

Harkinnan elementit vammaissosiaalityössä  
Kuvaileva kirjallisuuskatsaus sosiaalityön ammatillisesta  
harkinnasta

Anne-Mari Heikkilä

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Lapin yliopisto

2023

## Lapin yliopisto

Tiedekunta: Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Työn nimi: Harkinnan elementit vammaissosiaalityössä. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus sosiaalityön ammatillisesta harkinnasta.

Tekijä/-t: Anne-Mari Heikkilä

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityö

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma\_X\_ Lisensiaatintutkimus\_\_

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 54 sivua

Vuosi: 2023

### Tiivistelmä:

Pro gradu -tutkielmani aiheena on vammaissosiaalityön harkinta. Tutkimustehtävänäni oli tarkastella ammatillisen harkinnan eri elementtejä sosiaalityön käytännön työssä, huomioiden vammaissosiaalityön erityispiirteitä. Tavoitteenani oli tuoda näiden elementtien tietopohjaa näkyväksi sekä tarkastella niiden vaikutuksia työhön. Tutkielmani eettisenä tavoitteena on harkinnan oikeudenmukaisuus. Tutkielmani on laadullinen tutkimus, joka on toteutettu kuvailevana, narratiivisena kirjallisuuskatsauksena. Aineistona on käytetty 12 vertaisarvioitua artikkelia, joista suurin osa koostuu kansainvälisistä lähteistä. Analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Harkinnan elementeiksi aineiston pohjalta jäsentyivät kaventunut harkinta sekä laaja harkinta. Näiden alatyypeiksi muodostuivat kaventuneen harkinnan osalta asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta, etäännyttävä säännönmukainen harkinta sekä näennäinen kategorisoiva harkinta. Laajan harkinnan alatyypeiksi muotoutuivat lähentävä kokonaisvaltainen harkinta, asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta sekä epäilevä väärinkäyttöksiä ehkäisevä harkinta.

Tutkielmani osoittaa vammaissosiaalityön harkinnan moniulotteisuuden ja ristiriidat, jossa sosiaalityöntekijä tarvitsee vahvaa ja monipuolista osaamista. Harkinnan tyypit osoittavat ammatillisen tietopohjan erot harkinnan käytössä sekä niiden väliset jännitteet, jotka näkyvät yksilöiden ja yhteisöjen asiakas- ja vammaiskäsityksessä sekä kollegiaalisten, organisatoristen sekä ammatillisten sitoumuksien välillä. Tutkielmani tulokset viittaavat siihen, että harkinnan käyttöä tulkitaan henkilökohtaisesti ja sillä on vaikutuksensa työn kuormitukseen sekä oman ammatillisen roolin muodostumiseen. Tutkielmani vahvistaa vammaissosiaalityön harkinnan tutkimuksen katvealueen. Tutkielmani tuo näkyväksi tarpeen tutkia harkintaa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja institutionaalisten piilossa olevien vakiintuneiden käytäntöjen, vallan ja hiljaisen tiedon tarkastelemiseksi.

### Avainsanat:

Ammatillinen harkinta, vammaissosiaalityö, sosiaalityö, narratiivinen kirjallisuuskatsaus

\_X\_ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

# Sisällys

1 JOHDANTO .....	1
2 VAMMAISUUS YHTEISKUNNASSA .....	3
2.1 Vammaisuuden käsite sekä vammaistutkimussuuntaukset .....	3
2.2 Vammaissosiaalityö .....	6
3 AMMATILLINEN HARKINTA JA HARKINNAN TIETOPERUSTA .....	9
3.1 Harkinnan ja harkintavallan käsitteet sekä tutkimustausta .....	9
3.2 Oikeudellinen harkinta .....	14
3.3 Eettinen harkinta .....	15
3.4 Asiantuntijuuteen pohjautuva harkinta .....	16
3.5 Organisaatiotekijöihin liittyvä harkinta.....	17
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	19
4.1 Tutkimustehtävä.....	19
4.2 Aineiston kerääminen.....	20
4.3 Aineiston analyysi.....	23
4.4 Tutkimusetiikka ja tutkijan positio.....	26
5 KAVENTUNUT HARKINTA.....	28
5.1 Asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta .....	28
5.2 Etäännyttävä säännönmukainen harkinta .....	33
5.3 Kategorisoiva näennäinen harkinta .....	37
6 LAAJA HARKINTA.....	41
6.1 Lähentävä kokonaisvaltainen harkinta .....	41
6.2 Asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta.....	44
6.3 Epäilevä väärinkäytöksiä ehkäisevä harkinta.....	48
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	51
Lähteet .....	55

# 1 JOHDANTO

Tutkimukseni aiheena on vammaissosiaalityön ammatillinen harkinta. Vammaissosiaalityön tutkimuksen osalta puhutaan sosiaalityössä katvealueesta. Tätä tutkimusvajetta pyritään täydentämään Lapin yliopiston Harkittua vammaissosiaalityötä (2022–2023) -hankkeella, jonka esittelyn kautta valitsemani aihe tarkentui. Hankkeen tavoitteena on paikata tutkimusvajetta vammaissosiaalityön harkinnasta, tehdä sitä näkyvämmäksi ja lisätä ymmärrystä asiakaslähtöisestä ja hyvästä ammatillisesta harkinnasta (Kivistö ym. 2022) Tiesin jo alun alkaen pro gradu -tutkielmaani pohtiessa, että teen tutkielmani vammaissosiaalityöhön liittyen, joka on oma ammatillinen kiinnostuksen kohteeni. Työskentelen itse vammaissosiaalityössä ja koin harkinnan aihepiirinä omakseni. Mielestäni työn vaikeus sekä sen mielekkyys on moninaisten tilanteiden tulkinta ja harkinnan käyttö päätöksenteossa. Aihe kytkeytyy suoraan sosiaalityön käytäntöön. Tämän tutkielman tehtävänä on tuoda vammaissosiaalityön harkintaa sekä sen eri vaikutuksia ja mahdollisesti juurtuneita käytäntöjä ja ajatusmalleja näkyväksi ja pohdittavaksi.

Päätösten tekoon on olemassa erilaisia kirjoitettuja sääntöjä, kuten laki, organisaation linjaukset ja käytännöt sekä tietysti kaiken läpäisevät eettiset periaatteet, jotka pohjautuvat perus- ja ihmisoikeuksiin ja vammaissosiaalityön kontekstissa vammaisyleissopimukseen. Sosiaalityöntekijät kääntävät ammatillisen autonomiansa ja asiantuntijuutensa avulla politiikkaa toimintakäytännöiksi, ja käyttävät siinä vaihtelevassa määrin harkintaa (Palola 2014, 101). Harkinnan tavoitteena on vammaissosiaalityön asiakkaiden oikeuksien toteutuminen. Säädösten, sääntöjen, organisaation linjauksien, toimintakäytäntöjen ja eettisten periaatteiden ohjeistuksista huolimatta tilanteiden tulkinta vaatii usein laajaa harkintaa eikä sitä voida selittää yksiselitteisesti. Harkinta vaatii monia näkökulmia yksilöllisiin tilanteisiin. Käytännön kokemus kertoo, että ne eivät suinkaan ole lopulta yhteneviä. Väliinputoaminen järjestelmiin tapahtuu silloin, kun ihmisten tilanteita ei selvitetä kokonaisvaltaisesti eikä katsota tarpeeksi monipuolisesti (Metteri 2012, 216). Suomessa vammaisten henkilöiden asemaa pidetään kohtuullisen hyvänä. Vammaisten henkilöiden syrjintää ja ihmisoikeusongelmia esiintyy kuitenkin edelleen. Syrjintä on osittain piilossa ja se voi olla institutionalisoitunutta ja yhteiskunnan käytännöissä kätkeytyvää. (Haarni 2006, 10.)

Vammaissosiaalityön harkintaa on tutkittu melko vähän. Harkintaa on kuitenkin syytä tutkia institutionaalisen luottavaisuuden ja oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi. Harkintaa

tutkiessa tulisi kiinnittää huomiota ammattilaisten työn ohjautuvuuteen, tietoperustan uusiutumiseen ja työhön liittyvän vastuullisuuden toteutumiseen. (Rajavaara 2014, 139.) Aihe on ajankohtainen, koska vammaispalvelulakia ollaan uudistamassa ja sen myötä myös harkinnan rajat muuttuvat. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää sosiaalityön ammatillisen harkinnan eri ulottuvuuksia vammaissosiaalityön kontekstissa sekä niiden vaikutusta työhön. Harkinta on lähtökohtaisuudessaan jo moniulotteista useisiin tietopohjiin perustuvaa toimintaa, jossa sosiaalityöntekijä joutuu erilaisten vaateiden kohteeksi. Sosiaalityössä on perustavanlaatuisena kysymyksenä kyse yksilöllisen ja yhteiskunnallisen suhteesta (Pohjola 2019, 324), jossa asiakkaiden tilanteet ovat moninaisia. Lisäksi vammaissosiaalityössä vammaisuuden ja vammaispalvelujen laaja kirjo vaativat erityisosaamista (Romakkaniemi ym. 2019, 174). Toivon tutkielmani tuovan näitä harkinnan erityispiirteitä ja niiden vaikutuksia näkyväksi.

Vammaissosiaalityön harkinnasta löytyy vain vähän tutkimuksia. Sen vuoksi olen laajentanut aineistopohjaani iäkkäiden palvelujen, aikuissosiaalityön sekä nuorten sosiaalityön harkintaa koskevilla artikkeleilla. Vammaissosiaalityön erityispiirteenä on koko elämänkaaren kattava asiakaskunta. Siltä osin katson, että ikään kontekstoituva harkinta eri palvelusektoreiden yhteydessä ei poissulje artikkeleita tutkielmastani. Sitova nimittäjä tutkimusartikkeleille on palveluja koskeva tarpeita tai toimintakykyä arvioiva ammatillisen harkinnan käyttö, joka sisältää siihen kuuluvan tietoperustan. Artikkeleissa kuvataan olemassa olevien sääntöjen sekä ammatillisten sitoumusten suhdetta harkintaan.

Pro gradu -tutkielmani alkaa tarkastelemalla vammaisuutta yhteiskunnassa. Avaan toisessa luvussa vammaisuuden käsitettä sekä vammaistutkimussuuntauksia. Vammaisuuskäsite vaikuttaa harkintaan asiakkaiden tarpeita arvioitaessa. Tämän jälkeen käsittelen vammaissosiaalityön tavoitteita sekä vammaispalveluissa myönnettäviä palveluja. Kolmannessa luvussa avaan ammatillisen harkinnan ja harkintavallan käsitettä ja kuvaan ammatilliseen harkintaan liittyviä osa-alueita ja tietopohjaa. Tämän jälkeen siirrytään lukuun neljä, jossa esittelen tutkimustehtävän, aineiston keräämisen menetelmän ja aineiston analyysimenetelmän. Neljäs luku päättyy tutkimusetiikan ja tutkijan position pohdintaan. Viidennessä ja kuudennessa luvussa vastaan tutkimuskysymyksiini esitellen analyysini tuloksena erilaiset harkinnan erityypit ja niiden vaikutukset vammaissosiaalityöhön. Viimeisessä luvussa koostan tutkielmani keskeiset johtopäätökset ja pohdin jatkotutkimuksen tarpeita.

## 2 VAMMAISUUS YHTEISKUNNASSA

### 2.1 Vammaisuuden käsite sekä vammaistutkimussuuntaukset

Sosiaalityössä tarvitaan ymmärrystä vammaisuudesta, sen historiasta, erilaisista paradigmoista ja kohtaamisesta (Autio & Niemelä 2017, 275). Vammaisuuden määrittely ei ole yksiselitteistä, vaan sitä voidaan lähestyä monin tavoin. Erityisesti vammaistutkimuksessa vammaisuuden määritelmää on pidetty keskeisenä. Vammaisuutta voidaan kuitenkin tarkastella yhtä aikaa eri tavoilla (Kivistö 2014, 18), ja mielestäni tämä on olennainen osa sosiaalityössä moninaisia tilanteita ja tarpeita arvioidessa. Lainsäädännössä vammaiseksi henkilöksi määritellään sellainen henkilö, jolla on sairaudesta tai vammasta johtuvia pitkäaikaisia erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista (VPL 380/1987). Vaikeavammaisuutta määritellään vammaispalvelulainsäädännössä eri palvelujen osalta eri tavoin. Vaikeavammaisilla nähdään olevan vammaisia enemmän ja erityisempiä tarpeita (Kivistö 2014, 19). Vammaisuuden määrittely vaikuttaa vammaisten ihmisten asemaan yhteiskunnassa sekä suhteesta sosiaaliturvaan ja palveluihin (Tarvainen & Teittinen 2021, 19; Teittinen 2015).

Vammaisuus on sidoksissa yhteisöön ja ympäristöön sekä se on yhteiskunnan normien, historian, kulttuurin ja asenteiden määrittämää (THL 2023a; Kivistö 2014). Tämä näkyy erilaisina tulkintoina ja selitysmalleina, jotka vaikuttavat toisiinsa ja joista osa kilpailee keskenään. Vammaisuuden selitysmalleja voidaan erotella materialistiseen, sosiaaliskonstruktivistiseen sekä postmoderniin malliin. Nämä ovat karkeita jakoja, jossa materialistisessa selitysmallissa keskitytään vammaisuuden taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin lainalaisuuksiin ja sosiaaliskonstruktivistisessa mallissa korostetaan kieltä, ideoita ja arvoja. Mallin lähtökohtana on ajatus, missä kieli ei vain kuvaa maailmaa vaan merkityksellistäessään luo sitä. Myös postmodernissa näkökulmassa korostetaan kielen merkitystä vammaisuuden luojana, ja modernin lähestymistavan mukaan siinä kyseenalaistetaan totuttuja selitysmalleja ja jaottelua. (Vehmas 2005, 119, 122, 141–142.)

Vammaisuutta on määritelty erityisesti historiassa lääketieteellisen mallin kautta, jossa vammaisuus nähdään yksilön korjattavana vikana. Ennen medikalisoitua ja patologisoitua vammaisuutta on pidetty rangaistuksena synneistä. (Kivistö 2014, 60, 61.) Vammaisuus on myös nähty säälin ja hyväntekeväisyyden kohteena, jossa vammaiset henkilöt nähdään avuttomina ja itsenäiseen elämään kykenemättöminä. Lääketieteellinen malli on olemassa

edelleen keskittyen vammaisten henkilöiden toimintavajauksiin ja kuntoutukseen eikä siinä lähtökohtaisesti kiinnitetä huomiota sosiaaliseen ulottuvuuteen. Vammaisuudelle asetetaan usein hallinnollisessa ja viranomaisten puheessa lääketieteellisiä kriteerejä. Lääketieteellinen malli nähdään sosiaalisen eri mallien kanssa valtavirtatulkintoina. (Haarni 2006, 11–12.)

Sosiaalinen malli on syntynyt vastareaktionä yksilöllistävälle malleille. Sosiaalisessa mallissa tarkastellaan vammaisuutta yhteiskunnan rakenteista johtuvana eriarvoistumisena. Vammaisuutta tarkastellaan siinä sosiaalipoliittisena kysymyksenä yksilön ongelman sijaan. (Haarni 2006, 11–12.) Arjessa ilmenevät toimintarajoitteet johtuvat silloin esteellisyydestä, eriyttävistä koulutuspoluista, ennakkoluuloista ja syrjinnästä (Autio & Niemelä 2017, 274). Liian konstruktionistista sosiaalista mallia on kritisoitu näkemyksestä, jossa ei huomioida yksilön kokemuksia. (Haarni 2006, 12; Vehmas 2005, 142.) Vammaisuuden subjektiivisten ja kokemuksellisten ulottuvuuksien tutkiminen on oma tutkimussuuntauksensa (Haarni 2006, 11), jossa tutkimuskohteena on esimerkiksi arjen toimijuus ja identiteetti (ks. esim. Tarvainen 2018; Tarvainen 2019).

Maailman terveysjärjestön World Health Organization, WHO:n 2001 vuonna kehittämä ICF standardi kuvaa sairautta ja vammaisuutta usean eri ulottuvuuden avulla. Näitä ulottuvuuksia ovat ruumiin tai aistien toiminnan tai rakenteen poikkeavuus, niistä seuraava toiminnallinen poikkeavuus, toiminnallinen haitta tai rajoite, osallistumisen rajoite, ympäristön esteet sekä edistävät tekijät. (Haarni 2006, 11.) Luokituksen mukaan toimintakyky- ja sen rajoitteet nähdään moniulotteisina ja vuorovaikutuksellisina dynaamisina tiloina, johon vaikuttavat yksilön terveydentila sekä ympäristötekijät. Kokonaisvaltaista näkökulmaa kuvaa biopsykososiaalinen malli. Biopsykososiaalisessa mallissa toimintarajoitteet johtuvat epäsuhdasta konkreettisen elämäntilanteen ja terveyden välillä. (THL 2023b.) Tästä huolimatta ICF luokitus nähdään painotukseltaan lääketieteellisenä (Vehmas 2005, 114).

Poliittinen lähestymistapa näkee vammaisuuden sosiaalisen mallin mukaisesti, ja painottaa yhdenvertaisuutta sekä ympäristön esteettömyyttä (Haarni 2006, 12). Sosiaaliseksi ja poliittiseksi malliksi on noussut yhteiskuntatieteellinen tutkimussuuntaus vammaisuudesta kansalaisuuden ja kansalaisoikeuksien näkökulmasta (esim. Tarvainen & Teittinen 2021). Kansalaisuuskäsitteeseen kietoutuu oikeusperustaisuus, jossa tavoitteena on saavuttaa samat mahdollisuudet ja oikeudet eli yhdenvertaisuus muiden kansalaisten tavoin (mt.). Oikeusperustaisuudessa on kyse näkökulman muutoksesta tarpeista oikeuksiksi (Kim 2010).

Oikeusperustaisuus pohjautuu YK:n yleissopimukseen. YK:n vammaisyleissopimuksen yksi päämäärä on toimia muutoksen välineenä ihmisten asenteissa ja lähestymistavoissa vammaisia ihmisiä kohtaan. Sen avulla vahvistetaan näkemystä vammaisista ihmisistä oikeuksien haltijoina, joilla on samat ihmisoikeudet sekä perusvapaudet kuin muillakin kansalaisilla ilman syrjintää (SopS 27/2016). YK:n yleissopimus edustaa kansainvälisesti hyväksyttyä vammaisuuden määritelmää. Siinä vammaisuus ymmärretään kehittyvänä käsitteenä, joka on riippuvainen kulttuurista ja kontekstista, ajasta ja paikasta. Tämä ajatustapa antaa mahdollisuuden tarkastella omia ja yhteiskunnan ajatuksia vammaisuudesta purkaen ja rakentaen käsityksiä ja käytäntöjä uudelleen. (Autio & Niemelä 2017, 274–275.) YK:n vammaisyleissopimuksessa on periaatteena kunnioitus erilaisuutta kohtaan sekä vammaisen ihmisen hyväksyminen osaksi ihmisten moninaisuutta (Kim 2010, 105).

Ableismi näkee vammaisuuden ei-toivottuna ominaisuutena, jossa vammaisten ihmisten kyvyt nähdään jo etukäteen rajattuina. Ableismi kumpuaa medikaalisesta lähestymistavasta ja normaaliuden käsitteestä, jossa vammaisuus nähdään fyysisenä, moraalisenä, emotionaalisenä ja henkisenä puutteena. Ableismi käsitteenä tuo näkyväksi vammaisten ihmisten kokemukset sorrosta, identiteetin rakentumisesta ja toiseudesta. Aliarvioimalla vammaisten ihmisten kykyjä vähennetään heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskuntaan taloudellisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti. Useat vammaiset ihmiset haastavat ableismia hyväksymällä vamman osana omaa positiivista identiteettiään. (Loja, Costa, Hughes & Menezes 2013.) Joillekin vammaisille ihmisille vammaisuus on vain pieni osa minuutta, ja identiteetti rakentuu muiden ominaisuuksien kautta (Vehmas 2005, 144).

Vammaispalvelujen soveltamiskäytännön (Räty 2017, 36) mukaan vammaisuutta määriteltäessä lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan eikä henkilön diagnoosit. Vammaisuuden käsite ei ole muuttumaton. Vammaisuuden määritelmä on olennainen osa sosiaalityön harkintaa, jossa päätökset perustuvat asiakkaan tilanteeseen. Sosiaalityöntekijä kuvaa asiakastaan kielen kautta sekä erilaisiin dokumentteihin ja luo samalla kuvaa vammaisuudesta vaikuttaen myös samalla siihen, minkälaista kuvaa vammaisen henkilö muodostaa itsestään (Autio & Niemelä 2017, 273; Vehmas 2005, 123). Voidaan todeta, että vammaisuuden merkitys on jokaiselle ihmiselle erilainen (myös Kivistö 2014, 57).



## 2.2 Vammaissosiaalityö

Vammaispalvelulain tarkoituksena on vammaisten henkilöiden tasa-arvon ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen suhteessa muihin kansalaisiin. Sen tarkoituksena on myös yksilöllisten osallistumis- ja toimintamahdollisuuksien lisääminen sekä vammaisten ihmisten yhteiskunnan palvelujen suunnittelun ja toteuttamisen vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Tämä tarkoittaa palvelujen ja tukitoimien järjestämistä hyvinvointialueella tarpeiden mukaisesti. (Räty 2017, 28.) Vammaissosiaalityötä pohjaa YK:n vammaisyleissopimus, jossa korostetaan muun muassa yksilöllistä itsemääräämisoikeutta, syrjimättömyyttä, täysimääräistä ja tehokasta osallistumista ja osallisuutta yhteiskuntaan, mahdollisuuksien yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vammaisten lasten kehittyvien kykyjen ja oman identiteetin säilyttämisen kunnioittamista (SopS 27/2016). Sopimus on merkityksellinen vammaissosiaalityön harkintavallan ja siihen pohjautuvan asiantuntijuuden näkökulmasta (Romakkaniemi ym. 2019, 172).

Vammaissosiaalityön tavoitteena on osallisuuden edistäminen sekä rajoitusten ja esteiden poistaminen tasavertaisen kansalaisuuden tieltä (THL 2023a). Vammaissosiaalityö sijoittuu organisatorisesti vammaispalveluihin, jossa toteutetaan vammaispalvelulain ja kehitysvammalain mukaisia palveluita. Vammaispalvelu- ja kehitysvammalain yhdistämistä on valmisteltu useita vuosia ja maaliskuussa 2023 eduskunta hyväksyi uuden vammaispalvelulain. Lain voimaantuloa on kuitenkin siirretty 1.1.2025 lain soveltamisalan tarkennusten vuoksi. Lakien yhdistämisessä on tarkoituksena, että vammainen henkilö saa tarvitsemansa palvelut saman lainsäädännön perusteella huolimatta diagnoosista. Uudistuksessa on kyse vammaisten henkilöiden osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä tarpeiden mukaisista yksilöllisistä ja itsenäistä elämää tukevista palveluista. (STM 2023.)

