



K O S K E
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

RAPORTTEJA 50

**SOSIAALIASIAMIESTEN NÄKEMYKSIÄ
TYÖSTÄÄN JA SEN TULEVAISUUDESTA**

**SOSIAALIASIAMIES JA
RAKENTEELLINEN SOSIAALITYÖ**

EIJA HIEKKA

Julkaisija
Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus
Raportteja 50

Osoite:
Matarankatu 4
40100 Jyväskylä

koskeverkko.fi

ISBN 978-952-5477-53-5
ISSN 1459-479X (verkkojulkaisu)

Jyväskylä 2020

TIIVISTELMÄ

Tekijä	Eija Hiekka
Raportin nimi	Sosiaaliasiamies ja rakenteellinen sosiaalityö – Sosiaaliasiamiesten näkemyksiä työstään ja sen tulevaisuudesta
Kustantaja	Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus
Painopaikka	Jyväskylä
Vuosi	2020
Sivumäärä	90
Sarjanro	Raportteja 50

Rakenteellisen sosiaalityön erikoistumisopintojen lopputyössäni on kolme osaa ja niillä yhdistäviä teemoja. Tarkastelen sosiaalihuollon asiakaslain kautta sosiaaliasiamiesjärjestelmää, sosiaaliasiamiehen tehtäviä ja niiden kehitystä ja suhdetta terveydenhuollon potilasasiamiesjärjestelmään. Toiseksi tutustun sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaiseen rakenteelliseen sosiaalityöhön ja Anneli Pohjolan määrittelemiin rakenteellisen sosiaalityön ydinalueisiin, joita ovat tietotyö, strateginen työ, inklusiotyö ja oikeudenmukaisuustyö. Peilaan rakenteellista sosiaalityötä, sen ydinalueita ja asiantuntijuutta sosiaaliasiamiestyöhön, ja teen samaa myös toisin päin. Lopuksi sosiaaliasiamiehet saavat kyselyn välityksellä kertoa käsityksiä työstään ja sen tulevaisuudesta.

Sosiaaliasiamiesjärjestelmä on parissa vuosikymmenessä kehittynyt, keskittynyt ja ammatillistunut. Sosiaaliasiamiehiä on alle 50 ja heistä enää kymmenkunta työskentelee sosiaaliasiamiehinä, useimmat ovat sosiaali- ja potilasasiamiehiä. Rakenteellinen sosiaalityö ja varsinkin Anneli Pohjolan rakenteellisen sosiaalityön ydinalueet tarjoavat kaivattua viitekehystä julkiseen ja yksityiseen sosiaalihuoltoon ulottuvaan sosiaaliasiamiestyöhön.

Kyselyn mukaan valtaosa sosiaaliasiamiehistä kokee tekevänsä rakenteellista sosiaalityötä, etenkin oikeudenmukaisuustyötä ja tietotyötä. Asiamiehet ovat tyytyväisiä työnsä sisältöön ja itsenäisyyteen, mutta vaikutusmahdollisuuksia asiakkaiden asemaan ei pidetty yhtä hyvinä. Kertyvää tietoa olisi hyvä hyödyntää enemmänkin ja asiamiesjärjestelmässä ja oikeusturvakeinoissa olisi tehostettavaa. Sosiaali- ja potilasasiamiehet kannattavat julkisen riippumattoman tahon nimeämää asiamiestoimintaa, asiakas- ja potilaslakien yhdistämistä ja asiamiesten yhteistyötä, eivät niinkään yhdistelmätehtävien lisäämistä.

Asiasanat: Sosiaaliasiamies, rakenteellinen sosiaalityö

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	3
2	SOSIAALIASIAMIESTYÖN TARKOITUS JA KEHITYS	5
2.1	Sosiaaliasiamiesjärjestelmän perusta	5
2.2	Sosiaaliasiameiestoiminta kehittyä, ammatillistuu ja keskittyy	8
2.2.1	Arvioinnin, kokeilun ja kehittämishankkeiden vuosikymmen	8
2.2.2	Lakimuutoksia ja muuta kehitystä	10
2.2.3	Tilastointi ja asiakasasiakirjat sosiaaliasiameistyössä	12
2.3	Näkökulmia asiakas- ja potilaslakien ja asiameistoimintojen yhdistämiseen	15
2.3.1	Sosiaali- ja potilasasiameiesjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä	15
2.3.2	Palvelujen kuluttajansuojan ajantasaistaminen ja sosiaali- ja potilasasiameiesjärjestelmät	19
3	SOSIAALIASIAMIESTYÖN JA RAKENTEELLISEN SOSIAALITYÖN SUHTEET	21
3.1	Rakenteellinen sosiaalityö on lakisäateistä	21
3.2	Rakenteellisen sosiaalityön ydinalueet ja sosiaaliasiameiestyö	24
3.2.1	Tietotyö, tiedon tuottaminen ja välittäminen	25
3.2.2	Strategiatyö	27
3.2.3	Inklusiotyö, kansalaisten osallisuus ja vaikuttaminen	29
3.2.4	Oikeudenmukaisuustyö	31
3.3	Rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuus sosiaaliasiameiestyössä	34
3.4	Rakenteellinen sosiaaliasiameiestyö	38
4	SOSIAALIASIAMIESTEN NÄKEMYKSIÄ TYÖSTÄÄN JA SEN TULEVAISUUDESTA	43
4.1	Kyselyn tausta	43
4.2	Tutkimuskysymykset (Kyselyn kysymykset 17–18/29)	44
4.3	Kyselyn tuloksia	45
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	71
6	POHDITTUA	80
	LÄHTEET	87

1 JOHDANTO

Tarkastelen rakenteellisen sosiaalityön erikoistumisopintojen lopputyössä sosiaalihuollon asiakaslaintarkoitusta ja sosiaaliasiamiehen tehtäviä sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaisen rakenteellisen sosiaalityön ja sen neljän ydinalueen näkökulmasta. Anneli Pohjolan¹ määrittelemät rakenteellisen sosiaalityön ydinalueet ovat tietotyö, strateginen työ, inklusiivisyys ja oikeudenmukaisuustyö. Lopputyö käsittelee kolmea kokonaisuutta, jotka ovat sosiaaliasiamiestyö, rakenteellinen sosiaalityö ja asiamiehille äänen antava kyselyaineisto.

Sosiaaliasiamiestyötä ja sen kehityssuuntaa luotaava aihe on monin tavoin ajankohtainen. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (myöhemmin asiakaslaki) tuli voimaan 1.1.2001, joten tasavuodet täyttyvät ja vaikka laki oli edistyksellinen, on se jo pitkään ollut uudistuksen tarpeessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta eli sotea on työstetty voimallisesti viime vuosina. Juha Sipilän hallituskaudella sote-uudistuksen ohella luonnosteltiin uutta asiakas- ja potilaslakia, johon on tarkoitettu sisällyttää myös asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta tukeva osuus. Vuoden 2018 asiakas- ja potilaslakiluonnos sisälsi 242 pykälää ja sai lausuntokierroksella niin runsaasti palautetta ja kehittämishdotuksia, että jatkovalmistelu siirrettiin yli vaalien seuraavalle hallitukselle.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma² jatkaa sote-uudistusta. Tavoitteena on myös hyvinvoinnin edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen yhdenvertaisuutta edistävillä toimilla. Tällaisiksi toimiksi mainitaan muun muassa: Vahvistetaan lainsäädännöllä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta. Parannetaan potilas- ja sosiaaliasiamiestoimintaa.

Mitä tämä potilas- ja sosiaaliasiamiestoiminnan parantaminen tarkoittaa ja miten se tapahtuu? Lähtökohdaksi sosiaali- ja terveysministeriö (STM) teetti 1.1.-31.3.2020 selvityksen kummankin asiamiestoiminnan nykytilasta ja haasteista³. Sosiaali- ja potilasasiamies Tuomas Kumpula Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Socomista toteutti selvitystä varten Webropol-kyselyn sosiaali- ja potilasasiamiesyhdistyksien jäsenille ja tiedetyille sosiaali- ja potilasasiamiehille. Teimme kyselyn suunnitteluvaiheessa yhteistyötä Tuomas Kumpulan ja väitöskirjaa työstävän potilasasiamiehen kanssa ja kyselyyn sisällytettiin opintojemme kannalta keskeisiä kysymyksiä. Selvityk-

¹ Pohjola 2011, s. 207–224.

² Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. s. 145.

³ Kumpula 2020

sen tehtyään Kumpula antoi kyselyn anonyymin vastausaineiston käyttöömmme, kuten oli kyselyn saatteessa vastaajia informoinut.

Olen toiminut tammikuusta 2004 alkaen Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukseen perustetussa sosiaaliasiamiehen tehtävässä. Toimialueena oli aluksi 12 keskisuomalaista kuntaa. Eri kuntien sivutoimisten sosiaaliasiamiesten luopuessa tehtävistä yksi toisensa jälkeen yhä useampi kunta päätyi hankkimaan lakisäätteen toiminnan sosiaalialan osaamiskeskukselta. Työalueena on jo vuosia ollut koko Keski-Suomi; sen 23 kunnan julkinen ja yksityinen sosiaalihuolto.

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus eli Koske on yksi maamme yhdestätoista sosiaalialan osaamiskeskuksista. Perustoiminnan rahoittaa sosiaali- ja terveysministeriö ja lainmukaiset tehtävät ovat sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen ja erityispalvelujen kehittäminen sekä yhteydenpito koulutuksen, käytännön ja tutkimuksen välillä. Sosiaalialan osaamiskeskus sopii verkostoituneena kehittäjäorganisaationa hyvin sosiaaliasiamiehen taustayhteisöksi, sillä tavoitteet ovat pitkälle yhteneväiset - pyrimme kohti kansalaisten hyvinvointia yhä laadukkaammalla sosiaalihuollolla. Sosiaaliasiamiestyö linkittyy sosiaalialan osaamiskeskusten tehtäviin monesta kohdasta: se vahvistaa sosiaalialan tiedonmuodostusta, sosiaalialan strategiaa sekä edistää inklusiota ovatpa kyseessä asiakkaat, järjestötoimijat, julkiset/yksityiset sote-alan palveluntuottajat, eikä unohtaa sovi myöskään oikeudenmukaisuustyön näkökulmaa.

Koen sosiaaliasiamiehenä tekeväni rakenteellista sosiaalityötä, mutta millainen käsitys kollegoilla on rakenteellisen sosiaalityön tekemisestä? Selvitän lisäksi sosiaaliasiamiesten näkemyksiä työstään ja sen tulevaisuudesta, ovatko ne linjassa asiakas- ja potilaslain uudistussuunnitelmien kanssa?

Tavoitteena on paitsi sosiaaliasiamiestoiminnan yleinen kehittäminen, myös sen tilastoinnin ja tiedonmuodostuksen tehostaminen. Tiedolla johtamisesta puhutaan paljon, joten oletettavasti asiamiestyössä kertyvästä palvelupalaute- sekä tiedusteluluonteisesta tiedosta olisi hyötyä sote-palvelujen järjestäjille, tuottajille ja kehittäjille.

Tuomas Kumpulan kyselyyn vastasi 68 henkilöä, joista osa työskenteli potilasiasiamiehenä, osa sosiaaliasiamiehenä ja 37 sosiaali- ja potilasiasiamiehinä. Kysely tavoitti sosiaaliasiamiehet erinomaisesti ja heistä 46 vastasi siihen, ehkä paria lukuun ottamatta kaikki kyselyhetkellä tehtävässä toimineet. Rakenteellisen sosiaalityön kysymyksiin vastasi 31–32 sosiaaliasiamiestä, mitä voi pitää sängen hyvänä osuutena, kun useilla on muu kuin sosiaalityöntekijän koulutus.

Katson kyselyvastausten yksityiskohtaisen tarkastelun perustelluksi sosiaaliasiamiestyön tarkoituksen, työn kehittämisen ja rakenteellisen sosiaalityön mahdollisuuksien tiedostamisen vuoksi. Kysely on jo itsessään tietotyötä, jolla on strategisia tavoitteita. Kyselyn toteutus lisää asiamiesten, sosiaalihuollon ja välillisesti myös sen asiakkaiden osallisuutta. Koen olevani vastausten koonnin ja eteenpäin välittämisen velkaa kymmenille työnsä kehittämistä kiinnostuneille ja vastaamisen vaivan nähneille asiamiehille. Toivon, että vankasta asiamieskokemuksesta kumpuava tieto auttaa paitsi sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmän, myös sosiaali- ja terveydenhuollon palaute- ja palvelujärjestelmän kehittämistä ja ennen kaikkea edistää asiakkaiden ja potilaiden asemaa ja oikeuksien parempaa toteutumista.

2 SOSIAALIASIAMIESTYÖN TARKOITUS JA KEHITYS

2.1 Sosiaaliasiamiesjärjestelmän perusta

Tarkastelen sosiaalihuollon asiakaslakia, sosiaaliasiamiestoimintaa ja niiden tarkoitusta rakenteellisen sosiaalityön mahdollisuuksien ja kehittämisen näkökulmasta. Pohdin myös yhdistettäväksi suunnitellun asiakas- ja potilaslain ominaisuuksia rakenteellisen sosiaalityön osa-alueiden kannalta.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista⁴ (asiakaslaki) on sosiaalihuollon lainsäädäntöä täydentävä yleislaki, joka tuli voimaan 1.1.2001. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman kehittämiseksi on vankat juuret, joita Stakesin sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä FinSoc kuvasi sosiaaliasiamiestoiminnan alkuvaiheen arviointiraportissa vuonna 2003⁵. Asiakkaan aseman vahvistamista ja palveluhenkistä sosiaalihuoltoa valmisteltiin jo vuonna 1971 sosiaalihuollon periaatekomiteassa⁶ ja toteutettiin vuonna 1984 voimaan tullessa sosiaalihuoltolaissa. Vielä samana vuonna sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään ja kehittämään asiakkaiden asemaa, osallistumista ja vaikuttamista sosiaalihuollon suunnitteluun ja toteuttamiseen. Työryhmän tuli muun muassa selvittää kuinka sosiaalipalvelujen käyttäjien tarpeita, odotuksia ja aloitteita voitaisiin paremmin hyödyntää palveluiden ja toimintayksiköiden suunnittelussa. Tuli kehittää ja kokeilla malleja, joissa palvelujen käyttäjät voisivat tarkoituksenmukaisessa laajuudessa osallistua palvelujen toteuttamiseen yhdessä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kanssa. Tavoitteissa mainittiin myös asiaan liittyvä soveltava tutkimus kuntien ja korkeakoulujen yhteistyönä. Jälkikäteen ajateltuna

⁴ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.

⁵ Haverinen ym. 2003, s. 1–3.

⁶ Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1 (1971).

asiakkaiden osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta edistävät tavoitteet olivat edistyksellisiä ja ovat ajankohtaisia tänäkin päivänä.

Työryhmä arvioi vuoden 1986 mietinnössä⁷ kansalaisten ja sosiaalipalvelujärjestelmän suhdetta ja ehdotti yhdeksi asiakkaiden asemaa vahvistavaksi toimeksi sosiaaliturva-asiamiesjärjestelmää. Sosiaaliturva-asiamies olisi kunnan sosiaalilautakunnasta riippumaton viranhaltija, jonka tehtävänä olisi toimia välittäjänä ristiriitatilanteissa, antaa oikeudellista neuvontaa ja ohjata sitä haluaville asiakkaille sekä avustaa tarvittaessa muutoksenhaussa. Ehdotuksen mukaan sosiaaliasiamiehellä tuli olla oikeudellinen pätevyys, hyvä perehtyneisyys sosiaalihuoltoon sekä asiakkaiden luottamus. Hänellä olisi oikeus saada selvityksiä ja tietoja tehtävänsä hoitamiseen, mutta ei ratkaisuvaltaa.

Ehkä 1990-luvun lamavuodet osaltaan hidastivat kehitystä, sillä kesti viitisentoista vuotta edetä komiteamietinnöstä sosiaalihuollon asiakaslakiin ja kuntien järjestämäksi sosiaaliasiamiestoiminnaksi. Sosiaalihuollon asiakaslaki tuli voimaan vuonna 2001 ja säädettiin⁸, koska asiakkaan asemaa ja oikeuksia oli vaikea hahmottaa sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädännöstä ja koska ne säätivät pääasiassa sosiaalihuollon järjestämistä, hallintoa, valvontaa ja sosiaalihuollon henkilöstön asemaa. Asiakkaan käsite oli määrittelemättä eikä asiakkuutta voinut johtaa kuin välillisesti siitä, kenelle laissa tarkoitettuja palveluja tai etuuksia annetaan. Erillisen asiakaslain katsottiin selkiyttävän tilannetta, vahvistavan asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaiden mielipiteiden ja tarpeiden huomioimista. Tarkoituksena oli turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä, edistää asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja selkiinnyttää asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Tarkoituksena oli lisätä sosiaalihuollon asiakkaan aktiivisuutta, parantaa kohtelua, toteuttaa entistä enemmän itsemääräämisoikeutta ja ottaa tarpeet, toivomukset ja mielipiteet huomioon sellaisena kuin asiakas ne itse ilmaisee - asiakkaan palveleminen hänen esille tuomiensa lähtökohtien mukaan eikä auttajan tai organisaation sanelemista tarpeista. Yhtenä tavoitteena oli saattaa sosiaalihuollon asiakkaat mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaiden kanssa, sillä laki potilaan asemasta ja oikeuksista⁹ oli tullut voimaan jo vuonna 1993. Asiakslain nähtiin edistävän asiakaslähtöisesti sosiaali- ja terveydenhuollon saumatonta hoitoa ja palvelua. Tuolloin kuitenkin arvioitiin, että koska sosiaalihuoltoon kuuluu paljon toimin-

⁷ Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa 1986.

⁸ HE laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 137/1999 vp s.4, 5–6, 18–19,

⁹ Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992

toja, joilla ei ole mitään yhteistä terveydenhuollon kanssa, oli perustelua säätää erillinen sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki.

Uusi sosiaaliasiamiehen tehtävä nähtiin tärkeäksi asiakaslain tarkoituksen toteuttamisessa ja asiaa avattiin ja perusteltiin hallituksen esityksessä¹⁰ monisanaisesti:

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan edistämiseksi on tarpeen, että yleinen tiedottaminen ja neuvonta asiakkaan oikeuksista sosiaalihuollon etuuksiin ja palveluihin sekä asiakkaan kohteluun liittyvistä oikeuksista on asianmukaisesti järjestetty. Tätä tavoitetta palvelisi järjestely, jossa asiakkaalla olisi mahdollisuus kääntyä häntä oikeusturvakysymyksissä neuvovan puolueettoman henkilön puoleen. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan, että kunnan tulisi nimetä sosiaaliasiamies.... Jos asiakas on esimerkiksi tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun, hän voisi pyytää sosiaaliasiamiestä toimimaan henkilöstön ja asiakkaan sovittelijana. Sosiaaliasiamies voisi toimia asiakkaan apuna ja tukena, jolloin asiakas ei joutuisi hoitamaan asiaansa yksin. ...Jotta sosiaaliasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus voitaisiin turvata, hän ei voisi olla asiakastyössä päätöksiä tekemässä.

Sosiaaliasiamiehen tulisi olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja yleensä sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin, jotta hän kykenisi neuvomaan sosiaalihuollon asiakkaita, että henkilöstöä. Sosiaaliasiamiehellä ei olisi itsenäistä päätösvaltaa, vaan tehtävien luonne olisi neuvoa-antava. Sosiaaliasiamies voisi myös avustaa asiakasta tämän lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettun muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä olisi myös tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuoltohenkilöstölle ja mahdollisille muille taboille. Yhteydenpito esimerkiksi sosiaalihuollon ja muihin viranomaisiin, sosiaalihuoltohenkilöstön järjestöihin ja asiakkaita edustaviin taboihin olisi tällöin tarpeen. Tiedottamisessa olisi pyrittävä aktiiviseen tiedonvälittämiseen niin, että tiedon puuttuminen ei estäisi sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista.

Asiakaslaki edellytti, että kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, mutta mahdollisesti kahdella tai useammalle kunnalle yhteisenkin asiamiehen. Sosiaaliasiamiehen tehtäviksi määriteltiin:

1. neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
2. avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa;
3. tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
4. toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
5. seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

¹⁰ HE 137/1999 vp laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista s.40

Pohdittaessa hallinnollista sijoituspaikkaa yksi vaihtoehto oli sijoittaa sosiaaliamies lääninhallitukseen. Tuloksena oli kuitenkin terveydenhuollon potilasiamiesjärjestelmää muistuttava järjestely lähinnä siksi, että sosiaaliamiehen haluttiin toimivan lähellä asiakasta. Terveydenhuollossa potilasiamies toimii terveydenhuollon toimintayksikössä (esimerkiksi kunnan terveyskeskus, sairaanhoitopiirin toimintayksikkö). Sosiaalihuollossa toimintayksikköä tai hallinnollista paikkaa ei kyetä aina määrittelemään, joten vastaavaa paikkaa asiamiehelle ei ole. Rinnastus ja siitä johdettu perustelu oli melko ontuva ja teoreettista sekin, että kunnassa voisi olla useita sosiaaliamiehiä eri toimintayksiköissä, jos yksikkö on määriteltävissä.

2.2 Sosiaaliamiestoiminta kehittyi, ammatillistuu ja keskittyy

2.2.1 Arvioinnin, kokeilun ja kehittämishankkeiden vuosikymmen

Kun asiakaslaki tuli voimaan vuonna 2001, sitä oli tarkoitus arvioida ja päivittää melko pian. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edeltäjä STAKES selvitti STM:n toimeksiannosta sosiaaliamiestoiminnan toteutumista tuoreeltaan¹¹. Järjestelmä oli muodostettu kuntiin monella eri mallilla. Manner-Suomessa oli 431 kuntaa ja vuonna 2002 niissä tiedettiin olevan 197 sosiaaliamiestä. Ongelmiksi koettiin liian suuret toimialueet ja väestöpohjat sekä tehtävien sivutoimisuus, sillä vain 10 % sosiaaliamiehistä oli päätoimisia. Kuntien määrärahojen niukkuus aiheutti vaaran siitä, että sosiaaliamies joutuu paikkaamaan kuntien tehtäviä ja riippumattomuus oli kyseenalaista viidesosalla sosiaalihuollon tehtävissä toimivalla. Sosiaaliamiehet arvioivat ammattitaitonsa heikoimmiksi alueiksi sosiaalihuollon oikeusturvan ja hallinto-oikeudelliset kysymykset. Parhaimmat valmiudet näyttivät olevan sosiaalityöntekijän kelpoisuuden tai oikeustieteellisen koulutuksen omaavilla. Asiakasmääristä päätellen sosiaaliamiesjärjestelmälle oli tarve, ja sosiaaliamiehet kokivat asiakaslain pääosin onnistuneeksi ja asiakkaan asemaa parantavaksi. Toimintaan todettiin tarvittavan yhtenäiset tilastointi- ja raportointiohjeet luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon saamiseksi paikallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän kehittämiseen. Esille tuli myös valtakunnallisen arvioinnin ja raportoinnin kehittämistarve.

Sosiaalialan osaamiskeskukset¹² aloittivat toimintansa vuonna 2002. Jo seuraavana vuonna Pikassos aloitti sosiaaliamiestoiminnan Kanta-Hämeessä ja pian sen tueksi myös parivuotisen **Sosiaaliamiestoiminnan kehittämishankkeen**. Kunnan perustoiminnan soveltuminen osaamiskeskukseen mietitytti osaamiskeskusväkeä, miksi ja millä perustein se olisi luonte-

¹¹ Haverinen ym. 2003, s.73–84.

¹² Laki sosiaalialan osaamiskeskuksista 13.12.2001/1230

vasti osaamiskeskustoimintaa? Perustan toiminnan kokeilemiselle osaamiskeskuksessa antoi kehittämisen näkökulma. Sosiaaliasiamiestyössä on mahdollista saada suora palautetta asiakkailta niistä asioista, joissa näyttäisi olevan kehittämistarpeita. Tätä pidettiin tärkeänä lisänä osaamiskeskustoiminnan muutoin varsin viranomais- tai organisatorispainotteiseen yhteistyöhön. Mielessä oli myös mahdollisuus kuntien tietotuotannon lisäämiseen ja usko siihen, että sosiaaliasiamiehen sijoittuminen sosiaalialan osaamiskeskukseen tarjoaa sekä etäisyyttä että riittävää kytkentää kuntatoimijaan ja muuhun viranomaistoimintaan. Yksi lisäperustelu oli erityispalvelujen kehittäminen osana sosiaalialan kehittämistoimintaa, totesi Pikassoksen ensimmäinen toimitusjohtaja Lasse Rautniemi sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishankkeen loppuraportin¹³ saatesanoissa.

Kokeiluna kehittämishankkeen tuella aloitettu sosiaalialan osaamiskeskuksen sosiaaliasiamiestoiminta laajeni nopeasti siten, että jo vuosia kuusi sosiaalialan osaamiskeskusta¹⁴ on tuottanut alueilleen sosiaali- ja osa myös potilasiamiestoimintaa. Kun Sonet Botnia aloittaa sosiaaliasiamiestoiminnan vuonna 2021, seitsemän osaamiskeskuksen kymmenen asiamiestä tuottaa asiamiestoiminnan yli sataan kuntaan noin 1.7 miljoonalle asukkaalle.

Asiakaslain ensimmäisellä vuosikymmenellä kehittämistoiminta jatkui sosiaali- ja terveysministeriön asetettua **Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisen työryhmän**¹⁵ ajalle 1.8.2005–31.12.2006. Sille annettiin tavoitteeksi turvata sosiaalihuollon asiakkaiden oikeus laadukkaaseen palveluun varmistamalla sosiaaliasiamiespalvelun saatavuus ja toiminnan riippumattomuus. Sosiaaliasiamiesten osaamista pyrittiin vahvistamaan edistämällä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain toimeenpanoa sekä riittävällä ja tarkoituksenmukaisella täydennyskoulutuksella.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää sosiaaliasiamiesten määrä, koulutus ja palvelujen järjestämistavat; yhdenmukaistaa sosiaaliasiamiesten työkäytäntöjä ja palvelun toimintaperiaatteita sekä kehittää näyttöön perustuvia hyviä käytäntöjä; edistää sosiaaliasiamiespalvelun saatavuutta kunnissa sekä kehittää palvelun tuottamisen muotoja ja toiminnan vaikuttavuutta yhteistyössä kuntien, lääninhallitusten ja sosiaalialan osaamiskeskusten kanssa; kehittää sosiaaliasiamiehen selvitystä osana alueellista hyvinvointistrategiaa ja palvelutoiminnan kehittämistä yhteistyössä kuntien sosiaalitoimen henkilöstön

¹³ Ylikerälä ym. 2005.

¹⁴ Sosiaaliasiamiestoimintaa tuottavat Pikassos Oy, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koske, Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Vasso, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus So-com, Sosiaalitalo ja Sosiaalialan osaamiskeskus Verso-liikelaitos.

¹⁵ Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen., s. 11–12.

kanssa; selkiyttää sosiaaliasiamiehen asema kunnissa ja laatia esitys sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman varmistamiseksi sekä selvittää sosiaaliasiamiesten täydennyskoulutustarpeet ja laatia suunnitelma jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä.

Työryhmä valmisteli lukuisia yksityiskohtaisia sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisehdotuksia, joista ammatillinen kelpoisuus ja täydennyskoulutus on sittemmin kirjattu lakiin, mutta useimmat muut ovat edelleen toteuttamatta ja pienin päivityksin vähintään yhtä ajankohtaisia kuin vuonna 2008. Tällaisia ovat muun muassa sosiaaliasiamiestoiminnan organisointia, riippumattoman aseman varmistamista ja sosiaaliasiamiehen selvitystä ja tietotuotantoa koskevat kehittämisehdotukset.

2.2.2 Lakimuutoksia ja muuta kehitystä

Asiakaslakia on muutettu parinkymmenen voimassaolovuoden aikana 14 kertaa. Koska asiakaslakia viitataan lukuisiin muihin lakeihin, niiden muuttuessa myös asiakaslakia on täytynyt päivittää. Erikseen on syytä mainita vuonna 2015 voimaan tullut muistutuksen merkitystä vahvistanut täsmennys (23 §), joka korostaa muistutuksen asemaa ensisijaisena keinona reagoida koettuihin epäkohtiin. Lakiin lisättiin samalla 23 a §, joka mahdollistaa valvontaviranomaiselle kantelun siirtämisen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavalle viranomaiselle muistutuksena käsiteltäväksi. Toinen merkittävä lisäys tuli voimaan 1.5.2016, jolloin asiakaslain 24 a § säätö: *Kelpoinen sosiaaliasiamiehen tehtävään on sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.*

Isoimmat kaupungit ovat nimenneet kaksi tai useampiakin sosiaaliasiamiehiä tai sosiaali- ja potilasasiamiehiä ja ratkaisu on toimiva, kunhan tehtäviin on mahdollisuus keskittyä päätoimisesti ja kokoaikaisesti. Muutkin kuin pienet kunnat ovat päätyneet järjestämään sosiaaliasiamiestoiminnan keskitetysti ostopalveluna ja toimialue voi olla hyvinkin suuri, esim. yli 20 kuntaa ja 200 000–300 000 asukasta. Kun ottaa huomioon sosiaalihuollon lakisääteisten tehtävien lukumäärän, laajan palveluvalikoiman, asiakassuunnitelma- ja päätöskäytännöt sekä muuttuvat palvelurakenteet ja lait, on sosiaaliasiamiehen tehtäväkenttä niin vaativa, että hallituksen esityksessä mainittu asiakkaan apuna ja tukena toimiminen ei valitettavasti ole aina tarvittaessa mahdollista. Lain esitöissä mainittu toimintayksikkökohtaisuus on myös epärealistinen ajatus, sillä se sopisi varsin huonosti yhteen paitsi kuntien taloudellisen tilanteen, myös asiamiestyön muiden vaatimusten, kuten sosiaalihuollon laaja-alaisen tuntemuksen, puolueettomuuden, riippumattomuuden ja asiakkaan oikeuksien toteutumisen seurannan kanssa. Asiakkaiden voisi olla vaikea hahmottaa kehen asiamieheen tulisi missäkin tilanteessa ottaa yhteyttä ja menettelystä voisi aiheutua päällekkäistä asiamiestyötä.

Näistä seikoista huolimatta sosiaaliasiamiehen toimintayksikkökohtaisuus on mainittu edelleen yhtenä vaihtoehtona uuden asiakas- ja potilaslakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Kehitys on kulkenut vauhdikkaasti toimintayksikkökohtaisuudesta päinvas-
taiseen suuntaan, sillä sosiaaliasiamiesten määrä on vähentynyt ja päätoimis-
ten asiamiesten osuus lisääntynyt. Vuonna 2002 sosiaaliasiamiehiä tiedettiin
olevan 197, vuonna 2007 heitä oli 120 ja nyt vuonna 2020 tehtävässä toimii
ilmeisesti 48 henkilöä, ja heistäkin enää noin viidesosa tekee pelkästään so-
siaaliasiamiestyötä, muut ovat sosiaali- ja potilasasiemiehiä.

Sisällöllisesti sosiaaliasiamiehen työ on muuttunut vielä enemmän. Kuntien
yhdistymisten ja palvelurakenne- ja lakimuutosten vuoksi toimintaympäristö
on monimutkaistunut ja toiminta toisaalta keskittynyt ja tehostunut, joskin
myös kaventunut Kelalle siirretyn perustoimeentulotuen verran. Saattaa
myös olla, että osa sosiaaliasiamiesresursseista on siirtynyt terveydenhuollol-
le siitä päätellen, että yhä useampi toimii yhdistetyssä sosiaali- ja potilas-
asiamiiehen tehtävässä, jossa potilastyö voi painottua. Olisi kiinnostavaa tie-
tää missä määrin muutos on edistänyt asiakkaiden asemaa ja millaisia syner-
giaetuja ja mahdollisia haittoja asiamestehtävien yhdistämisestä voi seurata.
Asiakaslain alkuvuosina lääninhallitukset koordinoivat sekä sosiaali- että
potilasasiamestointia, mutta aluehallintovirastoiksi muuttamisen jälkeen
alueellinen asiamiehiä tukeva valtionhallinnon toiminta on vähentynyt ja
paikoin loppunut. 2010-luvulla sosiaaliasiamiehet ovat Sosiaaliasiamiehet
ry:n, sen suunnitteleman koulutuksen ja työnantajaorganisaatioidensa tuella
koulutautuneet, koordinoineet ja kehittäneet työtään. Merkittävä rooli on
myös sosiaalialan osaamiskeskusten sosiaali- ja potilasasiamiesten vahvistu-
neella verkostolla.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa mainitaan potilas- ja sosiaali-
asiamestoinnin parantaminen. Asiamestoinnille on hahmoteltu uutta
perustaa samalla kun erillisen itsemääräämisoikeuslain sijasta alettiin valmis-
tella yhdistettyä asiakas- ja potilaslakia ja itsemääräämistä tukevan osuuden
liittämistä siihen. Lakiluonnos oli lausunnoilla vuonna 2018 ja kun sitä ei
ehditty tuolloin saada valmiiksi, työstäminen jatkuu. STM teetti 1.1.–
31.3.2020 selvityksen kummankin asiamestoinnin nykytilasta ja haasteis-
ta. Hyödynnän selvitystä pohjustaneen kyselyn aineistoa ja kuvaan sosiaali-
asiamestoinnin ja rakenteellisen sosiaalityön tuloksia jäljempänä tässä työssä.

2.2.3 Tilastointi ja asiakasasiakirjat sosiaaliasiameietyössä

Jo vuonna 2002 sosiaaliasiameietyöinnän alkuvaiheita arvioitaessa heikkoudeksi nähtiin tilastoinnin ja raportoinnin epäyhtenäisyys¹⁶. Edelleen STM:n työryhmä¹⁷ totesi vuonna 2008 sosiaaliasiameietyöinnästä kertyvän paljon tärkeää tietoa sosiaalihuollon palvelujen toimivuudesta ja asiakkaiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta, mutta se oli jäsenitelemätöntä. Tuolloin nähtiin tärkeäksi rakentaa yhtenäinen tilastointi, tiedon kerääminen ja jatkokäyttö hyödyttämään sosiaalihuollon ja -palvelujen kehittämistä.

