

Sirpa Posio

Kontrollin ongelmallisuus

Toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin määräytyminen
valtiopäiväasiakirjojen valossa vuosina 1997 - 2014

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Turun yliopiston yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Turun yliopiston Publicum 5 -luentosalissa, Assistentinkatu 7,
keskiviikkona kesäkuun 13. päivänä klo 12.

TURKU 2018

Turun yliopisto

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Sosiaalitieteiden laitos
Sosiaalipolitiikka

Ohjaajat

Professori Heikki Ervasti
Turun yliopisto
Sosiaalitieteiden laitos

Professori Leo Nyqvist
Turun yliopisto
Sosiaalitieteiden laitos

Esitarkastajat

Professori Mikko Mäntysaari
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Professori Seppo Koskinen
Turun yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta

Vastaväittäjä

Professori Mikko Mäntysaari
Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

ISBN 978-951-29-7235-7 (Sähköinen)

ABSTRACT

Sirpa Posio

The Problem of Control: Determining the Privacy and Control of Income Support Clients through Parliamentary Documents, 1997–2014

University of Turku, 2018

Department of Social Research

The purpose of this doctoral dissertation is to study the picture of the status and rights of income support clients formed by the Finnish Parliament between 1997 and 2014. The study assesses the views of the members of Parliament (MPs) about privacy and control of income support clients from the perspective of parliamentary documents. The research material consists mainly of government proposals and related committees' reports and statements, as well as the plenary minutes arising from parliamentary debates on social policy. Theoretically, the starting points of the analysis are derived from the frameworks of institutionalism, neoliberalism, and critical theory. In this study institutionalism is understood as an approach that emphasizes equality and justice as well as individuals' rights in the context of the welfare state. Neoliberalism is comprehended as a theoretical paradigm where social security is based on means testing, stringent work requirements, and individual responsibility. Critical theory refers to a theoretical orientation that stresses social welfare clients' possibilities of face-to-face interaction and dialogue with social workers so that clients' empowerment, inclusion, and self-determination may be strengthened in civil society.

From the perspective of public parliamentary documents, a change occurred in MPs' statements from 1997 to 2014. Prior to the recession of the early 1990s, political speeches emphasized improvement in the rights of income support clients as the solution to social problems. As a result of the recession, Finland's joining the EU in 1995, and accelerating globalization, social policy views expressed by MPs changed and were further strengthened by challenges resulting from the 2008 financial crisis. As a result of new tightened economic circumstances, the political-ideological views of the parties converged in an era of reassessment of social security system that began in the 1990s. All Finnish parties

are committed to gender equality, social justice, solidarity, and the rights of the individual. Above all, the Right — but increasingly also other parties — seeks to implement these principles of institutionalism by emphasizing neoliberal values of initiative, personal responsibility, and work, as well as self-determination, inclusion, and communality reflected by critical theory.

According to public parliamentary documents, the views of the parties and their MPs are influenced by institutionalism and neoliberalism as well as critical theory. Comparing the parties with each other, analysis shows that all parties are influenced by institutionalism, but the strongest institutionalist influence is reflected in the views expressed by the Left Alliance and politicians affiliated with it, whereas the Coalition Party and its representatives showed the least institutionalist influences. The impacts of neoliberal and critical theory on the parties differ more than institutionalism's effect. Comparing the parties with each other, neoliberalism is strongest in the positions of the Coalition Party and its MPs and almost nonexistent in the views of the Left Alliance and its representatives. The strongest effect of critical theory is manifested in the statements of the Left Alliance and the Greens and their MPs, whereas the least influence of critical theory is reflected in the opinions of the Coalition Party and political decision-makers affiliated with it.

According to my analysis, the Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients (812/2000) and the Act on Social Assistance (1412/1997) represent a pragmatic combination of institutional, neoliberal, and critical theory. The Act on the Status and Rights of Social Welfare Clients reflects institutionalism to the extent that both the rights and obligations of clients and the activities of social workers are defined in the standards of the law. The act was influenced by a critical review of the 1960s and started the renewal of the operating principles of the status and rights of social welfare clients. Although the act is based on the rights of social welfare clients to self-determination and confidential client relationships, it also reflects extensive neoliberalism in the social workers' mandate to obtain information. The starting point of the Act on Social Assistance is also clearly institutionalist. A separate law determines the rights and obligations of income support clients and regulates the powers of social workers. Although the Act on Social Assistance emphasizes the subjective right of income support clients to necessary livelihood and

care, the underlying idea of the act is client responsibility, initiative and encouragement toward self-reliance as promoted by neoliberalism.

Keywords: social assistance policy, responsibility, stigma, abuse of social security

TIIVISTELMÄ

Sirpa Posio

Kontrollin ongelmallisuus: Toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin määräytyminen valtiopäiväasiakirjojen valossa vuosina 1997 – 2014

Turun yliopisto, 2018

Sosiaalitieteiden laitos

Väitöstutkimuksen tarkoituksena on tutkia vuosien 1997 ja 2014 välisenä aikana valtiopäivillä muotoutunutta kuvaa toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tutkimuksessa selvitetään valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta puolueiden kansanedustajien käsityksiä toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Tutkimuksen aineiston muodostavat pääasiallisesti hallituksen esitykset ja niihin liittyvät valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä sosiaalipoliittisista eduskuntakeskusteluista syntyneet täysistuntopöytäkirjat. Valtiopäiväasiakirjojen käsittelyn perusteena käytetään institutionaalisen, kriittisen ja uusliberalistisen teorian muodostamaa tarkastelukehikkoa. Tässä tutkimuksessa institutionalismi ymmärretään lähestymistapana, joka korostaa tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta sekä yksilön oikeuksia hyvinvointivaltion kehityksessä. Uusliberalismi käsitetään teoreettisena paradigmana, jossa sosiaaliturva perustuu tarveharkintaan, tiukkoihin työvaatimuksiin ja yksilölliseen vastuuseen. Kriittisellä teorialla viitataan teoreettiseen suuntaukseen, joka korostaa sosiaalihuollon asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen ja dialogiin sosiaalityöntekijöiden kanssa, jotta heidän voimaantumisen, osallisuutensa ja itsemääräämisoikeutensa vahvistuisivat kansalaisyhteiskunnassa.

Julkisten valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta katsottuna kansanedustajien kannanotoissa tapahtui muutos vuosien 1997 ja 2014 välillä. Ennen 1990-luvun lamaa poliittisissa puheenvuoroissa painotettiin sosiaalisten ongelmien ratkaisukeinona toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien parantamista. 1990-luvun alun lama sekä globalisaation vauhdittuminen ja Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995 kovensivat sosiaalipoliittisia näkemyksiä. Tiukka poliittinen puhetapa vahvistui vuoden 2008 finanssikriisin syn-

nyttämien haasteiden myötä. Uudenlaisten tiukempien taloudellisten olosuhteiden seurauksena puolueiden poliittis-ideologiset näkemykset ovat lähentyneet toisiaan 1990-luvulla alkaneella sosiaaliturvajärjestelmän uudelleenarvioinnin kaudella. Kaikki suomalaiset puolueet ovat sitoutuneet tasa-arvon, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, solidaarisuuden ja yksilön oikeuksien vaalimiseen. Näitä institutionalismin perusarvoja ennen kaikkea oikeisto, mutta enenevässä määrin myös muut puolueet pyrkivät toteuttamaan korostamalla uusliberalismille ominaisia aktivointia, työntekoa ja yksilön vastuullisuutta sekä kriittistä teoriaa heijastavia itsemääräämistä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

Julkisten valtiopäiväasiakirjojen mukaan puolueiden näkemyksissä on vaikutteita niin institutionalismista ja uusliberalismista kuin kriittisestä teoriasta. Puolueita keskenään vertailtaessa analyysi osoittaa, että kaikkien puolueiden näkemyksissä ilmenee institutionalismin vaikutus, mutta vahvinta vaikutus on Vasemmistoliitossa, heikointa Kokoomuksessa. Uusliberalismin ja kriittisen teorian vaikutus eroaa institutionalismia enemmän puolueiden välillä. Puolueita keskenään vertailtaessa vahvinta uusliberalismi on Kokoomuksen ja lähes olematonta Vasemmistoliiton näkemyksissä. Kriittisen teorian vaikutus on vahvinta Vasemmistoliiton ja Vihreiden ja erittäin vähäistä Kokoomuksen kannanotoissa.

Analyysi osoittaa, että sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000) ja toimeentulotukilaki (1412/1997) edustavat pragmaattista institutionaalisen, uusliberalistisen ja kriittisen teorian yhdistelmää. Sosiaalihuollon asiakaslaista heijastuu institutionalismi siltä osin, että sekä asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet että sosiaalityöntekijöiden toiminta on määritelty laintasoisin normein. Lain taustalla voidaan nähdä olevan vaikutteita 1960-luvun kriittiseen tarkasteluun pohjautuvasta arvostelusta ja siitä alkaneesta sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevien toimintaperiaatteiden uudistamisesta. Vaikka sosiaalihuollon asiakaslain lähtökohtana on sosiaalihuollon asiakkaan oikeus itsemääräämiseen ja luottamukselliseen asiakassuhteeseen, laissa on myös laajat uusliberalismia heijastavat sosiaalityöntekijöiden tiedonsaantivaltuudet. Myös toimeentulotukilain lähtökohtana on institutionaalinen näkökulma. Erillinen laki määrittelee toimeentulotukiasiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia ja säätelee sosiaalityöntekijöiden toimivaltuuksia. Vaikka toimeentulotukilaki korostaa toimeentulotukiasiakkaan subjektiivista oikeutta

välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, lain läpikäymänä ajatuksena on uusliberalismin sävyttämä asiakkaan vastuullistaminen, aktivoiminen ja kannustaminen oma-toimisuuteen ja itsenäiseen selviytymiseen.

Avainsanat: toimeentulotukipolitiikka, vastuuttaminen, leimautuminen, sosiaaliturvan väärinkäyttö

ESIPUHE

Vaikka väitöskirjan tekeminen on vuosien yksinäistä ja kovaa työtä, siinä onnistuminen ei kuitenkaan ole mahdollista yksin. Haluan esittää lämpimät kiitokset niille ihmisille, jotka ovat omalta osaltaan tehneet väitöstutkimukseni mahdolliseksi.

Tutkimustani ovat ohjanneet sosiaalipolitiikan professori Heikki Ervasti ja sosiaalityön professori Leo Nyqvist. Professori Nyqvistiä kiitän hyvästä yhteistyöstä ja hyödyllisistä kommentteista. Erityisen suuret kiitokset haluan esittää professori Ervastille, joka on vajojaan ja aikaansa säästelemättä auttanut minua koko sen ajan, jonka olen opiskellut Turun sosiaalitieteiden laitoksella. Hän on lukuisia kertoja esittänyt rakentavia ja asiantuntevia huomautuksia pitkän ja vaikean väitöstutkimusprosessini aikana. Ilman häntä väitöskirjani ei olisi koskaan valmistunut.

Kiitän esitarkastajiani, sosiaalityön professori Mikko Mäntysaarta ja työoikeuden professori Seppo Koskista rakentavista ja asiantuntevista kommentteista ja muusta avusta. Molempien kanssa tekemäni yhteistyö on synnyttänyt uusia ideoita ja parantanut käsikirjoitusta merkittävästi. Kiitän professori Mikko Mäntysaarta myös hänen lupautumisestaan työni vastaväittäjäksi.

Kiitän myös VTM Minna Strömberg-Jakkaa, jonka sähköpostiviestit kuvasivat oivallisesti käytännön toimeentulotukityön haasteita ja ristiriitoja. Nämä arvokkaat viestit syvensivät ymmärrystäni suomalaisen sosiaalihuollon toimintatavoista.

Isältäni ja edesmenneeltä äidiltäni saamani niin henkinen kuin fyysinenkin tuki on pitkän tutkimusprosessin aikana ollut korvaamatonta. Haluankin osoittaa lämpimät kiitokset isälleni kaikesta saamastani avusta.

Liedossa keväällä 2018

Sirpa Posio

SISÄLLYSLUETTELO

ABSTRACT
TIIVISTELMÄ
ESIPUHE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | JOHDANTO..... | 13 |
| 2. | VIIMESIJAISEN TOIMEENTULOTURVAN KEHITTYMINEN | 29 |
| 2.1. | Varhaisin vaihe | 29 |
| 2.2. | Hyvinvointivaltion rakentamisen kausi | 32 |
| 2.3. | Uudelleenarvioinnin kausi | 36 |
| 3. | TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET | 41 |
| 3.1. | Yksityisyys | 41 |
| 3.2. | Kontrolli | 45 |
| 3.3. | Asiakaslähtöisyys ja oikeudenmukaisuus | 51 |
| 4. | KOLME TEORIAA SOSIAALIPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDISTA..... | 60 |
| 4.1. | Institutionaalinen teoria | 61 |
| 4.1.1. | Lähtökohdat | 61 |
| 4.1.2. | Suunnanmuutos | 65 |
| 4.2. | Kriittinen teoria | 71 |
| 4.2.1. | Lähtökohdat | 71 |
| 4.2.2. | Arvostelu | 76 |
| 4.3. | Uusliberalismi | 77 |
| 4.3.1. | Lähtökohdat | 77 |
| 4.3.2. | Suunnan vahvistuminen..... | 82 |
| 5. | TUTKIMUKSEN TOTEUTUS..... | 87 |
| 5.1. | Tutkimustehtävän tarkennus..... | 87 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 5.2. | Tutkimusaineisto | 89 |
| 5.3. | Laadullinen sisällönanalyysi metodologisena välineenä..... | 93 |
| 5.4. | Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys | 101 |
| 6. | SOSIAALIHUOLLON ASIAKASLAKI..... | 104 |
| 6.1. | Sosiaalihuollon asiakkuus muutoksessa | 105 |
| 6.1.1. | Sosiaalihuollon asiakkaan aseman selkeyttäminen | 105 |
| 6.1.2. | Pyrkimys asiakaslähtöisyyteen | 108 |
| 6.2. | Toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertainen kohtelu..... | 110 |
| 6.2.1. | Yhdenvertaisuus ja sen merkitys toimeentulotukityön perustana | 110 |
| 6.2.2. | Kiista yhdenvertaisuudesta | 113 |
| 6.3. | Väärinkäytön ehkäisy | 120 |
| 6.3.1. | Näkökulmia väärinkäyttöön..... | 120 |
| 6.3.2. | Uusia tapoja estää väärinkäytöksiä | 126 |
| 6.4. | Yksilön ja järjestelmän ristiriita | 132 |
| 6.4.1. | Yksityisen ja julkisen edun painottaminen | 132 |
| 6.4.2. | Asiakaslähtöisyys vai järjestelmäkeskeisyys | 134 |
| 6.5. | Kontrollikeinojen hyväksyttävyyys | 142 |
| 6.5.1. | Väärinkäytön laajuus | 142 |
| 6.5.2. | Väärinkäytön merkittävyys | 145 |
| 7. | TOIMEENTULOTUKILAKI | 151 |
| 7.1. | Toimeentulotukiasiakkuus muutoksessa | 151 |
| 7.1.1. | Toimeentulotukiasiakkaan aseman selkeyttäminen..... | 151 |
| 7.1.2. | Huoli yhteiskunnan eriarvoistumisesta..... | 153 |
| 7.2. | Toimeentulotukiasiakkaan velvollisuuksien ja oikeuksien uusi tasapaino | 158 |
| 7.2.1. | Toimeentulotuki aktivoinnin välineenä | 158 |

| | |
|--|------------|
| 7.2.2. Velvollisuuksia korostava näkemys | 161 |
| 7.3. Työmoraali kontrollin ulottuvuutena..... | 168 |
| 7.3.1. Huoli työyhteiskunnan tulevaisuudesta | 168 |
| 7.3.2. Työmoraalin ylläpitäminen vastikkeellisuutta lisäämällä | 172 |
| 7.4. Asiakaslähtöisyys tavoitteena kannustamisessa | 183 |
| 7.4.1. Kannustamisen yksilökohtaisuus..... | 183 |
| 7.4.2. Aktivoitumisen mielekkyys | 186 |
| 7.5. Nuorison syrjäytyminen poliittisella agendalla | 192 |
| 7.5.1. Nuorten ongelmien moniulotteisuus..... | 192 |
| 7.5.2. Perusosan alentaminen keinona nuorten osallisuuteen..... | 201 |
| 8. TULOKSIA, JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA | 213 |
| 8.1. Tiivistelmä tutkimustuloksista..... | 213 |
| 8.2. Johtopäätökset | 225 |
| 8.3. Pohdintaa | 243 |
| KIRJALLISUUS | 247 |

1. JOHDANTO

Monet suomalaisen viimesijaisen toimeentuloturvan perinteiset toimintaperiaatteet ovat viimeisten vuosikymmenten aikana olleet muutoksessa. Ennen kaikkea niukat taloudelliset resurssit, mutta myös ideologinen kritiikki on synnyttänyt poliittista keskustelua niin toimeentulotuen tasosta kuin tuen leimaavasta ja passivoivasta luonteesta. Huolta poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa ovat aiheuttaneet myös sosiaaliturvan väärinkäyttö, yhteiskunnan eriarvoistuminen ja nuorten syrjäytyminen. Mielenkiintoni kohdistuu näihin toimeentulotukiasiakkaiden yksityisyyttä ja kontrollointia koskettaviin kysymyksiin. Aiheita tulee tarkastella sekä osana yhteiskunnan sosiaalista, taloudellista ja poliittista tilaa että osana yksittäisen kansalaisen arkielämää. Toimeentulotukea koskevissa poliittisissa päätöksissä heijastuvat pitkälti kulloistakin yhteiskunnallista kehitystä määrittävät tavoitteet, arvot ja periaatteet. Vallitseva yhteiskunnallisen toiminnan eetos muokkaa myös toimeentulotukilainsäädäntöä. Toimeentulotuki on myös yksilölle erittäin tärkeä, koska kysymyksessä on subjektiivisena oikeutena turvattu viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on muiden turvaverkkojen pettäessä turvata jokaiselle oikeus ihmisarvoiseen elämään (Ahola & Hiilamo 2013, 11). Käytännössä tämä perustuslain 19.1§:ssä turvattu oikeus vähimmäisturvaan ei kuitenkaan kaikkien kohdalla välttämättä aina toteudu. Kuten Susan Kuivalainen on tutkimuksissaan (2010; 2007) osoittanut, kaikki eivät hae toimeentulotukea, vaikka olisivat siihen oikeutettuja. Myös toimeentulotukijärjestelmä saattaa Anne Määtän (2012) mukaan joissakin tilanteissa jättää tukea tarvitsevat järjestelmän ulkopuolelle. Pahimmillaan voi käydä niin kuin Tuomo Laihiala (2018) ja Maria Ohisalo (2017) ovat leipäjonoja tutkiessaan havainnollistaneet. Asiakas joutuu virallisen avun puuttumisen tai pienuuden takia turvautumaan hyväntekeväisyyteen perustuvaan ruoka-apuun.

Toimeentulotuen viimesijaisuuden tarkoituksena on varmistaa sekä omalla työllään toimeen tuleminen vaatimus että yhteiskunnallisen yhteisvastuun periaate (Karjalainen, Hiilamo & Raivio 2003, 9). Toimeentulotukinormiston säätämisen yhteydessä määritelty toimeentulotuen määrä kuvastaa myös kulloinkin sopivaksi arvioitua köyhien vähimmäiskulutuksen tasoa (Saraviita 2005, 23; Karjalainen 1998a, 31 - 32) eli niitä välttämättömiä perushyödykkeitä, jotka yhteiskunnan tulisi taata myös huono-osaisimmille jäsenilleen

(Kangas, Niemelä & Varjonen 2013a, 42; Ritakallio 2007, 126). Samalla toimeentulotukilainsäädäntö määrittää virallisen, viranomaisten vahvistaman köyhyysrajan (Kuivalainen, Airio, Hiilamo & Niemelä 2005, 79).

Toimeentulotuki turvaa ihmisille tietyn vähimmäisturvan tason, mutta samalla sillä on myös toinen tehtävä. Toimeentulotukinormisto nimittäin myös integroi asiakkaita yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. Toimeentulotuella on siten paitsi materiaallinen myös ei-materiaallinen tehtävä. Integraation tarkoituksena on aktivoivin, kannustavin ja kuntouttavien toimenpitein aikaansaada muutos asiakkaissa, jotta he pystyisivät omaehtoiseen hyvinvoinnin tuottamiseen ja käyttäytymään normien ja yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen elämäntapojen mukaisesti. Vaikka tämä ei-materiaallinen puoli ilmenee joissakin toimeentulotukinormeissa avoimesti, toisissa se on pyritty piilottamaan (Kuivalainen 2013, 25; Kuivalainen & Saikku 2013, 156). Esimerkiksi puheissa osallistavasta sosiaaliturvasta (ks. esim. STM 2015: 20, 6; Parpo 2013; Risikko 2013a; 2013b) korostetaan jokaisen työikäisen ja –kykyisen oikeutta osallistua yhteiskunnan toimintaan omien kykyjensä mukaan. Tosiasiassa kyse on kuitenkin toimeentulotuen saamisen vastikkeena tehtävästä palkattomasta työstä. Osallistavan sosiaaliturvan kannattajat korostavat tavoitteena olevaa työikäisen väestön osallisuuden ja työllistymisedellytysten edistämistä sekä syrjäytymisen ehkäisemistä. Vastustavissa ja kriittisissä kannanotoissa pelätään puolestaan osallistavaan sosiaaliturvaan sisältyvien toimenpiteiden alentavan kynnystä loukata yksityisyyttä ja toteuttaa kontrollia (Julkunen 2013; Karjalainen 2011).

Toimeentulotukinormiston sekä materiaallinen että ei-materiaallinen puoli konkretisoituvat toimeentulotukilain 1.1§:ssä säädetyssä toimeentulotuen kaksinapaisessa tehtävässä yhtäältä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaajana ja toisaalta itsenäiseen selviytymiseen kannustajana ja aktivoijana. Jotta voitaisiin taata sekä toimeentulotuen käyttö vain viimesijaisena sosiaaliturvan muotona että lainsäädännössä toimeentulotukiasiakkaille määrättyjen kannustin- ja aktivointivelvollisuuksien täyttyminen, on jonkinasteinen toimeentulotukiasiakkaiden kontrolli ja yksityisyyteen puuttuminen välttämätöntä. Kontrolli ja yksityisyys ovat kuitenkin niin perustavanlaatuisia kysymyksiä, ettei niitä voida jättää vain viranomaisten ratkaistavaksi ja tulkittavaksi (Sunes-

son 2002, 68). Raamien asettaminen viranomaisten kontrollitoiminnalle kuuluu poliittisten päätöksentekijöiden tehtäviin. Se, minkälaista toimeentulotukiasiakkaiden kontrolli on, riippuu erityisesti poliittisen kontekstin antamista mahdollisuuksista. Kontrollin laajuus ja yksityiskohtaisuus riippuvat muun muassa siitä, mikä merkitys ja painoarvo sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa annetaan toimeentulotukiasiakkaiden yksityisyydelle (Heinonen 1999, 25; Young 1999, 196). Näin ollen kontrollissa ja yksityisyydessä on kyse poliittisille päätöksentekijöille kuuluvasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja sosiaalipoliittisesta arvovalinnasta, jossa punnitaan, millaisia seikkoja yhteiskunnassa halutaan ja mitä asioita pidetään tärkeinä niin yksilön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta (Loukola 2014, 74).

Yleensä on katsottu, että toimeentulotukiasiakkaan kontrolloinnin ja yksityisyyden merkitystä sekä painoarvoa pohdittaessa keskiössä on oltava toimeentulotukiasiakkaan integriteetin kunnioittaminen ja itsemääräämisoikeuden loukkaamattomuus. Integriteetti merkitsee asiakkaan ihmisarvon, kulttuuritaustan, persoonallisuuden ja yksityisyyden kunnioittamista (Tuori & Kotkas 2016, 200 - 203). Itsemääräämisoikeus puolestaan tarkoittaa asiakkaan vapautta ja toimivaltaa tehdä itse ilman ulkopuolisten puuttumista omaa elämää sekä yhteiskunnallisia ja moraalisia kannanottoja koskevia valintoja siten, ettei näillä valinnoilla loukata muiden yhtäläistä oikeutta itsemääräämiseen. Koska itsemääräämisoikeus on perustavaa laatua oleva perus- ja ihmisoikeus, sen rajoittamisen tulee aina perustua lakiin. Tällöinkin rajoittamisessa on huomioitava yhteiskunnan eettiset arvot ja moraaliperiaatteet. (Shardlow 2009, 42; Pahlman 2003, 182 - 183.)