Vammaissosiaalityön tehtävänä on järjestää tarvittavia palveluja. Vammaispalvelulain mukaisia tukitoimia järjestetään toissijaisesti silloin, jos vammainen henkilö ei saa riittäviä palveluja muun lain nojalla (Räty 2017, 49). Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jota noudatetaan ensisijaisesti. Sosiaalihuoltolaki toimii kehyksenä myös vammaislainsäädännössä esimerkiksi asiakkaan edun, lapsen edun sekä ohjauksen ja neuvonnan, moniammatillisuuden ja tarvelähtöisyyden suhteen. (Autio & Niemelä 2017, 279.) Vammaispalveluissa voidaan myöntää omaishoidon tukea omaishoitolain 3 § mukaan, jos henkilö tarvitsee kotioloissa hoitoa ja huolenpitoa alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi (937/2005). Vammaispalvelulain keskeisiä palveluita ovat

henkilökohtainen apu, kuljetuspalvelut, asumiseen liittyvät muutostyöt, palveluasuminen, päivä- ja työtoiminta sekä apuvälineet ja taloudellinen tuki esimerkiksi vaatteisiin, ravintoon ja oman auton hankintaan. Kehitysvammalaissa säädetään kehitysvammaisten palveluista, joita ovat muun muassa terveydenhuolto, ohjaus ja kuntoutus, työtoiminta ja asumisen järjestäminen. Lisäksi palvelut perustuvat erityishuollon yksilölliseen suunnitteluun ja toteutukseen, jotka pohjautuvat lääketieteellisiin, psykologisiin ja sosiaalisiin selvityksiin. (Teittinen & Vesala 2021, 61, 62.)

Vammaispalveluissa subjektiivisina oikeuksina turvatut palvelut ovat kuljetuspalvelut, päivätoiminta, henkilökohtainen apu, palveluasuminen, korvaus asunnonmuutostöistä sekä asuntoon kuuluvista välineiden ja laitteiden kohtuullisten kustannusten korvaukset. (VPL 380/1987; Tuori & Kotkas 2016, 330.) Subjektiiviset oikeudet kuuluvat hyvinvointialueiden erityiseen järjestämisvelvollisuuteen, joita ei voi sivuuttaa määrärahojen puuttumisella. Useimpien palvelujen kriteerinä on vaikeavammaisuus, joka määrittellään suhteessa jokaiseen palveluun erikseen. Näiden palvelujen ehtoja kuvaa välttämättömyys tai kohtuuttomat vaikeudet. Määrärahasidonnaisia etuuksia ovat muun muassa vammaispalvelulaissa mainittu kuntoutusohjaus ja sopeutumisvalmennus, korvaukset päivittäisiin toimintoihin liittyvistä välineistä tai laitteista sekä kustannuksista, jotka johtuvat vamman tai sairauden vaatimista vaatetuksen tai erityisravinnon järjestämisestä. Määrärahasidonnaisia palveluja on saatavilla myös muille kuin vaikeavammaisuuden kriteerit täyttävälle. (Tuori & Kotkas 2016, 331.)

Vammaissosiaalityö vaikuttaa painottuvan byrokrania- ja palvelutyöhön (Romakkaniemi ym. 2019, 177). Vammaissosiaalityön asiantuntijuuteen kuuluu juridishallinnollisten tehtävien hallinta sekä vuorovaikutusosaaminen. Lainsäädäntö, asetukset ja organisaation sisäiset ohjeet ohjaavat työtä. Vammaissosiaalityön asiantuntijuus vaatii monipuolista tiedollista osaamista lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä. Asiakkaan tilannetta selvitetään palvelutarpeen arvioinneilla sekä palvelusuunnitelmilla, joissa huomioidaan asiakkaan, asiakkaan läheisten ja asiantuntijoiden näkemykset. Selvittäminen vaatii asiakkaan kokonaisvaltaista fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen toimintakyvyn, toimintaympäristön sekä sosiaalisten suhteiden ja tukiverkoston arvioimista. (Autio & Niemelä 2017, 282.)

Sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluvat lakisääteisten palvelujen tunteminen ja toteuttaminen, hakemusten käsittely ja päätöksenteko. Anu Aution ja Markku Niemelä (2017) ottavat artikkelissaan esille Juha-Pekka Konttisen (2014) kuvauksen vammaissosiaalityön korostuneesta

päätöksenteosta, jolloin vaarana on asiakkaan kanssa työskentelemisen rajoittuminen vain päätöksentekoa palvelevaksi yksipuoliseksi toiminnaksi. Silloin pääpaino on palvelujen myöntämiskriteereiden- ja hylkäämiskriteereiden tarkastelussa. Tarvelähtöinen työote haastaa etsimään yksilöllisiä ratkaisuja. Sosiaalityöntekijän tulee määritellä kehys avun ja tuen ratkaisuille ja huomioida lainsäädännön lisäksi kunnan olosuhteet. (Autio & Niemelä 2017, 282–283, 287.) Asiakkaalla on aina oikeus saada hakemukseensa kirjallinen päätös. Päätöksen perusteluissa tulee tulla ilmi, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä sovellettavat säännökset. Perustelut tulee esittää, vaikka ratkaisu on tehty väljän ja laajan harkintavallan sallivalla toimivaltasäännöksellä. (Räty 2017, 135.)

Vammaissosiaalityössä kohdataan usein ristiriitoja asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin vastaamisessa työn ja palvelujen mahdollistamisessa raameissa. Ajalliset ja taloudelliset resurssit asettavat sosiaalityölle ja laadukkaalle asiakastyölle haasteita. (Autio & Niemelä 2017, 283.) Vammaispalvelujen soveltamiskäytännöt ovat vaihtelevia, ja vammaiset henkilöt ovat usein eriarvoisessa asemassa riippuen asuinpaikkakunnastaan (Haarni 2006, 5). Sosiaaliturvan lakeja voidaan tulkita eri tavoin eri organisaatioissa, jossa johtaminen ja organisaation kulttuuri eroavat toisistaan (Hupe 2013, 425). Harkinnanvaraiset oikeudet antavat ammattilaisille kapeamman tai laajemman harkintavallan ja lainsäätäjät jättää viranomaisten arvioitavaksi, kenellä on oikeus mihinkin (Molander 2016).

Vammaissosiaalityöntekijöitä voidaan kuvata katutason byrokraateiksi. Katutason byrokraatti pohjautuu Michael Lipskyn (2010) näkemykseen hallintotyöntekijästä, joka edustaa julkista valtaa ja päätöksentekijää, mutta on suorassa kontaktissa asiakkaiden kanssa. Katutason byrokraatilla on yhteiskunnallinen mandaatti arvioida ja käyttää harkintaa rakenteellisten reunaehtojen puitteissa (Kivistö ym. 2022, 94). Katutason byrokratiassa pelkästään organisaation säännöt eivät määritä työtä, vaan asiakkaan ja työntekijän välillä syntyvällä vuorovaikutuksella on suuri merkitys. Se voi aiheuttaa ongelmia tasavertaiselle sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle. Sosiaalityöntekijä voi paneutua asiakkaiden samanlaisiinkin tilanteisiin eri tavoin. Erilainen työskentely eri asiakkaiden kanssa poikkeaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. (Raunio 2009, 172.) Vammaissosiaalityössä tulkintakehykset asettuvat vammaisten ihmisten erilaisten sairauksien ja vammojen sekä moninaisten elämäntilanteiden ja arjen ympärille. Näitä tulkintakehyksiä ympäröi säädökset, organisaation ohjeistukset sekä eettiset periaatteet kuten yhdenvertaisuus. Nämä useat tekijät määrittelevät harkinnanvaraisen tilan sekä perustelut harkinnan käytölle.

## 3 AMMATILLINEN HARKINTA JA HARKINNAN TIETOPE- RUSTA

### 3.1 Harkinnan ja harkintavallan käsitteet sekä tutkimustausta

Harkinta ja harkintavalta kietoutuvat tutkielmassani yhteen, mutta ne on syytä erotella käsitteinä toisistaan. Harkinta tarkoittaa erilaisten vaihtoehtojen puntarointia ja ratkaisemista niiden välillä (Kivistö ym. 2022). Elina Palola (2014, 101) kuvaa harkintaa taidoksi, jonka avulla tehdään strategisesti onnistuneita päätöksiä. Viranomaisten harkintaan sisältyy muun muassa oikeudellisia, ammattieettisiä, hallinnollisia sekä taloudellisia näkökohtia. Lisäksi siihen kuuluu esimerkiksi tutkimukseen ja asiantuntijuuteen pohjautuvaa tietoa. Harkintaan vaikuttavat asiakasdokumentoinnin ehdot ja tietojärjestelmien toimivuus. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 9.) Harkinnan käyttöön vaikuttaa harkintavalta. Tähän valtaan vaikuttavat erilaiset toimialaan liittyvät sosiaalityön professionaaliset käytännöt ja niiden hallintavallan ulottuvuudet (Sirviö, Romakkaniemi, Lindh & Laitinen 2015). Hallintavallan ulottuvuus kuvaa harkintaa tilana. Tarkastelen tutkielmassani harkintaa sekä tilana että työkaluna. Ammatillisen harkinnan työkaluna toimii siihen kuuluva tietopohja.

Harkinnanvaraisuus tarkoittaa sitä, että arvioille ja päätöksenteolle on tilaa. Koska hyvinvointivaltio jakaa etuja ja palveluja tarpeiden perusteella, se on riippuvainen harkinnanvaraisten päätösten käytöstä. (Molander 2016, 5, 20–21.) Jos harkintavaltaa ei ole, ei ole valintojen mahdollisuuksiakaan. Laaja harkintavalta taas voi johtaa myös epätarkoituksenmukaisiin tai haitallisiin valintoihin. Yhdenmukaisuutta tavoitellessa voidaan joskus päätyä hyvin erilaisiin ratkaisuihin. (Rajavaara 2014, 140, 138.) Sosiaalityön ammatillinen harkinta liittyy tilanteen arviointiin, toimintatapojen valintaan ja päätöksentekoon.

Päätösten tekeminen edellyttää päättelyä, joka perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Paras harkinta tarkoittaa, että harkintavaltaa käyttävien toimielinten toimintaa tukevat hyvät syyt. (Molander 2016, 20–21.) Ratkaisuisa tulee ottaa huomioon asiakkaiden yksilöllisyys ja erilaiset tarpeet (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 8). Harkintaa käyttäessään viranomaisten tulee huomioida asiakas kokonaisvaltaisesti sekä kohdata hänet yksilönä sekä osana ympäristöään (Talentia 2005). Lainsäädännössä ei ole mahdollista ennakoida monimuotoisia ja yksilöllisiä tilanteita. Viranomaisille on annettu joustavaa harkintavaltaa sosiaaliseen elämään liittyvän ennakoimattomuuden ja hallinnon toimivuuden vuoksi. Tätä

harkintaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeuden periaatteet sekä ihmis- ja perusoikeudet. (Kotkas 2014, 40, 42.)

Harkinta on olennainen osa sosiaalityötä, mutta sitä on tutkittu hyvin vähän erityisesti vammaissosiaalityön kontekstissa kotimaassa ja myös kansainvälisesti. Vammaissosiaalityön tutkimus myös yleisellä tasolla on jäänyt Suomessa katvealueeseen (Romakkaniemi ym. 2019, 173). Marjo Romakkaniemi, Marjatta Martin ja Tiina Lappalainen (2019) ovat tutkineet vammaissosiaalityön asiantuntijuutta harkintavallan perusteena. Aineisto on kerätty sosiaalialan osaamiskeskuksen verkkokonsultaation tuloksista. Harkintavallan käyttö perustui neljään erilaiseen tietoperustaan ja kehykseen, jossa asiakkaiden tilanteita tulkitaan; medikaaliseen kehykseen, normiperustaiseen kehykseen, yhdenvertaisuuskehykseen sekä holistiseen kehykseen. Medikaalinen ja normiperustainen kehys luovat palveluiden kivijalan, joiden kautta syntyy oikeus palveluihin. Yhdenvertaisuuskehys sisältää näkemyksen siitä, miten vammaisen ihminen nähdään osana yhteisöään sekä miten hänen yhdenvertaisuutensa toteutuu kansalaisena sekä palveluiden käyttäjänä. Holistinen kehys sisältää vammaisen ihmisen sekä vammaisuuden merkityksen ymmärtämisen kokonaisvaltaisesti, jolloin palvelut voidaan järjestää yksilöllisen elämäntilanteen perusteella.

Maija Herajärvi (2017) on tehnyt pro gradu -tutkielman vammaispalveluihin liittyvästä harkintavallasta. Tutkimustehtävänä oli selvittää, millaisena harkintavalta ilmenee vammaispalvelun sosiaalityöntekijän työssä. Jemina Kelan (2019) pro gradu -tutkielmassa tutkimustehtävänä oli selvittää mihin sosiaalityöntekijän harkintavalta perustuu kehitysvammaisten palveluita koskevissa viranomaispäätöksissä. Tutkimus ja tieto harkinnan käytöstä sosiaalityössä vaikuttaa olevan hajanaista. Pelkästään sosiaalityön harkintaan keskittyvää tutkimustietoa on saatavilla hyvin vähän. Harkinta vaikuttaa sivuavan useita tutkimuksia, jotka liittyvät asiakkaiden osallisuuteen, managerialismiin, arviointiprosessiin tai riskienarviointiin. Harkintavallasta tehdään tutkimusta enemmän Ruotsissa mitä Suomessa (Blomberg, Kallio & Kroll 2014, 185). Lastensuojelun kontekstissa harkintaa on tutkittu enemmän riskien arvioinnin näkökulmasta (esim. Saltiel & Lakey 2020; Schroder 2020). Useimmat harkinnan tutkimukset vaikuttavat perustuvan Michael Lipskyn (1980) analyysiin katutasen byrokraateista.

Michael Lipsky (1980; 2010) on luonut käsitteen katutasen byrokraatti, jonka kautta sosiaalipolitiikka muunnetaan katutasolla ammattilaisten toteutettavaksi. Katutasen byrokraatteja ovat esimerkiksi poliisit, opettajat ja sosiaalityöntekijät. Lipskyn mukaan harkintaa tarvitaan

monimutkaisessa maailmassa, jotta politiikka voidaan toteuttaa, mutta harkintavallan käyttö voi heikentää politiikan tehokasta täytäntöönpanoa ja katutason työntekijöiden organisaatiovastausta. Lipskyn mukaan katutason byrokraatit tarvitsevat johdolta sääntöjä, menettelytapoja ja kelpoisuuskriteerejä. Katutason byrokraatit työskentelevät huonosti määritelyjen organisaatiotavoitteiden ja epärealististen julkisten odotusten edessä huonoilla resursseilla. Palvelut ovat aliresursoituja vastaamaan asiakkaiden kysyntään, ja yhtäältä heiltä vaaditaan nopeita päätöksiä. Heidän on päätettävä, miten politiikka toteutetaan sen suhteen, ketä autetaan ja miten. Työn helpottamiseksi ja monimutkaisten asioiden hallitsemiseksi luodaan rutiineja, yksinkertaistetaan asioita ja kategorisoidaan asiakkaita. (Lipsky 2010.)

Lipsky (mt.) näkee harkintavallan ongelmana siinä suhteessa, miten se uhkaa politiikan täytäntöönpanoa ja miten harkintavaltaa voidaan hallita ja ohjata tavoitteiden mukaisesti. Johtajat ja katutason byrokraatit toimivat eri tavoin ja heillä on erilaiset prioriteetit, sitoumukset ja arvot. Lipsky tarkastelee jännitettä katutason byrokraattien ja organisaatiojohtajien välillä. Katutason byrokraattien ja heidän johtajiensa välillä vallitsee konflikteja sekä riippuvuutta. Ristiriitaisiin tilanteisiin liittyy johtajien sitoutuminen tasa-arvoisuuteen ja työntekijöiden kaksijakoinen sitoutuminen menettelyihin, koska he joutuvat mukauttamaan sääntöjä yksilöllisissä tilanteissa. Lipskyn mukaan työntekijät joko lähtevät, painuvat rasituksen alle tai jäävät, sopeutuvat ja selviävät näissä ristiriitaisissa tilanteissa ja paineen alla. Katutason byrokraatit vieraantuvat asiakkaista ja omaksuvat sen vuoksi paremmin organisatorisia menettelyjä. (Mt.) Lipskyn (1980; 2010) harkintavallan teoriaa johtajien ja katutason byrokraattien suhteen näkökulmasta on tarkasteltu useissa tutkimuksissa (esim. Taylor & Kelly 2006; Evans 2011; 2018).

Tony Evans (2011) kritisoi Lipskyn (1980; 2010) teoriaa, koska hänen mielestään se ei kiinnitä tarpeeksi huomiota ammatillisuuden rooliin analyysissään ja siihen, miten se vaikuttaa johtajien ja työntekijöiden väliseen suhteeseen ja harkintavallan luonteeseen. Evansin tutkimus osoittaa, että sosiaalityöntekijöiden ammatillinen asema vaikuttaa heidän harkintavaltansa ja tapaan, jolla sitä hallitaan. Esimerkiksi annetut organisaation ohjeistukset ymmärrettiin käytännön tasolla yleisesti abstraktina, joskus merkityksellisenä ja joskus epäolennaisena vaatien tulkintaa ja harkintaa, jotta ne olisivat toteutettavissa. Johtajien roolit vaihtelivat sen mukaan, kuinka johtajat omaksuivat ammatilliset sitoumukset. Ammatillinen kulttuuri perustui asiakasryhmän tarpeisiin sekä terapeuttisiin ja yhteisöllisiin taitoihin, toisen strategisen näkökulman korostaessa viranomaisen ydintoimintana menojen valvontaa ja tulosohjausta. Evans näkee, että katutason byrokraattien lisääntyneet menettelysäännöt lisäävät

hämmennystä ja epävarmuutta harkinnan käytössä. Myös Kati Närhen, Tuomo Kokkosen ja Aila-Leena Matthiesin (2014) artikkelissa näkyvät sosiaalityöntekijöiden ristiriidat sen suhteen, kenen ehdoilla ja puolella työtä tehdään. Artikkelissa tarkastellaan asiakkaiden osallistumista ja osallisuutta sekä katutason byrokraattien mahdollisuudesta käyttää harkintavaltansa toteuttaessaan osallisuuspolitiikkaa. Byrokraattinen harkintavalta ja professionaalinen harkintavalta ovat ristiriidassa, jossa byrokraattinen puoli painottaa asiakaskansalaisten yhdenvertaisuutta ja professionaalinen harkintavalta määrittelee yksilöllisiä ratkaisuja. Työntekijät protestoivat hiljaisesti ylemmältä taholta tulevia sääntöjä ja ohjeistuksia vastaan. Tämän tyyppistä toimintaa kutsutaan svejkismiksi (mm. Wastell ym. 2010). Kontrollin korostuminen, normien lisääntyminen ja resurssien väheneminen tuo jännitteisyyttä sosiaalityöntekijöiden työhön (Metteri 2012, 210).

Anders Molander, Harald Grimen ja Erik Oddvar Eriksen (2012) jakavat harkinnan rakenteelliseen ja episteemiseen harkintaan. Rakenteellisen harkinnan tehtävänä on säädellä ja tarpeen mukaan rajata harkinnan käyttöä ja episteemisen eli tiedollisen harkinnan tavoitteena on parantaa harkinnan laatua, kuten ratkaisujen taustalla olevia perusteluja ja argumentaatioita. Katutason byrokraattien harkintavalta nähdään kuitenkin ongelmallisena kahdesta syystä. Lain säädösten ja harkintavallan välillä nähdään jännite, koska laaja harkinta uhkaa ennakoitavuuden, laillisuuden ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteita. Toisena ongelmana nähdään laajan harkinnan ja demokraattisen valvonnan jännite. Harkintavallan käyttö edellyttää vastuullista toimintaa ja tämä vastuu sisältää laadukasta argumentaatiota ja vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Hyvinvointivaltion kansalaisiin vaikuttavat harkinnanvaraiset päätökset luovat myös pousseja päätöksenteosta, jolloin niillä on myös laajemmin poliittista vaikutusta. Harkintavallan legitimizeettiä voidaan parantaa esimerkiksi panostamalla ammattilaisten koulutukseen sekä vastuuttamalla päätöksentekijöitä vastuullisiin päätöksiin tuomalla niitä julki tai käsiteltäviksi erilaisilla foorumeilla, esimerkiksi organisaatiossa kollegiaalisesti. Päätösten validius paranee harkintaa kavennettaessa, jolloin harkintaa rajataan säädöksillä. Laajaa harkintaa kuitenkin tarvitaan yksilöllisten tilanteiden ja tarpeiden vuoksi. (Mt., 214, 215, 218, 225.)

Ian Taylor ja Josie Kelly (2006) erottavat katutason byrokraattien harkintavallasta kolme muotoa; säännöt, tehtävät ja arvot, ja arvioivat miten lisääntynyt managerialistinen kontrolli vaikuttaa niihin. Tulokset viittaavat siihen, että katutason byrokraattien päätöksentekoon liittyvät valmiudet ovat paljon vähemmän vaikutusvaltaisia kuin aiemmin. On kuitenkin kyseenalaista, onko ammattihenkilöiden johdon vaikutusmahdollisuus ja julkista politiikkaa

toteuttavien organisaatioiden tavoitteiden selkeys vapauttanut heidät katutason byrokratian aiheuttamista vaikeuksista. Tony Evans ja Mark Hardy (2017) tutkivat erityisesti arvoihin perustuvaa harkintaa. Artikkelisi esittää, että käytännön etiikka on ymmärrettävä muuna kuin vain ihanteellisten ulkoisten eettisten standardien käyttämisenä. Etiikkaan kuuluu myös kriittinen sitoutuminen yhteiskunnallisiin kysymyksiin, ja se voi kyseenalaistaa idealisoidut arvolauselmat.

Peter Hupe (2013) jakaa harkinnan juridiseen, ekonomiseen, sosiologiseen ja poliittiseen näkemykseen. Juridisessa näkemyksessä harkintavalta sisältää delegoituja valtuuksia ja sen perusta on lainsäädännössä. Harkintaa rajataan laillisin perustein, ja sen sisällä annetaan tietty vapaussääntö soveltamiselle. Ekonomisen harkinta liittyy edun maksimoimiseen ja rationaaliseen valintaan intressien toteuttamisesta. Päätöksentekijälle annettua vapautta voidaan valvoa. Sosiologisen näkemyksen mukaan päätökselle ei aseteta muodollisia rajoja, vaan siinä luotetaan yksilölliseen kykyyn arvioida tilanteita vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa. Kyky nähdään jossain määrin ammatillisen koulutuksen ja kokemuksen tuloksena. Tilanne voi johtaa institutionaaliseen vastakkainasetteluun. Poliittisessa näkemyksessä tavoitellaan julkisia arvoja yhteisen hyvän nimissä. Erilaisista näkemyksistä huolimatta harkinta saa sisällön ja merkityksen vasta käytännössä huomioon ottaen kontekstin. (Mt. 425, 426, 430.)

Heidi Sirviö, Marjo Romakkaniemi, Jari Lindh ja Merja Laitinen (2015) ovat tutkineet harkintavallan käyttöä ja ulottuvuuksia toimeentulotuen kontekstissa. Tutkimuksen mukaan harkintavallan käyttö ilmenee ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa professionaalisuuden, byrokraattisuuden ja asiakkuuden välisessä vuorovaikutuksessa kolmeen ulottuvuuteen; objektoivaan ja vastuuttavaan, tietoa konstruoivaan ja arvottavaan sekä subjektivoivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan. Objektoivassa ja vastuuttavassa harkinnassa korostetaan byrokratiaa, selontekovelvollisuutta ja vastuuta yhteiskuntaa kohtaan. Harkinnan käytössä pidettiin tärkeänä tilanteen lainmukaista selvittämistä ja faktaperusteluita. Objektoivassa ja vastuuttavassa harkinnan käytössä sosiaalityöntekijät ovat kontrolloivia ja he säätelevät yhteiskunnan varoja. Tietoa konstruoivassa ja arvottavassa harkinnassa sosiaalityöntekijät asettuivat tulkitsijoiksi, jossa harkinta koostuu tiedon rakentumisesta, vaihtoehtoisista tulkinnoista ja moraalista. Arviointi tehdään kokonaisvaltaisesti kaikki taustatekijät huomioon ottaen. Harkinnan taustalla on tieto tulkintojen epävarmuudesta ja arvoristiriidoista. Harkintavallan käytössä korostui sosiaalityöntekijän henkilökohtaisuus; kokemus, oma ymmärrys ja tieto. Subjektivoivassa ja huolta pitävässä harkintavallassa sosiaalityöntekijä käyttää



harkintavaltaa asiakkaan näkökulmasta katsoen ja niin, että toiminnalla edistetään asiakkaan tilannetta. Tässä harkintavallassa empatia ja huolenpito korostuivat.