STM rahoitti Sosiaalihuollon tietoteknologiahanke TiKeSos:in (2004–2011) aikaan **Sosiaali- ja potilasasiameietyöinnän asiakastilastoinnin valtakunnallista kehittämishanketta** (1.5.2007–31.10.2009). Tavoitteena oli yhtenäistää sosiaaliasiameietyönnin ja potilasasiameietyönnin asiakastilastointia, sillä sitä ei ollut sovitettu tilastoviranomaisen, Kuntaliiton ja STM:n tietotarpeisiin. Tarkoituksena oli lisäksi selvittää tietoteknisiä tapoja helppoon valtakunnalliseen tiedonkeruuseen. Vähimmäistavoite oli saada asiamiehet toimittamaan vuosittain samansisältöiset yhtenäiset tilastot tilastoviranomaiselle (THL). Hankkeessa oli tarkoitus hahmottaa myös STM:n, tilastoviranomaisen ja valtion aluehallinnon vastuunjakoä valtakunnallisen tiedon koamisessa ja arvioinnissa. Hankkeen loppuraportissa¹⁸ esiteltiin eri tahojen yhteistyöhön ja pilotointiin perustuva tilastointimalli, jota lukuisat sosiaali- ja potilasasiameietyönnin alkoivat käyttää joko sellaisenaan tai soveltuvin osin. Useimmat jatkoivat tilastointia entisin välinein ja vain harva hankki yksityisen yrityksen kanssa kehitetyn tilastointiohjelman. Hankeväki teki osuutensa, mutta jatkotoimien koordinointi ja toimeenpano taisi jäädä valtionhallinnossa toteamisasteelle.

Koska asiameietyöinnän tilastoinnin ja tietotuotannon koordinointi ei ole edennyt ja edellä kuvattu asiameietyönnin valtakunnallisen kehittämishankkeen tilastointitapa kaipaä päivitystä, päädyttiin Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukseenä vuonna 2019 testaamaan oma-aloitteisesti valtakunnallisen sosiaalipalvelujen luokituksen toimivuutta sosiaaliasiameietyönnin tilastointiin ja palvelupalautteen koontiin¹⁹. Näin tehtiin, vaikka uudistus toi lisätöitä ja vaikeutti kehityksen arviointia ja vertailua edellisiin vuosiin. Tarkoituksena oli tuottaa entistä tarkempaa tietoa ja vauhdittaa sosiaalisen raportoinnin ja tiedonmuodostuksen kehitystä. Asiamiehillä on tarve yhteiseen tilastointitapaan, jolla voisi kerryttää alueellista sekä kansal-

¹⁶Haverinen ym. 2003, s. 80, 83.

¹⁷ Sosiaaliasiameietyönnin kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17, s.54

¹⁸ Laukka ym. 2009.

¹⁹Hiekka & Talvensola 2020, s. 10, 30–31.

lista vertailutietoa sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksien kehityksestä.

Yhteydenotoista tilastoitiin palvelutehtävät ja niihin liittyvät sosiaalipalvelut. Sosiaalihuollon palvelutehtäviä on seitsemän: iäkkäiden palvelut, lapsiperheiden palvelut, lastensuojelu, perheoikeudelliset palvelut, päihdehuolto, työikäisten palvelut ja vammaispalvelut. Lisäsimme palvelutehtäviin koulun sosiaalityön, varhaiskasvatuksen, Kelan ja muut yhteydenotot. Sosiaalipalveluja on 49 (tilanne 12.3.2020) ja niihinkin lisättiin käytännön syistä kolme muuta palvelua, joita tiedettiin yhteydenotoissa esiintyvän (jälkihuolto, kehitysvammahuolto, mielenterveystyö). Sosiaalihuollon palveluprosessiluokitusta ei tässä vaiheessa sisällytetty tilastointiin. Uudessa tilastoinnissa on ansioita ja kehitettävää, mutta ensimmäinen askel on otettu. Tarkempi tilastointi nosti muun muassa sosiaalityön näkyviin eri palveluissa.

Maarit Rötsä²⁰ kuvaa, kuinka Kansa-hankkeessa toteutettava Sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto luo edellytykset sote-uudistuksen asiakasprosessien ja asiakastietojen käsittelyn tietointegraatiolle. Samalla sosiaalipalveluissa siirrytään valtakunnallisen asiakastietomallin mukaiseen määramuotoiseen kirjaamiseen. Kanta-palvelut toteutetaan nelivaiheisesti yhtenäistämällä valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut, asiakastiedot ja niiden käsittely. THL vastaa hankkeen toimeenpanosta ja sosiaalihuollon Kanta-palveluja käytetään vuodesta 2018 alkaen. Sosiaalihuollon asiakirjarakenteiden ja metatietojen palvelu Sosmeta²¹ avaa sosiaalihuollon valtakunnallisia asiakasasiakirjarakenteita, tietokomponentteja ja sanastoa. Sosiaalihuollon asiakastietomallia katselmoitiin vuosina 2013–2015 ASKO-projektissa ja sosiaaliasiamiestyön osuutta katselmoitiin tuolloin Helsingissä, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksessa ja Tampereella.

Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista²² määritteli liitteessä sosiaaliasiamiestoiminnan sosiaalihuollon palvelutehtävien joukkoon ja että *Kaikki asiakasasiakirjat säilytetään 30 vuotta asian käsittelyn päättymisestä*. Myöhemmin sosiaaliasiamiestyö päädyttiin poistamaan sosiaalipalvelujen luokitukselta eikä se sisälly mihinkään palvelutehtävään, koska sitä ei katsota sosiaalipalveluksi, vaan asiakkaiden oikeuksia tukevaksi toiminnaksi palveluverkostossa²³. Tilastoviranomaisen koulutusmateriaalin mukaan sosiaaliasiamies voi tehdä asiakaskertomukseen vain omaan käyttöönsä tarkoitetun sosiaaliasiamiehen toimintaa koskevan merkinnän, mikäli on tarpeen kirjata antamastaan tuesta

²⁰ Rötsä 2016, s.41 ja 43.

²¹ Sosiaalihuollon asiakirjarakenteiden ja metatietojen palvelu.

²² Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015.

²³ Lehmuskoski ym. 2018, s. 39, 59–60.

asiakaskohtaista tietoa²⁴. Sosiaaliasiamiehen toiminnan yleistä raportointia ei tallenneta asiakastiedon arkistoon, mutta asiakkaiden henkilötietoja koskevat kertomusmerkinnät ovat osa asiakasrekisteriä.

Asiakaslakia säädettäessä ajateltiin, että sosiaaliasiamies pystyy toimimaan pääsääntöisesti ilman henkilörekisteriä. Tietosuojavaltuutetun kannanoton (807/422/2001)²⁵ mukaan *henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Sosiaaliasiamiehen asiakasrekisteriin voidaan kerätä ja tallettaa henkilötietoja vain sellaisista asiakkaista, joiden asian hoitaminen edellyttää henkilötietojen pyytämistä. Tällöin arkaluonteisten henkilötietojen käsittely perustuu asiakkaan suostumukseen. Useimmiten sosiaaliasiamies voinee hoitaa laissa säädettyä neuvontatehtäväänsä tai muutoin hoitaa tehtäviään ilman että asiakkaan henkilötietoja tarvitaan. Jos on kyse yleisestä neuvonnasta, jossa asiakkaan henkilötiedoilla ei ole merkitystä, ei asiakasta koskevia henkilötietoja myöskään saa tallettaa asiakasrekisteriin pelkästään tilastointitarkoituksia varten. Tällöin voidaan tallettaa vain lukumäärä- ja muita tilastollisia tietoja. Asiakkaiden ilmoittamien työntekijöiden tietoja voidaan kerätä ja tallettaa ainoastaan yhteydenottotarkoitusta varten.*

Sosiaaliasiamiehillä on vaihtelevia asiakastilastointi-, asiakasrekisteröinti- ja asiakasasiakirjakäytäntöjä. Tietosuojasta ja luottamuksellisuudesta pidetään huolta, mutta edellä mainittuihin toimintoihin tarvitaan ohjeistusta, kehittämistä, koordinointia ja käyttökelpoisia välineitä. Tuomas Kumpula²⁶ toteaa, että asiakkaiden ja potilaiden yhteydenottojen yhtenäisempi kirjaamis- ja tilastointitarve on ilmeinen ja asialla on kiinteä yhteys asiamiestyön vaikutavuuteen. STM on asettanut hallitusohjelmaa edistämään Sote tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano- eli Toivo-ohjelman²⁷ ja siihen sisältyvän Valtava-hankkeen. Ohjelmakaudella kehitetään maakuntien tiedolla johtamisen sekä valtakunnallisten viranomaisten tiedon tuotantoa, tietovarantoja sekä niitä tukevia seuranta, arviointi-, ohjaus- ja valvontavälineitä. Tässä yhteydessä olisi hyvä pohtia mikä on sosiaaliasiamiestyön tarkoitus ja tavoite jatkossa. Onko tarpeen tehdä rakenteellista ja ennakoivaa palvelujärjestelmän kehittämiseen tähtäävää tietotyötä vai enimmäkseen reaktiivista asiakaskohtaista työtä? Vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia, mutta lakiuudistuksen ja sote-rakenteiden muutoksien yhteydessä on syytä pohtia tätäkin puolta. Toivo-ohjelman tavoitteita palvelisi myös sosiaaliasiamiehille kertyvän palvelupalautetiedon hyödyntäminen ennakkollisesti ja jopa vuosittaista selvitystä ajantasaisemmin.

²⁴ Lohijoki 2019.

²⁵ Tietosuojavaltuutetun kannanotto 27.9.2001.

²⁶ Kumpula 2020 s. 28.

²⁷ STM Sote tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma (Toivo-ohjelma).

2.3 Näkökulmia asiakas- ja potilaslakien ja asiamiestointojen yhdistämiseen

2.3.1 Sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmien eroja ja yhtäläisyyksiä

Jotta asiamiesjärjestelmiä voi verrata, niihin on tutustuttava. Asiakaslakia ennen asetettu potilaslaki²⁸ oli tullut voimaan 1.3.1993 ja sen myötä terveydenhuollon toimintayksikölle oli nimettävä potilasasiamies, joskin kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi myös olla yhteinen potilasasiamies. Potilasasiamiehen tehtävänä on 11 §:n mukaisesti :

- 1) neuvoa potilaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- 2) avustaa potilasta 10 §:n 1 ja 3 momentissa²⁹ tarkoitetuissa asioissa;
- 3) tiedottaa potilaan oikeuksista; sekä
- 4) toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Potilasasiamiehen tehtävänä olisi myös tiedottaa potilaan oikeuksista potilaille, henkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille sekä pitää yhteyttä terveydenhuollon ja muihin viranomaisiin, järjestöihin ja potilaita edustaviin tahoihin. Olisi pyrittävä aktiiviseen tiedon välittämiseen niin, että tiedon puuttuminen ei estäisi potilaan oikeuksien toteutumista ja toimimaan muutenkin potilaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Potilasasiamies voisi esimerkiksi avustaa potilasta potilasvahinkolaissa tarkoitetun korvauksen hakemisessa tai mielenterveyslaissa tarkoitetun valituksen laatimiseen liittyvissä kysymyksissä.

Hallituksen esityksessä³⁰ potilaslain tarkoituksena oli selkiinnyttää ja yhtenäistää potilaan hoitoa ja kohtelua koskevien periaatteiden soveltamista, muun muassa määrittämällä potilaan oikeudet ja hoidossa ja kohtelussa hyväksyttävä ja moitittava menettely. Potilaan oikeuksien vahvistamisen nähtiin parantavan terveydenhuollon oikeusturvaa ja potilaiden ja terveydenhuoltohenkilöstön välisiä suhteita. Samoin kuin myöhemmin asiakaslaissa, lähtökohtana pidettiin sitä, että potilaan oikeusturvaa voidaan kehittää mahdollisimman joustavin järjestelyin lähinnä terveydenhuollon nykyisen organisaation avulla siten, että potilaiden tarpeet, yksikön koko ja muut käytännön mahdollisuudet tarjota potilasasiamiehen palveluja pystyttäisiin soveltamaan yhteen. Potilasasiamiehen tehtävät oli mahdollista liittää asianomaisen terveyskeskuksen, sairaalan tai muun sairaanhoidon toimintayksikön ylläpitäjän palveluksessa jo olevan henkilön toimenkuvaan. Ajateltiin,

²⁸ Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.

²⁹ Mahdollisesti potilaslain 11 §:n tehtäväluettelon avustamista koskevan kohdan 2 tulisi nykyään kuulua 10 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitettuihin asioihin, sillä pykälään 10 on lisätty 2 mom (12.12.2014/1101).

³⁰ Hallituksen esitys laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista 1991 vp - HE 185, s. 3–4, 11, 19.

että järjestelmän vakiinnuttua suurimmissa kunnissa, sairaaloissa tai sairaanhoitopiireissä saattaisi tulla tarve perustaa valtiosuuteen oikeuttava potilasasiamiehen virka tai toimi. Pidettiin mahdollisena, että sairaanhoitopiirin potilasasiamies toimisi myös alueen terveystieteiden ja yksityisen terveydenhuollon toimintayksiköiden potilasasiamiehenä.

Edellä kuvatun huomioon ottaen voi kysyä, mitä potilasasiamiehen toimintayksikkökohtaisuudella tarkoitettiin ja kuinka julkisen ja yksityisen terveydenhuollon potilaiden aseman yhdenvertaisuus tuli järjestelmässä turvatuksi? Järjestelmästä pyrittiin luomaan joustava ja siinä onnistuttiin ehkä liiankin hyvin muun muassa siitä päätellen, että Tuomas Kumpulan³¹ mukaan toimintayksikkökohtaisuudesta ja kelpoisuusvaatimusten puuttumisesta johdettua potilasasiamiehen tehtäviä hoitaa satoja, jopa tuhansia henkilöitä.

Asiakas- ja potilaslakien esitöistä ja laeista luettuna sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävissä on paljon yhteistä, kuten neuvontaa, tiedottamista ja tarvittaessa avustamista. Tehtävissä on kuitenkin myös perustavanlaatuisia ja käytäntöön ulottuvia eroja, joista Tuomas Kumpula³² mainitsi selvityksessään kolme: asiamiesten nimeäminen ja toiminnan järjestäminen, asiamiesten tehtävät ja kelpoisuus. Sosiaaliasiamiestyöstä katsoen voi ajatella, että sosiaalihuollossa asiakkaan asemassa on enemmän seurattavaa ja neuvottavaa. Voi ehkä kiteyttää, että potilasasiamies on enemmän potilasta varten, kun sosiaaliasiamies on asiakkaan lisäksi myös yleisemmin kuntalaisia ja palvelujärjestelmän kehittämistä varten. Lakitekstien perusteella asiakkaan käsite on potilasta laajempi, sillä mukaan luetaan myös palvelua hakeva ja käytännössä jo jonkin sosiaalihuollon palvelun tai etuuden hakemista harkitseva ja tietoja tarvitseva henkilö tai usein hänen edustajansa, ei pelkästään palvelua käyttävä tai sen kohteena oleva. Sosiaalihuollon palvelut perustuvat hallintopäätöksiin ja määräaikaisten saneleman muutoksenhakuneuvonnan tarve on suuri, kun taas potilasasiamiehellä on potilasvahinkoihin liittyvää neuvontaa. Muistutusneuvontaa on kummallakin, mutta potilasasiamiehellä ei ole velvollisuutta tehdä selvitystä potilaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä, joskin monet julkisen sektorin potilasasiamiehet ja sosiaali- ja potilasasiamiehet selvityksen laativat.

Sosiaaliasiamiestyö on kuntakohtaisuuden vuoksi automaattisesti kokonaisvaltaista ulottuen yksityiseen sosiaalihuoltoon kuin myös opetus- ja sivistystoimeen kuuluvaan varhaiskasvatukseen. Sosiaalihuolto on kiinteä osa yhteiskuntaa ja sen palvelujärjestelmää ja vaikka sosiaaliasiamiehen toimiala on valmiiksi laaja, moni mieltää sen vieläkin laajemmaksi. Neuvoja kysytään elämäntilanteisiin laidasta laitaan, hallintokuntarajoista riippumatta ja niistä

³¹ Kumpula 2020, s. 19.

³² Emt. s. 22–23.

tietämättä. Terveydenhuollon tavoin sosiaalihuollossakin pyritään palvelujen oikea-aikaisuuteen ja ennakoimiseen siten, että mahdollisimman moni kykenee tulemaan toimeen itsenäisesti tai kevyellä tuella vaativimman puuttumisen säästyessä tositärkeeseen. Mainituista syistä sosiaaliamiehen on hyvä kyetä neuvomaan oman alan palvelujen lisäksi myös sosiaalihuollon ja muiden hallintokuntien saumakohtissa. Työtä tehdään yhä useammin kuntia suuremmissa puitteissa, esimerkiksi hyvinvointiyhtymissä, liikelaitoksissa tai sosiaali- ja terveystieteissä, mikä kehityssuunta on paljolti yhteinen potilasasiamiestoimintaan nähden. Koska sosiaalihuollon yksiköitä on runsaasti ja sosiaaliamiehet tekevät tarvittaessa kotikäyntejä, todennäköisesti sosiaaliamiehen työ on jonkin verran liikkuvampaa.

Terveydenhuoltoa seuraten sosiaalihuollossakin pidettiin mahdollisena asiakkaan oikeusturvan kehittämistä lähinnä sosiaalihuollon silloisella organisaatiolla. Esityksessä ei edellytetty merkittäviä organisatorisia järjestelyjä eikä uusien virkojen perustamista, todettiin vain, että sosiaaliamiehen tehtävät on mahdollista liittää kunnan sosiaalihuollon palveluksessa jo olevan henkilön toimenkuvaan ja järjestelmän vakiinnuttua saattaa suurimmissa kunnissa olla tarpeen perustaa sosiaaliamiehen virka tai toimi. Esityksessä ehdotettiin mahdollisimman joustavia järjestelyjä siten, että asiakkaiden tarpeet, kunnan koko ja muut käytännön mahdollisuudet tarjota sosiaaliamiehen palveluja pystyttäisiin kunnassa sovittamaan yhteen. Tästä syystä sosiaaliamiehelle ei asetettu kelpoisuusvaatimuksia ja tehtävässä voisi toimia kunnan palveluksessa jo oleva henkilö, jolle uskotaan sosiaaliamiehen tehtävät, sillä edellytyksellä, että nimeäminen otetaan huomioon muissa asianomaisen työjärjestelyissä.

Kun ottaa huomioon sosiaalihuollon lainsäädännön ja palvelujen runsauden, asiakaslain tavoitteet ja sosiaaliamiehen vaativat tehtävät, esityksen asiamiesjärjestelmän perustamista koskevaa osuutta voi pitää tavoitteisiin nähden tietyllä tavalla epärealistisena ja jopa ristiriitaisena. Näistä lähtökohdista maahamme tuli perustetuksi varsin heterogeeninen sosiaaliamiesjärjestelmä, jossa asiamiehen päätoimi, koulutus ja tosiasialliset mahdollisuudet asiamiestoimintaan vaihtelivat suuresti. Asiakaslaissa **lain tarkoitus** on kuvattu lyhyesti:

Tämän lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassubteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Valmisteilla olevan asiakas- ja potilaslain vuoden 2018 luonnoksen³³ määritelmä oli yksityiskohtaisempi:

1. vahvistaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta sosiaali- ja terveydenhuollossa;
2. edistää asiakkaan ja potilaan hyvää palvelua ja kohtelua sosiaali- ja terveydenhuollossa;
3. turvata asiakkaan ja potilaan välttämätön hoito ja huolenpito;
4. edistää asiakaslähtöisyyttä sosiaali- ja terveydenhuollossa;
5. edistää turvallisuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoa annettaessa;
6. vähentää ja ehkäistä ennalta rajoitustoimenpiteiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa;
7. varmistaa, että asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta tai muita perusoikeuksia rajoitetaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa annettaessa vain silloin, kun se on välttämätöntä.

Lain toteutuksessa painopisteen on tarkoitus olla nimenomaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisessa ja rajoitustoimenpiteiden käytön ennaltaehkäisyssä. Tärkeää on asiakaskeskeisyys ja turvallisuuden edistäminen sosiaali- ja terveydenhuoltoa annettaessa.

Asiakkaan ja potilaan käsitteet on määritelty nykyisten lakien mukaisesti. Toisin kuin terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa asiakkuuteen voi riittää palvelun hakeminen. Lakiluonnoksessa tarkoitetaan:

1. asiakkaalla sosiaalipalveluja hakevaa, käyttävää tai muuten niiden kohteena olevaa henkilöä;
2. potilaalla terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävää tai muuten niiden kohteena olevaa henkilöä;

Yleisperusteluissa³⁴ sivulla 21 luetellaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovat viranomaiset ja todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta turvaavat myös potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmät. Sivulla 24 jatketaan: Sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovien viranomaisten ohella myös potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmillä sekä muistutusmenettelyllä on tärkeä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisessa valvonnassa, jossa asiakkaan tai potilaan käytössä ei ole hallintopäätöstä muutoksenhakumahdollisuuksineen.

Asiakas- ja potilaslakiluonnoksessa³⁵ on sosiaali- ja potilasasiamiestoimintoihin omat pykälät, joissa kummassakin todetaan, että toiminta on pyrittävä ensisijaisesti järjestämään yhtenä kokonaisuutena potilas-/ sosiaaliasia-

³³ Luonnos asiakas- ja potilaslaiksi 2018 s. 3.

³⁴ Luonnos asiakas- ja potilaslaiksi 2018, yleiset perustelut, s. 21, 24.

³⁵ Luonnos asiakas- ja potilaslaiksi 2018 s. 68–69.

miehen toiminnan kanssa siten, että käytettävissä on tehtäviin nähden riittävä määrä asiamiehiä ja riittävä osaaminen. Potilasasiamiestoimintaa ehdotettiin kunnan, maakunnan tai vastaavan sijasta edelleen terveydenhuollon palveluyksikköön. Kummallekin asiamiehelle määriteltiin nykyisten lakien mukaiset tehtävät. Potilasasiamiehelle ei määritelty kelpoisuutta eikä tehtäviin potilaiden oikeuksien ja aseman kehityksen seurantaan. Näistä syistä sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan yhtenäinen järjestäminen mietityttää: kuinka näin eriparisia tehtäviä voi sovittaa yhteen ja millä seurauksilla? Vaikka julkisia ja yksityisiä sosiaalipalveluja koskevaa kuntien järjestämää sosiaali-asiamiestoimintaa tuotetaan eri tavoin, se on silti yhtenäisempää ja riippumattomampaa toimintayksikkökohtaiseen potilasasiamiestoimintaan verrattuna. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että julkisten samoin kuin riittävän isojen yksityisten tahojen järjestämä potilasasiamiestoiminta on mitä ilmeisimmin laadukasta ja lakien mukaista.

Entä millaiselta asetelma näyttää asiakkaiden ja julkisen ja yksityisen terveydenhuollon potilaiden suunnasta? Onko riski, että toteutuessaan yhdistelmälaki ja sen edellyttämä yhtenäinen asiamiestoiminta kapeuttaa asiakkuuden tulkintaa, lain soveltamisalaa, sosiaaliasiamiestoimintaa ja sitä kautta heikentää sosiaalihuollon asiakkaan asemaa? Kysymykset voivat olla kaukaa haettuja, mutta on aiheellista arvioida tähänastista kehitystä ja ennakoida lakimuutoksen aiottuja ja mahdollisia ei-aiottuja seurauksia.

Vuonna 2018 lausunnolla ollut uusi asiakas- ja potilaslakiluonnos sisälsi 242 pykälää ja on ennakoitavissa laajan yhdistelmälain koskevan niin merkittäviä perusoikeuksia, että se lisää huomattavasti sosiaali- ja potilasasiamiesten työmäärää. Jotta uusi laki voi tavoitellulla tavalla parantaa asiakkaiden ja potilaiden asemaa, on nähtävissä pysyvä tarve nykyistä selvästi suuremmalle asiamiesmäärälle. Sekä asiakkaiden, potilaiden että henkilöstön tiedon ja tuen tarve on suuri eikä sen täyttämiseen riitä näennäinen asiamiesjärjestelmä.

2.3.2 Palvelujen kuluttajansuojan ajantasaistaminen ja sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmät

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kirjattua palvelujen kuluttajansuojan ajantasaistusta on valmisteltu jo oikeusministeriön työryhmässä. Työryhmän keväällä 2020 valmistuneen mietinnön³⁶ mukaan tavoitteena on selkeyttää kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan oikeuksia ja velvollisuuksia henkilöön kohdistuvien palvelujen viivästys- ja virhetilanteissa säätämällä niistä kuluttajansuojalakiin uusi luku 9 a. Luvussa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan suorituksesta henkilöön kohdistuvissa palveluissa, seuraamuk-

³⁶ Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa 2020.

sista tällaisen palvelun viivästyessä tai ollessa virheellinen sekä kuluttajan velvollisuuksista ja sopimusrikkomuksen seuraamuksista. Soveltamisalään kuuluisivat palvelut, joissa kuluttaja itse olisi palveluun sisältyvien toimenpiteiden kohteena. Tällaisia palveluja ovat terveystalvet, sosiaalitalvet, liikunta- ja muut hyvinvointitalvet, elämys- ja juhlatalvelut, ravintolatalvet, taksiliikenteen palvelut, ulkonäköön kohdistuvat palvelut, harrastuskurssit sekä varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut. Soveltamisalan suurimman ryhmän muodostavat toimialaluokituksen *muut henkilökohtaiset palvelut*, kuten mm. kampaamo-, muut kauneudenhoito- ja fyysistä hyvinvointia edistävät palvelut (17 383). Toiseksi suurin ryhmä on terveystalvet (15 057) ja kolmantena ravitsemustoiminta (9 954). Sosiaalitalvet tarjoavia yrityksiä on 3 140.

Uuteen asiakkaansuojalakiin ehdotettavilla säännöksillä poistettaisiin perusteettomat erot asiakkaan ja kuluttajan asemasta ja vahvistettaisiin asiakkaan asemaa julkisyhteisön järjestämissä ja muissa muun kuin elinkeinonharjoittajan tarjoamissa eräissä henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Asiakkaansuojalajissa ja palveluja koskevissa asiakasmaksulaeissa ehdotetaan säädettäväksi asiakkaan oikeuksista palvelun virhetilanteissa silloin, kun kyse on julkisyhteisön järjestämisestä tai muista muiden kuin elinkeinonharjoittajien tarjoamista palveluista.

Mietinnön sivuilla 163–164 ehdotetaan lisämomentteja asiakas- ja potilaslakien sekä varhaiskasvatuslain muistutusta koskeviin pykäliin, esim. asiakaslakiin seuraavasti:

23 §. Muistutus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uudet 4 ja 5 momentit. Pykälän 4 momentissa viitattaisiin asiakkaansuojalakiin, kuluttajansuojalakiin ja vahingonkorvauslakiin. Asiakasta olisi neuvottava asiakkaansuojalajissa, kuluttajansuojalajissa ja vahingonkorvauslaissa säädettyjen oikeussuojakeinojen käyttämisen mahdollisuudesta, kuten näissä laeissa tarkoitetun vahingonkorvausvastuuta koskevan asian vireille panosta, jos muistutusta käsiteltäessä ilmeni, että ne saattaisivat tulla kyseeseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että asiakkaalle olisi esimerkiksi kerrottava tämän oikeudesta saattaa vahingonkorvausvaatimus tuomioistuimen käsiteltäväksi. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin asian siirtämisestä maksuhuojennusmenettelyyn.

Mietinnössä on arvioitu mm. uudistuksen taloudellisia vaikutuksia asiakasmaksuvaatimuksia käsittelevien ja valvovien viranomaisten toimiin. Ainoa sosiaali- ja potilasasiamiesmaininta on tässä yhteydessä s. 76: *Potilas- ja sosiaaliasiamiesten tulisi neuvoa asiakkaita hyvitysvaatimuksiin liittyvissä kysymyksissä. Työtehtävien lisääntymisen lisäksi uusista säännöksistä aiheutuisi potilas- ja sosiaalimiehille kouluttautumistarpeita.*

Sosiaaliasiamiehille tulee harvoin palautetta yksityisistä sosiaalipalveluista ja yleensä silloinkin on kyseessä kunnan ostopalvelu. Kunnat voivat tulkita palveluseteliasiakkuuden kuuluvan kuluttajansuojan piiriin silloinkin, kun asiakkaan tilanteen vaikeutuminen on johtunut kunnan toiminnasta. Vastataan on tullut tilanteita, joissa palvelusetelin arvoa ei ole korotettu, sitä on saatettu jopa alentaa, tai asiakkaalta on muuten edellytetty kohtuutonta omavastuuosuutta. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä³⁷ säätelee palvelusetelin käyttöä kuntien järjestämissä sosiaali- ja terveyspalveluissa ja sitä sovelletaan vain yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimiseen. Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei ole sopimusosapuoli, sopimus on asiakkaan ja palveluntuottajan välinen, ja kumpaakin koskevat sopimuksen sisällön mukaiset kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Reklamaatiossa asiakkaalla on oikeus käyttää kuluttajaoikeuden oikeusturvakeinoja ja saattaa erimielisyys, kuten palvelun viivästys, virhe tai vahinko, kuluttajariitalautakuntaan.

Kun ottaa huomioon terveyspalvelujen ja sosiaalipalveluyritysten määrät, tehtäväkenttä on laaja ja toteutuessaan uudistus käynnistänee kokeilevia hakuprosesseja ennen kuin korvauskäytäntö muotoutuu. Sosiaaliasiamiehille kuuluvat alueensa julkiset ja yksityiset sosiaalipalvelut kuin myös mietinnössä mainitut varhaiskasvatuspalvelut, mutta miten on yli 15 000 terveyspalveluja tarjoavan yrityksen potilasasiamiespalvelujen laita? Entä onko kauneushoito- ja fyysistä hyvinvointia edistävässä palveluissa terveydenhuollon ammattihenkilöitä? Tulevatko vastuut olemaan selvät, asiamiesresurssit kohdallaan ja asiakkaat, potilaat ja kuluttajat lakien edessä yhdenvertaisessa asemassa? Oikeusministeriö ei pyytänyt lakiehdotukseen lausuntoa sen paremmin sosiaali- kuin potilasasiamiesyhdistykseltäkään.

3 SOSIAALIASIAMIESTYÖN JA RAKENTEELLISEN SOSIAALITYÖN SUHTEET

3.1 Rakenteellinen sosiaalityö on lakisääteistä

Suomessa sosiaalityö on useimmiten kunnan lakisääteistä viranomaistyötä. Tämä virallinen asema selittää osaltaan sitä, että rakenteelliselle sosiaalityölle, saati sen radikaaleimmille muodoille ei ole koettu yhtä polttavaa tarvetta kuin monissa muissa maissa. Rakenteellista sosiaalityötä on kuitenkin tehty eri nimikkeillä ja tavoilla, vaikka tie lakiin kirjaamiseen on kestänyt vuosi-

³⁷ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569

kymmeniä. Pohjolan ym.³⁸ mukaan rakenteellinen sosiaalityö on sosiaalista muutostyötä, jolla on kriittinen suhde todellisuuteen ja kytkös kriittiseen tutkimusperinteeseen. Rakenteellinen sosiaalityö on toimintaa yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamiseksi ja sen rinnalla kyse on myös asiakkaana olevien huono-osaisten ryhmien asianajosta ja heidän valtaistumisestaan toimimaan olosuhteiden parantamiseksi. Lähtökohtana on auttaa ja tukea asiakkaaksi tulevia yksilöitä, perheitä ja ryhmiä sekä vaikuttaa yhteiskunnalliseen ajatteluun, palveluihin ja päätöksentekoon. Rakenteellisen sosiaalityön tavoitteena on oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon edistäminen kuin myös yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentäminen.

Vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain³⁹ 7 §:n mukaan rakenteellisella sosiaalityöllä on *huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu:*

1. sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista;
2. tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä kunnan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi;
3. sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi kunnan muiden toimialojen suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittäen.

Edellä esitettyyn Pohjolan ja kumppanien määritelmään verrattuna sosiaalihuoltolaissa kuvattu rakenteellinen sosiaalityö painottaa asiakastyöstä kertyvän tiedon välittämistä ja sosiaalihuollon asiantuntemusta ja sen hyödyntämistä etenkin kuntatasolla. Kati Närhi⁴⁰ on kiinnittänyt huomiota sosiaalihuoltolain rakenteellisen sosiaalityön määritelmään, josta vaikuttaa puuttuvan asiakasryhmien asian ajaminen ja asiakkaiden valtaistaminen toimimaan myös itse olosuhteiden parantamiseksi. Tämä aiheellinen huomio laimentaa iloa rakenteellisen sosiaalityön nimikkopykälän saamisesta sosiaalihuoltolaikiin. Yhteistyö ja osallisuuden ja sosiaalisen eheyden edistäminen on kylläkin mainittu sosiaalihuoltolain 15 §:ssä sosiaalityön tarkoituksissa, mutta määrittely herättää silti kysymään onko lainsäätäjän näkemys rakenteellisesta sosiaalityöstä rajoittunut ja kaventaako kyseinen tulkinta rakenteellista sosiaalityötä ja sen kehitystä?

³⁸ Pohjola ym. 2014, s.11.

³⁹ Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

⁴⁰ Närhi 2016.

Vielä 1980-luvulla painotettiin hieman toisin: STM:n työryhmä⁴¹ näki vuonna 1985 rakenteellisen sosiaalityön ammatilliseksi vaikuttamistoiminnaksi sosiaalista hyvinvointia kuormittaviin tekijöihin ja sen tavoitteeksi ihmisten sosiaalisen toimintakyvyn ja suoriutumisen edistämisen. Määritelmä korosti sosiaalihuollon henkilöstön yhteistyötä muiden hallintokuntien työntekijöiden ja kunnan asukkaiden kanssa. Rakenteellista sosiaalityötä perusteltiin vuonna 2014 hallituksen esityksessä⁴² seuraavasti:

Sosiaalityö on tärkeä osa ehkäisevää sosiaalihuoltoa, ja siinä joudutaan entistä enemmän perehtymään erilaisten yhteiskuntapolitiittisten ratkaisujen sosiaalisiin vaikutuksiin ja kustannuksiin. Olennaista on kiinnittää huomiota esimerkiksi alueiden fyysisen ja sosiaalisen suunnittelun kiinteään yhteyteen. Asiakastyöstä saatavan tiedon lisäksi rakenteellisen sosiaalityön tietotuotannon menetelminä tai tutkimuskohteina voivat olla sosiaalinen raportointi, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja sosiaalitaloudellinen arviointi.

