat henkilöt ovat täysi-ikäisiä, heidän pääasiallisena toimintana on opiskelu sekä palvelutarpeen arvioiden tuli olla mahdollisimman tuoreita eli siten, että palvelutarpeenarviota oli muutettu 1.1.2016 tai myöhemmin. Näin ollen ennen vuotta 2016 muokatut palvelutarpeenarviot eivät kuuluneet satunnaisotannan joukkoon. Näillä rajauksilla kokonaisjoukoksi muodostui 359 henkilöä, joista valittiin satunnaisotannalla 50 henkilöä ja näistä henkilöistä minulle toimitettiin henkilötunnuslista. Sen lisäksi, että tein tiettyjä rajauksia aineistoon valikoituvien opiskelijoiden suhteen, päätin tutkia analyysissani vain sosiaalityöntekijöiden tekemiä myönteisiä toimeentulotuen päätöksiä. Rajasin hylätyt toimeentulotukipäätökset ja niiden analysoinnin pois tutkimuksestani, muuten analyysistä olisi tullut liian laaja ja rönsyilevä.

Aloitin aineiston keruun siten, että kirjoitin annetun henkilötunnuksen Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ATJ- Web järjestelmään ja poimin asiakkaasta tarvittavat tiedot. Nimesin tyhjän word-tiedoston otsikoin asiakas 1, asiakas 2 ja niin edelleen. Kopioin kaikki tiedot word-asiakirjapohjalle ja otsikoin tiedot; palvelutarpeenarviointi, muistiinpanot, toimeentulotukipäätökset ja muut huomioitavat asiat. Kun olin kopioinut kaikki tarvittavat tiedot, poistin välittömästi kaikki tunnistettavuuteen viittaavat tekijät tekstistä ja korvasin ne tekstillä XXXX. Poistin tekstistä henkilöiden nimet, osoitteet, koulujen nimet sekä asuinalueiden nimet. Laajemmat maantieteelliset faktat jätin näkyviin, kuten kaupunkien nimet. Dokumentoin aina yhden asiakkaan tiedot kerrallaan ja poistin tunnistettavuuteen viittaavat tekijät ennen kuin siirryin seuraavaa asiakasta koskeviin tietoihin. Näin ollen mikään tunnistettavuuden mahdollistava tekijä ei jäänyt missään vaiheessa pidemmäksi aikaa word-tiedostolle. Kun olin kerännyt kaikkia 50 henkilötunnusta koskevat tiedot, hävitin henkilötunnuslistan asianmukaisella tavalla.

### 5.3 Eettisyys laadullista tutkimusta tehtäessä

Aineistoni koostuu opiskelijoista tehdyistä muistiinpanoista, heidän toimeentulotukipäätöksistään ja palvelutarpeen arvioista. Näiden myötä olen saanut kyseisistä henkilöistä paljon tietoa ja osa tiedoista on erittäin arkaluonteisia. Aineiston arkaluonteisuuden vuoksi on eettiset periaatteet huomioitava koko tutkimusprosessin ajan.

Sosiaalityön tutkimuksen kohteeksi valikoituu usein eettisesti haastavia ilmiöitä ja asiakastapauksia. Siksi myös aineiston kerääminen voi antaa aiheita eettiseen pohdintaan aineiston kerääjälle. Sosiaalityössä dokumentoinnilla on mahdollista tehdä näkyväksi sosiaalityön asiakkaiden monisävyisiä elämäntilanteita, sosiaalityötä ammattina sekä sen erilaisia työmenetelmiä. Sosiaalityön dokumentit muodostavat itsessään aineiston, mutta aineisto ei ole syntynyt jonkin tietyn tutkimuksen tutkimuskäyttöön vaan asiakasta ja työntekijää varten. Tutkijan tulee huomioida eettisyys pohtiessaan, millaisessa tutkimuksessa tiettyä aineistoa voidaan käyttää ja kuinka laajan kuvan sosiaalityöntekijän dokumentoima asiakirja antaa asiakkaan todellisesta elämäntilanteesta, sillä suuri osa asiakkaasta saadusta informaatiosta jää dokumentoimatta. (Kuusisto-Niemi ym. 2011, 258 – 259.)

Tutkimuseettinen neuvottelukunta on laatinut eettisten periaatteiden listan, jota tulee noudattaa ihmistieteen alaan lukeutuvilla tutkimusaloilla. Eettisiä periaatteita ovat tutkittavan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vahingoittamisen välttäminen sekä yksityisyys ja

tietosuoja. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 4.) Tutkimuksessani minun tulee kiinnittää huomiota viimeiseen periaatteeseen eli yksityisyyteen ja tietosuojaan, sillä tutkimuksessani henkilöt, joiden sosiaalityön asiakirjoja käsittelen, eivät ole tietoisia tehtävästä tutkimuksesta.

Tieteellistä tutkimusta varten henkilötietoja saa käsitellä tietyin reunaehdoin, esimerkiksi henkilörekisteriä saa käyttää vain tieteellistä tutkimusta varten ja siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille. Tämän olen toteuttanut kappaleessa 5.2 aineiston keruu ja käsittely kuvaamalla tavalla.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keruun tulee olla eettisesti kestävä ja sen tulee olla tieteellisen tiedon luonteeseen kuuluvasti avointa. Muun muassa näistä syistä laadullista tutkimusta tehtäessä on tärkeää kiinnittää huomioita eettisiin kysymyksiin. Kun tiedonkeruumenetelmä on avoin, on vaikeaa tiedostaa mahdollisia eettisiä ongelmia etukäteen. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeen mukaan tutkimuksessa on sovellettava tieteellisen tutkimuksen kriteerien mukaisia ja eettisesti kestäviä tiedonhakumenetelmiä. Tutkimuksessa on noudatettava rehellisyyttä, ylellistä huolellisuutta sekä tarkkuutta aineiston tallentamisessa, esittämisessä sekä aineistosta nousseiden tulosten arvioinnissa. Tieteellistä tutkimusta voidaan pitää eettisesti hyväksyttävänä ja luotettavana tutkimuksena, jos tutkimusta tehtäessä on noudatettu hyviä tieteellisiä käytäntöjä. Tutkija on itse vastuussa hyvien tieteellisten käytäntöjen noudattamisesta. (Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012, 6 – 7.) Tutkimuksen luotettavuuteen tutkija voi vaikuttaa muun muassa siten, että kertoo omat ennakkoajatukset tutkittavasta aiheesta avoimesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96).

Hyvä tutkimus on eettisesti kestävä. Eettisestä kestävyydestä kertoo muun muassa, että tutkimus on laadukkaasti tehty, tutkimussuunnitelma on tarkasti laadittu, tutkimusasetelma on hyvin tehty ja raportointi on tehty huolellisesti ja ajatuksella. Tutkijan on oltava eettisesti sitoutunut tutkimukseensa, jotta tulos on hyvä. Tutkimuseettiset ongelmat liittyvät usein konkreettisiin toimiin tutkimusta tehtäessä, esimerkiksi aineiston keräämiseen tai aineiston analysoinnissa käytettävien menetelmien luotettavuuteen. Vaihtoehtoisesti eettiset ongelmat voivat näkyä tutkimuksen metodisia valintoja pohdittaessa. Myös tutkimusaiheen valinnassa on käytettävä eettistä pohdintaa esimerkiksi siitä, keneen tutkimusaiheen valinta vaikuttaa ja mitkä voivat olla tulosten seuraukset. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 127 – 129.)

Sosiaalityöntekijän harkintavaltaan liittyen ennakkoajatukseni oli, että se ei toteudu samalla tavoin sosiaalityöntekijöiden välillä ja sosiaalityöntekijöiden harkintavallan seurauksena asiakkaat joutuvat eriarvoiseen asemaan. Tämä ajatus minulle oli muodostunut työskentelyn kautta, jossa on mielestäni

helposti huomattavissa jokaisen sosiaalityöntekijän henkilökohtaiset mielipiteet ja ennakoasenteet työskentelyssä ja asiakkaille annettavissa palveluissa. Näinhän ei missään nimessä saisi olla, mutta jokainen sosiaalityöntekijä käyttää harkintaa esimerkiksi tehdessään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä. Näissä tilanteissa sosiaalityöntekijä punnitsee, turvaako myönnettävä etuus asiakkaan itsenäistä selviytymistä tai ehkäisekö myönnettävä etuus asiakkaan pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. Jokainen sosiaalityöntekijä tekee päätökset oman harkintansa perusteella. Työntekijöiden velvollisuus on toimia lain puitteissa ja uskon, että harkintavallan käytön eroavaisuuden johtuvat puutteellisista ja väljistä ohjeistuksista. Itse sosiaalityöntekijänä toivoisin usein ohjeistuksen olevan tarkempaa.

#### 5.4 Aineiston sisällönanalyysi ja analyysiprosessi

Aineistoni koostuu Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ATJ-Web järjestelmästä satunnaisotannalla poimittujen 39 henkilön palvelutarpeen arvioinneista, muistiinpanoista sekä toimeentulotukipäätöksistä, sisältäen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset.

Tutkielmassani etsin tutkimuskysymyksiin vastauksia laadullisten eli kvalitatiivisten menetelmien avulla. Laadullinen tutkimus ja aineistolähtöinen analyysi vaikutti minulle mieluiselta ja ominaiselta työtavalta, joten päädyin toteuttamaan sitä. Laadullinen tutkimusote soveltuu hyvin tutkimukseen, jossa halutaan tutkia luonnollisia tilanteita ja kiinnostuksen kohteena on tapahtumat ja niiden yksityiskohdat ja eri osat. (Metsämuuronen 2008, 14.) Yleistä laadullisen tutkimuksen aineiston keruussa on aineistoin analysointi jossain määrin samanaikaisesti aineistoa kerätessä. Huomasinkin tekeväni aineiston analysointia aineistoa kerätessäni. Tietyt asiakastapaukset jäivät selkeästi mieleen ja huomasin palaavani aineistoihin ajatuksissani vielä myöhemminkin. Aineiston analysoinnissa tutkimusaineistosta saadut johtopäätökset irrotetaan asiakkaista ja muistiinpanoista ja niistä muodostetaan teoreettinen kokonaisuus. (Metsämuuronen 2008, 48.)

Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus on syntynyt useiden eri ajatussuuntausten ja tutkimusmenetelmien seurauksena. Laadullisessa tutkimuksessa on hermeneutiikan, fenomenologian ja analyttisen kielifilosofian vaikutteita. (Eskola & Suoranta 1998, 18.) Yksinkertaisimmillaan laadullisen aineistolla voidaan tarkoittaa aineistoa, joka on ilmaisultaan tekstiä esimerkiksi haastattelut, havainnoinnit tai jotain tiettyä tarkoitusta varten tuotettu kirjallinen aineisto. Yksi hyvän laadullisen tutkimuksen piirre on tutkijan avoimuus aineistoa kohtaan. Aineistoa tutkitaan ilman ennakoasetuksia tai määritelmiä tutkittavasta aiheesta. Olen valikoinut analyysin

tutkimusmenetelmäkseni aineistolähtöisen analyysin, jota käytetään, jos esimerkiksi halutaan saada perustietoa tutkittavasta ilmiöstä. Aineistolähtöinen analyysi on teorian rakentamista aineiston pohjalta. (Eskola & Suoranta 1998, 12 – 13, 15.) Laadullisessa tutkimuksessa aineistolle pyritään tekemään oikeutta lähestymällä sitä teorian ja aineiston ehdoilla. Aineisto on väline, jonka avulla tutkija tutkii jotain laajempaa kokonaisuutta. (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, 165.)

Laadullista aineistoa voidaan analysoida usealla eri tavalla. Tätä voidaan pitää laadullisen tutkimuksen rikkautena, sillä jos yksi analyysintapa ei tuota tulosta voidaan koittaa jotain muuta tapaa. Laadullisen tutkimuksen aineiston analyysitavoiksi on luokiteltu seuraavat tavat: kvantitatiiviset analyysitekniikat, teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely, diskurssiiviset analyysitavat sekä keskusteluanalyysi. (Eskola & Suoranta 1998, 116.) Itse analysoin tutkimustani aineistolähtöisesti eli tutustuin aineistoon ennen kuin olin määritellyt, mitä analyysitapaa tulen tutkimuksessani käyttämään. Halusin tutustua aineistoon ja katsoa, mitä asioita ja ilmiöitä aineiston kautta nousee esiin ja mitkä koin tarpeellisiksi ja tärkeiksi ottaa tarkempaan tarkasteluun. Aineistosta voi helposti nousta esiin useita mielenkiintoisia ilmiöitä ja aiheita. Tässä vaiheessa on kuitenkin tärkeää, että valitsee jonkin hyvin rajatun ilmiön ja keskittyy siihen. Tutkimuksen kiinnostuksen kohteet ilmenevät tutkimuskysymyksistä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92.)

Analyysin tavoitteena on selvittää, mitkä teemat nousevat sosiaalityöntekijöiden kirjaamista asiakirjoista esiin ja miten niissä ilmenee opiskelijoiden välisen yhdenvertaisuuden tukeminen sekä sosiaalityöntekijän harkintavalta. Tyypittelyä voidaan pitää sisällönanalyysin viimeisenä vaiheena. Tyypittelyssä aiemmin muodostetuista teemoista etsitään yhteisiä tekijöitä ja näiden myötä teemoista tehdään yleistyksiä eli tyyppiesimerkkejä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.)

Tutkimuksessani valitsin analyysimenetelmäksi sisällönanalyysin. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, joka sopii kaikenlaisen laadullisen tutkimuksen tekemiseen. Sisällönanalyysi mahdollistaa usean erilaisen tutkimuksen tekemisen sillä useat laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät pohjautuvat jollain tavoin sisällönanalyysista. Sisällönanalyysia voidaan tarkastella sekä väljänä teoreettisena viitekehyksenä että tutkimusmetodina. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 103.) Aineistolähtöisen analyysin tavoitteena on luoda aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valikoituvat aineiston pohjalta, joten niitä ei ole etukäteen päätetty. Aikaisemmilla huomioilla ei siten pitäisi olla vaikutusta tutkimuksen tulokseen. Kaikki aiempi tieto aiheesta tulisi sulkea tarkastelun ulkopuolelle, jotta niillä ei olisi vaikutusta analyysin tekemiseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95 – 96.) Sisällönanalyysi on menetelmä, jonka avulla analysoidaan

aineistoa objektiivisesti ja systemaattisesti. Sisällönanalyysin avulla aineistosta ja tutkittavasta aiheesta saadaan tiivistetty ja yleinen kuvaus. Sisällönanalyysi on tekstianalyysi ja sen avulla etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvamaan aineistosta nousevaa sisältöä sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103 – 106.)

Sisällönanalyysin käytön helpottamiseksi voi sisällönanalyysin jakaa eri vaiheisiin. Vaiheet ovat analyysin luokittelu, teemoittelu ja viimeisenä tyypittely. Näin analyysistä nousevat esiin luokat, teemat ja tyypit. Vaiheiden läpikäyminen jäsentää ja auttaa ymmärtämään käsiteltävää aineistoa. Ensimmäinen vaihe on tutkijan herkistyminen, jolla tarkoitetaan sitä, että tutkija on perehtynyt aineistoon perusteellisesti sekä tutkija tuntee aineistossa olevat käsitteet. Tutkijan tulee käydä aineisto läpi ja merkata itseä kiinnostavat asiat ja aiheet aineistosta. Tämä vaihe on se, jolloin tutkijan on kiinnitettävä huomioita kiinnostuksen kohteiden määrään, jotta kiinnostavia tutkittavia kohteita ei tule liikaa ja ilmiön rajaaminen on mahdollista ja luokkien muodostaminen onnistuu. Luokittelu on yksinkertainen tapa saada aineistoon järjestystä ja voidaan laskea kuinka usein mikäkin luokka aineistossa esiintyy. Kun luvut kirjoittaa esimerkiksi taulukon muotoon, on aineiston hahmottaminen selkeää. (Eskola & Suoranta 1998, 118, Tuomi & Sarajärvi 2009, 93, 2018, 104, Metsämuuronen 2008, 50, 53.)

Kun aineistoon on saatu selkeyttä, voidaan aineistoa jäsenellä edelleen uusien nousseiden ilmiöiden mukaisesti teemoihin. Kun aineisto on hallussa, alkaa ajatustyö ja aineiston luokittelu, jossa tärkeimmät esille nousseet teemat ovat keskiössä. Kun aineisto on jo tullut tutuksi ja keskeisimmät teemat ja termit ovat tiedossa, voidaan keskittyä tutkimustehtävän ja käsitteiden täsmentämiseen. Täsmentämisen kautta aineistosta nousee esiin poikkeamia ja niiden myötä aineistoa voidaan luokitella edelleen uusien nousseiden teemojen ja ilmiöiden mukaisesti teemoihin. Teemoittelu on samantapaista kuin luokittelu, mutta teemoittelussa syvennyttään eri luokkien sisältöihin. Teemoittelun tarkoituksena on selvittää, mitä teemoja kukin luokka sisältää. Teemoittelussa aineisto jaetaan ryhmiin eri teemojen mukaisesti. Teemoittelun avulla on aineistosta mahdollista nostaa esiin keskeiset ja usein esiintyvät ilmiöt, jolloin niiden vertailu on yksinkertaisempaa. (Eskola & Suoranta 1998, 126, Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Aineiston jakaminen tutkimuksen kannalta kiinnostaviin pääkategorioihin eli teemoihin helpottaa aineiston haltuun ottoa. Lisäksi teemoittelu on sisällönanalyysille ominainen tekniikka toimia. (Kiviniemi 2010, 80.) Kun tutkimuksen kannalta tarpeelliset teemat ja ilmiöt tiedostetaan, aletaan niitä tutkimaan ja lähestymään kriittisesti valitun teorian kautta. (Metsämuuronen 2008, 50, 53, Tuomi & Sarajärvi 2018, 104.)



Tyypittelyä voidaan pitää sisällönanalyysin viimeisenä vaiheena. Tyypittelyssä aiemmin muodostetuista teemoista etsitään yhteisiä tekijöitä ja näiden myötä teemoista tehdään yleistyksiä eli tyyppiesimerkkejä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Tyypittelyssä yleistä on se, että tyypeissä esiintyy teemoittelussa esiin nousseet teemat. Tyypittelyn avulla on helpompi verrata tyyppisiä toisiinsa sekä aineistoa voidaan tuoda laajemmin esille. (Eskola & Suoranta 1998, 182.) Luokat, teemat ja teemoittelusta esiin nousseet tyytit esittelen tutkimuksen lopussa. Hyvin tehty aineiston analyysi hyödyntää kysymyksiä kuten: kuka sanoi, mitä sanottiin, mitä tarkoitettiin, miksi sanoi, mihin pyrittiin ja keneen sanotulla pyrittiin vaikuttamaan ja millä tavoin. (Metsämuuronen 2008, 50, 53, Tuomi & Sarajärvi 2018, 104.)

## 6 Tulokset

### 6.1 Luokat

Luokittelu on karkea tapa saada aineistoon selkeyttä. Aloitin aineiston kvantifioimisen eli luokittelin aineistoni eri tekijöiden mukaan. Kvantifioinnin avulla on aineiston haltuun ottaminen mielekkäämpää ja sujuvampaa. (Eskola & Suoranta 1998, 118, Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Luokittelun kautta muodostui seuraavat luokat: opiskelijat, joita on tuettu opintoihin liittyen (24 kappaletta), opiskelijat, joita ei oltu tuettu opintoihin liittyen (6 kappaletta), opiskelijat, joita oltiin tuettu täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella muuhun kuin opintoihin liittyen (9 kappaletta). Lisäksi oli tapaukset: analyysistä pois rajautuneet aineistot, (11 kappaletta), jotka rajautuivat varsinaisesta aineistosta pois, sillä henkilöt eivät olleet päätoimisia opiskelijoita. Varsinainen aineisto koostuu 39 tapauksesta. Mainitsen kuitenkin lyhyesti, minkälaisia tapauksia edellä mainitut aineistosta pois rajautuneet tapaukset ovat, sillä on tärkeää, että lukijalle välittyy tieto, miksi aineistosta on rajattu osa tapauksista pois.