Harkinnassa keskiöön asettuu asiakkaan tilanteen lisäksi siinä käytettävä tietopohja, jota konstruoidaan ja arvioidaan. Olennainen kysymys on, millaiset tiedontuotannon ja tietoperustan pohjalta asiakkaan tilannetta arvioidaan. (Sirviö ym. 2015, 261). Jaan harkinnan sosiaalityön kirjallisuuden perusteella oikeudelliseen-, eettiseen- ja asiantuntijuuteen pohjautuvaan harkintaan. Tämän lisäksi sosiaalityössä voidaan erotella hallinnollinen ja organisaa-tiotekijöihin liittyvä harkinta.

### 3.2 Oikeudellinen harkinta

Oikeudelliseen harkintaan liittyy hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja (Tuori & Kotkas 2016). Yksi tärkeimmistä hallinnon periaatteista on yhdenvertaisuus, joka edellyttää tasavertaisia ratkaisuja samanlaisissa tilanteissa. Kun ammattilaiset valtuutetaan tuomitsemaan, päättämään ja toimimaan enemmän tai vähemmän itsenäisesti, voi se uhata muodollista oikeudenmukaisuuden periaatetta ja tasavertaista kohtelua. Vaikka ammattilaiset suorittavat arviointinsa kunnolla, he voivat arvioida saman tilanteen eri tavoin. (Molander 2016, 5.)

Viranomaisten harkintavalta on lakisidonnaista, mutta lainsäädäntö sisältää usein tulkinnanvaraisia käsitteitä. Näitä käsitteitä ovat esimerkiksi ”kohtuus”, ”tarve” ja ”erityiset syyt” (Kotkas 2014, 46) tai lapsen edun määrittely erilaisissa tilanteissa (Kalliomaa-Puha ym. 2014). Harkintaa voidaan jakaa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jotka voidaan kuvata harkintavallan asteikon ääripäiksi. Tarkoituksenmukaisuusharkinta antaa laajempaa harkintavaltaa, ja se voidaan kuvata säännöksessä lievemällä käsitteellä, kuten ”voi”-sanaa käyttäen Laillisuusharkinnassa käsitteet ovat velvoittavampia. Laillisuusharkinnasta on kyse esimerkiksi tarvehankintaisissa etuuksissa, jotka ovat tarkkaan määriteltyjä laissa. Se on sidotumpaa harkintaa, jolloin viranomainen ei lähtökohtaisesti käytä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Yhtäältä viranomaisten harkinnassa on aina kyse laillisuusharkinnasta, koska harkinta on aina sidoksissa lakiin. (Kotkas 2014.)

Sosiaalityö on vuosien myötä oikeudellistunut, joka tarkoittaa työskentelyn painottumista koko ajan enemmän asian oikeudelliseen käsittelyyn. Yksityiskohtaisten sääntöjen kasvun voidaan tulkita oikeudellistumisen lisääntymiseksi. Oikeudellistuminen vapauttaa työntekijöitä inhimillisistä sotkuista ja hämmennyksestä, ja mahdollistaa ongelmien lähestymisen laillisten luokitusten, palvelujen, sopimusten ja sosiaalisten oikeuksien kautta. (Mutka 1998.)

### 3.3 Eettinen harkinta

Harkintaa ohjaa ammattietiikka, ja arvoja ja etiikkaa pidetään sosiaalityön ammatillisen toiminnan lähtökohtana. Arvot ja etiikka ohjaavat empiirisen tiedon lisäksi sopivien keinojen ja toimenpiteiden valintaa. Eettisiä ongelmia voi esiintyä tilanteissa, joissa asiakkaan etuja punnitaan suhteessa tehokkuus- ja hyötynäkökohtiin sekä rajattuihin yhteiskunnan resursseihin. (Raunio 2009, 82, 83.) Ammattijärjestö Talentian (2005, 26, 27) eettisen ohjeistuksen mukaan erilaisia ristiriitoja voi aiheuttaa sosiaalityöntekijän roolit auttajana ja kontrolloijana, etujen yhdenvertaisuus asiakkaiden ja asiakasryhmien välillä, näkemuserot asiakkaan tai eri ammattialan edustajien kanssa sekä asiakkaan edun ristiriidat työntekijän edun, organisaation toimintatapojen tai poliittisten päätöksenteon ja taloudellisten resurssien kanssa. Asiakkaan edun tulisi olla aina ensisijainen, mutta ristiriitaiset tilanteet voivat koetella sosiaalityöntekijän lojaalisuutta. Lojaaliutta voidaan kokea asiakkaan ja asiakkaan sosiaalisen verkoston lisäksi työnantajaa, kollegoja, ammattikuntaa sekä muiden ammattikuntien edustajia kohtaan. (Raunio 2009, 111.)

Eettinen ohjeistus voidaan nähdä liian abstraktina tai liian yksityiskohtaisena toimintaa sääntelevänä ohjeistuksena. Sarah Banksin (2003, 135–137) mukaan Yhdysvalloissa on käytössä yksityiskohtainen toimintaa sääntelevä ohjeisto, joilla saatetaan rajoittaa tarpeettomasti sosiaalityöntekijän omaa eettistä harkintaa. Ohjeistuksen tulisi antaa tilaa sosiaalityöntekijän omalle reflektoinnille, mutta liian laaja ohjeistus voidaan nähdä liian abstraktina ja monimerkityksisenä (mt.,143). Eettinen pohdinta käytännön työssä sisältää kysymyksiä; mikä on oikea toimintatapa tietyssä tilanteessa? Miten arvioimme, mikä on oikein ja miten voimme varmistua, että näin tapahtuu? Nykyaikaisessa managerisoidussa sosiaalihuollossa ammatinharjoittajien odotetaan noudattavan määrättyjä menettelytapoja. Professionalismille on

ominaista sitoutuminen tiettyihin arvoihin ja tietämykseen, mikä edellyttää sitä, että työntekijät astuvat toisinaan organisaation työntekijän roolinsa ulkopuolelle ollakseen uskollisia ammatillisille sitoumuksilleen. (Evans & Hardy 2017, 948.) Eettiset kysymykset ovat keskeisiä sosiaalityön käytännöille, mutta perinteisesti sosiaalityössä mielenkiinto on suuntautunut enemmän tietoon ammatillisen toiminnan perustana (Raunio 2009, 83).

### 3.4 Asiantuntijuuteen pohjautuva harkinta

Asiantuntijuuteen kuuluu sosiaalityöntekijän profession tieto, joka sisältää luonnollisesti myös oikeudellisen, eettisen ja organisatorisen tiedon. Tässä luvussa nostan esille sosiaalityön ammattitiedon omana osionaan. Kyösti Raunio (2009, 121, 122) nostaa esille sosiaalityön ammatillisen toiminnan tiedonlajeiksi teoreettisen tiedon, empiirisen tiedon, menettelytapatiedon, henkilökohtaisen tiedon ja käytännön viisauden. Näen kaikkien tiedon lajien kuuluvan osana harkintaprosessia. Eri tiedon lajit limittyvät ja lomittuvat toisiinsa vuorovaihteiseksi kokonaisuudeksi. Teoreettinen tieto muodostuu käsitteistä, malleista ja viitekehysistä, jotka jäsentävät ilmiöitä. Teoria voi myös perustua käytännön toiminnassa saatuun tietoon. Empiirinen tieto koostuu tutkimustiedosta, jolla kuvataan kokemuksia, selitetään ilmiöitä, ennustetaan tulevia tapahtumia tai arvioidaan tuloksia. Näyttöön perustuva käytäntö tarkoittaa parhaaseen tutkimustietoon perustuvia työmenetelmiä. Menettelytapatieto sisältää sosiaalityön lakisääteiden, organisatorisen sekä toiminnallisen ympäristön. (Raunio 2009, 121–124.) Menettelytapatiedon olen eriyttänyt harkinnan organisaatiotekijöihin liittyvään harkintaan ja oikeudelliseen harkintaan.

Henkilökohtainen tieto tarkoittaa spontaania ja tiedostamatonta prosessia, jossa toimitaan arkiajattelun pohjalta. Kulttuurinen tieto ja intuitiivinen toiminta kuvaavat arkiajattelun lisäksi tätä henkilökohtaista tietoa. Käytännön viisaus syntyy kokemuksen pohjalta ja sitä voidaan hyödyntää kollegiaalisesti. Käytännön viisaudesta syntyy kyky erotella nopeasti olennainen tieto epäolennaisesta. Henkilökohtainen tieto jää yksittäisen työntekijän varaan. Henkilökohtaista tietoa on haastavaa ottaa tarkastelun kohteeksi ja jaettavaksi, koska se on niin sanottua hiljaista tietoa. (Raunio 2009, 121–125.) Hiljainen tieto ymmärretään sosiaalityössä kokemustietoon perustuvaksi itsestään selväksi tiedoksi, jota ei tavallisesti ilmaista. Käytäntöä voivat ohjata ymmärrykset, joista toimijat eivät usein ole tietoisia. (Osmond 2006.)

Tiedon eri lajeja voi olla vaikeaa jäsentää erilleen toisistaan, mutta olisi tärkeää tunnistaa erilaiset tiedolliset ohjauserusteet sekä mahdolliset ristiriidat organisaation, tutkimuksen ja käytännön kokemuksen välillä (Raunio 2009, 154).

### 3.5 Organisaatiotekijöihin liittyvä harkinta

Organisaatiotekijöihin liittyvä harkinta liittyy muodollisiin sääntöihin sekä epävirallisiin sääntöihin ja ymmärrykseen organisaation sisällä (Evans 2013, 740). Organisaation menettelytavat pohjautuvat pääasiassa lainsäädäntöön, mutta niiden soveltamisessa ammatillisissa käytännöissä voi olla eroja. Tehokkaan työskentelyn taustalla lainsäädännön ja siihen liittyvän toimintapiteiden lisäksi työntekijällä tulee olla tietoa organisaation kulttuurista, tarkoituksesta ja velvollisuuksista. (Raunio 2009, 124.) Jennifer Osmond (2005) jakaa organisaatiotiedon lainsäädännön, politiikan, menettelyn ja ohjeiden ymmärtämiseksi. Organisaatiotietoon kuuluu myös ymmärrys organisaation kulttuurista, organisaation tavoitteista, roolista ja velvollisuuksista ja vaikutuksista sekä muiden organisaatioiden tuntemus, palvelut ja resurssit. Lisäksi hän listaa organisaatiotiedoksi organisaation määräämää tietoa, johon kuuluu esimerkiksi lakisääteisen lastensuojelun riskienarviointitietoa.

Käytäntöä säätelevät organisaatiosäännöt ovat lisääntyneet, ja on syytä pohtia missä määrin se rajoittaa harkintavaltaa. Erilaiset säännöt ja menettelyt voivat muodostua monimutkaiseksi, toisiinsa liittyviksi organisaatiosäännöiksi, joiden tulkitseminen, neuvottelemine ja priorisoiminen edellyttää ammattimaista harkintaa. (Evans 2013, 740, 743). Näitä sääntöjä ei välttämättä tunnisteta, saati kyseenalaisteta. Anna Metteri (2012, 213) tunnistaa tutkimuksessaan harkinnan, joka on sidoksissa organisaation byrokraattiseen kulttuuriin ja järjestelmakeskeiseen ajattelu- ja toimintatapaan. Asiakkaan sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet saatetaan sivuuttaa tai laiminlyödä järjestelmälähtöisessä toiminnassa, jossa arvioinnin tekemisen kehyksenä ei enää ole hyvinvointiparadigma. Taloudellisen niukkuuden vuoksi sosiaalityöntekijät saattavat joutua käyttämään harkintaa vastentahtoisesti. He joutuvat venyttämään lain kirjainta säädöksiä tulkitessaan määrärahojen loputtua. Sosiaalityöntekijät joutuvat puun ja kuoren väliin harkintaa toteuttaessaan. (Blomberg ym. 2014, 185.)

Sosiaalityön standardisointi on suuntaus, joka johtaa lisääntyneisiin tutkimus- ja hoitokäsikirjoihin. Niiden tarkoituksena on ohjata ammattilaisten päätöksentekoa taaten siten sosiaalityön parhaimmat käytännöt ja korkean laadun. Lisääntynyt standardisointi nähdään keinona vähentää epävarmuutta, lisätä organisaatioiden legitimizeettiä ja edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, mutta standardointi saatetaan tehdä perinteisen harkintavallan kustannuksella. Tämä saattaa johtaa organisatorisista tekijöistä ja yksittäisten ammattilaisten valinnoista mekaaniseen työn muotoon. Mekaanisuus näkyy valmiiksi pakattuina ja suunniteltuina interventioina, jossa toimet määräytyvät käsikirjan ohjeistuksen mukaan arvioimatta asiakkaan todellista tilannetta. Tarkat kyselylomakkeet tarpeiden arvioinnista voidaan nähdä tieteellistä tavoitteellisuutta ja asiakaslähtöisyyttä edistävänä välineenä, mutta saattaa johtaa sosiaalityöntekijän ja asiakkaan väliseen digitalisoituneeseen vuorovaikutukseen, jossa keskitytään asiakkaan oman tarinan ja kokemusten sijaan asteikkoihin ja numeroihin. Keskustelua käydään siitä, lisääkö vai vähentääkö standardisointi ammattitaitoa. (Ponnert & Svensson 2016.)

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni on laadullinen tutkimus, jonka tehtävänä on tuoda vammaissosiaalityössä käytettävää harkintaa näkyväksi. Tarkoitukseni on tuoda harkinnan eri ulottuvuuksia esille käytännön kontekstissa, jolloin ymmärryksemme erilaisista harkinnan perusteista ja päätelmistä laajenee. Tehtävänäni on kerätä, tiivistää ja analysoida hajanaista tietoa vammaissosiaalityön harkinnasta tuoden sen erilaisia prosessin vaiheita esille. Rajaan aiheeni episteemiseen eli harkinnan tiedolliseen ulottuvuuteen, jossa tarkastelen valintojen, päätösten ja niihin liittyvän toiminnan harkintaprosesseja. Päätösprosessi voidaan nähdä tapahtumien kulkuna, joka alkaa avun hakemisesta päättyen lopputulokseen siitä, myönnetäänkö palvelu vai ei. Prosessi sisältää vuorovaikutusta asianosaisen kanssa sekä sosiaalihuollon ammattilaisten pohdintaa ja arviointia joko yksilönä tai ryhmässä. Kuvaan tutkielmassani sääntöjen ja ammatillisten sitoumusten suhdetta harkintaan. Rajaan aihetta päätöksentekijöiden näkökulmaan ammatillisesta harkinnasta. Tutkimuskysymykseni on;

1. Mitä elementtejä vammaissosiaalityön ammatilliseen harkintaan liittyy, ja minkälaisia vaikutuksia niillä on työhön?

Tutkimuskysymykseni voidaan nähdä laveana. Alun perin tarkoitukseni oli rajata tutkimuskysymystä tarkemmaksi, mutta se olisi rajannut tavoittelemaani tutkimustehtävää liikaa. Tutkimuskysymykseni mahdollistaa laajan ja läpileikkaavan kuvan harkinnan tyypeistä ja niiden vaikutuksista työhön. Tutkimuskysymykseeni vaikutti myös aineiston suppeus, jota jouduin laajentamaan vammaissosiaalityöstä myös muille palvelusektoreille. Vammaissosiaalityössä palveluja arvioidaan jokaiselle ikäluokalle. Se on siten poikkeuksellista muihin palvelusektoreihin verrattuna. Sen vuoksi aineisto on relevanttia kohdistuessaan myös muihin sosiaalipalveluihin harkinnan tutkinnassa. Sosiaalityön harkinnassa tulee ottaa asiakkaan elämäntilanne huomioon, joka luonnollisesti vaihtelee iän mukaan. Vammaissosiaalityössä palvelut ovat myös laajoja, kattaen työtoiminnasta ja asumisesta liikkumiseen sekä päivittäisten tavanomaisten toimien suorittamiseen. Nämä palvelujen tarpeet kattavat koko elämäntähtä.

Tutkimuksessani ei oteta kantaa siihen minkä kriteereiden perusteella päätöksiin päädytään tai toimitaanko tilanteissa harkintaa käyttäessä oikein vai väärin. Tutkimuksessani ei myöskään tutkita mitkä tilanteet ja mikä lainsäädäntö tai toimintatapa mahdollistaisivat toisin toimimisen. Vahvasti eteenpäin vievä ajatus tutkielmassa on kerätä tietoa siitä, miten asiat ovat eikä niinkään tietoa siitä, miten niiden pitäisi olla. Harkintavalta on aina sidoksissa myös rakenteisiin enkä erottele tutkimuksessani työntekijän ominaisuuksista ja palvelujärjestelmän rakenteista johtuvia todellisia harkinnan mahdollisuuksia. Erilaiset kansalliset lainsäädännöt tai organisaatioiden painotukset kriteereiden merkitykseen eivät tule tutkimuksessani esille. Esimerkiksi managerialismi vaikuttaa sosiaalityöhön enemmän Iso-Britanniassa mitä Ruotsissa (Olaison, Torres & Forssell 2018, 155). Tutkimuksen tehtävänä on tuoda harkintaa näkyväksi avaten sen eri merkityksiä käytännön tasolla. Tutkimuksessani ei huomioida asiakkaiden omia osallisuuden mahdollisuuksia harkintaprosessiin, vaikka sen nähdään olevan olennainen osa kokonaisvaltaisen harkinnan toteuttamista. Vammaissosiaalityössä asiakkaiden osallisuus olisi jo oma erillinen tutkimuksen aihe, ja aiheen huomioiminen olisi laajentanut tutkielmaani kohtuuttomasti.

## 4.2 Aineiston kerääminen

Keräsin aineistoni suomalaisesta ja kansainvälisestä sosiaalityön tutkimuskirjallisuudesta 2000-luvulta lähtien. Aineistoni pääpainotus on vammaissosiaalityön harkinta, mutta lähteiden vähyden vuoksi laajensin aineistoani myös aikuissosiaalityön, ikääntyneiden sekä lasten- ja nuorten sosiaalityön harkintaan. Aineiston laajentamista voidaan pitää perusteltuna siltä osin, että vammaissosiaalityö ulottuu kaikkiin ikäluokkiin, joten harkinnassa otetaan huomioon myös eri ikäluokkiin kuuluvat tekijät ja elämänvaiheet. Käytin hakutietokantoina ProQuest-, EBSCO-, SCOPUS- ja Taylor & Francis Online-tietokantoja englanninkielisiin tutkimuksiin sekä Lapin korkeakoulukirjaston tietokantaa LUC-Finnaa suomalaisten ja kansainvälisten artikkeleiden etsintään. Aineiston keruussa haasteena oli erityisesti englannin kielessä käytettävien käsitteiden vaihtelevuus.

Ensimmäisinä hakusanoina käytin yhdistelmää *professional discretion*, mutta osumien vähyden vuoksi jouduin käyttämään useita muita hakusanoja. Käyttämiäni hakusanoja eri yhdistelmillä olivat *vammaissosiaalityö/sosiaalityö/vammaispalvelut + ammatillinen*

*harkinta/harkinta/harkintavalta/arviointi/päätöksenteko*. Englanninkielisiä hakusanoja olivat *social work/social services/disability services/adults social work/professional + discretion/assessment/decision making/judgement/reasoning, handicap, street-level bureaucracy*. Hakukriteereinä olivat vertaisarviointi ja koko tekstin saatavuus sekä raja-ajanjakson suhteen 2000-luvulta eteenpäin. Näillä hakukriteereillä silmäilin noin 1500 artikkelia läpi, joista valikoitui 73 kappaletta tarkemmin luettavaksi. Artikkelit valikoituivat sen perusteella, mikäli tiivistelmässä tai johtopäätöksissä ilmeni harkintaa ja päätöksentekoa koskevia ilmaisuja sosiaalityöhön liittyen. Tässä vaiheessa valikoin artikkeleita väljin perustein. Lisäsin nämä artikkelit excel-taulukoon tarkempaa lukua varten.

Tämän jälkeen kävin artikkelit läpi systemaattisesti. Suljin aineistostani pois artikkelit, joissa käsiteltiin pelkästään riskeihin tai etiikkaan liittyvää yleistä arviointia. Lisäksi suljin pois artikkelit, joissa tutkittiin työllistymiseen liittyviä aktivointitoimenpiteitä. Nämä poissulkukriteerit sulki pois useimmat lastensuojeluun, perhesosiaalityöhön sekä aikuissosiaalityön harkintaan liittyvät tutkimukset. Lisäksi suljin pois toimeentulotukea koskevan harkinnan, asiakkaiden omaa päätöksentekoa koskevia tutkimuksia tai pelkästään johtamiseen liittyviä artikkeleita. Artikkelit, jotka käsitelivät harkintaa yleisellä tasolla ja kuvasivat katutason byrokraattien harkintavaltaa suhteessa politiikkaan tai johtamiseen eivät anna kokonaisvaltaista käytännön ymmärrystä harkinnan sisällöstä, joten ne jäivät pois lopullisista artikkeleista.

Sisäänottokriteerinä oli sosiaalityön käytännön työn harkintaa kuvaavat artikkelit päätöksentekijöiden näkökulmasta. Artikkeleita yhteisesti sitovina tekijöinä oli toimintakyvyn tai tarpeiden kuvaukset verrattuna velvoittaviin kriteereihin, säännöksiin tai toimintatapoihin. Yhdessä valitussa artikkelissa on haastateltu sosiaalityöntekijöiden lisäksi sosiaaliohjaajia. Organisaatio- ja palvelurakenteet ovat muotoutuneet eri valtioissa eri tavoin ja käsitteissä on vaihtelevuutta. Iäkkäiden palveluissa käytettiin usein käsitettä hoitopäällikkö, joka on käännetty ruotsinkielisestä nimikkeestä *biståndshandläggare*, eli avuntarpeen käsittelijä. Artikkeleiden tekstissä viitataan sosiaalityöntekijöihin. Yhdessä artikkelissa valtion työntekijöitä kutsuttiin hallintoviranomaisiksi, mutta he olivat koulutukseltaan sosiaalityöntekijöitä. Mikäli päätöksentekijöinä oli selkeästi vain muun alan ammattilaisia, kuten sairaanhoitajia, tutkimukset suljettiin pois aineistosta. Pidän mieleni avoimena uusille tutkimusartikkeleille koko tutkimusprosessin ajan, ja löysin Lill Hultmanin, Ulla Forinderin, Kerstin Fugl-Meyerin ja Pernilla Pergertin (2018) artikkelin jo valitun tutkimusartikkeleiden lähteistä. Tutkimusartikkeleiksi valikoitui taulukossa 1. esitettävät kaksitoista artikkelia.