Pidetäänkö rakenteellista sosiaalityötä ensisijaisesti edustuksellisena tiedonkeruuna ja tiedonvälityksenä, jossa sosiaalityöntekijöiden tehtävä on induktiivisesti koota ja välittää tietoa päätöksentekijöille? Kohdassa 3 mainitaan yhteistyö järjestöjen kanssa, mutta silti voinee tulkita niin, että asiakkaille jää lähinnä informantin asema ilman mainittavaa ja paljon perättyä osallisuutta. Sosiaalityössä on vankka asiakastyön perinne ja kun rakenteellinen työ on vihdoinkin päätyntä lakiin saakka, jää miettimään onko pykälässä tullut otetuksi liikaakin välimatkaa yksilötyöhön.

Rakenteellisen sosiaalityön kehitys ja voimistuminen voi kunnissa olla monista syistä muutenkin hidasta. Anneli Pohjolaa⁴³ mukaillen voi miettiä kuinka sosiaalityö onnistuu rakenteellisen sosiaalityön kehittämisessä ja mitä tukea siihen tarvitaan tänä lisääntyvän yksilötyön tarpeen, asiakasmäärien kasvun ja vaikeutuvien ja pitkittyvien ongelmien aikana. Yhteiskunta ja sen rakenteet muuttuvat yhä vaikeammin jäsennettäväksi ja samaan aikaan sosiaalityö keskittyy ja erikoistuu, vaikka sosiaalisesti kestävä sosiaalityö ei voi keskittyä pelkästään yhteen sosiaalityön tehtäväalaan. Tehtävärakenteet uudistuvat hitaasti ja lisäksi kuntia piinaa paheneva sosiaalityöntekijäpula.

Sosiaaliasiamiehen työalue on kuntansa/kuntiensa julkinen ja yksityinen sosiaalihuolto ja työssä on yhtymäkohtaa sosiaalityön kaksisuuntaiseen muutostyöhön: asiamiestyössä yleinen neuvonta tähtää ainakin välillisesti sosiaalipalvelujen ja oikeuksien toteutumisen kautta asiakkaan elämäntilanteen muutokseen. Tämän auttamistehtävän lisäksi asiamiehen kuuluu pyrkiä

⁴¹ Rakenteellisen sosiaalityön työryhmän muistio 1985.

⁴² HE 164/2014 vp s. 101.

⁴³ Pohjola 2020.

osaltaan vaikuttamaan palveluihin, päätöksentekoon ja hyvinvointia mahdollistavien olosuhteiden vahvistamiseen. Sosiaaliasiamiestyöhön sisältyy yhteiskunnallinen rakenteellinen muutostyö. Tätä taustaa vasten näyttää yhä tärkeämmältä, että myös sosiaaliasiamiehillä on valmiuksia ja edellytykset rakenteelliseen sosiaalityöhön, sosiaaliseen raportointiin sekä rakenteelliseen vaikuttamiseen ja siihen liittyvään yhteistyöhön.

Sosiaaliasiamiestoimintaa ja sen mahdollisuuksia rakenteellisen sosiaalityön toimijana ei tunnettu vielä vuonna 2014 omalla alallaan, kun rakenteellisesta sosiaalityöstä kirjan kirjoittaneet asiantuntijat eivät sitä huomioineet. Jari Heinonen⁴⁴ oli lähellä, sillä hän viittasi kirjoituksessaan asiakaslakiin, vaikka ei tullut maininneeksi sosiaaliasiamiestä luettelossaan: *rakenteellista sosiaalityötä voivat tehdä sosiaalityön tutkijat, sosiaalityöntekijät, asiakaskansalaiset ja muut erilaisten järjestöjen ja liikkeiden aktiivit ja vapaaehtoistyöntekijät.*

3.2 Rakenteellisen sosiaalityön ydinalueet ja sosiaaliasiamiestyö

Anneli Pohjolan⁴⁵ määritelmä rakenteellisen sosiaalityön ydinalueista avaa hyvin sitä, mistä rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuudessa ja myös sosiaaliasiamiestyössä on kysymys. Sosiaalihuoltolain määrittelemä rakenteellinen sosiaalityö sisältää samoja elementtejä, mutta Pohjolan määritelmän vahvuutena on kansalaisten osallisuuden sekä asiakaslaissa ja sosiaaliasiamiestyössä painottuvan oikeudenmukaisuustyön näkyväksi tekeminen. Rakenteellisen sosiaalityön osa-alueista saa käsitystä myös siitä, mitä taitoja ja välineitä asiantuntijan on hallittava ja kehitettävä.

Rakenteellisen sosiaalityön ydinalueet Anneli Pohjolan mukaan ovat:

- Tietotyö, tiedon tuottaminen ja välittäminen
- Strategiatyö, hyvinvointipalveluiden ja sosiaalisen yhteiskuntapolitiikan edistäminen
- Inklusiotyö, kansalaisten osallisuus ja vaikuttaminen
- Oikeudenmukaisuustyö, sosiaalisten oikeuksien edistäminen

Lisäksi rakenteellista sosiaalityötä läpäisee sosiaalipoliittinen työ ja johtamistyö, joista jälkimmäistä ei yleensä tapaa yksin tai itsenäisesti työskentelevien sosiaaliasiamiesten työssä.

⁴⁴ Heinonen 2014, s.59.

⁴⁵ Pohjola 2011, 2014, 2020

3.2.1 Tietotyö, tiedon tuottaminen ja välittäminen

Pohjolan⁴⁶ mukaan tietotyöllä voidaan tarkoittaa muun muassa **tutkimusperustaista** tietoon perustuvaa sosiaalityötä, sillä asiakkailla on oikeus parhaaseen mahdolliseen tutkimustietoon perustuviin palveluihin. Tietoa tarvitaan myös laadukkaaseen johtamiseen. Tutkivaa työtä ja oman työn reflektiivistä tarkastelua ja arviointia voi kuvata **sosiaalialalyttikon** työksi. Sosiaalihuollossa on verraten vähän kvantitatiivista mittaustietoa, mutta runsaammin päätös- ja muita asiakasasiakirjadokumentteja sekä tilastotietoa erilaisten palvelujen käyttämisestä. Asiakastyössä kertyviä dokumentteja olisi hyvä hyödyntää tarkemmin. Tutkimustietoa tarvitaan muun muassa asiakkaiden elinoloista, sosiaalisista ongelmista, voimavaroista ja niihin liittyvistä seikoista samoin kuin palvelujen vaikuttavuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta.

Rakenteellisen sosiaalityön tietotyö voi näyttäytyä myös **yhteiskuntakriitikon työnä**, johon kuuluu yhteiskunnan omatuntona toimimista, epäkohtien osoittamista, toisia näkökulmia avaavaa vastapuhetta, puheella vastustamista ja vastaamista. **Julkisuustyössä** tietoa välitetään sosiaalisista ongelmista, asiakkaiden elinolosuhteista ja palveluista. Julkisuustyö voi olla sosiaalista raportointia ja viestintää eri medioilla. Tiedonkeruu on olennaista eletessä hyvinvointivaltion rakenteellisessa murroksessa ja isossa maailmanlaajuisessa kriisitilanteessa. Jotta pystymme tekemään rakentavat ja pitkäkestoiset ratkaisut, tietoa pitää tuottaa, analysoida ja sitä pitää myös käyttää päätöksissä. Ulla Tiililä⁴⁷ puhuu tiedosta työnä, jota tehdään erilaisten asiakirjojen ja tekstien varassa. Informoinnin lisäksi tekstillä toimitaan, ilmaistaan asenteita ja rakennetaan ihmissuhteita. Tietotyöhön liittyy julkisuustyö, jolla tarkoitetaan tuotetun tiedon jakamista päättäjille ja kansalaisille. Tietotyössä tuotettu tieto auttaa päättäjiä kuten muitakin kansalaisia arvioimaan yhteiskunnan tilaa ja yhteiskunnan palveluiden kehityssuuntaa ja kehitystarvetta.

Laajasti tulkiten jokaista sosiaaliasiamiehen lakisääteistä tehtävää voi pitää yksilökohtaisena tai yleisempänä tietotyönä:

1. neuvoa asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
2. avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa;
3. tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
4. toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
5. seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

⁴⁶ Pohjola 2020; Pohjola 2011 s. 207–224.

⁴⁷ Tiililä 2018, s. 3–4.

Sosiaaliasiamies kokoaa yksilöllistä asiakaspalautetta induktiivisesti anonyymiksi yleiseksi tiedoksi ja vastaavasti välittää yleistä tietoa deduktiivisesti esimerkiksi yksilöllisten asiakastilanteiden tarpeisiin. Sosiaaliasiamiehen vuosittainen selvitys kunnanhallituksille on sosiaalista raportointia. Selvitysten sisältö ja laajuus vaihtelevat, mutta useimmat laativat sen saamiensa asiakasyhteydenottojen ja muiden havaintojen pohjalta ja moni toteuttaa kuntakyselyn sosiaalihuollon ajankohtaisista aiheista. Kun Jenni Simola⁴⁸ vuonna 2017 selvitti pääkaupunkiseudun sosiaalityöntekijöiden kokemuksia yhteiskunnallisen vaikuttamistyön mahdollisuuksista, vaikuttamista pidettiin tärkeänä, mutta yli puolet 130 vastanneesta koki mahdollisuutensa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun melko tai erittäin huonoiksi. Melko huonot tai erittäin huonot mahdollisuudet kunnalliseen sosiaalipolitiikkaan osallistumiseen oli lähes neljällä viidestä ja vähiten mahdollisuuksia koettiin olevan sosiaaliseen raportointiin poliittisille päätöksentekijöille. Tähän nähden sosiaaliasiamiehen raportoinnilla on suorastaan virallinen asema ja suora reitti niin viranomaisille, poliittisille päättäjille kuin ohjaus- ja valvontaviranomaisille, mediaa ja suurta yleisöä myöten.

Sosiaaliasiamiestyössä korostuu yksilöllinen asiakastyö, asiakkaiden ja heidän edustajiensa neuvonta asiakaslain ja lukuisten muiden sosiaalihuollon lakien tulkinnassa ja soveltamisessa erilaisissa palvelutilanteissa ja -tarpeissa. Neuvontatilanteet kerryttävät tietoa kuntalaisten tieto- ja palvelutarpeista, palvelupalautteesta ja palvelujen kehittämistarpeista välitettäväksi palveluista vastaaville ja niitä valvoville tahoille. Neuvonta vahvistaa asiakkaiden ja heidän läheistensä tietämystä, osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia, josta on usein vahva yhteys toisiin rakenteellisen sosiaalityön ydinalueisiin, inklusiotyöhön ja oikeudenmukaisuustyöhön. Neuvoja kysyy myös sosiaalialan henkilöstö ja monella sosiaaliasiamiehellä on lisäksi koulutustehtäviä.

Muistutuksen laatimisessa voi riittää neuvonta ja lomakkeen lähettäminen, mutta moni tarvitsee tukea tai kirjoitusapua. Sosiaaliasiamies osallistuu asiakkaiden pyynnöstä sosiaalihuollon eri palveluissa järjestettäviin asiakaspalavereihin. Tavallisimmin riippumattoman tahon tukea pyydetään asioitaessa lastensuojelussa, vammaispalveluissa tai ikääntyneiden palveluissa. Sosiaaliasiamiehen toivotaan seuraavan ulkopuolisena tilannetta ja tarvittaessa auttavan asiakkaan omien toivomusten, mielipiteiden ja kysymysten sanoittamisessa. Sosiaaliasiamies on usein kuin tulkki tai sovittelija asiakkaan ja viranomaisen välillä.

Tiedottaminen samoin kuin toimiminen muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi oli keskeinen peruste asiakaslain ja sosiaali-

⁴⁸ Simola 2018 s. 63, 70,74.

asiamiehen tehtävien säätämisessä. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa⁴⁹ todetaan muun muassa: Esityksellä on tarkoitus lisätä sosiaalitoimen asiakkaan aktiivisuutta, itsemääräämisoikeutta, sekä varmistaa asiakkaan oikeutta hyvään huoltoon, palveluun ja tiedonsaantiin sekä riittävä oikeusturvan toteutuminen. Asiakslain 5 § säättää asiakkaalle oikeuden saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Lakiehdotuksen perusteluissa⁵⁰ todetaan, että sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutena olisi selvittää asiakkaalle kysymyksen tulevat erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon. Säännös olisi siten yhteydessä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tiedon saaminen on myös olennainen osa asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämässä. Henkilöstön tulisi antaa tietoa asiakkaalle avoimesti ja oma-aloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään.

Edelleen hallituksen esityksessä todetaan sivulla 40, että sosiaaliasiamiehen tehtävänä olisi myös tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuoltohenkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille. Yhteydenpito esimerkiksi sosiaalihuollon ja muihin viranomaisiin, järjestöihin ja asiakkaita edustaviin tahoihin olisi tarpeen. Tiedottamisessa olisi pyrittävä aktiiviseen tiedonvälittämiseen niin, että tiedon puuttuminen ei estäisi sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista. Lisäksi tehtävänä olisi myös seurata asiakkaan oikeuksien toteutumista ja toimia muutenkin asiakkaiden oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Seurantatehtäväänsä hoitaessaan sosiaaliasiamies antaisi kunnanhallitukselle selvityksen vuosittain sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman toteutumisesta kunnassa. Epäkohtia ja puutteita havaitessaan hän voisi saattaa asian lääninhallituksen tai perusturvalautakunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten. Siten sosiaaliasiamiehen seuranta edistäisi asiakkaan oikeuksia ja asemaa.

3.2.2 Strategiatyö

Anneli Pohjola⁵¹ näkee rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluvan strategiatyön sosiaalisen yhteiskuntapolitiikan ja hyvinvointipalveluiden edistämisenä. Sosiaaliseen hyvinvointiin tähtäävään strategiatyöhön kuuluu ainakin visioivaa, ennakoivaa ja kehittävää työtä sekä reformityötä.

⁴⁹ HE 137/1999 vp s.5.

⁵⁰ HE 137/1999 vp s.20.

⁵¹ Pohjola 2011, 2020.

Visioiva työ hahmottaa tulevaisuutta ja muun muassa sitä, mitä sosiaalityö on sote-maakunnassa/hyvinvointialueilla ja miten se asemoituu palvelustrategiaan, lapsi- ja nuorisopoliittiseen ohjelmaan ja mielenterveys- ja päihdestrategiaan. Visioivaan työhön kuuluu myös lainsäädäntöön vaikuttaminen. Sosiaaliasiamiestyö on usein etäämpänä kunnan sosiaalityöstä ja sen hallinnosta eikä välitöntä yhteyttä strategiatyöhön välttämättä ole siten kuin asiakaslakia säädettäessä ja sosiaaliasiamiehen sijoittumisesta päätettäessä ehkä tavoiteltiin. Vielä tärkeämmäksi nähtiin sosiaaliasiamiehen saavutettavuus ja sijainti lähellä asiakkaita. Sosiaaliasiamiehet pitävät ennakoivaa vaikuttamistyötä tärkeänä ja paitsi että suunnittelevat omaa työtään, he visioivat sekä paikallisesti että valtakunnallisesti pyrkimällä vaikuttamaan sosiaalipalvelujen kehitykseen ja lainsäädäntöön.

Ennakoiva työ voi olla vaikeuksia ehkäisevää ja sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa esimerkiksi kaavoituksen, työllisyyden, sosiaalisten vaikutusten ennakoinnin ja arvioinnin sekä hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen keinoin. **Kehittävää työtä** on ratkaisuvaihtoehtojen hakeminen, toisin toimiminen, tuotekehittely ja palvelumuotoilu. **Reformityö** tähtää kehittämistä perusteellisempiin uudistuksiin, kuten uusiin tai uudistettuihin palveluihin, uusiin toimintatapoihin ja työmenetelmiin tai uusiin kumppanuusverkostoihin. Strateginen työ vaatii kokemusta, vahvaa osaamista ja uskallusta tarkastella ja perustella asioita erilaisista, uusista näkökulmista.

Sosiaaliasiamiesjärjestelmää luotaessa on ollut tarkoitus, että viranomaiset ja luottamushenkilöt hyödyntävät sosiaaliasiamiesten tuottamaa tietoa sosiaalihuollon strategiatyössä ja talouden suunnittelussa. Sosiaaliasiamiehet pyrkivät osaltaan ideoimaan ja virittämään sosiaalihuollon palvelujen kehitystä sekä tukemaan toisin tekemistä ja asiakkaiden osallisuutta. Asiamies pyrkii turvaamaan erityisesti huonoimmassa asemassa olevien väestöryhmien asemaa neuvonnalla, tiedotuksella sekä tuottamalla tietoa palveluiden kehittämistarpeista. Sosiaaliasiamiehen neljäs tehtävä velvoittaa toimimaan muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi ja sitä voi pitää melko avoimena mahdollisuutena ja kuin kehotuksena strategiatyöhön.

Sosiaaliasiamiestyöhön on rakennettu vahvempi strateginen visioiva, ennakoiva ja kehittävä ote kuin mitä asiamiehet ovat ehkä tulleet ajatelleeksi. Jäljempänä käsitellyn kyselyn tulosten mukaan sosiaaliasiamiehet kokevat tekevänsä rakenteellisen sosiaalityön alueista vähiten juuri strategiatyötä. Kokemus on hyvin ymmärrettävä monestakin syystä. Suurella osalla sosiaaliasiamiehistä on muu kuin sosiaalityöntekijän koulutus, tai vaikka se olisikin, koulutus voi olla vanha ja sosiaalityön työkokemus kertynyt eriytyneen asiakassosiaalityön päätöksentekokeskeisestä viranomaistyöstä. Sosiaaliasiamiehet työskentelevät hyvin erilaisissa organisaatioissa ja usein etäällä kuntien

sosiaalityöstä, sosiaalipalveluista ja niiden kehittämisestä vastaavista viranomaisista ja sosiaalialan kehittämishankkeista. Yhteyksien näkemistä strategiseen kehittämiseen haittaa sekin, että asiamiestyö painottuu yksilökeskeiseen ja usein varsin akuutteihin tarpeisiin vastaavaan asiakastyöhön, esimerkiksi määräaikoihin sidottuun muutoksenhakuneuvontaan. Etenkin hanke pohjainen palvelujen kehittäminen edellyttää suunnittelu- ja ohjelmatyötä ja sosiaalipalveluihin kuulumattomat asiamiehet ovat siitä helposti ulkokehällä. Mahdollisesti vahvin yhteys strategiseen suunnitteluun on alan kehittämisen keskiössä olevissa sosiaalialan osaamiskeskuksissa työskentelevillä sosiaaliasiamiehillä. Strategista otetta voi tukea, jos asiamiehellä on samaa työtä tekevä työpari tai useampia kollegoita. Strateginen kehittämistyö ei kuitenkaan ole kiinni kunnan tai organisaation koosta, se voi onnistua pienissä puitteisissa ketterämmin kuin isoissa.

3.2.3 Inklusiotyö, kansalaisten osallisuus ja vaikuttaminen

Yksilön osallistuminen on perusoikeus ja osallisuutta on pyritty vahvistamaan sosiaali- ja terveydenhuollossa yleis- ja erityislaeilla. Osallisuutta on Sihvon ja kumppanien⁵² mukaan muun muassa se, että ihminen tuntee kuuluvansa yhteisöön ja yhteiskuntaan ja voi vaikuttaa itseään ja ympäristöönsä koskeviin asioihin. Siihen liittyy oikeus saada tietoa itseä koskevista asioista, ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa omaan elämään, terveyteen ja hyvinvointiin. Kyse ei ole pelkästään asiakkaan edusta, sillä oletuksena on, että osallistuessaan asiakas ottaa enemmän vastuuta tilanteestaan, on tyytyväisempi, pärjää jatkossa omillaan paremmin, mikä lisää palvelujen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Osallisuutta voi jaotella asukas- tai asiakasosallisuuteen, joskin niillä voi olla yhtymäkohtia, erilaisia tasoja ja nimityksiä. Asiakasosallisuus on arvo sinänsä, mutta se on myös keino yhdenvertaisten ja vaikuttavien palvelujen kehittämiseen ja pisimmälle vietynä toimintaa ammattilaisten ja asiantuntijoiden rinnalla.

Anneli Pohjola⁵³ näkee rakenteellisen sosiaalityön inklusiotyön tähtäävän kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen lisäämiseen. Inklusiotyössä oleellista on asiakkaan voimaantuminen (empowerment). Sosiaaliasiamies voi sosiaalityöntekijän tavoin varmistaa ihmisten pääsemistä oikeuksiinsa ja että heikoimmatkin signaalit kuuluvat. Paitsi yksilöiden tukemista, inklusiotyön mielletään monesti olevan etenkin yhteistyötä, osallisuustyötä tai verkostoituvaa työtä.

⁵² Sihvo ym. 2018, s. 10–14 ja 16.

⁵³ Pohjola 2011, s. 207–224; Pohjola 2020.

Jo Posio⁵⁴ arvioi, että sosiaaliasiamiehen näkyvyys, aktiivinen tiedotustoiminta sekä sosiaalihuollon asiakkaiden yhteydenotot ovat omiaan lisäämään sosiaalihuollon asiakkaiden mahdollisuuksia ja kiinnostusta myötävaikuttaa omalla panoksellaan sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön toteutumiseen. Asiakkaiden ilmoitukset sääntöjen rikkomisista ovat virikkeitä, jotka aktiiviset sosiaaliasiamiehistä toimimaan. Ne sisältävät hyödyllisiä havaintoja sosiaalihuollon lainsäädännön toteutumisesta samoin kuin palautetietoja sosiaaliasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta. Sosiaalihuollon asiakkaiden reaktiot voi myös nähdä kehittämisen välineenä ja valvontakeinoina, joita etenkin aktiiviset ja voimaantuneet sosiaalihuollon asiakkaat osaavat hyödyntää. Sosiaaliasiamies kuulee usein asiakkailta ja heidän läheisiltään palvelujen kehittämisehdotuksia, ja perusteena on se, että he haluavat vaikuttaa siihen, jotta kukaan toinen ei enää joutuisi kokemaan vastaavaa.

Jos sosiaalihuoltolaissa rakenteellisen sosiaalityön näkökulma on yhteisöllinen, sosiaalihuollon asiakaslain näkökulma osallisuuteen on yksilökeskeinen. Asiakaslaki korostaa esimerkiksi asiakkaan kanssa yhdessä laadittavan palvelusuunnitelman, asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja osallistumisen merkitystä. Sosiaaliasiamiehen rakenteellista inklusiotyötä voi pitää eräänlaisena linkkinä näiden välillä. Asiamiehen tehtäviin kuuluu yksilöllinen ja yleinen neuvonta ja informointi, mikä on usein hyvin lähellä sosiaalityötä ja josta seuraa asiakkaiden ja heidän edustajiensa voimaantumista ajamaan omia asioita esimerkiksi palaverin tai palvelusuunnitelman päivittämisen pyytämällä, muistutuksella tai muutoksenhaulla.

Sosiaaliasiamies ei tee kunnan viranomaisille kuuluvaa varsinaista sosiaalityötä eikä yhteisö- tai muuta asuinaluetyötä, mutta hän voi neuvonnalla tukea asiakkaita ja heidän edustajiaan peräämään lakisääteisiä oikeuksia ja vaikuttamaan paitsi yksilöllisiin tilanteisiin myös yleisemmin ja yhteisöllisemmin, esimerkiksi tukemalla toimijuutta kohti vertaistukea ja kehittäjäasiakkuutta. Osallisuustyö voi olla proaktiivista mahdollisuuksien politiikan luomista ja vaikuttamiseen kiinnittävää toimintaa, usein verkostoitumalla ja esimerkiksi kolmannen sektorin kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Hallituksen esityskin⁵⁵ evästä sosiaaliasiamiestä yhteistyöhön ja avoimeen tiedottamiseen: *Sosiaaliasiamiehen tehtävänä olisi myös tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuoltohenkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille. Yhteydenpito esimerkiksi sosiaalihuollon ja muihin viranomaisiin, sosiaalihuoltohenkilöstön järjestöihin ja asiakkaita edustaviin tahoihin olisi tällöin tarpeen. Tiedottamisessa olisi pyrittävä aktiiviseen tiedonvälittämiseen niin, että tiedon puuttuminen ei estäisi sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista.*

⁵⁴ Posio 2003, s. 148.

⁵⁵ HE 137/1999 vp s. 40.

Sosiaaliasiamies tekee monitasoista osallisuutta edistävää inklusiotyötä. Vaikka päivät täyttyvät yksilöllisestä asiakastyöstä, toiminta ei jää yksilötasolle. Asiakkaat ovat yhteisönsä jäseniä ja osa yksilötyön vaikutuksista siirtyy ja kiinnittyy laajempiin yhteyksiin ja siitä muotoutuu muun muassa järjestöjen kautta kanavoituvaa voimaannuttavaa inklusiotyötä.

3.2.4 Oikeudenmukaisuustyö

Oikeudenmukaisuustyö on Pohjolan⁵⁶ mukaan sosiaalisten oikeuksien edistämistä ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tukemista muun muassa eettisellä työllä ja korostamalla yhteiskunnan hyvinvointivastuuta. Oikeudenmukaisuustyö perustuu ihmisoikeuksiin, perusoikeuksiin, sosiaalisiin oikeuksiin ja subjektiivisiin oikeuksiin. Eettiseen työhön kuuluu arvo- ja moraalikeskustelua ja siinä arvioidaan myös päätösten sosiaalisia seurauksia.

Kun ottaa huomioon miten keskeinen asia oikeusturva on ollut asiakaslakia ja sosiaaliasiamiesjärjestelmää valmisteltaessa, on selvää, että sosiaaliasiamies tekee oikeudenmukaisuustyötä. Asiakslain esitöissä⁵⁷ todettiin sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevien säännösten olleen hajallaan sosiaalihuollon laeissa. Etenkin huonoimmassa asemassa olevien asiakkaiden oikeusturva huolehti ja lisäämistarvetta perusteltiin seuraavasti: *Sosiaalihuollon toimintamuodoissa korostetaan erityisesti asiakkaiden autonomian lisäämistä, asiakkaiden aseman vahvistamista asiointisubteessa, laitoksissa olevien tai muutoin erityistä hoivaa tarvitsevien asiakkaiden itsehallinnan ja itsemääräämisoikeuden parantamista ja erityisesti sellaisten asiakasryhmien oikeusturvan toteutumista, joilla itsellään on heikot edellytykset pitää huolta omista oikeuksistaan. Tällaisia ryhmiä ovat erityisesti paljon hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevat dementoituneet vanhuksset, kehitysvammaiset sekä lapset ja nuoret.*

Yhdeksi asiakkaiden oikeusturvaa parantavaksi keinoksi nähtiin sosiaaliasiamiesjärjestelmän perustaminen: *Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan edistämiseksi on tarpeen, että yleinen tiedottaminen ja neuvonta asiakkaan oikeuksista sosiaalihuollon etuuksiin ja palveluihin sekä asiakkaan kohteluun liittyvistä oikeuksista on asianmukaisesti järjestetty. Tätä tavoitetta palvelisi järjestely, jossa asiakkaalla olisi mahdollisuus tarvittaessa kääntyä häntä oikeusturvakysymyksissä neuvovan puolueetoman henkilön puoleen⁵⁸.*

Asiakaslaisissa määritellään lukuisia asiakkaan oikeuksia ja joitakin velvollisuuksiakin, ja sosiaaliasiamiehellä on velvollisuus osaltaan toteuttaa asiakaslakia. Sosiaaliasiamiehen viidestä tehtävästä kolmessa mainitaan oikeus: tie-

⁵⁶ Pohjola 2011, s. 207–224; Pohjola 2020.

⁵⁷ HE 137/1999 vp s. 4.

⁵⁸ HE 137/1999 vp s. 39.

dottaa asiakkaan oikeuksista, toimii muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seuraa oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamies on työssään koko ajan perusoikeuksien äärellä, tukemassa ja seuraamassa sekä asiakkaan oikeuksien että hyvinvointivastuun, eri väestöryhmien yhdenvertaisuuden ja hyvinvoinnin tasa-arvon toteutumista.

Marja Pajukoski⁵⁹ pitää sosiaali- ja potilasasiamiehiä tärkeänä instituutiona asiakkaiden oikeusturvalle. Asiamiehet eivät ole osa varsinaista valvontakoneistoa, vaan ikään kuin asiakkaiden edusmiehiä suhteessa kuntaan ja heillä on sekä yleisiä ennakkolliseen että jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyviä tehtäviä. Sosiaali- ja potilasasiamiehet avustavat muistutusten, oikaisujen ja valitusten tekemisissä, mutta Pajukoski arvioi tapauskohtaisen avustamisen korostuvan potilasasiamiehillä, etenkin potilasvahinkoasioissa. Lisäksi hän toteaa, etteivät asiamiesjärjestelmät ole muutenkaan yhteneviä, sillä terveydenhuollossa asiamiehen tehtäväalue on yksi tai useampi laitos, sosiaalihuollossa toimialue on yksi tai useampi kunta. Sosiaaliasiamiesten tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle, potilasasiamiehillä ei ole raportointivelvollisuutta. Pajukoski pitää järjestelmän ongelmana asiamiesten riippuvuutta asianomaisesta kunnasta tai laitoksesta. Sosiaaliasiamiehen oikeusturvatyötä kuvaavat samassa julkaisussa myös Ville Jämsä⁶⁰ ja Miikkael Liukkonen⁶¹. Lait takaavat asiakkaalle oikeusturvakeinoja, jotka ovat usein liian hitaita ja tehoittomia ja siten näennäistä oikeusturvaa.

Sosiaalihuollossa tehdään runsaasti yksilöpäätöksiä, ja palveluja koskevalla neuvonnalla ja ohjauksella on suuri merkitys ennakkollisen oikeusturvan toteutumisessa. Palvelun hakuprosessi on vaiheikas eikä käsittely aina noudata sosiaalihuollon lakeja ja hyvää hallintoa. Epäkohtamahdollisuuksia ovat esimerkiksi: onko palvelusta tietoa ja onko hakemuslomake saatavilla, tulkittaanko hakemus hakemukseksi, käsitelläänkö se ilman aiheetonta viivytystä huolellisesti ja asiakkaan esittämät näkökohdat huomioon ottaen ja palvelusuunnitelmaan perustuen, onko päätös tarpeen mukainen ja riittävä, onko mukana muutoksenhakuohje ja annetaanko päätös tiedoksi asianmukaisesti?

Inklusiotyön onnistuminen heijastuu oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, ja sama pätee vastavuoroisesti toisinpäin. Riikka Kainulaisen⁶² tuoreessa tutkimuksessa sosiaalihuollon asiakkaiden osallisuutta oman asiansa hoitamiseen pidetään aiempaa tärkeämpänä sosiaalioikeuden periaatteena ja

⁵⁹ Pajukoski 2010, s. 30–31.

⁶⁰ Jämsä 2010, s. 42–53.

⁶¹ Liukkonen 2010 s. 54–63.

⁶² Kainulainen 2020, s. 88, 83.

oikeutena. Yksilöllä on ensisijainen oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta ja oikeus tietoon on tärkeä osa itsemääräämisoikeutta. Kainulainen tutki lainopillisella metodilla sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja asiansa koskevan tiedonsaantioikeuden sisältöä, minkä jälkeen hän selvitti empiirisesti sosiaaliasiamiehelle tulleista yhteydenotoista tiedonsaantioikeuden toteutumisen ongelmia. Kainulainen havaitsi, etteivät sosiaalihuollon työntekijät aina tunnista tiedonantovelvoitteeseen kuuluvia tekijöitä eivätkä ne toteudu asiakastyössä. Jos asiakkaalle ei kerrota vaihtoehtoisista tai maksuttomista palveluista tai tietoa palvelusta ei saa kysymälläkään, voi pohtia hallinnollisten ja taloudellisten tavoitteiden merkitystä tiedon antamatta jättämiselle.

Oikeusnormit ovat sitovia eivätkä viranhaltijat voi jättää antamatta sosiaalipalveluja tai asiakasta itseään koskevia tietoja kunnallisten ohjeiden ja päätösten perusteella. Kainulaisen tutkimissa Länsi- ja Keski-Uusimaan kuntien sosiaaliasiamiehelle tulleissa yhteydenotoissa (973 kpl ajalla 1.1.2016–31.5.2019) silmiinpistävää oli painottuminen lastensuojeluun, ja häntä jäikin mietityttämään esimerkiksi ikääntyneiden palvelujen, vammaispalvelujen, kehitysvammahuollon, aikuissosiaalityön ja omaishoidon tilanne.

Asiakkaat ja heidän edustajansa tarvitsevat usein lisätietoja viranomaisten menettelyistä ja päätösten perusteista, he haluavat ulkopuolisen arvion asiansa. Asiamiestyössä onkin runsaasti päätöksenteon ja oikeudellisen aseman tarkastelua yksilötasolla sekä tiedon välittämistä oikeudellisesti punnituista ratkaisuista, niin asiakkaille kuin viranomaisille. Oikeudelliselle neuvonnalle on suuri tarve ja moni odottaa asianajotyötä, etenkin jos oikeusaputoimistoon ei saa aikaa riittävän nopeasti tai sen, saati asianajajan palveluun ei ole varaa. Sosiaaliasiamies ei ole asianajaja, mutta hän voi neuvoa oikeusturvakysymyksissä tehtävänsä, koulutuksensa ja asiantuntemuksensa mukaisesti. Asiakaslaki velvoittaa tarvittaessa avustamaan asiakaslain mukaisen muistutuksen laatimisessa, muu avustaminen ja toimiminen asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi riippuu asiamiehen harkinnasta ja työtilanteesta. Moni asiamies neuvoo muutoksenhaku- ja valitusasioissa, kuulemismenettelyssä sekä hallintokantelujen laatimisessa.

Sosiaalihuollon valvonta on myös oikeusturvakysymys. Valvonnan painottuminen omavalvontaan on toisaalta ymmärrettävä ja samalla huolestuttava suuntaus, kuten julkisuuteen päätyneistä vanhusten huollon ja lastensuojelun sijaishuollon tapauksista ja lukuisista eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuksista ja valvontakertomuksista on pääteltävissä. Valvontaresursseja on lisätty, mutta ovatko ne vielä riittävät? Vaikuttaa siltä, että aluehallintovirasto siirtää yhä useammat kantelut kuntiin muistutuksena käsiteltäviksi ja puuttuminen on harvinaista, vaikutuksiltaan hidasta ja sanktiot veraten kevyitä.