Itsemääräämisoikeus liittyy yksityisyyteen (Pahlman 2003, 183). Yksityisyydellä on pitkä historia. Jo antiikin Kreikassa vallitsi yksityisen ja julkisen erottelu (Habermas 2004, 23; Elshain 1981, 12). Länsimaisen humanismin eettiset ja moraaliset perinteet pitävät puolestaan yksityisyyttä yleisesti hyväksyttynä inhimillisenä arvona, joka on olennainen osa huono-osaisten huolenpitoa ja välittämistä (Raunio 2003, 160). Ajatus yksityisyydestä liittyy lisäksi 1700-luvun yksilönvapautta, yksilöllisyyttä ja yksilön oikeuksia korostavaan klassisen liberalismiin ajatteluun ja on vielä nykyisinkin tärkeä osa länsimaista henkilökohtaisen vapauden käsitettä (Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012, 27; Raban 2012, 1251 - 1252; Roessler 2006, 697 - 698).

Toimeentulotukiasiakkaan näkökulmasta yksityisyys merkitsee asiakkaan oikeuksien turvaamista sekä toisten yksilöiden aiheettomilta oikeudenloukkauksilta että julkisen vallan liialliselta vallankäytöltä (Saarenpää 1997, 271). Tämän periaatteen mukaan toimeentulotukiasiakkaalla on oltava mahdollisuus kontrolloida yksityisyyden aluettaan ja päättää, miten, millä edellytyksillä, minkä vuoksi ja milloin hän sallii sosiaaliviranomaisen tulla yksityisyyden alueelleen (Gavison 1980, 433). Kun yksityisyys toteutuu, sellaiset asiakkaan arkaluontoiset asiat, jotka ovat sosiaaliviranomaisten valvonnan ulkopuolella, pysyvät asiakkaan tietona, ellei hän itse halua päättää toisin (Inness 1996, 69; Holmes 1995, 18).

Käsitteellisesti tutkimukseni rakentuu yksityisyyden, kontrollin, asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden ympärille. Näen yksityisyyden ennen kaikkea asiakastiedon käsittelyyn liittyvänä oikeutena ja asiakaslähtöisyyden toteuttamisen komponenttina. Kontrollia käsittelen sekä asiakaslähtöisyyttä ilmentävänä tuottavan vallan ulottuvuutena että repressiivista valtaa painottavana asiakkaan valintoja ja toimintaa rajoittavana ja määrävänä ja asiakkaalle velvollisuuksia asettavana tekijänä. Sekä yksityisyyden että kontrollin taustalla vaikuttaa pyrkimys oikeudenmukaisuuteen. Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet on pyrittävä saamaan hyväksyttävään tasapainoon niin yksittäisen asiakkaan kuin yhteiskunnankin kannalta katsottuna.

Valvonnan ja yksityisyyden välinen ristiriitainen ja jännitteinen suhde on hyvä esimerkki siitä, että yhteiskuntatieteen tärkein tehtävä on yksilön ja yhteiskunnan välisen suhteen tutkiminen. Yhteiskuntapolitiikkaan kuuluu julkisten ja yksityisten intressien vertaileminen ja suhteuttaminen toisiinsa, kuten Joachim Israel (1972, 67) määritteli jo 1970-luvun alussa. Yksi keskeisimmistä yhteiskuntapolitiikan ideologisista erimielisyyksistä on aina koskenut ja koskee edelleen yksilön oikeuksien ja julkisen viranomaisen välistä konfliktia, laajemmassa mielessä julkisen vallan ja yhteisöihin perustuvan sosiaalisen elämän vastakkainasettelua (Taylor-Gooby 2012, 31; Sipilä 1996, 22). Sosiaalipolitiikassa tämä ideologinen kiista on Mikko Mäntysaaren (2016, 79) luonnehtimalla tavalla 1800-luvulta lähtien täsmentynyt kysymykseen yksilön ja yhteiskunnan välisestä vastuunjaosta. Missä määrin yksilö on vastuussa itsestään ja missä määrin se on yhteiskunnan vastuulla?

Sosiaalipolitiikkaa on läpi sen pitkän historian leimannut tietynasteinen konfliktuaalisuus. Sosiaalipolitiikkaa on katsottu eri näkökulmista ja sillä on nähty olevan erilaisia funktioita. Sosiaalipolitiikan yhteiskunnalliset funktiot ja näkökulmat ovat pitkälti vaihdelleet sen mukaan, onko painotettu sosiaaliturvaetuuden saajan huonon aseman selittäjänä tekijänä saajan persoonallisuuden piirteitä vai yhteiskunnallisia tekijöitä (ks. esim. Jyrkilä 1965; 1963; Salo 1981; 1962; Inghe 1960). Riippuen siitä, miten toimeentulotukiasiakkaaseen, asiakkaan ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen suhtaudutaan, vaikuttaa siihen, millaisen ihmiskuvan varaan yhteiskunta tahdotaan rakentaa ja miten yksilöitä halutaan toimeentulotukiasiakkaina kohdeltavan ja kohdattavan. Sosiaalipolitiikan harjoittamisessa painottuvat joko humaani näkökulma yksilön oikeuksien, auttamisen ja hyvinvoinnin turvaamisesta tai järjestelmäkeskeinen näkökulma kontrollista, tehokkuudesta ja kannustavuudesta (Kananen 2017b, 177 – 178; Van Oorschot 2006, 37; Van Oorschot & Halman 2000, 20 - 23).

Myös 2000-luvulla sosiaalipolitiikan perusteluissa on korostunut nämä kaksi keskenään ristiriidassa olevaa funktiota. Perusteluissa painottuvat yhtäältä asiakkaan oikeuksia ja hyvää kohtelua sekä riittävää sosiaaliturvaa korostavana diskurssina asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttaminen ja toisaalta moralisoivana ja työtä korostavana keskusteluna yksilön vastuun ja velvollisuuksien sekä sosiaaliviranomaisen kontrollin ja vallan lisääminen.

Toimeentulotukiasiakas on työhön perustuvan riippuvuuden sijasta taloudellisesti riippuvainen julkisen vallan myöntämästä toimeentulotuesta. Tämän taloudellisen riippuvuuden on moralisoivassa keskustelussa epäilty voivan muuttua käytöksellisen riippuvuuden ongelmaksi. Koska toimeentulotuki (ainakin periaatteessa) takaa viime kädessä jokaiselle taloudellisen turvaverkon, huonompiosaisen pelätään hankkiutuvan toimeentulotukiasiakkaaksi ilman, että hän edes yrittäisi elättää itsensä työtä tekemällä. Koska tämäntyyppinen sosiaaliturvariippuvuus on vapaaehtoista, se synnyttää moraalisen uhan. Se uhkaa työnteon asemaa ensisijaisena taloudellisen hyvinvoinnin tuottajana. (ks. keskustelusta esim. Schmitz & Goodin 1998, 120 – 122; Dean & Taylor-Gooby 1992, 45.)

Raija Julkusen mukaan moraalisen uhan hallitsemiseksi tarvitaan käytännössä aina valvontaa ja tarkkailua. Tarvitaan sosiaalityöntekijöitä määrittämään, kuka on todella toimeentulotuen tarpeessa ja kuka hakee tukea vain omavalintaisen laiskuuden tähden. Kun toimeentulotukiasiakkaaseen sijoitetaan yhteisiä verovaroja, toimeentulotuen maksamisella pitää pystyä integroimaan syrjäytynyt asiakas takaisin yhteiskuntaan ja tällä tavalla purkamaan hänen sosiaaliturvariippuvuutensa. (Julkunen 2001, 169.) Yhteiskunnan moraaliseen järjestykseen keskeisesti kuuluvan työetiikan ylläpitämiseksi on hyväksyttävää auttaa toimeentulotukiasiakas takaisin yhteiskuntaan, jos asiakas vastavuoroisesti antaa oman panoksensa yhteisön hyvinvointiin työtä tekemällä (Jordan 2001, 529 – 530). Työnteolla asiakkaan on mahdollista todistaa arvonsa ja löytää yhteinen identiteetti vastuullisena yhteisön jäsenenä. Ne jotka eivät halua omaksua vastuullisen, työtätekevän kansalaisen identiteettiä, eivät ansaitse yhteiskunnan tukea eivätkä kanssaihminen arvostusta. He eivät myöskään voi saada moraalisen yhteisön jäsenyyttä. Tällä tavalla kansalaisuus tulee käyttäytymisestä ehdolliseksi. (Etzioni 2010, 270; Rose 2010, 335.) Kun sosiaalinen yhtenäisyys ja täysi kansalaisuus on mahdollista saavuttaa ainoastaan palkkatyön ja siihen liitettyjen sosiaalisten oikeuksien kautta, ansiotyöstä muodostuu Pauli Kettusen (2008, 156 – 157) korostamalla tavalla enemmän moraalinen velvollisuus kuin oikeus.

Moralisoivan ja työntekoa korostavan diskurssin lisäksi on painotettu asiakaslähtöisyyden merkitystä. Toimeentulotukiprosessissa on haluttu noudattaa sosiaalityön humaaneja ja eettisiä periaatteita korostaen sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Näiden periaatteiden mukaan toimeentulotukiasiakkaat tulisi aina kohdata asiakkaan ihmisarvoa, ihmisoikeuksia ja itsemääräämistä kunnioittamalla sekä osallisuutta ja kokonaisvaltaista huomioonottamista edistämällä (Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet 2017). Tällöin lähtökohtana toimeentulotuesta ja siihen liittyvistä kannustimista päätettäessä on ensisijaisesti asiakkaan tarve, hänen mielipiteidensä ja toivomustensa kuunteleminen ja voimavarojen vahvistaminen sekä yksityisyyden ja luottamuksellisuuden vaaliminen (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti 2010, 46). Toimeentulotukiasiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden käytännön kokemukset eivät kuitenkaan usein tue asiakaslähtöisestä toimeentulotukityöstä. Ne päinvastoin osoittavat, että monessa tilanteessa toimeentulotukijärjestelmä korostaa aidon kohtaamisen ja asiakkaan huolenpidon sijasta asiakkaan velvollisuuksia, kontrollointia ja vastuuttamista. (Närhi, Kokkonen & Matthies

2014, 236 – 240; Saarinen, Blomberg & Kroll 2012, 404 – 405; Hirvilammi & Laatu 2008, 31.)

Hahmottelen tutkimuksen teoriaosassa erilaisia teoriaperinteitä. Luokittelen niitä itse ja ehkä jopa omavaltaisesti. Eri teorat tarkastelevat ja tulkitsevat toimeentulokiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia toisistaan poikkeavista näkökulmista. Teorian, ideologian ja kansanedustajan puheen välinen suhde ei ole täysin yksiselitteinen. Teoria on perinteisesti määritelty joukoksi kuvauksia, jotka systematisoivat jotakin ilmiötä koskevat empiriset säännönmukaisuudet (Niiniluoto 1980, 193). Teoria rakentaa ilmiöstä ideaalimallin, jota ei kuitenkaan välttämättä pyritä soveltamaan suoraan käytäntöön. Sen sijaan ideologiat pyrkivät usein jopa eksplisiittisesti myös sovellettavuuteen. Terry Eagletonin (1991, 1 - 32) mukaan ideologiat ovat normatiivisia konstruktioita, jotka ohjaavat yhteiskuntaa koskevia pyrkimyksiä intressien ohella. Teoriat vaikuttavat ideologioihin, koska ideologioita perustellaan teorioiden avulla. Kansanedustajan valtiopäivillä esittämät kannanotot puolestaan ovat poliittista vallankäyttöä ja vaikuttamista. Heikki Paloheimoa ja Matti Wibergia (2012) mukailen edustajalla on tavoitteita, joita hän pyrkii valtiopäivätoimintaan osallistumalla edistämään. Saadakseen muut kansanedustajat oman kantansa taakse, puhe voi sisältää niin intressejä ja edustajan subjektiivisia käsityksiä, kokemuksia ja tietoja kuin teoreettisia aineksia ja ideologisia näkökulmia. Samoin siitä voi heijastua edustajan hallitus- tai oppositioasemassa oleminen. Tältä pohjalta olen valinnut tutkimuksen teoriaosuuteen kolme lähestymistapaa, joita kutsun *institutionalistiseksi*, *kriittiseksi* ja *uusliberalistiseksi* teoriaksi. Näiden kolmen teorian muodostamaa tarkastelukehikkoa käytän valtiopäiväasiakirjojen käsittelyn perusteena. Ne toimivat näkökulmina, joita vasten tarkastelen ja vertaan valtiopäiväasiakirjoista ilmeneviä kansanedustajien kannanottoja toimeentulokiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista.

Institutionalismilla tarkoitan varsin hajanaista joukkoa lähestymistapoja, jotka ovat hakeet selitystä yksilön oikeuksien turvaamiselle ja kehittymiselle instituutioiden, lähinnä hyvinvointivaltion kehyksestä. Teoria painottaa, että yksilön käyttäytymistä ja asemaa sekä oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevät ja määrittelevät ensisijaisesti hyvinvointivaltion yhteiskunnalliset ja poliittiset valtarakenteet sekä sosiaalipoliittinen malli. Myös

toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen ja kontrollointiin vaikuttavat poliittisen voima-suhteiden muovaama hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne ja sen kattava sosiaaliturvalainsäädäntö sekä sosiaalisten ongelmien kollektiivinen vastuu. Lähestymispäädustaa muun muassa T. H. Marshallin *Citizenship and Social Class* (1992 [1949]).

Institutionalismista erottuu näkökulma, jota yleisesti kutsutaan kriittiseksi teoriaksi. Sen kehittämät teoreettiset mittapuut lähestyvät institutionalismin korostamaa hyvinvointivaltiota ongelmakeskeisesti. Hyvinvointivaltio nähdään liian kontrolloivana, holhoavana ja byrokraattisena toimijana, joka tarpeettomasti tukahduttaa toimeentulotukiasiakkaan itsemääräämisoikeutta, osallisuutta, yksityisyyttä ja omaehtoista toimintaa. Äärimmilleen vietyinä kriittisen näkökulman tavoitteena on purkaa koko hyvinvointivaltio ja rakentaa tilalle kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden oman toiminnan varaan rakentuva järjestelmä, joka perustuu yhteisymmärrykseen, humanisuuteen, solidaarisuuteen ja rationaalisuuteen. Toimeentulotukityön ideaali korostaa hyvinvointivaltion sijasta emansipaatiota, kommunikatiivista toimintaa ja yhteisöllisyyttä. Asiakkaan itsemääräämistä, osallisuutta, vapautumista, valtaistumista ja voimaantumista vahvistetaan asiakkaan arvokkuutta, erilaisuutta, ainutlaatuisuutta sekä ihmisarvoa kunnioittaen. Suuntausta edustaa esimerkiksi Jürgen Habermasin *Kommunikatiivisen toiminnan teoria/Theorie des kommunikativen Handels* (1981).

Kolmantena teorialähtökohtana tarkastelen uusliberalismia. Uusliberalismia ei tule samaistaa konservatismiin. Yhteistä näille molemmille teoriasuuntauksille on valtion rajoitetun roolin sekä yksilön omavastuisuuden ja valinnanvapauden painottaminen. Eroja teorioiden välillä on löydettävissä lähinnä arvoista ja moralismista. Konservatismi korostaa ydinperhettä, uskontoa ja muita perinteisiä arvoja. (Raunio 1995, 221.) Konservatismille on tärkeää sosiaalipolitiikan kasvatuksellinen tehtävä. Ankean tilanteensa itse aikaansaaneita toimeentulotukiasiakkaita tulee holhota ja ohjata ottamaan vastuu elämästään. (Smolander 2000, 315.) Tällä toimeentulotukityön roolilla perustellaan Mikko Mäntysaaren kuvailema (2006, 116 – 118) vanhakantainen, sotia edeltäneeltä ajalta peräisin oleva moralisoiva kontrolli. Sen sijaan nykyajan uusliberalistisessa kurin ja järjestyksen ylläpitämisessä heijastuu Mäntysaaren (2006, 118) mukaan ainakin jossakin määrin välinpitä-

mätön oman onneen jättäminen. Jokainen on oman onnensa seppä. Ihminen pärjää, kunhan vain yrittää tarpeeksi. (Jokinen 2008, 131.) Uusliberalismille on tyypillistä suvaitsevaisuus, monikulttuurisuus ja muut liberaalit arvot. Uusliberalismi on myös konservatismia markkinaorientoituneempi ajattelutapa. Sillä on vahva usko markkinatalouden toimintaperiaatteiden hyödyllisyyteen talouselämän lisäksi kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. (Raunio 1995, 221.)

Uusliberalismi pitää hyvinvointivaltion verovaroin rahoitettuja sosiaalipoliittisia toimenpiteitä veronmaksajien varoja tuhlaavana ja vapautta rajoittavana byrokrationa. Sen ideaalimallissa hyvinvointivaltio on muuttunut minimivaltioksi, jossa yksilöt, hyväntekeväisyys ja markkinat kantavat päävastuun hyvinvoinnin tuottamisesta. Julkisen vallan vastuulla on taata pelkkä sosiaalinen vähimmäisturva. Se annetaan tiukan tarveharkinnan ja kontrolloinnin perusteella vain sitä välttämättä tarvitsevalle. Moraalin tärkeyttä korostaessaan keskiössä ovat asiakkaan vastuuttaminen ja aktivointi pakkoa, velvollisuuksia ja sanktioita käyttäen. Ajattelutapaa edustaa muun muassa Friedrich A. Hayekin Tie orjuuteen/ *The Road to Serfdom* (1944).

Viimesijaisen toimeentuloturvan saajan oikeuksista ja asemasta on tehty lukuisia empirisiä tutkimuksia. Tutkimuksissa on kuvattu ja havainnoitu käytännön tasolla toimeentulotukiasiakkaiden tai sosiaalityöntekijöiden käsityksiä ja toimintatapoja taikka näiden kahden välistä vuorovaikutusta toimeentulotukiasiakkaita sosiaalitoimistossa taloudellisesti avustettaessa. Oman tutkimukseni aihepiirin kannalta erityisen kiinnostava on Mikko Mäntysaaren väitöskirja (1991). Tutkimuksessa Mäntysaari on tarkastellut, millaisia sosiaalisen kontrollin muotoja sosiaalitoimistojen yksilökohtaiseen ja tarpeenmukaiseen taloudelliseen avustamiseen kytkeytyvässä sosiaalityöntekijöiden työssä esiintyy. Anna Metteri on väitöskirjassaan (2012) analysoinut suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaaliturvalupausta ja sen pettämistä kohtuuttomiksi koettujen tilanteiden valossa sekä sosiaalityön ammatillista paikkaa hyvinvointivaltion murroksessa. Outi Cavén on tutkinut väitöskirjassaan (1999) byrokration merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Varsinkin viime vuosisadan puolessa välissä tehtiin laaja-alaisia sosiaalitoimistojen asiakaskunnan rakennetta koskevia sosiaalihuollon tutkimuksia. Esimerkiksi Faina Jyrkilän (1965) ja Reino Salon (1962) laajoissa sosiaalihuollon asiakkaita koskevissa teoksissa tarkasteltiin monipuolisesti ja -ulotteisesti, miksi jotkut ihmiset joutuivat turvautumaan sosiaalitoimistojen apuun ja miten nämä ihmiset voitiin mahdollisesti palauttaa oma-aloitteisiksi ja yhteiskuntaan integroiduiksi.

Tutkimukseni aihepiiriin liittyvät aktivoituminen, aktivointi ja aktiivinen sosiaalipolitiikka ovat olleet tällä vuosikymmenellä eräs sosiaalipolitiikan ajankohtaisimmista tutkimusaiheista. Esimerkiksi Elsa Keskitalo on väitöskirjassaan (2008) tutkinut kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lakiuudistuksen toteutumista kuntien ja katutasen byrokraatiaorganisaatioiden näkökulmasta. Leena Björklund on käsitellyt väitöstutkimuksessaan (2008b) kannustamisen ideaa suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Tuija Kotiranta on väitöskirjassaan (2008) tarkastellut aktivointia työttömien ihmisten näkökulmasta.

Sosiaalipolitiikkaa on tutkittu myös analysoimalla puolueiden asennoitumista sosiaaliturvaa koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi Olli Kangas on lisensiaattityössään (1986) selvittänyt neljän suurimman puolueen kannanottoja hyvinvointivaltion kehittämiseen niiden vaali- ja sosiaalipoliittisia ohjelmia tarkastelemalla. Heikki Ervasti on tutkinut väitöskirjassaan (1996) neljän suurimman puolueen suhtautumista palvelujärjestelmän kehitykseen niiden eduskunnan sosiaali- ja lakiasiainvaliokunnissa käsiteltyjen päivähoidon aloitteiden valossa. Mikael Nygård on analysoinut väitöskirjassaan (2003) hyvinvointi-ideologian muuttumista Kokoomuksen, Keskustan, SDP:n ja Vasemmistoliiton 1990-luvun sosiaalipolitiikkaa ja hyvinvointivaltiota koskevissa kannanotoissa.

Vaikka puolueiden toimintaa viimesijaista toimeentuloturva koskevissa kysymyksissä on tutkittu usealta eri tasolta, vähemmälle huomiolle tutkimuksissa on jäänyt toimeentulotuen toimintaperiaatteita koskeva valtiopäiväkeskustelu ja lainsäädäntötoiminta. Olen valinnut tämän, puolueiden tosiasiallisen käyttäytymisen väitöstutkimukseni viitekehyyksi. Tutkimukseni käsittelee valtiopäivillä toteutunutta poliittista päätöksentekoa, jonka yhteydessä kansanedustajat ovat esittäneet näkemyksiään toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Päähuomio on kahden eri poliittisen prosessin –

toimeentulotukilain (1412/1997) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain (812/2000) – yhteydessä käydyssä poliittisessa keskustelussa ja syntyneissä asiakirja-aineistoissa.

Valtakunnallinen poliittinen päätöksenteko on pitkälti puoluepolitiikkaa. Puolueet ovat kanavia, joiden kautta eri toimijoiden poliittiset näkemykset välittyvät poliittiseen päätöksentekoon (Wiberg 2008, 163). Lähtökohtanani on, että puoluepoliittista kenttää voidaan edelleen kuvata oikeisto-vasemmisto-ulottuvuudella. Tämä jaottelu on edelleen osuva, sillä tarkasteluni kohteena on yksilöllisten ja yhteisöllisten tendenssien välinen poliittinen rajanveto (ks. esim. Grönlund & Westinen 2012; Paloheimo 2009).

Vasemmisto-oikeisto -akselin avulla on perinteisesti kuvattu poliittisia kantoja ja puolueiden suuntautumista (Paloheimo 2008, 56; Paloheimo & Raunio 2008, 12). Sitä voidaan syystä arvostella. On jopa väitetty, ettei se lainkaan enää nykyisellään päde (Sundberg 2012, 125). Onkin totta, että kaikkia puolueita voi olla hankala sijoittaa akselille. Karkeasti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että jonkinlainen oikeisto-vasemmisto -akseli vallitsee suomalaisessa politiikassa edelleen (Paloheimo 2009, 19 – 20). Yhä edelleen on selvästi erotettavissa vasemmistoa edustavat (perinteiset työväenpuolueet) puolueet, joista tärkeimmät ovat Vasemmistoliitto ja Sosiaalidemokraattinen Puolue. Oikeiston vahvimpana puolueena voidaan pitää Kokoomusta, mutta nk. ”porvarillisiin”, siis oikeastaan oikeistolaisiin puolueisiin on yleensä laskettu Keskusta, Ruotsalainen Kansanpuolue, Perussuomalaiset ja Kristillisdemokraatit. (Westinen 2015.)

Vasemmisto-oikeisto –akselille vaikeimmin sijoittuu Vihreät. Vihreiden agendalla korostuvat erityisesti ympäristökysymykset sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja moraalisesti kestävä yhteiskunnan rakentaminen. Vihreille on ominaista myös vahva sosiaaliliberaali suhtautuminen arvokysymyksiin ja talous- ja sosiaalipolitiikassa usein varsin vasemmistolaiset näkemykset. (Westinen & Kestilä-Kekkonen 2015, 106 – 108; Haavisto & Kiljunen 2013, 35; Grönlund & Westinen 2012, 162 – 177.) Myös Perussuomalaisten sijoittamisessa poliittiselle kartalle on vaikeaa, koska se on halunnutkin identifioitua nimenomaan ”uutena” puolueena. Perussuomalaiset on kuvattu neopopulistiselle hyvinvointinationalismille pohjautuvaksi maahanmuuttokriittiseksi puolueeksi (Pyrhönen 2015).