Kuvio 1. Valitut artikkelit

Palvelusektori ja maa	Artikkeli	Artikkelin tutkimustehtävä ja konteksti vammaissosiaalityön harkintaan
<u>Vammaissosiaalityö</u> Iso-Britannia	Carey, Malcolm & Prynallt-Jones, Katherine Anne (2018) Using codes of ethics for disabled children who communicate non-verbally – some challenges and implications for social workers	Tutkimustehtävänä on arvioida sosiaalityöntekijöiden ammatillisten eettisten sääntöjen käyttöä ei-verbaalisesti kommunikoivien lasten kanssa työskennellessään. <i>Vammaispalvelut</i>
<u>lääkäiden palvelut</u> Ruotsi	Dunér, Anna & Nordström, Monica (2006) The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare	Tutkimustehtävänä on kuvata ja analysoida, miten hoitopäälliköt kunnallisessa vanhustenhoidossa käyttävät harkintaa ja valtaa tarvearvioinnissa ja päätöksenteossa. <i>Artikkelissa kuvataan toimintakykyä osana harkintaa.</i>
<u>Aikuissosiaalityö</u> Englanti	Evans, Tony (2013) Organisational rules and discretion in adult social work	Tutkimustehtävänä on tutkia organisaation sääntöjen vaikutusta ja ammatillista vapautta harkintaan sekä näiden tekijöiden vaikutusta sosiaalityöntekijöiden asenteisiin. <i>Organisaation sääntöjen vaikutus harkintaan.</i>
Vammaissosiaalityö, aikuissosiaalityö, lääkäiden palvelut Englanti	Ellis, Kathryn (2007) Direct payments and social work practise: The significance of ‘street-level bureaucracy’ in determining eligibility	Tutkimustehtävänä on tutkia sosiaalityöntekijöiden arviointitapaa suorien tukien maksamiseen palveluiden myöntämisen sijaan, joita ovat mm. henkilökohtainen apu. <i>Vammaispalvelut</i>
<u>Nuorten sosiaalityö</u> Belgia	Gevaert, Koen & Keinemans, Sabrina & Roose, Rudi (2022) Prioritising cases in youth care: An empirical study of professionals’ approaches to argumentation	Tutkimustehtävänä on tutkia sosiaalityöntekijöiden tapaa priorisoida päätöksiä niukkojen resurssien kontekstissa. <i>Artikkelin hoitokotipäätökset koskevat myös vammaisia lapsia. Sääntöjen vaikutus tarpeiden arviointiin.</i>
<u>Vammaissosiaalityö</u> Ruotsi	Hultman, Lill & Forinder, Ulla & Fugl-Meyer, Kerstin & Pergert, Pernilla (2018) Maintaining professional integrity: experiences of case workers performing the assessments that determine children’s access to personal assistance	Tutkimustehtävänä on tutkia sosiaalityöntekijöiden kokemuksia päätöksenteosta koskien vammaisten lasten oikeutta saada henkilökohtaista apua <i>Vammaispalvelut</i>
<u>Vammaissosiaalityö</u> Ruotsi	Järkestig Berggren, Ulrika & Melin Emilsson, Ulla & Bergman, Ann-Sofie (2021) Strategies of austerity used in needs assessments for personal assistance – changing Swedish social policy for persons with disabilities	Tutkimustehtävänä on tutkia strategioita, joita virkamiehet ovat käyttäneet henkilökohtaisen avun tarpeen arvioinnissa säästötoimenpiteiden vuoksi <i>Vammaispalvelut</i>
<u>lääkäiden palvelut</u> Alankomaat	Jörg, Frederike & Boeije R., Hennie & Schrijvers, Augustinus J.P. (2005) Professionals Assessing Clients’ needs and eligibility for electric scooters in the Netherlands: both gatekeepers and clients’ advocates	Tutkimustehtävänä on tarkastella, kuinka tarvearvioijat soveltavat kelpoisuuskeriteerejä ja toimivat samalla asiakkaan edun mukaisesti. <i>Tarpeiden ja toimintakyvyn arviointi suhteessa sääntöihin.</i>
<u>Aikuissosiaalityö</u> Tanska	Møller, Marie Østergaard (2016) ”She isn’t someone I associate with pension” – a vignette study of professional reasoning	Tutkimustehtävänä on tutkia mikä ohjaa työntekijöiden harkintakykyä, kun he työskentelevät sääntöihin sidotussa ympäristössä.  <i>Ammatillisen päättelyn, sääntöjen ja stereotyyppien vaikutukset luokitteluun ja harkintaan. Tarpeiden ja toimintakyvyn arviointi. Työntekijät harjoittavat harkintavaltaa valtion tukea tarvitsevien työttömien vammaisten asiakkaiden osalta.</i>
<u>lääkäiden palvelut</u> Ruotsi	Olaison, Anna & Torres, Sandra & Forssell, Emilia (2018) Professional discretion and length of work experience: what findings from focus groups with care managers in elder care suggest	Tutkimustehtävänä on tutkia miten hoitopäälliköt käyttävät ammatillista harkintaa sekä työkokemuksen vaikutusta siihen. <i>Palvelu määritellään kansallisessa vammaispalvelulaissa. Asiakkaiden tarpeiden ja</i>

(jatkuu)

Kuvio 1. (jatkuu)

		<i>toimintakyvyn tarkastelu suhteessa instituutio-naalisiin puitteisiin ja paikallisiin ohjeisiin.</i>
<u>Vammaissosiaalityö</u> Englanti, Italia	Pozzoli, Francesca (2022) Personalisation in disability policy and practice: an analysis through the lenses of professional actors	Tutkimustehtävänä on tutkia ammatillisten toimijoiden näkökulmia henkilökohtaistamispolitiikan siirtämisestä politiikasta käytäntöön, ja sen vaikutuksia palvelunkäyttäjiin. <i>Sääntöjen vaikutus ammatilliseen harkintaan vammaispalvelujen osalta.</i>
<u>Vammaissosiaalityö</u> Suomi	Romakkaniemi, Marjo & Martin, Marjatta & Lappalainen, Tiina (2019) Vammaissosiaalityön asiantuntijuus harkintavallan perusteena	Tutkimustehtävänä on tutkia vammaissosiaalityöntekijöiden professionaalisia tulkinnallisia kehyksiä, jotka ohjaavat harkintavallan käyttöä ja päätöksentekoa. <i>Vammaispalvelut</i>

Kuudessa artikkelissa tutkimus kontekstoitui suoraan vammaispalveluihin, muissa artikkeleissa pääpainona oli tarpeiden ja toimintakyvyn arviointi suhteessa säädöksiin, sääntöihin ja toimintaohjeisiin. Kaikissa valikoiduissa tutkimuksissa on käytetty aineistona päätösten tekijöiden kokemuksia. Marjo Romakkaniemen, Marjatta Martinin ja Tiina Lappalaisen (2019) aineisto on kerätty verkkokonsulteilta, mutta pyrkimyksenäni on löytää aineiston kuvauksesta vammaissosiaalityöntekijöiden käytännön harkintaa kuvaavia elementtejä. Artikkelissa haasteena oli löytää kuvausta siitä, miten harkintaprosessia toteutetaan käytännössä. Sen sijaan aineisto kuvaa enemmän ohjeistusta, miten sitä pitäisi toteuttaa. Sen vuoksi artikkelin käyttö on suppeampaa aineistossani.

### 4.3 Aineiston analyysi

Tutkielmani metodologinen kehys on kuvaileva kirjallisuuskatsaus. Kuvailevaan kirjallisuuskatsaukseen voidaan käyttää aineistoja laajasti eikä niiden valintaa rajaa metodiset säännöt. Kuitenkin sen avulla voidaan luoda laaja-alaisesti kuva tutkittavasta ilmiöstä. (Salminen 2011, 6.) Kuvaileva kirjallisuuskatsaus soveltuu hyvin pirstaleisiin ja hajanaisiin aiheisiin, ja sen vahvuutena on pidetty argumentoitavuutta ja mahdollisuutta ohjata tutkimusta erityiskysymyksiin (Kangasniemi ym. 2013, 292, 295). Aineistoni koostuu eri palvelusektoreiden artikkeleista, joten sen voidaan nähdä olevan hajanaista. Läpileikkaavana ja kokoavana tekijänä on harkinnan käyttö käytännön sosiaalityössä. Artikkeleissa kuvataan asiakkaiden tarpeiden ja toimintakyvyn arviointia suhteessa olemassa oleviin säännöksiin, organisaation toimintaohjeisiin ja moraalisiin seikkoihin.

Kuvaileva kirjallisuuskatsaus voidaan jakaa integroivaan ja narratiiviseen orientaatioon, joista integroivalla orientaatiolla on enemmän samankaltaisuuksia systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kanssa. Narratiivisessa orientaatioissa aineiston ei tarvitse käydä läpi erityistä systemaattista seulaa. Tavoitteenani on kerätä ja tiivistää tietoa vammaissosiaalityön harkinnasta. Narratiivinen metodi sopii tutkielmaani hyvin, koska narratiivisen katsauksen avulla voidaan luoda laaja kuvaus harkinnasta ja pystytään luomaan epäyhtenäisestä tiedosta jatkuva tapahtuma. Tavoitteena on helppolukuinen lopputulos. (Salminen 2011, 6–7.)

Analyysinä käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Sisällönanalyysilla luodaan selkeä ja yhtenäinen kuva, jonka avulla voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. Analyysissa luodaan ensimmäiseksi analyysiyksikkö sanan tai ajatuskokonaisuuden avulla, jonka jälkeen alkuperäisdata pelkistetään tiivistämällä tai pilkkomalla osiin. Pelkistämisen jälkeen aineistolle tehdään ryhmittely, jolloin aineistosta etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia. Käsitteet, jotka kuvaavat samaa ilmiötä, muodostetaan alaluokiksi tiivistäen aineistoa. Ryhmittelyn jälkeen aineistolle tehdään käsitteellistäminen, jossa nostetaan esille tutkimuksen kannalta olennainen tieto, ja jonka pohjalta muodostetaan teoreettisia käsitteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Sisällönanalyysi sopii tutkielmalleni hyvin, koska tarkoituksena on etsiä sosiaalityöntekijöiden antamia hienovaraisia merkityksiä harkinnan eri ulottuvuuksille ja saada koottua hajanaisesta tiedosta selkeä kuva.

Etsin artikkeleista ensimmäisenä olennaisia käsitteitä harkintaprosessista, kuten vastuu, tehokkuus, arvot, säännöt ja kategorisointi, jotka lisäsin Excel taulukkoon. Tämän jälkeen luin artikkelit tarkemmin ja jaottelin näitä käsitteitä tarkemmiksi määrittelyiksi, kuten esimerkiksi kategorisoinnin osalta kaavat, ajatusmallit ja sääntöjen osalta sääntöjen joustaminen tai tiukka noudattaminen. Tarkkojen käsitteiden jälkeen aloin hahmottaa näihin käsitteisiin isompia yläluokkia, kuten pirstaloitunut ja säännönmukainen harkinta. Pohdin, millä tavalla nämä tekijät tulevat esille harkinnan osalta, ja lopullisiksi yläotsikoiksi muotoutuivat kaventunut harkinta ja laaja harkinta. Löysin aineistosta yhteensä kuusi erilaista harkinnan tyyppiä, jotka sijoittuivat kaventuneen harkinnan ja laajan harkinnan alle. Kaventunut harkinta kuvaa päätöksenteossa käytettyjä rajattuja raameja. Laaja harkinta kuvaa sen sijaan näiden rajattujen raamien ylityksiä. Nämä harkinnan tyypit ovat kaventuneen harkinnan osalta asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta, etäännyttävä säännönmukainen harkinta ja kategorisoiva näennäinen harkinta. Laajan harkinnan osalta harkinnan tyypit olivat lähentävä kokonaisvaltainen harkinta, asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta sekä

epäilevä väärinkäytöksiä ehkäisevä harkinta. Esitän kuviossa 2. harkinnan tyypit sekä niitä kuvaavat käsitteet.

Kuvio 2. Teemoittelu

Harkinta	Harkinnan tyyppi	Keskeiset kuvaavat käsitteet	Vaikutuksia työhön
Kaventunut harkinta	Asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta	Arvioinnin irrottaminen kokonaisuudesta ja tiedon huomioimatta jättäminen. Yksioikoinen palvelun kriteerien tarkastelu. Valikoiva tai vajaa tiedonhankinta. Työtehtävien hajanaisuus. Medikaalinen diskurssi. Arvioinnin erilaiset menetelmät asiakkaille.	Vieraantuminen asiakkaiden todellisista tilanteista. Ammatillisen vastuun pakkoilu. Ammatillisen rehellisyyden vaarantuminen. Selontekovelvollisuuden toteutumattomuus. Merkityksellisen tiedon keräämisen tärkeys, luottamus omiin vaistoihin.
Kaventunut harkinta	Etäännyttävä säännönmukainen harkinta	Sääntöjen tiukka noudattaminen. Tasa-arvoinen menettely. Tekniset ja neutraalit byrokraattiset prosessit. Objektiivisuus etäisyydessä.	Vastuun siirtäminen. Sääntöjen taakse piiloutuminen. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus. Sosiaalityöntekijöiden rooliristiriidat, yhtäältä selviytyminen haastavista tilanteista, lieventävä vaikutus moraalisiin jännitteisiin ja ahdistukseen. Eettisesti etäännyttävä. Lain tulkinnan ongelmat. Kokemattomimmat sosiaalityöntekijät suosivat.
Kaventunut harkinta	Näennäinen kategorisoiva harkinta	Stereotypiat ja kategoriointi. Kaavat, ajatusmallit, erityistarpeiden huomioimatta jättäminen. Ohjaaminen, ennalta päättäminen. Hallinnollinen luokittelu	Sosiaalityöntekijät portinvartijan roolissa, erotetaan etukäteen ansaitsevat ja ansaitsemattomat. Valikoiva huomioiminen. Harkintaan vaikuttavat työntekijöiden oletukset ja käsitykset.
Laaja harkinta	Lähentävä kokonaisvaltainen harkinta	Rajoja ylittävä. Laaja arviointi. Vallan käyttö. Ymmärrys asiakkaiden tilanteisiin.	Sosiaalityöntekijä voimaannuttavassa roolissa asiakkaan puolestapuhujana. Asiakkaita kohti lähentävä työorientaatio. Paternalismi. Omien inhimillisten voimavarojen ja tunteiden käyttö.
Laaja harkinta	Asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta	Sääntöjen taivuttaminen, tietojen piilottaminen, korostaminen, muuttaminen ja perusteiden lisääminen. Suuri autonomia. Eettisyys ja arvot yksilöllisissä tilanteissa.	Vallan käyttö. Kokemus toi varmuutta. Prosessin tehokkuus, mielivaltaisuus, asiakkaiden eriarvoistaminen. Subjektii-viset tekijät asiakkaiden mukaan ja omat tunteet vaikuttivat harkintaan.
Laaja harkinta	Epäilevä väärinkäytöksiä ehkäisevä harkinta	Epäily tarpeiden todenmukaisuudesta.	Provosoituminen, henkilökohtaiset mielipiteet. Valvova rooli. Resurssien jako tasapuolisesti

Harkinnan tyypit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne voivat olla päällekkäisiä ja limitäisiä, jotka esiintyvät samassa harkintaprosessissa. Korostan harkinnasta tiettyjä elementtejä niiden piirteiden tunnistamiseksi.

#### 4. 4 Tutkimusetiikka ja tutkijan positio

Kuvailevaa kirjallisuuskatsausta on kritisoitu sattumanvaraisuuden sekä subjektiivisuuden vuoksi. (Kangasniemi ym. 2013, 295.) Tutkielmani luotettavuuden osoittamiseksi olen kuvannut tutkielmani eri vaiheita, aineiston tiedon hankintaa, artikkeleiden valintaa ja analyysia mahdollisimman tarkasti. Huolelliseen tutkimukseen kuuluu lähdeviitteiden tarkka merkitseminen. Olen käyttänyt tutkielmassani vain lähteitä, jotka ovat luotettavia tieteellisen seulan käyneitä vertaisarvioituja kansainvälisiä ja kotimaisia lähteitä. Poistetun verkkolähteen vuoksi olen käyttänyt tekstissä toisen käden lähdetä, muutoin käyttämäni lähteet ovat alkuperäisiä. Perustelen sekundäärilähteen käyttämistä alkuperäislähteen puuttumisella, ja olen osoittanut lähteen toissijaisuuden selkeästi tekstissäni.

Tutkielmani yhtenä eettisenä tavoitteena on oikeudenmukaisuuden tavoittelu. Tunnistamalla harkinnan piileviä merkityksiä avautuu mahdollisuus vammaisuuden käsitteen ja vammaisten ihmisten oikeuksien tarkasteluun. Tutkielmani eettiseksi kysymyksiksi liittyy sekä yhteiskunnan vammaiskäsitys että oma käsitykseni tutkijana vammaisuudesta. Vammaisuuteen käsitteenä liittyy paljon stereotypioita, asenteita ja uskomuksia. Nykyhetkessä esiintyy esimerkiksi ableismia, jossa yksilön kyvyt ajatellaan jo ennakolta rajatuiksi. Vammaisten henkilöiden asemaan vaikuttaa yhteiskunnassa se, minkälaisen ihmiskuvan kautta vammaisuus ja vammaiset ihmiset ymmärretään (Haarni 2006). Tutkimuksessani tulee välttää leimavuutta ja negatiivisuutta ja olla lukitsematta vammaisuuden käsitettä tiettyyn muotoon. Tutkielmassa ei käsitellä tietyn tyyppisiä vammoja tai sairauksia vaan vammaisuus nähdään moninaisena ilman tarkennuksia. Mielestäni vammaisuuden käsittelyyn liittyy olennaisesti vallan tarkastelu, jossa keskiössä on paternalismin, oikeuksien sekä tasavertaisuuden elementtien tunnistaminen. Minun tulee tunnistaa omat asenteeni vammaisuutta kohtaan sekä ymmärtää oman kirjoitustapani merkitykset ja vaikutukset. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi käsitteiden käyttämistä.

Työskentelen vammaissosiaalityössä ja minulla on luonnollisesti oma tietopohja työstä. Pidän tutkielmassani tärkeänä tarkastella harkintaa avoimesti ilman, että olen muodostanut niistä omia ennakkoajatuksiani. Olen pohtinut sitä, rajaako oma näkemykseni aineistoa ja analyysia tietyn tyyppisille havainnoille. Sen vuoksi olen pyrkinyt lukemaan aineistoa erilaisilla ”silmälaseilla” eli näkökulmien avulla läpi ja pyrkinyt olemaan herkkä havaitsemileni ilmiöille. Pohdin tutkielmaprosessini alussa tulosten hätkähdyttävyyttä sekä sitä voinko tuoda asiat esille niin pelkistetysti, kuten ne olen artikkeleista poiminut ja analysoinut.

Tieteellinen työskenteleminen vaatii kuitenkin avointa asennetta ja ymmärrystä siitä, että asiat eivät ole välttämättä yleisten mielipiteiden väitteiden mukaisia. Toisten tuottaman tiedon toistaminen ei edistä omaa tieteenalaa. (Hurtig 2015.) Johanna Hurtigin (mt.) mukaan tärkeintä on uskallus ajatella ja tätä olen pyrkinyt noudattamaan.

## 5 KAVENTUNUT HARKINTA

### 5.1 Asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta

Harkintaan vaikuttaa arvioinnissa huomioitava tieto. Tutkimusartikkeleista tulee esille kaventuneesti toteutunut harkinta, jossa kaikkea olemassa olevaa tietoa ei selvitetty tai huomioitu päätöksenteon tueksi. Pelkästään työn muodolliseen prosessiin keskittyminen ilman kokonaisvaltaista arviointia saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa tehdään lain perimmäisen tarkoituksen suhteen ristiriitaisia päätöksiä. Kaavamaiset periaatepohjaiset päätökset saattavat syrjiä joitain vähemmistöryhmiä ja johtaa yksinkertaistetussa muodossaan erityistarpeiden vähättelyyn. Arvioinnin irrottaminen kokonaisuudesta voi näin tukea olemassa olevia sääntöjä ja kriteerejä, joiden pohjalta lopullinen päätös tehdään. (Carey & Prynallt-Jones 2018). Tulkintaoikeus mahdollistaa viranomaisten vallan käyttöä, jolloin he määrittelevät mikä on legitiimi tarve ja mikä ei (Olaison, Torres & Forssell 2018, 163). Muodollisiin prosesseihin keskittyminen ja tarpeiden lokerointi niiden mukaisesti kertoo työtä helpottavista ja yksinkertaistetuista rutiineista. Prosessiin pirstaloitunut avun tarve saattaa jättää tärkeitä asioita piiloon.

Harkintavaltaa saatetaan käyttää pyytämättä asiakkaalta tarvittavia lisätietoja, jolloin päätöksenteko yksinkertaistuu vähemmällä huomioon otettavalla tiedolla. Näin rajoitetaan arviointiin ja päätöksentekoon vaikuttavaa tietoa. Tehty arviointi ja kysymykset vaikuttavat harkinnan laatuun. Rasti ruutuun-tyyppisellä kyselyllä saatetaan siis jättää olennaisia asioita harkinnan ulkopuolelle, jolloin arviointi johtaa hajanaiseen näkemykseen tukitarpeista. Tätä menettelyä voidaan pitää strategiana, joka helpottaa päätöksentekoa ilman, että asiassa todella punnitaan asiasisältöä. (Järkestig Berggren, Melin Emilsson & Bergman 2021, 384, 390.) Lainsäädännössä ei varsinaisesti käsitellä sitä, miten tarpeiden arviointi tulee tehdä, joten todellinen tarve voi jäädä epäselväksi ja hankaloittaa oikeiden palvelujen löytämistä (Olaison ym. 2018, 162). Tietoteknologialla ja asiakasdokumentoinnilla on vaikutusta tiedon saatavuuteen ja harkinnan laatuun (Järkestig Berggren ym. 2021). Myös kollektiivisessa päätöksenteossa asiakkaan asian esityksen laatu on ratkaisevan tärkeää, jotta oikeat asiat osataan tuoda esille (Gevaert, Keinemans & Roose 2022, 382). Sosiaalityöntekijä voi käyttää valtaa valitessaan harkintaan vaikuttavien tietojen keräämistä. Standardoidut arviointilomakkeet takaavat yhdenvertaisen tietojen keräämisen, mutta pelkästään muodollisten lomakkeiden

täyttäminen ja vain tiettyjen asioiden esiin tuominen saattaa jättää olennaisia asioita huomioimatta yksilöllisissä tilanteissa.

Medikaalinen diskurssi vaikuttaa vammaissosiaalityöhön, koska sairauksista ja vammoista tulee olla lääketieteellinen näyttö. Medikaalinen diskurssi vaikuttaa siihen, että esimerkiksi lasten kohdalla lapsuuden muut osatekijät saatetaan jättää huomioimatta, kuten leikki ja ystävät (Carey & Prynallt-Jones 2018, 82). Arviointi voidaan keskittää pelkästään lääkärinlausuntoon. Tietoja keräävä viranomainen voi päättää tapaako hän asiakasta vai keskittääkö hän arvioinnin pelkästään saatujen dokumenttien, kuten lääkärinlausunnon pohjalta (Järkestig Berggren ym. 2021, 8). Toiminnanvajausta ja haittaa korostava tulkinta jättää huomioitta asiakkaan ympäristön ja olosuhteet. Vammaispalvelujen sosiaalityöntekijän vastuulla on kuitenkin määritellä asiakkaan vammaisuus tai vaikeavammaisuus. (Romakkaniemi ym. 2019, 182.) Lääkärinlausunnot yhdistettynä perustarpeiden arviointiin on korostanut medikaalista diskurssia sosiaalisten tarpeiden kustannuksella. Korkeimman oikeuden ennakkopäätösten ahkera käyttö yhdistettynä lääkärintodistuksiin nähdään heikentäneen vammaisten henkilöiden oikeuksia. Yksityiskohtainen arviointi yksilön toimintakyvystä nähdään kuitenkin sinällään edistävän objektiivista ja puolueetonta asiantuntemukseen perustuvaa amatillista harkintaa. (Hultman, Forinder, Fugl-Meyer & Pergert 2018, 910, 926.) Lääkärinlausunto on olennainen osa vammaisuuden ja toimintarajoitteiden arviointia, mutta ilman arjen konkreettisten tilanteiden ja ympäristön huomioimista se ei anna kokonaiskuvaa asiakkaan todellisesta tilanteesta. Vammaisuudessa ei huomioida tuolloin biopsykososiaalista ulottuvuutta.