Asiakkaat pyytävät sosiaaliasiamiestä tueksi viranomaispalaveriin turvaamaan osallisuuden ja oikeusturvan toteutumista. Vaikka viranomaismenettelyt ovat lakisääteisiä ja vakiintuneita, käytännöt voivat silti vaihdella eri kunnissa yllättävän paljon. Erot vaikuttavat suurilta esimerkiksi yksilöasioiden muutoksenhaussa, jossa luottamushenkilöt saattavat käsitellä asian pitkälti esittelijän, usein kyseisen päätöksen tehneen viraston esimiehen, asiantuntimuksen varassa. Moni sosiaaliasiamies seuraa selvityksessä vuosittain kuntiensä sosiaalihuollon yksilöasioiden muutoksenhakumenettelyjä ja niiden tuloksellisuutta. Joissakin kunnissa oikaisuvaatimuksia ei tehdä oikeastaan lainkaan, toisaalla taas oikaisuvaatimuksen perusteella tehdyt päätöksen itseoikaisut ovat yleisiä. Paikoin kunnallinen luottamuselin ei hyväksy mo-
neen vuoteen ainoatakaan oikaisuvaatimusta, mutta kun joku valittaa asiaan hallinto-oikeuteen, valitus hyväksytään ja asia palautetaan kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

Palvelusetelin käytön yleistyminen on tuonut uudenlaisia ongelmia, joissa esimerkiksi ikääntynyt yhä huonommin asiaansa ajamaan kykenevä asiakas tai hänen läheisensä voi jäädä yksin ja ikävään välikäteen kunnan ja palveluntuottajan menettelyjen loitontuessa toisistaan. Oma lukunsa on asiakastyön dokumentointi ja siinä koetut kertautuvat ongelmat. Jos vaikka lastensuojeluasiala tai huoltoriita päättyy tuomioistuinkäsittelyyn, voi kirjauksilla olla suuri vaikutus tuomarille syntyvään käsitykseen ja asian ratkaisuun. Vuosikymmen tai parikin on puhuttu sosiaalityön juridisoitumisesta. Ilmiön laajenemisen seuraukset näkyvät myös asiamiestyössä, jossa oikeudenmukaisuustyöllä on hyvin keskeinen rooli.

3.3 Rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuus sosiaaliasiamiestyössä

Sosiaalityön keskiössä on usein ihminen yhteisössään ja asiakkaan ja hänen ympäristönsä vuorovaikutussuhde. Sosiaalityö on luonteeltaan muutostyötä ja samaa tavoitetta on myös sosiaaliasiamiestyössä. Asiakkaan etu on ensisijaista kummassakin, vaikka näkökulmissa, tehtävissä ja käytettävissä olevissa keinoissa on eroja. Kumpikin ammattikunta myös toivoo, että tarvetta työlleen olisi vähemmän. Asiakastyö on tärkeää ja onnistumiskokemukset voivat siirtyä toisiin tilanteisiin ja vakiintua entistä paremmiksi, paljon perätyiksi hyväiksi käytännöiksi. Tällainen kehittävä työ on tarpeen, mutta muutos on sitä kautta hidasta ja satunnaista, ja siten riittämätöntä. Yksilöllisen asiakastyön ohella on vähintään yhtä tärkeää löytää sosiaalisten epäkohtien paikallisia ja yleisiä syitä ja oppia vaikuttamaan niihin ja niitä tuottaviin rakenteisiin.

Ulla-Maija Rantalaiho⁶³ on koostanut sosiaalityössä tarvittavaa sisällöllistä osaamista seitsemään pääluokkaan ja Tarja Kemppainen⁶⁴ on työstänyt niistä rakenteellisen sosiaalityön osaamisen kenttiä ja niiden vahvistamistapoja. Rantalaihon mukaan sosiaalityön osaaminen on sisällöllisen ja henkilökoh-
 taisen osaamisen vuorovaikutusta, ja vuorovaikutuksessa ovat kaikki sosiaa-
 lityön seitsemän osaamisaluetta. Yhteiskuntatieteellinen osaaminen auttaa
 ymmärtämään sosiaalityön toimintaympäristöä kuten talouden, kulttuurin,
 muuttuvien elämäntapojen ja arvojen yhteyksiä. Resurssiosaamisessa palve-
 lujärjestelmä, lait ja toimintamallit ovat keskeisiä, samoin ihmisten ja ihmis-
 ryhmien elämäntilanteisiin liittyvien riskien, puutteiden ja ongelmien havait-
 seminen ja analysointi. Innovaatio-osaamista tarvitaan esimerkiksi hyvin-
 vointimallien ja palvelujärjestelmän kehittämiseen ja tutkimuksellinen osaa-
 minen tuottaa tietoa käytettäväksi ja sovellettavaksi. Tutkimuksellisessa
 osaamisessa keskeistä on arviointi sekä tutkiva työote ja sosiaalityön mene-
 telmien ja niiden vaikuttavuuden arviointi. Vuorovaikutusosaaminen raken-
 taa kommunikaatiota ja yhteistoimintaa, kun arvo-osaaminen sitoutuu ih-
 misarvoon, oikeudenmukaisuuteen ja eettisyyteen. Metodinen osaaminen
 suuntautuu sosiaalityön työorientaatioihin ja työprosesseihin. Tarja Kemp-
 painen on lisännyt keskiöön vielä omaksi kohdakseen sosiaalityössä tärkeän
 muutososaamisen.

<p>YHTEISKUNTATIETEELLINEN OSAAMINEN Sosiaalityön yhteiskunnallisten yhteyksien ymmärtäminen. (talous, kulttuuri, arvot, elämäntavat jne.)</p>	<p>RESURSSIOSAAMINEN eli palvelujärjestelmä osaaminen Ihmisten ja ihmisryhmien elämäntilanteisiin liittyvien riskien, puutteiden ja ongelmien havaitseminen ja analysointi. (toimintamallit, lainsäädäntö jne.)</p>
<p>VUOROVAIKUTUKSELLINEN OSAAMINEN ARVO-OSAAMINEN SOSIAALITYÖN METODINEN OSAAMINEN MUUTOSOSAAMINEN</p>	
<p>INNOVAATIO-OSAAMINEN eli kehittämiseen liittyvä osaaminen (esim. hyvinvointimallit, palvelujärjestelmä, yhteistyökumppanit jne.)</p>	<p>TUTKIMUKSELLINEN OSAAMINEN Tutkimustiedon tuottaminen, soveltaminen ja käyttäminen. (arviointi, vaikuttavuus, sosiaalityön menetelmät, tutkiva työote)</p>

Kuva 1. Sosiaalityön sisällöllinen osaaminen, Tarja Kemppainen (2006) Ulla-Maija Rantalaihoa (2005) mukailen.

⁶³ Rantalaiho 2005

⁶⁴ Kemppainen 2006, s. 236.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain⁶⁵ 5 § velvoittaa sosiaalihuollon ammattilaisia ammattitaidon ylläpitämiseen ja osaamisen kehittämiseen sekä perehtymään ammattitoimintaansa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Työntekijän tulee luoda edellytykset työssä tarvittavalle perehdytykselle ja täydennyskoulutukseen osallistumiselle. Työntekijän ja esimiesten on hyvä huolehtia mainittujen toimien toteutumisesta työuran eri vaiheissa.

Asiantuntijaksi oppimiseen ja ammatillisen identiteetin kehittämiseen liittyy Kaija Collinin⁶⁶ mukaan ainakin kolme asiantuntijatiedon komponenttia: Praktinen tieto, formaali tieto ja metakognitiivinen ja reflektiivinen tieto. **Praktinen tieto** on äänetöntä, hiljaista, kokemuksesta syntyvää tietoa, johon sisältyy arviointikykyä, ammatillista suhtautumistapaa ja ongelmanratkaisutaitoa. Praktinen tieto on myös yleistä kulttuurista tietoa ja ihmistuntemusta. **Formaali tieto** on eksplisiittistä tarkan ilmaisun oppikirjatietoa, jota tarvitaan viestinnässä, neuvottelussa ja perusteluissa. **Metakognitiivisen ja reflektiivisen tiedon yhdistelmä** sisältää itsearviointitaitoa, tietoisuutta omista toimintatavoista ja oman toiminnan ohjausta. Sille on ominaista praktisen ja formaalin tiedon yhdistäminen, tilannetaju, kyky heittäytyä uuteen, epäonnistumisten sietäminen ja ammattitaidossa kehittyminen, eräänlainen oman toimintatavan löytäminen.

Lakisäätteisessä virkavastuulla tehtävässä julkista valtaa käyttävässä sosiaalityössä formaali tieto on oleellista. Toiminta perustuu lakeihin, jotka on tunnettava ja päätökset ja toimenpiteet on kyettävä perustelemaan lakien nojalla. Sosiaalityössä myös metakognitiivisen ja reflektiivisen tiedon yhdistäminen on yleistä. Sosiaalihuollossa on paljon lakeja ja asetuksia, joista osa edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja jättää viranomaiselle soveltamisvaraa. On myös runsaasti informaatio-ohjausta, kuten palvelukohtaisia ohjeita ja suosituksia sekä kuntien omia ohjeita. Huomioon tulee ottaa sekä hallinnon että sosiaalihuollon oikeusperiaatteet kuin myös sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Väljästi säännellyillä alueilla on paljon lain tulkintaa, jolloin oikeusperiaatteiden ja ammattietiikan asema korostuu. Sosiaalityöntekijän taitojen jokainen sosiaaliamies etsii oman asiantuntijuutensa ja toimintatavansa toteuttaa hyvää sosiaalihuollon ja oikeusturvan tuntemusta, alan hallintaa erityisesti yksilötasolla, mutta myös rakenteellisella tasolla.

Pohjolan⁶⁷ mukaan ”Suomessa vallitseva sosiaalityön julkisiin palveluihin perustuva järjestelmäkiinnittyneisyys tarjoaa erinomaisen lähtökohdan rakenteelliselle työlle. Tässä sosiaalityömallissa toimitaan jo valmiiksi niiden

⁶⁵ Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 26.6.2015/817

⁶⁶ Collin 2009

⁶⁷ Pohjola 2014, s. 20–21.

yhteiskunnallisten puitteiden sisällä ja läheisyydessä, joiden kautta voidaan yhdessä työskennellä. Usein järjestelmä ja asiakkaat esitetään silti ikään kuin automaattisesti jotenkin vastakkaisina, keskenään ristiriitaisessa suhteessa olevina tai järjestelmä täysin omalakisena ja sellaisena, ettei se huomioi asiakkaiden etua riittävästi tai sen rakenteita ei voida muuttaa.”

Hieman etäämpää katsova sosiaaliamies voi pohtia, onko sosiaalityö liiankin kiinni järjestelmässä ja suorastaan sidoksissa siihen voidakseen nähdä asiakkaan etua ja palvelujen kehittämistarpeita. Sosiaalityön agenda on toimia asiakkaan eduksi, jolloin myös järjestelmän pitäisi olla olemassa kansalaista varten, hänen turvakseen. Kynnyskysymys onkin miten parhaiten mobilisoida sinänsä kattavat hyvinvointipalvelut ja demokraattinen julkinen järjestelmä ihmisten elämisen tueksi. Pohjola pitää yhtenä rakenteellisen työn keskeisenä kysymyksenä sitä, miten luoda liittoumia ja koalitioita vallitsevan yksin työskentelyn sijaan. Jos tavoite on selvä, keinotkin löytyvät ja sen jälkeen saman intressin jakavat yhteistyökumppanit, kuten esimerkiksi toiset kunnat, oppilaitokset, järjestöt ja sosiaalialan osaamiskeskukset. Sosiaalialan osaamiskeskukset koetaan luotettaviksi sosiaalialan toimijoiksi ja kehittäjiksi yhteistyötahojen keskuudessa, olipa kyse kunnista, järjestöistä tai oppilaitoksista. Asema on ansaittu työllä, se ei ole tullut itsestään eikä sen säilyminen ole itsestään selvää. Tulevaisuutta on syytä suunnitella tavoitteellisesti ja asiaperusteisesti ja sen lisäksi on oltava valmis ketterästi hyödyntämään eteen tulevat vaikuttamismahdollisuudet. Rakenteellista sosiaalityötä on hyvä sijoittaa osaamiskeskusten toimintasuunnitelmiin niin perus-, palvelu- kuin kehittämistoimintaa silmällä pitäen.

Pohjolan huomio siitä, että järjestelmä ja asiakkaat tuntuvat usein sijaitsevan vastapuolilla ja ristiriitaisessa suhteessa, on sosiaaliamiehelle tuttu ilmiö muun muassa aikuissosiaalityön, toimeentulotuen, lastensuojelun ja ehkä yllättäen myös vammaispalvelun asiakkaiden palvelupalautteesta, ja saapa sosiaaliamieskin tästä erinäpaisuudesta osansa. Asiakkaiden voimaantumista ei myöskään aina nähdä myönteisenä kehityksenä, sillä palveluja aktiivisesti peräävä ja oikeusturvakeinoja käyttävä asiakas voi olla viranomaisille kuin painajainen. Yhteiskunnan palvelujärjestelmissä on vielä harvoin tarpeeksi valmiutta ottaa kansalaisia mukaan edes omia palvelujaan koskevaan yksilölliseen palvelusuunnitteluun, joten aitoon kehittäjäkumppanuuteen ja täyteen osallisuuteen on matkaa.

Asiantuntijuutta määritellään usein kertyneen kokemuksen pituudella ja määrällä, vaikka kyseinen kokemus ei ehkä ole oleellista eikä riittävää kyseisessä asiantuntijuudessa. Yleisesti asiantuntijuus kuitenkin kehittyy vastauksena työelämän tarpeisiin ja työn tekemisen ohessa, ammatissa toimimisen ja siinä kehittymisen sivutuotteena. Asiantuntijuuden kehittymistä voi tarkastella kolmesta näkökulmasta: tiedon- ja taidonhankintana (yksilökeskei-

nen näkökulma), kulttuuriin osallistumisena (yhteisöllinen näkökulma) ja jatkuvana prosessina (vuorovaikutuksen ja tiedonrakentamisen näkökulma). Kaija Collinille⁶⁸ asiantuntijuus on integroitunut kokonaisuus teoreettista, käytännöllistä ja itesäätelytietoa, osallistumista sosiaalisten yhteisöjen toimintaan, osaamisen jatkuvaa kehittämistä ja uuden tiedon luomista. On hyvä oppia ratkaisemaan käytännön ongelmia teoretiedon avulla ja yhtä tärkeää on oppia kehittämään sekä yleisiä taitoja että substanssiosaamistaan.

Rakenteellisessa sosiaalityössä voi nähdä osallistuvaa asiantuntijuutta, jossa asiantuntijuus on pikemminkin sosiaalinen ja kollektiivinen kuin yksilöllinen kognitiivinen ominaisuus. Tällöin on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten tiimit, työyhteisöt ja organisaatiot, ja ylipäänsä yhteiskunnan rakenteet toimivat.

3.4 Rakenteellinen sosiaaliasiamiestyö

Pyrin jäsentämään sosiaaliasiamiestyössä tehtävää rakenteellista työtä teoreettis-metodisesti. Olen lukenut asiakaslakia ja sen esitöitä samoin kuin valmisteilla olevan uuden asiakas- ja potilaslain vuoden 2018 luonnosta rakenteellisen sosiaalityön ja sen osa-alueiden silmin. Sosiaaliasiamiesten asiantuntijuus on erilaisista koulutuksista ja työyhteisöistä sekä tietyllä tavalla erityisistä ja yksinäisistä ammattiasemista johtuen heterogeenisempaa ja yksilöllisempää kuin kuntien sosiaalityössä. Sosiaaliasiamiehen on hyvä tavoitteellisesti kerryttää lisää sekä koko sosiaalihuoltoa että sen osa-alueita samoin kuin palvelujärjestelmää koskevaa rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuutta.

Kaija Collinin edellä esitetty integroituneen asiantuntijuuden näkemys kuvaa hyvin sosiaaliasiamiestyön muotoutumista. Sosiaaliasiamiehet ovat erityisesti yhdistyksensä voimin ja työnantajaorganisaatioidensa tuella kehittäneet sosiaaliasiamiestyön yksilöllistä ja kollektiivista asiantuntemusta jatkuvana prosessina luomalla jäsenille verkoston, suunnittelemalla vuosittain asiamiehille ja asiakkaiden asemasta ja oikeuksista kiinnostuneille tahoille valtakunnalliset koulutuspäivät, jakamalla tietoa oikeuskäytännöstä, lausumalla lakiehdotuksiin, pitämällä yhteyttä ministeriöön, THL:ään, valvontaviranomaisiin jne. Merkittävä osa sosiaaliasiamiesten tekemästä rakenteellisesta sosiaalityöstä toteutuu silti kuntien ja muun sosiaalihuollon kanssa tehtävässä asiakasyhteistyössä, vuosittaisissa selvityksissä, erilaisissa konteksteissa ja niiden ohessa.

⁶⁸ Collin 2009

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämistä koskevassa selvityksessä⁶⁹ kuvattiin sosiaalialan yleisiä ammattitaitovaatimuksia, joita ovat muun muassa hyvät vuorovaikutustaidot, kyky kuunnella, hyvä ammattieettinen osaaminen ja kyky rajata oma tehtävä ja asema ammatillisissa asiakassuhteissa. Sosiaaliasiamiehen ammattitaitovaatimuksia voi päätellä asiakaslaissa määritellyistä kelpoisuudesta ja tehtävistä. Sosiaaliasiamiehen tehtävään on kelpoinen sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Asiakkaiden neuvonta ja avustaminen edellyttää sosiaaliasiamieheltä hyvää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja sen toimintaperiaatteiden tuntemusta sekä sosiaalihuollon, varhaiskasvatuksen ja hallinnon lainsäädännön ymmärtämistä. Tarpeen on tuntea myös asiakkaan asemaa ja oikeuksia edistävät muut palvelut, kuten asunto- ja työvoimapalvelut sekä oikeusapu- ja edunvalvontajärjestelmät, Kelan etuuksia unohtamatta.

Sosiaaliasiamiehen on kyettävä kuvaamaan palveluita ymmärrettävästi ja selvittämään sosiaalihuollon toimintaa eri taustoista tuleville asiakkaille. Ammattitaitoa ovat hyvät kirjalliset ja suulliset taidot sekä tiedonhankinnan ja arviointimenetelmien hallinta. Sosiaaliasiamies tulee usein kutsutuksi ristiriitatilanteisiin, joita on tarkasteltava sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta. Sosiaaliasiamiehen on hyvä kyetä sovitteluun osapuolten näkemuseroja ja edistämään yhteistyötä, mistä syystä hän tarvitsee hyviä vuorovaikutus- ja neuvottelutaitoja ja verkostotyön osaamista. Asiamiehen on kyettävä itsenäiseen työskentelyyn, oikeudenmukaiseen toimintaan ja antamaan kriittistä palautetta rakentavasti niin asiakkaille, kuntien luottamushenkilöille kuin sosiaalitoimen toimijoille.

Sosiaalihuollon asiakaslaki⁷⁰ 24 § määrittelee sosiaaliasiamiehen tehtäviin sekä yksilö- että yhteisötason toimintaa ja siihen sisältyvät niin Pohjolan kuin Muotkan⁷¹ kuvaamat rakenteellisen sosiaalityön ominaispiirteet. Tietotyö, tiedon tuottaminen ja välittäminen eri muodoissaan painottuu sosiaalihuoltolain 7 §:n rakenteellisessa sosiaalityössä. Timo Toikon⁷² mukaan rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuutta on kerätä yksilökohtaista tietoa ja tuoda sitä näkyväksi. Kerättyä tietoa tulisi käyttää jatkuvassa kehittämistyössä. Yksilöllisestä tiedosta muodostuu sosiaalista tietoa, mikä on asiantuntijuuden keskeinen edellytys.

Sosiaalialan tiedon vahvistaminen ja esille tuominen on ymmärrettävä tavoite, mutta sen korostuminen saattaa häiritä muuta rakenteellista toimintaa ja

⁶⁹ Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. s. 50–51

⁷⁰ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

⁷¹ Pohjola 2011; Muotka 2013, s. 51, 69–70.

⁷² Toikko 2011, s.113

sen kehittymistä. Sosiaalihuollon asiakaslakiin tietotyö ja sosiaalinen raportointi on säädetty velvollisuutena seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallituksille. Asiamiehellä on myös velvollisuus tiedottaa asiakkaan oikeuksista toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Strategiatyössä keskitytään hyvinvointipalveluiden ja sosiaalisen yhteiskuntapolitiikan edistämiseen. Sosiaaliasiamiestyössä rakenteellisen sosiaalityön tehtävät limittyvät toisiinsa. Asiamies ohjaa sosiaalihuollon asiakkailta tulevaa palautetta toimivaltaisille tahoille. Tuo palaute voi olla yksittäisen asiakkaan kokemus tai se voi olla kokonaisen asiakasryhmän tai väestönosan viesti, joka ohjataan palvelusta vastaavalle taholle, viralliselle valvojalle tai lainsäätäjille. Sosiaaliasiamies tuottaa ja toteuttaa sosiaalista strategiaa.

Anita Sipilä on tutkinut sosiaalityön asiantuntijuutta ja sosiaalityön perinteiden ja sosiaalityön asiantuntijuuden suhdetta avaten kiinnostavia ammatti-identiteetin jäsennyksiä myös sosiaaliasiamiehenä toimivalle sosiaalityöntekijälle. Sipilä⁷³ jäsentää sosiaalityön ammatin hallintaa seuraavasti: Tarvitaan 1) taitoa kohdata asiakas, 2) taitoa tunnistaa, mistä on kysymys, 3) taitoa toimia ja 4) arvioinnin sekä kehittämisen taitoa. Näihin ammattitaidon osa-alueisiin liittyvät asiakkaan elämysyhteydet ja yksilön tilanteeseen vaikuttavat ympäristön järjestelmät. Sosiaalityön ammattilaiset ovat kytköksissä myös profession yhteiskunnallisiin ehtoihin.

Jotta sosiaaliasiamies kykenee seuraamaan ja arvioimaan asiakkaan asemaa ja oikeuksien kehitystä, hän tarvitsee Sipilän edellä kuvaamia taitoja, vaikka asiamiehellä ei ole sosiaalihuollon viranomaisen asemaa eikä virkavastuuta sosiaalityöntekijän lakisääteisistä tehtävistä. Kohtaamisen taidossa tärkeitä ovat empatia ja asiakkaan kuuleminen. Tunnistamisen taito tuo kyvyn tunnistaa ja tulkita mistä asiassa on kysymys. Sosiaaliasiamiestyössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kokonaiskäsityksen muodostamista ja asiakkaan kokemuksen suhteuttamista hänen asemaansa ja oikeuksiinsa. Toiminnan taito auttaa toimimaan, tutkimaan kokemuksia ja käyttämään toimintamenetelmiä. Asiamiestyössä tämä voi tarkoittaa asiakkaan voimaannuttamista (empowerment), auttamista tulemaan tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, oikeusturvaneuvontaa, mutta myös yhteiskunnallisen eriarvoistumisen katkaisemiseen pyrkivää vaikuttamistyötä ja oikeudenmukaisuustyötä. Jos sosiaalityöntekijä toimii ensisijaisesti asiakkaan tarpeisiin vastaten, sosiaaliasiamies voi pyrkiä vaikuttamaan myös kunnan/kuntien menettelyihin ja yhteiskunnalliseen palvelujärjestelmään. Tarja Pösön⁷⁴ mukaan ammattitaitoa on arvioida työn eri tasoja: asiakasprosessia, työyhteisöä ja työyhteisössä

⁷³ Sipilä 2011, s. 39.

⁷⁴ Pösö 2000, s. 275–276.

vallitsevaa kulttuuria. Sosiaaliamiehen on hyvä tiedostaa nämäkin toiminnan tasot arviointityössään.

Sipilä⁷⁵ toteaa sosiaalityöntekijän selvittelevän ja tutkivan asiakkaan kokemusta yhdessä asiakkaan kanssa. Sosiaaliamies käyttää samaa menetelmää neuvoessaan asiakkaita ja heidän edustajiaan sosiaalihuoltoa koskevissa tiedontarpeissa kuin myös suhteuttaessaan asiakkaiden kuvaamia palvelu- ja kohtelukokemuksia sosiaalihuollon lakeihin ja hyviin käytäntöihin. Arviointitaitoa asiamies tarvitsee paitsi yksilötason neuvonnassa ja toiminnan suunnamisessa kulloisenkin tilanteen mukaisesti, myös yleisemmin seurattessaan asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä. Tähän seurantaan ja arviointiin sosiaaliamiehet ovat itse kehittäneet välineet, mutta tilastoinnin, tiedontuotannon ja selvityksen jatkokehittämiseen ja yhtenäistämiseen on suuri tarve.

Sipilä⁷⁶ pitää sosiaalityön osaamisessa ja asiantuntijuudessa tärkeimpinä eettisen osaamisen, strategisen sosiaalityön, yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja tiedeperustan kehittämistä. Hän perää sosiaalityön strategiseen kehittämiseen monimuotoisten sosiaalisten ongelmien tiedollista ja eettistä hallintaa vastatietona kuntien konsernihallinnon tarpeista lähtevään tietoperustaan. Sosiaalityön strateginen kehittäminen edellyttää tutkimusta kuntien sosiaalihuollon sosiaalityön kriittisistä pisteistä. Useimmat Sipilän mainitsemista asioista tulevat lähelle sosiaaliamiestyötä ja vaikka asiamies ei tutki sosiaalityötä, hän kokoaa tietoa ja raportoi vuosittain alueensa sosiaalihuollon ja sen asiakkaiden, ei pelkästään sosiaalityön, kipukohdista.

Rakenteellisen sosiaalityön jossakin määrin radikaaliin historiaan ja muutostyön luonteeseen nähden Sipilän⁷⁷ tutkimus tuo esiin yhtäältä ymmärrettävän ja toisaalta hieman huolestuttavan työorientaation muutoksen: sosiaalityöntekijät arvioivat tärkeimmäksi taidon toimia neutraalina ongelmatilanteita jäsentävänä asiantuntijana. Perinteisesti sosiaalityötä tehdään huonoosaisten tai syrjäytymisvaarassa olevien kanssa, kun taas kyseisessä tutkimuksessa professionaalinen sosiaalityö on kokonaisvaltaista hyvinvointityötä, jossa asiakkaan oma aktiivisuus ja toiminta omaksi parhaakseen toteutuu paremmin. Hyvinvointityössä sosiaalityön tietoa käytetään ihmisen ja yhteiskunnan välisen suhteen analysoimiseen. Hyvinvointitieto, neutraali työorientaatio ja asiakkaiden itsenäisen selviytymisen edistäminen ovat kelpo tavoitteita, mutta voi olla, että rakenteellisessa sosiaalityössä perusteltu tieto ja neutraali asenne eivät aina riitä, vaan muutosten aikaansaamiseen tarvitaan monipuolista strategista osaamista.

⁷⁵ Sipilä 2011, s. 44.

⁷⁶ Emt. s. 149–151.

⁷⁷ Sipilä 2011, s. 150.

Sosiaalityöntekijät ovat ammatillisesti vahvoilla tapauskohtaisessa asiakastyössä, mutta Sipilän⁷⁸ mukaan iso ratkaisematon professionaalinen kysymys on rakenteellinen sosiaalityö. Vaikutusmahdollisuudet rakenteellisiin hyvinvoinnin kysymyksiin näyttävät melko vähäisiltä, eikä se ole niinkään osamiskysymys, vaan koska asiakastyö vie kaiken ajan. Sosiaalityöntekijä ei voi sivuuttaa ihmisen hätää eikä siirtää asiakkaita muulle taholle. Sipilä mietti sitäkin, onko rakenteellisen työorientaation haastetta mahdollista edes ratkaista yksittäisen työntekijän tai sosiaalityöntekijätiimin tasolla, jos työyhteisössä ei ole nykyään mahdollisuuksia yhteiseen tiedon prosessointiin ja näkyväksi tekemiseen. Sosiaaliasiamieheltäkään asiakastyö ei saa viedä kaikkea aikaa, sitä on oltava myös rakenteelliseen työhön.

Sipilä⁷⁹ pohtii, onko sosiaalityössä oma palkitseva onnistumisen kokemuksia tarjoava alakulttuurinsa. Sosiaalityöntekijöille on ensisijaisen tärkeää asiakkaiden hyvinvoinnin korjaantuminen, tavoitteiden toteutuminen ja asiakkaiden voimaantuminen, mistä seuraa iloa ja mahdollisuuksia uudistua ja kokea työ mielekkääksi. Sosiaaliasiamiestyössä voi tunnistaa vastaavan alakulttuurin, johon kuuluu iloa asiakkaiden voimaantumisesta ajamaan asioitaan, osallisuuden lisääntymisestä sekä kokemus merkityksellisestä strategia- ja oikeudenmukaisuustyöstä. Vaikka sosiaaliasiamies kuulee paljon ihmisten vastoinkäymisiä ja epäkohtakokemuksia, on tärkeää omaksua sosiaalityölle kuuluva toivon näkökulma ja tiedostaa riski ongelmakeskeisyyteen. Kirsi Juhilan⁸⁰ mukaan rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuus rakentuu uskosta yksilön ja yhteiskunnan suhteen voimaan – siihen, että kansalaisella säilyy luottamus yhteiskunnan ylläpitämään järjestykseen ja sitä kautta syntyvään turvallisuuteen.

Sosiaaliasiamiestyöstä aukeaa näköala koko sosiaalihuoltoon ja sitä kautta yhteiskunnan rakenteisiin. Kuinka tätä yhteiskunnallista tilannetietoa ja ilmiöiden lukutaitoa kehitetään ja onnistutaan hyödyntämään tehokkaammin hyvinvointia tukevien ja edistävien olosuhteiden vahvistamiseen ja ylläpitoon? Jaan Sipilän⁸¹ näkemyksen siitä, että sosiaalityö ei voi olla arvovapaa ammatti, vaan siinä on moraalinen ulottuvuus ja etiikkaa tarvitaan sen ohjaamiseen. Samoin kuin sosiaalityön, myös sosiaaliasiamiestyön lähtökohtana on heikkojen puolustaminen. Ja samoin kuin Sipilä miettii eettisten toimintaperiaatteiden ohjausvaikutusten riittävyttä sosiaalityön arjessa, voi miettiä niiden riittävyttä sosiaaliasiamiestyössä. Riippumattomalle ulkopuolisessa asemassa ja ilman viranomaisen velvollisuuksia toimivalle sosiaaliasiamiehelle lait ja etiikka ovat keskeinen asiantuntijuuden perusta.

⁷⁸ Emt. s. 144.

⁷⁹ Emt., s.148.

⁸⁰ Juhila 2011, s. 90–94.

⁸¹ Sipilä 2011, s. 146.

Rakenteellisen työn osa-alueiden ja menetelmien vahvistaminen on tarpeen sekä sosiaalityössä että sosiaaliasiamiestyössä. Sosiaaliasiamiestyöstä käsin on mahdollisuuksia tukea paitsi kunnissa tehtävää laillisesti ja eettisesti kestävästä asiakastyöstä, myös rakenteellista sosiaalityötä ja ylipäänsä rakenteellista työtä ja sen kehitystä. Mitä ja miten, siinä on hyvä jatkotutkimusaihe.

4 SOSIAALIASIAMIESTEN NÄKEMYKSIÄ TYÖSTÄÄN JA SEN TULEVAISUUDESTA

4.1 Kyselyn tausta

Asiamiestoiminnan kehittämistarkoituksessa Sosiaali- ja terveysministeriö teetti alkuvuonna 2020 selvityksen⁸² sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan nykytilasta ja haasteista. Selvityksen teki Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Socomin sosiaali- ja potilasasiamies Tuomas Kumpula. Socom tuottaa sosiaali- ja potilasasiamiestoimintaa Eksotelle ja Kymshotelle sekä potilasasiamiestyötä yksityisille terveydenhuollon toimijoille. Kumpula teki selvityksensä pohjaksi Webropol-kyselyn sosiaali- ja potilasasiamiesyhdistyksen jäsenille ja tiedetyille sosiaali- ja potilasasiamiehille. Kyselyä suunniteltiin yhteistyössä siten, että potilasasiamiestoiminnasta väitöskirjaa tekevä potilasasiamies sisällytti kyselyyn tutkimuksensa kannalta keskeisiä kysymyksiä ja allekirjoittanut rakenteellisen sosiaalityön kysymyksiä.

Kumpula toteutti kyselyn 20.1.–15.2.2020 ja siihen vastasi anonyymisti yhteensä 68 henkilöä. Tehtyään selvityksen ja luovutettuaan sen ministeriölle, Kumpula antoi kyselyn vastausaineiston käyttöömme, kuten oli kyselyn saatteessa informoinut vastaajia. Kumpula käsitteli vain vähän rakenteellisen sosiaalityön kysymyksiä, mutta viittasi muutamissa kohdin rakenteelliseen sosiaalityöhön, asiamiestyön kehittämistehtäviin ja yhteiskunnalliseen merkitykseen. Kokonaisemman tilannekuvan välittämiseksi pidän perusteltuna käsitellä rakenteellisen sosiaalityön kysymysten lisäksi myös muut sosiaaliasiamiestyöhön kohdistuneiden kysymysten tulokset. Ohitan potilasasiamiestoimintaa koskevia kysymyksiä ja hyödynnän Kumpulan selvityksensä taustaksi keräämää aineistoa fokuoimalla tarkastelun sosiaaliasiamiestyöhön, rakenteelliseen sosiaalityöhön ja sen mahdollisuuksiin.

⁸² Kumpula 2020

Tavoitteenani on ensisijaisesti selvittää, **missä määrin sosiaaliasiamiehet ja sosiaali- ja potilasasiamiehet kokevat tekevänsä sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä ja Anneli Pohjolan määrittämiä rakenteellisen sosiaalityön ydinalueiden/tehtävien mukaista tietotyötä, strategiatyötä, inklusiotyötä ja oikeudenmukaisuustyötä.**

4.2 Tutkimuskysymykset (Kyselyn kysymykset 17–18/29)

1. Kokevatko sosiaaliasiamiehet tekevänsä sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä?
2. Tekevätkö sosiaaliasiamiehet tietotyötä tuottamalla ja välittämällä tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä kunnassa?
3. Tekevätkö sosiaaliasiamiehet strategiatyötä edistämällä hyvinvointipalveluita ja sosiaalista yhteiskuntapolitiikkaa?
4. Tekevätkö sosiaaliasiamiehet inklusiotyötä edistämällä kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia?
5. Tekevätkö sosiaaliasiamiehet oikeudenmukaisuustyötä edistämällä sosiaalisten oikeuksien toteutumista?

Halusin myös tietää ovatko kollegat laillani saaneet yhteydenottoja sosiaalihuollon ulkopuolelta ja kokevatko he, että vastaavaa asiamiestoimintaa tarvittaisiin myös Kelassa, TE-toimistossa tai varhaiskasvatusta kattavammin myös opetus- ja sivistystoimessa. Kyselyssä kysyttiin kuitenkin kantaa nimenomaan sosiaaliasiamiestoiminnan tarpeeseen.