Aineistosta rajautui pois 11 tapausta, joissa sosiaaliviraston henkilötietojärjestelmään oli luultavasti henkilön päätoimiseksi toiminnaksi jäänyt opiskelu ja sen vuoksi asiakkaat olivat valikoituneet aineistoon. Kuitenkin nämä 11 tapauksen henkilöt olivat opiskelleet vain hetken, siten että sosiaalityöntekijä ei ollut ottanut minkäänlaista kantaa opintoihin tai henkilö oli tullut asiakkaaksi lopetettuaan opinnot. Lisäksi tapauksissa oli henkilöitä, joiden opiskelu oli sen muotoista, että asiakkaille ei muodostunut oikeutta ensisijaisiin opintoetuuksiin, vaan asiakkaan ensisijaiset tulonlähteet olivat jotain muuta, kuten ansiotulo tai työmarkkinatuki. Henkilöt saattoivat opiskella omaehtoisesti työmarkkinatuella tai opiskella oppisopimuksella, jolloin tulona on työnantajan maksama palkka. Työmarkkinatuki omaehtoisessa opiskelussa sisältää yleensä kulukorvauksen ja työmarkkinatuen korotusosan, jotka on tarkoitettu esimerkiksi opintomatkojen ja opiskelutarvikkeiden hankintaan. Useimmiten asiakas, joka hakee täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea johonkin opintoihin liittyvään ja hän on oikeutettu kulukorvaukseen ja korotusosaan, voidaan hakemus hylätä edellä mainittujen seikkojen perusteella. Jos henkilö opiskelee omaehtoisesti, ei häntä katsota päätoimiseksi opiskelijaksi eivätkä opiskelijan etuudet toimi hänelle tulona. Tällaiset tapaukset eivät ole tutkimukseni kohteena. Analyysistä pois rajautuneissa tapauksissa osassa oli tilanne, jossa asiakas opiskeli aikuislukiossa, eikä aikuislukiossa opiskellessa henkilö ole oikeutettu ensisijaisiin opintoetuuksiin. Pääsääntöisesti kaupungin ohjeistuksen

mukaisesti opinnot, jotka eivät oikeuta opintoetuuksiin, eivät myöskään oikeuta opintojen suorittamiseen toimeentulotuella. Toimeentulotuen näkökulmasta opinnot aikuislukiossa tulisi rahoittaa esimerkiksi työtä tekemällä. Pääsääntöisesti toimeentulotuella aikuislukiossa suoritettavien opintojen suorittaminen ei ole perusteltua. Näissä tilanteissa opiskelijalle voidaan antaa järjestelyaikaa muuttaa opinnot päiväopinnoiksi. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden virasto 2015, 14.)

## 6.2 Teemat

Luokittelun jatkumona on teemoittelu. Merkitsin ylös kohdat, jotka mielestäni liittyivät sosiaalityöntekijän harkintavaltaan sekä opiskelijoiden keskuudessa toteutuvaan yhdenvertaisuuteen. Etsin tekstistä ilmaisuja kuten, ”tuetaan opintojen suorittamisessa..” tai ”sosiaalityöntekijän ohjeistuksella..”. Aineistosta nousi esiin seuraavat neljä teemaa: opintolainan huomiotta jättäminen, täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella tukeminen, ilman opintoetuuksia opiskelu ja ilman sosiaalityön palveluita opiskelevat opiskelijat.

Nostin aineistosta esiin teemoja, jotka olivat oleellisia tutkimuskysymyksieni kannalta: toteutuuko opiskelijoiden yhdenvertaisuus, onko sosiaalityöntekijä käyttänyt harkintavaltaa ja jos on, niin miten se näkyy. Nostin aineistosta esiin ensin muutaman pääteeman, jotka luokittelin opiskelijoihin, joita on tuettu opinnoissa. Pääteemoista jatkoin tekemällä alakategorioita pääteemojen alle. Jos opiskelijaa oli tuettu opinnoissa, kirjasin seuraavia seikkoja: mitä tukea henkilö oli saanut, kuinka paljon mikäkin ongelma näkyi opintojen suorituksessa ja miten sekä millä tavoin sosiaalityöntekijät olivat perustelleet tekemiään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä. Aineistossani pääpiireittäin toistuvat samat tekijät: asiakas on opiskelija, jolla on jonkinlaisia ongelmia joillain elämän osa-alueella, joihin hän tarvitsee sosiaalialan ammattilaisen apua. Kirjasin ovatko opiskelijat saaneet tarvitsemaansa apua, mihin sosiaalityöntekijät perustavat päätöksensä, näkyykö sosiaalityöntekijän harkintavalta ja onko toiminta sellaista, että opiskelijoiden välinen yhdenvertaisuus toteutuu. Aineistosta nousi esiin hyvin erilaisia toimintatapoja sosiaalityöntekijöiden välillä.

### 1. Opintolainan huomioimatta jättäminen toimeentulotuen laskelmassa

Usein esiintyvä tuen myöntämisen muoto oli opintolainan huomiotta jättäminen toimeentulotuen laskelmissa, jonka myötä opiskelijalle muodostui oikeus toimeentulotukeen. Tämä asia nousi vahvasti esiin ja kiinnostukseni sosiaalityöntekijän tekemiä linjauksia kohtaan heräsi. Toteuttivatko sosiaalityöntekijät yhdenvertaisuuden turvaamista käyttämällä harkintavaltaa samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla vai joutuivatko opiskelijat eriarvoisiin taloudellisiin tilanteisiin sosiaalityöntekijän linjauksista johtuen.

Opintotukilain 2 §:n mukaan opintotuki koostuu opintorahasta, asumislisästä sekä valtion takaamasta opintolainasta. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden nuorten palveluille ja aikuissosiaalityölle tarkoitettussa pysyväisohjeessa (PYSY109) ohjeistetaan opintolainaan liittyen toimeentulotuen käsittelijöitä. Ohjeessa neuvotaan, että opintolainan voi huomioida tulona toimeentulotukilaskelmassa sitten, kun laina on pankista nostettavissa eli lainan tulee olla haettuna pankista ja se on myönnetty asiakkaalle. Lisäksi on ohjeistettu, jos asiakas ei hae lainaa tai lainan takausta ilman, että sille olisi mitään estettä, voidaan opintolainan kuukausierä huomioida tulona toimeentulotukilaskelmassa. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden 2015, 10.) Tämä ohjeistus on ollut käytössä, kun aineistossa esiintyviä toimeentulotuen päätöksiä on tehty.

Opintolainan huomiotta jättäminen toimeentulotukilaskelmassa on konkreettinen tapa tukea asiakasta, sillä useimmissa tapauksissa juuri lainan huomiotta jättämisen avulla asiakkaalle syntyy oikeus toimeentulotukeen. Jos laina olisi huomioitu tulona laskelmassa, olisi suurin osa toimeentulotuen päätöksistä ollut ylijäämäisiä, jolloin asiakkaalle ei syntyisi oikeutta toimeentulotukeen. Tutkimukseni kannalta mielenkiintoista näissä 18 tapauksessa oli se, että vain kahdessa aineistossa oli perusteltu syy opintolainaosuuden huomiotta jättämiselle.

*Asiakas 30, toimeentulotuen päätös, asiaseloste:*

*”Opiskelijan asumiskulut huomioidaan vanhemman laskelmassa. Hakijalle huomioidaan toisen aikuisen kanssa asuvan perusosa, koska myös vanhemmalla toimeentulotukiasiakkuus. Hakijalta ei edellytetä opintolainan nostoa edellä mainitusta syystä.”*

*Asiakas 49, palvelutarpeenarviointi, yhteenveto:*

*”Asiakas opiskelee, tulona opintotuki, ei opintolainaa, koska luottotiedot menneet.”*

Kunnan pysyväisohjeen mukaisesti opintolainan nostoa ei velvoiteta kotona asuvalta lukiolaiselta, jonka vanhemmat ovat toimeentulotuen asiakkaita. Asiakas 30 opiskeli lukiossa ja asui

toimeentulotukea saavien vanhempiensa tai vanhempansa kanssa, joten päätöksessä oli toimittu ohjeistuksen mukaisesti. Ylisukupolvinen toimeentulotukiasiakkuus näyttäytyy ongelmana Suomessa ja sen ennaltaehkäisyyn tulisi pyrkiä kaikin mahdollisin tavoin. Kelan ohjeistus opintolainan huomioimisesta toimeentulotukilaskelmissa on tällä hetkellä lähes samanlainen kuin aiemmin kunnassa noudatettu ohjeistus. Myös Kelan ohjeistus huomioi tilanteet, jossa lainan nostaminen katsotaan kohtuuttomaksi täysi-ikäisen lapsen ja vanhempien taloudellisen tilanteen vuoksi. (Kela toimeentulotuki 2018, 11.)

Ryhmään kuuluvia asiakkaita yhdisti, että opintolainaa ei oltu huomioitu toimeentulotukilaskelmassa tulona, mutta muistiinpanoissa tai toimeentulotukipäätösten asiaselosteissa tai päätösosioissa ei oltu perusteltu opintolainan huomiotta jättämistä tulona millään tavoin. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden ohjeen mukaan opintolainan nostoa ei edellytetä, jos opiskelija: on alle 18-vuotias, täysi-ikäinen opiskelija on lastensuojelun jälkihuollossa, opiskelee valmentavassa koulutuksessa tai muusta erityisestä syystä. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden ohje 2015, 10.)

*Asiakas 28, muistiinpano:*

*”Tapaaminen: Keskusteltu myös opintolainan nostamisesta, ja sosiaalityöntekijän harkintaa käyttäen asiakkaalta ei edellytetä opintolainan nostoa vuonna 2016 jos hän hakee toimeentulotukea.”*

*Asiakas 36, ohjeistus etuuskäsittelyyn:*

*” Tehdään päätös touko- ja kesäkuulle ilman opintolainaa, mutta ohjeistetaan samalla, että lainatakaus on haettava.”*

Edellä esitetyistä aineisto-otteista on nähtävissä, että sosiaalityöntekijä on todennut, että opintolainaa ei huomioida tulona, mutta linjausta ei ole perusteltu millään tavalla.

Joissain sosiaalityöntekijän tekemisissä muistiinpanoissa oli tuotu esiin useasti, että asiakas on oikeutettu opintolainaan ja kerrottu, että asiakas on nostanut lainan. Tästä huolimatta toimeentulotukilaskelmissa opintolainaa ei oltu huomioitu tulona, eikä asiasta ollut mitään mainintaa muistiinpanoissa, toimeentulotukipäätösten asiaselosteissa taikka päätösteksteissä.