Puolueessa yhdistyy maahanmuuton kritisoimisen lisäksi yhtäältä pragmaattisuus, yrittäjähenkisyys ja työväenluokkaisuus ja toisaalta monet oikeiston arvokonservatiiviset ajatukset (Rahkonen 2011, 430). Keskustan asemoimisessa vasemmisto-oikeisto –akselille on omat haasteensa. Sille on ollut tyypillistä korostaa yrittäjyyttä ja yksilöiden vastuullisuutta sekä painottaa alueellisen tasa-arvon nimissä syrjäseutujen aseman turvaamista. Lisäksi Keskustalle on ollut tärkeää hyvinvointivaltion puolustaminen ja perusturvasta huolehtiminen sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden toteutuminen. (Haavisto & Kiljunen 2013, 29; Westinen 2012, 209; Kääriäinen 1989, 118 - 122.)

Vaikka oikeisto-vasemmisto-akseli on edelleen yksi merkittävimmistä poliittisista jakolinjoista selittävästä tekijöistä, selväpiirteisellä oikeisto-vasemmisto-ulottuvuudella ei kuitenkaan voi selittää tyhjentävästi nykyistä puoluekenttää. Näin ollen luokitukseen ei pidä suhtautua liian kategorisesti.

Koska tutkimuskohteenani ovat valtiopäivillä esitetyt toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat kannanotot, liittyä tutkimus niihin viimesijaisen toimeentuloturvan periaatteisiin, joiden kautta hyvinvointivaltio täyttää lupauksensa sosiaaliturvasta ja huolenpidosta. Hyvinvointivaltion kontekstiin ja piirteisiin kytkeytyvänä tarkasteluna tutkimus sijoittuu sosiaalipoliittisella tutkimuskentällä sosiaalihalinnolliselle osa-alueelle. Näkökulmana on lainsäädäntöprosessi. Sosiaalipoliittikka ja sosiaalioikeus limittyvät toisiinsa, sillä sosiaalioikeuden käsitteen määrittäminen on perinteisesti kytkeytyä sosiaalipoliittikkaan. Armas Nieminen totesi jo 1950-luvulla, että käytännön sosiaalipoliittikka on luonut toteuttamisen välikappaleekseen laajan sosiaalioikeudellisen oikeussäännösten (Nieminen 1955, 176). Sosiaalioikeuden käsitteen on sanottu sisältävän kaikki ne normistot, jotka ovat syntyneet sosiaalipoliittisen toiminnan tuloksena (Kairinen 1979, 2; 1977, 21). Toimeentulotukiasiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia analysoitaessa sosiaalipoliittikka on toimeentulotuen myöntämisenä ymmärrettyä toimintaa, jolla on lainsäädännöllinen perusta. Poliittisen päätöksenteon tuloksena on syntynyt toimeentulotuen myöntämistä koskeva oikeusnormisto, jolla turvataan perustuslaissa jokaiselle taattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Viimesijaista sosiaaliturvaa koskevan poliittisen prosessin ollessa tutkimuskohteena pitää ottaa huomioon myös sosiaalilainsäädännön kytkeytyminen yhteiskunnan laajempiin poliittisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. Sosiaalilainsäädännön ainoana funktiona ei ole vain turvan antaminen heikoimmassa asemassa oleville ihmisille vaan myös palvella yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta tärkeinä pidettyjä päämääriä, periaatteita ja intressejä. (ks. esim. Piven & Cloward 1993, 409; 1977, 339 - 343.) Yhteiskunnan taloudellinen ja poliittinen ympäristö ja siinä vallitsevat jännitteet ja ristiriitaisuudet vaikuttavat sosiaalilainsäädännön muotoutumiseen. Lainsäädännössä painottuvat joko humanit tai kontrolloivat aspektit. (Kokkonen 2016, 71 – 76.) Tutkimusajankohdan olosuhteisiin vaikuttivat yhtäältä 1990-luvun taloudellisen laman ja vuoden 2008 finanssikriisin seuraukset, koska niin julkinen talous kuin koko kansantalous olivat epätasapainossa. Työttömyys lisääntyi, sosiaalimenot kasvoivat ja verotulot vähenivät, minkä seurauksena alettiin harjoittaa varsin kameralistista talouspolitiikkaa (Tuomala 2010, 6). Julkisen sektorin tiukka menokuri ja valtion menojen supistaminen esitettiin yleensä välttämättömiksi ja vaihtoehdottomiksi toimenpiteiksi. Tämä Pauli Kettusen (2002, 16 - 17) epäpolitisoinniksi nimeämä toiminta kuvattiin kaikkien suomalaisten yhteiseksi eduksi, josta puuttui monet poliittiseen liitetyt mielteet. Toisaalta 1990-luvun lamavuodet olivat myös globalisaation vauhdittumisen ja Suomen EU-jäsenyyden alkamisen aikaa. Talouden ja yhteiskunnan tuottavuuden ja joustavuuden lisäämisen nähtiin olevan välttämätöntä, jotta Suomen kansainvälinen kilpailukyky voitiin varmistaa.

1990-luvun uudenlaiset olot muuttivat niin yhteiskuntaa kuin ihmisten asenteita ja arvoja. Samalla lamasta alkanut ja vuoden 2008 finanssikriisin edelleen vahvistama Paul Piersonin (2001) pysyvän niukkuuden aikakaudeksi kutsuma ajanjakso synnytti otollisen alustan tiukentaa toimeentulotukiasiakkaan leimautumista, toimeentulotuen väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista koskevia näkemyksiä. Poliittisille päätöksentekijöille luotiin paitsi paineita myös mahdollisuuksia muuttaa vanhaa ja säätää uutta sosiaalilainsäädäntöä, joka vastasi paremmin poliitikkojen muuttuneita arvoja, tavoitteita ja näkemyksiä. Poliitikot käyttivät sosiaali oikeudellista sääntelyä keinona ohjata yhteiskunnallista kehitystä enemmän tehokkuutta, kilpailukykyä, talouskasvua ja työllisyyttä kuin sosiaalista oikeudenmukaisuutta, solidaarisuutta ja tasa-arvoa korostavaan suuntaan. Sääntelyä

hyödynnettiin toteuttamaan sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa toimeentulotuelle asetettuja aktiivisuuden, kannustavuuden, vastuuttamisen ja kontrolloitavuuden tavoitteita. Lainsäädäntö puolestaan vaikutti poliitikkojen mahdollisuuksiin toteuttaa omia poliittis-ideologisia tavoitteitaan. Lainsäädäntö asetti sosiaalipolitiikalle sekä sitä määrittävälle ja toteuttavalle päätöksenteolle rajoituksia, jotta yksityisten ihmisten oikeusturva ja oikeusasema voitiin turvata perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimalla tavalla. (Tuori & Kotkas 2016, 8; Paloheimo & Wiberg 2012, 85; 343.)

Tutkin vuosien 1997 ja 2014 välisenä aikana valtiopäivillä muotoutunutta kuvaa toimeentulotukiasiakkaan asemasta, ennen kaikkea toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin välisestä suhteesta. Tutkimustehtävänä on julkisten valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta katsottuna analysoida ja tulkita puolueiden kansanedustajien käsityksiä toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Keskeinen kysymys on, miten ja millä argumenteilla toimeentulotukiasiakkaan yksityisyys ja kontrollointi painottuvat kansanedustajien näkemyksissä? Miten näkemysten eroavaisuudet heijastuvat toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista koskeviin käsityksiin?

Olen valinnut tutkimusaineistoksi vuosien 1997 - 2014 valtiopäiväasiakirjoihin sisältyvät puolueiden kansanedustajien toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevat kannanotot. Valitsemaani aineistoa analysoimalla ja tulkitsemalla on mahdollista saada tietoa käytännön politiikan tekemisestä ja tekijöistä. Eduskunnassa esitetyt kannanotot valottavat kansanedustajien aate- ja arvomaailmaa ilmentäen samalla edustajien välisiä poliittis-ideologisia eroja. Ne siis kertovat, edustavatko kansanedustajan arvot uusliberalistista, institutionaalista, kriittistä tai jotakin muuta aatemaailmaa. Eduskuntaryöskentelyssä joudutaan myös ottamaan huomioon ne poliittiset, taloudelliset ja rakenteelliset reunaehdot, jotka estävät, rajoittavat tai mahdollistavat puolueita toteuttamasta ideologisia ja aatteellisia päämääriään. Puolueen edellytyksiin vaikuttaa harjoitettavaan politiikkaan riippuu ennen kaikkea siitä, onko puolue hallituksessa vai oppositiossa. Hallituspuolueet voivat poliittisen vallankäytön ytimessä ajaa parhaiten omia päämääriään. Mutta toisin kuin oppositiopuolueet, jotka yleensä seuraavat läheisesti äänestäjensä mielialoja, erityisesti koalitionhallituksissa puolueiden on pakko tehdä kompromisseja, mikä

saattaa vaikeuttaa puolueen ideologisen profiilin ylläpitoa. Puolueen ja sen kansanedustajien voi myös olla taktisista syistä perusteltua tai julkisen talouden huonon tilan vuoksi välttämätöntä joissakin tilanteissa luopua ajamasta omia tavoitteitaan. Lisäksi yhteneväisestä aatemaailmasta huolimatta kaikkien puolueen sisällä erilaiset päämääräpainotukset vaihtelevat ainakin jossakin määrin. (ks. esim. Ronnby 1999, 99; Kangas 1986, 34 – 36; Rantala 1982, 220 – 221; 249.)

Tutkimusaineiston analyysimenetelmänä käytän laadullista sisällönanalyysiä. Teorialähtökohdiksi valitseni institutionaalista, kriittistä ja uusliberalistista teoriaa hyödynnän valtiopäiväasiakirjojen käsittelyn perusteena. Ne toimivat näkökulmina, joiden avulla kategorisoimalla ja luokittelemalla analysoin ja tulkiten valtiopäiväasiakirjoista ilmeneviä toimeentulokiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevien kannanottojen sisältöä ja löydän niiden erot ja yhtäläisyydet. Kannanottoja ja teoreettisia lähtökohtia moniulotteisesti tutkimalla saan näkyväksi sen, mitä taustateoriaa puolueiden ja niiden kansanedustajien aate- ja arvomaailma ilmentää. Puolueiden aatteet puolestaan heijastuvat suomalaisen toimeentulotukipolitiikan ja siten myös sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain ideologiseen perustaan.

Tutkimus jakaantuu kahdeksaan lukuun. Toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia ja yksityisyyttä koskeva lainsäädäntö arvoperiaatteineen ilmentää aina oman aikansa arvoja, käsityksiä ja toimintamuotoja historian ollessa läsnä traditiona ja eetosena (Hämäläinen & Niemelä 2014, 82). Koska monilla toimeentulotukeen liittyvistä periaatteista on juurensa kaukana menneisyydessä, taustaksi ja kehikseksi sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain yksityiskohtaiselle analyysille tarkastelen luvussa 2 toimeentulotukiasiakkaan kohtelun ja aseman yleispiirteistä kehitystä agraariyhteiskunnan tilanteesta 1990-luvun lamasta alkaneen ja vuoden 2008 finanssikriisin edelleen vahvistaman julkisen vastuun pienenemisen ja yksilön vastuun lisääntymisen vaiheeseen.

Luvuissa 3 ja 4 hahmotan sen käsitteellisen ja teoreettisen viitekehyksen, jonka puitteissa analysoin ja tulkiten tutkimuksen kohteena olevaa toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaa valtiopäiväkeskustelua ja lainsäädäntötoimintaa. Ensin määrittelen

toimeentulotukiasiakkaan asemaan liittyvät yksityisyyden, kontrollin, asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden käsitteet. Huomio kiinnittyy erityisesti niihin käsitteiden osa-alueisiin ja näkökulmiin, joita eri puolueet ovat poliittisissa puheenvuoroissa korostaneet. Tämän jälkeen luon kriittisestä, institutionaalista ja uusliberalistisesta teoriasta sen perustan, johon eri puolueiden toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevat ideologiset linjaukset pohjautuvat.

Luvuissa 5, 6 ja 7 keskityn tutkimuksen toteutuksen kuvaamiseen ja empiirisen aineiston analysointiin. Esittelen täsmälliset tutkimuskysymykset, joihin tutkimuksella etsin vastauksia. Selostan valtiopäiväasiakirjojen käyttöä poliittisen prosessin analysoinnin ja tulokinnan tutkimusaineistona. Tarkastelen myös laadullisen sisällönanalyysin käyttöä sosiaalipoliittisen tutkimuksen metodologisena lähtökohtana. Tämän jälkeen analysoin kriittisen, institutionaalisen ja uusliberalisen teorian muodostaman teoreettisen viitekehyksen pohjalta tutkimusaineistonani olevia toimeentulotukilakia ja sosiaalihuollon asiakaslakia koskevia valtiopäiväasiakirjoja. Kuvaan näiden lakien valtiopäiväkäsittelyyn liittyviä kansanedustajien käyttämiä puheenvuoroja, joissa on käsitelty toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevaa problematiikkaa. Problematiikan olen liittänyt toimeentulotukiasiakkaan leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä, yhteiskunnan polarisoitumista ja nuorten syrjäytymistä käsitteleviin teemoihin. Aineiston analyysi etenee tätä ongelman kehittelyä heijastaen.

Luvussa 8 kerron tutkimustulokset ja teen tutkimusaineiston havainnoista johtopäätökset. Yhdistän myös tutkimustulokseni yleisempään ja laajempaan katsaukseen yksityisyyden ja kontrollin välisistä jännitteisistä suhteista ja niiden aiheuttamista haasteista ja ongelmista sosiaalipolitiikalle. Lisäksi pohdin perustulomallien ja niiden hyötyjen ja haittojen tutkimista mahdollisena jatkotutkimuksen aiheena. Lopuksi kerron niistä viimesijaisen toimeentuloturvan perinteisten toimintatapojen muutoksista, jotka tutkimuksessani käsiteltyjen aihealueiden lisäksi ovat muuttaneet tai ovat lähivuosien aikoina muuttamassa toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia.

2. VIIMESIJAISEN TOIMEENTULOTURVAN KEHITTYMINEN

Tutkimalla toimeentulokiasiakkaan asemassa ja oikeuksissa tapahtunutta kehitystä voidaan löytää niitä elementtejä, taustatekijöitä ja argumentteja, jotka ainakin osittain ovat vaikuttaneet nykyisen toimeentukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön perustaan ja hyväksyttävyyden argumentointiin.

Viimesijaisen toimeentuloturvan tarve on kautta historian antanut turvan myöntäjälle oikeuden puuttua monin eri tavoin turvansaajien asemaan ja oikeuksiin. Puuttumisen tavat, laajuus ja intensiteetti ovat kuitenkin vaihdelleet eri aikoina voimakkaasti ennen muuta yhteiskunnan muuttuneiden taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten olojen seurauksena. Olen jäsentänyt viimesijaisen toimeentuloturvan historian kolmeen vaiheeseen, jossa kussakin turvansaajan asemaa ja oikeuksia on painotettu ja tulkittu eri tavoin. Vaiheita voidaan karkeasti luonnehtia siten, että 1960-luvulle asti turvansaajaa pidettiin passiivisena hyvinvointipolitiikan kohteena. Sen sijaan 1960-luvun käännekohdan jälkeen tuensaaja alettiin nähdä itsemääräävänä, aktiivisena ja oikeuksia omaavana täysivaltaisena kansalaisena. Viimeisimmässä vaiheessa 1990-luvun lopulta lähtien aktiivisen toimijuuden rinnalla on korostettu turvansaajan vastuuta omasta hyvinvoinnista ja velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan.

2.1. Varhaisin vaihe

Huono-osaisten auttamisen varhaisimmassa vaiheessa huono-osaisten kohtelemiseen kuului eriasteisia ja erimuotoisia avun, yksityisyyden loukkauksen ja kontrollin elementtejä. Kontrollin muodot olivat erilaisia, mutta päämäärät ja kohteet olivat kutakuinkin samat kuin nykyisin. Esiteollisen ajan agraariyhteiskunnassa kontrolloitiin yhteiskunnan huono-osaisia ja syrjäytyneitä. Kontrollin tehtävänä oli erottaa todelliset avuntarvitsijat laiskoista ja yrittämättömistä, koska näin voitiin varmistua köyhäinhoidon menevän vain sitä todella tarvitseville. (Lynch 2011, 242; Anttonen & Sipilä 2011, 25; Sunesson 2002, 55 – 65.)

1800-luvun puoliväliin asti kestäneen maatalousyhteiskunnan aikana köyhistä ja sairaista huolehtiminen oli annettu hyväntekeväisyyden, sukulaisten ja perinteisen talonpoikaisen lähiyhteisön tehtäväksi. Avustettavan asema oli heikko ja alistettu. Hänen yksityisyyttään ja itsemääräämisoikeuttaan ei juurikaan kunnioitettu, ja sosiaalinen kontrolli oli tiukkaa. (Karisto, Takala & Haapola 2006, 227; Van Aerschot 1996, 21, 288.) Kaupungistumis- ja teollistumiskehitys synnytti tarpeen modernille, julkisen vallan säätelemälle sosiaaliselle turvaverkolle. Vuonna 1852 annettiin filantrooppiseen ja patriarkaaliseen ajattelutapaan pohjautuva vaivaishoitoasetus. Siinä yhtäältä avunsaajia kontrolloitiin ja ohjattiin henkilökohtaista vapautta rajoittamalla. Toisaalta jokaisella – myös työkykyisellä - seurakunnan jäsenellä oli laillinen oikeus saada seurakunnalta vaivaishoitoa, jos hän oli hoidon tarpeessa eikä kyennyt hankkimaan elantoaan muulla tavalla. Työkykyisellä avustuksensaajalla oli kuitenkin jo tuolloin tukea saadakseen tehtävä työtä. Liberalismin aatteiden voimistuessa 1800-luvun lopulla asenteet vaivaishoidon saajia kohtaan kiristyivät. Kovenevan ilmapiirin seurauksena säädettiin vuonna 1879 uusi vaivaishoitoasetus, jossa vaivaishoitoa saavien kontrollointi ja velvollisuudet lisääntyivät. Työkykyisillä puuteenalaisilla ei enää ollut oikeutta avustukseen vaan heillä oli velvollisuus elättää itsensä työtä tekemällä. (Tuori & Kotkas 2016, 92 - 94; Karisto ym. 2006, 233 – 234.) Mahdollisimman monesta vaivaishoitoa saavasta piti tulla omillaan toimeentuleva ja palkkatyötä tekevä yhteiskunnan jäsen. Siksi erityisesti oikeisto korosti vaivaishoidon kasvatuksellisia ja kontrolloivia pyrkimyksiä. (Annola 2011, 36.)

1900-luvun alussa kävi kuitenkin ilmeiseksi, ettei vaivaishoitoasetus enää riittänyt köyhäinhoidon lailliseksi perustaksi, sillä köyhäinhoitomenot ja köyhäinhoitoa saavien kansalaisten määrä lisääntyivät päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta. Puolueiden välisten erimielisyyksien takia köyhäinhuitolaki tuli kuitenkin voimaan vasta vuoden 1923 alussa. (Satka 1995, 49; Haatanen 1993, 35, 39; Hellsten 1993b, 196.) Laki merkitsi jonkinlaista edistystä vuoden 1879 vaivaishoitoasetukseen verrattuna. Siinä tunnustettiin jokaisen – myös työkykyisen - avun tarvitsijan oikeus tarpeenmukaiseen huoltoon. Lisäksi laki lievensi jonkin verran henkilökohtaisen itsemääräämisoikeuden rajoituksia. Köyhäinhoito säilytti kuitenkin pääosin residuaaliset piirteensä. (Toikko 2005, 140 – 141; Huhtanen 1994, 99 – 100; Urponen 1994, 179.) Köyhäinapuviranomaisilla säilyivät laajat mahdol-

lisuudet puuttua varsinaista köyhäinhoitoa saavan itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen (Mattila 2011, 65; Virkkunen 2010, 247; 2002, 179). Köyhäinhoidon henki oli edelleen leimaava, tuomitseva ja pakottava. Siinä korostui hallitsevan poliittisen oikeiston ideologian mukainen vahva kasvatuksellinen, perhe- ja työkeskeinen sekä moralisoiva ajattelu. (Satka 1995, 92 – 94; Haatanen 1992, 107.)

Köyhäinhoitolain käytännön vaikutukset jäivät vähäisiksi (Häkkinen & Peltola 2003, 51), sillä köyhäinhoitojärjestelmää ei pidetty yksilön eikä yhteiskunnan kannalta toimivana ratkaisuna. Vanhasta köyhäinhoitomenetelmästä haluttiin siirtyä kohti nykyaikaisempaa, palvelevampaa ja asiakaslähtöisempää ajattelua myös viimesijaisessa toimeentuloturvassa (Suonoja 1992, 700). Pitkällisen valmistelun jälkeen köyhäinhoitolain tilalle säädettiin vuonna 1956 huoltoapulaki. Suurta edistystä laki ei kuitenkaan käytännössä tarkoittanut. Se oli rakenteeltaan ja sisällöltään monilta osin vaivaishoitoasetuksen ja köyhäinhoitolain kaltainen, sillä huoltoavun antamisperiaatteet eivät juurikaan muuttuneet. (Hiilamo, Niemelä, Pykälä, Riihelä & Vanne 2012, 11; Niemelä & Salminen 2006, 11; Hellsten 1993b, 287.)

Vaikka huoltoapulain tavoitteena oli edistää omatoimisuutta ja antaa huoltoapua avunsaajan ihmisarvoa loukkaamatta, avunsaajiin kohdistui tiukka tarveharkinta ja tarkka sosiaalinen kontrolli. Sosiaaliviranomaisten laajalla holhoavalla määräämisvallalla haluttiin varmistua siitä, että huoltoavulla turvattiin vain tarpeenmukaisen elatuksen ja hoidon kattava minimitoimeentulo. (Kempainen 2001, 55; Lappalainen 1999, 54; Suonoja 1992, 417, 700.) Apu oli leimaavaa ja nöyryyttävää. Lisäksi avun saamiseen liittyi rangaistuksenluonteisia piirteitä. Jos elatusvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi saatua huoltoapua ei oltu maksettu takaisin, elatusvelvollinen voitiin tuomita työlaitokseen enintään kahdeksi vuodeksi. (Karisto ym. 2006, 300; Lehtonen 1996, 150.)

2.2. Hyvinvointivaltion rakentamisen kausi

1960-luvun lopulla huoltoavun saajien rankaisevaan, leimaavaan ja alentavaan kohteluun alettiin kiinnittää huomiota. Yhteiskunnan arvomaailma ja moraalikäsitteet muuttuivat moniarvoisempaan ja suvaitsevampaan suuntaan. Myös sosiaalipolitiikkaa ja valtion roolia koskevat asenteet olivat syvässä muutoksessa. (Smolander 2000, 184; Van Aerschot 1996, 223; Urponen 1994, 241.) Kun sosiaalipolitiikassa oli vielä sodan jälkeen painotus enemmän yhteiskunnan edussa kuin yksilön hyvinvoinnin edistämässä, 1960-luvulla sosiaaliset pyrkimykset alkoivat vähitellen voimistua poliittisessa päätöksenteossa. Julkisen vallan interventioihin ei enää ollut hyväksyttyä hakea oikeutetusta vain yhteiskunnan edusta vaan myös yksilön aseman, oikeuksien ja hyvinvoinnin parantaminen tuli ottaa huomioon. (Hellsten 1993b, 429 - 430.)

Huono-osaisten auttamisessa ei yksinomaisesti noudatettu porvarillis-liberaalisen ajattelun ongelmakeskeistä ajattelutapaa ja marginaalisen sosiaalipolitiikan mukaisia selektiivisiä toimintastrategioita. Auttamiseen alkoi tulla piirteitä valtiokeskeisestä ajattelusta ja universaalista sosiaalipolitiikasta. Suomi alkoi asteittain siirtyä marginaalisesta kohti institutionaalista sosiaalipolitiikkaa. Samanaikaisesti syntyi ensimmäisen kerran modernin sosiaalihuollon aikana keskustelua asiakkaan asemasta, oikeuksista ja periaatteellisemmasta itsemääräämisestä. (Jäntti, Kangas & Ritakallio 1996, 37; Ritakallio 1993, 8; Heikkilä 1988, 63.)