6. Tulisiko sosiaaliasiamiesten mielestä sosiaaliturvan asiakkailta (Kela) olla oikeus sosiaaliasiamiehen palveluihin?
7. Tulisiko sosiaaliasiamiesten mielestä työvoimahallinnon asiakkailta olla oikeus sosiaaliasiamiehen palveluihin?
8. Tulisiko sosiaaliasiamiesten mielestä opetus ja sivistystoimen alalla olla käytössä sosiaaliasiamiesjärjestelmä?

Kysymykset olivat kyselyssä väittämämuodossa ja sosiaaliasiamiehiä pyydettiin vastaamaan Likert -asteikolla: täysin eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä.

Jo pelkkä kysely saattaa kiinnittää asiamiesten huomiota työn sisältöön ja omaan toimintaan ja mahdollisesti myös sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan eroihin ja yhtenevyyksiin. Sosiaaliasiamiehillä on erilaisia koulutuksia ja

työkokemuksia, millä todennäköisesti on yhteyttä siihen mieltääkö tekevän-
sä ja kokeeko voivansa tehdä rakenteellista sosiaalityötä.

Kyselyn suunnitteluvaiheessa ei vielä tiedetty suunnitelmista siirtää kouluku-
raattori- ja koulupsykologitoiminta sote-palveluihin. Oppilashuoltoa use-
ammin sosiaaliasiamieheltä kysytään varhaiskasvatuksesta, jonka kuulumi-
nen muistutus- ja sosiaaliasiameiestoiminnan piiriin saattaa olla vieläkin var-
sin vähän tunnettu asia. Kun lasten päivähoito siirrettiin vuosia sitten sosi-
aalihuollosta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan, asiakkaiden
asemaa ei katsottu voitavan heikentää, sillä opetus- ja sivistystoimessa ei ole
vastaavaa asiamies- ja muistutusjärjestelmää. Palvelu päädyttiin jättämään
sosiaalihuollon asiakaslain piiriin ja säännökset sisältyvät myös uuteen var-
haiskasvatustalakiin⁸³. Perheet voivat kokea jäävänsä yksin etenkin erityislas-
ten yksilöllisissä tukitarvetilanteissa, koulumatkakysymyksissä, sisäilmaoi-
reissa ja aamu-, iltapäivä- ja loma-ajan tukitarpeissa. Viranomaiset voivat
siirrellä asiaa toisilleen pitkään ilman, että vanhemmat saavat asiasta päätös-
tä, johon voisi tarvittaessa hakea muutosta.

Varhaiskasvatuksen tilanteeseen verraten olisi voinut olettaa, että Kelalle
siirretyn toimeentulotuen perusosan käsittely olisi pysynyt sosiaaliasiamies-
toiminnassa, mutta niin ei käynyt. Toimeentulotuen asiakkaista valtaosa jäi
vuonna 2017 voimaan tullessa uudistuksessa pois sosiaaliasiameiestoimin-
nasta, kun taas kunnissa käsiteltävän täydentävän ja ehkäisevän toimeentu-
lotuen asiakkaat sinne edelleen kuuluvat. Samalla asiakkaalla voi siten olla
toimeentulotukiasiaa, josta osa kuuluu asiamiehen toimialaan ja osa ei.

4.3 Kyselyn tuloksia

Sosiaali- ja potilasasiamiesten näkemyksiä asiameiestoiminnan nykytilasta ja
haasteista selvittäneeseen kyselyyn vastasi 68 henkilöä. Vastajakadon mää-
rää on vaikea arvioida, koska ei tiedetä, moniko asiamies sai avoimen kyse-
lyn linkin. Katoa on ja siihen voi olla osuutta esimerkiksi vastaajalle hanka-
lilla ja jollakin tavoin epäoleellisiksi tai työläiksi miellettyillä kysymyksillä:
asukaspohjaa, kokonaistyöajan jakautumista eri tehtäviin ja oman aseman
riippumattomuutta voi olla vaikea arvioida etenkin yksityisessä terveyden-
huollossa. Koska sosiaali- ja potilasasiameiehen yhdistelmätehtävässä toimi
37 ja osa teki pelkkää potilasasiameiestyötä, vastauksissa painottuu määrälli-
sesti potilasasiameiestyö 59–46.

⁸³ Varhaiskasvatustalaki 13.7.2018/540

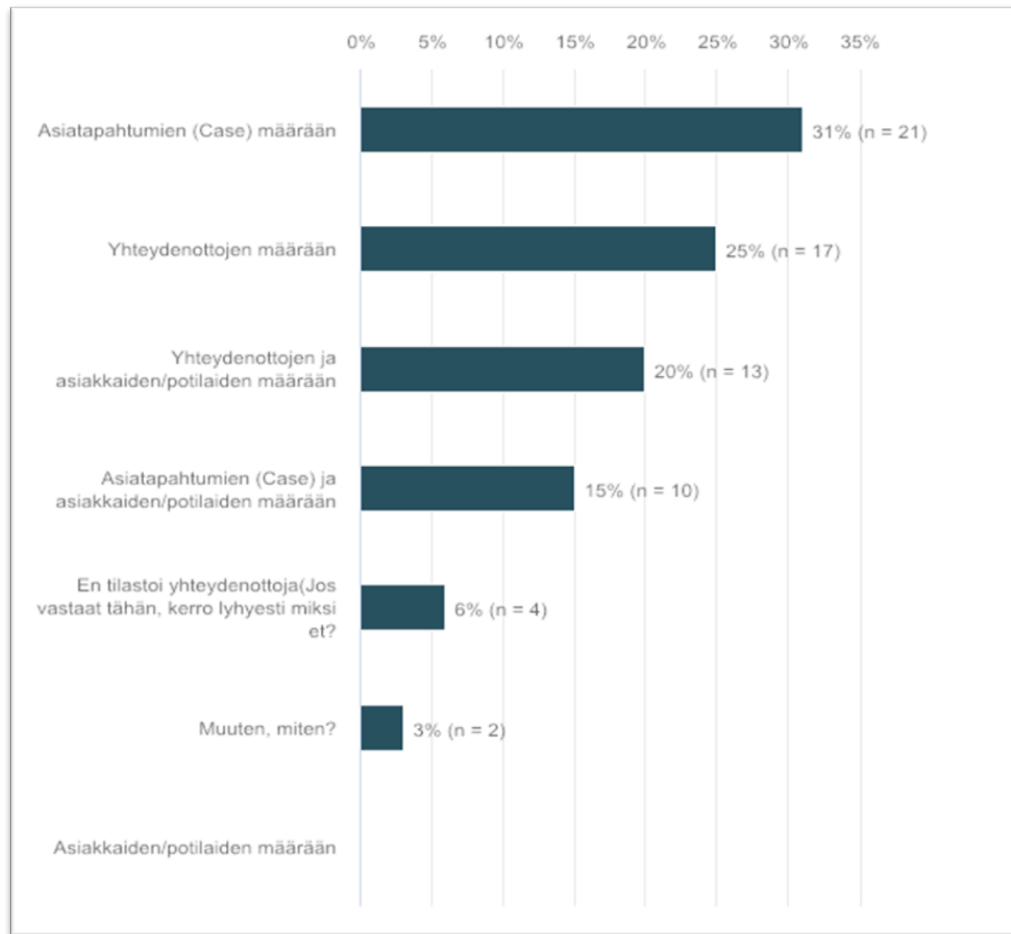
Sosiaaliasiamiehet kysely tavoitti erinomaisesti, sillä heiltä saatiin 46 vastausta ja siis lähes kaikilta. Pelkästään sosiaaliasiamestyötä tekeviä vastaajia oli yhdeksän. Kysymistavasta ja nimettömistä vastauksista johtuen vastauksia ei pysty rajaamaan pelkästään sosiaaliasiamestyöhön, mutta ensisijaisesti pyrin tarkastelemaan sekä sosiaaliasiamestyötä tekevien henkilöiden että sosiaaliasiamestyötä koskevia ja siihen liittyviä vastauksia. Avointen kysymysten vastaukset näyttivät usein liittyvän sosiaaliasiamestyöhön. Rakenteellista sosiaalityötä koskevaan kysymykseen nro 17 vastasi 31 ja kysymykseen nro 18 vastasi 32 sosiaaliasiamestyötä tekevää. Koko kyselyn vastaajista 13 kertoi omaavansa sosiaalityöntekijän kelpoisuuden, mutta todennäköisesti se on useammalla ja joukossa oli myös muutamia sosionomeja (AMK ja YAMK). Voi myös olla, että sosiaalityöntekijän koulutuksen omaavakin voi pitää perusteltuna rajata sosiaaliasiamiehen työn sosiaalityöstä.

Kyselyn vastaajista 46 oli opiskellut ylemmän korkeakoulututkinnon, tavallissimmin yhteiskunta-, valtio-, hallinto- tai terveystieteistä, muutamilla koulutusala oli filosofinen tai oikeustiede. Terveystieteiden ammattitutkintoja oli 22 (usein sairaanhoitaja ja/tai TtM), monilla oli useita eri asteisia tutkintoja ja muutamilla sekä sosiaali- että terveydenhuollon tutkinto. Kolmella oli kaupallinen koulutus.

Asiamestyössä on sekä vaihtuvuutta että jatkuvuutta. Lähes puolet asiamehistä on vaihtunut viime vuosina ja alle kolme vuotta asiamestyötä oli tehnyt 18. Toisaalta 55 prosenttia (37/68) oli toiminut asiamehennä yli viisi vuotta ja peräti 20 henkilöä yli kymmenen vuotta. Vastaajista 90 prosenttia (60) oli toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, useimmat kunnassa, kuntayhtymässä tai sosiaalialan osaamiskeskuksessa.

Asiakas-/potilasyhteydenottojen tilastointi

Tietotyön perusta kaippaa asiamiestyössä selvästi vahvistusta. Kuva 2 näyttää asiamiesten käyttämiä tilastointitapoja, joista yleisin perustuu asiatapauksien määrään. Neljäsosa tilastoi kaikki yhteydenotot ja viidennes sekä yhteydenottojen että asiakkaiden/potilaiden määrään.



Kuva 2. Sosiaali- ja potilasasiamiesten käyttämät tilastointitavat

Yksi vastaaja kertoi tilastoivansa kaikki mahdolliset määrät, myös yksiköittäin. Yksi tilastoi yhteydenottojen sisällöt, toinen ei tilastoi vähäisiä tapauksia ja joku kirjaa sähköiseen järjestelmään tarvittaessa ja yksi kertoi, että ei ole ollut tilastoitavaa (1 tapaus vuosien saatossa).

Vastaajista 70 prosenttia ei käytä asiamiestyössä henkilörekisteriä.

Asiamiehen asema organisaatiossa

Myönteinen yksisuuntainen kysymyksen asettelu tuskin pelkästään selittää sitä, että kun kysymykseen vastasivat kaikki 68 asiamiestä, heistä valtaosa koki olevansa organisaatiossaan jokseenkin riippumaton ja kertoi voivansa tehdä työtään siten kuin haluaa.

Taulukko 1. Asiamiehen asema -väittämien vastausten prosentuaaliset jakaumat Likert-asteikolla (%)

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä (n=68)	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Koen asemani organisaatiossani riippumattomana	0 %	18 %	9 %	46 %	28 %
Koen, että organisaatio, jossa työskentelen ymmärtää asiamiestyön tarkoituksen ja luonteen	3 %	13 %	13 %	46 %	25 %
Voin tehdä työtäni juuri siten, miten itse haluan	0 %	13 %	6 %	51 %	29 %
Koen että osaamistani hyödynnetään organisaatiossani optimaalisesti	10 %	26 %	13 %	37 %	13 %

Taulukosta 1 voi havaita turhautumista siinä, miten asiamiehet kokevat organisaationsa ymmärtävän asiamiestyön tarkoituksen ja luonteen, ja etenkin siinä, kuinka se hyödyntää asiamiehen osaamista.

Asiamiestyön sisältö

Taulukosta 2 näkee asiamiesten olevan sangen tyytyväisiä työnsä sisältöön, erityisesti sen itsenäisyyteen ja mahdollisuuksiin vaikuttaa omaan työhön. Etenkin tietoisuus asiakkaiden ja potilaiden oikeuksista koettiin hyväksi, mutta vaikutusmahdollisuuksia heidän asemansa kohentamiseen ei pidetty yhtä hyvinä.

Taulukko 2. Asiamiestyön sisältö -väittämien vastausten prosentuaaliset jakaumat Likert-asteikolla (%)

(n = 67–68)	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Olen tyytyväinen työni sisältöön	0 %	10 %	3 %	72 %	15 %
Voin vaikuttaa työni sisältöön	0 %	9 %	4 %	56 %	31 %
Voin vaikuttaa havaitsemiini potilaan/asiakkaan oikeuksiin liittyviin epäkohtiin	0 %	18 %	15 %	58 %	9 %
Olen riittävän hyvin tietoinen asiakkaan/potilaan oikeuksista	0 %	7 %	6 %	44 %	43 %

Työn sisältöä koskevat vastaukset jakautuivat seuraavasti ja mukaan on otettu myös avoimet selittävät vastaukset.

Olen tyytyväinen työni sisältöön

Noin 87 prosenttia sosiaali- ja potilasasiamiehistä kertoi olevansa jokseenkin tai täysin tyytyväinen työnsä sisältöön, kymmenen prosenttia oli jokseenkin eri mieltä ja kannan jätti kertomatta ani harva. Avoimeen kysymykseen tyytyväisyyttä työhön kommentoitiin kriittisemmin - vieläkin tyytyväisempi voisi olla, jos työn ehtisi tekemään paremmin ja vaikuttavammin:

Työ on varsin raskasta henkisesti, koska asiakkaiden ja heidän edustajiensa esiintuomat asiat ovat yleensä kielteisiä ja ne ovat vaikeita tai monimutkaisia edes yrittää ratkaista.

Toivoisin, että ehtisi paneutua asioihin perusteellisemmin, etenkin asiakkaiden oikeuksiin.

Työn sisältö on vaihtelevaa, mutta sitä on määrällisesti liikaa. Lisäksi on kestoasiakkaita, joiden kanssa keinot käytetty ja riittämättömiksi todettu. Ei aina tarpeeksi tilaa uusille asiakkaille eikä myöskään etsivälle työlle, kriittiselle palvelujen arvioinnille, kunta- , järjestö- ja palveluntuottajatapaamisille, ei myöskään kirjoittamis-, vaikuttamis- ja kehittämistyölle.

Kehittämistä pitäisi lisätä.

Työstä tykkään juuri sen monipuolisuuden vuoksi.

Voin vaikuttaa työni sisältöön:

Vielä enemmän asiamiehet kokivat voivansa vaikuttaa työnsä sisältöön, sillä jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämästä oli yhteensä 87 prosenttia vastanneista. Täysin samaa mieltä olevien osuus oli lähes kolmannes ja jokseenkin eri mieltä oli vain yhdeksän prosenttia. Ilmeisesti yksi oleellinen tekijä asiamiehen työtyytyväisyyteen ja työssä jaksamiseen on se, missä määrin hän kokee työn olevan omassa hallinnassa. Asiamies pystyy ottamaan vastaan ja arvioimaan paljonkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvaa kielteistä palautetta ja kuuntelemaan ihmisten vaikeita elämäntilanteita, jos työn sisältö ja mahdollinen paine tulee pääosin yhdestä suunnasta eli asiakailta. Myöhemmin käsiteltävä työajankäyttöä koskeva kysymys osoittaa tätä kysymystä selvemmin asiamiesten olevan hyvin asiakaskeskeisiä ja palveluhenkisiä. Työpainetta voi kertyä, vaikka työ on itsenäistä eikä sitä sanottavammin ohjata työyhteisöstä tai esimiehen taholta. Vaikutusmahdollisuuksia omaan työhön perusteltiin seuraavasti:

Jäsenän työni aikataulut ja valitsen suorittamani työt lähes yksinomaan yksin.
Työn määrä ja sen asettamat reunaehdot määrittelevät, kuinka työni teen. Jos on suuri asiakasmäärä, se on priorisoitava ja muulle jää aikaa, jos jää.
Potilastapaukset määrittävät pitkälti työn sisällön.
Voin vaikuttaa, mutta yksilöllinen asiakastyö painottuu, sillä vaikea sanoa. Ei vaikeuksissaan monesti varsin yksin oleville asiakkaille ja heidän edustajilleen.
Voisin itse päättää lisätä kehittämistä.
Voin järjestellä työni itsenäisesti. Toki, kuten asiakastyössä aina, keskeytyksiä tulee ja asiat siirtyvät.

Voin vaikuttaa havaitsemiini potilaan/asiakkaan oikeuksiin liittyviin epäkohtiin

Ei liene yllätys, että asiamiehet kokevat voivansa vaikuttaa oman työn sisältöön enemmän kuin asiakkaiden ja potilaiden oikeuksiin liittyviin epäkohtiin. Selvästi yli puolet vastaajista kokee voivansa vaikuttaa epäkohtiin, sillä täysin samaa mieltä vaikutusmahdollisuuksista oli yhdeksän prosenttia ja jokseenkin samaa mieltä 58 prosenttia. Jokseenkin eri mieltä vaikutusmahdollisuuksista oli 18 prosenttia ja 15 prosenttia ei kertonut mielipidettään. Avoimista vastauksista on nähtävissä sekä myönteisiä arvioita että turhautumista vaikutusmahdollisuuksiin:

Ensisijaisesti viemällä asiakaskokemusta kuntien esimiesjohdolle tietoon, sekä kouluttamalla viranhaltijoita. Lisäksi asiamiesyhdistyksen kautta ja yhteistyössä esim. AVIn edustajien kanssa.
En oikeastaan voi vaikuttaa muuten kuin kirjoittamalla selvityksen.
Antamalla palautteella on merkitystä, samoin asiakkaiden avustuksellani tekemillä muistutuksilla.
Viemällä palautetta ja tietoa, miten asiaa selvitetty/ muutettu.
Muistutus-, muutoksenhaku- ja kanteluneuvontaa yksilötasolla, mistä seuraa laajempia vaikutuksia. Vuosittainen selvitys ja toimenpide-ehdotukset nostavat esiin kehittämiskohteita, mutta enemmänkin voisi pyrkiä vaikuttamaan ja olla vaikuttavuutta.
Yleiset epäkohdat tuodaan virkamiesjohdon tietoon ympäri vuoden ja luottamushenkilöiden tietoon kerran vuodessa. Yksilöasioissa noin neljäsosa päätöksistä tai menettelyistä korjataan yhteydenottoni perusteella eli käytännössä aina kun siihen yhdessä todetaan olevan tarvetta.
Tavallisimmin esim. otan tarvittaessa yhteyttä viranhaltijoihin ja pyydän selvittämään asiakkaalle epäselväksi jääneitä asioita (usein liittyvät lastensuojeluun). Ainakin asiakkailta saamani palautteiden mukaan he ovat saaneet lisäselvitystä.
Muutoksenhaut ja muistutukset korjaavat epäkohtia.
Keskustelemalla henkilökunnan kanssa.
Yhteistyöpalaveri ja erilaiset neuvottelut. Osallistuminen palvelujen kehittämiseen ja omavalvontasuunnitelmien tekoon.
Yksilötasolla toisinaan, organisaatio- ja järjestelmätasolla harvoin.
Raportoimalla havainnoistani 1 x v toimialueille.
Keskustelemalla viranomaisen kanssa, toisaalta vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset, koska viranomainen lopulta tekee niin, kuin parhaaksi näkee ja kehottaa oikaisuvaatimuksen tekemiseen, nämä prosessit kestävät ikuisuusia.
Ilmoitan epäkohdista ylilääkärille.
Epäkohdat käyn aina läpi ko. esimiehen kanssa. Vien asioita eteenpäin mahdollisimman pitkälle ja korkealle.
Välillä voin, joskus sama meno jatkuu.
Sosiaaliasiamiehen vaikuttamismahdollisuudet epäkohtiin on loppujen lopuksi aika pienet. Sosiaaliasiamies voi olla yhteydessä myös suoraan palvelutoiminnasta vastaaviin esimiehiin ja tuoda esiin epäkohtia, mutta esimiesten/johdon vallassa on se, tehdäänkö korjaamiseksi jotain. Sosiaaliasiamiehelle jää lähinnä rooli tuoda esiin tietoa epäkohdista tai opastaa asiakasta tiedon tuottamiseen (mm. muistutus/kantelu/muu palaute).
Esim. tarvittaessa otan yhteyttä toimialueelle tai osastolle.

Koulutamme verkostoamme, tällöin nostamme esille havaitsemiamme asioita.
Muistutus/kantelu/menettelyn sekä muutoksenhaun kautta.
Yhteistyöneuvotteluilla, raporteilla, tiedottamisella
Voin tuoda asioita esille, mutta sillä ei ole merkitystä.
Usein konsernin toimipaikkojen vastuhenkilöt huomioivat potilasasiamiehen näkemyksen jonkin asian hoidosta (en tarkoita lääketieteellistä asiaa).

Vastaukset saavat pohtimaan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä niiden asiamiesjärjestelmien eroja. Onko niin, että terveydenhuoltoon verrattuna sosiaalihuollossa koetaan enemmän tarvetta reagointiin ja odotetaan tehokkaampaa puuttumista toistuvasti esille tuleviin asiakkaan oikeuksia koskeviin epäkohtiin? Kuten viimeisin vastaaja toteaa, hän ei potilasasiamiehenä odotakaan voivansa vaikuttaa lääketieteellisiin asioihin. Sosiaaliasiamies voi kokea mandaattinsa suuremmaksi ja odottaa voivansa vaikuttaa niin yksilöasiassa kuin yleisellä tasolla, ja mieluummin ennakolta kuin korjaavasti vaikkapa siihen, että sosiaalihuollon viranomaiset noudattavat hyvää hallintoa ja lakeja niin päätöksenteossa kuin tosiasiallisessa toiminnassa.

Olen riittävän hyvin tietoinen asiakkaan/potilaan oikeuksista

Vastausten perusteella asiamiesten rakenteellisen sosiaalityön oikeudenmukaisuustyö on vahvalla pohjalla. Tilanne on kohentunut asiakaslain alkuvaiheesta, jolloin joka neljäs sosiaaliasiamies piti ammatitaitoaan hallinto-oikeudellisissa kysymyksissä huonona ja joka viides sosiaalihuollon oikeusturvakysymyksissä⁸⁴. Peräti 43 prosenttia asiamiehistä koki nyt olevansa täysin samaa mieltä siitä, että on riittävän hyvin tietoinen asiakkaiden/potilaiden oikeuksista ja 44 prosenttia oli jokseenkin samaa mieltä. Jokseenkin eri mieltä oli seitsemän prosenttia ja kuusi prosenttia ei ottanut kantaa. Tietämystä asiakkaan/potilaan oikeuksiin kommentoitiin:

Pitkä ura - 17 vuotta - on kummasti opettanut. Osallistun myös säännöllisesti lakikoulutuksiin ja opiskelen jonkin verran myös omalla ajalla (en tosin enää niin paljon kuin nuorempana).
En ole ehtinyt niihin perehtyä riittävän hyvin.
Koska toimeni on osa-aikainen, tiedän ja tunnustan ajoittain "tippuvani kelkasta", vaikka pyrinkin aktiivisesti seuraamaan lainsäädäntökehitystä ym. ajankohtaista.
Mikä on riittävä? Olen mielestäni hyvin tietoinen, mutta saattaa olla jotain, jota en tiedä.

⁸⁴ Haverinen ym. 2003, s. 73.

Koulutuksia olisi aina hyvä lisätä.
Kun alalla on lukuisia palveluja ja osa niistä on tahdosta riippumattomia, aina on tiedoissa parantamisen varaa yksilöllisten tilanteiden, muuttuvan lainsäädännön ja karttuvan oikeuskäytännön vuoksi. Ei voi olla täysinop- pinut.
Koulutus antaa osaamisen oikeusturvaneuvontaan - lisäkoulutus ja työko- kemus substanssiin.

Apu ja tuki työtehtäviin

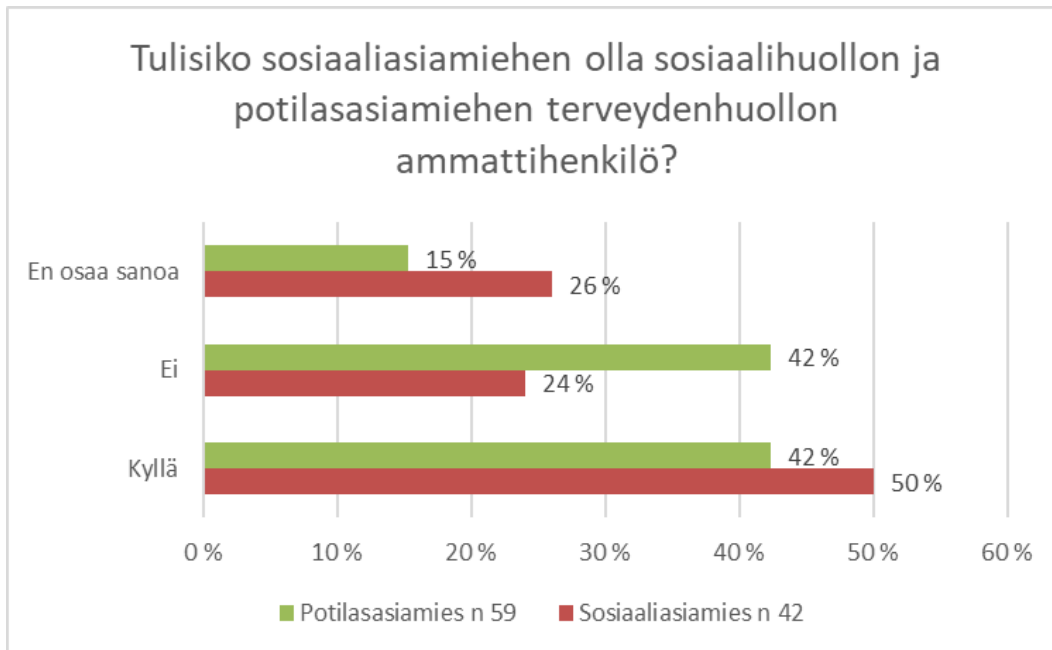
On huolestuttavaa, että kymmenen prosenttia asiamiehistä ei tiennyt, mistä saa apua työhönsä (taulukko 3). Kuusi prosenttia ei kertonut kantaansa ja valtaosa tiesi mistä saa tarvittaessa apua tehtäviinsä. Lukuisia mainintoja saivat: osaamiskeskuksissa toimivat kollegat, esimies, työkaverit ja muu henkilökunta, oman organisaation lakimies, oikeustapaukset, kirjallisuus, AVI, Valvira, tietosuojavastaava, toiset potilasasiamiehet ja liitto, lääkärit, internet ja oikeusasiamies.

**Taulukko 3. Apu ja tuki työtehtäviin -väittämien vastausten prosentuaaliset ja-
kaumat Likert-asteikolla (%)**

	Täysin eri mieltä	Jokseen- kin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseen- kin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Tiedän mistä saan työ- tehtäviini liittyen apua, jos sitä tarvitsen (Kerro mistä?) (n=68)	1 %	9 %	6 %	51 %	32 %
Saan esimieheltäni riittä- vän tuen työhöni (n=63)	14 %	14 %	14 %	38 %	19 %

Pari vastaajaa kommentoi, etteivät AVI tai STM juuri neuvo asiamiestä yleiselläkään tasolla kunnissa ilmenevissä sosiaalihuollon ongelmakysymyksissä. Kyselyn jälkeen yksi sosiaalialan osaamiskeskuksessa työskentelevä sosiaali- ja potilasasiamies kertoi, että aiemmin sai vastauksia Kuntaliitosta, mutta ei enää, kun palvelee vain kuntia. On ikävä, jos Kuntaliitto rajaa näin toimintaansa, sillä sosiaaliasiamiestoiminta kuuluu kunnan järjestämisvastuulle ja myös ostopalvelu tapahtuu kunnan lukuun. Esimiesten tuen riittävyys jakoi selvästi mielipiteitä: yli puolet kertoi saavansa esimieheltä tukea, mutta 28 prosenttia oli eri mieltä ja moni jätti ottamatta kantaa.

Tulisiko asiamiehen olla alansa ammattihenkilö?



Kuva 3. Tulisiko sosiaaliasiamiehen olla sosiaalihuollon ja potilasasiamiehen terveydenhuollon ammattihenkilö -väittämän vastausten jakaumat

Puolet eli 50 prosenttia kysymykseen vastanneista 42 henkilöstä oli sitä mieltä, että sosiaaliasiamiehen tehtävässä toimivan tulisi olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, neljännes ei pitänyt sitä välttämättömänä ja neljäsosalla ei ollut kantaa. Potilasasiamiehillä suhtautuminen ammattiasemaan jakoi mielipiteet, sillä 42 prosenttia 59 vastanneesta edellyttäisi terveydenhuollon ammattihenkilön asemaa ja yhtä moni ei pitänyt sitä välttämättömänä (ks. Kuva 3).

Työn sisältö ajankäytöllisesti lakisääteisiin tehtäviin vuodessa

Kuvaan 4 on yhdistetty sosiaali- ja potilasasiamiesten arvioima vuotuinen työajankäyttö lakisääteisiin tehtäviinsä. Arviot pyydettiin tehtävittäin prosentuaalisesti ja kuvaaja osoittaa vertailukelpoisesti asiamiesten vastausten keskiarvot. Kuvaajasta näkee, että sekä sosiaali- että potilasasiamiestyössä painottuu asiakkaan/potilaan oikeuksiin liittyvä neuvonta. Toiseksi eniten työaika käytetään asiakkaiden konkreettiseen avustamiseen, joskin potilasasiamiehillä tätä yksilöllistä avustamista oli selvästi enemmän. Sosiaaliasiamiehillä kolmantena tuli vaikuttaminen asiakkaan asemaan ja oikeuksiin organisaatio-/aluetasolla. Potilasasiamiehet arvioivat oikeudenmukaisuustyön osuuden yhtä suureksi kuin sosiaaliasiamiehet, mutta he arvioivat käyttävänsä muuhun työhön ja potilaiden oikeuksiin liittyvään tiedotukseen enemmän

aikaa. Muiksi tehtäviksi mainittiin muun muassa vammaisneuvoston sihteerinä toimiminen ja koulutukset ja juridinen neuvonanto työntekijöille.



Kuva 4. Ajankäyttöarvio sosiaali- ja potilasasiamiehen lakisääteisiin tehtäviin vuodessa, vastauksien keskiarvot

Vuosiselvityksen tekeminen ei ole potilasasiamiestyössä lakisääteistä, mutta julkisen terveydenhuollon potilasasiamiehet laativat yleisesti selvityksiä ja se, samoin kuin henkilökunnan koulutus ja informointi, mainittiin muuksi työksi. Pienessä organisaatiossa koettiin tulevan paljon tehtäviä, jotka eivät ole suoranaisesti potilasasiamiestyötä.

Rakenteellinen sosiaalityö

Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Sosiaaliasiamiehiltä kysyttiin mielipidettä siihen, missä määrin he kokevat tekevänsä rakenteellista sosiaalityötä. Lisäväittämällä selvitettiin mieltävätkö sosiaaliasiamiehet tekevänsä Anneli Pohjolan määrittelemiä rakenteellisen sosiaalityön neljää ydintehtävää. Kysymykseen tuli 31 vastausta ja koska koko kyselyyn vastasi 37 sosiaali- ja potilasasiamiestyötä tekevää ja yhdeksän sosiaaliasiamiestä, mahdollisesti etenkin moni muun kuin sosiaalityöntekijän koulutuksen saanut pidättäytyi kokonaan vastaamasta kysymykseen, koska ei koe tekevänsä/voivansa tehdä sosiaalityötä. Osa sosiaalityöntekijöistäkin voi pitää perusteltuna eriyttää tehtävät.

Taulukko 4. Rakenteellinen sosiaalityö -väittämien vastausten prosentuaaliset jakaumat Likert-asteikolla (%)

n = 31	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Koen sosiaaliasiamiehenä tekeväni sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä	0 %	10 %	19 %	52 %	19 %
Teen tietotyötä tuottamalla ja välittämällä tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä kunnassa	0 %	10 %	10 %	58 %	23 %
Teen strategiatyötä edistämällä hyvinvointipalveluita ja sosiaalista yhteiskuntapolitiikkaa	3 %	42 %	19 %	32 %	3 %
Teen inklusiotyötä edistämällä kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia	0 %	39 %	10 %	39 %	13 %
Teen oikeudenmukaisuustyötä edistämällä sosiaalisten oikeuksien toteutumista	0 %	10 %	6 %	65 %	19 %

Taulukon 4 vastauksista päätellen sosiaaliasiamiehet kokevat tekevänsä sosiaalihoitolain 7 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä, jokseenkin tai täysin samaa mieltä asiasta oli 71 prosenttia. Mielipidettään ei kertonut 19 prosenttia ja jokseenkin eri mieltä rakenteellisen sosiaalityön tekemisestä oli kymmenen prosenttia vastanneista.

Tietotyön tekemisestä vallitsi suuri yksimielisyys, täysin samaa mieltä oli 23 prosenttia ja jokseenkin samaa mieltä 58 prosenttia.

Strategiatyön sosiaaliasiamiehet kokivat vähiten omaksi työkseen, sillä 45 prosenttia oli sen tekemisestä eri mieltä, 35 prosenttia samaa mieltä, ja viidesosa jätti kertomatta kantansa. Rakenteellisen sosiaalityön ydinalueista strategiatyö jakaantui koko asteikolle, sillä sen tekemisestä vain kolme prosenttia oli täysin samaa mieltä ja saman verran oli niitäkin, jotka eivät miellä tekevänsä lainkaan strategiatyötä. Paitsi asiamiehen koulutuksella, myös työyhteisöllä voi olla yhteyttä siihen missä määrin strateginen työ tuntuu tutulta. Voisi olettaa, että ainakin isommissa asiamiesten työyhteisöissä ja sosiaalialan osaamiskeskuksissa strategiatyöstä on kokemusta.

Kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävää inklusioityötä kertoi tekevänsä yli puolet, 52 prosenttia, mutta jokseenkin eri mieltä asiasta oli 39 prosenttia ja kymmenen prosenttia ei kertonut kantaa.

Kaikista omimmaksi sosiaaliasiamiehet kokivat tietotyön ohella oikeudenmukaisuustyön ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edistämisen: jokseenkin tai täysin samaa mieltä oli peräti 84 prosenttia vastaajista, joskin kymmenen prosenttia oli siitäkin asiasta jokseenkin eri mieltä eikä 6 prosenttia kertonut mielipidettään.