Asiakkaita oli kehoitettu hakemaan opintolainan valtiontakausta Kelalta sosiaalityöntekijän tapaamisilla sekä sosiaalityöntekijän tekemillä toimeentulotuen päätöksillä. Asiakkaille ilmoitettiin myös toimeentulotuen päätöksissä, että opintolainaa voidaan huomioida tulona, vaikka asiakas

päätäisi olla nostamatta opintolainaa. Muistiinpanoissa ei ollut mainintaa, että asiakas olisi toimittanut Kelan tositteen siitä, että asiakas ei olisi oikeutettu valtion takaamaan opintolainaan. Tästä huolimatta opintolainaa ei oltu huomioitu tulona toimeentulotukilaskelmissa joidenkin opiskelijoiden kohdalla.

*”Asiakas 19, toimeentulotukipäätös, tiedoksi:*

*Teidän on heti oltava yhteydessä Kelaan ja haettava myös opintolainan valtioneuvoston päätös. Opintolainaa 400e/kk tullaan jatkossa huomioimaan tuloksenne, vaikka ette sitä hakisi.”*

Sosiaalityöntekijän laatimat muistiinpanot tulisi olla laadittuja siten, että esimerkiksi ristiriitatilanteessa niistä selviää, miksi sosiaalityöntekijä on toiminut kuin on toiminut. Muun muassa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) 12 § säätelee jokaisen oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta, tietyin laissa säädetyin rajoituksin. Kun sosiaalityöntekijä tekee päätöksiä ja linjauksia asiakkaiden tilanteista perustelematta niitä, herää kysymys niin sosiaalityöntekijän kuin asiakkaankin oikeusturvan toteutumisesta. Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös. Sosiaalityöntekijä on viranhaltija, jonka toiminnan tulee perustua lakiin. On äärimmäisen tärkeää, että sosiaalityöntekijä perustelee tekemiään linjauksia ja toimeentulotuen päätöksissä tekemiään valintojaan.

## 2. Opiskelijat, joita tuettu täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella

Tähän ryhmään kuuluvia opiskelijoita oli tuettu täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella siten, että muistiinpanoista tai päätöksestä ei ollut nähtävissä, että päätöksellä oltaisiin tuettu nimenomaisesti opintojen suorittamista. Perustelut päätöksissä olivat vähäisiä tai päätöksiä oltiin perusteltu esimerkiksi asiakkaan taloudellisella tilanteella, itsenäisen selviytymisen tukemisella tai terveydellisillä syillä, mutta ei opintoihin liittyvillä perusteluilla. Yhdistävä tekijä tässä ryhmässä oli opintojen tukeminen täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella ilman perusteluita opintojen tukemisesta. Täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen myöntävillä päätöksillä saattoi olla positiivisia vaikutuksia myös opintoihin liittyen, mutta dokumentoinnin kautta sosiaalityöntekijä ei tuonut sitä esille.

Helsingin kaupungin pysyväisohjeessa toimeentulotuen myöntämisestä ohjeistetaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä. Ohjeistuksen mukaisesti täydentävä toimeentulotuki on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöllä on erityisiä tarpeita ja täydentävällä toimeentulotuella

voidaan edistää henkilön itsenäistä suoriutumista ja turvata toimeentuloa. Lisäksi täydentävän toimeentulotuen myöntäminen on suunnitelmallisen sosiaalityön työväline, sillä täydentävän toimeentulotuen myöntäminen edellyttää asiakkaan elämäntilanteen tuntemista sekä asiakkaan kanssa yhdessä laaditaan suunnitelma, johon kirjataan asiakkaan tavoitteet ja tavat, joilla tavoitteisiin pyritään. Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen perusteena pitäisi olla aina yksilöllisestä elämäntilanteesta nousevat tarpeet. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on tarkoitettu henkilön turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi, sekä sen avulla pyritään ennaltaehkäisemään syrjäytymistä sekä pitkäaikaisen toimeentulotuen asiakkuuden syntymistä. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi 2018, 7 – 8, 35.)

Ryhmässä oli opiskelijoita, joita oli tuettu muulla tavoin kuin opintolainan huomioita jättämisellä. Tosin usean asiakkaan kohdalla jäi epäselväksi, millä perusteella asiakasta oli milloinkin tuettu. Opiskelijoita tuettiin muun muassa Helsingin seudun liikenteen matkakortilla (HSL), kriisimajoituksella, hyväksytyt asumismenot ylittävän vuokran kokonaan huomioimalla, veronpalautuksien tai palkan huomiotta jättämisellä tai maksusitoumuksella ruokaan.

Selkeimmät esiin nousseet syyt sosiaalityön asiakkuuden alkamiselle olivat asiakkaan taloudelliset ongelmat, terveydelliset tai mielenterveydelliset ongelmat sekä ongelmat asumisessa kuten asunnottomuus. Päihdeongelmat eivät juuri erottuneet aineistosta. Asuntoa voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä elämän tukipilareista. Asunnottomuus johtaa usein ongelmien kasaantumiseen. Myös aineistossa nousi esiin asunnottomuuden aiheuttamat vaikeudet muun muassa opintojen suorittamisessa.

*Asiakas 42, palvelutarpeen arviointi, yhteenveto:*

*” Sosiaalityöntekijällä huoli asunnottomuuden ja unenpuutteen vaikutuksesta asiakkaan terveyteen ja opintoihin. ”*

*Asiakas7, palvelutarpeen arviointi, koulutus:*

*”Asunnottomuudesta johtuen opintojen suorittaminen ollut haasteellista ja XXXX on vastikään tavannut opinto-ohjaajan ja keskustellut opintojen keskeyttämisestä kevätlukukauden 2016 loppuun asti. Kertoo asunnottomuuden ahdistaneen häntä ja vaikuttaneen opintojen suorittamiseen. ”*

*Asiakas 22, palvelutarpeen arviointi, asuminen:*

*”Asiakas yöpynyt Hietaniemen palvelukeskuksessa. Majoittuminen siellä on ollut vaikeaa ja mm. koulunkäynti on kärsinyt.”*

*Asiakas 22: päätös kriisimajoitukseen sijoittamisesta, asiaseloste:*

*”Hietaniemenkadun palvelukeskus ei ole hakijalle sopiva, eikä hänellä ole sukulaisia tai muita tuttavuuksia, joiden luona hän voisi majoittua tilapäisesti. Hakijaa majoitetaan XXXX:n kriisimajoitukseen ajalla 11.1-18.1.2016.”*

Yleisesti kriisimajoitusta haetaan yksinäisille ihmisille ainoastaan, jos he käyvät töissä tai opiskelevat. Näin ollen töiden tekemistä tai opintojen suorittamista voidaan pitää kohtuuttomana, jos asiakas yöpyy kodittomien palvelukeskuksessa. Opinnot ovat siis hyvä peruste kriisimajoituksen hakemiselle kriisityöryhmältä, mutta näkisin että viranomaisen olisi hyvä perustella päätöksiin, miksi kriisimajoitusta on haettu ja millä perusteella kriisimajoitus on myönnetty. Päätöstekstiin olisi oleellista kirjata esimerkiksi; ”myönnetään asiakkaalle kriisimajoitus opintojen suorittamisen turvaamiseksi ja asumisen turvaamiseksi”. Näin ollen päätöksen lukijalle jää näkemys, että asiakasta on tuettu omatomaisessa suoriutumisessa ja asuminen on turvattu. Tästä voidaan myös päätellä, että opintojen loppuun saattamisella asiakas todennäköisesti työllistyy eikä asiakkaan jatkossa tarvitse hakea toimeentulotukea.

Sosiaalityötä tulisi tehdä näkyväksi ja sen kautta saada arvostusta, jonka se ansaitsee. Päätöksillä, joissa sosiaalityöntekijä käyttää harkintavaltaa, kuten kriisimajoituksen myöntäminen asiakkaalle opintojen suorittamisen turvaamiseksi, tehdään yhteiskunnallisesti merkittäviä päätöksiä ja niiden avulla turvataan ihmisten itsenäistä suoriutumista, mitä yhteiskunta ihmisiltä vaatii yhä enemmän ja enemmän. Ulkopuolisen silmin katsottuna edellä esitetty päätös näyttäytyy päätöksenä, jossa asiakkaalle on myönnetty ilmainen asuminen, eikä päätöksen yhteiskunnallinen vaikutus ole millään tavoin näkyvissä.

### 3. Ei opintoetuuksia

Tässä ryhmässä opinnot olivat pitkittyneet, eivätkä opiskelijat olleet enää oikeutettuja opintoetuuksiin, sillä kaikki opintotukikaudet oli jo käytetty. Kaikissa neljässä tapauksessa asiakkaat opiskelivat yliopistossa. Ryhmässä esiintyviä opiskelijoita yhdisti se, että opiskelijoita oli tuettu toimeentulotuella, vaikka opiskelijat eivät olleet oikeutettuja opintoetuuksiin eikä heiltä vaadittu selvitystä opintojen edistymisestä.

*Asiakas 32, tilannearvio:*



*”XXXX on hakenut toimeentulotukea helmi- ja maaliskuussa ja edelleen elokuussa 2016.*

*Ensimmäinen tapaaminen nuorten sosiaalityössä 9.9.2016, koska XXXX opintotuki lakkautettu pitkittyneiden opintojen takia. ”*

*”XXXX kertoo opintojensa pitkittyneen masennuksen ja syömishäiriön takia.”*

Asiakas 32 oli aloittanut opinnot vuonna 2012, muttei ollut vuoteen 2016 mennessä suorittanut kandidaatintutkielmaa. Opinnot olivat siis ilmeisen keskeneräiset ja pitkittyneet. Asiakkaalle on myönnetty toimeentulotukea, ilman ensisijaisia etuuksia, koska niihin asiakkaalla ei ole ollut oikeutta. Sosiaalityöntekijän muistiinpanoissa ei ole otettu kantaa, tuleeko opintojen edetä, jotta toimeentulotuella voidaan tukea opintoja. Sosiaalityöntekijä ei ole pyytänyt asiakkaalta opintosihteerin kanssa tehtyä suunnitelmaa opintojen edistämisestä, jota yleensä vastaavanlaisissa tilanteissa pyydetään. Opintojen tukeminen toimeentulotuella ei ole toimeentulotuen tarkoituksena.

*Asiakas 33, tilannearvio:*

*”Asuminen: Kaupungin vuokra-asunto.*

*Koulutus: ekonomi, opiskelee teologiaa loppusuoralla.”*

Tilannearvioon ei ole kirjattu mitään muuta, joten se on puutteellisesti täytetty. Tilannearviossa sosiaalityöntekijä tulisi arvioida asiakkaan eri elämän osa-alueita ja arvioitavia alueita on yhteensä 11 kappaletta. Edellä olevassa tilannearviossa on arvioitu vain kahta asiakkaan elämän osa-alueita. Asiakkaan 33 muistiinpanoista huomattavissa, että asiakkaan opintoetuedet päättyneet jo vuonna 2011. Vuonna 2012 asiakasta on ”kehotettu pohtimaan vaihtoehtoisia tapoja opiskelujen rahoittamiseksi”.