1960-luvun sosiaalihuoltoa koskevassa keskustelussa käsiteltiin kriittisesti ennen kaikkea yksilön ja yhteiskunnan intressien välisiä suhteita sekä yksilöön kohdistuvan kontrollin perusteita ja oikeutusta (Hellsten 1993a, 147 – 148; 1993b, 399). Kriittiseen teoriaan pohjautunut rakentava arvostelu kohdistui erityisesti sosiaaliviranomaisille annettuihin laajoihin valtuuksiin puuttua yksilön oikeuksiin ja vapautteen ilman oikeudellisia rajoituksia. Sosiaalihuollon asiakkaiden aseman parantamiseksi vaadittiin yhdenvertaisuuden sekä asiakkaan oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien turvaamista. (ks. esim. Van Aerschot 1996, 223 - 224; Tala 1969, 7 – 8; Eriksson ym. 1967, 186 – 188.) Sosiaalihuollolle tyy-

pillisestä kontrollista ja köyhäinhoidollisesta luonteesta tuli siirtyä inhimilliseen toimintamalliin ja yhdenvertaiseen kansalaisuuteen (Urponen 1994, 241; Jousimaa 1987, 202 – 203).

1960-luvun koko yhteiskuntapolitiikan perusteita ja oikeutusta koskeneella vasemmistovetoisella keskustelulla on nykyhetkeen ulottuva vaikutus. Sen alkuun saattama uudistusaalto merkitsi pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen alkamista. 1960-luvun murroksesta sai alkunsa myös nykyisten sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa turvaavien oikeusperiaatteiden muotoutuminen. Keskustelussa esitetty vallinneiden toimintakäytäntöjen kritiikki yhdessä yhteiskunnallisen muutoksen kanssa synnyttivät puolueiden keskuudessa poikkeuksellisen laajan yksimielisyyden sosiaalipolitiikan uudistamistarpeesta. Suuren poliittisen yksituumaisuuden seurauksena käynnistettiin vanhakantaisten sosiaalihuollon periaatteiden uudistaminen. (Rauhala 2017, 144; 151 – 156; 2001, 308 – 309; 1998, 128 – 129.)

Uudistusohjelman luonnostelu annettiin sosiaalihuollon periaatekomitean tehtäväksi (Virta & Toivola 1993, 19; Suonoja 1992, 483). Komitea korosti yksilön etua sosiaaliturvalainsäädännön ensisijaisena tavoitteena. Yksilökeskeisyyden kanssa ristiriidassa oli sosiaalihuoltoon sisältyvä poikkeuksellisen suuri viranomaisten oikeus valvoa huollettavia. Valvontaoikeutta ei komitean mukaan voitu pitää hyväksyttävänä, koska se vaaransi kansalaisten perusoikeuksia ja vapautta. Tämän vuoksi komitea määritteli sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja asiakaslähtöisen toimeentulotukityön kannalta merkitykselliset luotamuksellisuuden, palveluhenkisyuden, normaalisuuden, valinnanvapauden, ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden edistämisen periaatteet sosiaaliturvapolitiikan yleisiksi toimintaperiaatteiksi. (KM 1971 A 25, 21 - 22, 32 – 45.)

Komitea pyrki sosiaalihuollon yleisten periaatteiden hahmottelemisella muuttamaan huollettavan ja yhteiskunnan välistä suhdetta asiakaslähtöisempään suuntaan. Huollettava ei enää haluttu nähdä moraalisesti epäilyttävänä ihmisenä, joka vain pyrki väärinkäyttämään avustuksia. Entisistä huoltoavun varassa elävistä köyhistä tuli täysivaltaisen kansalaisuuden omaavia sosiaalihuollon asiakkaita. Lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten oli luovuttava huoltoavun asiakkaiden kohtelun alistavista piirteistä ja tunnustaa asiakkaiden

valinnanvapaus ja täysi ihmisarvo. Huollettavien normaalistamisen ja velvollisuuksien korostamisen sijasta tärkeäksi muodostui yhteiskunnan vastuun, avustamisen normaalisuuden ja sosiaalipalvelujen käytön leimaamattomuuden painottaminen. Lähtökohtana huoltoavun saannissa ei enää ollut rankaisevien ja leimaavien kelpoisuusehtojen täyttäminen ja yhteiskuntaan sopeutuminen vaan huoltoavun saajan oikeus saada apua ja tuen räätälöiminen saajan tilanteeseen sopivaksi. (Van Aerschot 1996, 225; Rauhala 2017, 154; 1996, 152.)

Vuonna 1970 tuli voimaan huoltoapulain uudistus. Vaikka huoltoavun saajan juridinen asema parani, käytännön huoltoaputyötä leimasi kuitenkin edelleen moralisoiva asennoituminen huoltoavun saajiin. (Van Aerschot 1996, 226.) Leimaavasta, syyllistävästä ja vanhakantaisesta huoltoapukäytännöstä haluttiin eroon ja koko sosiaalihuollon keskeinen lainsäädäntö uudistaa asteittain. Sosiaalihuollon periaatekomitean vuonna 1971 valmistuneesta mietinnöstä alkoikin 1980-luvulle ulottuva sosiaalihuollon uudistaminen. Uudistamisen päätepiste oli vuonna 1984 tammikuussa voimaantullut sosiaalihuoltolaki. Laki oli sisällöltään ja ideologialtaan hyvin erilainen kuin edeltäjänsä vuoden 1956 köyhäinhoitolaki. Siinä ei enää ollut aikaisemmin viimesijaiselle toimeentuloturvalle tyypillisiä leimautumisen, pakon ja kontrollin piirteitä. Lähtökohtana oli laissa vahvistetut edellytykset täyttävän toimeentulotuen tarpeessa olevan subjektiivinen oikeus yksilökohtaiseen ja tarpeenmukaiseen tukeen. (Kröger 2014, 33; Rauhala 1996, 190 – 191; Suonoja 1992, 657.)

Sosiaalihuoltolaissa toteutettiin ensimmäistä kertaa sosiaalihuollon periaatekomitean kirjaamat sosiaalihuollon yleiset periaatteet muun muassa luottamuksellisuudesta, palveluhenkisyydestä, normaalisuudesta ja valinnanvapaudesta sekä ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden edistämisestä sosiaalityössä (Lähteinen & Hämeen-Anttila 2017, 63; Koivula 1994, 56; KM 1971 A 25, 33 - 38). Näistä periaatteista johdetut sosiaalihuoltolain säännökset ilmensivät asiakaslähtöistä näkökulmaa. Sosiaalihuoltolain tavoitteena oli toimeentulotukiasiakkaan kohottaminen sosiaaliviranomaisen toiminnan kohteesta itsenäiseksi toimijaksi. Korostettiin paitsi avunsaajien yhdenvertaisuutta myös heidän oikeuksiaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan. Tärkeää oli omatoimisuuden tukeminen, palve-

luhenkisyys ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioonottavan avun antaminen yhteistyössä asiakkaan kanssa. (Van Aerschot 1996, 276 – 277; Haatanen 1993, 57; Suonoja 1992, 658.)

Asiakaslähtöinen lähestymistapa joutui kuitenkin kilpailemaan yhteiskunnallisen näkökulman kanssa. Koska toimeentulotukiasiakkaiden tarpeet tyydytettiin yhteiskunnan varoista, yhteiskunnalla nähtiin Mikko Mäntysaaren (1991, 65, 258) mukaan olevan oikeus asettaa asiakkaan tarpeentyydytykselle moraalisen ja taloudellisen sääntelyn keinoin erilaisia rajoja ja ehtoja. Sosiaaliviranomaiselle oli annettu valta tarveharkintasäännöksiä soveltamalla päättää tuen tarpeesta ja tarpeen mukaisesta toimeentulosta. Asiakkaan tarpeentyydytystä yhteiskunnallisesti säänneltäessä toimeentuloasiakkaan yksityisyyttä ja itsemääräämisoikeutta loukattiin esimerkiksi tarkastettaessa asiakkaan antamaa toimeentulotukiselvitystä sekä puututtaessa asiakkaan kulutusvalintoihin ja yhteiskunnassa vallitsevien moraalissääntöjen rikkomisiin (Mäntysaari 1991, 206 - 250). Toimeentulotukityön yhteiskunnallisen ja asiakaslähtöisen tehtävän samanaikaisuus oli omiaan aiheuttamaan työskentelyyn sisäisiä jännitteitä ja ristiriitaisuuksia. Työn kaksitahoinen tehtävä saattoi joissakin tilanteissa heikentää toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia. (Raunio 2009, 73 – 74; Van Aerschot 1996, 277 - 278.)

Vaikka asiakkaan asemassa ja oikeuksissa oli vielä sosiaalihuoltolain säätämisen jälkeenkin puutteita, toimeentulotuki koettiin Pirkko Hakkaraisen tekemässä selvityksessä vähemmän ihmisarvoa alentavana tukimuotona kuin huoltoapu aikanaan (Hakkarainen 1987, 6). Vakaan talouskasvun ja sosiaalisen korporatismen vakiintumisen myötävaikutuksella keskusta-vasemmistolaisilla punamultahallituksilla oli mahdollista laajentaa sosiaalisia oikeuksia sekä parantaa toimeentuloturvaetuksia ja hyvinvointipalveluja. Etuuksista ja palveluista tuli pohjoismaiselle hyvinvointimallille tyypillisellä tavalla pääosin luonteeltaan universaaleja. (Kotkas 2009, 211; Helne 2003, 53 – 54; Häkkinen & Peltola 2003, 69.) Sosiaaliturvaa uudistettiin niin ripeään tahtiin, että suomalaisen yhteiskunnan on sanottu eläneen 1980-luvun lopulla voimakkainta pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehitysvaihetta (Toikko 2014, 162). Ihmisten tasa-arvoisuus tunnustettiin uudella tavalla, sillä uudistustyö kohdistui erityisesti heikompiosasten ja syrjittyjen aseman parantamiseen. Sosiaalisella tasoituksella kyettiin kaventamaan tuloeroja ja vahvistamaan

heikompiosaisen väestön mahdollisuuksia toteuttaa omia päämääriään. (Riihinen 2011, 133.) Tämän vuoksi kehityskautta on nimitetty sosiaalipalveluiden sisällön kehittämisen (Toikko 2014, 163) ja oikeudenmukaiseen voimavarojen jakautumiseen tähtääväksi kaudeksi (Kananoja 1993, 32).

2.3. Uudelleenarvioinnin kausi

1990-luvulla alkaneella järjestelmän uudelleenarvioinnin kaudella sosiaalipoliittisessa keskustelussa on tapahtunut käänne. Vaikka 1960- ja 1970-luvuilla luodut sosiaalipolitiikan keskeiset perusrakenteet ovat edelleen olemassa, 1990-luvun laman aikana alkaneessa ja vuoden 2008 finanssikriisin myötä edelleen vahvistuneessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa lähes kaikki sosiaalihuollon periaatekomitean muotoilemat periaatteet ovat joutuneet ainakin jossakin määrin taka-alalle. Taloudellisten resurssien niukkenemisen seurauksena toimeentulotukea koskevissa poliittisissa puheenvuoroissa on korostettu lisääntyvän kontrollin tarvetta ja sen yhteiskunnallisia seurauksia jopa siinä määrin, että sosiaalipolitiikkaan humanitaarisissa ja demokraattisissa ihanteissa liitetyt asiakkaiden auttamiseen ja yksityisyyteen liittyvät näkökohdat ovat jääneet joissakin tilanteissa toisijaiseen asemaan. Taloudellisten olojen tiukkenemisen ohella puolueissa on Mikael Nygårdin (2003, 164 – 208) kuvailemalla tavalla esiintynyt myös ideologista kritiikkiä. Erityisesti oikeiston piirissä on kysytty, onko perinteisiä sosiaalipolitiikan normatiivisia lähtökohtia edes syytä enää muuttuneissa olosuhteissa noudattaa. Esimerkiksi keskustelu sosiaaliturvaetuuksien mahdollisista väärinkäytöksistä on aiheuttanut paineita kiristää asiakkaiden valvontaa. Yksilön oikeusturva näyttää tietyissä tilanteissa heikentyneen yhteiskunnallisen vallankäytön ja kontrollin alla, vaikka toisaalta asiakasprosesseissa on korostettu asiakaslähtöisyyden ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden tärkeyttä. Susanna Alakoski on havainnoinut omaelämäkerrallisessa *Köyhä Lokakuu* –teoksessa (2013, 118), että muutoksen myötä monet sosiaalihuollon asiakkaat ovat kokeneet sosiaalihuollon nykyajan köyhäinhuolloksi.

Paineita yksilön oikeusturvan heikentämiseen ja yhteiskunnallisen vallankäytön ja kontrollin lisäämiseen on aiheuttanut 1990-luvulla syntynyt julkinen keskustelu aktivoinnista

ja aktiivisesta sosiaalipolitiikasta. Alun perin työllisyys- ja tyttömyysturvapolitiikkaan liittynyt aktivoiva toiminta on vähitellen 1990-luvulta lähtien laajentunut myös viimesijaiseen toimeentuloturvaan ja toimeentulotukiasiakkaisiin. Aktiivinen sosiaalipolitiikka on tarkoittanut sitä, että sosiaaliturvaetuuksien saajien omaa vastuuta ongelmiansa ratkaisemisesta on lisätty, itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta on vähennetty sekä negatiivisten kannustimien käyttöä on laajennettu. Esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaita on kannustettu aktivoitumiseen lakeihin sisältyvillä velvollisuuksilla ja sanktioilla. (Van Aerschot 2011, 152; Ylikännö 2017, 112- 113; 2009, 2; Karjalainen 2008, 112 – 116.) Toimeentuloturvasta on tullut Elsa Keskitalon (2013, 50 - 51) tutkimalla tavalla osittain ehdollista. Täysimääräisen sosiaalietuuden saamisen vastikkeeksi etuuden hakijan on täytettävä säädetyt ehdot ja toimittava säädetyllä tavalla. Passiivisuudesta tai muusta sääntelyn vastaisesta käyttäytymisestä seuraa sanktio. Aktivoinnin nimissä sosiaalietuuksia on Keskitalon (2013, 50) mukaan myös leikattu ja niiden saantia on rajoitettu.

Aktivointipolitiikka on ollut synnyttämässä paitsi jakoja, jotka erottavat vaikeassa sosioekonomisessa asemassa olevat ihmiset omaksi ryhmäkseen myös jakoja, jotka pilkkovat tämän ryhmän vielä pienempiin osiin (Hänninen & Palola 2010, 19). On epäilty, että yhteiskunta on näin jakaantunut paitsi hyvä- ja huono-osaisiin myös huono-osaisiin ja vielä huonompiosaisimpiin (Dogan 2006, 67 – 68; Julkunen 2006, 61). Tällöin toimeentulotukiasiakkaat, jotka yrittävät integroitua yhteiskuntaan aktivointiin liittyviä sääntöjä kuu-liaisesti noudattamalla, määrittävät Kirsi Juhilan (2008, 59) mukaan tukensa ansaitseviksi kansalaisiksi. He osallistuvat tarjottuihin aktivointitoimiin ja siirtyvät vähitellen palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille. Osa asiakkaista ei kuitenkaan halua tai pysty osallistumaan aktivointitoimiin eivätkä välttämättä edes pyri kiinnittymään yhteiskunnan valtavirtaan. Koska he eivät vastavuoroisesti ole kiinnostuneita tuottamaan yhteiskuntaan hyvinvointia työtä tekemällä, on Juhilan (2006, 81 – 82) mukaan vaarana, että valtavirran kulttuuri leimaa heidän ominaisuutensa, elämäntapansa ja käyttäytymisensä sellaisiksi, että heidän ei katsota ansaitsevan hyvinvointivaltiollista tukea eikä kanssaihmissen arvostusta. Ansaitsemattomuuden takia nähdään moraalisesti perustelluksi kohdistaa heihin muita kansalaisia kovempaa kontrollia ja tiukempaa tarveharkintaa ja jopa jättää heidät täysin virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle (Helne & Laatu 2007, 13; Karvinen-Niinikoski & Meltti 2003, 39). Erkki Kempainen (2001, 56) on kuitenkin muistuttanut, että

nykyisin lainsäädännön mahdollistama asiakkaiden valvonta ja yksityisyyden loukkaukset ovat huomattavasti vähäisempiä kuin mitä ne olivat köyhäinhoidon ja vaivaihoidon aikana. Harjoitetussa sosiaalipolitiikassa asiakasprosesseja on vastuuttamisen rinnalla kehitetty tai on ainakin pyritty kehittämään sosiaalihuollon periaatekomitean ehdottamin tavoin asiakasystävällisempään suuntaan.

Yhteiskunnan tehtävänä on taata kansalaistensa itsemääräämisoikeus, mutta sen sisältö ja laajuus muuttuvat ajan ja paikan mukaan. Muutokseen vaikuttavat ennen muuta yhteiskunnalliset voimasuhteet ja eri päätöksentekijöiden välillä käytävien poliittisten keskustelujen ja taistelujen tulokset. (Kangas 2013a, 56.) Vielä 1970- ja 1980-luvuilla vallinneella vakaan kehityksen kaudella tavoitteena oli parantaa toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia. Sen sijaan 1990-luvulla alkaneesta murroskaudesta lähtien on sosiaalipolitiikassa siirrytty Maria Ohisalon (2017, 18) niukkuusretoriikaksi kutsumaan kielenkäyttöön. Puhetavalle on ollut ominaista Mikael Nygårdin väitöstutkimuksessaan (2003, 193) tekemä havainto siitä, että poliittisissa puheenvuoroissa on tyypillisesti korostettu sosiaaliturvajärjestelmän parempaa kohtaantoa ja tehokkuutta oikeuksien kustannuksella. Puolueet ovat olleet valmiita oikeuksien muokkaamiseen ja jopa heikentämiseen, jos systeemiä on voitu tehostaa. Järjestelmän tehostamistavoitteen seurauksena hyvinvointivaltion ideana ei enää niinkään pidetä Heikki Hiilamon ja Juho Saaren (2010, 21) mukaan avun optimaalisen tason turvaamista. Sen sijaan yhä useammin puolueissa hyväksytään ajatus hyvinvointivaltion takaamasta ainoastaan kaikkein suurimmassa hädässä oleville kohdennetusta tarveharkintaisesta minimoitointitulosta. Marja Pajukoski (2011, 97) on nähnyt tämän yhteiskunnan eriarvoistumista vahvistavan näkemyksen hapertavan sosiaalisten oikeuksien ydintä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien apuna toimimisesta. Maria Ohisalon (2017) mukaan julkinen valta ei välttämättä aina pysty/halua tuottaa subjektiivista ja objektiivista hyvinvointia varsinkaan kaikkein eniten julkista tukea tarvitseville. Tämän vuoksi heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset eivät ole päässeet osalliseksi suomalaisten enemmistön nauttimasta myönteisestä kehityksestä.

Elina Palola (2011b, 306) on puhunut hyvinvointivaltion sosiaalisen perustan murtumisesta koko hyvinvoinnin idean muutoksena. Sosiaalipolitiikan tehtävä ei enää lähtökoh-

taisesti ole suojella haavoittuvia vaan sosiaalipoliittisten toimien pitää olla myös taloudellisesti kannattavia. Tämän Leena Björklundin (2008b, 375) markkinakehykseksi nimeämän paradigman mukaan toimeentulotukea saadakseen ihmisen täytyy täyttää tiukat huono-osaisuuden kriteerit kannustamis- ja aktivointitoimien noudattamisvelvollisuksiin. Sosiaalipolitiikassa on näin siirrytty Björklundin (2008b, 375) kuvailemalla tavalla universalismista kohti selektivisille ominaista kohdentavaa ansioperiaatetta. Hyvinvoinnin tuottamisen ajatellaan olevan sitä tehokkaampaa ja tuloksellisempaa mitä tarkemmin erilaiset kannustin-, kuntoutus- ja aktivointitoimet on kohdistettu. Tämän vuoksi perinteinen pohjoismaiseen malliin perustuva yhteiskunnallista eriarvoisuutta vähentämään pyrkivä universaalinen hyvinvointijärjestelmä on Björklundin (2008a, 6) mukaan muutettu yksilöllisesti kannustavampaan, aktivoivampaan ja tuottavampaan suuntaan.

Sosiaalipoliittisessa keskustelussa on ollut 1990-luvulla alkaneella järjestelmän uudelleenarvioinnin kaudella leimallista asettaa taloudelliset tavoitteet ensisijaisiksi sosiaalisten ulottuvuuksien jäädessä taka-alalle (Jordan 2009, 72; 2005, 165). Samalla kun taloudellisia arvoja on alettu korostaa, sosiaaliturvan tarve on kasvanut. Tämä on luonut yhteiskunnallisesti otolliset olosuhteet sosiaaliturvaetuksien mahdollisista väärinkäytöksistä käytävälle keskustelulle (Saari & Behm & Lagus 2017, 213 – 214). Raija Julkunen (2001, 11; 189 – 192) on luonnehtinut keskustelua ennen sotia vallinneesta köyhäinhuollisesta ajattelusta ja huono-osaisten moralisoinnista.

Moralisoivassa diskurssissa on Johannes Kanasen (2017a, 43) kuvailemalla tavalla ollut tyypillistä korostaa kurin ja järjestyksen ylläpitämistä viimesijasta turvaa annettaessa. Sosiaalipolitiikkaa kritisoidaan sosiaaliturvariippuvuuden synnyttämisestä ja ylläpitämisestä, sillä liian anteliaan ja laajan sosiaaliturvan mielletään tarjoavan vääränlaisia kannustimia. Sen katsotaan kannustavan epätoivottavaan käyttäytymiseen ja epärehellisyyteen, mikä synnyttää yhteiskuntaan toisten kustannuksella eläjiä. (Parpo 2004, 37; Julkunen 1993, 144.) Tällainen vapaamatkustaminen ei ole sopusoinnussa sen kanssa, että kansalaisuus pohjautuu perimmältään ideaan yhteisöön osallistumisesta työn kautta (Taylor-Gooby 1991, 200). Hyödyttämällä yhteisöään työtä tekemällä yksilö osallistuu sosiaaliturvansa rahoittamiseen ansaiten samalla oikeuden sosiaaliseen kansalaisuuteen (Raitakari 2002, 58). Jos yksilö ei osallistu työmarkkinoille vaan omavalintaisen laiskuuden

vuoksi haluaa elää verovaroin rahoitetun sosiaaliturvan varassa, on se moralisoivan diskurssin mukaan vastuutonta ja moraalisesti paheksuttavaa sosiaaliturvajärjestelmää rahoittavia työssäkäyviä kansalaisia kohtaan (Saari 2015, 256).

Moralisoivan diskurssin seurauksena on 1990-luvulla alkaneella uudelleenarvioinnin kaudella lainsäädäntöön lisätty viranomaisten valvontavaltaa ja oikeuksia tiedonsaantiin. (Heinonen 1999, 21). Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset ovat uudella tavalla lisänneet sosiaalitoimen asiakkaiden valvontaa ja asiakastietojen luovuttamista (Posio 2008, 295). Myös toimeentulotukilain perusteella voidaan aktivoinnin ja kannustamisen nimissä aikaisempaa voimakkaammin loukata toimeentulotukiasiakkaan itsemääräämistä ja integriteettiä. Lisäksi henkilötietolaki mahdollistaa julkiselle vallalle oikeuden puuttua toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen toimeentulotuesta päätettäessä. Esimerkiksi toimeentulotukirekisteri sisältää henkilötietolain arkaluonteisiksi tiedoiksi määrittelemät toimeentulotuen myöntämistä ja maksamista ja muut siihen liittyvää asiakassuhdetta koskevat tiedot. (Tietosuojavaltuutetun opas henkilötietolaista ja asiakastietojen käsittelystä kunnallisessa sosiaalihuollossa 2010, 7.)

3. TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

Tutkimuksessa analysoidaan yksityisyyden, kontrollin, asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden käsitteitä toimeentulotuen kontekstissa. Koska tutkimuksen kohteena ovat kansanedustajien puheenvuorot, käsitteet on ymmärrettävä sekä teoreettisina merkitysrakenteina että edustajien ja heidän puolueidensa ideologiselta ja aatteelliselta pohjalta kumpuavina sosiaalisesti rakentuneina konstruktioina. Eri teoriasuuntaukset painottavat näitä toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia muokkaavia ja määrittäviä keskeisiä käsitteitä eri tavoin. Koska eri teoriasuuntaukset näkevät käsitteet eri tavalla, myös eri puolueiden välillä on nähtävissä painotuseroja.