Kysely toteutettiin vuoden 2020 alussa ja lokakuussa rakenteellinen sosiaalityö oli yhtenä aiheena sosiaaliasiamiesten koulutuspäivillä. Vastaukset olisivat saattaneet olla hieman toisenlaisia, jos kysely olisi tehty asiaa avanneen koulutuksen jälkeen.

Mielipiteitä sosiaali- ja terveydenhuoltoa laajemman asiamiesjärjestelmän tarpeesta

Vaikka jo pelkkä sosiaalihoito on lukuisilla laeilla säädelty monien julkisten ja yksityisten palvelujen hallinnonala, sosiaaliasiamiehille tulee yhteydenottoja osittain ehkä juuri siksi myös muista palveluista. Etenkin Kelan etuukista kysytään usein ja moni kääntyy sosiaaliasiamiehen puoleen päästäkseen paremmin oikeuksiinsa. Jotkut kokevat jäävänsä yksin myös työvoimatoimien palveluissa. Sosiaalihoollosta opetus- ja sivistystoimeen siirretty var-

haiskasvatus kuuluu edelleen sosiaaliamiehen toimialaan ja muistutusjärjestelmän piiriin, mutta kuraattoritoimintaa lukuun ottamatta muut oppilaiden asiat eivät, vaikka sosiaaliamiehille tulee ajoittain vanhemmilta visaisia kysymyksiä ja ikävää tietoa koulumaailmasta.

Kuntalaisten tarpeet ja sosiaaliamiehen toimivallan rajat huomioon ottaen alkuperäinen tarkoitus oli kysyä sosiaaliamiesten kantaa siihen, tarvitaanko mainituille aloille asiamiesjärjestelmä, ei siis nimenomaisesti sosiaaliamiesjärjestelmä. Kyselyyn kysymys tuli sosiaaliamiehen toimialuetta laajentavassa muodossa, mikä saattoi lisätä eri mieltä olemista, ajatellen vaikka näkyä Kelan laajan etuusmäärän kysymysten lisäyksestä nykyiseen asiamiestyöhön.

Taulukko 5. Asiamiesjärjestelmän laajentamistarvetta koskevien mielipideväittämien vastausten prosentuaaliset jakaumat Likert-asteikolla (%)

n = 32	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Sosiaaliturvan asiakkailta (KELA) tulisi olla oikeus sosiaaliamiehen palveluihin	19 %	16 %	3 %	19 %	44 %
Työvoimahallinnon asiakkailta tulisi olla oikeus sosiaaliamiehen palveluihin	38 %	16 %	3 %	13 %	31 %
Opetus ja sivistystoimen alalla tulisi olla käytössä sosiaaliamiesjärjestelmä	22 %	22 %	9 %	19 %	28 %

Taulukon 5 vastausten perusteella sosiaaliamiehillä on oman toimialueensa ulkopuolisista palveluista suurin huoli Kelan sosiaaliturva-asiakkaiden asemasta. Peräti 63 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, ja jopa 44 prosenttia täysin samaa mieltä siitä, että Kelan sosiaaliturva-asiakkailta tulisi olla oikeus sosiaaliamiehen palveluihin. Täysin tai jokseenkin eri mieltä oli 35 prosenttia. Työvoimahallintoon asiamiesjärjestelmää kannatti ainakin jossakin määrin 44 prosenttia vastaajista ja opetus- ja sivistystoimeen 47 prosenttia, jossa kannatus oli hieman 44 prosentin vastustusta vahvempi, kun yhdeksän prosenttia ei ottanut kantaa asiaan.

Kun laskennallinen toimeentulotuen perusosan käsittely siirrettiin vuoden 2017 alussa kunnilta Kelalle, etuus siirtyi samalla pois sosiaaliasiamiestyöstä. Monet toimeentulotukiasiakkaat asioivat sekä Kelassa että kunnassa hakien kunnasta harkinnanvaraista täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kelan ja kuntien yhteisvastuullinen toimeentulotukijärjestelmä on jossakin määrin hankala kokonaisuus etenkin huonoimmassa asemassa oleville asiakkaille, joista jotkut työllistävät edelleen runsaasti myös kuntia, jotta kykenevät ylipäänsä saamaan Kelasta niin ensi-, kuin viimesijaisen sosiaaliturvansa. Järjestely on hankala myös sosiaaliasiamiehille, sillä koko toimeentulotukilaista, tuen käsittelystä ja myöntämisestä on syytä pysyä edelleen ajan tasalla, vaikka vain osa siitä kuuluu virallisesti omaan toimialaan. Moni sosiaaliasiamies on hyvillään paljon työllistäneen toimeentulotukityön väheneemisestä, mutta monille asiakkaille uudistus toi myös haittoja. Jos sosiaaliasiamiesten tehtäviin sisällytettäisiin Kelan sosiaaliturvaa, resurssit olisi arvioitava uudelleen ja tehtävä tuskin voisi olla kuntien järjestämisvastuulla.

Asiamiehen nimeävä taho

Sosiaaliasiamiehen nimeää kunta ja potilasasiamiehen terveydenhuollon toimintayksikkö. Asiamiehiä pyydettiin valitsemaan kolmesta vaihtoehdosta sopivin asiamiesten nimeämiskäytäntö jatkoa ajatellen. Taulukosta 6 on nähtävissä, että vastauksia tuli 64 ja eniten eli 45 prosenttia kannatettiin mallia, jossa kunta/maakunta nimeäisi sekä sosiaali- että potilasasiamiehet. Nykymallin kannalla oli vajaa kolmannes ja lähes neljänneksen mielestä sopivin nimeäjä olisi muu taho: valtio, ja tarkemmin AVI, STM tai Valvira.

Taulukko 6. Asiamiehen nimeävä taho -väittämän vastausjakaumat (n, %)

	n	Prosentti
Nykymalli on jatkossakin paras tapa järjestää asiamiespalvelut	20	31,25 %
Jatkossa kunnan/maakunnan tulisi nimetä sekä sosiaali- että potilasasiamiehet	29	45,31 %
Jatkossa jonkin muun tahon, mutta ei kunnan tai maakunnan, tulisi nimetä sosiaaliasiamiehet sekä potilasasiamiehet (Mikä taho?)	15	23,44 %

Avoimissa vastauksissa toistui näkemys, jonka mukaan asiakkaiden oikeuksia voisi edistää paremmin, mikäli sosiaali- ja potilasasiamiehet nimeäisi riippumaton taho, joka on hierarkiassa kunnan yläpuolella. Valtion virkaa ehdotti moni ja nimeämisen/vahvistamisen pitäisi olla valtion viranomaisen (esim. Valvira tai STM) tehtävä. Kunta tai maakunta voisi ehdottaa alueellaan toimivaksi tiettyä/tiettyjä sosiaaliasiamiehiä ja potilasasiamiehiä. Riippumattomuuden ja jatkuvuuden takaamiseksi ostopalvelurakennetta ei pidetty toivottavana. Nykymallin arvioitiin toimivan isoilla toimijoilla, jos

asiamiehet pystyvät tekemään työtään kokoaikaisina. Riippumattomuuden kannalta olisi kuitenkin parasta, jos asiamiestoiminta olisi erillään, esimerkiksi AVI:en tai oikeusaputoimistojen yhteydessä. Toisaalta palvelujen järjestäjä/tuottajaorganisaatioissa oleminen mahdollistaa ehkä paremman yhteistyön oman organisaation kanssa ja silloin asiamiestä voidaan käyttää ketterästi hyödyksi palveluiden kehittämisessä.

Yhteenvedona voi todeta, että lähes kolmannes vastaajista oli nykyisen asiamiestoiminnan järjestämistavan kannalla, mutta selvästi suurempi osuus piti muutosta tarpeellisena. Useimmat sosiaali- ja potilasasiamiehet kannattavat julkisen tahon asiamiestoimintaa.

Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan keskinäinen sijainti ja kanta yhdistelmätehtävän lisäämiseen

Iso osa asiamiehistä ei ottanut kantaa asiamiesten keskinäiseen sijaintiin, kuten taulukko 7 osoittaa. Yksimielisimpiä oltiin siitä, että samalla alueella toimivien sosiaali- ja potilasasiamiesten tulisi työskennellä mahdollisimman lähellä toisiaan. Samaa organisaatiota kannatettiin hieman vähemmän.

Taulukko 7. Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan keskinäinen sijainti ja kanta yhdistelmätehtävän lisäämiseen -väittämien vastausten jakaumat Likert-asteikolla (n, %)

n = 65–67	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Samalla alueella toimivien sosiaali- ja potilasasiamiesten tulisi työskennellä mahdollisimman lähellä toisiaan.	1	12	21	19	13
	1,5 %	18,2 %	31,8 %	28,8 %	19,7 %
Samalla alueella toimivien sosiaali- ja potilasasiamiesten tulisi työskennellä samassa organisaatiossa.	4	16	17	15	13
	6,15 %	24,62 %	26,1 %	23,1 %	20 %
Yhdistelmätehtävää sosiaali- ja potilasasiamies tulisi pyrkiä lisäämään. Kommentit?	12	17	19	9	9
	18,2 %	25,76 %	28,8 %	13,6 %	13,6 %

Sosiaali- ja potilasasiamiehen yhdistelmätehtävän lisäämistä vastustettiin selvästi enemmän kuin kannatettiin: Täysin eri mieltä oli 18 prosenttia, jok-

seenkin eri mieltä 26 prosenttia, 29 prosenttia ei ottanut kantaa ja yhdistelmätöiden lisäämistä kannatti 27 prosenttia. Tulos on hyvin kiinnostava siitäkin syystä, että vastaajista yli puolet toimii itse yhdistelmätehtävässä.

Yhdistelmätehtävän kannattajat totesivat sosiaali- ja potilasasioiden kasaantuvan usein samoille henkilöille ja moniasiakkaiden tukeminen ja auttaminen onnistuu silloin helpommin ja kokonaisvaltaisemmin. Yhdistämisen arvioitiin toimivan isoissa paikoissa ja kuntayhtymissä, jolloin sijaistaminenkin helpottuu, pienissä ja yksityisissä yrityksissä on toisin. Yhdistäminen voi toimia, jos määritellään asukasmäärä/asiamies.

Tässä on sekä hyviä, että huonoja puolia. Teen itse yhdistelmätehtävää ja molemmat toimialueet limittyvät vahvasti toisiinsa, jolloin tehtävän yhdistämisellä saavutetaan asiakkaalle synergiaetuja. Toisaalta hallittava tehtäväalue on todella laaja (maakunnan kaikki sote -palvelut), jolloin osaamisen syventäminen vaatisi paljon resursoitua työaikaa (ja tämä ei juurikaan totendu).

Useampi näki tehtävien yhdistämisessä riskejä: Se edellyttää lakimuutoksia ja yhdistelmätehtävää pidettiin yleisesti tehtäviltään ja osaamisvaatimuksiltaan liian laajana ja lisäkoulutuksen tarvetta suurena. Välivaiheessa asiakkaan oikeusturva olisi heikko. Alat ovat hyvin erilaisia, laajoja ja omanlaista erityisosaamista vaativia kumpikin, Pakonomaista itseisarvoista tehtävien yhdistämistä ei nähty palvelun parantamiskeinoksi, yhdistäminen tulisi tehdä tehtävien substanssiosaamisedellytykset huomioiden. Tärkeämmäksi nähtiin päätoimisten asiamiesten saaminen erityisesti potilasasiamiestoimintaan.

Yksi arvioi: Potilaat jäävät lapsipuolen asemaan ja täysin heitteille. Sameilla ei riittävästi perehtyneisyyttä potilasvahinkolakiin. Samilla asiakkaita paljon vähemmän kuin pamilla, sos.palveluita käyttää harva, terveyspalveluita useat.

Toisen mukaan: Sosiaaliamiehen tehtävän menestyksekkäs hoitaminen vaatii juridista koulutusta ja sosiaalihuollon palvelutehtävien tuntemusta. Sosiaaliamies tekee oikeusturvaneuvontaa hyvin juridisoituneiden palveluiden asiakkaille ja työntekijöille ja saattaa pienessä kunnassa olla ainoa henkilö, jolla on riittävä asiantuntemusta hallintomenettelystä ja hallinnon lainalaisuusperiaatteista, mitkä säätelevät kaikkea toimintaa sosiaalihuollossa. Potilasiamiehen pääasiallinen tehtävä on avustaa potilasvahinkoprosessissa. Siinä tehtävässä olisi hyvä olla terveydenhuollon koulutusta. Terveysneuvonta ei ole juridisoitunutta. Oikeusturvaneuvonta terveydenhuollossa on hyvin paljon yksinkertaisempaa. Sen voi oppia tekemällä potilasiamiehen työtä.

Kolmas arvioi yhdistelmätehtävää rakenteellisen työn onnistumisen kannalta: *Kovin laajaa asiantuntemusta edellyttävä tehtävä vaikeuttaa toimintaa, kumpikin tehtävä jo yksistään hyvin vaativa, etenkin jos tarkoitus toimia myös yksilötasoa laajemmin ja vaikuttavammin.*

Mielipide nykyisen asiamiesjärjestelmän toimivuudesta ja kehittämistarpeista

Asiamiesjärjestelmässä on selviä muutostarpeita, vaikka asiamiesten mielipiteet jakautuvat. Nykyisen asiamiesjärjestelmän kykyyn turvata asiakkaan ja potilaan oikeuksia luotti 37 prosenttia 67 vastaajasta, 31 prosenttia oli jokseenkin tai täysin eri mieltä ja yhtä moni ei kertonut mielipidettään. Taulukosta 8 on nähtävissä sosiaali- ja potilasasiamiesten näkemyksiä asiamiesjärjestelmän toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Taulukko 8. Nykyisen asiamiesjärjestelmän toimivuus ja kehittämistarpeet-väittämien vastausten jakaumat Likert-asteikolla (%)

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Nykyinen asiamiesjärjestelmä turvaa hyvin potilaan ja asiakkaan asemaa oikeuksia n=67	1,5 %	29,9 %	31,3 %	34,3 %	3,0 %
Sosiaali- ja potilasasiamies-toiminta tarvitsisi valtakunnallista koordinoitua. Jos, niin minkä tahon toimesta n=64	1,6 %	1,6 %	12,5 %	42,2 %	42,2 %
On tärkeää, että potilas-asiamies työskentelee fyysisesti mahdollisimman lähellä potilaita n=67	3,0 %	22,4 %	19,4 %	31,3 %	23,9 %
On tärkeää, että sosiaali-asiamies työskentelee fyysisesti mahdollisimman lähellä asiakkaita n=61	1,6 %	18,0 %	27,9 %	32,8 %	19,7 %
Laadukas asiamiestyö edellyttää sitä, että asiamies työskentelee päätoimisesti n=67	1,5 %	8,9 %	17,9 %	26,9 %	44,8 %
Asiamiestoiminta tulee järjestää niin, että yksittäisen asiamiehen toiminta-alue olisi riittävän laaja ja asiamiestoiminta olisi päätoimista, vaikka se tarkoittaisi samalla sitä, että asiamiesten sijainti olisi nykyistä kauempana asiakkaista ja potilaista? n=67	7,5 %	10,4 %	17,9 %	34,3 %	29,9 %

Suurin 84 prosentin yksimielisyys vallitsi siitä, että sosiaali- ja potilasasiamiestoimintaan tarvitaan valtakunnallista koordinoitua ja 72 prosenttia oli päätoimisen asiamiestyön kannalla. Valtakunnallisena koordinoijana mainittiin useimmin STM (17), THL (8), Valvira (7) ja ehdolla oli myös aluehallintovirasto ja erilaisia työnjakoja. THL:n odotettiin keräävän vuosittain yhteydenottomäärät. Sosiaali- ja potilasasiamiesten arvioitiin hyötyvän yhteisestä työn kehittämisestä, hyvien käytäntöjen jakamisesta ja työn sisältöjen yhtenäistämistä. Asiamiehet toivoivat lisää valtakunnallista koulutusta ja yhtenäisyyttä koulutukseen ja palkkaan.

Ehkä hieman yllättävästi potilasasiamiehen työskentelyä mahdollisimman lähellä potilaita pidettiin vain hieman tärkeämpänä kuin sosiaaliasiamiehen työskentelyä mahdollisimman lähellä asiakkaita. Yli puolet asiamiehistä piti tärkeänä työskennellä lähellä asiakkaita tai potilaita, mutta neljännes potilasasiamiehistä ja viidennes sosiaaliasiamiehistä oli toista mieltä ja moni jätti kantansa kertomatta. Kun asiamiehen toiminta-alue, päätoimisuus ja sijainti otettiin huomioon, 64 prosenttia piti työskentelyolosuhteita oleellisempänä asiana kuin haittaa matkan pitenemistä asiakkaisiin/potilaisiin.

Oikeusturvakeinojen tehokkuus asiakkaan/potilaan oikeuksien ja aseman turvaajana

Kuten taulukko 9 osoittaa, puolet 66 vastanneesta koki nykyisen lainsäädännön turvaavan asiakkaan/potilaan oikeudet ja aseman tehokkaasti. Kolmasosa oli jokseenkin eri mieltä ja kannan jätti kertomatta 17 prosenttia.

Taulukko 9. Oikeusturvakeinojen tehokkuus asiakkaan/potilaan oikeuksien ja aseman turvaajana -väittämien vastausten jakaumat Likert-asteikolla (%)

n= 66	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Nykyinen lainsäädäntö turvaa asiakkaan/potilaan oikeudet ja aseman tehokkaasti.	0 %	33 %	17 %	39 %	11 %
Muistutus on sosiaalihuollon asiakkaan kannalta tehokas oikeusturvakeino.	3 %	41 %	31 %	22 %	3 %
Muistutus on potilaan kannalta tehokas oikeusturvakeino.	5 %	41 %	18 %	30 %	6 %
Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain yhdistäminen samaksi laiksi on järkevää.	5 %	24 %	29 %	23 %	20 %

Sekä sosiaali- että potilasasiamiehet kommentoivat nykylakien asiakkaille/potilaille suomaa oikeusturvaa. Asiakkaiden asemaa arvioitiin vielä kriittisemmin, etenkin jälkikätesen oikeusturvan laatua ja hitautta:

Lainsäädäntö ei yksin turvaa mitään, jos sen soveltajilla ei ole lain vaatimuksista riittävästi tietoa.
Mahdollistaa kyllä palveluiden melko tiukan viranomaislähtöisyyden, eli asiakkaan itsemääräämisoikeus ja mahdollisuus vaikuttaa palveluihin on melko teoreettinen.
Jos lakia luetaan "oikein" (asiakkaan edun mukaisesti, ei etsien porsaanreikiä palvelujen heikentämiseen) ja toimitaan eettisesti
Potilaan oikeuksia kehitetty viime vuosina vain organisaation työn helpottamiseksi (esim. kanteluiden ensisijaisuus), potilaan näkökulma, kuten itsemääräämisoikeuden säätely jäänyt kesken jo pari kertaa.
Tehokkuus oikeuksien turvaamisesta ristiriitatilanteissa on kyllä kaukana. Valitusprosessit ovat pitkiä ja viranomainen voi halutessaan jatkaa valitsemallaan tiellä, koska onhan asiakkaalla valitusoikeus. Käsittelyajat hallinto-oikeudessa voivat venyä vuoteen, samoin AVI:ssa. Jos lopulta päätös onkin asiakkaan edun mukainen, on virheellisen päätöksen vahinko kuitenkin "kärsitty" ratkaisua odottaessa.
Potilaspuolella kohtuullisen hyvin. Sosiaalipuolella muutoksenhaku ja jälkikäteinen oikeusturva on ajallisesti liian pitkäkestoinen, jotta se oikeasti turvaisi asiakkaiden oikeudet.
Lainsäädäntö vanha ja sisältö ympäröivää.
Periaatteessa raamit olemassa, mutta väliinputoajia on varsinkin potilasvahinkojen osalta.
Itsemääräämisoikeus selvemmäksi sekä omaisten/läheisten asema asiainhoitajana.
Lait melko hyviä, mutta soveltaminen vaihtelee laidasta laitaan, palvelujen valvonta vähäistä ja sanktiot käytännössä lähes merkityksettömiä. Asiamiehillä erilaiset ja paikoin uhanalaiset asemat. Monia asiakasryhmiä erittäin huonossa asemassa.
Lainsäädäntö on hyvä. Se turvaa asiakkaita riittävästi, mutta sen toimeenpano ja laittomat käytännöt ovat se ongelmakohta. Myös alueellisten laillisuusvalvojen sallima kulttuuri, jossa saa lipsua laittomuuden puolelle, on ongelma.

Muistutusta ei pidetty asiakkaan/potilaan kannalta järin tehokkaana oikeusturvakeinona, joskin potilasasioissa sitä pidettiin toimivampana. Muistutusta piti sosiaalihuollon asiakkaan kannalta tehokkaana vain neljännes vastaajista, selvästi suurempi osa eli 44 prosenttia oli eri mieltä sen tehosta ja noin 31 prosenttia ei kallistunut kummallekään kannalle. Muistutusta piti potilaille tehokkaana 36 prosenttia vastanneista, tehokkuudesta erimielisiä oli terveydenhuollossakin enemmän eli 45 prosenttia ja kantansa jätti kertomatta 18 prosenttia. Lakimuutoksella pyrittiin muutama vuosi sitten vahvistamaan muistutuksen asemaa ja vaikuttavuutta, mutta kovin hyvältä kyseisen palauttejärjestelmän teho ei ainakaan asiamiehistä vaikuta. AVI:en käytäntö siirtää hallintokantelu sangen usein muistutuksena vastattavaksi, on edellä todetun perusteella hieman ikävä, joskin lainsäätäjän näkemyksen mukainen suuntaus.

Muistutusjärjestelmää kommentoitiin seuraavasti:

Valitettavasti vain harvoin laajempia vaikutuksia kuin jonkin yksittäisen asiakkaan jossakin yksittäisessä asiassa.
Riippuu, miten on otettu vastaan, selviteltyt ja vastannut.
Voisi olla, jos muistutuksista saatavaa tietoa ja ymmärrystä hyödynnettäisiin toiminnan kehittämisessä.
Ei usein johda mihinkään
Joskus toimii hyvin, monesti ei.
Muistutukset harvoin johtavat mihinkään. vastauksetkin saattavat olla sellaisia, että asiakas pahoittaa niistä mielensä entisestään. Tämän vuoksi vältän niiden tekemistä ja selvittelen sekä sovittelen asiakkaan asiaa. Se on ainoa tehokas ja nopea keino.
Tästä hyvä esim. Susanna Palomäen väitös. Vastaukset voivat jopa lisätä potilaan "tuskaa".
Riippuu organisaation tavasta käsitellä muistutus (organisaatiokulttuuriin sidoksissa oleva asia).
Ei takaa oikeuksia, pelkkä paperi.
Muistutuksesta on harvoin hyötyä potilaalle. Kirjalliset pahoittelut eivät useinkaan riitä.

En malta olla kertomatta yhtä muistutuskokemusta: asiakas sai yksityiskohdalliseen muistutukseen vastauksen, jossa johtava sosiaalityöntekijä piti muistutusta aiheettomana ja esitti esimiehelleen sen hylkäämistä. Muistutus kääntyi tilanteessa asiakasta vastaan ikään kuin hänellä ei olisi ollut oikeutta omiin tunteisiinsa ja kokemuksiinsa.

Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain yhdistäminen

Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain yhdistäminen samaksi laiksi koettiin melko järkeväksi. Samaa mieltä yhdistämisen järkevyydestä oli 42 prosenttia vastanneista, vaikka myös eri mieltä olleiden ja kantaansa kertomattomien osuudet olivat melko suuret, lähes 29 prosenttia. Väitettä kommentoitiin mm. siten, että jos sote joskus saapuu, on järkevä yhdistää myös tämä alue, vaikka yhdistelmäista on tulossa vaativa toteutettava ja jo pelkästään auki kirjoittaminen on hankalaa, esim. asiakas/potilas. Kriittisesti yhdistelmäkiin suhtautuva perusteli, että ellei potilasasiamiesten asemaa, koulutusvaatimuksia ja tehtäviä muuteta, ei mitään järkeä, ja epäili, onko järkeä edes potilasasiamiesten tehtävien muuttamisen jälkeen.

Sosiaali- ja potilasasiemiehille kertyvän tiedon hyödyntäminen

Tässä aineistossa tietotyö vaikuttaa kuuluvan hyvin oleellisesti sekä sosiaali- että potilasasiemiestyöhön. Sosiaali- ja potilasasiemiehillä oli taulukon 10 vastausten mukaisesti yli 92 prosentin yksimielisyys siitä, että heille kertyy sellaista tietoa asiakkaiden ja potilaiden asemasta ja oikeuksista, jota olisi hyödynnettävä nykyistä paremmin asiakas- ja potilasturvallisuustyössä toimintayksikkö- tai aluekohtaisesti. Lähes yhtä vahvasti kannatettiin tiedon valtakunnallista hyödyntämistä. Vahvimmin ja yksimielisimmin 94 prosentin osuudella odotettiin valtakunnallisia, yhtenäisiä tilastointitapoja.

Taulukko 10. Asiemiehille kertyvän tiedon hyödyntäminen-väittämien vastausten jakaumat Likert-asteikolla (%)

n=66-67	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Sosiaali- ja potilasasiemiehille kertyy sellaista tietoa asiakkaiden ja potilaiden asemasta ja oikeuksista, jota olisi nykyistä paremmin hyödynnettävä asiakas- ja potilasturvallisuustyössä toimintayksikkö tai aluekohtaisesti	0 %	1,5 %	6,1 %	31,8 %	60,6 %
Sosiaali- ja potilasasiemiehille kertyy sellaista tietoa asiakkaiden ja potilaiden asemasta ja oikeuksista, jota olisi nykyistä paremmin hyödynnettävä valtakunnallisesti	0 %	0,0 %	10,4 %	38,8 %	50,7 %
Sosiaali- ja potilasasiemiestoimintaan tulisi luoda valtakunnalliset, yhtenäiset tilastointitavat	0 %	0,0 %	6,0 %	26,9 %	67,2 %

Sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa turvaavaa vakuutusjärjestelmää kannatti hieman yli puolet vastanneista, mutta kysymys jakoi taulukon 11 kuvaamalla tavalla mielipiteitä. Vastanneista 62 asiamiehestä 14 prosenttia ei pitänyt potilasvahinkovakuutusta vastaavaa asiakkaiden asemaa turvaava järjestelmää tarpeellisenä, 34 prosenttia ei ottanut kantaa ja 52 prosenttia oli joko jokseenkin tai täysin samaa mieltä vakuutusjärjestelmän tarpeesta.

Taulukko 11. Mielipide asiakasvakuutusjärjestelmän tarpeeseen-väittämän vastausten jakaumat Likert-asteikolla (%)

n=62	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Sosiaalihuollossa tarvittaisiin potilasvahinkovakuutusta vastaava asiakkaiden asemaa turvaava järjestelmä	6,45 %	8,1 %	33,9 %	32,3 %	19,4 %

Oikeusministeriön työryhmämietintö *Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa*⁸⁵ ei ollut kyselyhetkellä vielä valmistunut ja harva asiamies taisi tietää suunnitteilla olevista lakiuudistuksista.

Vastanneiden kommentteja kyselystä, asiamiestyön tilasta ja tulevaisuudesta

Monella sosiaali- ja potilasasiamiehellä oli jotakin lisättävää tai tarkennettavaa kysymysten asioihin. Potilasasiamiestoiminnassa vastaajia huoletti muun muassa asiamiesten koulutustaso. Kun vastanneet olivat itse varsin koulutautuneita ja yli puolet työskenteli julkisella sektorilla, on ymmärrettävää, että heitä huolettavat asiamiestoiminnan saatavuus- ja laatuero. Asiamiehen työskentely samassa organisaatiossa voi herättää epäilyn tämän esteellisyydestä, tai ainakin puolueettomuusvajesta. Vastauksissa ilmaistiin huolta potilaiden eriarvoisesta ja epäoikeudenmukaisesta asemasta esimerkiksi julkisessa, yksityisessä ja ylipäänsä eri kokoisissa terveydenhuollon yksiköissä.

Sosiaali- ja potilasasiamiehet tuntuvat valmiilta yhteistyöhön, mutta he pitäisivät laajat ja vaativat tehtävät mieluummin erillisinä ammatteina. Kumpaankin asiamiestoimintaan kaivataan riippumattomuutta, toiminnan tarkoitukseen nähden riittäviä resursseja, julkista järjestäjää, valtiollista koordinaatiota ja tilastoinnin ja tiedonmuodostuksen kehittämistä.

⁸⁵ Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa : Työryhmän mietintö Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:3

Avointen vastausten määrästä ja laadusta päätellen kysely aktivoi oman työnsä asiantuntijoita pohtimaan arkeaan ja havainnoista virisi runsaasti kumpaakin asiamiestoimintaa koskevia perusteltuja kehittämisehdotuksia:

<p>Yhteistyö sosiaali- ja potilasasiamiehen ja varsinaisen henkilökunnan yhteistyö pitää toimia, sam ja pam ei ole poliisi vaan tarvittaessa linkki asiakkaan/potilaan ja varsinaisen toiminnan välillä.</p>
<p>Asiamiehen työn tulevaisuus kuntayhtymässä ei näytä kovin valoisalta. Tiukkaan rahatilanteeseen vedoten henkilöresurssi pidetään minimissä. Työn vaativuutta ja laajuutta ei ymmärretä ja palkkaus pidetään alle valtakunnan tason ja huomattavasti alle esim. vammaispalvelujen sosiaalityöntekijöiden palkkauksen. Tämä vaikeuttaa pitempiaikaisten pätevien ja kokeneiden työntekijöiden rekrytointia asiamiehen tehtävään. Alue on maantieteellisesti laaja ja välimatkat pitkiä. Asiakkaat tarvitsevat usein sosiaaliasiamiehen läsnäoloa esim. lastensuojelun ja vammaispalvelujen asiakaspalaverissa ja kotikäynneillä. Henkilökohtaista läsnäoloa pyydetään myös potilasasiamiehen tehtävissä. Osaan palaverista voi hyödyntää etäyhteyksiä, mutta toistaiseksi ainakin vain rajallisesti. Myös kirjallista avustamista pyydetään usein. Puhelinneuvonta ei useinkaan riitä, eivätkä kaikki asiakkaat pääse tulemaan asiamiehen luokse.</p>
<p>On erittäin hyvä, että sosiaali- ja potilasasiamiesten tehtävistä tehdään tällainen kysely. Jospa asioiden esiin nostamisella saataisiin sekä tehtävää että sen arvostusta kehitettyä paremmaksi. Sosiaaliasiamiestoiminnan kaltaista toimintaa tulisi olla Kelalla, työvoimahallinnossa ja opetustoimessa, mutta oma vastaavanlainen järjestelmä heille.</p>
<p>Kysely hyvä kartoittamaan nykytilannetta. Asiamiestoiminnan päivittäminen lain tasolla on varmasti tarpeen, SAM/PAM toimintojen erillisyydet syytä pitää erillisenä jatkossakin, monialaisen yhteistyön tekeminen ei ole kiinni tai edellytys asiamiesjärjestelmien "pakonomaiseen" integraatioon saman organisaation alle (toiminta kuitenkin asiakkaan/potilaan suostumukseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa). Yhteneväiset pätevyysvaatimukset on perusteltu vaatimus. Tiedonhallinnan näkökulmasta anonyymisti täytettävä ja tilastointitarkoitukseen käytettävät yhteydenottolomakkeet voisivat olla hyvä lisä esittää valtakunnallista tietoa.</p>
<p>Että tulisi valtakunnalliset ohjeet: koulutusvaatimus, työaika, palkka</p>
<p>Toimin niin pienessä yksityisessä laitoksessa, jossa onneksi tapauksia harvassa ja neuvottelemalla selvitty, kokemusta niin vähän että koen olevani jäävi vastaamaan.</p>
<p>Yksityiset ja ota pämät pois, pameille riittävät resurssit esim. maakuntaan ja toimialue kuten sameille (yks., julkinen, kolmas sektori). Nykyinen pam-toimialuejako ja runsaat otopämät ohjaa puuhasteluun oman työn ohessa. Potilaiden oikeudet toteutuu epätasa-arvoisesti. Sam ja pam voidaan yhdistää samaan organisaatioon esim. maakuntaan, mutta voi olla sameja,</p>

pameja ja yhdistelmiä, taustasta ja kokemuksesta riippuen. STM:n ohjattava järjestäminen, maakunnille jos jää, niin edelleen saa kaikki variaatiot jatkaa, jäykkä ohjaus STM:ltä vaaditaan ja aito kiinnostus muokata lainsäädäntöä myös potilaan etuja (ei vain organisaatioiden etua) ajavaksi.

Mitä tulee ylipäätään tulevaisuuden näkymiin, toivoisin sosiaali- ja potilasasiamiesten keskuuteen yhtenäisempiä käytäntöjä, yhdessä kehittämistä ja tiiviimpää yhteistyötä valvontakoneistossa eri toimijoiden välillä ja myös suhteessa kuntatason toimijoihin (sosiaalityöntekijät, johtavat viranhaltijat). Jään miettimään sitä, että AVilla ei ole esimerkiksi ajantasaista sähköpostilistaa eri AVIen alueilla työskentelevistä sosiaali- ja potilasasiamiehistä. Näkisin tämänkin yhteistyön aika merkittäväksi.

Potilasasiamiesten riippumattomuus kärsii, kun työnantajana on sairaanhoitopiiri tai muu sama organisaatio, jossa vahingot tapahtuvat. Palkka tulisi maksaa toiselta taholta, esim. valtio. Myös potilaan kokevat ajoittain potilasasiamiehen roolin puolueelliseksi koska tietävät, että palkan maksaa sama taho kuin josta valitetaan. Palkka pitäisi myös olla valtakunnallisesti yhtenäisempi ja korkeampi. Työ on hyvin vastuullista, vaatii laajaa tietämystä sekä erittäin taitavia asiakaspalvelutaitoja. Sekä on lisäksi henkisesti hyvinkin kuormittavaa ajoittain.

Työ lisääntyy ja vaikeutuu. Jonkinlainen koulutus olisi tärkeä. Pitäisi ehtiä tutustua lainsäädäntöön enemmän. Joskus huomaa, ettei omat tiedot riitä. Soittelen siksi usein muille PAM:eille ja aina silloin tällöin AVI:iin, sieltä saa aina hyviä ohjeita.