Asiakkaan kesken oleva kuntoutus nähdään vammaispalveluissa eväävänä tekijänä palveluihin, koska palveluiden kriteerinä on vamman tai sairauden pitkäaikaisuus tai pysyvyys (VPL 380/1987 2 §, LSS Act 1993:387). Ulrika Järkestig Berggrenin, Ulla Melin Emilssonin ja Ann-Sofie Bergmanin artikkelissa (2021, 389) vakavan aivovaurion saaneen asiakkaan tilannetta ja avun tarvetta oli arvioinut lääkäri, fysioterapeutti sekä toimintaterapeutti. Lääkäri oli todennut, että lisäkuntoutuksen ei odoteta parantavan hänen tilannettaan. Silti sosiaalityöntekijä arvioi, että kuntoutuksen keinoja ei ollut kokeiltu vielä riittävästi, joten haittojen ei osoitettu olevan pysyviä. Kuntoutusta käytettiin perusteena legitimoida oma arvio ja asiakkaalta evättiin henkilökohtainen apu. (Mt.) Sosiaalityöntekijällä on mandaatti arvioida asiakkaan tilannetta, mutta on hyvä pohtia sen rajoja. Asiakkaan tilannetta voi odottaa parantuvan loputtomiin, jolloin asiakas ei saa tarvitsemaansa apua selviytyäkseen elämän



perusasioista. Harkinnan yhtenä ehtona on pidettävä myös inhimillisyyttä ja kohtuullisuutta eikä tarkastella yksipuolisesti pelkästään muodollisia myöntämis- ja hylkäämisperusteita.

Ruotsissa SSIA on kansallinen viranomais, joka vastaa sosiaalietuuksien hallinnoinnista. Työnjakoprosessi on muodostettu siten, että yksi virkamies kerää tiedot, kirjoittaa ehdotuksen päätöstä varten ja toinen vanhempi virkamies tekee päätöksen. Päätöksentekijä ei tapaa asiakasta ollenkaan. Arvioinnissa keskitytään enemmän arviointiprosessiin mitä tietojen keräämiseen asiakkaalta. Työtehtävien hajanaisuus arvioinnin ja päätöksenteon välillä edistää osaltaan työntekijöiden vieraantumista apua hakevan kansalaisen seurauksista sekä tietoisuutta eettisestä ammatillisesta vastuustaan. (Järkestig Berggren ym. 2021.) Sosiaalityöntekijät iäkkäiden palveluissa erottivat työstään yhteistyössä tehtävän arvioinnin, jonka tarkoituksena on löytää ongelmiin sopiva ratkaisu sekä byrokraattisen työn, joka nojautuu institutionaaliseen rooliin (Olaison ym. 2018, 159). Yhtäältä harkinta pirstoutuu itsevastuun diskurssissa, jossa työntekijä katsoo, että asiakkaan ongelma on hänen itsensä ratkaistavissa. Asiakkaan tilannetta voidaan katsoa yksioikoisesti haetun palvelun kannalta eikä siinä huomioida kokonaisvaltaista tilannetta. (Møller 2016, 11.) Edellä oleva kuvaus kertoo byrokraattisesta työstä, jossa tavoitteena on katsoa kapeakatseisesti asiakkaan tilannetta palvelun määrittelyjen faktojen valossa, ilman ihmissuhteisiin kuuluvien ongelmien kohtaamista.

Toimintakyky ja arvioinnin kriteerit voidaan pirstaloida niin, että se häivyttää asiakkaan kokonaistilannetta ja kaventaa harkintaa. Asiakkaan toimintakykyä saatetaan pilkkoa osiin perustarpeiden ja muiden tarpeiden välillä esimerkiksi ruokailun, pukeutumisen ja peseytymisen osalta. Esimerkiksi ruoan vieminen haarukalla suuhun nähdään perustarpeena, mutta muut osat kuten kaupassa käynti, ruoan laitto ja pilkkominen nähdään ”muuna tarpeena”. Jos asiakas saa ruoan suuhun, ruokailua ei lasketa henkilökohtaisen avun tuntimäärään. Vaikka ruokailutilanne vaatii valvontaa tukehtumisen vaaran vuoksi, ruokailu katsottiin muuksi kuin perustarpeeksi. (Järkestig Berggren ym. 2021, 9.) Myös Lill Hultmanin, Ulla Forinderin, Kerstin Fugl-Meyerin ja Pernilla Pergertin (2018, 919) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät totesivat, että perustarpeiden arviointi ja käsitys siitä mikä lasketaan perustason toiminnoiksi, on muuttunut rajoittuneemmaksi. Syynä pidettiin ennakkopäätösten lisääntyneitä käyttöä, eli harkinnan oikeudellistumista. Näen perustarpeiden pilkkomisessa prosessinomaisen järjestelmälähtöisen toimintatavan, jossa on vaarana sokeutua asiakkaan arjen todellisesta toimintakyvystä ja itsenäisestä selviytymisestä.

Harkinnan voidaan nähdä pirstoutuvan myös tilanteessa, jossa asiakas kategorisoidaan tiettyyn ryhmään ja vastuu palveluiden järjestämisestä voidaan siirtää toisaalle. Jos asiakas on vammainen henkilö, esimerkiksi perhetyön on nähty olevan haluton tarjoamaan tukea, koska kaikki perheen ongelmat liitetään yhden perheenjäsenen vammaisuuteen. (Hultman ym. 2018, 916.) Tämä kertoo kaventuneesta vammaiskäsityksestä ja ableismista, jonka ajattelumallissa asiakkaan identiteettiä hallitsee pelkästään vammaisuus eikä elämän osa-alueita nähdä osana normaalia elämäntilannetta. Vastuuta voidaan siirtää suoraan muille, mikäli asiakas irrotetaan ongelmastaan ja kategorisoidaan johonkin tiettyyn ryhmään. Anna Dunérin ja Monica Nordströmin (2006, 441) tutkimuksessa päätös, joka vaati asiakkaan tilanteen seuranta- ja arviointia, siirrettiin iäkkäiden palvelussa resurssien puutteen vuoksi terveydenhuollolle tai sukulaisille. Siirtämällä hallinnan muille, päätöksentekijät luopuvat osasta ammatillisesta vastuustaan. Rajapinnat eri toimijoiden kesken, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ja esimerkiksi mielenterveyden välillä koetaan usein häilyviksi (Romakkaniemi ym. 2019, 187). Tämä saattaa johtaa vaikeuksiin asiakkaan palvelujen kohtaamisen ja yhteensovittamisen kanssa. Vastuunjaon kanssa kamppailu sisältää harkintavallan rajojen asettamisen, jolloin täytyy sopeutua ylhäältä alaspäin toteutuviin määritelmiin. Määritelmillä viitataan lain tulkintaan tai ohjeiden standardisoituun käyttöön. Sosiaalityöntekijät voivat ilmoittaa asiakkaalle tai läheisille, että heillä on rajoitettu valta vaikuttaa päätösten lopputulokseen. Harkinnan perusteella vastuuta voitiin siirtää lasten osalta vanhempien vastuuksi. (Hultman ym. 2018, 915, 916, 923.) Vaikeita päätöksiä voidaan perustella ja oikeuttaa siirtämällä vastuuta itsestä pois päin.

Marie Østergaard Møllerin (2016) tutkimuksessa jaoteltiin stereotyyppisesti tarpeiden mukaisesti pehmeät ja kovat arviointityökalut tilanteiden selvittämiseksi. Kovaa menetelmää käytettiin asiakkaille, joiden tilanteiden ja diagnoosien ei katsottu mahdollistavan myönteistä päätöstä ja pehmeää tapaa asiakkaille, joille ne katsottiin mahdollistavan. Työkalut olivat samanlaisia, mutta niitä käytettiin eri tavoin. Kovan menetelmän avulla kyseenalaistettiin asiakkaan väitteitä tarpeesta ja pehmeän menetelmän avulla dokumentoitiin suoraan perusteluja myönteiseen päätökseen. Onkin pohdittava vaikuttaako ammatilliseen harkintaan ja päätökseen suoraan asiakkaiden ominaisuudet ja diagnoosit ja rajaavatko ne lähtökohtaisesti kokonaisvaltaisen ja objektiivisen tarvearvioinnin tekemistä. (Mt.) Arvioinnin suorittamiseen vaikuttavat paineet aikatauluista ja paperitöistä. Työssä tarvitaan luottamista omiin vaistoihin ja uskomuksiin siitä mikä on merkityksellistä. (Carey & Prynall-Jones 2018, 80.) Erilaiset menetelmät ja toimintatavat tiedon keräämisessä muotoutuvat

organisaatiokohtaisesti ja niihin vaikuttavat työn mahdollistamat resurssit. Samanlaisten työkalujen käyttö eri tavoilla ja erilaisiin asioihin keskittyminen kertovat kokemukseen liittyvästä ammattitaidosta, yhtäältä ne voivat lokeroida asiakkaita jo oman kokemuksen perusteella etukäteen pirstaloituneiden harkintaan vaikuttavia tekijöitä.

Henkilökohtaisen avun päätöstä ei aina perusteltu asianmukaisesti siten, että tapauksesta kerätyt tiedot liitettiin lain vaatimukseen. Tietoa tarpeesta ei kerätty vaan oletuksena oli tietty aika tiettyyn asiaan, kuten henkilökohtainen apu lapsen harrastukseen. (Järkestig Berggren ym. 2021, 388.) Asiakkaiden tilannetta ei selvitetty kokonaisuudessaan vaan harkinta pirstaloitiin pelkästään palvelun näkökulmaan. Päätöksentekijät saattoivat käyttää suoraan muodollisia kelpoisuusehtoja hakemuksen hylkäykseen, mikäli he eivät olleet vakuuttuneita asiakkaan tarpeista eikä heillä ollut tarpeeksi argumentteja tukeakseen myönteistä päätöstä. (Jörg, Boeije & Schrijvers 2005; Dunér & Nordström 2006, 434). Päätöksen perusteluissa oli näkyvissä kuntakohtaisia linjauksia, jolloin lain hengen tulkintaa rajoitetaan periaatepäätöksillä, koskien esimerkiksi omaisten toimimista henkilökohtaisena avustajana. Vammaispalvelulain 8 d § mukaan läheinen voi toimia henkilökohtaisena apuna erityisen painavasta syystä. (Romakkaniemi, Martin & Lappalainen 2019, 185.) Tilanne on ristiriidassa lain kanssa, mikäli perusteita ei voida esittää vaan viitataan suoraan linjauksiin. Pelkästään muodollisiin kriteereihin viittaaminen kertoo pirstaloituneesta harkinnasta. Mikäli päätöstä ei perustella tosiasialliseen tilanteeseen perustuen, sosiaalityöntekijät käyttävät valtaa, jossa tarpeet määritellään ulkoapäin. Mikäli selontekoa yksilöllisestä päätöksestä ei tehdä, asiakkaan oikeusturva ei toteudu ilman tosiasiallista tietoa päätökseen johtaneista syistä.

Pirstaloituneessa harkinnassa tulee näkyväksi organisaatiotekijöihin liittyvä harkinta ja medikaalinen diskurssi, ja harkinnan käyttö antaa viitteitä eettisen harkinnan puutteesta. Organisaatiotekijöihin liittyvässä harkinnassa päätökset perustuvat lainsäädäntöön, mutta sen tulkinnassa ja soveltamisessa on eroja ja erilaisia toimintamalleja. Kyseessä on järjestelmälähtöinen toiminta, jossa asiakkaan oikeudet saatetaan ohittaa kapeakatseisuudessa ja osiin pilkotuissa prosesseissa. Pirstaloitunut harkinta vaikuttaa työhön vieraannuttavasti, jossa asiakkaiden todellisia tilanteita ei katsota kokonaisvaltaisesti. Harkinnan tyyppi on ristiriidassa sosiaalityön ammatillisten tavoitteiden kanssa, jossa tarkoituksena on vaikuttaa asiakkaan elämää parantavasti. Pirstaloituneessa harkinnassa sosiaalityön byrokraattinen puoli tulee näkyväksi, mutta yhtäältä korostaa ammattitaitoa, jossa tarvitaan luottamista omiin vaistoihin ymmärtää tilanteita ja poimia ja valikoida merkityksellistä tietoa päätöksentekoa varten. Haasteena on todellisten tilanteiden ja säännösten kohtaaminen ja sosiaalityöntekijän

selontekovelvollisuuden toteutuminen. Pirstaloituneessa harkinnassa on viitteitä säännön-  
mukaisesta harkinnasta ja kategorisoivasta harkinnasta.

## 5.2 Etäännyttävä säännönmukainen harkinta

Oikeudenmukaisuutta päätöksenteossa voidaan arvioida joko menettelytapojen kautta tai lopputuloksena (Evans 2013). Sosiaalityön harkintaan liittyy tiettyjen sääntöjen ja reunaeh-  
tojen noudattaminen. Säännöt suosivat menettelyllistä oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa  
(Gevaert ym. 2022, 391; Evans 2013, 748). Sääntöjen avulla voidaan myös rajoittaa suosi-  
mista ja etuuskohtelua (Evans 2013, 748). Yhtäältä päätösten perustuessa yhteisiin toimin-  
tatapeihin, voi olla vaikeaa kohdata asiakkaan yksilölliset tarpeet (Dunér & Nordström 2006,  
440). Kriteereillä ja menettelytavoilla voi olla lieventävä vaikutus työntekijöiden moraalisiin  
jännitteisiin sekä ahdistukseen. Ristiriitaisissa tilanteissa etäisyyden ottaminen asiakkaan ti-  
lanteesta voi mahdollistaa alkuperäisen tiedon aktiivisen tulkinnan ja yhdistämisen lakisää-  
teisten määräysten kanssa. Sääntöjen mukaisessa harkinnassa kuitenkin on riskinä, että pää-  
töksenteosta tulee vain neutraali ja tekninen asia. (Gevaert ym. 2022, 391, 387.) Vähemmän  
kokemusta omaavat työntekijät ilmaisevat useammin, että heillä ei ole vaikutusmahdollii-  
suuksia harkintaan. He ovat pohtineet useammin sitä, että saako ja millä tavalla he voivat  
muokata ammatillista rooliaan. (Olaison ym. 2018, 160.) Säännöillä voidaan toteuttaa yh-  
denmukaista ja tasapuolista kohtelua ja tuoda kuormittavaan sosiaalityöhön selkeyttä.

Erilaisten muuttuvien ohjeiden mukaan toimiminen tuo väistämättä haasteita sen lisäksi, että  
vammaisuuksien käsite itsessään on moninainen ja usein myös palveluiden kriteereihin sidot-  
tua. Tutkimusartikkelissa sosiaalityöntekijöille toi jännitteitä sääntöjen muuttuminen, jota  
tapahtui esimerkiksi uusien ennakkopäätösten myötä. Jännitteet muodostuivat muuttuvasta  
harkintaprosessista, joka vaati ymmärrystä lain tavoitteista ja niiden suhteesta aiempiin oh-  
jeisiin ja tehtyihin päätöksiin. Ammatillisen rehellisyyden säilyttäminen kertoo tavasta, jolla  
pyrittiin tasapainoilemaan muuttuvissa rakenteellisissa olosuhteissa. Eettisiä uskomuksia  
vastaan toimiminen ja omia päätöksiä kyseenalaistaessa toiminta viittaa ammatillista rehel-  
lisyyttä vaarantavana. Jos käytännön työtä ei pystytä sovittamaan omien eettisten arvojen  
mukaisesti, tilanteet koettiin stressaavina. (Hultman ym. 2018, 924.) Edellä kuvattu tasapai-  
noilu muuttuvissa tilanteissa kertoo mielestäni harkinnan ydintehtävästä ja sosiaalityön

haastavasta toimintaympäristöstä. Oikeudellinen harkinta ja oikeudenmukainen toiminta yhdenvertaisuuden toteutumiseksi linjausten myötä koetaan yksilöllisten tilanteiden ja sosiaalityön eettisten arvojen kanssa ristiriitaisiksi.

Sääntöihin ja määräyksiin viittaaminen siirtää vastuuta päätöksen lopputuloksesta yksittäisestä työntekijästä laajemmalle kuten yhteiskunnalle tai organisaatorakenteille. Harkintaa käyttävät työntekijät väittävät nojautuvansa paikallisiin tai keskitettyihin ohjeisiin, jotka usein perustuvat korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten tulkintaan. Sosiaalityöntekijät kertoivat, että jos ohjeistuksista poiketaan ne tulisi vahvistaa ylemmällä tasolla. Sosiaalityöntekijät kokevat hyvänä oikeuskäytäntöön nojaamiseen, koska muutoin työn tekeminen koetaan vaikeana. Esimerkiksi vaikeana koetun vanhemman vastuun ja henkilökoh-taisen avun tarpeen rajaaminen saa tukea oikeuden ennakkopäätöksistä. Sosiaalityöntekijät eivät kokeneet asiakseen kyseenalaistaa tuomioistuinten tai paikallispoliitikkojen tulkintaa laista ja kunnallisista ohjeista. (Hultman ym. 2018, 917, 919, 922.) Asiakkaiden tulee sopeutua organisatorisiin sääntöihin sen sijaan, että tilannetta arvioitaisiin asiakaslähtöisesti. Asiakkaista pois-päin siirtyminen ja sääntöjen taakse piiloutuminen nähdään myös selviytymiseksi työoloissa. Silloin ei tarvitse taivuttaa sääntöjä asiakkaan hyväksi. (Møller 2016, 9.) Harkinnan oikeutusta voidaan perustella syyttämällä yhteiskunnan tai organisaation rakenteita. Harkintaa käyttävät sosiaalityöntekijät voivat ilmaista oman vastuunsa arvioinnin tekemisestä, mutta kertomalla harkinnan pohjautuvan oikeuskäytäntöön ja ohjeisiin ja määräyksiin. (Hultman ym. 2018, 922.) Tämän tyyppistä harkintaa ohjaa ylhäältä alas kulkeva komentoketju, jossa työtehtävät koetaan selkeiksi ja sen myötä oma rooli turvalliseksi. Harkinta pohjautuu selkeään kaavamaiseen toimintaan, jossa vastuu siirretään ylemmälle taholle.

Hakemukset voidaan hylätä, mikäli asiakkaat haluavat tietyllä tavalla suunniteltua palvelua. Hylkääminen perustuu siihen, että he eivät mukaudu sovellettaviin ohjeisiin ja tarjottavien palvelujen valikoimaan. Lainsäädäntö tarjoaa osin tukea tälle lähestymistavalle. Laki takaa vain sen, että henkilön tulee saada tarpeitaan vastaava apu, mutta ei aina muotoa, jossa apu tulee antaa. Laissa tosin todetaan myös, että apu on suunniteltava yhdessä asiakkaan kanssa. (Dunér & Nordström 2006, 434.) Suuri huolenaihe on, että hakijan ainutlaatuisia tilannetta ei oteta huomioon ja kielteisen päätöksen seurauksia ei huomioida harkinnassa. (Järkestig Berggren ym. 2021, 390). Ohjeiden ja tarjottavien palvelujen tiukka noudattaminen osoittaa siirtymistä sosiaalityön ammattitaidosta organisaation ammattimaisuuteen, jolloin yksittäisillä sosiaalityöntekijöillä ei ole riittäviä työkaluja tarjota riittävää tukea palvelujen

käyttäjille. Ammattilaisten on pyrittävä lisäämään eettistä osaamista päätöksenteon tueksi. (Hultman ym. 2018, 928.) Säännönmukaisessa harkinnassa on nähtävissä sosiaalityöntekijän omaan asiantuntijuuteen pohjautuvan harkinnan sekä vallan puute.

Alankomaissa sähköskoottereiden tarvearvioinnissa on erotettu arviointiprosessi muita pitkäaikaisia palveluja arvioivista työntekijöistä siten, että arvion tekeville ei synny varsinaista asiakas-palveluntarjoaja -suhdetta. Tavoitteena on toimia portinvartijoina, jossa arviointi tehdään mahdollisimman objektiivisesti. Kelpoisuuskriteerit määritellään etukäteen ja asiakkaat ovat prosessissa melko anonyymeja. Kyseessä on byrokraattinen prosessi. Menetteilyssä pyritään etäännyttämään työntekijöitä säännöillä, ja keskittymään harkinnassa vain virallisten kelpoisuusehtojen arviointiin. Työntekijöiden pohdinnat olivat kuitenkin ristiriitaisia kelpoisuusehtojen ja asiakkaan edun toteuttamisen suhteen. Arvioinnin aikana asiakkaat menettävät anonyymiytensä ja heidän vaikeutensa tulevat esille. Asiakkailta oli monenlaisia vaikeuksia, joiden suhteen tuli selvittää onko haettu palvelu oikea ratkaisu. (Jörg ym. 2005.) Byrokraattisessa harkinnassa kerätään tosiasioita ja todisteita sekä objektivoidaan päätöksen tekemistä sen sijaan, että tukeuduttaisiin yksilöllisiin arvioihin. Nämä kerätyt tiedot ovat strukturoiduilla arviointivälineillä saatua tietoa, ennakkopäätösten hyödyntämistä, lääketieteellisten todistusten keräämistä ja vääristyneiden väitteiden paljastamista. Nämä ovat byrokraattisen lähestymistavan strategioita, joilla pyritään säilyttämään ammatillinen rehellisyys. (Hultman ym. 2018, 917.) Säännönmukaista harkintaa haastavat erilaiset sanalliset tulkinnat lainsäädännössä, kuten ”kohtuullinen elintaso”. On pohdittava mikä on missäkin tilanteessa kohtuullista ja ovatko asiakkaan tarpeet riittävän perusteltuja. (Olaison ym. 2018, 160.) Byrokraattisten sääntöjen noudattaminen haastaa ammatillista autonomiaa ja saattaa aiheuttaa rooliristiriitoja (Jörg ym. 2005, 826).

Sääntöjä pidetään arvokkaina, koska ne takaavat johdonmukaisuuden ja oikeudenmukaisen kohtelun palvelun käyttäjille. Sääntöjä noudattavien nähdään osoittavan ammatillista sitoumusta oikeudenmukaisuuteen ja asiakkaiden oikeuksiin. Sääntöjä noudattavat eivät kuitenkaan toimineet kritiikittöminä, vaan he tunsivat vastuuta toimia muutosten puolesta puhujina. Työntekijöiden sääntöjen rikkominen organisaatiossa saatetaan nähdä luottamuksen rikkomisena ja kaaoksen luomisena yhtenäisessä työskentelyssä. Kokemattomimmat työntekijät noudattavat sääntöjä todennäköisimmin mitä kokeneemmat kollegat. Myös muodollisiin sääntöihin sitoutuneille tuli tilanteita eteen, joissa sääntöjä tulisi soveltaa joustavammin, mutta he kokivat joustavuuden osana omaa harkintaansa. Ammatilliselle arvioinnille oli säännöistä huolimatta myös tilaa. (Evans 2013, 748–749, 753, 755.) Säännönmukaisesta

toiminnasta huolimatta sosiaalipolitiikka usein edellyttää, että sosiaalityöntekijöiden tulee valita asiakkaiden välillä myöntäessään palveluja. Tämä voi johtaa subjektiivisiin arvioihin ja epätasa-arvoiseen kohteluun. (Jörg ym. 2005, 840.) Sääntöjen ja vapaan harkinnan välisen jännitteen välillä on nähtävissä myös työyhteisön yhteisten sopimusten ja kokemuksen vaikutus harkintaan ja työyhteisöön.