3.1. Yksityisyys

Yksityisyys on demokraattisen oikeusvaltion tunnustama perus- ja ihmisoikeus. Yksityisyys kuuluu toimeentulotukea koskevan päätöksenteon ydinkysymyksiin, koska toimeentulotukiasiakkaan kontrolloinnin ja yksityisyyden välinen jännitteisyys ja ristiriitaisuus on pystyttävä ratkaisemaan niin yksityisen asiakkaan että yleisen edun huomioon ottavalla tavalla. Asiakkaalla on sosiaaliviranomaisen kanssa asioidessaan periaatteessa oikeus omaan tietoonsa ja valta säädellä kertomaansa. Lain mukaan asiakkaan on kuitenkin toimeentulotukea saadakseen annettava sosiaaliviranomaiselle kaikki sellaiset tiedossaan olevat välttämättömät omaa elämää koskevat tiedot, jotka vaikuttavat tuen saamiseen ja/tai sen määrään. Sosiaaliviranomaisen on pystyttävä toimeentulotuesta päättäessään tarkastamaan, täyttääkö asiakkaan toimeentulotuen tarve lainsäädännössä toimeentulotuen saamiselle asetetut edellytykset. Tarkastaminen ei ole mahdollista ilman asiakasta koskevia arkaluontoisia ja yksityisyyden ydinalueisiin kuuluvia tietoja. Lain mukaan tarkastaminen tulee kuitenkin toteuttaa luottamuksellisuuden periaatteen mukaisesti noudattamalla vaitiolo- ja salassapitosäännöksiä. Luottamuksellisessa ja vastavuoroisessa asiakassuhteessa asiakas voi luottaa siihen, että hänen arkaluontoiset ja intiimit asiansa eivät perusteetta joudu ulkopuolisten tietoon. (Vierula 2012, 149; Voutilainen 2012, 27; Tuori & Kotkas 2016, 723 – 726.)

Tarkoitin yksityisyydellä toimeentulotuen hakemisen yhteydessä ensinnäkin toimeentulotukiasiakkaan lähtökohtaista oikeutta päättää häntä koskevien tietojen käsittelystä ja vastaavasti sosiaaliviranomaisen velvollisuutta olla ilman laissa säädettyä perustetta puuttumatta asiakkaan yksityiseen alueeseen. Toiseksi asiakkaan käyttäytymis- ja toimintatavat pitää lähtökohtaisesti olla viranomaisvalvonnan ulkopuolella. Jollei laista muuta johdu, asiakkaalla on oikeus itse päättää, millaiseksi hän rakentaa identiteetinsä ja miten hän kehittää toiminta- ja työvalmiuksiaan sekä mikä on hänen panoksensa yhteiskunnalle ja työelämälle. Vain asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittamalla turvataan asiakkaan integriteetti ja toimeentulotukityön onnistumisen kannalta olennainen asiakassuhteen luottamuksellisuus ja vastavuoroisuus.

Ahti Saarenpää (2005, 33) luonnehtii yksityisyyttä dynaamisena, kontekstisidonnaisena ja ideologisenä käsitteenä. Peruslähtökohta yksityisyydessä on, että ihmisillä on yksilöinä oikeus olla yksin. Tuon oikeuden laajuuteen ja ehdottomuuteen vaikuttavat Saarenpään (2002, 319) mukaan kunakin aikana vallitseva yhteiskunnallinen tilanne, ihmisten arkielämän vaatimukset ja odotukset sekä teknologian kehittyminen. Kontekstisidonnaisuudesta johtuen yksityisyydellä on osoitettu olevan eri osa-alueita, arvoja ja ulottuvuuksia, jotka ilmenevät ja painottuvat eri tavalla yhteiskunnan eri toimintalohtojen yhteydessä. Yksityisyyden dynaamisuudesta ja kontekstisidonnaisuudesta johtuen sitä on vaikeaa määritellä tyhjentävästi. (Lohiniva-Kerkelä 2003, 100 - 101; Anderson 1999, 150.) Yksityisyyden määritelmän epämääräisyydestä huolimatta on mahdollista tarkastella niitä yksityisyyden olennaisia piirteitä, jotka joka tapauksessa sisältyvät yksityisyyden käsitteeseen tietyllä erityisellä yhteiskunnan toimintalohtolla, esimerkiksi toimeentulotukea myönnettäessä (Lehtonen 2001, 6).

Tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen on synnyttänyt tarpeen suojella uudella tavalla yksilöllisenä vapausoikeutena turvattua yksityisyyttä. Modernit tietojärjestelmät antavat uusia mahdollisuuksia niin toimeentulotukiasiakkaan henkilötietojen rekisteröintiin ja tietojen luovuttamiseen kuin asiakkaan kontrollille. (Bygrave 2002, 41; 101 – 102.) Tietojärjestelmät ovat keskeinen osa toimeentulotukiprosessia digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Toimeentulotukea haetaan pääsääntöisesti kirjallisesti tai sähköisesti, minkä

vuoksi toimeentulotukea koskeva päätöksenteko on muodostunut pitkälti asiakkaan antamien ja viranomaisen hankkimien tietojen käsittelyksi ja hallinnaksi. Informaatiokeskeisyytensä vuoksi toimeentulotukiprosessissa korostuu yksityisyyden osa-alueista ennen kaikkea toimeentulotukiasiakkaan tiedollinen yksityisyys. Olennaista yksityisyyden tiedollisessa ulottuvuudessa on varmistaa yksittäistä ihmistä koskevien henkilötietojen luotamuksellisuus. Tämän vuoksi toimeentulotukiasiakkaaseen liittyviä tietoja ei pidä kirjata ja käsitellä tarpeettomasti, huolimattomasti tai muuten yksilön oikeuksia vaarantavalla tavalla. (Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013, 1 – 2; Saarenpää 2010, 100 – 112; De Hert & Gutwirth 2009, 4.)

Tiedollinen yksityisyys tarkoittaa sitä, että yksilöllä on lähtökohtaisesti oikeus päättää itseään koskevan informaation käsittelystä ja vaikuttaa siihen silloin, kun muut sitä laillisesti tekevät. Kyse ei ole pelkästään yksilöllisestä vapausoikeudesta vaan myös yksilön suhteesta ja liittymisestä yhteiskuntaan. (Pohjola 2010, 47; Saarenpää 2010, 95; 2005b, 50 – 51.) Jokaisella on intiimejä asioita, jotka tahtoo pitää vain omana tietonaan. Sallimalla yksilöiden kontrolloida miten, mistä, milloin ja missä laajuudessa häntä koskevia tietoja hankitaan ja luovutetaan ulkopuolisille (Lane 2009, 254; Saarenpää 1997, 269; 1995, 586; Westin 1970, 1), vaalitaan yksityisyyden taustalla olevia yksilöllisyyden, autonomian ja arvokkuuden sekä pluralismin ja demokratian arvoja ja intressejä (Bygrave 2002, 133 – 135). Yksilön itselleen määrittelemä yksityinen alue vaikuttaa sekä siihen, millaiseksi hän rakentaa persoonallisuuttaan, subjektiivuttaan ja identiteettiään että siihen, miten hän kehittää toiminta- ja työkykyään ja osallistuu yhteiskunnan toimintaan sen yhdenvertaisena, täysivaltaisena ja aktiivisena jäsenenä (Rouvroy & Pouillet 2009, 51).

Myös toimeentulotukiasiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeus määrätä hänestä hankittavan ja luovutettavan tiedon käsittelystä (Saarenpää 1995, 586). Tiedollisen yksityisyyden vuoksi toimeentulotuen myöntämisen on perustuttava toimeentulotukiasiakkaan antamiin tai hänen suostumuksellaan saatuihin tietoihin taikka viranomaisen lakiin perustuvaan tiedonhankintavaltuutukseen (Neuvonen 2014, 178). Tiedollisen yksityisyyden perusteella asiakkaalla on oikeus saada tietää hänestä kerätystä tiedosta ja tiedon käyttötarkoituksesta sekä hänen itsensä antamien tietojen ja koko asiakassuhteen luottamuksellisuudesta (Neuvonen 2014, 178; Paaso 2007, 52; Sorvari 2001, 20). Tiedollisen yksityisyyden

toteutuminen edellyttää myös sosiaalityöntekijän asiakkaalle antamaa tietoa siitä, missä asioissa asiakasta kontrolloidaan ja missä tuetaan sekä mitä asiakkaalta itseltään odotetaan tai vaaditaan ja mitkä ovat kontrolliin liittyvät sanktiot ja velvollisuudet. Asiakkaan tiedollinen yksityisyys sisältää lisäksi oikeuden saada tietää siitä, miten hänen toimeentulotukiasiansa sosiaalitoimessa käsitellään. (Saarenpää 2010, 99; Jokinen 2008, 134.)

Eri teoriasuuntaukset tulkitevat yksityisyyttä toimeentulotuen kontekstissa eri tavoin. Uusliberalismi on kiinnostunut yksityisyydestä ennen kaikkea silloin, kun siitä on hyötyä kontrollin legitimoimisessa ja toteuttamisessa. Kriittinen teoria puolestaan näkee yksityisyyden keinona puolustautua hyvinvointivaltion harjoittamaa laajaa kontrollia ja kuria vastaan. Institutionalismi taas on kiinnostunut yksityisyydestä paitsi lainsäädännössä määritellyn välttämättömän kontrolloinnin legitimoimisen argumenttina myös niinä hyvinvointivaltion takaamina resursseina, jotka tosiasiansa mahdollistavat jokaiselle laissa turvattun oikeuden elää omaa elämäänsä ilman, että muut loukkaavat sitä perusteettomasti. (Suhonen 1995, 14.)

Koska eri teoriasuuntaukset näkevät yksityisyyden eri tavalla, myös eri puolueiden välillä on nähtävissä painotuseroja. Vasemmistossa ja Vihreissä sekä jossain määrin myös Keskustassa ja Perussuomalaisissa on korostettu yksityisyyttä ennen kaikkea toimeentulotukiasiakkaan keskeisenä oikeutena ja asiakaslähtöisen toimeentulotukityön osatekijänä (Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 14 ja 17; Pöysti 1999, 489 – 490; Pietarinen 1998, 33). Oikeistossa sekä osin Keskustassa ja Perussuomalaisissa on painotettu paitsi yksityisyyttä asiakaslähtöisen toimeentulotukityön osatekijänä myös yksityisyyden suhteellisuutta. Yksityisyyden ulottuvuutta ei tule arvioida toimeentulotukea myönnettäessä vain sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Huomio tulee kiinnittää ennen kaikkea järjestelmän tehokkuuden vaatimuksiin.

3.2. Kontrolli

Jokaisessa yhteiskunnassa on jonkinlaisia yhteiskunnallisia sosiaalisen kontrollin järjestelmiä. Sosiaaliselle kontrollille voidaan antaa laaja tai suppea tulkinta. Laajasti tulkittuna sosiaalinen kontrolli kattaa kaiken sen vaikutukseltaan negatiivisen, positiivisen ja neutraalin säätelyn, jota tarvitaan yhteiskunnan ja sen toimintojen ylläpitämiseen, yksilöiden ja ryhmien käyttäytymisen ohjaamiseen ja ihmisten sopeuttamiseen voimassa oleviin yhteiskunnan arvoihin ja normeihin. Kontrollin avulla pystytään saamaan yhteiskuntaelämään ennustettavuutta ja tietynasteista säännönmukaisuutta. Samalla on myös mahdollista ehkäistä, säännellä tai ainakin jossakin määrin hallita ei-toivottuja ilmiöitä ja poikkeavia kehityssuuntia. (Laitinen 1995, 51; Cohen 1985, 3.) Suppeassa ja selvästi negatiivisessa mielessä sosiaalinen kontrolli tarkoittaa sitä julkisen vallan harjoittamaa pakkovaltaa, jota käytetään ihmisten yhdenmukaisen käyttäytymisen varmistamiseen ja poikkeavuuden kontrolloimiseen. Julkinen valta sanktioiden ja velvollisuuksien avulla pakottaa yksilöt toimimaan ja käyttäytymään yhteiskunnan näkökulmasta hyödyllisellä ja toivotulla tavalla. (Scott & Marshall 2012; Lawson & Garrod 2001, 229; Wakefield 1994, 441 - 442.)

Koska tarkastelen kontrollia toimeentulotuen kontekstissa, ymmärrän kontrollin ennen kaikkea muodollisena, lakeihin, ohjeisiin ja viranomaiskäytäntöihin pohjautuvana viranomaiskontrollina. Määrittelen sen keinoksi, jolla julkinen valta valvoo ihmisten käyttäytymistä ja ohjaa heitä käyttäytymään normien ja yleisesti hyväksytyjen rooliodotusten mukaan. Toimeentulotukiasioissa näen kontrollin sosiaalityöntekijälle normeissa annettuna välineenä, joka ratkaisee, milloin toimeentulotukiasiakas on oikeutettu saamaan toimeentulotukea ja mikä on tuen oikea ja riittävä määrä. Kontrolliin katsovan kuuluvan myös olennaisena osana tavoite sopeuttaa toimeentulotukiasiakas vallitsevaan työyhteiskuntaan ja sen arvoihin. Tämän vuoksi sosiaalityöntekijälle on annettu valta asettaa toimeentulotuen saannille ehtoja, joiden avulla asiakasta kannustetaan hakemaan aktiivisesti työtä, kuntoutusta tai koulutusta ja huolehtimaan itse omasta hyvinvoinnistaan.

Jorma Sipilä (1996, 143) on luonnehtinut sosiaalisen kontrollin yhtäältä sosiaalistamisen metodiksi ja toisaalta sitä täydentäväksi keinoksi, jolla yhteisö tai yhteiskunta saa jäsenensä toimimaan normien mukaisesti. Tältä pohjalta sosiaalinen kontrolli on jaettu primaariryhmien ja sekundaariryhmien harjoittamaan kontrolliin. Primaarinen kontrolli on sosiaaliin suhteisiin sisältyvää kontrollia. Tällaista epämuodollista kontrollia tapahtuu sosiaalisen vuorovaikutuksen yhteydessä ihmisten sisäistäessä yhteiskunnan yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvittavat arvot, tavat ja periaatteet. Tavoitteena on varmistaa, että ihmiset käyttäytyvät tietyn standardin tai ideaalin mukaan toivottavalla tavalla. (Spierenburg 2004, 10; Cohen & Scull 1986, 6; Cohen 1985, 2 – 3; Piven & Cloward 1979, 1 - 2.)

Sekundaarinen kontrolli voidaan ymmärtää yleiskielessä tarkoitettuna ”varsinaisena” kontrollina. Se on muodollista kontrollia, joka perustuu yleensä normeihin ja lakeihin (Mäntysaari 1991, 39). Sitä harjoittavat tavallisesti virkamiehet julkista valtaa käyttäessään, esimerkiksi sosiaalityöntekijät myöntäessään toimeentulotukea tai ratkaistessaan erilaisia sosiaalisia ongelmia (Braye & Preston-Shoot 2009, 91). Modernissa yhteiskunnassa ongelmanratkaisut ovat institutionalisoituneet. Tämän seurauksena muodollinen kontrolli, viranomaiskontrolli, on Erkki Kemppaisen (2001, 56) mukaan saanut aikaisempaa suuremman merkityksen erityisesti sosiaaliturvajärjestelmässä. Lainsäädännössä oikeuksina määriteltyjen sosiaalietuuksien, kuten toimeentulotuen, sääntelystä on muodostunut yleinen ja tehokas viranomaiskontrollin keino. Samalla köyhäinhoidollinen, moralisoiva ja leimautumista vahvistava kontrolli on Mikko Mäntysaaren (2006, 116 – 118) mukaan vähentynyt.

Kun viranomaiskontrolli ymmärretään pakkovaltana, korostuu julkisen vallan yksilön ohjaamiseen käyttämät pakkokeinot. Toiminnan arvioinnin lähtökohtana on järjestelmä ja sen legitimitetti ja tehokkuus. Toimintaa arvioidaan sen mukaan, mikä on ennen kaikkea yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Viranomaiskontrollilla voidaan myös tarkoittaa toimintamahdollisuuksien avaamista, Foucault'n (2014a, 163) sanoin ”tuottavan vallan” käyttöä. Tuottavan vallan osatekijänä kontrolli on käytännöllistä, luovaa ja sääntöjä rikkovaa. Identiteettejä pyritään muokkamaan, jotta voidaan tuottaa rationaalisia, kyvykkäitä ja täysivaltaisia yksilöitä. (Arnkil & Seikkula 2014, 85 – 86; Kantola 2014, 25, 27.)

Kontrollia käytetään siis kurina, määrättyinä tapana käyttäytyä, määritellä ja hallita yksilöitä (Foucault 2014b, 263 – 264; 1983, 119 - 221). Mielipiteisiin ja asenteisiin vaikuttamalla saadaan yksilö sisäistämään, että tietyt yhteiskunnan määrittämät toimet ovat hänelle itselleen kannattavia ja hänen omia vapaita päätöksiään. Näin yksilö saadaan vapaaehtoisesti valitsemaan toivotusti tai kieltäytymään käyttäytymästä hänen itsensä tai yhteiskunnan kannalta ei-toivotulla tavalla. (Lähteenmäki 2007, 129 – 130; Pekonen 2005, 192; Kaukonen 2000, 37.)

Perinteisesti teoreettisella ja käsitteellisellä tasolla viranomaiskontrollista on sosiaalipiirittisessä keskustelussa puhuttu julkisen vallan käyttämien pakkovallan muodossa. Esimerkiksi kriittisen koulukunnan edustaja Jürgen Habermas korostaa systeemistä, hallinnosta ja taloudesta muodostuvien valtakoneistojen kontrollia. Kontrollia tapahtuu rahan ja vallan keinoin. Oikeudellisesti säännellyn hallinnon asiakkaan elämä irrotetaan epämuodollisista arkielämän kommunikatiivisista suhteista ja alistetaan byrokraattisen säätelyn ja valvonnan alaiseksi. (Habermas 1987, 347 – 373.)

Kontrollikeskusteluun kuuluu myös Michel Foucault'n käyttämä - alun perin Jeremy Benthamin kehittämä - panopticonin käsite. Tällä käsitteellä Foucault kuvaa tarkkailevaa, rankaisevaa ja alistavaa valtaa. Se tarkoittaa kaikkien ihmisten arkielämään vaikuttavien instituutioiden organisoimista vankilan kaltaisiksi kontrollin instituutioiksi. Instituutiot muodostavat kontrolliverkoston, jonka avulla ihmisten hallinnoimiseksi ja kurissa pitämiseksi luodaan yhteiskunnan yleiseksi funktioksi jatkuva, pikkutarkka, kaikkialla läsnä oleva, mutta näkymätön valvonta. Tämän takia ihminen tietää aina olevansa valvonnan alainen ja valvottavissa, mutta ei tiedä, valvotaanko häntä todella. (Foucault 2014b, 266 – 312; 1980, 71 – 75, 147 - 165.) Valvonta on biovaltaa, jolla Foucault tarkoittaa strategiaa, jonka tavoitteena on yksilöiden ja ryhmien elinolojen ja käyttäytymisen yksilöivä ja erittelevä säätely (Foucault 2014b, 41; 2010, 103).

Viranomaiskontrollia edustaa myös informaation keräämiseen liittyvä kontrollin muoto, josta Stanley Cohen käyttää käsitettä informaatiiovankila. Informaatiiovankilalla Cohen tarkoittaa jokaisesta ihmisestä digitaalisissa tietokannoissa olevaa tietoa, jota kontrollikoneistolla on valta käyttää ihmisten valvomiseen eli ihmisten käyttäytymisen analysointiin

ja muokkaamiseen (Cohen 1985, 183 – 191). Koska nämä digitaaliset järjestelmät eivät suoraan valvo ihmisiä, ihmisten yksityisyyden sisältö ja laajuus riippuvat siitä, kenellä on oikeus päästä tietokantoihin ja miten, minkä vuoksi ja millä edellytyksillä on mahdollista käyttää niissä olevaa informaatiota (Lianos 2003, 418 – 425).

Kun on huomioitu toimeentulotukiprosessissa ilmenevän sosiaalisen kontrollin eri osa-alueet, arvot ja ulottuvuudet, Mikko Mäntysaari (1991, 40) on korostanut sosiaalisen kontrollin intentionaalista, sekundaarista, virallista ja regulatiivista luonnetta. Mäntysaaren mukaan toimeentulotukiasiakkaan taloudellisessa avustamisessa normaalisuutta vahvistamaan pyrkivä kontrolli tapahtuu etukäteen. Se kohdistuu köyhiin, joiden käyttäytyminen ei välttämättä ole poikkeavaa. Tältä pohjalta Mäntysaari (1991, 252) on määritellyt sosiaalihuollossa toteutettavan sosiaalisen kontrollin ennen kaikkea hallittuihin suuntautuvaksi, vallitsevan hegemonian perustalta lähteväksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on aktiivisen suostuttelun aikaansaaminen keinoilla, jotka eivät perustu suoriin käskyvaltasuhteisiin, mutta joiden taustalla on aina pakkokeinojen käyttömahdollisuus.

Mäntysaaren määrittelemänä sosiaalisena kontrollina voidaan pitää esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaan velvollisuutta osallistua aktivointitoimiin toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Toimeentulotukiasiakkaiden työmoraalin kontrolloinnin perusteissa voidaan nähdä olevan viitteitä Herbert Gansin (1972) analyysistä köyhyyden positiivisista funktioista amerikkalaisessa yhteiskunnassa. Gans korostaa, että vaikka köyhyys aiheuttaa toimeentulotukiasiakkaille monenlaista haittaa, köyhyydellä on modernissa heterogeenisessä yhteiskunnassa myös positiivisia – tai ainakin joidenkin toivomia – funktioita. Vailla rajoituksia ja säätelyä toimiva - laissez-faire –ideologiaan perustuva - vapaa markkinatalous tarvitsee Gansin (1972, 277 – 278) mukaan köyhyyttä taloudellisiin, sosiaalisiin, kulttuurisiin ja poliittisiin tarkoituksiin.

Vastaavalla tavalla toimeentulotukiasiakkaiden aktivointitoimenpiteisiin sisältyvässä negatiivisen leiman saaneessa työmoraalin valvonnassa on painotettu yhteiskunnalle ja sen valtaväestölle syntyviä positiivisia seurauksia. Työmoraalin valvonnan taustalla on mahdollista nähdä perinteiselle pohjoismaiselle työetiikalle ominaisen arvojärjestelmän ylläpitäminen, jossa yksilön omalla toimeentulovastuulla ja työnteolla on keskeinen asema.

Toimeentulokiasiakkaat nähdään varoittavana esimerkkinä työyhteiskunnalle ominaista arvoista poikkeamisen seurauksista. (Raunio 2006, 64 – 65.) Kun ihminen ei kannu vastuuta omasta hyvinvoinnistaan, uhkana on sosiaalinen eristäytyminen ja sosiaaliturviriippuvuus. Ihminen leimautuu marginaaliryhmään kuuluvaksi työn vieroksujaksi. Hän on sosiaaliturvajärjestelmän hyväksikäyttäjä, joka ei kykene täyttämään kaikkia sosiaaliiseen kansalaisuuteen kuuluvia velvoitteita. Samoin työmoraalin valvonnalla voidaan osoittaa ihmisille, että mikä tahansa työ on arvokasta ja sosiaaliturvalla elämistä parempi vaihtoehto. Tämä lisää työvoiman tarjontaa. Työn tarjonnan lisääntyminen lisää myös työpaikkoja, koska yritysten kilpailukyky paranee ja rekrytointimahdollisuudet helpottuvat. Lisäksi työmoraalin valvonta on omiaan lisäämään epätyypillisiä työsuhteita, mikä työllisyysasteen nousun ja talouskasvun kiihtymisen myötä vahvistaa julkista taloutta vähentämällä julkisia menoja ja lisäämällä verotuloja.