On tärkeää asiamiestyön kehittämisen kannalta, että potilasasiamiehelle on oltava pätevyysvaatimus (ylempi korkeakoulututkinto), niin kuin sosiaaliasiamiehellä. Yksityisten terveydenhuoltoyksiköiden asiamiestoimintaa on ehdottomasti kehitettävä. Nyt potilaat ottavat yhteyttä kuntaan, kun eivät saa tarvitsemaansa apua yksityisten toimintayksiköiden potilasasiamieheltä. Potilaat ovat myös ilmoittaneet yksityisen potilasasiamiehen olevan puolueellinen ja haluton ajamaan potilaan asiaa. Potilaat kokevat kunnan tai sairaanhoitopiirin asiamiehen olevan puolueeton.

Sosiaaliasiamiestyötä on mahdollista tehdä ja hoitaa monella hyvin eri tavalla ja syvyydellä. Tehtävää voi hoitaa etänä, kaukana asiakkaista, esim. puhelin tai sähköpostin avulla neuvoen asiakkaita/muistutuksen ja kanteleen tekemiseen lähes tilanteessa kuin tilanteessa, jossa palvelussa on ilmennyt jotain epäkohtia tai epäselvyyksiä. Työtä voi tehdä myös lähellä ihmisiä/asiakkaita. Sosiaaliasiamies voi mm. jalkautua kuntalaisten pariin eri foorumeille, jolloin vuorovaikutus ihmisten kanssa kasvaa ja mahdollisuus esimerkiksi tiedottaa sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksista kasvaa ja tietoisuus sosiaaliasiamiespalvelusta laajenee. Sosiaaliasiamies voi osallistua asiakkaan tai työntekijän toiveesta asiakastapaamisiin ja toimia asiakkaan apuna monenlaisin eri tavoin asiakkaan asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa. Yhtä oikeaa tapaa tehdä sosiaaliasiamiestyötä ei ole ole-

<p>massa. Lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden tehdä työtä "kevyesti" tai monia ei vaikuttamiskanavia käyttäen ja se asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan siinä, minkälaista palvelua he omalla alueellaan saavat. Olisi tärkeää pohtia valtakunnan tasolla joitakin yhtenäisiä sosiaaliasiamei- suun- taviivoja eli työn valtakunnallista koordinoitua tarvitaan.</p>
<p>Asiamei- stoiminnan riippumattomuutta tulee ehdottomasti kehittää jatkos- sa. Asiamei- stoiminnassa saatua tietoa palveluiden toimivuudesta ja asiak- kaiden/potilaiden asemasta tulisi pystyä vertailemaan kansallisella tasolla esimerkiksi maakuntien/alueiden välillä (tämä saattaisi toimia motivaatto- rina kehittää palveluita). Jos tulevaisuudessa asiamei- stoimintaa aiotaan ke- hittää maakuntien tuottamaksi palveluksi, tulee varmistaa, että sekä potilas- että sosiaalipuolelta on riittävä asiamiesosaaminen maakunnissa (ja tehtä- vien eriyttäminen voi olla järkevää yksikön sisällä).</p>
<p>Potilas- ja sosiaaliasiamei- styö ovat molemmat todella vaativia asiantuntija- tehtäviä. Laki- ja oikeusturva-asioiden/ keinojen/ ohjeistusten/ velvoittei- den/organisaatioiden jne. syvä tuntemus on välttämätöntä, jotta pys- tyy ohjaamaan ja neuvomaan asiakasta ja seuraamaan asiakkaan aseman kehitystä kunnassa.</p>
<p>Rakenteellisen sosiaalityön vahvistaminen on välttämätöntä pirstaleisissa palvelujärjestelmissä ja asiakkaan osallisuuden vaateeseen vastaamiseksi. Myös yhteiskunnalliset poliittiset linjaukset vaativat asiamei- stöiden huolel- lista tarpeen arviointia, sisällön avaamista sekä dokumentoinnin "sopeut- tamista" yhtenäiseksi, Kannan mukaiseen määrämuotoiseen kirjaami- seen/palvelutehtäviin ja asiakasasiakirjamääreisiin sopivaksi. Käyttöoikeuk- sien määrittely dokumentoinnissa kaipaa myös tarkkaa tarkastelua, jotta rekisteröidyn oikeudet lain mukaisena toteutuvat.</p>
<p>Pitkän linjan asiamei- stoimijana otin kyselyn innolla ja kunnioituksella vas- taan. Toivon, että asiamei- styöt yhtenäistyvät ja jatkossa palvelevat asiak- kaan oikeuksia ja organisaatioiden omavalvontaa entistä paremmin. Kiitos.</p>
<p>Minua ihmetyttää se, että usein pohditaan voiko sosiaaliasiamiehen työtä tehdä muut kuin sosiaalityöntekijät. Sosiaaliasiamies ei tee sosiaalityötä vaan antaa oikeusturvaneuvontaa. Minusta on erikoista, että vaatimuksena ei ole juridista osaamista. Juridinen osaaminen on kuitenkin ihan oma vaa- tiva lajinsa, minkä puuttuminen tekee asiamiehen työn aika tyhjäksi.</p>
<p>Profiilin nosto ja yhtenäiset toimintatavat tärkeitä.</p>
<p>Yhteistä tilastointia kaivataan. Valtakunnallinen kehittämiskohde no 1?</p>

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Rakenteellisen sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lopputyössä tarkastelen sosiaaliasiamiesten näkemyksiä työstään ja sen tulevaisuudesta. Kuvaan sosiaaliasiamiestoiminnan laillista perustaa ja asiamiestoiminnan kehitystä sekä sosiaalihuoltolain rakenteellista sosiaalityötä ja sen asiantuntijuutta. Sosiaaliasiamiesten omaa ääntä löydän kyselyaineistosta, jolla Tuomas Kumpula selvitti vuoden 2020 alussa sosiaali- ja potilasasiamiesten näkemyksiä asiamiestoiminnan nykytilasta ja haasteista⁸⁶. Sähköiseen kyselyyn vastasi 68 henkilöä, joista osa työskenteli potilasasiamiehenä, osa sosiaaliasiamiehenä ja 37 sosiaali- ja potilasasiamiehenä. Vastauksissa potilasasiamiehet painottuvat 59–46, useimmat toimivat julkisella sektorilla. Terveystieteiden yksiköissä oman toimen ohella potilasmiehiksi nimettyjä voi olla tuhansia. Kyselytuloksia voi silti pitää sisällöllisesti ja laadullisesti edustavampina ja yleisettävämpinä kuin mitä näytteenomainen vastausmäärä antaa olettaa.

Sosiaaliasiamiehet kysely tavoitti erinomaisesti, sillä 46 vastausta kattaa ehkä paria lukuun ottamatta kaikki kyselyajankohdan sosiaaliasiamiehet. Suurin osa sosiaaliasiamiehistä toimii nykyään ainakin joltain osin myös kuntiensä alueella toimivien julkisen terveydenhuollon yksiköiden (osa yksityistenkin) potilasasiamiehinä. Se näkyi myös kyselyssä, sillä vastaajista yli puolet toimii sosiaali- ja potilasasiamiehenä.

Valmisteilla on sosiaalihuollon asiakaslain ja terveydenhuollon potilaslain yhdistäminen asiakas- ja potilaslaiksi ja vuoden 2018 lakiluonnos ennakoii sosiaali- ja potilasasiamiehen yhdistelmätehtävien lisäämistä. Asiamiestöiden tulevaisuus saattaa näyttää selkeämmältä kuin mitä se on. Kehityksen tässä vaiheessa on korkea aika arvioida, ovatko sosiaaliasiamies ja potilasasiamies kaksi eri ammattia ja miten tehtäviä on perusteltua kehittää.

Lopputyön aihe on ajankohtainen ja selittää sitä, miksi toisiaan muistuttavat ja silti varsin erilaiset asiamiestoiminnat näyttävät kietoutuvan yhteen. Tämän työn fokus on sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaisessa rakenteellisessa sosiaalityössä, tarkennettuna sosiaaliasiamiestyöhön ja Anneli Pohjolan (2011, 2020) määrittelemien rakenteellisen sosiaalityön neljän ydinalueen; tietotyön, inklusiotyön, strategiatyön ja oikeudenmukaisuustyön, tekemiseen.

⁸⁶ Kumpula 2020.

Tietotyötä tehdään ja tehtäisiin enemmänkin...

Sosiaali- ja potilasasiamiesten käyttämien asiakas-/potilasyhteydenottojen tilastointitapojen kirjavuus osoittaa tietotyön perustan kaipaavan vahvistusta. Asiamiesten mukaan heille kertyy sellaista tietoa asiakkaiden ja potilaiden asemasta ja oikeuksista, jota olisi hyödynnettävä nykyistä paremmin esimerkiksi asiakas- ja potilasturvallisuustyössä. Paikallisen ja alueellisen tietotuotannon lisäksi lähes yhtä selvä kanta oli tiedon valtakunnallisesta hyödyntämistarpeesta. Suurin yli 84 prosentin yksimielisyys vallitsi siitä, että sosiaali- ja potilasasiamiestyöhön tarvitaan valtakunnallista koordinoitua ja tahoina mainittiin useimmin STM (17), THL (8), Valvira (7), mutta myös aluehallintovirastoja ehdotettiin ja erilaisia työnjakoa. Yhteydenottomäärien tiedonkeruuta kaavailtiin THL:lle, alueiden pitempää valtakunnallista seuranta varten.

Kumpaankin asiamiestoimintaan tarvitaan yhtenäinen tilastointitapa, jotta oleelliset asiat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen palautteesta saa dokumentoitua helposti ja tehokkaasti. Muussa tapauksessa on riski, että asiat jäävät yksilötapauksiksi ja samoja korjattavissa olevia ongelmia joudutaan ratkomaan vuodesta toiseen. Jos kehittämistarpeita ei havaita riittävän hyvin eikä tieto niistä välity tehokkaasti, tuloksena on todennäköisemmin lisää samaa, turhautumista ja palvelujärjestelmän tehottomuutta.

Tiedon tuottaminen koetaan selvästi tärkeäksi sekä sosiaali- että potilasasiamiestyössä. Yli puolet vastanneista toimii yhdistelmätehtävissä ja ilmeisesti asiamiesten raportointikäytännöt ovatkin muodostuneet kyseisissä organisaatioissa melko samanlaisiksi vaikuttamis- ja kehittämisvälineiksi, vaikka selvitysvelvollisuus on pelkästään sosiaaliasiamiehellä.

Tulisiko asiamiehen olla alansa ammattihenkilö?

Kun kysymykseen vastasi 42, heistä puolet oli sitä mieltä, että sosiaaliasiamiehen tehtävässä toimivan tulisi olla sosiaalihuollon ammattihenkilö, neljännes ei pitänyt sitä välttämättömänä ja lopuilla ei ollut kantaa. Potilasasiamiesten näkemys ammatillisuuteen oli vielä selvempi ja ehkä hieman yllättäen vähemmän vaativa; 59 vastausta jakautui siten, että 42 prosenttia edellyttäisi terveydenhuollon ammattihenkilön asemaa ja saman verran oli niitä, jotka eivät pitäneet sitä välttämättömänä. Vastaajan koulutuksella, työkokemuksella, asiamiesuran pituudella ja taustaorganisaatiolla voi olla yhteyttä ammattiasemaa koskevaan mielipiteeseen. Toistaiseksi vain sosiaaliasiamiehelle on määritelty kelpoisuus ja se mahdollistaa muunkin kuin ammattihenkilön nimeämisen: *sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.*

Kun kyse on asiakkaan/potilaan asemaa ja oikeuksia turvaavasta neuvonnasta, tiedottamisesta ja avustamisesta, asiamiestyö onnistuu varsin monenlaisella koulutuksella, eikä pelkkä koulutus takaa ammattitaitoa ja soveltuvuutta asiamiestehtäviin. Kummassakin tehtävässä lienee eduksi, mikäli asiamies on alan ammattihenkilö, vaikkakin alat ovat laajoja eikä niitä hallitse yhdellä koulutuksella. Jos asiamies on toiminut itse alalla ammattihenkilönä, se todennäköisesti lisää uskottavuutta, helpottaa asiakkaan ja ammattilaisen/viranomaisen aseman hahmottamista ja yhteisen kielen löytämistä. Asiamiehen rooli on kuitenkin erilainen, ja on syytä pysytellä omissa tehtävissä, puolueettomana ja ulkopuolisena.

Sosiaalihuollon vahvempi ammattihenkilöodotus voi perustua substanssiin: alalla on laki-, viranomais- ja päätöspainotteinen hallintokulttuuri sekä vaativat asiakasprosessit, joiden hahmottamista auttaa alan koulutus ja työkokemus. Ammattihenkilön asemaa voi puoltaa myös sosiaaliasiamiehen osin sosiaalipoliittisiksi mielletävät tehtävät ja niille asetetut odotukset.

Terveydenhuollossa asiamiestyö liittyy enemmän kyseisen yksikön potilaiden kokemuksiin hoito- ja kohteluongelmiin. Kummassakin ammatissa olisi hyvä saada painotusta siirtymään ongelmien selvittelystä niitä ehkäiseviin toimiin. Alojen ulkopuolelta tulevalle asiamiehelle voi olla toisenlaisia lisäarvoja tuovia vahvuuksia ja tehtävien rajaaminen voi olla hänelle helpompaa. Asiakkaille ja potilaille se ei ehkä ole kovin tasa-arvoista ja yhdenvertaista, mutta ammattikunnalle asiamiesten erilaisia osaamisia voi pitää rikkautena ja se voi haastaa ammatillista kehitystä.

Sosiaaliasiamiehet tekevät rakenteellista sosiaalityötä

Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Sosiaaliasiamiehiltä kysyttiin mielipidettä siihen, kokevatko he tekevänsä rakenteellista sosiaalityötä ja tekevätkö he Anneli Pohjolan määrittelemiä rakenteellisen sosiaalityön ydintehtäviä. Kysymyksen tuli 31 vastausta, joten 15 jätti vastaamatta. Mahdollisesti etenkin moni muun kuin sosiaalityöntekijän koulutuksen saanut ohitti kysymyksen ja ehkä siksi, että ei koe tekevänsä/voivansa tehdä sosiaalityötä. Osa sosiaalityöntekijöistäkin voi pitää perusteltuna eriyttää rakenteellisen sosiaalityön sosiaaliasiamiestyöstä.

Vastanneista sosiaaliasiamiehistä valtaosa kokee tekevänsä sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä; jokseenkin tai täysin samaa mieltä asiasta oli 71 prosenttia. Mielipidettään ei osannut kertoa 19 prosenttia ja jokseenkin eri mieltä rakenteellisen sosiaalityön tekemisestä oli 10 prosent-

tia. Sosiaaliasiamiehet tuottavat ja välittävät tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä kunnassa. Tietotyön tekemisestä valitsi varsin suuri yksimielisyys, täysin samaa mieltä oli 23 prosenttia ja jokseenkin samaa mieltä 58 prosenttia vastaajista.

Ehkä hieman yllättäen sosiaaliasiamiehet kokivat vähiten omakseen strategiatyön eli hyvinvointipalveluiden ja sosiaalisen yhteiskuntapolitiikan edistämisen, vaikka siihen tähtää muun muassa tietotyö, vuosittainen selvitys ja lakiluonnosten kommentointi. Rakenteellisen sosiaalityön ydinalueista strategiatyö jakoi mielipiteet koko asteikolle: sen tekemisestä peräti 45 prosenttia oli eri mieltä, 35 prosenttia samaa mieltä, viidesosa jätti kertomatta kantansa ja 3 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja saman verran oli niitä, jotka eivät miellä tekevänsä lainkaan strategiatyötä. Näkyykö vastauksessa potilasasiamiestyön mahdollista yksilökeskeisempää vaikutusta sosiaaliasiamiestyöhön ja pitäisikö siitä olla huolissaan? Asiamiehen koulutuksen lisäksi myös työyhteisöllä voi olla merkittävää yhteyttä strategisen työtteen sisäistymiseen. Voisi olettaa, että esimerkiksi sosiaalihuollon palvelujärjestelmän kehittämiseen, henkilöstön ammattitaidon edistämiseen ja lainsäädäntöön vaikuttamiseen tähtäävät toimet ovat tutuimpia isommissa asiamiesten työyhteisöissä puhumattakaan sosiaalialan osaamiskeskuksista.

Kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia edistävää inklusioityötä kertoi tekevänsä puolet, 52 prosenttia, mutta jokseenkin eri mieltä asiasta oli peräti 39 prosenttia eikä kymmenen prosenttia kertonut kantaansa. Osallisuustyönsä kiistäneiden osuus hieman yllättää, sillä sosiaaliasiamiesten työajankäytössä painottuu hyvin selvästi asiakkaan oikeuksiin liittyvä neuvonta, toisella sijalla oli asiakkaiden konkreettinen avustaminen ja kolmantena vaikuttaminen asiakkaan asemaan ja oikeuksiin organisaatio-/aluetasolla ja tiedottamiseenkin arvioitiin käytetyn enemmän aikaa kuin vuosiselvityksen tekemiseen.

Työajan käytön jakautumisesta voi jo päätellä, että kaikista omimmaksi sosiaaliasiamiehet kokivat tietotyön ohella oikeudenmukaisuustyön ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen edistämisen: jokseenkin tai täysin samaa mieltä oli peräti 84 prosenttia vastaajista, joskin kymmenen prosenttia oli asiasta myös jokseenkin eri mieltä eikä 6 prosenttia kertonut mielipidettään. Paitsi että asiakaslaissa korostetaan perusoikeuksia ja asiakkaiden oikeuksien parempaa toteutumista, sosiaalihuollon lukuisat lait, viranomais- ja päätöskeksisyys ja erilaiset tulkinta- ja soveltamiserimielisyydet näkyvät sosiaaliasiamiehen arjessa erittäin suurena asiakkaiden ja heidän läheistensä tiedon, tuen ja avun tarpeena.

Tulokset sosiaaliasiamiesten rakenteellisen sosiaalityön näkemyksistä ovat rohkaisevia. Pohjolan⁸⁷ malli jäsentää ja tukee tekemään rakenteellista sosiaaliasiamiestyötä. Väljästi tulkiten voinee ajatella, että sosiaaliasiamies voi ja hänen kuuluukin tehdä rakenteellista sosiaalityötä koulutuksesta riippumatta, ja ainakin hän voi tehdä rakenteellista sosiaaliasiamiestyötä. Kaiken lisäksi sosiaaliasiamiesten rakenteellisen työn pääkohde on lähellä, se on sosiaalihuolto itse, ja jo siinä on valtava työsarka. Sosiaalihuoltolain uudistus vahvistaa vaikuttavaa muutostyötä vastavuoroisesti, se tukee ja jäsentää osaltaan sosiaaliasiamiestyötä ja vastaavasti sosiaaliasiamiehet voivat tukea muita tahoja tekemään rakenteellista sosiaalityötä. Kysely toteutettiin vuoden 2020 alussa ja lokakuussa rakenteellinen sosiaalityö oli yhtenä aiheena sosiaaliasiamiesten koulutuspäivillä. Vastaukset olisivat saattaneet olla hieman toisenlaisia asiaa avanneen koulutuksen jälkeen. Rakenteellisesta sosiaalityöstä ja sen mahdollisuuksista tarvitaan lisää koulutusta ja tutkimusta.

Tarvetta olisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa laajemmalle asiamiesjärjestelmälle

Sosiaalihuolto on monien lakien säätelemä julkisten ja yksityisten palvelujen hallinnonala ja osittain ehkä juuri siksi sosiaaliasiamiehille tulee muitakin palveluja koskevia yhteydenottoja. Etenkin Kelan etuuksista kysytään usein ja jotkut kokevat jäävänsä yksin työvoimatoimen palveluissa. Sosiaalihuollosta opetus- ja sivistystoimeen siirretty varhaiskasvatus kuuluu edelleen sosiaaliasiamiehen toimialaan ja muistutusjärjestelmän piiriin, mutta kuraattoritoimintaa lukuun ottamatta muut oppilaiden asiat eivät, vaikka asiamiehet saavat ikäviä viestejä koulumaailmasta.

Sosiaaliasiamiehen toimivallan rajat huomioon ottaen alkuperäinen tarkoitus oli kysyä kantaa siihen, tarvitaanko mainituille aloille asiamiesjärjestelmä, ei nimenomaisesti sosiaaliasiamiesjärjestelmä. Kyselyssä asiaa kysyttiin sosiaaliasiamiehen toimialuetta laajentavassa muodossa, mikä saattoi lisätä eri mieltä olemista, ajatellen vaikka näkyä Kelan laajan etuusmäärän kysymysten lisäyksestä nykyiseen asiamiestyöhön⁸⁸. Kysymykseen vastasi 32 sosiaaliasiamiestä ja heistä iso osa näkee nykyistä laajemmalle asiamiesjärjestelmälle selvän tarpeen. Oman toimialueen ulkopuolisista palveluista suurin huoli on

⁸⁷ Pohjola, 2011, 2020.

⁸⁸ Sirpa Posio (2003, 138) tosin ideoi jo asiakaslain alkuvuosina sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymistä tutkiessaan, kuinka sosiaalioikeuden alalla voisi olla hyödyllistä toteuttaa ns. yhden luukun periaatetta. Kansalainen voi tällöin saada neuvoja kaikkiin sosiaalioikeuden sääntelyalaan — sosiaalihuoltoon, sosiaalivakuutukseen ja sosiaalivakuutukseen — koskeviin kysymyksiin samalta viranomaiselta, sosiaaliasiamieheltä. Kun kaikki sosiaalioikeuden sääntelyalaan kuuluva neuvonta — ja tiedotustoiminta keskitetään yhdelle luukulle, toiminnan ja palvelun tuloksellisuus lisääntyy ja kansalaisten ei tarvitse juosta useassa eri virastossa.

Kelan sosiaaliturva-asiakkaiden asemasta. Peräti 63 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, ja jopa 44 prosenttia täysin samaa mieltä Kelan sosiaaliturva-asiakkaiden oikeudesta sosiaaliasiamiehen palveluun. Täysin tai jokseenkin eri mieltä oli 35 prosenttia vastaajista. Mahdollisesti kielteisen näkemyksen taustalla oli pelko oman työmäärän hallitsemattomasta kasvusta ja pieniksi koetut vaikutusmahdollisuudet valtakunnalliseen Keelaan. Työvoimahallintoon asiamiesjärjestelmää kannatti ainakin jossakin määrin 44 prosenttia vastaajista ja 47 prosenttia opetus- ja sivistystoimeen, jossa kannatus oli hieman 44 prosentin vastustusta vahvempi.

Kelan asiakkaiden asema on sosiaaliasiamiehille tutuin ja selittää huolen määrää. Kun laskennallinen toimeentulotuen perusosan käsittely siirrettiin vuoden 2017 alussa kunnilta Kelalle, asia siirtyi samalla pois sosiaaliasiamiestyön, muistutusjärjestelmän ja aluehallintoviraston valvonnan piiristä. Monet toimeentulotukiasiakkaat asioivat sekä Kelassa että kunnassa hakien kunnasta harkinnanvaraista täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kelan ja kuntien yhteisvastuullinen toimeentulotukijärjestelmä on hankala kokonaisuus etenkin huonoimmassa asemassa oleville asiakkaille. Kuvio on hankala myös sosiaaliasiamiehille, sillä koko toimeentulotukilaki, tuen käsittely ja myöntäminen on syytä hallita, vaikka vain osa siitä kuuluu omaan toimialaan. Moni sosiaaliasiamies on hyvillään toimeentulotukityön vähenemisestä, mutta asiakkaiden kannalta uudistuksella oli myös varjopuolia. Jos sosiaaliasiamiesten tehtäviin sisällytettäisiin Kelan sosiaaliturva, resurssit olisi arvioitava uudelleen eikä tehtävä voisi olla kuntien järjestämistä vastuulla. Kelan olisi hyvä vastata asiakkaidensa tarpeisiin omalla asiamiesjärjestelmällä. TE-palveluissa ja opetustoimessa tuskin tarvittaisiin kunta-kohtaista asiamiesjärjestelmää, mutta jonkin asiamiesverkoston kansalaiset tarvitsisivat päästäkseen sielläkin paremmin oikeuksiinsa.

Eniten kannatettiin julkisen riippumattoman tahon nimeämää asiamiestoimintaa

Sosiaaliasiamiehen nimeää kunta ja potilasasiamiehen terveydenhuollon toimintayksikkö. Kyselyssä asiamiehiä pyydettiin valitsemaan kolmesta vaihtoehdosta sopivin asiamiesten nimeämiskäytäntö jatkoa ajatellen. Vastauksia tuli 64 ja eniten eli 45 prosenttia kannatusta sai malli, jossa kunta/maakunta nimeäisi sekä sosiaali- että potilasasiamiehet. Nykymallin kannalla oli vajaa kolmannes ja lähes neljännes suuntautuisi valtion, kuten AVI:n, STM:n tai Valviran puoleen.

Avoimissa vastauksissa toistui näkemys, jonka mukaan asiakkaiden oikeuksia voisi edistää paremmin, mikäli sosiaali- ja potilasasiamiehet nimeäisi riippumaton taho, joka on hierarkiassa kunnan yläpuolella. Valtion virkaa ehdotti moni ja nimeäjäksi/vahvistajaksi valtion viranomaisista (esim. Valvira tai STM). Riippumattomuuden ja jatkuvuuden takaamiseksi ostopalvelura-

kennetta ei pidetty toivottavana. Nykymallin arvioitiin toimivan isoilla toimijoilla, jos asiamiestyö on kokoaikaista. Riippumattomuuden kannalta olisi kuitenkin parasta, jos asiamiestoiminta olisi erillään esimerkiksi AVI:n tai oikeusaputoimiston yhteydessä. Toisaalta palvelujen järjestäjä / tuottajaorganisaatioissa oleminen mahdollistaa ehkä paremman yhteistyön omassa organisaatioissa ja asiamiestä voidaan hyödyntää ketterästi palveluiden kehittämisessä. Vaikka lähes kolmannes pitäisi sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan järjestämisen nykyisellään, selvästi suurempi osuus näkee muutostarpeen ja useimmat ovat julkisen asiamiestoiminnan kannalla.

Itsenäistä työtä, jolla on enemmän merkitystä kuin vaikutusta

Riippumattomuuden merkityksen korostumisesta huolimatta ainakin kyselyyn vastanneet asiamiehet kokivat asemansa organisaatioissaan varsin riippumattomaksi ja kertoivat voivansa tehdä työtään siten kuin haluavat. Jonkin asteista turhautumista oli havaittavissa siinä, miten asiamiehet kokevat organisaationsa ymmärtävän asiamiestyön tarkoituksen ja luonteen ja etenkin siinä, kuinka se hyödyntää asiamiehen osaamista. Onko asiamiesjärjestelmä alihyödynnetty resurssi ja mistä se johtuu?

Vastaajat olivat silti sängen tyytyväisiä asiamiestyön sisältöön, erityisesti sen monipuolisuuteen, itsenäisyyteen ja mahdollisuuksiin vaikuttaa omaan työhön. Tietoisuus asiakkaiden/potilaiden oikeuksista koettiin hyväksi, mutta vaikutusmahdollisuuksia heidän asemansa kohentamiseen ei pidetty yhtä hyvinä ja se harmitti etenkin sosiaaliasiamiehiä.

On huolestuttavaa, jos asiamies joutuu tekemään usein ristiriitojen keskelle asemoituvaa työtään liian yksin. Asiamiehistä kymmenen prosenttia ei tienynyt mistä saa apua työhönsä, mutta valtaosa tiesi ja lukuisia mainintoja saivat osaamiskeskuksissa toimivat kollegat, esimies, työkaverit ja muu henkilökunta, oman organisaation lakimies, oikeustapaukset, kirjallisuus, AVI, Valvira, tietosuojavastaava, toiset potilasasiemiehet ja liitto, lääkärit, internet ja oikeusasiamies. Esimiesten tuen riittävyys jakoi selvästi mielipiteitä: yli puolet kertoi saavansa esimieheltä tukea, 28 prosenttia oli eri mieltä ja 14 prosenttia jätti kantansa kertomatta.

Asiamiesjärjestelmässä ja oikeusturvakeinoissa tehostettavaa

Vaikuttaa siltä, että sosiaaliasiamiehillä on asiakkaidensa tilanteista kertyneiden kokemusten perusteella varsin kriittiset arviot asiamiesjärjestelmän ja oikeusturvakeinojen kuin myös valvonnan ja omavalvonnan toimivuudesta ja riittävydestä.

Nykyisen asiamiesjärjestelmän kyky turvata asiakkaan/potilaan oikeuksia jakoi mielipiteet, sillä siihen luotti 37 prosenttia 67 vastaajasta, 31 prosenttia oli jokseenkin tai täysin eri mieltä ja yhtä moni ei kertonut kantaansa. Oikeusturvakeinojen tehokkuus jakoi niin ikään mielipiteet. Puolet 66 vastanneesta oli sitä mieltä, että nykyinen lainsäädäntö turvaa asiakkaan/potilaan oikeudet ja aseman tehokkaasti. Kolmasosa oli jokseenkin eri mieltä ja kantansa jätti kertomatta 17 prosenttia.

Muistutusta pidettiin enemmän tehottomana kuin tehokkaana oikeusturvakeinona, joskin potilasasioissa sitä pidettiin toimivampana. Sosiaalihuollon asiakkaalle muistutusta piti tehokkaana 25 prosenttia vastaajista, eri mieltä sen tehosta oli 44 prosenttia ja noin 31 prosenttia ei kertonut kantaansa. Muistutusta piti potilaille tehokkaana 36 prosenttia vastanneista, erimielttä oli 45 prosenttia ja kannan jätti kertomatta 18 prosenttia. Näin lohduttomista kokemuksista päätellen muistutuksen asemaa vahvistanut lakimuutos ei ole kohentanut riittävästi tilannetta – ja AVI:t kuitenkin siirtävät suuren osan saamistaan kanteluista kuntiin muistutuksena vastattaviksi.

Kysymys sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa turvaavan vakuutusjärjestelmän tarpeesta jakoi mielipiteitä. Vastanneista 62 asiamiehestä 52 prosenttia kannatti vakuutusjärjestelmää, 14 prosenttia ei pitänyt potilasvakuutusta vastaavaa asiakkaiden asemaa turvaavaa järjestelmää tarpeellisena ja kolmannes ei ottanut kantaa. Oikeusministeriön työryhmämietintö *Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa*⁸⁹ ei ollut kyseilyhetkellä vielä valmis ja harva asiamies taisi tietää suunnitelluista lakiuudistuksista, joilla edetessään on asiakkaiden oikeuksia parantamaan pyrkiviä ja kummankin asiamiestahon neuvontavelvoitetta lisääviä seurauksia.

Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain yhdistämistä kannatetaan

Potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain yhdistäminen samaksi laiksi koettiin melko järkeväksi. Samaa mieltä yhdistämisen järkevyydestä oli 42 prosenttia vastanneista, vaikka myös eri mieltä olleiden ja kantaansa kertomattomien osuudet olivat suuret, lähes 29 prosenttia. Soten myötä on järkevää yhdistää asiakas- ja potilaslait liittämällä mukaan itsemääräämisoikeutta tukevat pykälät. Yksi laki on kätevämpi kuin kaksi tai kolme lakia, vaikkakin yhdistelmälaista tulee massiivinen ja sen tulkinnasta ja soveltamisesta vaativaa.

Sen sijaan yhdistetyn sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan lisäämistä vuoden 2018 lakiluonnoksen esittämällä tavalla ei pidetty yleisesti hyvänä ideana, siitäkään huolimatta, että kehitys on jo vuosia edennyt siihen suuntaan. En-

⁸⁹ Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa: Työryhmän mietintö Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:3

nen seuraavia siirtoja olisikin hyvä pysähtyä pohtimaan miksi yhdistelmätehtävät ovat lisääntyneet, mitä niillä on saavutettu ja kenties menetetty, ja mitä kannattaa tehdä seuraavaksi.

Sosiaali- ja potilasasiamiehet toivovat yhteistyötä, eivät yhdistelmätehtäviä

Yksimielisimpiä vastanneet olivat siitä, että samalla alueella toimivien sosiaali- ja potilasasiamiesten tulisi työskennellä mahdollisimman lähellä toisiaan, samaa organisaatiota kannatettiin hieman vähemmän. Sosiaali- ja potilasasiamiesten nähtiin hyötyvän yhteisestä työn kehittamisestä, hyvien käytäntöjen jakamisesta ja työn sisältöjen yhtenäistämistä. He toivoivat myös valtakunnallista lisäkoulutusta ja yhtenäisyyttä koulutukseen ja palkkaan.

Sosiaali- ja potilasasiamiehen yhdistelmätehtävän lisäämistä vastustettiin selvästi enemmän kuin kannatettiin: Täysin eri mieltä oli 18 prosenttia, jokseenkin eri mieltä 26 prosenttia, kantaa ei kertonut 29 prosenttia ja yhdistelmätyön lisäämistä kannatti 27 prosenttia vastaajista. Yhdistelmätehtävällä on etuja, mutta asiamiestehtävien tarkoituksen toteutumisen kannalta haittoja voi olla enemmän. Tulos on hyvin kiinnostava siitäkin syystä, että vastaajista yli puolet toimii itse yhdistelmätehtävässä, joten heillä on kokemusta asiasta.

Yhdistelmätehtävän kannattajat totesivat sosiaali- ja potilasasioiden kasaantuvan usein samoille henkilöille ja moniasiakkaiden tukeminen ja auttaminen onnistuu silloin kokonaisvaltaisemmin. Asiamiehen tehtävät ja valtuudet huomioon ottaen joidenkin mielestä kyseinen perustelu on enemmän optimistinen kuin realistinen. Yhdistämisen arvioitiin toimivan isoissa paikoissa ja kuntayhtymissä, pienissä ja yksityisissä yrityksissä on toisin. Useampi näki tehtävien yhdistämisessä riskejä: yhdistelmätehtävää pidettiin yleisesti tehtäviltään ja osaamisvaatimuksiltaan liian laajana ja lisäkoulutuksen tarvetta suurena. Alat ovat hyvin erilaisia, laajoja ja omanlaista erityisosaamista vaativia kumpikin. Pakonomaista itseisarvoista tehtävien yhdistämistä ei nähty palvelun parantamiskeinoksi, tärkeämpänä pidettiin potilasasiamiesten päätoimisuutta. Yhdistelmätehtävää arvioitiin myös rakenteellisen työn onnistumisen kannalta: *Kovin laajaa asiantuntemusta edellyttävä tehtävä vaikeuttaa toimintaa, kumpikin tehtävä jo yksistään hyvin vaativa, etenkin jos tarkoitus toimia myös yksilötasoa laajemmin ja vaikuttavammin.*

Tämän kokemuspohjaisen tiedon valossa voi perustellusti toivoa, että **asiakas- ja potilaslakiluonnoksesta poistettaisiin kohta: Sosiaaliasiamiehen toiminta on pyrittävä ensisijaisesti järjestämään yhtenä kokonaisuutena potilasasiamiehen toiminnan kanssa.**

Yli puolet asiamiehistä piti tärkeänä työskennellä mahdollisimman lähellä asiakkaita tai potilaita, mutta neljännes potilasasiamiehistä ja viidennes sosiaaliasiamiehistä oli eri mieltä ja yhtä moni jätti kantansa kertomatta. Potilasasiamiehen työskentelyä mahdollisimman lähellä potilaita pidettiin vain hieman tärkeämpänä kuin sosiaaliasiamiehen työskentelyä lähellä asiakkaita. Kun asiamiehen toiminta-alue, päätoimisuus ja sijainti otettiin huomioon, 64 prosenttia piti työskentelyolosuhteita oleellisempänä asiana kuin välimatkaa pitenemistä asiakkaisiin/potilaisiin.