*Asiakas 33, muistiinpano:*

*”Vuokravelan loppuosa. Asiakas maksanut velkojaan, tuetaan asiakkaan tilannetta että asiakas saa opinnot ym. loppuun.”*

*Asiakas 33, muistiinpano:*

*”Tilanne ennallaan. Gradu pitää jättää joulukuussa. Olisi tullut tehdä perusosan alennus, hakijaa tuettu toisen tutkinnon opiskelijana pitkään.*

Asiakkaan 33 asiakkuuden alkuvuosista on huomattavissa sosiaalityöntekijän välinpitämättömyys. Asiakkaalle on myönnetty reilusti täydentävää toimeentulotukea vuosien aikana muun muassa

ruokakauppaan maksusitoumuksia, vuokravelkaan sekä sähköjen katkaisumaksuun ehkäisevää toimeentulotukea. Mitään täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen päätöstä ei ole tarkemmin perusteltu. Muistiinpanot ovat epämääräisesti kirjoitettuja ja, kuten aiemmin mainittu, sosiaalityöntekijä tarvitsee asiakkaasta paljon tietoa tehdäkseen päätöksen asiakkaan tuen tarpeesta. Myös myöntämisen kriteerit on tunnettava, jotta taloudellista tukea voidaan myöntää ja ne tulisi kirjata selvästi esiin myös toimeentulotuen päätökseen. (Lehmuskoski 2017, 417.)

*Asiakas 5, tilannearvio:*

*”Yhteenveto: Asiakkaan opintoetuuudet ovat loppuneet. Asiakkaalta saadun tiedon mukaan on realistista valmistua kesään 2017 mennessä, joten tuetaan opintojen loppuunsaamiseksi siihen saakka. Gradu viimeistelemättä ja pedagogisista opinnoista puuttuu n. 50 opintopistettä.”*

Asiakasta 5 tuettiin yli vuoden ajan opintojen loppuun saattamiseksi ajanjaksolla 1.3.2016-30.4.2017. Muistiinpanoista ei selviä, saiko asiakas tutkintoa valmiiksi koskaan. Yli vuoden toimeentulotuella tukeminen tuntuu kohtuuttomalta, erityisesti kun asiakkaan opinnoista ei puuttunut paljoa. Kun tapausta vertaa muihin toimeentulotukea saaviin opiskelijoihin ja esimerkiksi työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyviin, joiden perusosaa leikataan herkästi jo ensimmäisestä toimeentulotukipäätöksestä lähtien. Näiden neljän tapauksen joukossa ei ollut yhtään ammattikorkeakoulussa opiskelevaa opiskelijaa. Aineiston pohjalta ei voida kuitenkaan luotettavasti arvioida onko oppilaitoksella vaikutusta myönnettävien etuuksien laatuun tai määrään. Kaikkien opiskelijoiden tulisi olla tasa-arvoisessa asemassa oppilaitoksesta riippumatta.

#### 4. Ilman sosiaalityön palveluita opiskelevat opiskelijat

Ryhmässä oli kuusi opiskelijaa, joita ei oltu tuettu millään tavalla opintojen suorittamisen tukemiseksi. Tämän ryhmän opiskelijoiden elämätilanne oli jossain määrin stabiili verrattuna muissa teemoissa esiintyvien opiskelijoiden elämäntilanteisiin. Osa ryhmän opiskelijoista työskenteli opintojen ohella ja osalla luottotiedot olivat kunnossa, mikä on osaltaan mahdollistanut opintolainan nostamisen. Joillakin ryhmän opiskelijoista tilanne näyttäytyi samalaisena kuin opiskelijoilla, joita oli tuettu täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella. Sosiaalityön ennaltaehkäisevän roolin tulisi näkyä myös näennäisesti hyvin pärjäävien keskuudessa, mutta tässä ryhmässä esiintyvien henkilöiden kohdalla se ei näy.

*Asiakas 13, ohjeistus etuuskäsittelyyn:*

*” Asiakas opiskelija, jolla Kelan opintoetuudet ja lainatakaus. Kohtuullistetaan vuokra (650e + 20= 670e/kk). Kehotetaan ensisijaisesti työnhakuun ja osa-aikatoihin opiskelun ohella vuokran ja elämisen turvaamiseksi.”*

Selkeää perustelua ei näy sosiaalityöntekijän dokumentoinnin kautta, miksi toista opiskelijaa kehoitetaan työskentelemään opintojen ohella ja toista ei. Vertailuna ryhmässä 3 esitetyt opiskelijat, jotka olivat opiskelleet vuosia toimeentulotuella ilman, että heitä oli velvoitettu työntekoon opintojen ohella.

*Asiakas 35, muistiinpanot:*

*”Tällä hetkellä asunnoton opiskelija. Äiti heittänyt ulos erimielisyyksien vuoksi, majoilee nyt kavereilla. XXXX oli pohtinut opintojen lopettamista taloudellisen tilanteen parantumisen vuoksi, kannustettu jatkamaan opintoja hetkellisistä vaikeuksista huolimatta. ”*

Asiakas 35 on jäänyt asunnottomaksi ja asuu tilapäisesti ystävillä. Asumistilanne ei ole suotuista opintojen suorittamisen näkökulmasta ja asiakas harkinnut jopa opintojen lopettamista. Asiakkaan kanssa ei ole keskusteltu esimerkiksi kriisimajoituksen mahdollisuudesta, vaikka asiakkaan sijoittaminen kriisimajoitukseen voisi olla oikeutettua opintojen jatkumisen turvaamisen perusteella. Opintojen keskeyttäminen lisäisi asiakkaan syrjäytymisriskiä huomattavasti ottaen huomioon, että hän on jo menettänyt asunnon. Koulun keskeyttämisen vaikutukset näkyvät koko elämässä, koska sen myötä heikentyvät mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan sosiaaliseen, kulttuuriseen ja taloudelliseen toimintaan. Opintojen keskeyttäminen lisää työttömyyden, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä sekä opintojen keskeyttäminen vaikuttaa koko elinajan tulotasoon. (Euroopan komissio 2011, 3.)

### 6.3 Tyypit

Tässä luvussa syvennyn edellä mainituista teemoista nousseisiin tyypeihin. Muodostin tyypit etsimällä yhdenmukaisuuksia aineistosta. Tyyppejä muodostui kaksi ja ne ovat sosiaalityöntekijöiden perustelemattomat toimeentulotuen päätökset sekä niihin liittyvät linjaukset ja toisena sosiaalityöntekijän heikko asema opintojen edistämisessä. Sosiaalityöntekijän rooli oppimisedellytysten turvaajana sekä opiskelijoiden välisen yhdenvertaisuuden edistäjänä jää näkymättömäksi.

## 1. Sosiaalityöntekijöiden perustelemattomat päätökset ja linjaukset

Aineistossa nousi esiin erilaiset sosiaalityöntekijöiden tekemät päätökset ja linjaukset, joita oli perusteltu puutteellisesti tai ei ollenkaan. Päätösten perustelevaaminen on tärkeä tehtävä viranomaistoiminnassa, jotta päätöksen saaja voi halutessaan valittaa päätöksestä, jos kokee, että päätös on tehty väärin perustein. Ryhmässä, jossa opintolainaa ei oltu huomioitu tulona toimeentulotukilaskelmassa oli tapauksia yhteensä 18 kappaletta. Opiskelijat, joilla ei huomioitu opintolainaa tulona toimeentulotukilaskelmassa olivat voimakkaimmin esiin nouseva ryhmä ja opintolainan huomiotta jättäminen tukimuotona on helposti tehtävissä, eikä vaadi sosiaalityöntekijältä perehtymistä asiakkaan tilanteeseen.

Sosiaalityöntekijän harkintavallan käytön lainmukaisuus tulee kyseenalaiseksi tässä ryhmässä, kun vain kahden opiskelijan kohdalla opintolainan huomiotta jättäminen tulona oli perusteltu, joko muistiinpanoissa tai toimeentulotuen päätöksessä. Kysymykseksi loppujen 16 opiskelijan kohdalla jää, mihin sosiaalityöntekijä perustaa harkintansa, kun opintolainaa ei huomioida toimeentulotuen laskelmassa kyseisten opiskelijoiden kohdalla. Myös yhdenvertaisuuden toteutuminen suhteessa niihin opiskelijoihin, joilla opintolainaa huomioidaan tulona toimeentulotukilaskelmissa jää hataraksi, koska perusteluja viranomaistoiminnalle ei ole nähtävissä ainakaan dokumentoinnin kautta. Aineiston pohjalta päätellen, tilanne on ollut opiskelijalle suotuisa, jos opiskelijan sosiaalityöntekijä ei ole perehtynyt asiakkaan tilanteeseen niin hyvin, että perusteet opintolainan huomioimiselle olisivat löytyneet vaikkakin juuri opintolainan huomiointi tulona tulisi olla lähtökohtana, ei sen huomioimatta jättäminen.

Päätösten ja linjausten perustelemattomuus näyttäytyi kaikissa teemoissa ja toistui useita kertoja. Perustelemattomuus on sosiaalityön ja sosiaalityön asiakkaiden kannalta huolestuttavaa ja lisää eriarvoisuutta opiskelijoiden keskuudessa. Sosiaalityöntekijän käyttämää harkintavaltaa ei ole tehty näkyväksi, koska perustelut harkintavallan käytölle puuttuvat dokumentoinnista. Myös opiskelijoiden yhdenvertaisuutta ei ole edistetty, sillä opiskelijoita, joilla opintolainaa ei ole huomioitu toimeentulotuen laskelmassa, on vaikeaa verrata niihin opiskelijoihin, joilla laina on huomioitu, sillä perustelut toiminnalle puuttuvat. Epäselväksi jää, onko samassa tilanteessa olevia opiskelijoita kohdeltu eri tavoin dokumentoinnin puutteellisuudesta johtuen.