Tiukka sääntöjen noudattaminen voi aiheuttaa moraalisia ristiriitoja. Vaikka sosiaalityöntekijät ovat tietoisia päätösten kielteisistä seurauksista he kokivat, etteivät he voi päättää toisin. Tämän voi tulkita niin, että työntekijät ovat sisäistäneet ymmärryksen siitä, mikä on sopiva suoritus suhteessa työympäristöönsä, ja mukauttanut harkintaansa sen mukaisesti. Ruotsi on ratifioinut lapsen oikeuksien yleissopimuksen, mutta työntekijät eivät hyödyntäneet sopimusta vammaisten lasten suojelemiseksi. Palvelujen leikkaaminen ja sääntöjen noudattaminen niiden puitteissa herätti työntekijöissä eettisiä kysymyksiä sosiaalityön käytännöistä ja pitkäaikaisista seurauksista. (Hultman ym. 2018, 925.) Liian rajoittavien sääntöjen keskellä työskentely nähdään mahdottomaksi (Evans 2013). Anna Olaisonin, Sandra Torresin ja Emilia Forssellin (2018, 159) tutkimuksessa hoitopäällikkö totesi, että ohjeistuksien, esimiehen ja budjetin määrittellessä päätöksentekoprosessia, heillä ei ole mahdollisuuksia tehdä varsinaista sosiaalityötä. Rajoituksia ei nähty osana sosiaalityötä vaan byrokratia määritteli heidän työskentelyään. Harkinta voidaan kokea puolen valitsemisena, jossa vastakkain ovat organisaation intressit ja asiakkaan etu. Päätöksentekijät voivat kokea olevansa yksin ja pitävät vastuuta taakkana. Oman roolin omaksuminen ristiriitaisissa tilanteissa voi olla vaikeaa. (Mt. 160.) Tarpeen ja palvelujen kohtaamattomuus aiheuttaa sosiaalityöntekijöissä turhautumista (Jörg ym. 2005, 838). Vastakkainasettelut organisaatiokeskeisen harkinnan ja asiakkaan edun välillä haastaa ammattietiikka ja vaikuttaa työntekijöiden työn kuormitukseen ja työssä jaksamiseen.

Säännönmukainen harkinta vaikuttaa etäännyttävästi asiakkaisiin, mutta helpottaa työn tekemistä. Paradoksaalisesti laajempi kirjo sääntöjä voi luoda kuitenkin epävarmuutta ja tilaa tulkinnalle ja valinnoille. (Evans 2013, 743.) Tämä harkinnan tyyppi vaikuttaa etäännyttävän asiakkaiden todellisista tilanteista sekä sosiaalityön profession eetoksesta, jossa tehtävänä on toimia heikoimpien puolustajana. Säännönmukainen harkinta etäännyttää ammatillisista eettisistä sitoumuksista. Tämä saattaa aiheuttaa sosiaalityöntekijöissä ammatillisia rooliristiriitoja. Yhtäältä sääntöjen noudattaminen voi helpottaa työn kuormitusta siirtämällä vastuuta pois. Sääntöjä noudattava harkinta takaa oikeudenmukaiset, puolueettomat ja tasa-arvoiset menettelytavat, mutta ei välttämättä takaa lopulta oikeudenmukaista lopputulosta,

mikäli sääntöjen noudattamisessa ei huomioida erilaisia yksilöllisiä tilanteita. Harkinta viittaa oikeudellisen ja organisatoriseen harkinnan tietopohjaan, jossa eettinen harkinta ja asiantuntijuuteen pohjautuva harkinta on pienemmässä roolissa. Säännönmukaisessa harkinnassa esiin tulee työntekijän oma kuormitus vastuunkantajana, jossa roolit ovat epäselviä ja ammattietiikka on vastakkainasettelussa yleisten sääntöjen ja ohjeistuksien sekä myös mahdollisesti yhteisesti kollegiaalisesti sovittujen sitoumusten kanssa.

### 5.3 Kategorisoiva näennäinen harkinta

Aineiston perusteella harkintaan vaikuttavat työntekijöiden oletukset ja käsitykset. Suoraan asiakkaille maksettavat tukimaksut mahdollistavat omien palvelujen valintamahdollisuuden. Menettelyn tavoitteena on yksilöllistää palvelupolkuja ja tarjota vammaisille henkilöille samanlaiset mahdollisuudet mitä muillekin. Työtä tehdään kuitenkin hyvin tiukkojen rajoitusten ja laajan harkintavallan risteyksessä. Rajoitukset johtuvat vallitsevasta strukturoidusta palvelutarjonnasta, joka tarjoaa hienovaraisia tukiratkaisuja vammaisille ihmisille. Palvelutarjonta on kuitenkin melko staattinen ja vaikeasti mukautettava uusiin esiin nouseviin ja erilaisiin tarpeisiin. Näin ollen se ei välttämättä vastaa yksilökeskeisesti olosuhteisiin, jolloin henkilökohtaistaminen kaventuu palvelujen siiloutumisen logiikkaan, jossa annetaan hyvin vähän suunnittelumahdollisuuksia sekä sosiaalityöntekijälle että asiakkaalle. (Pozzoli 2022, 408.) Sosiaalityöntekijät pyrkivät tukeutumaan tuttuihin palvelujen tarjoamisen malleihin, vaikka heille tarjoutuukin mahdollisuus suorien tukimaksujen maksamiseen (Ellis 2007, 418). Ilmiössä voidaan nähdä harkinnan kaventuvan harkinnaksi, jossa vähennetään sosiaalityöntekijän harkintaa valmiilla palvelukonsepteilla. Tavoite ei vastaa harkinnan tavoitetta, joka on asiakkaan tarpeita vastaava palvelu, joten harkinnan voidaan katsoa olevan näennäistä.

Iäkkäämpien hakijoiden arvioinnissa oletettiin heidän olevan riippuvaisia palveluista, eikä heidän odotettu selviytyvän suorien tukimaksujen vaihtoehdosta palvelujen sijaan. Tämä vahvisti medikaalisen mallin mukaista ajattelua, jossa iäkkäämpien oletettiin olevan hauraita ja tarvitsevan hoitoa ja suojelua. Iäkkäämpien oletettiin myös olevan tyytyväisempiä olemassa oleviin palveluihin eikä kaipaavan omatoimisuutta tukevia palveluja. Asiakkaiden palvelujen harkintaan liitettiin myös luokka ja etnisuus, jolloin asiakas nähtiin taustaltaan



”oikeanlaisena tai vääränlaisena” suoriin tukimaksuihin. Muun muassa internetin käytön mahdollisuudet liitettiin luokkakeskusteluun, jossa kaikkien ei nähty omistavan tai osaavan tietokoneen käyttöä. Etnisyyden osalta nähtiin kulttuurinen tai uskonnollinen tarve, jota ei voida täyttää yleisissä palveluissa. Suorien tukimaksujen tarkoituksena on laajentaa asiakkaiden itsemääräämisoikeutta, mutta jo arviointivaiheessa tehtiin päätös sopivuudesta edellä mainittujen seikkojen perusteella. Näillä menettelyillä luotiin stereotyyppioita sekä erotettiin ansaitsevat ja ansaitsemattomat. Näillä keinoilla työntekijöiden oli helpompi rutinisoida työtään silloin, kun työn tekemisen resurssit olivat haastavia. (Ellis 2007.) Erilaiset kategorisoinnit rajaavat asiakkaita palvelujen piiristä ennen kuin tilannetta on arvioitu. Tämä viittaa vammaisten henkilöiden kohdalla ableismiin ja lääketieteelliseen malliin, jossa vammaisten henkilöiden kykyjä aliarvioidaan ja rajataan heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskuntaan.

Vammaisten henkilöiden kohdalla ennakkoluulot voivat vaikuttaa arvioinnin tekemiseen, jolloin yksilölliset ominaisuudet häivytetään ja asiakkaita yhtenäistetään persoonan ja identiteetin suhteen diagnoosin mukaan (Carey & Prynall-Jones 2018, 80). Vaikka päätösten pitää perustua yksilöllisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin, ne perustuvat usein yleisiin arviointikriteereihin, joissa otetaan huomioon ”normaali kehitys” ja ”vanhempainvastuu”. Erilaiset luokittelut voivat johtaa myös vastuun siirtämiseen muilta viranomaisilta vammaissosiaalityöhön, vaikka asiakkaan todellinen tilanne vaatisi myös muita palveluja ja mahdollisesti myös perheen muille jäsenille. Ruotsissa kahden organisaation myöntäessä palveluja, resurssipulan takia hakemuksia haluttiin osoittaa vakuutuslaitokselle tai valtiolle kunnan sijaan, jolloin kunta siirsi vastuuta itseltään pois. (Hultman ym. 2018, 916, 918.) Ulrika Järkestig Berggrenin, Ulla Melin Emilssonin ja Ann-Sofie Bergmanin (2021) tutkimuksessa henkilökohtaisen avun jatkopäätöstä arvioitaessa ei uutta tietoa kerätty ollenkaan vaan päätöksen pohjana käytettiin oletettua tietoa asiakkaan tarpeesta. Tämän seurauksena tuntimäärää vähennettiin edellisestä päätöksestä, ja koska Ruotsissa valtion rahoittaman henkilökohtaisen avun saamisen ehtona on vähintään 20 tunnin tarve viikossa, asiakkuus siirtyi kunnalliseen organisaatioon. Edellä kuvatut toimintatavat viittaavat organisatorisiin menettelyihin, jossa asiakkaan tilannetta määrittelee myös etukäteen määritellyt arviointikriteereiden luokittelut, jotka mahdollistavat vastuun siirtämisen toisalle. Vammaisuus nähdään ensisijaisesti asiakkaan identiteettinä ja asiakkaan tilannetta määritteleväksi tekijäksi.

Kun työntekijät nojaavat hallinnollisiin perusteluihin arvioita tehdessään, asiakkaita jaotellaan stereotyyppien suhteen jo ennen, kun kykyjä on edes arvioitu. Tämä kertoo

kavennetusta harkinnasta, jolloin asiakkaiden kohdalla katsotaan, etteivät he täytä avun edellytyksiä. Työntekijöiden nähdään olevan vastuullisempia järjestelmälle mitä tutkimaan asiakkaan todellista tilannetta, jolloin sosiaalityöntekijä voidaan tulkita identifioituvan enemmän ammatillisen organisaation osana olemiseen kuin ammattihenkilön rooliin. Työntekijät kokevat itse olevansa silloin portinvartijan roolissa. (Møller 2016, 8–9, 13.) Ruotsissa iäkkäiden palvelujen työntekijät saattoivat hylätä apua koskevan kyselyn niin ettei virallista hakemusta tehdä, vaikka heidän tulisi lain mukaan otettava kaikki vastaan ja arvioitava tiedustelut ja hakemukset. He hylkäsivät kyselyt organisaation mukaisesti ilmoittamalla valikoivasti sovellettavista ohjeista tai moraalisella tasolla vertaamalla hakijoita toisiinsa resursien oikeudenmukaisen jakamisen vuoksi. Hoitopäälliköt antoivat hakijoiden ymmärtää, että heidän tarpeensa eivät riitä palvelun saamiseen. Apua pyytävät iäkkäät saatetaan käännättää saman tien pois, jos heidän avuntarpeensa eivät kuulu sovellettavien ohjeiden piiriin. Sen vuoksi osa iäkkäistä jättää hakematta palvelua tai valittamatta päätöksestä. (Dunér & Nordström 2006, 433–434.) Harkinnan voidaan katsoa olevan näennäistä, kun päätökset on tehty jo ennakkoon ilman harkintaprosessia. Päätöksentekijät käyttävät valtaa jakamalla asiakkaat etukäteen ansaitseviin ja ansaitsemattomiin.

Riippumattomuus on yksi vammaisille henkilöille ja iäkkäille tarjottavien sosiaalipalvelujen tavoitteista. Tarve priorisoitiin kuitenkin sen mukaan, puhuttiinko sen yhteydessä nuoresta henkilöstä vai iäkkästä. Iäkkään kohdalla riippumattomuus ei saanut yhtä voimakasta painotusta harkinnassa. (Jörg ym. 2005, 838–839.) Stereotypiat syrjäyttävät aina asiakkaan yksilöllisen kokemuksen ja yksilöllisen arvioinnin. Kategorisointia kuitenkin myös tarvitaan erilaisten palvelujen yhteensovittamiseksi. Esimerkiksi nuori ja vanhus ovat jo luokiteltuna eri kategorioihin. (Møller 2016, 3, 17). Yhdenvertaisuuden määrittely sisältää pohdintaa yhdenvertaisuudesta suhteessa muihin kuntalaisiin ja muihin asiakkaisiin. Tämä näyttäytyy konkreettisesti päätösten linjauksina. (Romakkaniemi ym. 2019, 187.) Päätösten linjaukset yhdenmukaistavat asiakkaiden ominaisuuksia ja tilanteita vertailun vuoksi. Tämä johtaa ominaisuuksien kategorisointiin. Kategorisointia kuitenkin tarvitaan oikeiden palvelujen kohdentamiseksi sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi.

Näennäinen kategorisoiva harkinta viittaa järjestelmälähtöiseen harkintaan, jossa asiakkaita sovitetaan organisaation määrittelemiin kriteereihin ja hallinnollisiin luokituksiin huomioimatta asiakkaan kokemuksellisuutta ja yksilöllisiä tekijöitä. Eettinen harkinta näyttäytyy pelkästään oikeuden vertailuna muihin asiakkaisiin. Näennäisessä kategorisoivassa harkinnassa vammaisuus ja vammaisten ihmisten tarpeet ovat etukäteen määriteltyjä. Harkintaan

vaikuttavat työntekijöiden oletukset ja käsitykset, joten työntekijän vammaiskäsityksellä on suuri rooli. Näennäisessä kategorisoivassa harkinnassa on viitteitä pirstaloituneesta harkinnasta sekä säännönmukaisesta harkinnasta.

## 6 LAAJA HARKINTA

### 6.1 Lähentävä kokonaisvaltainen harkinta

Sosiaalityön ammattilaisen rooli voidaan nähdä asiakkaan puolestapuhujana, jolloin asiakkaita kuunnellaan ja heidän toiveitaan tulkitaan. Tämä voidaan nähdä myös voimaannuttavana roolina, jolloin palveluja tarjotaan tarpeen mukaisesti pyydetyn lisäksi. Tarvearvioinnissa ja harkintaprosessissa tulee näkyväksi laajempi katsantokanta, jossa asiakkaan tilannetta arvioidaan alkuperäistä haettua palvelua laajemmin. Palvelun ja tarpeen kohtaamattomuudessa pohditaan silloin muita ratkaisuja. Asiakkaiden voimaantuminen nähdään osana työntekijöiden vastuuta. Tarvearvioijat näkevät itsensä tällöin ensisijaisesti asiakkaan elämänlaatua edistävänä tahona. (Jörg ym. 2005; Møller 2016.) Asiakkaan avun tarpeet nähdään ja huomioidaan vaikka palveluja on vaikea sovittaa toiveiden mukaisesti (Dunér & Nordström 2006, 437). Työpaineet ja vähäiset resurssit saattavat kuitenkin rajoittaa kykyä työskennellä ammatillisten arvojen mukaisesti (Evans 2013, 751). Marjo Romakkaniemen, Marjatta Martinin ja Tiina Lappalaisen (2019) tutkimusartikkelissa normiperustainen harkintakehys sisälsi keskustelua asiakkaan yksilöllisistä tilanteista sekä laajemmassa kontekstissa lain hengen tulkinnasta ja perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

Kokonaisvaltaisessa harkinnassa asiakkaita tavataan henkilökohtaisesti ja heidän olosuhteistaan tehdään tarkka selvitys. Arvioissa punnitaan vaikutelmia hakijasta, kodista ja sen ympäristöstä. Päätökset tehdään yhteistyössä hakijan ja hänen omaistensa kanssa. (Dunér & Nordström 2006, 436.) Harkinnassa voidaan ottaa huomioon koko perheen tilanne perusteluna haetulle palvelulle (Järkestig Berggren ym. 2021, 388). Sosiaalityöntekijöitä ohjeistetaan ottamaan harkinnan tueksi hoitavan tahon lausunto, joka olisi mielellään moniammatillinen. Lausunnossa tulee ottaa kantaa asiakkaan konkreettiseen avun tarpeeseen. Vaikeavammaisuuden arvioinnissa tarvitaan terveydenhuollon lausuntoa. Medikaalinen tulkinta on vahvassa asemassa vammaissosiaalityössä sosiaalityön harkinnan taustalla. Diagnoosit eivät kuitenkaan saa olla määräävä tekijä esimerkiksi henkilökohtaisessa avussa. Bio-psykososiaalinen vammaisuuden tarkastelu ottaa huomioon vammaisen ihmisen fyysiseen, sosiaaliseen ja olosuhteisiin liittyviä tekijöitä. Kokonaisvaltainen arviointi liittyy harkinnan osalta yksilötasoiseen, asiakkaan kattavan toimintakyvyn ja arjen sujuvuuden arviointiin. (Romakkaniemi ym. 2019, 182–183, 185, 189.) Kokonaisvaltaisessa harkinnassa tulee näkyväksi

lääketieteellisen mallin lisäksi ympäristön ja sosiaalisten suhteiden vaikutukset asiakkaan tilanteeseen.

Pohdittaessa suorien tukimaksujen vaihtoehtoa palvelujen sijaan, huomioon otetaan asiakkaan todellinen kyky ja mahdollisuudet järjestää itselleen sopivia palveluja sekä realistinen arvio joutuvatko läheiset vastuuseen asiasta, mikäli asiakas ei olekaan siihen kykeneväinen. Tällöin läheiset joutuvat tekemään sosiaalityöntekijän työtä. (Ellis 2007, 415.) Kokonaisvaltaiseen harkintaan voidaan sisällyttää Koen Gevaertin, Sabrina Keinemansin ja Rudi Roosen (2022, 392) mukaan kuvaus henkilökohtaisesta ja aktiivisesta tilanteen tulkinnasta. Yksittäisten tietojen vertailu kokonaisuuteen on merkityksellistä toimintaa, jossa teknisten soveltamiskriteereiden takaa voidaan nähdä harkinnan moraalispoliittinen ydin. Säännönmukaisesta arvioinnista poikkeaminen laajemmaksi olosuhteiden arvioinniksi katsotaan sosiaalityön ammatillisten arvojen mukaiseksi toiminnaksi. Laajemmassa arvioinnissa työntekijät liikkuvat lähemmäksi asiakasta ja käyttävät henkilökohtaisia resurssejaan, kuten empatiaa. (Møller 2016, 10, 15.) Palveluiden toimintalogiikan mukaisesti toiminnot ja roolit irrotetaan kokonaisvaltaisesta arjesta ja erotetaan työnjaollisesti. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun suhteen itsenäistymisen ja riippumattoman tavoitteessa tuen tarve on ammatillista, ja omaisten työ nähdään olevan hoivaa ja hoitoa. (Romakkaniemi ym. 2019, 191). Vaikka toiminnot erotellaan toisistaan, harkinnassa on näkyvissä asiakkaan oman edun mukainen tavoite. Asiakkaan läheisten tilanne otetaan huomioon asiakkaan tukemisessa.

Harkinnassa tulee huomioida myös asiakkaan omien odotusten ja tavoitteiden realiteettia. Päätöksentekijät kohtaavat sukulaisten ja terveydenhoitoalan ammattilaisten odotuksia paternalistisesta lähestymistavasta, jonka mukaan iäkkäitä ei tulisi altistaa minkäänlaisille riskeille. Avun tarve ei välttämättä vastaa asiakkaan omaa käsitystä ja tahtoa. Nämä odotukset ja vetoomukset ovat ristiriidassa asiakkaiden omiin toiveisiin pärjätä itse ja olla vastuussa omasta elämästään. Harkinnassa tulee tulkita hakijan tarpeet, erilaiset käsitykset tilanteesta ja sovittaa nämä käsitykset ja toiveet organisaation palvelujen kanssa. (Dunér & Nordström 2006, 436.) Toisen edun puolesta päättäminen voi väheksyä asiakkaan omaa itsemääräämisoikeuttaan ja estää voimaantumista. Laajan harkinnan käyttö oman ammatillisen asiantuntijuuden varjolla tuo vallan ja ammatillisen holhouksen tunnetta. Vaarana on vallan käyttö ansaitsevien ja ansaitsemattomien roolien jakajana. (Evans 2013, 754.) Suorien tukimaksujen tarkoituksena on tuoda asiakkaille lisää itsemääräämisoikeutta palveluvaihtoehtojen suhteen, mutta aina ne eivät tarjoa mahdollisuuksia voimaantumiseen, mikäli asiakas ei kykene järjestämään itse palvelujaan. Ne näyttävät kyseenalaistavan ammattihenkilön ja asiakkaan

välistä vallan tasapainoa, sillä ne uhkaavat ammattihenkilöiden asiantuntemusta arvioinnissa ja hoidon hallinnassa sekä ammatillista ja lakisääteistä velvollisuutta suojella haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä vahingoittumiselta. Suorien tukimaksujen osalta sosiaalityöntekijät harkitsivat palvelun tarjoamisen mallia siltä osin ovatko itse valitut ja maksetut palvelut turvallisia asiakkaille, ja voidaanko niiden toteutumisesta valvoa riittävästi (Ellis 2007, 412, 418). Harkinnassa on näkyvissä asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja turvallisuuden tasapainotelu. Kykyjen aliarviointi voi johtaa paternalismiin.

Kokonaisvaltaisessa harkinnassa käytetään kattavaa päättelyä, jossa liikutaan lähemmäksi asiakkaan tilannetta. Harkinta ei perustu lain kirjaimen vaan pikemmin lain henkeen. (Møller 2016; Hultman ym. 2018.) Paikallisia ohjeita koetaan voivan ylittää päätöksentekoprosessissa ja lain yleinen tavoite on laitettava etusijalle, jolloin tarpeita arvioidaan yksilöllisesti. Vähemmän kokemuksia omaavat työntekijät ovat huolissaan siitä, arvioidaanko tilanteita *oikealla* tavalla, eli yhteisten suuntaviivojen mukaisesti. Esimerkiksi kohtuullisen elintason tulkinta on kokemattomampien työntekijöiden mielestä vaikeaa, ja he kokevat tarvitsevansa siihen lisää kokemusta. Myös asiakkaiden omat odotukset tuosta kohtuullisen elintason lausekkeesta vaihtelevat, joka osaltaan vaikeuttaa sen määrittelyä. (Olaison ym. 2018, 161). Ongelmat kertovat tarpeesta yhteisiin toimintatapoihin ja sääntöihin, jotta harkintaa voitaisiin toteuttaa yhdenvertaisesti. Nämä yhteisesti sovitut linjaukset ovat ristiriidassa yksilöllisen arvioinnin kanssa. Enemmän kokemusta omaavat työntekijät kyseenalaistavat kokemattomampia laajemmin kohtuullisen elintason standardointia, joten on pohdittava, nautuvatko he tasapuoliseen kohteluun vähemmän. (Mt.). Säännönmukaisessa harkinnassa virallisten kelpoisuusehtojen täytyessä, työntekijät myönsivät palvelun, vaikka tietoa ei ollut käyttäkö asiakas sitä. Arviointia tehdessä palvelun välttämättömyys jäi toissijaiseksi ja asiakkaalle jäi itselleen vastuu tehdä päätökset sen käytöstä. Tämä nähtiin asiakkaan voimaantumisen edellytyksenä. Arvioinnissa ei noudatettu yhteistä priorisointiohjetta, joka on asiakkaan päivittäinen tarve palvelulle. Asiakslähtöinen tarvearviointi on ristiriidassa tasapuolisen jakamisen suhteen niukkojen resurssien puitteissa. (Jörg ym. 2005, 833–834.) Laaja harkinta voi tuoda mukanaan tulkinnan vaikeuksia ilman tarkempia määriteltyjä rajoja. Työntekijät voivat kokea tarvitsevansa enemmän ohjeistuksia, jotta yhdenvertaisuus palvelun käyttäjien suhteen toteutuvat. Tulkinnat ja linjaukset voivat selkiytyä työkokemuksen myötä. Harkinnassa on näkyvissä oikeusperustaisuus tarpeiden määrittelyn sijaan.