6 POHDITTUA

Muistelin lopputyötä aloittaessani rakenteellisen sosiaalityön ensimmäisen erikoistumiskoulutuksen hakuhetkiä. Halusin edistää hyvinvointia, puuttua sosiaalisten ongelmien syihin sekä kehittää sosiaalipalveluja. Kaikkea tätä palvelee sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen nykyistä tunnetummaksi, vaikuttavammaksi ja yhdenvertaisemmaksi. Uskon käsillä olevan erikoistumisopinnojen lopputyön kiinnostavan asiamiehiä ja voimistavan heidän asiantuntijuuttaan ja koituvan siten asiakkaiden parhaaksi. Lopputyö on kuin sosiaaliasiamiestyön tuotekehittelyä, oman ja muidenkin asiamiesten ammatti-identiteetin vahvistamista ja kirkastamista, mikä puolestaan on edellytys asiakkaiden aseman vaikuttavalle edistämiselle.

Tein retrospektiivisen aikamatkan parikymmenvuotisen asiamiestoiminnan juurille. Tarkastelin taitettua matkaa ja tähän tulevaa. Kaivauduin asiakaslaikiin, sen esitöihin ja terveydenhuollon potilasasiamiehen tehtäviin saakka. Tutustuin rakenteelliseen sosiaalityöhön ja ammensin sieltä sosiaaliasiamiestyöhön asiantuntijuutta ja välineitä. Anneli Pohjolan⁹⁰ rakenteellisen sosiaalityön nelikenttämalli tarjoaa kaivattua viitekehystä monitasoiseen koko sosiaalihuoltoon koskevaan ja jonkin verran sitä laajempaankin sosiaaliasiamiehen työarkaan. Sosiaalihuolto ei ole pelkkiä päätöksiä ja palveluja, vaan kokonaisvaltaista hyvinvointipolitiikan toteuttamista. Lopuksi käännyin asiamieskollegojen puoleen hyödyntämällä STM:n selvitystä varten tehdyn kyselyn vastauksia ja nostamalla esiin sosiaaliasiamiesten omia näkemyksiä työstään ja sen tulevaisuudesta.

Pidän sosiaaliasiamiestyötä sosiaalityön sukulaisammattina. Sosiaalityön emeritaprofessori Mirja Satkaa⁹¹ lainaten: Sosiaalityö on mikrotiede, jolla on tieteenalan lisäksi professionaalinen käytäntö ja mikrososiaalinen kohde: ihminen sosiaalisissa suhteissaan. Sosiaalityössä onnistumiseksi tarvitaan muutakin tietopohjaa kuin taitoa tulkita lakikirjaa. Sama pätee myös sosiaa-

⁹⁰ Pohjola 2011 ja 2020

⁹¹ Ollikainen 2020, s. 6–9.

liasiamiestyöhön, jossa ollaan usein perusoikeuksien äärellä suhteuttamassa ihmisen elämäntilannetta ja sosiaalihuoltojärjestelmää. Sosiaalialan vinhalla kehityksellä on myös käänköpuolia, etenkin sosiaalityössä, mutta myös kautta sosiaalihuollon on nyt huomattavasti aiempaa enemmän noudatettavia säädöksiä. Kasvavan palvelutarpeen ja hitaammin kasvavien resurssien ristiriita voi johtaa valintaan: jos on keskityttävä tekemään oikein, ei ehkä pystytä tekemään riittävästi oikeita asioita. Hyväkään laki tai työntekijä-/asiakasmitoitus ei valitettavasti takaa laadukasta palvelua.

Sosiaalityöntekijän koulutuksella ja työkokemuksella asiamiestyö voi liukua sosiaalityön suuntaan, ja siitä voi olla etua ja haittaa. Sosiaalityöntekijänä toimineen asiamiehen on kohtuullisen helppo tavoittaa asiakkaan kokemuk-
sia, koska asioimistilanteet ja niissä käsiteltävät asiat ovat entuudestaan tuttuja. Toisaalta muulla koulutuksella voi olla helpompaa omaksua sosiaali-
asiamiehen työote ja ilman riskiä sosiaalityöntekijämäisestä työskentelystä. Jos tehtävien rajaaminen voi onnistua helpommin muilta kuin sosiaalityön koulutuksen omaavilta, näkökulma voi vastaavasti kapeutua. Tekeepä sosiaaliasiamestyötä millä koulutuksella tahansa, työssä on hyvä olla tutkiva ote, sillä ongelmia on monesti muussakin asiassa kuin minkä vuoksi yhteyttä on otettu. Sosiaalihuollon epäkohta paljastuu usein pienestä signaalista, sattumalta, tai asiamiehen ahkeruuden ja ammattitaidon ansiosta.

Sirpa Posio⁹² arvioi sosiaaliasiamiehen työtä tuoreeltaan oikeustieteen lisen-
siantintyössään ja totesi muun muassa sosiaaliasiamiehen roolissa ja tehtä-
vänkuvassa epätasapainoa asiakkaiden odotuksiin nähden. Posiokin vertasi
asiamiehen ohjaavia ja neuvovia tehtäviä sosiaalityöhön, mutta näki tehtä-
viin sisältyvän myös asiakkaiden oikeuksiin ja palvelujen toteuttamiseen liit-
tyvää valvonnallisuutta. Sosiaaliasiamiehen yhtenä tehtävänä on edistää, seu-
rata ja analysoida sekä kunnallista että yksityistä sosiaalihuoltoa asiakkaan
oikeuksien näkökulmasta. Posio koki sosiaaliasiamiehelle asetettujen tehtä-
vien ja niiden hoitamiseksi annetun toimivallan olevan ristiriidassa. Sosiaali-
asiamiehen tehtävä on laaja, vaikea ja monimutkainen, ja sosiaalihuollon
asiakkaan kannalta erittäin tärkeä. Siihen nähden sosiaaliasiamiehen käytet-
tävässä olevat keinot eivät ole kovin voimakkaita. Posion⁹³ mukaan Ruotsis-
sa oli jo tuolloin todettu toimivallan puutteen ongelmallisuus, sillä toimival-
taa tarvitaan, jotta neuvova ja tiedottava asiameistoiminta olisi tehokasta.
Edelleen hän totesi⁹⁴, että sosiaaliasiamiehellä tulee olla näkyvä ja arvostettu
julkinen asema ja hänen tulee olla riippumaton niistä julkisen vallan käyttä-
jistä, joiden toimintaa hän valvoo. Parin vuosikymmenen kokemus osoittaa
Posion ennakoineen oikein - kunta voi vaihtaa asiameistä, jos tämän toimin-

⁹² Posio 2003, s. 142–143.

⁹³ Emt. s.16.

⁹⁴ Emt. s. 148.

ta ei miellytä. Kuinka sosiaaliasiamies pystyy pitämään asiakkaiden puolia epävarmoista asemista? Asiakas- ja potilaslakiin olisikin lisättävä sosiaalihuoltolain 48 §:ä vastaava vastatoimien kieltä turvaamaan vaikuttavaa ja pitkäjänteistä asiamiestoimintaa.

Sosiaaliasiamiesten ammattikunta on parissa vuosikymmenessä ammatillistunut ja toiminta keskittynyt, asiamiesten määrä on laskenut lähes kahdesta sadasta alle viiteenkymmeneen ja vain kymmenkunta tekee pelkästään sosiaaliasiamiestyötä muiden toimiessa yhdistetyssä sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävässä. Sosiaaliasiamiesjärjestelmä on hyvää vauhtia muuttumassa sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmäksi. Taustaorganisaatioita ovat tavallisimmin kunnat, kuntayhtymät tai sosiaalialan osaamiskeskukset. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat eräänlaisina strategisen rakenteellisen sosiaalityön tyyssijoina osoittautuneet luonteviksi sosiaaliasiamiestoiminnan tuottajiksi. Koen työskentelyn sosiaalialan osaamiskeskuksessa tehostavan sosiaaliasiamiestoimintaa. Tietoa palvelujen kehittämistarpeista pystytään hyödyntämään sosiaalihuollon henkilöstön koulutuksessa, kehittämishankkeiden suunnittelussa ja oppilaitosyhteistyössä. Laajasti verkostoituneena ja hyvät yhteistyösuhteet omaavana kehittäjäorganisaationa sosiaalialan osaamiskeskus on ammatillisesti tukeva taustayhteisö sosiaaliasiamiehelle. Osaamiskeskusten asiamiestoiminta on laajentunut vuodesta 2003 alkaen siten, että jo vuosien ajan kuusi sosiaalialan osaamiskeskusta on tuottanut sosiaali- tai sosiaali- ja potilasasiamiestoimintaa yhdeksän asiamiehen voimin 91 kuntaan noin 1,5 miljoonalle asukkaalle. Vuonna 2021 toimintaa alkaa tarjota seitsemäs osaamiskeskus, jolloin kuntamäärä nousee hyvän matkaa toiselle sadalle ja asukas pohja laajenee 1,7 miljoonaan.

On oleellista tietää, mikä on tulevaisuuden asiamiestyön tarkoitus ja mitä tavoitteita sille asetetaan. Nyt on arvioitava, onko sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehitys suotuisaa. Sosiaaliasiamiehet ovat itse kehittäneet työtään varsin pitkälle, kenties pitemmälle kuin edes lain esitöissä suunniteltiin. Asiamiestyön kehittämistä on halu jatkaa sote-uudistuksen etenemistä tukien, turvatuin ja riittävin resurssein ja tiedontuotantovälinein. Sosiaaliasiamiestyö painottuu asiakastyöhön, mutta rinnalla on vahvana suunta yksityisestä yleiseen, yksilötyöstä yhteisöön, palvelujärjestelmän ennakoivaan kehittämiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Sosiaali- ja potilasasiamiesten yhteistyö on kannatettavaa ja resurssien järkevä käyttö ja tasaaminenkin on hyväksyttävää, jos se tehdään tietoisesti ja perustellusti. Parhaisiin tuloksiin päästään, jos sekä sosiaali- että potilasasiamiestoiminnassa olisi nykyistä paremmat resurssit yksilötyön lisäksi myös rakenteelliseen ennakoivaan työhön. Sosiaaliasiamiestyössä rakenteellisella otteella lienee vielä suurempi merkitys, ottaen huomioon ihmiset ympäristöissään sekä palvelurakenteet ja yhteiskunnalliset kytkennät.

<p>Vahvuuksia</p> <ul style="list-style-type: none"> • uusi palvelumuoto, • korostaa asiakkaan asemaa, • tuo esiin sosiaalihuollon ongelmat, • suorat asiakaskontaktit, • palvelu käytettävissä jokaisessa kunnassa, • auttaa palvelujen kohdentamisessa, • kokeneet sosiaalialan koulutuksen saaneet osaajat, • tiedotus tehoaa, • etäisyys sosiaalihuoltoon takaa puolueettomuuden 	<p>Heikkouksia</p> <ul style="list-style-type: none"> • saavutettavuusongelmia, • resurssivajeet, • osaamisvajeet, • osa-aikaisuus, • liian suuri alue, • uskottavuuden puute, • tilastoinnin ja raportoinnin epäyhtenäisyys
<p>Mahdollisuuksia</p> <ul style="list-style-type: none"> • asiakkaat löytäneet palvelun, • asiakkaiden aseman parantaminen, • monipuoliset toimintamahdollisuudet, • mahdollisuus erilaisiin järjestämistapoihin, • vaikutukset palveluiden kehittämiseen, • sosiaaliamiesten yhteistyö ja verkostot iduillaan, • tilastointi ja raportointi antavat välineitä sosiaalipalvelujen arviointiin ja kehittämiseen, • roolin selkiytyminen, • monipuolinen vaikuttaminen 	<p>Uhkia</p> <ul style="list-style-type: none"> • ei tavoita tarvisijoita • (saavutettavuusongelmat), • näivettyminen muodollisuudeksi, • kuntien talousvaikeudet ja resurssivajeet, • vaikutusten jääminen vähäiseksi, • osaamisen vajeet, • kohtuuton työmäärä tai toiminta-alue, • jääviys, • kielteiset asenteet, • sosiaalityön tehtävien siirtyminen asiamiehille

Kuva 5. Sosiaaliamiestoiminnan alkuarvioinnin vuoden 2002 SWOT-analyysi

Kuvan 5 SWOT-analyysin⁹⁵ perusteella voi todeta, että sosiaaliamiestoiminnan alkuvaiheen vahvuudet, mahdollisuudet, uhkat ja heikkoudet ovat osaksi todentuneet ja osaksi poistuneet. Sosiaaliamiesjärjestelmä on vaikiintunut, mutta edelleen vähän tunnettu siitä päätellen, että vieläkin moni kertoo kuulevansa siitä ensi kertaa. Tiedotus on asiakaslain alkuvuosiin ver-

⁹⁵ Haverinen ym. 2003, s.83.

rattuna sähköisesti huomattavasti helpompaa ja tavoitavampaa, kuten asiointi muutenkin. Siinä piilee samalla riski, sillä sähköinen asiointi ei tule koskaan onnistumaan kaikilta sosiaalihuollon asiakkailta. Asiamiespalvelu on koulutusvaatimusten ja asiamiesten päätoimistumisen myötä yhä osavammassa ja riippumattomammassa käsissä. Sosiaalihuollon palvelujen järjestäjätahoja on kuntien yhdistymisten vuoksi neljännes vähemmän ja niistä osa on muodostanut erilaisia kuntayhtymiä ja liikelaitoksia, joten vaikka monilla sosiaaliasiamiehillä toimialue ja väestöpohja on kasvanut, kunnallisia yhteistyökumppaneita on aiempaa vähemmän.

Useimmat todetut heikkoudet ovat olemassa edelleen, etenkin tilastoinnin ja raportoinnin epäyhtenäisyys, mikä heikentää vaikuttamismahdollisuuksia. Sosiaaliasiamiesjärjestelmä on vallaton ja useimmat asiamiehet ilman virkaa. Koska kunnat voivat itse valita sosiaaliasiamiehen, asiamiehen oma asema on jossakin määrin turvaton ja vailla vastatoimien kiellon suojaa. Jos sosiaaliasiamiehet ovat nykyään kokeneita ja osaavia, sosiaalihuoltojärjestelmän ja lakien muutokset pitävät huolta siitä, että kouluttautumistarve on jatkuva.

Sosiaaliasiamiehet tekevät edelleen monien mahdollisuuksien työtä ja jos asiamiesverkosto oli tuolloin iduillaan, se juurtui nopeasti vahvaksi tiedottavaksi ja kouluttavaksi ammatillista kehittymistä ja vaikuttamistyötä tukeväksi yhteistoiminnaksi. Potilasasiamiesten kanssa tehtävä yhteistyö on voimauttava mahdollisuus. Yhdistelmätehtävästä voi tavoittaa vielä suurempia rakenteita kuin sosiaalihuollosta, mutta se tuo myös riskin sosiaalihuollon osuuden kapenemiseen. Ainakin kyselyn perusteella näyttää siltä, että potilasasiemiehet käyttävät yksilötyöhön aikaa vielä sosiaaliasiamiehiäkin enemmän. Sosiaaliasiamiesjärjestelmästä ei saa tulla rakenteellisen työn menetetty mahdollisuus. Riski siihen on, jos toiminta supistuu pelkäksi asiakastyöksi tai asiakas- ja potilastyöksi. Maassamme tarvitaan korkealaatuinen ja yhdenvertainen sosiaali- ja potilasasiemiesjärjestelmä, jota rakenteellinen näkökulma jäsentää ja tehostaa.

Sosiaaliasiamiesjärjestelmän alkuvaiheessa todetut uhkat ovat yhä tuttuja ja sosiaalihuollon epäkohtia jää pöluon. Sosiaaliasiamieheltä haetaan enemmän oikeudellista apua kuin mitä tehtävään kuuluu ja mihin aika riittää. Lisäksi kunnat ohjaavat asiakkaita asiamiesten informoitavaksi silloinkin, kun neuvontavelvoite on kunnalla itsellään. Jos sosiaaliasiamiesjärjestelmän alkuvaiheessa uhkaksi nähtiin sosiaalityön siirtyminen sosiaaliasiamiehille, onko käynytkin niin, että sosiaaliasiamiestyö on liukumassa ja painottumassa kohti potilasasiemiesjärjestelmää ja kuluttajaneuvontaa? Onko asiakas- ja potilaslain lähtökohta ja siitä asiamiestehtäviin seuraavat järjestämis- ja toimintaerot liian suuret, jotta tehtävät voisi kautta linjan yhteensovittaa? Sosiaaliasiamiestoiminnassakin järjestämis-, tuottamis- ja toimintaerot ovat suuret, mutta vielä suuremmat ne ovat potilasasiemiehillä. Onko kyseessä kaksi eri

ammattia, joilla on paljon yhteistä ja joitakin oleellisia eroja, jotka puoltavat yhteistyötä, mutta ei sulautumista, mihin vuoden 2018 lakiluonnoksen sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen ensisijaisesti yhtenä kokonaisuutena potilasasiamiestoiminnan kanssa, voi tulkita viittaavan.

Kyselyyn vastanneista sosiaali- ja potilasasiamiehistä suurin osa kannatti asiakas- ja potilaslakien yhdistämistä, mutta ei asiamiesten yhdistelmätehtävää. Näin nähtiin, vaikka vastanneista yli puolet toimii itse yhdistelmätehtävässä. Tulokset kertovat kuinka toiminta- tai palveluyksikkökohtaisen potilasasiamiestoiminnan heterogeenisuus hämmentää sosiaaliasiamiehiä, eikä vain heitä, vaan myös potilasasiamiehiä ja pitkään yhdistelmätehtävässä toimineita sosiaali- ja potilasasiamiehiä. Potilasasiamiesten määrää ei tiedä kukaan, potilasasiamiesyhdistyksen arvion mukaan heitä on ehkä noin 2000, tai enemmänkin. Jos kuluttajan ja asiakkaansuojaa parantamaan pyrkivä ja sosiaali- ja etenkin potilasasiamiehille neuvontavelvoitetta lisäävä lakiehdotus hyväksytään, minkä verran se kasvattaa asiamiestyön kysyntää?

Voiko näin eriparista asiamiestoimintaa sovittaa yhteen muuten kuin valtion rahoituksella ja järjestämisvastuulla, jos silloinkaan? Etenkin suurissa sairaaloissa, sairaanhoitopiireissä, kunnissa, kuntayhtymissä ja vastuullisissa yrityksissä on ammatillista, laadukasta potilasturvallisuutta varmistavaa ja ennakkoivaa päätoimista potilasasiamiestyötä, mutta onko sadoissa ja tuhansissa pienissä yrityksissä riski näennäiseen potilasasiamiestoimintaan? Näin voi päätellä ainakin yhden potilasasiamiehen kuvauksesta:

”Yksityisten terveydenhuoltoyksiköiden asiamiestoimintaa on ehdottomasti kehitettävä. Nyt potilaat ottavat yhteyttä kuntaan, kun eivät saa tarvitsemaansa apua yksityisten toimintayksiköiden potilasasiamiehlta. Potilaat ovat myös ilmoittaneet yksityisen potilasasiamiehen olevan puolueellinen ja haluton ajamaan potilaan asiaa. Potilaat kokevat kunnan tai sairaanhoitopiirin asiamiehen olevan puolueeton.”

Mitä heikommin asiakkaat tai potilaat kykenevät asioitaan ajamaan ja oikeuksiaan puolustamaan ja mitä suurempi on palvelujen ja palvelun tuottajien kirjo, sitä tärkeämpää on varmistaa palvelujen laatu kuin myös asiamiestoiminnan laatu ja toteutuminen lain tarkoittamalla tavalla.

Voiko jopa kysyä onko sosiaaliasiamiesammatti uhanalainen, tai ainakin vaarantunut ja siksi silmälläpidettävä? Tarkoitukseni on herättää lainvalmistelijoita ja päättäjiä kuin myös toiminnan järjestäjiä ja tuottajia huomaamaan, että suunnitteilla ei ole vain asiamiestoiminnat yhdistävä tekninen lain muutos. Käsillä on huomattavasti perustavammanlaatuinen uudistus, josta pitäisi saada asiamiestoiminnoille vahva ja monilla tasoilla vaikuttava pohja, mielellään pitkäksi aikaa. Suuri huoleni on, että sosiaaliasiamiestoiminta kapeutuu kansalaisten suuren avun tarpeen vuoksi pelkäksi yksilölliseksi asiakastyöksi,

tai yhdistelmätehtävässä painottuvaksi potilastyöksi. Tuolloin järjestelmä menettää alkuperäisestä tarkoituksestaan tärkeän rakenteellisen osuuden, mitä sosiaaliasiamiehet ovat taustaorganisaatioidensa tuella vuosikausia kehittäneet.

Tekeillä on sote-uudistus ja sen jatkoksi sosiaaliturvauudistus. Kun valmistavana on myös asiakas- ja potilaslakien yhdistäminen ja täydentäminen itsemääräämisoikeutta vahvistavilla pykälillä, rakenteellisen sosiaalityön lopputyöstä tuli kehittämistehtävä, jolla on tarkoitus. Tavoitteena ovat parhaat mahdolliset edellytykset vaikuttavalle, laadukkaalle ja yhdenvertaiselle sosiaaliasiamiestoiminnalle. Sosiaaliasiamiesten suurin rakenteellisen sosiaalityön kohde on lähellä, se on sosiaalihuolto itse ja siellä vallitsevat asenteet, resurssit, järjestäjät, tuottajat ja päättäjät.

Anita Sipilä⁹⁶ totesi tutkimuksessaan, että sosiaalityöntekijät korostavat työnsä eettisinä toimintaperiaatteina ennen kaikkea oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoisuutta ja asiakkaan ihmisarvoista kohtaamista ja kohtelua. Sosiaalityö ei voi olla arvovapaa ammatti, vaan siinä on etiikan ohjaama moraalinen ulottuvuus. Mielestäni sama pätee sosiaaliasiamiestyöhön ja sosiaaliset ongelmat ovat myös sosiaaliasiamiehelle paitsi lakien myös eettisten periaatteiden soveltamisaluetta. Vaikka asiamieheltä edellytetään puolueettomuutta, lähtökohtana on heikkojen puolustaminen. Voi kysyä onko eettisillä toimintaperiaatteilla ja sosiaaliasiamiestyöllä riittävästi ohjausvaikutusta sosiaalihuollossa? Ainakin sosiaaliasiamiehet pyrkivät osaltaan tukemaan kehitystä kohti eettisesti ja sosiaalisesti kestävästä ja vaikuttavasta sosiaalihuollosta. Päätän erikoistumiskoulutuksen virallisen osuuden tähän sosiaalipoliittiseen rakenteellisen sosiaalityön tieteellis-käytännöllis-ammattilliseen loppu-työhön.

⁹⁶ Sipilä 2011, s. 146.

LÄHTEET

- Asiakkaiden asema ja osallistuminen sosiaalihuollossa (1986). Sosiaalihuollon julkaisu- ja 17/1986.
- Collin, Kaija (2009) Asiantuntijaksi oppiminen, ammatillisen identiteetin kehittyminen ja moniammatillinen työ. Jyväskylän yliopisto, kasvatustieteiden laitos/kasvatustiede ja aikuiskasvatus.
https://koppa.jyu.fi/kurssit/65050/luento/luentokaijacollin/at_download/file
Käytetty 28.4.2020
- Haverinen, Riitta & Siltaniemi, Aki & Andersson, Sirpa & Kemppainen, Erkki & Maaniittu, Maisa. & Londén, Pia (2003) Sosiaaliasiamestointi käynnistyi – alkuvaiheen arviointi. FinSoc arviointiraportteja 1/2003. Helsinki: Stakes.
- HE 185/1991 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista 1991 vp
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_185+1991.pdf. Käytetty 9.11.2020.
- HE 137/1999 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_137+1999.pdf Käytetty 27.10.2020.
- HE 164/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_164+2014.pdf Käytetty 28.10.2020.
- Heinonen, Jari (2014) Rakenteellinen sosiaalityö muutoksessa ja muuttajana. Teoksessa Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja & Seppänen, Marjaana (toim.) Rakenteellinen sosiaalityö, Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. UniPress, 37–63.
- Hiekka, Eija & Talvensola, Sivi (2020) Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2019 https://koskeverkko.fi/wp-content/uploads/2020/04/Sosiaaliamiehen_selvitys_2019_valmis.pdf käytetty 5.11.2020.
- Juhila, Kirsi (2011) Ihanat naiset asunnottomien naisten tukiyksikössä. Teoksessa Toivo sosiaalisessa, toivoa luova toimintakulttuuri sosiaalityössä. Ruuskanen Petri T & Savolainen, Katri & Suonio, Mari. (toim.) Kuopio: UniPress.
- Jämsä, Ville (2010) Oikeusturvahavaintoja sosiaaliamiehen työssä. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Helsinki. 42-53. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80172/e0478f47-54ae-4c65-a915-c35d9a979c11.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Käytetty 4.11.2020.
- Kainulainen, Riikka (2020) Oikeus omiin tietoihin – Sosiaalihuollon asiakkaan itseään ja omaa asiaansa koskevan tiedonsaantioikeuden lainopillinen ja empiirinen tutkimus. Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, ÖTM-tutkielma.
<http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20201101> Käytetty 19.11.2020
- Kemppainen, Tarja (2006) Sosiaalityöntekijät 2015. Teoksessa Vuorensyrjä, Matti & Borgman, Merja & Kemppainen, Tarja & Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli: Sosiaalialan osaajat 2015. Sosiaalityön julkaisuja 4. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 230–284.

- Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa: Työryhmän mietintö Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:3
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-922-3> käytetty 6.11.2020
- Kumpula, Tuomas (2020) Selvitys sosiaali- ja potilasasiamiestötoiminnasta Asiamiestötoiminnan tausta, nykytila ja tulevaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:13. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9874-2> Käytetty 2.11.2020
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920785>. käytetty 27.10.2020
- Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 26.6.2015/817
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150817?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=26.6.2015%2F817%20#L1P5> käytetty 10.5.2020
- Laki sosiaalialan osaamiskeskuksista 13.12.2001/1230
- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 272/2005
- Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150254#L4P27> Käytetty 26.10.2020
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>, käytetty 22.11.2020
- Lakiluonnos asiakas- ja potilaslaiksi 2018
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=9049> käytetty 5.11.2020
- Lakiluonnos asiakas- ja potilaslain yleisperusteluiksi 2018
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=9047> Käytetty 5.11.2020
- Laukka, Arja & Lepikkö, Laura & Einemäki, Pekka (2009) Sosiaali- ja potilasasiamiestötoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallinen kehittämishanke 1.5.2007–31.10.2009. Julkaisematon loppuraportti.
- Lehmuskoski, Antero & Häkälä, Niina & Penttinen, Jaakko (2018) Asiakasasiakirjojen konteksti. Opas sosiaalihuollon asiakirjojen kontekstinkuvailuun Kanta-palveluissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Versio 2 kesäkuu 2018
<https://thl.fi/documents/920442/2940835/Kontekstiopas+v2+2018-06.pdf/4064d857-7fb5-4836-a31a-297ab6a0bed6> Käytetty 26.10.2020
- Liukkonen, Miikkael (2010) Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 54–63
2010.<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80172/e0478f47-54ae-4c65-a915-c35d9a979c11.pdf?sequence=1&isAllowed=y> käytetty 5.11.2020
- Lohijoki, Hanna (2019) Sosiaalihuollon asiakasasiakirjat, Toimintatapakoulutus Sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston 5. aallon toimijoille, 8.10.2019. THL/OPER
<https://www.slideshare.net/THLfi/sosiaalihuollon-asiakasasiakirjat-8102019>
Käytetty 26.10.2020
- Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati (2014) Ekososiaalinen lähestymistapa rakenteellisen sosiaalityön viitekehyksenä. Teoksessa Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja & Sepänen, Marjaana (toim.) Rakenteellinen sosiaalityö, Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. UniPress, 87–116.

- Muotka, Henri (2013) Rakenteellinen sosiaalityö – joko nyt olisi aika? Käsiteanalyttinen kirjallisuuskatsaus rakenteelliseen sosiaalityöhön Suomessa. Pro gradu- tutkielma 2013. https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/12158/urn_nbn_fi_uef_20130434.pdf Käytetty 5.11.2020
- Närhi, Kati (2016) ”Mitä on rakenteellisen sosiaalityön asiantuntijuus?”, luento 23.9.2016, Jyväskylän yliopisto.
- Ollikainen, Tapio (2020) Akateeminen taistelija. Mirja Satkasta kertova juttu. Talentia-lehti 7.2020, 6–9.
- Pajukoski, Marja (2010) Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät - työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Helsinki. <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80172/e0478f47-54ae-4c65-a915-c35d9a979c11.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Käytetty 4.11.2020
- Pohjola, Anneli (2011) Rakenteellisen sosiaalityön aika. Teoksessa Pohjola, Anneli & Särkelä, Riitta (toim.) Sosiaalisesti kestävä kehitys. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 207–224.
- Pohjola, Anneli (2014) Rakenteellisen sosiaalityön paikannuksia. Teoksessa Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja & Seppänen, Marjaana (toim.) Rakenteellinen sosiaalityö, Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. UniPress
- Pohjola, Anneli (2020), Lapin yliopisto. Rakenteellinen sosiaalityö -Mitä ja miten? Asiakkaan asema ja oikeudet /FCG Tampere 1.10.2020 Luento.
- Posio, Sirpa (2003) Sosiaaliamies. Lisensiaatintutkimus. Oikeustieteellinen tiedekunta. Turun yliopisto.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31 Helsinki 2019. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=yS Käytetty 28.4.2020
- Pösö, Tarja (2000) Kun auttamistyö keskustellaan ja tutkimustulokset tiivistetään. Teoksessa Jokinen, Arja, Suoninen, Eero (toim.) Auttamistyö keskusteluna. Tutkimuksia sosiaali- ja terapiatyön arjesta. Tampere: Vastapaino, 267–276.
- Rakenteellisen sosiaalityön työryhmän muistio (1985) Työryhmämuistio 1985: 34. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Rantalaiho, Ulla-Maija (2005) Sosiaalityössä tarvittava osaaminen. Valmistelupaperi Sosiaalialan käytännön harjoittelun kehittämistä suunnittelevan työryhmän käyttöön (Sosiaali- ja terveysministeriö ja Opetusministeriö), Julkaisematon.
- Rötsä, Maarit (Sosiaalihuollon tiedonhallinnan valtakunnallisen kehittämisen tila 2016 ja näkymiä vuoteen 2020. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Operatiivisen toiminnan ohjaus -yksikkö (OPER), Helsinki 24.3.2016 FinJeHeW 2016;8(1) s. 41 ja 43 <https://journal.fi/finjehew/article/view/55989/18491> Käytetty 26.10.2020
- Sihvo, Sinikka & Isola, Anna-Maria & Kivipelto, Minna & Linnanmäki, Eila & Lyytikäinen, Merja & Sainio, Salla (2018) Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli. Lopputraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 16/2018. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3927-1> käytetty 9.11.2020
- Simola, Jenni (2018) Yhteiskunnallinen vaikuttamistyö kunnallisessa sosiaalityössä. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/235924/Simola_Sosiaalityo.pdf?sequence=2 käytetty 4.11.2020
- Sipilä, Anita (2011) Sosiaalityön asiantuntijuuden olottuvuudet - tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Publications of the University

- of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 28. Joensuu. https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0537-6/urn_isbn_978-952-61-0537-6.pdf Käytetty 2.11.2020
- Sosiaalihuollon asiakirjarakenteiden ja metatietojen palvelu <https://sosmeta.thl.fi/sosmeta-publish-ui> käytetty 26.10.2020
- Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1 (1971) Yleiset periaatteet. Komiteamietintö 1971: A 25.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301> käytetty 28.4.2020
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Asiakkaan ja potilaan oikeudet. (2011) http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/asiakkaanoikeudet/asiamies
- Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71188/Selv200817.pdf?sequence=1> Käytetty 24.5.2020
- STM (2001) Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaia 2001:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2008) Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM Sote tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma (Toivo-ohjelma)029:00/2020 Johtoryhmä <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM029:00/2020> Käytetty 12.11.2020.
- Tietosuojavaltutetun kannanotto 27.9.2001 <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2001/20010167> käytetty 5.11.2020
- Tiililä, Ulla (2018) Virkakielityön periaatteet: työtä kielen parissa ihmisten hyväksi. Kielikello. Kielenhuollon tiedotuslehti. 2/2018. <https://www.kielikello.fi/-/virkakielityon-periaatteet-tyota-kielen-parissa-ihmisten-hyvak-1> Käytetty 30.4.2020
- Toikko, Timo (2011) Kokemusasiantuntija palveluiden kehittäjänä. Teoksessa Ruuskanen Petri & Savolainen, Katri & Suonio, Mari (toim.) Toivo sosiaalisessa, toivoa luova toimintakulttuuri sosiaalityössä. Kuopio: UniPress .s. 103–117.
- Varhaiskasvatuslaki 13.7.2018/540 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540#L10P53>, käytetty 6.11.2020
- Ylikerälä, Sirpa & Loippo, Satu & Hietikko, Merja (toim.) (2005) Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämishanke. Loppuraportti. <https://docplayer.fi/68073382-Sosiaaliasiamiestoiminnan-kehittamishanke-loppuraportti-sirpa-ylikerala-satu-loippo-merja-hietikko-toim.html> Käytetty 3.11.2020



K O S K E
KESKI-SUOMEN
SOSIAALIALAN
OSAAMISKESKUS

Julkaisija

Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Osoite:

Matarankatu 4
40100 Jyväskylä

koskeverkko.fi