Asunnottomuus ja kohtuulliset vuokramenot ylittävät vuokrat näyttäytyivät ongelmina opiskelijoiden tilanteissa. Kriisimajoituksen myöntämistä ei perusteltu opintojen jatkamisen turvaamisella,

myöskään sen ehdottamatta jättämistä ei perusteltu millään tavoin, vaikka opiskelua voidaan pitää riittävänä perusteena hakea kriisimajoitusta sitä tarvitsevalle. Lisäksi hyväksytyt asumismenot ylittävän vuokran huomiointia toimeentulotuen laskelmissa oli useilla opiskelijoilla. Myöskään näissä tapauksissa asumiskulujen huomiointia ei varsinaisesti kirjattu juuri opintojen suorittamisen edistämiseksi, mutta asiaan oli viitattu esimerkiksi asiakkaan muistiinpanoissa.

*Asiakas 16 muistiinpano, vuokran huomioiminen 1.8.-30.11.16:*

*”Jatketaan kahden hengen kohtuullisen (800euroa/kk) vuokran huomioimista ajalla 1.8.2-16-30.11.2016 sosiaalityöntekijän harkinnalla. Asiakas aloittaa opinnot elokuussa, mahdollisuus hakea Hoasin asuntoja. ”*

Asiakkaan 16 kohdalla asiakkaalle on huomioitu menona hyväksytyt asumismenot ylittävää vuokraa toimeentulotukilaskelmassa. Muistiinpanossa ei varsinaisesti perustella vuokran huomiointia esimerkiksi opintojen aloittamisen tukemisella, vaan muistiinpanossa on maininta opintojen alkamisesta. Myös tässä tilanteessa harkintavallan käyttö olisi hyvä perustella yksityiskohtaisemmin, kuin ”sosiaalityön harkinnalla”. Ylläolevasta aineisto-otteesta on nähtävissä, että perustelut harkintavallan käytölle eivät ole kattavat ja se toistui kaikkien teemojen tapauksissa. Sosiaalityöntekijöiden kohdalla korostui toiminnan perustelemattomuus, joka yhdisti jokaisen ryhmän tilanteissa.

Viimeisenä tuon esiin yhtäläisyydet ryhmästä, jossa opiskelijoita ei oltu tuettu täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella lainkaan, näitä opiskelijoita oli kuusi kappaletta. Kuten on aiemmin mainittu, Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden ohjeen mukaan täydentävä toimeentulotuki on tarkoitettu tilanteisiin, jossa asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja toimeentuloa halutaan turvata. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden 2018, 7 – 8, 35.)

## 2. Sosiaalityöntekijän heikko rooli opintojen edistämisessä

Toisena tyyppiesimerkkinä on sosiaalityöntekijän heikko rooli opintojen edistämisessä. Sosiaalityöntekijän tulee turvata oppimisedellytyksiä sekä tukea syrjäytymisvaarassa olevia opiskelijoita sosiaalityön keinoin. Esimerkiksi pitkäaikaistuneiden opintojen suhteen sosiaalityöntekijän tulee tehdä suunnitelma opiskelijan opintojen suorittamisesta ja mitkä sosiaalityön palvelut voisivat tukea opintojen suorittamisessa. Lisäksi sosiaalityöntekijä pyytää opiskelijaa

laatimaan suunnitelman opintojen suorittamisesta myös opintosihteerin kanssa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että opintoja tuetaan vuosia toimeentulotuella vaan opinnoista valmistumista tulisi kannustaa ja tukea.

Huomattavaa oli, että opiskelijaa oli kehoitettu tai velvoitettu hakemaan opintolainan valtiontakausta useaan otteeseen, mutta mitään ei seurannut, jos näin ei oltu toimittu. Kun opintolainaa ei nostettu, niin sosiaalityöntekijä ei huomionnut sitä tulona toimeentulotuen laskelmalla ja näin ollen opiskelijalle muodostui oikeus toimeentulotukeen. Sosiaalityöntekijä oli pyytänyt opiskelijaa aktivoitumaan, mutta ei ollut seurannut suunnitelman toteutumista. Pääsääntöisesti sosiaalityöntekijä tekee palvelutarpeen pohjalta suunnitelman, jonka seurantavastuu on sosiaalitoimella. Jos suunnitelma ei toteudu, tulisi palveluiden sopivuutta harkita uudelleen. Usein toistuva kuvio oli toimeentulotuen myöntäminen ilman pyydettyä selvitystä valtion takaamaan opintolainan hakemisesta.

Käytännössä opiskelija oli oikeutettu toimeentulotukeen toimittamatta pyydettyjä lisäselvityksiä. Luultavammin on työntekijäkohtaista, kuka vaatii pyydetty lisäselvitykset ja kuka ei. Sen lisäksi, että opiskelijat eivät olleet toimineet sosiaalityöntekijän pyytämällä tavalla myöskään sosiaalityöntekijät eivät olleet toimineet annettuiden ohjeistusten mukaisesti. Sosiaalityöntekijä voisi harkinnalla esimerkiksi hylätä asiakkaan toimeentulotukihakemuksen, sillä perusteella, että pyydettyjä lisäselvityksiä eli tositetta siitä, että ei ole oikeutettu valtion takaamaan opintolainaan, ei ole toimitettu. Sosiaalityöntekijät olisivat voineet ryhtyä toimenpiteisiin liittyen opintolainan nostovelvollisuuteen, jotta eriarvoisuus opiskelijoiden keskuudessa ei kasvaisi opintolainan nostamisen suhteen.

Sosiaalityöntekijän heikko rooli opintojen edistymisessä näkyi myös ryhmässä, jossa opiskelijat opiskelivat ilman opintoetuuksia ja näin ollen ainoa tulo oli toimeentulotuki. Neljä opiskelijaa, jotka opiskelivat ilman opintoetuuksia, opiskelivat kaikki yliopistossa ja kaikkia tuettiin yli vuoden ajan pitkittyneissä opinnoissa toimeentulotuen myöntämisellä, joten kyseessä ei ollut lyhytaikainen tukeminen, kuten yleensä toimeentulotuella tuettaessa pyrkimyksenä on.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston ohjeistuksen mukaisesti pitkittyneisiin opintoihin tulisi ensisijaisesti aina hakea opintotuen pidennystä. Jokaisen opiskelijan kohdalla on arvioitava realistinen aika saada opinnot loppuun suoritetuksi. Opintoja saisi olla suorittamatta vain 75 opintopistettä. Jotta opintojen loppuun saattamista voidaan tukea toimeentulotuella, tulisi

opiskelijalla olla jokin erityisen painava syy opintojen pitkittymiseen, kuten vakava sairaus, vaikea elämäntilanne sekä realistinen mahdollisuus suorittaa opinnot yhden lukuvuoden sisällä. Opiskelijan tulisi toimittaa arvio suorittamatta olemista opinnoista sekä suunnitelma niiden suorittamisesta. Jos opintojen suorittaminen tuntuu mahdottomalta, eivätkä asiat edisty suunnitellulla tavalla, tulisi sosiaalityöntekijän yhdessä asiakkaan kanssa suunnitella tilanteesta riippuen esimerkiksi työn hakemisesta tai kuntoutuksesta. (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi 2015, 13.) Tämän ohjeistuksen mukaisesti sosiaalityöntekijät eivät olleet toimineet.

Toimeentulotuen myöntämisen kriteerit toteutuivat puutteellisesti jokaisen opiskelijan kohdalla. Jokaiselta ryhmän opiskelijalta oli suorittamatta opinnoista enemmän kuin 75 opintopistettä, yhden opiskelijan kanssa oli ainoastaan keskusteltu tukiajan pidennyksestä sekä arviot opintojen suorittamisesta eivät olleet realistisia. Kolmella opiskelijalla ainut täyttynyt toimeentulotuen myöntämisen kriteeri oli vaikea elämäntilanne. Syitä miksi opintojen pitkittymiseen olivat masennus, syömishäiriö sekä erilaiset muut terveydelliset ongelmat. Yksi opiskelijoista oli toisen tutkinnon suorittaja ja tästä syystä ei ollut enää oikeutettu opintoetuuksiin.

Yhtäläisyyksiä opiskelijoiden välillä olivat, että jokainen opiskelija opiskeli yliopistossa, toimeentulotuella tukeminen opintojen suorittamiseksi oli pitkäkestoista, opiskelijoilla oli ongelmia myös muilla elämän osa-alueilla sekä jatkosuunnitelmat opintojen suorittamiselle olivat erittäin puutteelliset. Näistä neljästä opiskelijasta saadun aineiston perusteella on nähtävissä sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö. Näissä tapauksissa sosiaalityöntekijät ovat katsoneet, että opiskelijoiden tukeminen on tarkoituksenmukaista, vaikka tietyt kriteerit eivät täyttyneet opiskelijoiden kohdalla. Opiskelijoiden tukemista jatkettiin, vaikka opinnot eivät edenneet vuosienkaan aikana. Tämän ryhmän jäsenet ovat keskenään melko yhdenvertaisessa asemassa, sillä kaikkia neljää opiskelijaa oli tuettu toimeentulotuella melko löyhin perustein, eikä keneltäkään ole vaadittu konkreettisia tositteita opintojen edistymisestä. Yhdenkään opiskelijan kanssa ei ole ryhdytty pohtimaan muita mahdollisuuksia, kun on huomattu, että opinnot eivät edisty. Ei ole opiskelijoiden edun mukaista tulla tuetuksi vuosia opintojen suorittamisessa, jos suunnitelma opintojen suorittamiseen ei toteudu. Tämänkaltaisessa tilanteessa tulisi miettiä, olisiko mahdollisesti jokin muu vaihtoehto asiakkaan kannalta parempi, esimerkiksi kuntoutus tai alan vaihto. Herää myös kysymys, olisiko opiskelijoita tuettu yhtä kauan, jos he olisivat opiskelleet esimerkiksi ammattikorkeakoulussa vai pidetäänkö yliopistokoulutusta jollain tavalla korkeampi-arvoisena muihin koulutuksiin nähden.

Toimeentulotuen myöntämisellä sosiaalityöntekijä helpotti opiskelijoiden taloudellista tilannetta, mutta opintojen edistymiseen ei ollut myönteistä vaikutusta.