Kun kysymys on toimeentulotuesta, eri teoriasuuntaukset painottavat kontrollia koskevissa analyyseissä joko kahta ääripäätä: yksilön minimaalisia oikeuksia tai maksimaalista uskoa yksilöön taikka näiden kahden ääripään välillä olevaa keskitietä. (Juvonen 2013b, 82 – 85; Lianos 2003; McRobbie & Thornton 1995, 561.) Uusliberalistisen kontrollikäsitteksen ytimessä on yksilö ja hänen käyttäytymisensä. Kontrollin tavoitteena on yksilön integroiminen yhteiskuntaan vastuulliseksi, aktiiviseksi ja työtätekeväksi kansalaiseksi. Integroimisen vaatimus perustelee julkisen vallan oikeuden ja velvollisuuden kontrolloida yksilöä. (Kantola 2002, 150.) Kriittisessä teoriassa huomion kohteena ovat puolestaan rakenteelliset tekijät. Vallitsevien valtarakenteiden ja yhteiskunnallisten käytäntöjen aiheuttama leimautuminen sekä hyvinvoinnin epäoikeudenmukainen ja epätasainen jakautuminen aiheuttavat kontrollin tarvetta. Polarisoituvassa yhteiskunnassa auttaminen legitimoit kontrollin (Mäntysaari 1991, 192). Yksilöä autetaan, jotta kontrollilla voidaan sopeuttaa hänet vallitsevaan eriarvoistavaan yhteiskuntaan ja sen normeihin. Institutionalismin huomion kohteena taas on hyvinvointivaltion instituutioiden tehtävä pitää huolta jokaisesta kansalaisesta. Kontrolli oikeuttaa yksilön auttamisen (Mäntysaari 1991, 192), jolloin kontrollilla voidaan paitsi rajoittaa yksilön toimintaa myös lisätä hänen aitoja valinnanmahdollisuuksiaan ja parantaa hänen sosiaalista ja taloudellista hyvinvointiaan.

Koska teorioiden on tulkintaeroja, niitä on myös eri puolueiden välillä. Vasemmisto ja Vihreät sekä osin Keskusta ja Perussuomalaiset ovat korostaneet oikeistoa vahvemmin, että hyvinvointivaltiolliseen lainsäädäntöön sisältyvä kontrolli on tarpeen, jotta pystytään täyttämään Pieter Spierenburgin (2004, 15) esittämällä tavalla julkisen vallan kansalaisille antama lupaus pitää sosiaaliturvaetuuksien avulla huolta jokaisesta kansalaisesta. Sosiaaliturvaetuuksien saajia on kontrolloitava ja heidän yksityisyyteensä on puututtava, jotta julkiset menot kohdentuisivat oikein eikä väärinkäytöksiä tapahtuisi. Vasemmisto ja Vihreät ovat myös pitäneet hyväksyttävänä kontrollin käyttöä. Anneli Pohjolan & Merja Laitisen (2010, 314) mainitsemalla tavalla yksilöiden oikeuksien toteuttamiseen ja valtaistamiseen. Yksilöitä tuetaan, neuvotaan ja ohjataan käyttämään itsellään olevia resursseja ja kykyjä elämänhallinnan, yhteiskunnallisen osallisuuden ja omaehtoisen hyvinvoinnin tuottamisen vahvistamiseen. Oikeisto sekä osin myös Keskusta ja Perussuomalaiset ovat vasemmistoa ja Vihreitä useammin painottaneet, että lainsäädännössä on oltava laajat ja tehokkaat keinot toimeentulotukiasiakkaan antamien tietojen tarkastamiseen ja päätöksenteon kannalta välttämättömien asiakastietojen hankkimiseen. Lisäksi asiakkaan käyttäytymistä ja valintoja on Timo Toikon (2009, 286) luonnehtimalla tavalla tarvittaessa ohjattava moraalिसäännöillä. Näin asiakas saadaan oikeiston mukaan ottamaan täysipainoinen vastuu itsestään ja integroitumaan yhteiskunnan valtavirtaan työtätekeväksi ja aktiiviseksi kansalaiseksi.

3.3. Asiakslähtöisyys ja oikeudenmukaisuus

Asiakslähtöisyys ja oikeudenmukaisuus ovat modernin toimeentulotukityön keskeisiä periaatteita. Kun toimeentulotuen myöntämisessä vaaditaan oikeudenmukaisuuden toteutumista, se luo samalla perustan asiakslähtöisyyden edistämiseksi toimeentulotukityössä. Kun yhteiskunnan arvomaailma on muuttunut enemmän yksilöllisyyttä ja erilaisuutta painottavaan suuntaan, toimeentulotukiprosessissa asiakslähtöinen näkökulma on alkanut haastaa perinteistä järjestelmäkeskeistä lähtökohtaa. Tämä näkyy siinä, että niin lainsäädäntöä kuin toimeentulotukikäytäntöä on pyritty uudistamaan ja kehittämään asiakslähtöisyyttä korostaen. Vaikka toimeentulotuessa on vielä nykyisinkin usein kyse etuskäsitelijän tekemästä rutiininluonteisesta standardilaskelmaan perustuvasta päätöksestä, on alettu kiinnittää huomiota myös asiakkaan oikeuteen saada yksilöllistä palvelua ja kohtelua sosiaaliviranomaisilta sekä tosiasiallista mahdollisuutta olla osallisena ja vaikuttaa toimeentulotukiasiassaan.

Asiakslähtöisyys on hyvin moniulotteinen ja tulkinnanvarainen käsite. Sitä katsotaan useasta eri näkökulmasta ja sillä nähdään olevan useita erilaisia funktioita ja määritelmiä. (ks. esim. Laitila 2010, 23 - 31.) Kaikilla toimeentulotukiasiakkailta on yhtäläiset oikeudet, mutta oikeudet toteutuvat yksilökohtaista harkintaa käyttäen eri tavoin eri asiakkailta. Jokaisella asiakkaalla on omat tavoitteensa, näkökulmansa ja elämäntapansa sekä erilaiset kyvyt, resurssit ja ominaisuudet toimia asiakkaana. (Raitakari, Juhila, Günther, Kulumala & Saarlo 2012.) Siksi toimeentulotukityön pyrkimyksenä pitää Tuija Nummelan (2011, 139 – 141) mukaan olla kohtaava ja osallistava asiakkuus. Asiakkaan oikeudet, velvollisuudet ja osallistuminen on määriteltävä tilanteen mukaan joustavalla sekä asiakasta arvokkaasti kohtelevalla sekä ihmisarvoa ja erilaisuutta kunnioittavalla tavalla.

Kun toimeentulotukityö on eroihin ja moninaisuuteen perustuvaa toimintaa (Juhila 2006, 109 – 112), asiakslähtöisyys ymmärretään tilannekohtaisena, monimuotoisena ja ristiriitaisena käsitteenä. Näin asiakslähtöisyys voi toteutua myös silloin, kun toimeentulotukiasiakas on heikko ja yhteiskunnan tukea tarvitseva ja kun sosiaalityöntekijällä on huolenpitovelvollisuus heikoista asiakkaistaan (Kaihovaara 2015, 231; Raitakari ym. 2012,

75; Laitinen 2010, 184). Tämä edellyttää asiakkaan kuuntelemista, hänen tarpeistaan neuvottelemista, yhteistoimintaa, molemminpuolista luottamusta, ymmärtämistä, arvostusta, aitoutta, välittämistä, vastavuoroista kunnioittamista, vuorovaikutusta ja pitkäjännittävyyttä (Heinonen 2012, 218; Laitila 2010, 124 – 161; Dominelli 2009, 19). Samoin sen on katsottu vaativan itsemääräämisen ja yksityisyyden turvaamista ja asiakassuhteen luottamuksellisuuden suojaamista sekä vaitiolovelvollisuuden noudattamista (Forssén 2010; Sinkkonen & Laulainen 2010, 234; Juhila 2009, 52).

Ymmärrän asiakaslähtöisyyden toimintatapana, joka perustuu sosiaalityöntekijän ja toimeentulotukiasiakkaan väliseen aitoon vuorovuoropuheluun ja luottamukseen. Lähtökohtana on asiakkaan näkeminen tasavertaisena kumppanina omassa tilanteessaan ja asiakkaan edun kannalta parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun pyrkiminen. Asiakkaan yksilöllisyys ja yksilölliset tarpeet huomioiden ja asiakkaan asiantuntijuutta hyödyntäen sovitaan yhdessä asiakkaan kanssa tavoitteista ja keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi. Polulla kohti positiivista muutosta kuljetaan asiakkaan rinnalla. Asiakkaan omia voimavaroja, kykyjä ja mahdollisuuksia tuetaan, jotta asiakkaan osallisuus, itsemäärääminen ja elämänhallinta vahvistuisivat.

Koska asiakaslähtöisyyttä katsotaan toimeentulotuen kontekstissa eri näkökulmista, eri teoriasuuntaukset painottavat asiakaslähtöisyydessä eri ulottuvuuksia. Uusliberalismille olennaista on toimeentulotukiasiakkaan velvollisuus olla aktiivinen, vastuullinen ja tuottava kansalainen. Asiakkaan sosiaaliturvariippuvuus pitää purkaa integroimalla hänet nopeasti ja tehokkaasti yhteiskuntaan työtätekeväksi kansalaiseksi. Kriittiselle teorialle tärkeää on asiakkaan oikeus itsemääräämiseen ja osallisuuteen yhteisöjen ja sosiaalisten verkostojen varaan rakentuvan kansalaisyhteiskunnan puitteissa. Asiakkaan valtaistumista ja voimaantumista on vahvistettava yhteisöllisellä ja dialogisella toimintatavalla asiakkaan arvokkuutta, ainutlaatuisuutta, erilaisuutta sekä ihmisarvoa kunnioittaen. Institutionalismissa keskiössä on asiakkaan lainsäädännössä määritelty asema menettelyllisine ja materiaalisine oikeuksineen. Asiakkaalla on laissa turvattu oikeus saada hyvinvointivaltion organisatorisessa kehyksessä sosiaaliturvaa omia toiveita, tarpeita ja mielipiteitä arvosten sekä hyvää kohtelua saaden. (Laitila 2010, 28 - 29.)

Asiakaslähtöisyyden painotukset vaihtelevat toimeentulotuen kontekstissa myös eri puolueiden välillä. Varsinkin vasemmiston ja Vihreiden, melko paljon Keskustan ja Perussuomalaisten ja jossain määrin oikeiston käsityksissä korostetaan, että yksityisyyden lisäksi kontrolli voi tarkoittaa asiakaslähtöisyyttä. Tällöin kontrollin negatiivisen ulottuvuuden sijasta kontrolli nähdään positiivisen vallan mahdollisuutena. Toimeentulotuki-asiakasta tukeva valta on auttamisen yksi keskeinen edellytys ja asiakaslähtöisyyden osatekijä. (Saari & Meriluoto & Behm 2017, 318; Laitinen & Pohjola 2010, 10 – 11; Pohjola 2010, 59.)

Oikeiston ja varsinkin paljon Keskustan ja Perussuomalaisten sekä yhä enenevässä määrin myös Vasemmiston ja Vihreiden näkemyksissä heijastuu asiakaslähtöisyys paitsi toimeentulotukiasiakkaan mielipiteen ja yksilöllisen tilanteen huomioonottamisena ja valinnanvapauden kunnioittamisena myös keinona integroida asiakas yhteiskuntaan työtekeväksi ja aktiiviseksi kansalaiseksi, joka kantaa vastuun hyvinvoinnistaan. Asiakkaan yksilöllisiä tavoitteita ja käsityksiä muokataan, jotta asiakas saadaan sisäistämään omaehtoisien, vastuullisten ja työkeskeisen käyttäytymisen olevan hänen henkilökohtaisen edun mukaista hyödyllistä ja tavoiteltavaa toimintaa. (Laitinen & Pohjola 2010, 11; Toikko 2009, 286; Lähteenmäki 2007, 129 – 130.)

Hyvistä pyrkimyksistä huolimatta asiakkaan lähtökohdista ja tarpeista lähteminen ei aina toteudu toimeentulotukijärjestelmässä. Tuija Nummelan (2011, 99) tekemän analyysin mukaan toimeentulotyötä tarkastellaan vielä nykyisin paljolti järjestelmän tehokkuuden näkökulmasta. Työ on järjestelmäkeskeistä lomakkeisiin pohjautuvaa, laskennallista etuuskäsittelijöiden hoitamaa byrokratiatyötä. Järjestelmäkeskeisessä toimintatavassa pyritään tapausten kategorisointiin ja persoonattomiin asiakassuhteisiin (Roivainen & Jalonen 2012, 167 – 170). Siksi toimeentulotukihakemus käsitellään valitettavan usein lain-säädännön sekä kunnan sisäisten ohjeiden ja käytäntöjen pohjalta asiakkaan mielipide, yksilölliset tarpeet ja kokonaistilanne sivuuttaen (Kainulainen 2007, 78 – 79). Toimeentulotukiasiakasta ei nähdä yksilökohtaisen asiakastyön ja yhteisymmärrykseen pyrkivän toiminnan tavoin osallistumisen varsinaisena subjektina. Asiakasta pidetään lähinnä pas-

siivisena informaation vastaanottajana, jota sosiaalityöntekijä ohjaa ja opastaa ennalta ulkoapäin annettujen kaavamaisten toimintavaihtoehtojen valinnassa (Pohjola ym. 2015, 174; Toikko 2012, 127).

Järjestelmäkeskeisyyden vuoksi byrokratia ja kontrolli ovat saaneet erittäin keskeisen aseman toimeentulotukiprosessissa. Tämän seurauksena laissa subjektiivisena oikeutena turvatusta toimeentulotuesta on tullut monin paikoin leimaava, nöyryyttävä, alistava ja monimutkainen järjestelmä. Asiakkaan moraaliin ja pyrkimyksiin ei luoteta, minkä vuoksi sosiaalityöntekijälle on annettu laajat tiedonsaantioikeudet kartoittaa yksityiskohdaisesti asiakkaan elämäntilannetta. Vastaavasti toimeentulotukiasiakkaalla on velvollisuus todistaa sosiaaliviranomaiselle olevansa köyhä tulojen ja menojen perusteella. Toimeentulotukiasiakkaan on selvitettävä asiakirjojen ja tositteiden avulla kaikki toimeentulotukihakemuksessa vaadittavat asiakkaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen liittyvät yksityiskohdat. (Hakkarainen 2012, 91; Ahvensalmi 2011a, 9; 2011b; Hiekka 2011, 5.) Lisäksi sosiaalityöntekijän velvollisuus antaa toimeentulotukiasiakkaalle tietoa asiakkaan oikeuksista ei Tuija Nummelan (2011, 147 – 149) mukaan käytännössä aina toteudu. Asiakkaan pitää itse tietää oikeutensa, jotta hän osaisi hakea toimeentulotukea täsmälleen oikealla tavalla. Kaikki toimeentulotukiasiakkaat eivät kuitenkaan ymmärrä tai osaa täyttää monimutkaista hakemusta ilman työntekijän opastusta (Mäntysaari 2006, 11), jolloin asiakkaan kansalaisuus jää Heli Valokiven (2004, 223) kuvaamalla tavalla oikeuksien ja osallisuuden näkökulmasta vaillinaiseksi.

Asiakaslähtöisen asiakkaan aseman ja roolin toteutumattomuus yhtenä ja kaiken kattavana toimeentulotukipoliittisena tavoitteena (Pohjola 2009, 87 – 88) liittyy usein Anna Metterin (2012, 213) mainitsemiin ammatillisen harkinnan kysymyksiin. Lainsäädäntö mahdollistaa sosiaalityöntekijälle laajan harkinta- ja tulkintavallan. Valtaa voidaan käyttää asiakasta kuuntelevalla, välittävällä ja ymmärtävällä otteella. Vallankäyttö mahdollistaa kuitenkin myös epätarkoituksenmukaiset ja/tai haitalliset valinnat. (Rajavaara 2014, 138.) Jotta lainsäädännön sallimaa valtaa käytetään asiakkaan hyvinvointia edistävällä ja leimautumista vähentävällä tavalla, toimeentulotukiasiakkaalle tulee antaa aikaisempaa aktiivisempi ja osallistuvampi rooli suhteessa hyvinvointivaltion institutionaaliseen ra-

kenteeseen (Saari 2017a, 337; Määttä 2012, 133). Kun toimeentulotukityötä tehdään vuorovaikutteisella ja asiakkaan voimavarat, tarpeet ja lähtökohdat huomioon ottavalla työotteella, Tuija Kotiranta ja Mikko Mäntysaari (2017, 46 - 47) uskovat toiminnan voivan olla myös vaikuttavaa. Esimerkiksi velvoittavuus voidaan toteuttaa käytännön toimeentulotukityössä toimeentulotukiasiakkaan itsetuntoa vahvistavalla tavalla ottamalla huomioon asiakkaan itsemääräämisoikeus ja toimijuus. Tällöin velvoittavuutta ja valinnanvapautta ei pidetä toistensa vastakohtina. (STM 2015:20, 33; Juhila 2008, 95 – 96; 2006, 119 – 120.) Velvoittaviin toimenpiteisiin osallistuminen toteutetaan räätälöimällä toimet toimeentulotukiasiakkaan kykyjen ja mahdollisuuksien mukaan. Asiakkaalle annetaan aito tilaisuus vaikuttaa siihen, miten ja mihin hän oman panoksensa yhteiskunnassa antaa. (STM 2015:20, 29 – 32.) Toimeentulotukiasiakkaiden tosiasialliset mahdollisuudet ja toimintavalmiudet huomioon ottamalla sekä asiakkaalla olevaa toista tietoa ja siihen perustuvaa asiantuntijuutta hyväksikäyttämällä voidaan Kirsi Juhilan (2006, 147 – 149) mukaan ennen pitkää saada myös mahdollisimman moni vaikeimmin työllistettävistä asiakkaista avoimille tai ainakin tuetuille työmarkkinoille.

Koska lainsäädäntö ja siihen perustuva politiikka vaikuttavat keskeisellä tavalla asiakaslähtöisyyteen ja sen kehittymiseen toimeentulotukijärjestelmässä (Tritter 2009, 219), myös lainsäädäntöä on kehitettävä edelleen niin, että keskiössä on asiakkaan näkökulma sekä asiakkaan tarpeiden ja perusoikeuksien toteutuminen. Lainsäädännön pitää antaa toimeentulotukiasiakkaille todellisia mahdollisuuksia sekä parantaa omaa hyvinvointiaan että olla aktiivinen, autonominen ja vahva toimija asiakkaan ja työntekijän välisessä tasa-arvoisessa vuorovaikutussuhteessa. Tämä edellyttää sitä, että lainsäädännöstä vähennetään holhoavaa ja asiakkaan itsemääräämistä rajoittavaa tarveharkintaa sekä joustamattonta ja tehotonta byrokratiaa. Myös toimeentulotuen saantiedellytyksiä pitää muuttaa niin, että tuen myöntäminen ei riipu hakijan kyvyistä ja/tai valmiuksista hakea tukea. (Helne & Hirvilammi & Laatu 2012, 100.)

Asiakaslähtöisyys ei voi toteutua ilman oikeudenmukaisuuden vaalimista. Oikeudenmukaisuudella on pitkä yhteiskunnalliseen, poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen ulottuva historia. Oikeudenmukaisuuden alkujuuret voidaan löytää antiikin Kreikasta, jossa filosofit ymmärsivät sen yhteiskuntamoraalisena periaatteena, joka määrittää,

mikä yhteiskunnassa on oikein ja mikä väärin. Vielä nykyisinkin oikeudenmukaisuus on olennainen osa hyvinvointivaltion legitimitettä. Kansalaisten pitää kokea julkisen vallan kautta tapahtuva resurssien uudelleenjakko ja kansalaisten oikeuksien ja vapauksien takaaminen hyväksytyiksi ja oikeutetuiksi tavoitteiksi. (Oskarson 2007, 120 – 121.)

Näkökulmasta riippuen oikeudenmukaisuus ymmärretään varsinkin toimeentulotuen kontekstissa eri tavalla. Siksi oikeudenmukaisuuskeskustelussa ja -teorioissa oikeudenmukaisuuden käsite on eroteltu monella eri tavalla, esimerkiksi deskriptiiviseen, ideaaliin ja formatiiviseen oikeudenmukaisuuteen taikka distributiiviseen, proseduraaliseen ja retributiiviseen oikeudenmukaisuuteen (Herne 2012). Usein käytetty tapa jäsenellä oikeudenmukaisuutta on myös sen jakaminen formaaliin, menettelylliseen ja sisällölliseen osaan (Aalto-Heinilä & Sajama 2011, 91).

Käytän tässä tutkimuksessa oikeudenmukaisuuden luokittelua formaaliin, menettelylliseen ja sisällölliseen kategoriaan. Tällä luokittelulla voidaan kuvata toimeentulotuen kautta toteutettavia asioita moniulotteisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Formaali oikeudenmukaisuus ilmentää toimeentulotuen yleisiä lähtökohtia. Jokaiselle annetaan se, mikä hänelle kuuluu. Tällöin samaan ryhmään kuuluvia kohdellaan samalla tavalla. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus taas kuvaa toimeentulotukiprosessia asettaen sille tiettyjä menettelyllisiä – hyvää kohtelua ja hyvää hallintoa koskevia - vaatimuksia. Sisällöllinen oikeudenmukaisuus liittyy toimeentulotuen tasoon ja sisältöön sekä toimeentulotukiasiakkaan materiaaliin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Oikeudenmukaisuuteen liittyvät vahvasti poliittiset sekä ideologiset yhteydet ja lähtökohdat. Myös eri teoreettiset suuntaukset tulkitsevat varsinkin toimeentulotuen kontekstissa oikeudenmukaisuutta eri tavalla. Uusliberalismi korostaa muodollista ulottuvuutta. Yhteiskunnallisissa prosessissa noudatettavien menettelytapojen pitää varmistaa jokaiselle yhdenvertaiset mahdollisuudet edistää omia päämääriään. Kriittiselle teorialle olennaista on yhteiskuntarakenteiden ja yhteiskunnallisten käytäntöjen oikeudenmukaisuus. Rakenteet ja käytännöt on muotoiltava sellaisiksi, että ne yhteisöllisellä ja voimavaraistavalla

työotteella takaavat sosiaalisen yhdenvertaisuuden ja tukevat yksilöiden osallisuutta, vapautumista, voimaantumista ja valtaistumista. (Yeung & Saari & Lagerspetz 2007, 15 – 16; Fraser 2003, 7 – 15.) Institutionalismi painottaa sisällöllistä oikeudenmukaisuutta. Hyvinvointivaltio tuottaa oikeudenmukaisuutta takaamalla jokaisen kansalaisen oikeuden inhimillisesti arvokkaan ja yhteiskunnassa tavanomaisena pidetyn elämäntavan antamaan sosiaaliturvaan. Oikeuksiin perustuva yhteiskunnan varojen jakaminen mahdollistaa jokaiselle hyvän elämän ja vahvistaa yksilöiden yhtäläistä ja statuksenomaista kansalaisuutta. (Kokkonen 2016, 53; Saari 2013, 296.)

Kuten uusliberalismissa, myös varsinkin oikeiston sekä jonkin verran Keskusta ja Perussuomalaisien näkemyksissä korostuu Vihreitä ja vasemmistoa enemmän menettelyllinen oikeudenmukaisuus. Tässä oikeudenmukaisuudessa on kysymys lopputulokseen johtavasta prosessista, ei itse lopputuloksesta. Se liittyy siihen, mitä valtio voi tehdä. Kyse on politiikan täytäntöönpanosta eli siitä, toteutetaanko politiikkaa reilulla ja kaikkien kansalaisten ihmisarvo ja kunnioitus huomioon ottavalla tavalla. (Herne 2012, 13; Aalto-Heinilä & Sajama 2011, 101; Kumlin 2004, 42; Rothstein 2010, 203 – 204.) Oikeudenmukainen prosessi ei perusteetta aseta kansalaisia epäyhdenvertaiseen asemaan menettelyllisten oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen. Kun kaikki ovat samanarvoisia ja saavat lainmukaisen kohtelun, toimeentulotukiasiakkaat eivät leimaudu alempiarvoisiksi eikä heidän huonommuuden kokemukset vahvistu. Menettely päinvastoin torjuu leimautumista sekä yhteiskunnallisia jännitteitä ja vastakkainasetteluja. (Kangas 2013a, 50; Rothstein 2010, 235; 1998, 185 – 186.)

Esimerkiksi yhdysvaltalainen yhteiskuntafilosofi John Rawls (1988, 87 - 88) on määritellyt menetelmällisen oikeudenmukaisuuden tietämättömyyden verhon takana pelattavaksi reiluksi peliksi. Näin Rawls painottaa oikeudenmukaisuuden arvioinnissa menetelmää, jolla yhteiskuntaa hoidetaan eikä lopputulosta eli yhteiskunnan tilaa (Kangas 2013a, 47). Rawlsin tarkoituksena on muotoilla sellaiset periaatteet, jotka takaavat ensisijaisesti vapausoikeudet sekä toissijaisesti mahdollisimman hyvät ja yhdenvertaiset olosuhteet kaikille (Rawls 2005, 71 – 72; 1988, 46 – 47). Rawls korostaa oikeudenmukaisuuden analysoinnissa kansalaisten mahdollisimman suurta – ei absoluuttista - tasa-arvoa. Hänen

tavoitteenaan on sellainen yhteiskunnallisten erojen kaventaminen, joka yhtäältä mahdollistaa tehokkaan ja järkevän vapausoikeuksien käytön ja yhteiskunnallisen stigman välttämisen mutta joka toisaalta sallii sosiaalisesti kannustavat sosiaalitaloudelliset erot. (Rawls 2007, 144 – 145.)