Sosiaalityöntekijät järkyttyivät aineistossa siitä, että heitä kuvataan ymmärtämättömiksi tai välinpitämättömiksi vammaista ihmistä tai heidän perhettään kohtaan. Sosiaalityöntekijät

eivät halua tulla nähdyksi epäempaattisina ihmisinä. Joskus asioista ollaan eri mieltä, ja riskitiedot voivat aiheuttaa työntekijöille unettomuutta. Vaikka ymmärrystä on, palvelua ei voida myöntää, jos katsotaan ettei siihen ole oikeutta lainsäädännön perusteella. Yhtäältä uusien ennakkopäätösten ja muuttuneiden sääntöjen myötä palveluita joudutaan arvioimaan eri tavalla ja se herättää eettisiä kysymyksiä sosiaalityöntekijöissä. Kokonaisvaltaiseen harkintaan viittaa pohdinta ennakkopäätösten toimeenpanosta sekä laillisista oikeuksista sekä korkeimpien tuomioistuinten rajattomasta vallasta. Päätösten kyseenalaistaminen kertoo ammatillisesta rehellisyydestä. Sosiaalityöntekijät kokevat stressaavana tilanteen, jossa he eivät pysty sovittamaan käytäntöä omien eettisten arvojensa kanssa. (Hultman ym. 2018, 922, 924, 925.) Menettelyt eivät saisi olla niin yksityiskohtaisia, että ne tekevät tyhjäksi ammatillisen arvioinnin roolin (Evans 2013, 749). Kokonaisvaltaisessa harkinnassa tulevat näkyville ammatillinen vastuu ja eettinen pohdinta yksilöä sekä asiakaskuntaa kohtaan. Sosiaalityöntekijät käyttävät omia inhimillisiä voimavarojaan työssään.

Kokonaisvaltaisessa harkinnassa asiakkaan tilannetta kartoitetaan monipuolisesti sekä otetaan huomioon asiakkaan yksilöllinen tilanne, ympäristötekijät sekä sosiaaliset suhteet. Harkinnassa korostuu asiantuntijuuteen perustuva harkinta sekä eettinen harkinta. Sosiaalityöntekijä on voimaannuttavassa roolissa. Harkinnassa tulee näkyville myös ammatillinen asiantuntijuus säädösten ja sääntöjen kyseenalaistamisena asiakkaiden edun ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden vuoksi. Kokonaisvaltaisessa harkinnassa käytetään omia inhimillisiä voimavaroja ja tunteita arvioinnin tukena. Rajat ylittävässä harkinnassa näkyy oikeusperustaisuutta palvelun oikeutuksen määrittelyssä, mutta riskinä on paternalismi asiakkaita kohtaan profession asiantuntijuuden puitteissa.

## 6.2 Asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta

Tutkimusartikkeleista tuli esille harkintaa, jossa sääntöjä joustettiin tai manipuloitiin asiakkaan hyväksi. Käytännön sääntöjä ei nähdä aina niin määräävinä, että ne olisivat joustamattomia yksilöiden tarpeiden täyttämiseksi. Käytäntöihin suhtaudutaan kriittisesti, ja yhdenvertaisen menettelyn sijaan korostetaan eettisiä sitoumuksia ja yksilöllistä kohtelua. Joustavia päätöksiä perustellaan asiakkaan edun toteutumisenä, ja liian tiukkojen sääntöjen keskellä työskenteleminen nähdään vaikeana. Sääntöjen rikkomisen ja sääntöjen joustamisen

välillä on pieni raja, joka tulee tunnistaa. Käytännön kokemus ja sen myötä kasvava itsetunto voi kasvattaa halukkuutta taivuttaa organisaation sääntöjä. Sääntöjä joustetaan eniten tarvitseville. Sääntöjä rikkovat, taivuttavat tai joustavat sosiaalityöntekijät voidaan nähdä osoittavan ammattitaitoa ja sitoutumista tiettyjen palvelunkäyttäjien tarpeisiin, heijastaen perinteistä käsitystä ammattilaisten roolista hyvinvointivaltion räätälöitävistä palveluista. Joustavuuden pelätään myös yhtäältä liukuvan kaaokseen, joten raja on hiuksenhieno. (Evans 2013, 748–751, 753, 755.) Harkinnan käyttöä kuvaa hiljainen tieto, joka pohjautuu käytännön kokemukseen.

Alankomaissa sähköskootterin arviointiprosessissa palvelutarpeen arvioijat piilottivat tai koskivat tietoja, korostivat tiettyjä seikkoja tai lisäsivät ylimääräisiä kriteereitä harkintaansa, josta asiakkaat hyötyivät. Näin ollen he päättivät henkilökohtaisten arvojensa perusteella, kuka ansaitsee palvelun. Omia lisättyjä perusteita olivat esimerkiksi asiakkaan älykkyys tai itsenäisyyden tukeminen. Ansaitsevuuden harkintaa tehdessään työntekijät tunsivat sympatiaa asiakkaita kohtaan. Silloin he tekivät parhaansa tukeakseen myöntävää päätöstä. Arvioinnissa otettiin myös esille esimerkiksi asiakkaan haastava luonne myöntämisen perusteena, mutta virallisesta raportista tieto jätettiin pois. (Jörg ym. 2005, 836, 837, 834.) Joustavaa ja manipuloivaa harkintaa tekevät ovat yleensä kaikki kokeneita ammattilaisia, vähemmän kokeneet tunsivat todennäköisesti epämukavana poiketa säännöistä (mt.; Olaison ym. 2018, 161). Kokeneemmat priorisoivat lain kokonaistavoitetta, eli asiakkaiden arviointia kokonaisvaltaisesti. Näin he kokivat voivansa rikkoa paikallisia ohjeita päätöksenteossa. Kokeneemmat kokivat myös vähemmän tarvetta kysyä neuvoa muilta ja sen sijaan tekivät ratkaisut itsenäisesti. (Olaison ym. 2018, 160, 161.) Harkintaa kuvaa joustava ja manipuloiva harkinta, jossa päätösten teossa käytettiin valtaa vastoin virallisia ohjeistuksia. Harkintaan vaikuttivat asiakkaiden henkilökohtaiset piirteet ja työntekijöiden omat tunteet tilanteita kohtaan.

Silloin kun hakemus, tarve ja palveluvalikoima kohtaavat enemmän tai vähemmän, sosiaalityöntekijöiden on helpompi toimia. Jotta hakemus etenisi nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti, Ruotsin iäkkäiden palveluissa mukautettiin asiakkaiden tietoja niin, että hakemukset voidaan hyväksyä. Pyrkimyksenä on luokitella hakijoita hallinnollisiin luokkiin. Näin voidaan täyttää myös monet organisaation ulkopuolelta tulevat moraaliset vaatimukset. Päätöksiä tehdään yhteistyössä asiakkaiden ja omaisten kanssa käytettävissä olevien toimenpiteiden perusteella, vaikka tarvearviointi osoittaisi, että hakijan tarpeita ei voida täyttää suoraan saatavilla olevilla palveluilla. (Dunér & Nordström 2006, 435.) Mikäli tarve ei kohtaa



palvelumahdollisuuksia, byrokraattisuus täytyy unohtaa tilanteessa ja joustaa rajoja. Pidemmän työkokemuksen omaava vaikuttaa käsittelevän vaikeita tilanteita pragmaattisemmin kuin vähemmän kokeneet. (Olaison ym. 2018, 161.) Sosiaalityöntekijät käyttivät manipuloivaa harkintaa asiakkaiden hyväksi niin, että prosessia edesautettiin ja tietoja muokattiin hallinnollisiin luokitteluihin sopivaksi.

Harkintaa tehdessä kaikkia tietoja ei välttämättä ole saatu kerättyä ratkaisun tekemiseksi. Ratkaisuna ongelmaan on pyydetty lisätietoja tai täydennetty tiedon aukkoja itse, jotta tarinasta saadaan yhtenäinen ratkaisun mahdollistamiseksi. Tuleekin pohtia, käytetäänkö harkinnassa omia elementtejä argumentaation tueksi tilanteen virallisen tiedon ja lain mukaisten kriteereiden lisäksi. (Gevaert ym. 2022, 387, 390.) Anna Dunérin ja Monica Nordströmin (2006, 435) tutkimuksessa hoitopäälliköt täydensivät itse puutteellisia hakemuksia, jotta hakemukset voidaan hyväksyä. Toimintatapa oli riipeä ja tehokas. Arvioinnissa työntekijä saattoi salata tietoja, jotka ovat vasta-aiheita palvelun saannille. Yhtäältä joissain arvioinneissa koottiin ja korostettiin mahdollisimman paljon tietoja esimerkiksi sosiaalisesta tarpeesta, koska tarvearvioinnissa koettiin, että kunta ei pitäisi asiakkaan tarpeita riittävän tärkeinä myöntääkseen palvelun. (Jörg ym. 2005, 834, 835.) Valtaa voidaan käyttää tavalla, joita sosiaalityöntekijät saattavat itsekkin kyseenalaistaa. Tarpeiden arviossa on mielivaltaisuutta, joissa saatetaan korostaa tai häivyttää tiettyjä seikkoja. (Olaison ym. 2018, 160.) Asiakkaan omaishoitajalle myönnettiin tietty palvelu sillä perusteella, että perhe ei ole koskaan pyytänyt mitään eikä häirinnyt millään asialla, joten hänen koettiin ansaitsevan sen (Ellis 2007, 415). Sisällyttämällä subjektiivisia tekijöitä päätöksentekoon ja käyttämällä tietynlaisia taktiikoita varmistaakseen asiakkaille palveluja, sosiaalityön arvot kuten kaikkien ihmisten arvon ja tasa-arvon kunnioittaminen ei toteudu (Jörg ym. 2005, 840). Harkintaa kuvaa subjektiivisuus sekä omavaltainen prosessin tehostaminen ja sen myötä vallan epätasainen jakautuminen ja asiakkaiden eriarvoisuuden korostuminen.

Italiassa Lombardiassa päätöksentekoa on hajautettu kahdelle asiantuntijatasolle. Toisella tasolla ammatillista autonomiaa on enemmän ja ammattilaisilla on käytössään tarvittava harkintavalta tehdäkseen vähemmän standardoituja ja yksilöllisiä ratkaisuja. Kunnallisiin palveluihin verrattuna asiantuntijapalvelulla on etuoikeuksia, kuten aika ja resurssit sekä mahdollisuus verkostotyöhön. Työ antaa mahdollisuuksia kokeilla uusia palveluja. Vammaispalvelujen osalta kunnat eivät aina tarjoa tätä toisen tason mahdollisuutta, koska se ei ole pakollinen. Toisella tasolla toimenpiteet ja palvelut voidaan muuttaa rajoittavista välineistä mahdollisuuksiksi kokeilla esimerkiksi itsenäistä asumista ja muita yksilökeskeisiä

tavoitteita. Sosiaalityöntekijät mukauttavat olemassa olevat resurssit asiakkaiden tarpeisiin. Käytännössä se tarkoittaa resurssien, laadittujen kriteerien sekä raportointiprosessien pientä manipulointia. Laaja harkinta on vain joidenkin sosiaalityöntekijöiden käytettävissä. Laaja ammatillinen autonomia antaa mahdollisuuden tutustua kunnolla asiakkaaseen ja mukauttaa palveluja henkilökeskeisiin tarpeisiin. Laaja harkintavalta nähdään etuna, jolloin työntekijöillä on suurempi merkitys heidän toimissaan ja interventioissaan. He pystyvät vaikuttamaan siihen, miten tietyt politiikat tulkitaan ja muokataan kentällä. (Pozzoli 2022, 409.) Työntekijät ovat eriarvoisessa asemassa ja resurssit vaikuttavat harkinnan käyttöön. Tilanteet eriarvoistavat asiakkaiden mahdollisuuksia saada tasavertaisia palveluja. Työ jakaantuu säännönmukaiseen byrokraattiseen työhön sekä laajaa harkintavaltaa käyttävän työhön.

Päätöksentekoprosessissa voidaan käyttää apuna tiimiä. Koen Gevaert, Sabrina Keinemans ja Rudi Roose (2022, 385) toteavat tutkimuksessaan, että tiimin jäsenet päätyivät kuitenkin usein samaan näkemykseen asiasta. Kiistanalaisissa ja dilemmaattisissa päätöksissä vaaditaan laajaa keskustelua, joten on huolestuttavaa, jos päätöksentekoa ei kyseenalaisteta. Silloin vaikuttaa siltä, että tapauksen taustalla olevat kiistoja ja moraalisia dilemmoja on häivytetty tai poistettu taustalta selkeyden luomiseksi. Tapa, jolla päätöksiä perustellaan itselleen ja toisille, on monissa tapauksissa pois näkyvissä ja piilotettu kriteerien neutraalin soveltamisen ja korkean luotettavuuden teknisrationaalisten käsitteiden taakse. Erilaisten näkemysten ja kannanottojen kautta harkinta tulisi näkyväksi. (Mt. 385, 391, 392.) Yhteistyön katsotaan helpottavan vastuunjaon kanssa käytävää kamppailua. Suuren työmäärän ja aikapaineen alla yhteistyö saattaa kuitenkin vähentyä. (Hultman ym. 2018, 916.) Harkintaa käyttävien tulisi keskustella käytännöistä keskenään ei vain sopiakseen normeistaan ammatillisena ryhmänä, vaan myös välttääkseen laittomia argumentteja, jotka vaikuttavat päätökseen (Jörg ym. 2005, 840). Ryhmämuotoisessa harkinnassa etuna on yhteisten linjausten sopiminen. Edellä oleva tieto viittaa siihen, että kaikkea tietoa ei tuoda esiin ja tilanteista luodaan kapea-alainen tekninen kuvaus. Tämän tyyppinen harkinta viittaa asiakkaiden tilanteita muokkaavaan hallinnolliseen luokitteluun, jossa managerialistinen toiminnan tehokkuus ja näkyvyys ovat ensisijaisena tavoitteena.

Joustavassa ja manipuloivassa harkinnassa ammatillinen autonomia ja vallan käyttö on laaja. Tietoja piilotetaan, lisätään ja muutetaan asiakkaiden tilanteiden edistämiseksi. Harkinnan käytössä näkyy joustavuus asiakkaiden etuna, jolloin asiakas kohdataan kokonaisvaltaisesti ja etiikka ohjaa sopivien keinojen valintaa. Palvelujen kohtaamattomuudessa tehdään kompromisseja asiakkaan auttamiseksi. Prosessia pyritään tehostamaan mukauttamalla

asiakkaiden tilanteita hallinnollisiin luokkiin. Työntekijöihin vaikutti harkinnan käytössä asiakkaiden henkilökohtaiset ominaisuudet sekä omat tunteet. Huolimatta pyrkimyksestä edistää asiakkaiden etua, harkintaa ohjaa subjektiiviset tekijät, jossa eettiset sitoumukset yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi asiakasryhmän sisällä eivät toteudu. Tämä rikkoo hallinnon tasavertaisuuden periaatetta ja eriarvoistaa asiakkaita. Eriarvoistaminen näkyy myös organisaatiossa rakenteellisella tasolla, jossa eri tason työntekijät voivat käyttää tilanteissa eri tasoista harkintaa. Tämä rajaa joidenkin asiakkaiden mahdollisuuksia. Harkintaa kuvaa organisaatiotekijöihin perustuva harkinta, jossa työntekijän kokemustieto on suuressa roolissa. Kokemustieto viittaa hiljaiseen tietoon, jossa tieto ei ole kaikkien ulottuvilla. Eettinen harkinta tulee esille harkinnasta yksilön edun ensisijaisuutena.

### 6.3 Epäilevä väärinkäytöksiä ehkäisevä harkinta

Tutkimusartikkeleista tuli esille epäilevä harkinta, jossa arviointiin sisällytettiin lisäselvityksiä harkinnan tueksi. Työntekijät saattavat olla epäileväisiä asiakkaan todellisesti tilanteesta, jolloin he vaativat näyttöä ja lääkärinlausuntoa siitä, että toimintakyky ja asiakkaan tilanne on todella sellainen mitä hän väittää (Møller 2016, 8–9; Hultman ym. 2018, 920.) Epäilyjä voi olla lääkärinlausunnosta ja vahvistetusta diagnoosista huolimatta. Järkevig Berggrenin, Melin Emilssonin ja Bergmanin (2021, 389) tutkimuksessa sosiaalityöntekijä hylkää autismediagnoosin pätevänä perusteluna, koska hänen mukaansa ei ole selvää millä perusteella diagnoosi on tehty. Lääkärintodistukset voivat perustua esimerkiksi enemmän vanhempien kuvaukseen vammasta kuin lääkärin ammatilliseen mielipiteeseen. Lisäksi toimintakykyä arvioidessa lääkärinlausunnot ja vahvistetut diagnoosit eivät anna välttämättä riittävää tietoa palvelupäätösten perusteiksi. Yhdenmukaiset lääkärin- ja muiden ammattilaisten lausunnot saivat sosiaalityöntekijät kuitenkin tuntemaan olonsa varmemmaksi perustellessaan päätöstään. (Hultman ym. 2018,920.) Diagnoosit ja lausunnot antavat yksipuolisen kuvan asiakkaan tilanteesta. Diagnoosit eivät oikeuta yksistään tiettyihin palveluihin, vaan tilanteet vaativat kokonaisvaltaisempaa arviointia arjen tilanteissa.

Vääristyneiden väitteiden paljastaminen laajensi harkintaa arvioinnin rakenteellisten raamien lisäksi käsittelijän henkilökohtaisen harkinnan näkökulman luomiseksi. Lapsen henkilökohtaista apua arvioitaessa vääristyneiden väitteiden paljastaminen sisälsi toiminnan

arviointiprosessin. Siinä arvioitiin, oliko tiettyyn toimintoon tarvittava aika kohtuullinen suhteessa hakijan ilmoittamaan ajankäyttöön. Asiakas ei voinut esimerkiksi tehdä useita toimintoja samaan aikaan tai nukkua vain kaksi tuntia päivässä. Harkintaa vaikeutti myös ristiriitaiset tilanteet, joissa esimerkiksi koulun henkilökunta näki toimintakyvyn erilaisena mitä vanhemmat. Tarpeiden liioittelu johti ammattilaisten osalta luottamuspulaan asiakkaita kohtaan. Petosten ja väärinkäytösten paljastamiseksi sosiaalityöntekijät vertasivat ilmoitettua avun tarvetta lääkärintodistuksissa kirjoitettuun. (Hultman ym. 2018, 920, 921.) Sosiaalityöntekijät tekevät arviointia asiakkaiden totuudenmukaisista tarpeista ja erilaisista toimintaympäristöjen vaikutuksista. Harkinnassa korostuu eri ammattilaisten lausuntojen tärkeys. Harkintaan sisältyy yksityiskohtaisia tietoja, koska päätösten tekemisen tulee pohjautua parhaaseen mahdolliseen tietoon.

Sähköskoottereiden arviointiprosessissa päätöksentekijät ilmaisivat asiakkaiden haluavan skootterin pelkästään sen vuoksi, että ne ovat suosittuja tai naapurilla on sellainen. Vammaispalvelulakia käytettiin mahdollisuutena hakea kaikenlaisia palveluita. Arvioinnissa pyrittiin selvittämään tarpeen aitoutta päätöksentekoa varten. (Jörg ym. 2005, 832.) Suorien tukimaksujen osalta iäkkäiden nähtiin usein oletettavan, että kaikkien palvelujen tulisi olla ilmaisia. He pitivät maksut usein itsellään eivätkä käyttäneet niitä suoraan palveluihin, jolloin sosiaalityöntekijät kokivat, että heidän piti valvoa asiakkaitaan. (Ellis 2007, 415.) Hakemusten rehellisyyden ja virallisten kriteereiden mukaisuuden tarkistaminen tekee tarvearvioijista valvovia poliiseja (Jörg ym. 2005, 824). Sosiaalityöntekijät ehkäisevät väärinkäytöksiä selvittämällä asiakkaiden motiiveja ja todellista tarvetta.

Olaisonin, Torresin ja Forssellin (2018, 160) tutkimuksessa päätöksen tekijät saattoivat viitata esimerkiksi asiakkaan suhteellisen hyvään terveydentilaan, kun he katsoivat, että asiakkaalla ei ole moraalista oikeutta hakea haluamiaan palveluja. Myös asiakkaiden käsitykset ja odotukset kohtuullisesta elintasosta voivat vaihdella. Työntekijät kokevat, että käytännössä rajallisten varojen jakaminen niin, että kaikilla olisi ”kohtuullinen elintaso” ei ole mahdollista. Vaikka kuntien talousarvioiden ei tulisi ohjata heidän käytäntöjään, he usein perustavat päätöksensä yhdenvertaisen kohtelun periaatteelle. (mt. 161). Iäkkäiltä hakijoilta hylättiin hakemuksia sillä perusteella, että he eivät ole yhteensopivia nykyisten normien ja arvojen kanssa. Sosiaalityöntekijät vertailivat ikääntyneiden tarpeita keskenään ja hylkäsivät hakijat, jotka halusivat enemmän apua tai erilaista apua mitä ohjeissa sallitaan. (Dunér & Nordström 2006, 434.) Sosiaalityöntekijät saattoivat uskoa myös, että vanhemmat yrittivät siirtää vanhempainvastuutaan kunnille hakemalla pienille lapsilleen henkilökohtaista apua

ja saattoivat provosoitua siitä. Sosiaalityöntekijöiden mukaan vanhemmilla oli epärealistisia odotuksia siitä mikä on henkilökohtaisen avun tarkoitus. (Hultman ym. 2018, 917.) Tilanteissa vaikuttaa palvelujärjestelmän joustamattomuus yksilön odotusten ja vaatimusten suhteen. Harkintaan vaikuttavat tasapuolisuuden ehdot, jotka myös mahdollistavat rajoitettujen määrärahojen puitteissa apua useammalle tarvitsijalla. Harkinnassa käytetään lain reunaehtoja. Edellä olevassa harkinnassa harkintaan vaikuttavat omat tunteet ja henkilökohtaiset mielipiteet, jolloin jakoa saatetaan tehdä omien perusteluiden mukaisesti ansaitseviin ja ansaitsemattomiin.