## 7 Yhteenveto ja pohdinta

Opiskelijat ovat eläkeläisten ja työttömien lisäksi Suomen pienituloisin ryhmä. Selvitäkseen opiskeluajasta taloudellisesti tulee opiskelijan työskennellä opintojen ohessa tai nostaa opintolainaa, jos taloudellista tukea ei saa perheeltä ja sukulaisilta. Suomessa kaikilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet opiskella toiseen asteen tutkinto, mutta huomattavissa on taloudellisten tekijöiden vaikutus opiskelumahdollisuuksiin. Opintolainan nostaminen ei ole mieluisa vaihtoehto opiskelijoille, sillä velkaantuminen pelottaa. Opiskelijoita huolestaa tutkinnon suorittamisen jälkeinen työllistyminen ja mahdollisuus maksaa opintolainaa takaisin. Useat opiskelijat valitsevat työnteon opintolainan sijaan, jolloin opiskelun ensisijaisuus vaarantuu ja tutkinnon suorittaminen määräajassa voi olla haastavaa. Opiskelijan on organisoitava ajankäyttönsä siten, että opiskelu ja työnteke ovat mahdollisia yhtäaikaaisesti. Tämän lisäksi opiskelijan on huolehdittava, että Kelan määrittelemä vuosituloraja ei ylity. Jos vuosituloraja ylittyy, opiskelijalta peritään liikaa maksetut opintotuet myöhemmin takaisin. Nämä ovat seikkoja, joita opiskellessa tulee miettiä, jotta taloudellinen ahdinko ei johda opintojen keskeyttämiseen tai lopettamiseen, niin kuin osalla aineistossa esiintyvillä opiskelijoilla. Näissä tilanteissa yhteiskunnan tarjoaman tuen tulisi edesauttaa opintojen loppuun suorittamista ja sen myötä työllistymistä sekä ennaltaehkäistä pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkuuksien syntymistä.

Sosiaalityöntekijöiden rooli hyvinvoinnin ja itsenäisen selviytymisen tukemisessa sekä opintojen loppuun saattamisessa on merkittävä sosiaalityön asiakkaina olevien opiskelijoiden kohdalla. Aineiston analyysin avulla pyrin vastaamaan tutkielman alussa esittämiini tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymykseni olivat: toteutuuko toimeentulotukea hakevien opiskelijoiden yhdenvertaisuus sekä näyttäytyykö sosiaalityöntekijän käyttämä harkintavalta yhdenvertaisuutta lisäävänä vai mahdollisesti eriarvoisuutta lisäävänä opiskelijoiden välillä. Sosiaalityöntekijän tulisi yhdessä opiskelijan kanssa pohtia mahdollisia tukitoimia tapauskohtaisesti, jotta tutkinnon suorittaminen ei vaarantuisi. Aineistosta on nähtävissä, että taloudelliset tukimuodot ovat keskeisessä asemassa opintojen suorittamisen tukemisessa. Taloudelliset ongelmat näyttäytyvät merkittävinä opiskelijoiden elämässä. Sosiaalityöntekijän velvollisuutena on edistää yhdenvertaisuutta opiskelijoiden keskuudessa siten, että samassa tilanteessa olevat henkilöt tulevat kohdelluksi samalla tavoin.



Aineistoni koostui 39:n eri henkilön muistiinpanoista, tilannearvioista ja toimeentulotukipäätöksistä. Aineiston käsittelyn aloitin ensin jakamalla aineiston karkeasti eri luokkiin: opiskelijat, joita on tuettu opintoihin liittyen, opiskelijat, joita ei ole tuettu opintoihin liittyen, opiskelijat, joita on tuettu muuten kuin opintoihin liittyen ja aineistoista pois rajautuneisiin analyysin kannalta turhiin aineistoihin. Selkeä toistuva teema aineistossa oli sosiaalityöntekijöiden harkintavallan perustelemattomuus niin päätöksissä kuin muistiinpanoihin kirjatuihin ohjeistuksissakin. Tiedettävästi sosiaalialalla on resurssipulaa. Sosiaalityöntekijöitä on liian vähän ja sosiaalityöntekijät ovat ylityöllistettyjä ja joutuvat työskentelemään valtavan paineen alla. On ymmärrettävää, että sosiaalityöntekijät joutuvat karsimaan työtaakkaansa jostain ja useimmiten kirjaaminen on se mistä karsitaan. Harmillista tässä on vain se, että sosiaalityö jää näkymättömäksi ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden toteutumisen tosittaminen on lähestulkoon mahdotonta, vaikka se tosiasiallisesti toteutuisikin. Yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee huomioida kaikessa hallintotoiminnassa ja näin ollen myös sosiaalityöntekijöiden on edistettävä yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan.

Aineisto oli mielestäni tarpeeksi laaja, sillä 39 henkilön tiedoista saa kattavan näkemyksen eri sosiaalityöntekijöiden toimintatavoista sekä asiakkaiden erilaisista elämäntilanteista. Toisaalta aineiston sisältö olisi voinut mielestäni ollut antoisampi. Aineiston sisältö ei ollut kattava ja se johtui sosiaalityöntekijöiden niukoista kirjauksista.

Joiltain osin aineistosta on huomattavissa myös sosiaalityöntekijöille suunnattujen ohjeistusten väljyys sekä kirjavuus niiden soveltamisessa. Eri tukien myöntämiselle on luotu kaupungin ohjeistuksilla tiettyjä kriteereitä, mutta useiden opiskelijoiden kohdalla kriteerien täyttymistä ei velvoitettu eikä tarkistettu, ovatko kriteerit kunkin oppilaan kohdalla täytyneet. Herää kysymys ohjeistusten tarpeellisuudesta, jos niitä ei tosiasiallisesti noudateta. Sosiaalityöntekijöiden noudattaessa ohjeistuksia asiakkaat tulisivat samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla kohdelluiksi ja yhdenvertaisuus toteutuisi. Tässäkin suhteessa on nähtävissä sosiaalityöntekijöillä olevan laaja harkintavaltta. Useissa aineistoissa sosiaalityöntekijä on perustellut toimiaan lauseella: ”Sosiaalityöntekijän harkintaan perustuen..”. Kyseinen lause ei varsinaisesti avaa kriteereitä, jotka sosiaalityöntekijän harkintaan ovat vaikuttaneet. On toivottavaa, että jokainen sosiaalityöntekijä on käyttänyt eri päätöksiä tehdessään harkintaansa oikein ja kirjauksien puuttumisesta huolimatta ajatustyötä on tehty ja kirjaukset sekä perustelut puuttuvat jostain muusta syystä. Kuitenkin kirjaamisen tärkeys korostuu sosiaalialalla, sillä sosiaalityön tulee olla eettisesti ja juridisesti perusteltavissa. Dokumentointia tehdään asiakasta varten ja sen kautta saatava tieto on sosiaalityön tärkeä työväline.

Koska aineistossa sosiaalityöntekijät ovat perustelleet puutteellisesti tekemiään päätöksiään sekä linjauksiaan, on yhdenvertaisuuden tutkiminen melko haastavaa. Yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan tutkia oikeastaan vain myönnettyjen etuuskien perusteella, joka ei anna todellista kuvaa opiskelijan tilanteesta. Pelkkä myönnetty tuki ei kerro, miksi tuki on myönnetty tai, mitä tuen myöntämisellä tavoitellaan, jos sosiaalityöntekijä ei ole kirjannut perusteluita. Sosiaalityöntekijän työskentelyssä käyttämä harkintavalta jää näkymättömäksi, eikä tehdystä työstä ja sen perusteista ole näyttöä. Toisaalta aineistosta ilmenevä sosiaalityöntekijän käyttämä harkintavalta näyttäytyy vahvana, sillä sosiaalityöntekijä on harkintavaltaa käyttämällä puuttunut jollain tavoin yksilön elämään. Ongelmaksi harkintavallan käyttö muodostuu silloin, kun perustelut sen käytölle puuttuvat ja epäselväksi jää, onko harkintavaltaa käytetty perustuslain ja muun hallinnollista päätöksentekoa ohjaavan lainsäädännön puitteissa.

Tutkielman tulos yllätti minut jossain määrin. Suurinta osaa aineiston opiskelijoista on tuettu taloudellisesti paljon. Toimeentulotuella tukeminen opiskelun mahdollistamiseksi on merkittävä taloudellinen etu opiskelijalle. Taloudellinen tuki on usein mahdollistava tekijä opintojen suorittamiseen tai jatkamiseen, jos opiskelijalla ei enää ole oikeutta opintoetuuksiin. Opintoissa tukeminen on usein väliaikaista ja kun tutkinto on suoritettu mahdollisuudet päästä työelämään paranevat. Peruste opintojen tukemiselle voi olla esimerkiksi työllistymismahdollisuuksien tukeminen. Suurinta osaa opiskelijoista oli tuettu jollain muulla täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen muodolla, mutta päätöksiä ei oltu tehty opintojen suorittamisen tukemiseksi vaan perustelut löytyivät jostain muualta asiakkaan tarpeista tai perustelut puuttuivat. Kuitenkin näilläkin päätöksillä tasapainotettiin opiskelijoiden kokonaista taloudellista tilannetta, näin ollen opiskelija mahdollisesti pystyi keskittymään opintoihin eikä taloudellisen tilanteen vaikeus ollut asia mihin voimavarat kuuluivat. Taloudellinen tuki on tärkeää opiskelijoiden kohdalla tärkeää, sillä on kyse pienituloisesta ryhmästä.

Eniten minua yllätti sosiaalityöntekijöiden päätösten perustelemattomuus. Päätöskien perustelu on tärkeää, sillä asiakkaalla on aina oikeus hakea päätökseen muutosta tai valittaa päätöksestä. Päätöksestä tulee selvittää millä perusteella haettu etuus on tai ei ole myönnetty. Päätöksen perustelut tulee olla yksilöityjä, näin ollen asiakas kokee tullessa kuulluksi.

Työkokemukseni perusteella olen aina pitänyt päätösten ja linjausten perustelua äärimmäisen tärkeänä, niin oman kuin asiakkaankin oikeusturvan kannalta. Oikeusturvan lisäksi koen perusteluiden antavan merkittävää tietoa sosiaalityön vaikuttamisen välineistä ja sosiaalityön

tavoitteista yhteiskunnan kehittäjänä. Yhdenvertaisuuden edistäminen osana sosiaalityöntekijöiden työskentelyä ei näkynyt aineistossa millään tavalla dokumentoituna. Uskon, että työn tavoitteet ovat sosiaalityöntekijöiden tiedossa ja niitä toteutetaan alitajuntaisesti työtä tehdessä. Tavoitteiden ilmaiseminen konkreettisesti, esimerkiksi dokumentoinnin välityksellä ei tunnu tärkeältä tai se on työntekijöille itsestään selvää, eikä sitä katsota tarpeelliseksi.