Kuten institutionaalinen teoria, myös varsinkin vasemmistossa ja Vihreissä sekä jonkin verran Keskustassa ja Perussuomalaisissa korostetaan oikeistoa useammin, että pelkkä yhteiskunnallisten prosessien oikeudenmukaisuus ei riitä turvaamaan yhteiskunnassa heikossa sosioekonomisessa asemassa oleville toimeentulokiasiakkaille tosiasiallisesti yhdenvertaisia mahdollisuuksia päästä elämässään eteenpäin. Tarvitaan myös sisällöllistä oikeudenmukaisuutta. Kyse on tiettyjen vähimmäistavoitteiden saavuttamisesta, eräänlaisesta lopputuloksen reiluudesta ja hyväksyttävyydestä. (Arajärvi 2017, 68; 2015, 182 – 183; Aalto-Heinilä & Sajama 2011, 99; Kumlin 2004, 38.) Sisällöllinen oikeudenmukaisuus määrittelee sitä, mitä valtion pitää tehdä. Minkälaiset sosiaaliset normit yhteiskuntaa dominoivat? Minkälainen on hyötyjen ja haittojen hyväksyttävä jako eri yksilöiden ja ryhmien välillä? (Herne 2012, 11, 13; Sandel 2012, 24 – 25; Rothstein 2010, 182, 199.) Toimeentulotuen näkökulmasta sisällöllisellä oikeudenmukaisuudella ratkaistaviin kysymyksiin lukeutuu ennen kaikkea käsitykset niistä välttämättömistä perustarpeista, jotka pitää tulla joka joka tilanteessa tyydytetyiksi inhimillisen elämän edellyttämää turvaa mietittäessä (Särkelä & Eronen 2007, 56).

Täsmällisen sisällön antamista sisällölliselle oikeudenmukaisuudelle vaikeuttaa se, että se heijastelee aina yhteiskunnassa vallitsevia poliittis-ideologisia voimasuhteita. Voimasuhteiden muuttuessa myös sisällöllisen oikeudenmukaisuuden määritelmä muuttuu, jos kansalaiset kokevat harjoitetun politiikan päämäärät epäoikeudenmukaisiksi. (Niemi 2007, 63; Sünker 2005, 23; Rothstein 2001, 223; 2000, 223.) Näin ollen viime kädessä kansalaiskeskustelu sekä poliittiset valinnat ja niistä heijastuvat ideologiset näkökohdat ratkaisevat kysymyksen sisällöllisestä oikeudenmukaisuudesta (Arajärvi 2015, 184; Piketty 2014, 480 – 481; Taimio 2010, 8). Tämän vuoksi oikeudenmukaisuuden tulkinnan on heijastettava kunkin ajankohdan tarpeita ja arvoja (Loukola 2014, 74). Käytännössä tämä tarkoittaa Lina van Aerschotin (2014, 62) mukaan sitä, että mitä tiettyinä aikana on

pidetty oikeudenmukaisena, voidaan jonakin toisena ajankohtana mieltää epäoikeudenmukaiseksi ja päinvastoin.

Koska tutkimuskohteenani on analysoida toimeentulotukiasiakkaan kontrolloinnin ja yksityisyyden toteutumista toimeentulotukiprosessin aikana, painottuu oikeudenmukaisen kohtelun ja kohtaamisen vaatimukset. Yhdelle toimeentulotukiasiakkaalle ei saa perustaa menettelyllistä etusijaa toisten kustannuksella. Toimeentulotuen hakijoita on kohdeltava toimeentulotukiprosessin aikana reilusti, kunnioittavasti, arvokkaasti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Jotta kaikki olisivat samanarvoisia ja saisivat lainmukaisen kohtelun, toimeentulotukea jaettaessa pitää ensinnäkin noudattaa ennalta määriteltyjä, yleisesti hyväksytyjä ja yhtäläisin periaattein sovellettavia sääntöjä. (Mäenpää 2011a, 79 – 80; 2011b, 61; Ojanen & Scheinin 2011, 225; Yeung ym. 2007, 16.) Toiseksi olennaista on, että toimeentulotukiasiakkaan oikeudet ja velvollisuudet toteutetaan huomioimalla asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet ja toimintavalmiudet saavuttaa inhimillisesti arvokas ja turvallinen ihmiselämä (Grenholm 1999, 262 – 263).

4. KOLME TEORIAA SOSIAALIPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDISTA

Olen valinnut tarkasteluni kohteeksi kolme näkökulmaa, joita kutsun institutionaaliseksi, kriittiseksi ja uusliberalistiseksi teoriaksi. Nämä teoriat vaikuttavat sosiaalipoliittisen päätöksenteon taustalla oleviin ideologioihin. Teorian, ideologian ja kansanedustajan puheen välinen suhde ei ole täysin yksiselitteinen. Teoria rakentaa empiirisen aineiston avulla ilmiöstä ideaalimallin, jota ei kuitenkaan välttämättä pyritä soveltamaan suoraan käytäntöön. Sen sijaan ideologiat pyrkivät usein jopa eksplisiittisesti myös sovellettavuuteen. Ne ovat normatiivisia konstruktioita, jotka ohjaavat yhteiskuntaa koskevia pyrkimyksiä intressien ohella. Teorioiden ei ole mahdollista suoraan siirtyä ideologioihin vaan niiden avulla perustellaan ideologioita. Kansanedustajan valtiopäivillä esittämät kannanotot puolestaan ovat poliittista vallankäyttöä ja vaikuttamista. Edustajalla on tavoitteita, joita hän pyrkii valtiopäivätoimintaan osallistumalla edistämään. Saadakseen muut kansanedustajat oman kantansa taakse, puhe voi sisältää niin intressejä ja edustajan subjektiivisia kokemuksia, käsityksiä ja tietoja kuin teoreettisia aineksia ja ideologisia näkökulmia. Samoin puheesta voi heijastua edustajan hallitus- tai oppositioasemassa oleminen.

Niin institutionalismi ja uusliberalismi kuin kriittinen teoria ovat hahmotelleet toisistaan poikkeavat sosiaalipolitiikan ideaalimallit. Institutionalismi korostaa yksilön oikeuksien turvaamista hyvinvointivaltion kontekstissa. Kriittinen teoria painottaa yksilön toimintaa kansalaisyhteiskunnan puitteissa. Uusliberalismille olennaista on yksilön omavastuu ja markkinoiden hyödyntäminen hyvinvointia tuottaessa.

Teorioilla on myös toimeentulotuen kontekstissa erilainen näkemys niin yksityisyydestä, kontrollista kuin oikeudenmukaisuudestakin. Uusliberalismi hyödyntää yksityisyyttä lähinnä silloin, kun siitä on hyötyä kontrollin legitimoimiseen ja toteuttamiseen. Kriittinen teoria puolestaan näkee yksityisyyden keinona rajoittaa kontrollointia. Institutionalismi taas korostaa yksityisyyttä jokaiselle laissa määriteltynä oikeutena elää omaa elämäänsä ilman sivullisten perusteetonta puuttumista. Uusliberalistisen kontrollikäsityksen ytimessä on yksilön integroiminen yhteiskuntaan vastuulliseksi, aktiiviseksi ja tuottavaksi työntekijäksi. Kriittisen teorian mukaan kontrolli liittyy vallitsevien valtarakenteiden ja yhteiskunnallisten käytäntöjen aiheuttamaan leimautumiseen sekä hyvinvoinnin epäoikeudenmukaiseen ja epätasaiseen jakautumiseen. Institutionalismien mukaan kontrolli voi

paitsi rajoittaa yksilön toimintaa myös lisätä hänen valinnanmahdollisuuksiaan ja parantaa hänen sosiaalista ja taloudellista hyvinvointiaan. Oikeudenmukaisuudessa uusliberalismi korostaa toimeentulotukiprosessissa noudatettavien menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Kriittiselle ajattelutavalle olennaista on yhteiskuntarakenteiden ja yhteiskunnallisten käytäntöjen oikeudenmukaisuus. Institutionalismien mukaan hyvinvointivaltio tuottaa yhteiskuntaan oikeudenmukaisuutta varmistamalla jokaiselle kansalaiselle oikeuden riittävään sosiaaliturvaan.

4.1. Institutionaalinen teoria

4.1.1. Lähtökohdat

Institutionaalinen teoria ei muodosta yhtä yhtenäistä lähestymistapaa tieteellisen tutkimuksen eikä edes sosiaalitieteiden piirissä. Tämä vahvasti empiriaan ja tutkimukselliseen näyttöön pohjautuva teoriasuuntaus koostuu varsin hajanaisesta joukosta tutkijoita, jotka ovat olleet muita riippumattomampia sekä uusliberalismien että kriittisen teorian perinteistä. Hajanaisuuden vuoksi käsittelemme institutionalismia tiettyjen valittujen teoreetikkojen pohjalta.

Kaikki institutionalismiksi määriteltävät teoriat hakevat selitystä yksilön oikeuksien turvaamiselle ja kehittymiselle instituutioiden, ennen kaikkea hyvinvointivaltion kehityksessä. Julkisesti organisoitu sosiaaliturva on kattava ja sangen laadukas. Ne poikkeavat toisistaan erityisesti suhtautumisessa yksilön oikeuksiin. Osassa institutionalismia edustavista teorioissa on analysoitu hyvinvointivaltion rakennetta ja toimintaa huomioimatta yksilön oikeuksien mahdollista loukkaamista. Tällöin on tutkittu systeemikeskeisesti yhteiskunnallisten instituutioiden eli yhteisten pelisääntöjen vaikutusta hyvinvointivaltion rakentamiseen ja uudistamiseen. Osassa teorioissa taas yksilön oikeuksien mahdolliseen rikkomiseen on kiinnitetty huomiota, mutta eri tavalla kuin kriittisessä tai uusliberalistisessa teoriassa. Tällöin on analysoitu yksilön oikeuksia hyvinvointivaltion näkökulmasta. Yksilöä korostetaan itsenäisenä subjektina sekä vapauksia ja oikeuksia omaavana persoonana, jonka aseman hyvinvointivaltio pyrkii yhteisesti sovittavilla pelisäännöillä turvaamaan.

Institutionalismien mukaan markkinamekanismi ei takaa oikeudenmukaisuutta. Sitä on täydennettävä julkisen vallan harjoittamalla resursseja uudelleenjakavalla ja käyttäytymistä sääntelevällä sosiaalipolitiikalla, koska jokaiselle on taattava yhtäläiset mahdollisuudet tavoitella parempaa elämää. Tämän vuoksi institutionaalisia ajatuksia heijastavassa oikeudenmukaisuusnäkemyksessä korostuu positiivinen vapaus negatiivisen vapauden rinnalla. Sosiaalipolitiikka nähdään ennen kaikkea sosiaaliseen kansalaisuuteen perustuvana kansalaisoikeutena. Jotta kaikilla olisi vapaus toteuttaa ja kehittää itseään, jokaisella on laissa säädetty oikeus muiden tukiverkkojen pettäessä saada julkiselta valtalta kohtuullisen elintason turvaava toimeentulo ja huolenpito. Myös sosiaalipoliittisten menettelytapojen oikeudenmukaisuus on pyrittävä turvaamaan kirjoittamalla menettelytavat lakeihin oikeuksina. (Rothstein 2010, 226; 2005, 92 – 147; 2001, 223 - 229.) Toimeentulotukityössä tämä tarkoittaa sitä, että toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus yksityisyyden perusteella luottaa siihen, että sosiaaliviranomaiset käsittelevät hänen arkaluonteisia ja intiimejä tietojaan lain sallimalla tavalla. Samoin julkisella vallalla oleva valta ja oikeutus kontrolloida asiakasta yhteiskunnallisesti määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi on määritelty selkeästi ja yksiselitteisesti laintasoisin normein (Raunio 2009, 188; Payne 1996, 33).

Institutionalismissa tärkeässä roolissa olevan hyvinvointivaltion isänä on pidetty Sir William Beveridgeä. Beveridge toi hyvinvointivaltion peruskirjaksi kutsutussa raportissaan (1942, 121 – 122) sosiaalipoliittiseen arvomaailmaan universalismin idean. Kansallisen yhtenäisyyden nimissä kaikille kansalaisille tuli taata sosiaalinen turvallisuus kehdestä hautaan (Helne 2003, 54). Beveridgen mukaan jokaista ihmistä piti valtion ja yksilön välisellä yhteistyöllä suojella kohtuuttomia riskejä ja tietyn minimin alapuolelle putoamista vastaan. Valtion tehtävänä oli organisoida sosiaaliturva. Koska valtion velvollisuutena oli toisaalta sovittaa yhteen vapauden ja turvallisuuden tärkeät arvot, organisoinnissa tuli huomioida kannustavuuden, mahdollisuuden ja vastuullisuuden vaateet. Sosiaaliturvan oli aina rohkaistava yksilöä omalla aktiivisuudellaan hankkimaan minimiä parempi elintaso itselleen ja perheelleen. (Beveridge 1942, 6 – 7.)

Institutionalismien keskiössä olevia yksilön oikeuksia korosti myös T. H. Marshall muotoilemassaan oikeuksiin perustuvassa kansalaisuusteoriassa (Saastamoinen & Kuusela

2006, 140; Turner 2001, 190 - 191). Teorian mukaan kansalaisuus jaettiin kolmeen eri aikoina kehittyneeseen osaan. 1700-luvulla syntyivät vapausoikeudet. 1800-luvulla saatiin poliittiset oikeudet ja 1900-luvulla muotoutuivat sosiaaliset oikeudet. (Marshall 1992, 8 – 17.) Marshallin (1992, 27 – 43) mielestä sosiaalisten oikeuksien sisällyttäminen kansalaisuuden käsitteeseen oli olennaista. Vaikka yksilölliset ja poliittiset oikeudet asettivat kansalaiset muodollisesti yhdenvertaiseen asemaan, ilman aineellista toimeentuloturvaa ja sosiaalisia oikeuksia ne olisivat käytännössä jääneet merkityksettömiksi. Tavoitteena ei kuitenkaan pitänyt Marshallin mukaan olla absoluuttinen yhdenvertaisuus vaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus tuli mitoittaa käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin. Yhteiskunnassa voitiin sallia sellainen eriarvoisuus, joka ei uhannut yhteiskunnan integraatiota ja joka koettiin legitimiiksi ja yhteiskunnan toiminnan kannalta hyödylliseksi. (Marshall 1992, 19 – 20, 44 - 45; 1965, 178.) Näin ollen sosiaalipolitiikka ei toiminut kapitalististen markkinoiden vastavoimana vaan niiden täydentäjänä (Marshall 1981, 125). Se oli keino ehkäistä kapitalismin negatiivisia vaikutuksia sekä tasapainottaa ja kohtuullistaa liberaalin yhteiskunnan kehitystä. Sen tehtävänä oli turvata markkinoiden ukaama kaikkien kansalaisten ihmisarvo ja kunnioitus. Tämä tapahtui jakamalla yhteiskunnan resursseja oikeuksiin perustuen. Olennaista oli keskittyä kohtuullisen elintason takaavasta perusturvasta huolehtimiseen, äärimmäisen köyhyyden vastustamiseen sekä sellaisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen, joka antoi myös huono-osaisille kansalaisille mahdollisuuden tavoitella parempaa elämää. (Kokkonen 2016, 28, 79; 2006,15; Turner 2001, 190.)

Institutionaaliseen teoriaan kuuluu olennaisena osana ajatus oikeuksiin perustuvasta sosiaalisesta kansalaisuudesta. Sosiaaliturvaetuudet ja hyvinvointipalvelut pitää jakaa yhdenvertaisesti ja ihmisarvoa loukkaamatta jokaiselle yksilölle tai perheelle, jolla lain mukaan on niihin oikeus. (Pinder 2010, 167 – 168; Johansson 2008, 58; Stephens 2010, 514.) Sosiaalipolitiikkaa pitää toteuttaa täsmällisinä oikeuksina, eikä tarveharkintaan tai armoon perustuvina toimenpiteinä. Sosiaaliset tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut on kaikkien oikeus, sillä kaikilla on ihmisyyden perusteella yhtäläinen oikeus sosiaalisesti hyväksyttävään elintasoon. (Rothstein 2010, 226; Mishra 1987, 36 – 37; Esping-Andersen & Korpi 1986, 42.)

Institutionalismia edustaa joukko tutkijoita, joiden mukaan julkisen sektorin antamaa sosiaaliturvaa on toteutettava universalismin mukaan niin, että sosiaaliturvan tarkoituksena on periaatteessa tyydyttää kaikkien ihmisten tarpeet (Titmuss 1987b, 129 – 130; 1976, 63, 114 – 115; 1974, 48). Universalismilla painotetaan sellaista poliittista ideaalia, jossa ihmisillä on oikeus sosiaalipoliittisiin etuuksiin yhteiskuntaluokasta, rodusta, sukupuolesta ja uskonnosta riippumatta. Universalismin tavoitteena on edistää yhteiskunnallista solidaarisuutta, altruismia, suvaitsevaisuutta ja vastuullisuutta sekä vahvistaa ihmisarvoa ja itsekunnioitusta yhteiskunnassa. (Titmuss 1987a, 263.) Tämä edellyttää ennaltaehkäiseviä ja normaalin tai keskimääräisen elintason turvaamia etuuksia (Korpi 2005, 386). Sosiaalipoliitiikan lähtökohta on näin ollen laajempi kuin T.H. Marshallin painottamat ihmisarvon turvaaminen ja heikompiosaisista huolehtiminen (Kokkonen 2016, 79). Pelkän köyhyyden ehkäisemisen tai vähentämisen sijasta se ei koske vain viimesijaisen avun ja kontrollin tarpeessa olevia köyhiä toimeentulotukiasiakkaita vaan jokaista kansalaista, koko yhteisöä ja kaikkien kansalaisten yhteisten ongelmien ratkaisemista. (Niemelä & Saari 2013, 13; Raunio 2009, 196; Rothstein 2005, 92 – 147; 2001, 223 – 229.) Kun sekä köyhät että rikkaat kuuluvat samojen sosiaaliturvajärjestelmien piiriin, kontrollin tarve vähenee. Kun kaikilla on yhtäläiset oikeudet ja yhtäläinen asema, luo se myös hyvän pohjan yhteenkuuluvuudelle, vastavuoroisuudelle, avoimuudelle ja tasa-arvolle. Lisäksi se on omiaan vähentämään leimautumista, yhteiskunnallista polarisoitumista ja houkutusta sosiaaliturvan väärinkäyttöön. (Kujala & Danielsbacka 2015, 56 - 57; Niemi 2007, 63; Korpi 2005, 386.)

Suomalainen näkökulma on järjestelmäkeskeinen yksilöllisesti ymmärrettynä (vrt. Raunio 2009, 191). Institutionaalista teoriaa edustaa hyvinvointivaltion muodossa toteutettu keskinäisen vastuun järjestelmä sekä koko väestön kattavat ja laajat sosiaaliset, sivistykselliset ja taloudelliset oikeudet (Saari 2017c, 39 – 41; Juhila 2006, 199). Oikeuksina taattujen hyvinvointipalvelujen ja toimeentuloturvan tehtävänä on edistää hyvinvointia ja parantaa etenkin huono-osaisten ihmisten elämäntilannetta sekä välittää tietoa sosiaalisista oikeuksista sekä yhteiskunnan tarjoamista resursseista ja toimintamahdollisuuksista (Niemelä 2016, 107). Olennaista on taloudellisen tuen lisäksi julkisen vallan antamat resurssit, joilla myös heikommista lähtökohdista ponnistavat kansalaiset voivat nauttia yksityisyydestään, osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja parantaa elinolojaan omilla

valinnoillaan. Näin jokaisella on mahdollista saavuttaa parempi elämä. (Kangas, Niemelä & Raijas 2013b, 13; Närhi ym. 2013, 114; Arajärvi 2011, 18.)

Institutionalismia kuvaavan asiakaslähtöisyyden perusta toimeentulotuen kontekstissa on lainsäädännössä määritelty asiakkaan asema. Toimeentulotukiasiakkaan laissa turvatut oikeudet on toteuduttava yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti hyvinvointivaltion organisatorisessa kehityksessä. Tämän vuoksi julkisen vallan toimenpitein on Tuomas Kotkaksen (2009, 211 – 213, 225) mukaan vahvistettava paitsi materiaalisia oikeuksia myös menettelyllisiä oikeuksia - oikeuksia, jotka liittyvät yhtäältä toimeentulotuen hakemiseen, ja toisaalta siihen tapaan, jolla myönnetty toimeentulotuki pannaan täytäntöön. Tavoitteena on hyvinvointivaltiollisin toimin ja rakentein edistää toimeentulotukiasiakkaiden tosiasiallisia mahdollisuuksia paitsi saavuttaa lain asiakkaille takaamat materiaaliset oikeudet ja etuudet myös omin ponnisteluin parantaa elintasoja ja tätä kautta ehkäistä syrjäytymistä, leimautumista ja sosiaalista epätasa-arvoa. Lainsäädäntöön pitää olla kirjattu toimeentulotukiasiakkaan oikeus yksilöllisten tarpeiden mukaiseen apuun ja tukeen omien päämäärien saavuttamisessa. Myös asiakkaan oikeusturva, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä yksityisyys on määriteltävä lainsäädännössä oikeuksina (Laitinen & Niskala 2013, 10 – 11).

4.1.2. Suunnanmuutos

Yksilön ja julkisen vallan välinen jännitteinen ja ristiriitainen suhde on pohdittanut tutkijoita jo 1800-luvulta lähtien (Mäntysaari 2016, 79; Saari 2013, 291). Myös T.H. Marshall (1992, 45 – 46) korosti tiettyjen velvollisuuksien, kuten velvollisuuden tehdä työtä ja maksaa veroja, tasapainottavan sosiaalisen kansalaisuuden oikeuksia. Nykyaikaisessa monimutkaisessa ja jatkuvassa muutoksessa olevassa yhteiskunnassa kansalaisuuteen liitettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien luonnetta ja keskinäistä tasapainoa on muokannut aikaisempaa voimakkaammin sosiaalisten oikeuksien positiivisten yhteiskunnallisten ja inhimillisten vaikutusten lisäksi niiden negatiiviset vaikutukset yksilön vapauteen ja poliittisiin oikeuksiin (Kokkonen 2016, 35; 77 - 79). Poliittisia ja yksilöllisiä oikeuksia on kaikkien puolueiden mielestä ollut tärkeää täydentää tulojen, asumisen, koulutuksen ja terveydenhuollon minimitasoa takaamalla sosiaalisilla oikeuksilla. Oikeistossa alettiin

ensimmäisenä kritisoimaan sosiaalisten oikeuksien synnyttämää joustamatonta, tarpeetonta ja tehotonta byrokratiaa sekä aktivointi- ja kannustinongelmia. Puolueet ovat ryhtyneet painottamaan passiivisen tuensaajan sijasta aktiivista kansalaisuutta ja oikeuksiin perustuvan kansalaisuuden rinnalla sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuuksia (Keskitalo 2013, 47 – 49, 66; Karisto ym. 2006, 313; Saastamoinen & Kuusela 2006, 146).