Epäilevä harkinta vahvistaa tarvetta kokonaisvaltaisen palvelun tarpeen kartoittamiseen ja toimintakyvyn moniammatilliseen arviointiin arjen kontekstissa. Epäilevässä väärinkäytöksiä ehkäisevässä harkinnassa näyttäytyy sosiaalityöntekijän yhteiskunnallinen mandaatti yhteisten varojen käytöstä ja valvova rooli. Tasapuolisen resurssien jaon vuoksi työntekijät joutuvat pohtimaan todellista tarvetta tarkkaan sekä toimimaan tasapuolisesti huolimatta asiakkaiden erilaisista odotuksista ja toiveista. Epäilevässä harkinnassa on vaarana omien henkilökohtaisten mielipiteiden vaikutus objektiiviseen arviointiin, jolloin sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuus korostuu. Harkinnassa käytetään oikeudellista harkintaa, organisatietekijöihin pohjautuvaa harkintaa sekä asiantuntijuuteen pohjautuvaa harkintaa. Harkinnan eettisyys liittyy tasavertaiseen kohteluun.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkielmani tavoitteena oli tuoda näkyväksi vammaissosiaalityön ammatillisen harkinnan elementtejä ja niiden vaikutuksia työhön. Löysin aineistosta kuusi erilaista harkinnan tyyppiä, jotka jakaantuivat kavennettuun harkintaan ja laajaan harkintaan. Kaventuneeseen harkintaan paikantuivat asiakkaista vieraannuttava pirstaloitunut harkinta, etäännyttävä säännönmukainen harkinta ja kategorisoiva näennäinen harkinta. Laajaan harkintaan kuuluu lähentävä kokonaisvaltainen harkinta, asiakaskeskeinen joustava ja manipuloiva harkinta sekä epäilevä väärinkäytöksiä ehkäisevä harkinta. Harkinnan tyypit osoittavat ammatillisen tietopohjan käytön erot harkinnassa sekä jännitteet laajan ja kaventuneen harkinnan välillä. Jännitteet näkyvät yksilöiden ja yhteisöjen asiakas- ja vammaiskäsityksessä sekä kollegiaalisten, organisatoristen sekä ammatillisten sitoumuksien välillä.

Tutkielmani osoittaa vammaissosiaalityön harkinnan moniulotteisuuden ja ristiriidat. Sosiaalityön harkinnalle asetetaan useita vaatimuksia monista eri lähteistä. Vaatimukset kumpuavat sosiaalipolitiikasta, lainsäädännöstä ja ammatillisista sitoumuksista, asiakkaiden yksilöllisistä tilanteista, resursseista, muista ammattitoimijoista, organisaation ohjeistuksista, kollegiaalisista sitoumuksista sekä yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Harkinta säädetyistä raameistaan huolimatta ei ole pysyvää ja muuttumatonta. Harkintavallan tila ei myöskään ole vakio. Tutkielmani vahvistaa ajatusta siitä, että harkinta ei ole pelkästään tietoon pohjautuvaa toimintaa, vaan harkintaan liittyy Lina Ponnertin ja Kerstin Svenssonin (2016, 591) mukaan vahvasti kykyä käyttää ammatillista harkintaa ja luottaa siihen päätöksenteossa. Harkinta ei ole toimijoista irrallista.

Vammaissosiaalityössä tarvitaan vahvaa ja monipuolista ammattiosaamista. Sosiaalityön ammattiosaaminen kulkee tutkielmassani harkinnan kanssa rinnakkaisena käsitteenä. Se liittyy olennaisena osana siihen, mitä pidetään tärkeänä ja olennaisena tietona päätöksen muodostumiseksi perusteltuna ja oikeudenmukaisena. Sosiaalityöntekijät tarvitsevat kykyä priorisoida ja sovittaa yhteen asiakkaan tarpeet ja palvelut rajallisissa resursseissa. Tutkielmani vahvistaa, että sääntöjä ja tilanteita tulkitaan henkilökohtaisesti ja sillä on vaikutuksensa työn kuormitukseen. Sosiaalityön eetos on toimia heikoimpien puolustajana, mutta sääntöviidakko voi vaikeuttaa tai harhauttaa sen toteuttamista. Sosiaalityöntekijä joutuu toimimaan ristiriitaisissa ja moninaisissa tilanteissa tulkitsijana. Aineistoni viittaa myös siihen, että harkinnan käyttö ja erilaisten ristiriitojen keskellä ratkaisujen tekeminen vaikuttaa ammatti-identiteetin muodostumiseen.

Sääntöjä noudattavilla ja noudattamattomilla sosiaalityöntekijöillä työskentely voi olla keskenään jännitteistä. On syytä pohtia ovatko sääntöjä rikkovat ja taivuttavat institutionaalisen luottamuksen rikkojia ja nähdäänkö heidät ammattitaidottomina vai ovatko he sitoutuneita ammatillisiin eettisiin sitoumuksiin, jotka laittavat asiakkaan yksilöllisen edun ensisijaiseksi. Yhtäältä on syytä tarkastella lisää, onko pelkkiin sääntöihin tukeutuminen viimesijainen selviytymiskeino vaativassa ja kuormittavassa työssä. Tutkielmani tulokset viittaavat siihen, että kokemattomat sosiaalityöntekijät nojaavat enemmän sääntöihin kokeneiden sijaan. Tämä tarkoittaa asiakkaiden eriarvoistumista työntekijöiden mukaan. Tutkielmani vahvistaa Lipskyn (1980; 2010) kuvausta katutason byrokraateista, jossa sääntöjen noudattaminen helpottaa päätöksentekijöiden kuormitusta. Haastavaan työhön voidaan sopeutua piiloutumalla byrokraattisen ammatillisuuden taakse. Aineisto vahvisti myös Evansin (2011) näkemystä siitä, että sääntöjen lisääminen hämmentää ja aiheuttaa epävarmuutta sosiaalityöntekijöissä, ja osa protestoi hiljaisesti niitä vastaan (myös Närhi, Kokkonen & Matthies 2014).

Sääntöjen joustaminen ja manipulointi viittaa hiljaisen tiedon käyttöön, joka tulisi tuoda näkyväksi. Harkintaa tulisi perustella näkyvästi ja jäsenytyneesti ja hiljaista tietoa tulisi reflektoida rohkeasti ja kriittisesti, jotta sen vaikutukset työhön ja asiantuntijuuteen saadaan näkyväksi (Kuusisto-Niemi & Kääriäinen 2005). Tutkielmani tuloksista sai vaikutuksen, että laajassa harkinnassa vallan käyttö voi johtaa subjektiivisiin arvioihin, joihin vaikuttavat tiedon lisäksi henkilökohtaiset mielipiteet ja tunteet. Yhtäältä harkintaa voi ohjata organisaation urautuneet prosessit. Harkinnan tietopohjaa ja hiljaista tietoa sosiaalityöntekijän harkinnan käytössä tulisi tutkia lisää sosiaalityöntekijän sekä institutionaalisen vallan näkyväksi saatamiseksi. Tämän tutkielman puitteissa tietopohjan avaaminen jäi suppeaksi.

Sosiaalityössä vaaditaan vaikuttavuutta, jonka vuoksi työssä tulee olla tehokkaita menetelmiä. Tätä puoltaa standardisointi ja kategoriset hallinnolliset luokat. Michael Lipsky (2010) tunnistaa prosessin, jossa ihmiset muunnetaan asiakkaiksi ja kategorisoidaan luokkiin byrokraattien käsiteltäviksi ja palvelujen yhteensovittamiseksi. Tämä helpottaa harkintaprosessia, mutta häivyttää ihmisten todellisia moninaisia ongelmia. Pelkästään mekaaniseen työhön keskittyminen vie sosiaalityötä kauemmas ammatillisista sitoumuksista, vaikka neutraalit ja yhdenmukaiset menettelyt takaavat yhdenvertaisen prosessin. Harkinnan käytössä tulisi pohtia, onko eettisyys reflektoivaa kriittistä toimintaa vai onko eettisyys tiettyihin arvoihin ja sääntöihin sidottua harkintaprosessissa. Tämä johtaa perustavanlaatuisen kysymyksen siinä, takaako prosessi vai päämäärä oikeudenmukaisuuden harkinnan käytössä. Tutkielmani aineistossa on nähtävissä myös sosiaalityöntekijöiden vahva eettinen ammattitaito, tunteet

ja omistautuminen työlle. On syytä pohtia, missä menee raja sosiaalityöntekijän laajan eettisen harkinnan kantokyvyssä, ja millä tavalla tämä vaikuttaa työhyvinvointiin.

Tutkielmani vahvistaa katvealueen vammaissosiaalityön harkinnan tutkimuksesta. Eettisenä tavoitteenani oli oikeudenmukaisuuden tavoittelu. Tutkielmani tuo näkyväksi tarpeen tutkia harkintaa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja institutionaalisten piilossa olevien vaikiintuneiden käytäntöjen paljastamiseksi. Erilaisia harkinnan tasoja ei välttämättä tunnisteta päätöksenteossa. Organisaation kulttuuriin liitetyt urautuneet toimintatavat tulisi eritellä todellisesta asiantuntijatiedosta, joka sisältää organisaation tiedon ja säädösten tulkintojen lisäksi ammatillista näyttöön perustuvaa tietoa ja eettiseen pohdintaan liittyvää osaamista. Harkinta nivoutuu yhteen isompaan kokonaisuuteen, jossa vammaisten ihmisten oikeudet ja yksilön sekä yhteiskunnan vammaiskäsitys saa muotonsa. Harkinnan tutkimuksella voidaan selvittää, miten toimintarajoitteiset ihmiset nähdään yhteiskunnassa ja kuinka heidän palvelujärjestelmäänsä rakennetaan. Harkinnan tutkimus mahdollistaa myös kansallisia ja kansainvälisiä yhteisiä linjauksia päätöksenteossa ja vahvistaa yhdenvertaisempaa kohtelua asumispaikasta huolimatta.

Tutkielmani aineisto on suhteellisen pieni eikä se kerro kaiken kattavaa kuvaa harkinnasta. Mielestäni tutkielmani kuitenkin herättelee pohtimaan harkinnan eri taustatekijöitä ja vaikuttimia. Tutkielmani herättää pohtimaan myös sosiaalityöntekijän ammatillisia sitoumuksia. Aineistoni perusteella sosiaalityön ammatillinen perusta ei ole selvää. Sosiaalityössä tavoitteena on laajojen kokonaisuuksien hallinta ja asiakkaiden moninaisiin tilanteisiin vastaaminen, jossa kapea-alainen tiukkojen sääntöjen mukainen toiminta ei mahdollista toivottua työskentelytapaa. Ilman rajoja vallan käyttö voi johtaa hallitsemattomaan tilanteeseen ja antaa oikeuden määritellä mielivaltaisesti ansaitsevat ja ansaitsemattomat. Harkinnan tutkimus voi vastata osaltaan myös sosiaalityön tietopohjan käytöstä ja osoittaa tarpeita koulutuksen osalta. Standardointi lisää luotettavuutta, mutta sen lisääntyvä käyttö vaatii harkintavallan rajojen tarkastelua.

Tutkielmaprosessini on ollut antoisa ja se on antanut kaipaamiani pohdinnan aiheita. Olen ammentanut siitä inspiraatiota ja se on mahdollistanut oman ammattitaitoni syventämistä sekä tiedollisesti että käytännön työssä. Tutkimusprosessi ei ollut helppo johtuen tutkimuskirjallisuuden vähydestä ja hajanaisuudesta. Erityisesti alussa olin jo luovuttaa ja etsiä toisen aiheen. Koin kuitenkin aiheen tärkeyden ja se antoi minulle sitkeyttä jatkaa vaikeuksista



huolimatta. Tutkielmaprosessiani on siivittänyt säännölliset tutkielmaseminaarit, joissa olen saanut tärkeää vertaistukea kanssaopiskelijoilta.

## Lähteet

- Autio, Anu & Niemelä, Markku 2017: Vammaisuus ja sosiaalityö. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Markku & Marjamäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityön käsikirja. 4. painos. Ensimmäinen painos 2007. Tietosanoma, 273–289.
- Banks, Sarah 2003: From oaths to rulebooks: a critical examination of codes of ethics for the social professions, *European Journal of Social Work*, 6:2, 133–144, doi:10.1080/1369145032000144403
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian 2014: Regulaatiivista vai liberaatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 182–203.
- Carey, Malcolm & Prynallt-Jones, Katherine Anne 2018: Using Codes of Ethics for Disabled Children Who Communicate Non-verbally - Some Challenges and Implications for Social Workers. *Ethics and social welfare*, 12(1), 78-83. DOI:10.1080/17496535.2018.1430159
- Dunér, Anna & Nordström, Monica 2006: The discretion and power of street-level bureaucrats: An example from swedish municipal eldercare: Frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme och makt: Ett exempel från svensk kommunal äldreomsorg. *European Journal of Social Work*, 9(4), 425-444. doi:10.1080/13691450600958486
- Ellis, Kathryn 2007: Direct payments and social work practice: The significance of ‘Street-level bureaucracy’ in determining eligibility. *The British Journal of Social Work*, 37(3), 405-422. doi:10.1093/bjsw/bcm013
- Evans, Tony 2011: Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British journal of social work*, 41(2), 368-386. doi:10.1093/bjsw/bcq074
- Evans, Tony 2013: Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *The British journal of social work*, 43(4), 739-758. doi:10.1093/bjsw/bcs008
- Evans, Tony 2018: Orientations of professional discretion in the welfare service state. *Social work & society*, 16(2).
- Evans, Tony & Hardy, Mark 2017: The ethics of practical reasoning-exploring the terrain. *European journal of social work*, 20(6), pp. 947-957. doi:10.1080/13691457.2016.1278524
- Gevaert, Koen & Keinemans, Sabrina & Roose, Rudi 2022: Prioritising cases in youth care: An empirical study of professionals' approaches to argumentation. *Ethics and Social Welfare*, 16(4), 380–395. doi:10.1080/17496535.2022.2044882
- Haarni, Ilka 2006: Keskenkäistä yhdenvertaisuutta: Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja elinolot Suomessa tutkimustiedon valossa. Raportteja. Stakes.
- Hultman, Lill & Forinder, Ulla & Fugl-Meyer, Kerstin & Pergert, Pernilla 2018: Maintaining professional integrity: Experiences of case workers performing the assessments that determine children's access to personal assistance. *Disability & society*, 33(6), 909–931. DOI:10.1080/09687599.2018.1466691

- Hupe, Peter 2013: Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der Moderne Staat - Dms: Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management*, 6 (2013) 2, p. 425-440. DOI:10.3224/dms.v6i2.10
- Hurtig, Johanna 2015: Ajattelu ilmiöiden lukemisen taitona. Teoksessa Hurtig, Johanna & Laitinen, Merja & Uljas-Rautio, Katriina (toim.) *Ajattele itse! Tutkimuksellisen lukutaidon perusteet*. E-kirja.
- Herajärvi, Maija 2017: Vammaispalveluihin liittyvä harkintavalta. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Sosiaalityön koulutusohjelma. Pro gradu -tutkielma.
- Järkestig Berggren, Ulrika & Melin Emilsson, Ulla & Bergman, Ann-Sofie 2021: Strategies of austerity used in needs assessments for personal assistance – changing Swedish social policy for persons with disabilities. *European Journal of Social Work* 24:3, 380–392, DOI:10.1080/13691457.2019.1639627
- Jörg, Frederike & Boeije, Hennie R. & Schrijvers, Augustinus J. P. 2005: Professionals assessing clients' needs and eligibility for electric scooters in the netherlands: Both gatekeepers and clients' advocates. *The British Journal of Social Work*, 35(6), 823–842. doi:10.1093/bjsw/bch279
- Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta 2014: Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 8–18.
- Kangasniemi, Mari & Utriainen, Kati & Ahonen, Sanna-Mari & Pietilä, Anna-Maija & Jääskeläinen, Petri & Liikanen, Eeva 2013: Kuvaileva kirjallisuuskatsaus: Eteneminen tutkimuskysymyksestä jäsenettyyn tietoon. Narrative literature review: from a research question to structured knowledge. *Hoitotiede*, 25(4), p. 291.
- Kela, Jemina 2019: Sosiaalityöntekijän harkintavalta kehitysvammaisen asiakkaan palveluita koskevissa viranomaispäätöksissä. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Sosiaalityön koulutusohjelma. Pro gradu -tutkielma.
- Kim, Hyung Shik 2010: UN Disability Rights Convention and Implications for Social Work Practice. *Australian Social Work* 63(1), 103–116. doi:10.1080/03124070903471058
- Kivistö, Mari 2014: Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen: monimenetelmällinen tutkimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuksena ja kielenkäytönä. *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 150, sivut 57–69. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-751-3> Luettu 3.5.2023
- Kivistö, Mari & Heinonen, Pilvikki & Martin, Marjatta & Sjöblom, Stina & Tarvainen, Merja & Vesala, Hannu T. & Lindh, Jari 2022: *Tutkitusti harkittua vammaissosiaalityötä*. Julkaisussa Kesänen, Minna & Niemi, Riikka (toim.) *Tutkiva sosiaalityö. Ympäristö ja rakenteet sosiaalityössä*. Ammattijärjestö Talentia ry. Sosiaalityön tutkimuksen seura 2022.
- Konttinen, Juha-Pekka 2014: Perus- ja ihmisoikeudet. Teoksessa vammaispalvelujen käsikirja. Verkkojulkaisu. Lähde ei ole enää saatavilla.

- Kotkas, Toomas 2014: Viranomaisarkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa Laura Kallio-maa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaa-liturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 40–59.
- Kuusisto-Niemi, Sirpa & Kääriäinen, Aino 2005: Hiljaisen tiedon vallasta näkyvän tiedon valtaan - puheenvuoro tiedon näkyväksi tekemisen puolesta. *Janus: sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 13(4), p. 452.
- Lipsky, Michael 1980: Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public ser-vices. New York, NY. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael 2010: *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, NY. Russell Sage Foundation.
- Loja, Ema & Costa, Maria Emilia & Hughes, Bill & Menezes, Isabel 2013: Disability, em-bodiment, and ableism: stories of resistance. *Disability & Society*, 28:2, 190–203. doi:10.1080/09687599.2012.705057
- Metteri, Anna 2012: *Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö*. Tampere: Tampere University Press.
- Molander, Anders 2016: Discretion in the welfare state: Social rights and professional judge-ment. Routledge. London ja New York. E-kirja.
- Molander, Anders & Grimen, Harald & Eriksen, Erik Oddvar 2012: Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of applied philosophy*, 29(3), pp. 214–230. doi:10.1111/j.1468–5930.2012. 00564.x
- Møller, Marie Østergaard 2016: “She isn’t Someone I Associate with Pension”—a Vignette Study of Professional Reasoning. *Professions and professionalism*, 6(1), doi: 10.7577/pp.1353
- Mutka, Ulla 1998: Sosiaalityön neljäs käänne: *Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hy-vinvointivaltion jälkeen*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto: Kampus kirja [jakaja].
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena 2014: Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. *Janus Sosiaalipolitiikan ja so-siaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 22(3).
- Olaison, Anna & Torres, Sandra & Forssell, Emilia 2018: Professional discretion and length of work experience: What findings from focus groups with care managers in elder care suggest. *Journal of Social Work Practice*, 32(2), 153–167. doi:10.1080/02650533.2018.1438995
- Osmond, Jennifer 2005: The Knowledge Spectrum: A Framework for Teaching Knowledge and its Use in Social Work Practice. *The British journal of social work*, 35(6), pp. 881–900. doi:10.1093/bjsw/bch280
- Osmond, Jennifer 2006: A quest for form: The tacit dimension of social work practice. *Eu-ropean journal of social work*, 9(2), pp. 159–181. doi:10.1080/13691450600723013
- Palola, Elina 2014: ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten” Nuoret koulu-tuspudokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Teoksessa Kallio-maa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 96–113.

- Pohjola, Anneli 2019: Sosiaalityö yhteiskunnassa ja yhteiskunta sosiaalityössä. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kemppainen, Tarja & Niskala, Asta & Peronius, Nina (toim.) Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 323–341.
- Ponnert, Lina & Svensson, Kerstin 2016: Standardisation - the end of professional discretion? *European journal of social work*, 19(3/4), 586–599. DOI:10.1080/13691457.2015.1074551
- Pozzoli, Francesca 2022: Personalisation in disability policy and practice: An analysis through the lenses of professional actors. *Journal of social work practice*, 36(4), 401–413. doi:10.1080/02650533.2022.2119948
- Rajavaara, Marketta 2014: Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 136–155.
- Raunio, Kyösti 2009: Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Romakkaniemi, Marjo & Martin, Marjatta & Lappalainen, Tiina 2019: Vammaissosiaalityön asiantuntijuus harkintavallan perusteena. Teoksessa Pohjola, Anneli & Kemppainen, Tarja & Niskala, Asta & Peronius, Nina (toim.) Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 171–198.
- Räty, Tapio 2017: *Vammaispalvelut: Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö*. Viides painos. Ensimmäinen painos 1994. Helsinki. Kynnys.
- Salminen, Ari 2011: Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopisto.
- Saltiel, David & Lakey, Rebecca 2020: Analysing invisibility: The decision-making ecology and home visits. *Child & family social work*, 25(1), pp. 37–44. doi:10.1111/cfs.12649
- Schrøder, Ida 2020: Making professional decisions account-able. *Journal of organizational ethnography*, 9(1), pp. 110–124. doi:10.1108/JOE-08-2018-0037
- STM 2023: Sosiaali- ja terveysministeriö. Vammaispalvelujen lainsäädännön uudistaminen. Saatavilla [Vammaispalvelulaki - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](https://stm.fi) Luettu 12.3.2023
- Sirviö, Heidi & Romakkaniemi, Marjo & Lindh, Jari & Laitinen, Merja 2015: Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti*, 23(3).
- Talentia 2005: Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet. Helsinki: Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö. Saatavilla <https://talentia.lukusali.fi/#/reader/a6cd4fa0-38d8-11ed-90c9-00155d64030a> Luettu 15.3.2023
- Tarvainen, Merja 2018: Ruumiilliset tilat. Tavanomainen arki ja kerrottu vammaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 83:1, 40–49.
- Tarvainen, Merja 2019: Ableism and the Life Stories of People with Disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 21(1), 291–299. doi:10.16993/sjdr.632

- Tarvainen, Merja & Teittinen, Antti 2021: Vammaisten ihmisten muuttuva kansalaisuus. Teoksessa Teittinen, Antti & Kivistö, Mari & Tarvainen, Merja & Hautala, Sanna (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 7–17.
- Taylor, Ian & Kelly, Josie 2006: Professionals discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *The International journal of public sector management*, 19(7), pp. 629–642. doi:10.1108/09513550610704662
- Teittinen, Antti 2015: Miksi vammaiset syrjäytyvät työelämästä? Rakenteellinen näkökulma. Teoksessa Kivirauma Joel (toim.) Vammaisten elämä ja elämäkerta: Tulkintoja vammaisuudesta 1900-luvun Suomessa. Suomen vammaistutkimuksen seuran 3. vuosikirja. Helsinki: Kynnys, 75–100.
- Teittinen, Antti & Vesala, Hannu T. 2021: Vammaispalveluita tarvitsevien asema yhteiskunnassa. Teoksessa Teittinen, Antti & Kivistö, Mari & Tarvainen, Merja & Hautala, Sanna (toim.) Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino, 61–88.
- THL 2023a: Vammaisuus yhteiskunnassa. Vammaispalvelujen käsikirja. Saatavilla <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/vammaisuus#oikeudenmukaisuus> Luettu 3.3.2023
- THL 2023b: Toimintakyky. ICF-luokitus. Saatavilla <https://thl.fi/fi/web/toimintakyky/icf-luokitus> Luettu 7.9.23
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Toinen painos, ensimmäinen painos 2002. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas 2016: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Vehmas, Simo 2005: Vammaisuus. Johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan. Helsinki: Gaudamus.
- Wastell, David & White, S. & Broadhurst, K. & Peckover, S. & Pithouse, A. 2010: Children's services in the iron cage of performance management: Street-level bureaucracy and the spectre of Švejkism. *International journal of social welfare*, 19(3), 310–320.

#### Virallislähteet

LSS	[Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Omaishoitolaki	Laki omaishoidon tuesta 2.12.2005/937.
VPL	Vammaispalvelulaki (3.4.1987/380).
SopS 27/2016	YK:n vammaisyleissopimus.