Prosessin aikana vahvistui tunne, että opiskelijoiden välinen yhdenvertaisuus sekä tasa-arvo eivät toteudu lain edellyttämällä tavalla vaan sosiaalityöntekijöiden kirjava käytäntö harkintavallan soveltamisessa näyttäytyy eriarvoisuutta lisäävänä. Yksi sosiaalityöntekijän tärkeimmistä tehtävistä on yhdenvertaisuuden lisääminen ja edistäminen. Sosiaalityössä käytettäviä ohjeistuksia on mahdotonta tehdä aukottomiksi, sillä jokainen asiakas on yksilö ja asiakkaiden tilanteita tulee aina harkita tapauskohtaisesti.

Yleisesti aineistosta voidaan päätellä, että suurinta osaa aineistoon valikoiduista opiskelijoista oltiin tuettu jollain tavalla, mutta perusteet tuen myöntämiselle jäivät näkymättömiksi ja näin ollen on mahdoton sanoa, halusiko sosiaalityöntekijä tukea opiskelijaa nimenomaan opintojen loppuun saattamisessa vai oliko myönnettävän tuen tarkoituksena ainoastaan tasapainottaa taloudellista tilannetta. Mielenkiintoista olisi jatkossa nähdä, onko aiemmin asetettu tavoite yhdenvertaisuudesta toteutunut, kun toimeentulotuen käsittelyn siirrettiin kunnilta Kelalle. Olisi myös tärkeää tehdä tukimusta keinoista, joiden avulla sosiaalitoimen asiakkaiden yhdenvertaisuutta voitaisiin jatkossa lisätä. Sosiaalityöntekijöiden tekemien päätösten perusteluiden tulisi olla selkeämpiä ja näkyvämpiä, jotta yhdenvertaisuus toteutuisi asiakkaiden välillä.

## Lähteet

- Ahola, Elina 2015: Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuskien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella, Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Arajärvi, Pentti 2011: Johdatus sosiaaioikeuteen. Talentum. Helsinki.
- Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansattamisesta 6/1976.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.
- Euroopan komissio 2011: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen: ratkaiseva osa Eurooppa 2020-strategiaa. Bryssel.
- Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 78/2002.
- Euroopan unioni 2010: Nuoret liikkeellä: Aloitte nuorten potentiaalain vapauttamiseksi tavoitteena älykäs, kestävä ja osallistava kasvu Euroopan unionissa.
- Evans, Tony 2010: Professional Discretion in Welfare Services, Beyond Street-Level Bureaucracy. Ashgate Publishing Limited. Farnham.
- Hallberg, Juha & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka 2011: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Wsoypro. Helsinki.
- Hallikainen, Tarja & Ikonen, Elina & Järveläinen, Merja & Kurki, Aulikki & Louhela, Milja & Piironen, Riikka & Monto-Puusti, Kirsimarja & Uramo, Maija 2017: Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry.
- Hallintolaki 6.6.2003/434.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 258/2014.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi opintotukilain ja tuloverolain 127 d §:n muuttamisesta HE 229/2016.
- Hallituksen esitys eduskunnalla laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain, yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 29 ja 41 §:n sekä opintotukilain muuttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta HE 53/2017.
- Heikkonen, Hanna & Ylönen, Katri 2010: Verkkopalveluiden hyödyntäminen sosiaalialan työssä. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kääriäinen, Aino & Kuusisto-Niemi, Sirpa (toim.): Sosiaalityö, tieto ja teknologia. PS-kustannus. Jyväskylä, 113 – 130.
- Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi 2015: Toimeentulotuen myöntämisperusteet sosiaali- ja terveystoimissa, PYSY 109. Helsinki.
- Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi 2018: Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen, PYSY 109, korvaa version 5.2.2015. Helsinki.
- Henkilötietolaki 22.4.1999/523.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero 2016: Diskurssianalyysi, teorit, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino. Tampere.
- Juhila, Kirsi 2017: Objektivointi ja subjektivointi sosiaalityön käytännöissä – Michael Foucault'n perintöä tulkitsemassa. Teoksessa Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli & Pösö, Tarja (toim.): Sosiaalityö ja teoria. Ps-kustannus. Jyväskylä, 43 – 58.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko 2012: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Kallioma-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta 2014: Harkitusti sosiaaliturvaa, harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 8 – 19.
- Kananoja, Aulikki 2017: Sosiaalityö ammattina. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.): Sosiaalityön käsikirja. 4. uudistettu painos. Tietosanoma Oy. Helsinki, 27 – 39.
- Kapsalis, Costa 2006: Who gets student loans? Scholarly Journals 18 (2), 12 – 18.
- Kela, Perustoimeentulotuen menot ja saajat vuonna 2018. Tilasto- ja tietovarastoryhmä.
- Kela 27.2.2019. Kelan etuudet 2019 – kuvaus Kelan keskeisistä työikäisten etuuksista, 1 – 76.
- Kela 3.5.2019. Yleinen asumistuki.

- Kela 10.5.2019: Toimeentulotuki.
- Kettunen, Terttu & Ihalainen, Jarmo & Heikkinen, Hannele 2001: Monimuotoinen sosiaaliturva. Wsoy. Juva. KHO 14.11.2000/2909, KHO 2000:58.
- KHO 20.06.2001/1481, KHO:2001:35.
- KHO 04.10.2006/2547, KHO:2006:71.
- Kotkas, Toomas 2014: Viranomaisjärjestyksen oikeudelliset rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 40 – 59.
- Kiviniemi, Kari 2010: Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. PS-kustannus. Jyväskylä, 70 – 85.
- Kurri, Eero 2003: Opintotukea ja opiskelijoiden opintososiaalista asemaa koskeva toimenpideohjelma: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:28. Opetusministeriö. Helsinki.
- Kuusisto-Niemi, Sirpa & Rissanen, Sari & Saranto, Kaija 2011: Asiakastiedon käyttö sosiaalityön tutkimuksessa – eettinen näkökulma. Teoksessa Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja (toim.): Sosiaalityön arvot ja etiikka. PS-kustannus. Jyväskylä, 257 – 274.
- Lahtinen, Ilpo 2004: Opintotuen historia, nykypäivä ja tulevaisuus, 09/2014. Kansaneläkelaitos.
- Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 26.6.2015/817.
- Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.
- Lehmuskoski, Antero 2017: Tiedonhallinta sosiaalityössä. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.): Sosiaalityön käsikirja. 4. uudistettu painos. Tietosanoma Oy. Helsinki, 417 – 435.
- Lipsky, Michel 1980: Street – Level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation. New York.
- Metsämuuronen, Jari 2008: Laadullisen tutkimuksen perusteet, Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Mäenpää, Olli 2013: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki.
- Mäkelä, Klaus 2005: Sosiaalitutkimuksen eettinen sääntely. Laadullisen sosiaalitutkimuksen eettiset kysymykset. Stakes, Helsinki.
- Niemi, Ari & Saari, Juhani & Karimo, Aasa 56/2016: Tasa-arvo-indikaattori, korkeakoulutukseen osallistumisen ja koulutuksellisen tasa-arvon mittaaminen edustavuuteen perustuvilla tunnusluvuilla. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus. Helsinki.
- Opintotukilaki 21.1.1994/65.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1: Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 – 2016, Kehittämissuunnitelma. Helsinki.
- Pajunen, Airi 2005: Tulorot Suomessa vuosina 1966-2003. Tilastokeskuksen hyvinvointikatsaus 1/2005.
- Palola, Elina & Hannikainen-Ingman, Katri & Karjalainen, Vappu 2012: Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaalityön asiakkaina – Tapaustutkimus Helsingistä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere.
- Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne 2009: Kurssi kohti diskurssia. Vastapaino. Tampere.
- Pohjola, Anneli & Kääriäinen, Aino & Kuusisto-Niemi, Sirpa 2010: Sosiaalityön, tiedon ja teknologian kohtaamisista. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kääriäinen, Aino & Kuusisto-Niemi, Sirpa (toim.): Sosiaalityö, tieto ja teknologia. PS-kustannus. Jyväskylä, 9 – 20.
- Pylkkänen, Anu 2014: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – järjestyksen muuttuneet rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 20 – 39.
- Pälli, Pekka 2003: Ihmisryhmä diskurssissa ja diskurssina. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.
- Rajavaara, Marketta 2014: Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Saarenmaa, Kaisa & Saari, Katja & Virtanen, Vesa 2010: Opiskelijatutkimus, Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1.
- Satka, Mirja & Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Nylund, Marianne 2005: Mitä sosiaalityön

- käytäntötutkimus on? Teoksessa Satka, Mirja & Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Nylund, Marianne & Hoikkala, Susanna (toim.): Sosiaalityön käytäntötutkimus. Palmenia-kustannus. Helsinki, 9 – 19.
- Siltala, Raimo 2001: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopisto. Helsinki.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.
- Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:10: Toimeentulotuki, Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:3: Hyvinvointi 2015 – ohjelma, Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4: Toimeentulotuki, Opas toimeentulotukilain soveltajille. Suomen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: Kuntainfo 16/2018, Toimeentulotuen perusosa 2019. Helsinki, 1 – 2.
- Suomen opiskelijakuntien liitto – Samok: Lausuntopyyntö 21.11.2017. Helsinki.
- Suomen perustuslaki 1.6.1999/731.
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6/1976.
- Tanhua, Hannele & Kiuru, Sirkka 2016: Toimeentulotuen menot 2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- Tilastokeskus 2014: Koulutuksen keskeyttäminen. Helsinki.
- Tolonen, Juha 1997: Oikeustiede tieteenä. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSOY-kirjapainoyksikkö. Porvoo, 298 – 310.
- Townsend, Peter 1993: The international analysis of poverty. Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 6. uudistettu painos. Tammi. Helsinki.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo 2000: Kriittinen oikeuspositivismi. Sanomapro Oy Vantaa.
- Tuori, Kaarlo 2002: Foucault'n oikeus. WSOY. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Tuomas 2016: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Talentum.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009: Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Helsinki.
- Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012: Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Helsinki.
- Vauhkonen, Teemu & Kallio, Johanna & Erola Jari 2017: Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 82(2017:5), 501 – 512.
- Virtanen, Ari & Kiuru, Sirkka 2015: Toimeentulotuki 2014. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.
- Väinälä, Anna 2010: Sosiaalipalvelujen luokittelu – case Helsingin sosiaalivirasto. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kääriäinen, Aino & Kuusisto-Niemi, Sirpa (toim.): Sosiaalityö, tieto ja teknologia. PS-kustannus. Jyväskylä, 79 – 110.
- Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325.