Sosiaalisen kansalaisuuden velvollisuuksien korostamisen seurauksena puolueiden taustalla vaikuttavat institutionaalinen, kriittinen ja uusliberalistinen teorit ovat lähentyneet toisiaan. Paitsi uusliberalismissa ja kriittisessä teoriassa myös institutionalismissa edellytetään yksilöltä yhä enemmän aktiivisuutta ja omaa vastuuta. Niin vasemmistossa, Vihreissä, Keskustassa, Perussuomalaisissa kuin oikeistossa painotetaan, että jokaisen tulee pyrkiä olemaan vastuullinen, aktiivinen ja työtätekevä kansalainen. Työn, sosiaaliturvan ja kansalaisuuden tiivistyvän liiton seurauksena työnteko määrittää entistä tiukemmin ihmisten yhteiskunnallista arvoa, identiteettiä ja selviytymistä. (Saari & Behm & Lagus 2017; 231; Rajavaara 2011, 214 – 215.) Jos työkykyinen ja -ikäinen yksilö ei kykene edes tuettuna täyttämään aktiivisuuden kriteereitä ja velvoitteita vaan on syystä tai toisesta työvoiman ulkopuolella, hän ei passiivisuutensa vuoksi voi nauttia täysimääräisesti sosiaalisista oikeuksista eikä yhteiskunnan osallisuudesta (Saastamoinen 2006, 69, 81; Juhila 2002, 15). Tällä Raija Julkusen (2006, 206) aktiivisen kansalaisen ideologiaksi kutsuamalla ajattelutavalla on ollut niin voimakas vaikutus harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan, että siitä on tullut sosiaalisen kansalaisuuden uudelleenmuotoilun keskeinen osatekijä. Ideologian seurauksena hyvinvointivaltion ja kansalaisuuden suhde on määrittynyt uudella tavalla. Olennaista kansalaisuudessa on korostaa kansalaisen ja hyvinvointivaltion oikeuksien, vastuiden ja velvollisuuksien tasapainoista kokonaisuutta. (Raunio 2009, 278 - 279; Keskitalo & Mannila 2002, 197 – 198.) Kun oikeuksia ja velvollisuuksia tarkastellaan kokonaisuutena, oikeuksia ja velvollisuuksia ei Mikael Nygårdin (2004, 195; 2003, 192) mukaan enää pidetä yksisuuntaisina vaan yhä suuremmassa määrin osana vastavuoroista suhdetta. Sekä hyvinvointivaltion että kansalaisen on oltava aktiivisia. Yhtäältä toimeentulotuen tarpeessa olevalla on subjektiivinen oikeus toimeentulotukeen ja kunnalla on velvollisuus sitä maksaa. Toisaalta kunnalla on oikeus velvoittaa toimeentulotuki-asiakas osallistumaan asiakkaan työelämävalmiuksia parantaviin aktivointitoimiin.

Vaikka aktivointiin velvoittavia toimenpiteitä on korostettu erityisesti uusliberalististen ajattelijoiden keskuudessa, institutionalismia tämäntyyppinen Elsa Keskitalon (2008, 193) uudeksi paternalismiksi nimeämä aktivointi edustaa siinä mielessä, että aktivoinnin keskeiset kysymykset on säännelty laintasoisesti (Pajukoski 2012, 203 – 204). Sosiaalilainsäädännössä aktivointi on ollut tyypillistä etenkin 1990-luvun puolivälistä lähtien. Erityisesti hallitusvastuussa olleessaan sekä vasemmisto, Perussuomalaiset ja Vihreät että Keskusta ja oikeisto ovat keskittyneet enemmän sosiaalilainsäädännön sisältämiin kannustin- ja käyttäytymisvaikutuksiin kuin perinteisen, sosiaalista kansalaisuutta korostavan aktivoinnin (Keskitalo 2008, 193) mukaiseen kansalaisten hyvinvoinnin ja oikeuksien kehittämiseen. Kun sosiaalilainsäädännön on havaittu aiheuttavan sosiaalietuuksien saajien keskuudessa passiivisuutta ja sosiaaliturvariippuvuutta, lainsäädäntöä on uudistettu ja kehitetty lisäämällä siihen työhön, itsestä huolehtimiseen ja yhteiskunnallisten velvollisuuksien täyttämiseen kannustavia elementtejä. (Saari 2017b, 94 – 95; Saari & Behm 2017, 139 – 152; Julkunen & Saari 2013, 316 – 317; Julkunen 2017, 332 - 333; 2003c, 39 – 40.)

Nykyisin puolueiden ensisijaisena tavoitteena ei näin siis aina ole hyvinvointivaltion tarjoamin keinoin muuttaa yhteiskuntaa paremmaksi ihmisille ja siten tuottaa hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Sen sijaan vasemmisto ja Vihreät ovat yhä enemmän omaksuneet alun perin oikeiston sekä osin Keskustan ja Perussuomalaisten painottaman pyrkimyksen ohjata ja kannustaa ihmistä hankkimaan toimintavalmiudet tehdä työtä. (Silvasti, Lempiäinen & Kankainen 2014, 13; Kantola 2003, 210 – 211; Julkunen 2000, 105.) Tällöin vasemmisto ja Vihreät painottavat oikeistoa, Keskustaa ja Perussuomalaisia jonkin verran enemmän marshallilaisen ajattelun mukaisesti toimeentulotukiasiakkaan pyrkimystä edistää omaa henkilökohtaista etua ja parantaa omaa elintasoaan ja elämänlaatuaan sosiaaliturvan sijasta työtä tekemällä (Kokkonen 2016, 35). Siksi niillä on taipumusta luottaa oikeistoa vahvemmin ihmisen omaan haluun olla aktiivinen. Aktivoinnissa huomioidaan työllistymistavoitteen ohella inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kartuttaminen. Siksi näissä universalistiseksi (human capital development) malliksi (Keskitalo 2008, 38 – 40) kutsutuissa sosiaalipoliittisissa ratkaisuissa pyritään poistamaan aktiivisuuden esteitä korostamalla työvelvollisuuksien ja positiivisten taloudellisten ja sosiaalisten kan-

nustimien tasapainoista kokonaisuutta. Tällöin hyvinvointivaltiolta edellytetään aktiivisuutta. Sen on pyrittävä parantamaan sosiaalituen saajan työ- ja toimintakykyä tarjoamalla hänelle yksilöllisesti räätälöityjä toimia ja pitämällä kiinni sosiaalis-taloudellista oikeuksista ja niiden takaamasta kattavasta ja tasoltaan kohtuullisesta sosiaaliturvasta (Närhi 2017, 14 -17; Strömberg-Jakka 2012, 160 – 167; Julkunen 2003b, 87). Lisäksi aktivointiin ja työntekoon kannustamiseen tähtäävissä lainsäädäntöhankkeissa on Juho Saaren mukaan (2011a, 317) tyypillistä korostaa tulonsiirtojen ja palvelujen yhteensovittamista varsinkin moniongelmaisten toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla. Kuten Mikko Mäntysaari (2006, 127) on korostanut, että heidän elämänhallintaansa, itsetuntoaan ja itsenäistä selviytymistään koskevia kysymyksiä on yleensä mahdotonta pelkästään taloudellisin keinoin ratkaista.

Aktivointiin velvoittavat sosiaalipoliittiset ratkaisut ovat kohdentuneet erityisesti syrjäytyneisiin tai syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Sekä vasemmiston, Perussuomalaisten, Vihreiden, Keskustan että oikeiston kannanotoissa on painotettu aktivoinnin tärkeyttä varsinkin nuorten kohdalla, sillä nuorten ongelmilla on taipumus pahentua, jos he ovat pitkään koulutuksen, työmarkkinoiden ja aktivointitoimenpiteiden ulkopuolella. (Ylikännö 2009, 2; Kosunen 1997, 94.) Nuorten omatoimisuuden ja yhteiskuntaan kiinnittymisen edistämiseksi sekä nuorten valintojen ohjaamiseksi onkin tehty lukuisia lainsäädäntöuudistuksia. Eräs tällainen uudistus on nuorten oikeuksia rajoittava ja velvollisuuksia lisäävä mahdollisuus alentaa alle 25 vuotiaan ammatillista koulutusta vailla olevan henkilön toimeentulotukea, jos hän kieltäytyy koulutuksesta. (HE 138/2010; 6 STM 2009:62, 83.) Myös 25 vuotta täyttäneen henkilön lakiin perustuvaa oikeutta saada toimeentulotukea on vähitellen tiukennettu yhä enemmän, mutta tiukennukset ovat olleet lievempiä kuin nuorten kohdalla (Kananen 2017a, 42 - 43).

Sosiaalisen kansalaisuuden perusta on vuosina 1997 – 2014 ollut muutoksessa. Oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja sosiaalisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävän oikeusperustaisen toimeentulotukipolitiikan tekemistä ovat muovanneet ja rajoittaneet uusina reunaehtoina niin taloudellisten voimavarojen niukkuus kuin globalisaatio, tekoälyyn ja digitalisaatioon perustuvat innovaatiot, EU ja rahaliitto sekä työmarkkina-

perhe- ja ikärakenteen muuttuminen (Julkunen 2001, 13). Uudenlaisen kansallisen ja kansainvälisen kontekstin luomista paineista huolimatta Suomessa toimeentulotukeen ja muihin sosiaalietuuksiin tehdyt muutokset ja uudistukset eivät ole täysin murtaneet pääosin universalismiin perustuvaa sosiaaliturvajärjestelmää. Vaikka sosiaalietuuksien tasoa ja kattavuutta on leikattu ja kustannuksia siirretty asiakkaiden maksettaviksi, etuuksien alkuperäinen rakenne ja etuusjärjestelmien perimmäiset tavoitteet ovat kuitenkin säilyneet melko muuttumattomina. (Saari 2010b, 35; Timonen 2003, 146 - 147; Kosunen 1997, 95.) Kansainvälisten esimerkkien tavoin sosiaaliturvan saajan aseman kannalta tärkeät turvallisuus, tasa-arvo ja mahdollisuuksien tarjoaminen ovat edelleen sosiaalipolitiikan tavoitteita, mutta näitä hyvinvoinnin tavoitteita toteutetaan epäsuorasti korostamalla niin työtä, aktivointia ja yksilön omavastuisuutta kuin itsemääräämistä ja yhteisöllisyyttä (Stepney 2009, 11; Taylor-Gooby 2010, 1 – 2; 2011, 255; 2009, 31; Torfing 2001, 299 - 306).

Institutionalistisessa teoriassa keskeisellä sijalla olevaa laajaa hyvinvointivaltiota on kritisoitu monista toisistaan poikkeavista näkökulmista. Hyvinvointivaltiota on pidetty tehottomana ja tuottamattoma byrokratiana. Varsinkin uusliberalismin edustajat korostavat, että julkiseen sosiaalipolitiikkaan ja sen nojalla luotuun valtavaan hallintokoneistoon käytetään suuri määrä verorahoja ilman että rahoille saadaan riittävästi vastinetta (Murray 2012, 301 – 302; Friedman & Friedman 1982, 133.) Myös kriittisen teorian edustajien mukaan yksilöiden sosiaalisia ongelmia ei kyetä hyvinvointivaltion byrokraattisella, holhoavalla ja kurinalaistavalla työotteella ratkaisemaan yksilöllisellä ja asiakaslähtöisellä tavalla. Koska hyvinvointivaltion kaavamaisesti tarjoamat etuudet ja palvelut eivät pysty riittävästi ottamaan huomioon tuen tarpeessa olevien yksilöllisiä eroja, ne pikemmin kärjistävät kuin lievittävät sosiaalisia ongelmia. Tällöin hyvinvointivaltio ei myöskään onnistu edistämään tavoitteina olevia tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen turvallisuuden arvoja. (Habermas 1995, 132; 1987, 361 – 362.)

Laajan hyvinvointivaltion on etenkin uusliberalististen ajattelijoiden piirissä katsottu edistävän moraalikatoa, sillä sen on nähty johtavan sosiaaliturvan hyväksikäytön pidättelevien sosiaalisten normien rapautumiseen. Sen sijaan että hyvinvointivaltiolliset institutiot etsisivät keinoja tukea ihmisten omaa aktiivisuutta, ne aikaansaavat, ylläpitävät ja

vahvistavat sosiaaliturvariippuvuutta ja passiivisuutta. Ne synnyttävät alaluokan, jolla ei ole halua eikä kykyä huolehtia itsestään ja lähimmäisistään. Tämän seurauksena sosiaaliturvan saajien on mahdollista sopeuttaa käyttäytymisensä ja elämäntapansa etuuden saamista koskevien ehtojen mukaiseksi, ilman että he edes yrittäisivät elättää itsensä palkkatyön kautta. Tämänkaltainen vapaaehtoinen sosiaaliturvalla eläminen horjuttaa hyvinvointijärjestelmän rahoittamisen ja legitimitetin kannalta tärkeän palkkatyön asemaa ensisijaisena hyvinvoinnin tuottajana. (Murray 2012, 279 – 284; Hautamäki 2003, 224; Tarkki 1996, 237.)

Laajan julkisen sosiaalipolitiikan on myös arvosteltu kaventavan liiaksi yksilönvapautta. Julkisesti järjestettyyn sosiaaliturvaan liittyvä paternalistinen vallankäyttö ei kunnioita yksilöiden oikeutta itse päättää elämästään vaan pakottaa viranomaisten järjestämiin kaavamaisiin ratkaisuihin. Näin sosiaalipolitiikka ehdollistaa ja määrittää ihmisten toimintaa ja valinnanmahdollisuuksia. Lisäksi sosiaalipolitiikan toteuttamiseksi tarvittava hyvinvointivaltion verotus puuttuu ihmisten elämään. Se ohjaa ihmisten käyttäytymistä ja kaventaa ihmisten itsemääräämisoikeutta ja toimintavapautta. Julkisen vallan veroina keräämillä varoilla lisätään byrokratiaa ja julkista sääntelyä, samalla kun yksilöille jää vähemmän päätösvaltaa omien tulojensa ja varojensa käytöstä. (Kangas 2006, 91; Saastamoinen 1998, 198 – 199; Tarkki 1996, 240.)

Se, että institutionalismi korostaa julkisen vallan toimenpitein harjoitetun muodollisen sosiaalipolitiikan merkitystä kansalaisten hyvinvoinnin ja hyvän elämän turvaajana, on omiaan aliarvioimaan kolmannen sektorin ja kansalaisjärjestöjen potentiaalin hyvinvointipalvelujen kehittämisessä ja tuottamisessa. Koska paikallisyhteisöissä toiminta perustuu kansalaisten omaehtoiseen aktiivisuuteen, yhteisöjä ja niiden toimintoja on haasteellista julkisen vallan harjoittaman sosiaalipolitiikan kautta kehittää siten, että hyvinvointivaltion monimutkaisen ja joustamattoman byrokratian tuottamia palveluja voitaisiin korvata yhteisöjen tuottamilla palveluilla. (Miller & Rose 2010, 121.) Ongelmia aiheutuu erityisesti siitä, että institutionalismille aktiivinen kansalainen on ennen muuta kansalainen, jolla on kollektiivin jäsenyydestä seuraavia oikeuksia ja velvollisuuksia. Hän ei ole yksilö, jolle kansalaisuus on ennen kaikkea toimeliaisuutta. Näin ollen hyvinvointivaltio

ei välttämättä onnistu muuntamaan standardisoitua toimeentulotukityötä sellaiseksi aidosti vuorovaikutukselliseksi ja ihmisten keskinäiseksi yhteistoiminnaksi, jolla kyettäisiin vahvistamaan yhteisöllisyyttä ja sen mukana tuomaan tukea ja turvallisuutta. Samalla jää käyttämättä osa niistä mahdollisuuksista, jotka lisäävät sosiaalietuuksien saajan tosiasiallisia toimintavaihtoehtoja olla osallisena sekä omien sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa että hyödyllisellä ja tuottavalla tavalla yhteiskunnan toiminnassa. (Juhila 2006, 118 – 137.)

4.2. Kriittinen teoria

4.2.1. Lähtökohdat

Kriittinen teoria on teoriasuuntaus, jonka kehittämät teoreettiset mittapuut antavat välineitä yhteiskunnallisen kehityksen kriittiseen tarkasteluun (Gorman 2008, 66; Payne 2005, 230). Kriittiseen teoriaan pohjautuvia näkökulmia on havaittavissa 1960-luvun yhteiskunnallisen murrosvaiheen suomalaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa. Ensin Lars D. Erikssonin toimittamassa *Pakkoauttajat –pamflettikirjassa* (1967) ja sitten koviin yöpakkasiin kuolleista asunnottomista alkoholisteista alkunsa saaneessa Marraskuun liikkeessä vaadittiin vähäosaisten elinolojen parantamista sekä epäinhimilliseksi koetun kontrollin ja kurin vähentämistä. Tuossa vaiheessa sosiaalihuollon asiakkaan heikkoa asemaa koskenut kritiikki oli kuitenkin tarkoitettu rakentavaksi ja hyvinvointivaltion aukkoja paikkailevaksi. Varsinaisesti kriittisen ajattelun kehittämiä teoreettisia mittapuita hyödynnettiin 1980- ja 1990-lukujen suomalaisessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa. Kritiikki kohdistui niin yhteiskunnan yleiseen kehitykseen kuin hyvinvointivaltion harjoittaman sosiaalipolitiikan ongelmakohtiin. (esim. Mäntysaari 1991; Hänninen 1990; Heinonen 1986; 1984.)

Kriittisen teorian tavoitteena on paljastaa sortoa, leimautumista, yhteiskunnallista epäoikeudenmukaisuutta ja epätasa-arvoisuutta ylläpitävät valtarakenteet ja yhteiskunnalliset käytännöt. Se pyrkii myös esittämään yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden ja leimautumisen poistamiseen tähtäävän näkemyksen tasa-arvosta ja sosiaalisesta oikeuden-

mukaisuudesta. Lisäksi se on sitoutunut edistämään tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen sekä ihmisten vapautumiseen, valtaistumiseen ja voimaantumiseen johtavaa yhteiskunnallista muutosta. (Davis 2007, 33; Payne 2005, 230; Alasuutari 2001, 94.)

Eräät kriittisen teorian edustajat näkevät, että sosiaalipolitiikan ideaalimalli edellyttää yhteiskunnan taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen rakenteiden uudistamista, ei vain sosiaalipolitiikan muuttamista (Payne 2005, 230; Stirk 2005, 35 – 42; Alasuutari 2001, 91 – 94). Kokonaisvaltainen muutos on kriittisen teorian mukaan mahdollinen, koska yhteiskunnalliset rakenteet ja lainalaisuudet eivät ole ennaltamäärättyjä tai välttämättömiä asiantiloja vaan vapaiden ihmisten tuottamia ja ylläpitämiä. Näin ollen ihmisillä on kommunikaation avulla vapaus ja valta muuttaa olemassaolevia yhteiskunnallisia rakenteita ja lainalaisuuksia tasa-arvoisimmiksi ja oikeudenmukaisimmiksi sekä kaikkien kansalaisten ihmisarvoa, itsemääräämistä ja erilaisuutta kunnioittaviksi. (Freire 2005, 48 – 58, 91 – 92.)

Kriittisen teorian näkökulma on yksilölähtöistä kollektiivisesti ymmärrettynä (Raunio 2009, 191). Yhteiskunnallisia rakenteita ja suhteita pidetään yksilön arkielämän ongelmien alkuperänä, minkä vuoksi huomio kohdistuu yksilöiden ja yhteiskunnallisten rakenteiden ja käytäntöjen välisiin suhteisiin (Alasuutari 2001, 94). Myös oikeudenmukaisuus nähdään liittyvän yhteiskunnan yksilön oikeuksiin ja vapauksiin vaikuttaviin rakenteellisiin piirteisiin. Yhteiskunnallinen järjestelmä synnyttää epäoikeudenmukaisuutta, leimautumista ja polarisoitumista, koska se ei kykene vastaamaan ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuus vaatii muuttamaan ongelmia aiheuttavaa yhteiskunnallista järjestelmää, ei ongelmista kärsivää ihmistä. Ihmisiä tulee tukea ja voimaannuttaa varmistamalla heille riittävät resurssit toteuttaa itseään ja ottaa aktiivisesti osaa kansalaistoimintaan. (Raunio 2009, 191 – 195; 1993, 103, 119; Stepney 2009, 10; Freire 2005, 78 - 79.) Yhteisöihin kuulumalla, niissä toimimalla ja niiden kautta vaikuttamalla kullakin yksilöllä on mahdollista paitsi edistää omien elämäntavoitteiden saavuttamista myös muuttaa yhteiskunnallisia rakenteita ja käytäntöjä yhteisöjä vahvistavaan ja viranomaissääntelyä vähentävään suuntaan (Juhila (2006, 123 - 137).

Kriittisen teorian edustajat ovat voimakkaasti arvostelleet hyvinvointivaltiota ja sen negatiivisia vaikutuksia yksittäisten ihmisten arkielämään ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Kritiikki on koskenut ennen kaikkea yksilön ja sosiaalisten turva- ja auttamisjärjestelmien jännitteestä syntyviä ongelmia yksilölle. (Kananaja 2017, 20 - 21; Pajukoski 2006, 306.) Kuten Jorma Sipilä (1985, 137) on todennut, sosiaalipolitiikalla on kaksinaisluonne. Se paitsi turvaa ja pitää huolta myös kontrolloi ja holhoaa. Sosiaalipolitiikkaa kriittisesti tarkastellessaan Sipilä (1988, 86) on käyttänyt hyödykseen Jürgen Habermasin hahmottelemaa kommunikatiivisen toiminnan teoriaa. Teoriassa Habermas analysoi hallinnosta ja taloudesta muodostuvan systeemin ja ihmisten arkipäivän todellisuudesta muodostuvan elämismaailman välistä suhdetta (Habermas 1987; 1984). Sipilä (1988, 86) on korostanut, että sosiaalipolitiikkaa harjoitetaan nimenomaan systeemin ja elämismaailman välissä, pyrkien sovittamaan näiden toimintatapoja yhteen. Vaikka Habermas ei Sipilän mukaan pysty esittämään riittäviä argumentteja hyvinvointivaltion purkamiselle, Habermas esittää relevanttia periaatteellista kritiikkiä. Habermasin käsitteistö antaa Sipilän mielestä käyttökelpoisia välineitä lähestyä uudella tavalla tärkeitä sosiaalipoliittisia kysymyksiä. Ketä tai mitä sosiaalipolitiikka hyödyttää? Tuottavatko hyvinvointivaltion koneistot enemmän vahinkoa kuin hyötyä? Voidaanko erottaa joitakin arveluttavia hyvinvointivaltion toimintatapoja? Millainen ajattelu sosiaalipolitiikkaa ohjaa? (Sipilä 1988.)

Habermas (1996, 55 – 56; 1987, 153 – 196) on hyvinvointivaltiota kritisoidessaan käyttänyt termiä kolonisaatio. Tällä termillä hän tarkoittaa ilmiötä, jossa systeemi tuo elämismaailmaan sopimattomia vaikutuksia. Vaarana on, että hallinnolle tyypillinen byrokraatia ja kontrolli tunkeutuvat etenkin oikeuden ja rahan välityksellä hallinnosta elämismaailman alueelle. Hallinnollinen valta korvaa yhteiskunnan jäsenten keskinäisen solidaarisuuden ja keskustelun kautta saavutetun yhteisymmärryksen myös elämismaailman integraatiossa. Kun yhteisymmärrykseen suuntautunut kommunikatiivinen rationaliteetti korvautuu elämismaailmassa päämääräorientoituneella rationaliteetilla, pitkällä aikavälillä yksilöistä koostuvat yhteisöt ja niiden varaan rakentuva kansalaisten omaehtoinen toiminta alkavat tuhoutua (Steinhoff 2009, 211 – 213; Tuori 2000, 91).

Koska systeemin ja elämismaailman toimintaperiaatteet ovat erilaiset, Habermas (1995, 132) näkee hyvinvointivaltion sisäisesti ristiriitaisena projektina. Hyvinvointivaltio luo

ristiriidan päämäärien ja keinojen välillä. Sosiaalietuuksien tavoitteena on asiakkaiden elinmahdollisuuksien parantaminen ja tasa-arvoistaminen ja tätä kautta sosiaalisen integraation turvaaminen. Koska näihin päämääriin pyritään asiakkaiden arkielämän byrokraatisoinnilla, monetarisoinnilla ja oikeudellistamisella, keinot vaikuttavat asetettujen tavoitteiden vastaisesti. Vaikka sosiaalietuuksien tarkoituksena on palvella sosiaalista integroitumista ja sosiaalistumista, käytännössä etuudet Habermasin mukaan aiheuttavat syrjäytymistä, leimautumista sekä synnyttävät yhteiskunnallisia jännitteitä ja vastakkainasetteluja. Tässä mielessä sosiaaliturva vaarantaa asiakkaan vapautta ja autonomiaa. (Habermas 1987, 361 - 362.) Autonomiaa ja vapautta vaarantaessaan hyvinvointivaltion sosiaalinen turvaverkko uhkaa heikentää asiakkaan aktiivista toimijuutta ja omaehtoista identiteetin rakentamista, kuten myös Ivan Illich (2002, 33) yhteiskuntakritiikissään toteaa.

Habermasin tavoin Claus Offe (1984, 147 – 149) on pitänyt nimenomaan hyvinvointivaltion ristiriitaisuuksia syynä sille, miksi hyvinvointivaltio ei kykene ratkaisemaan modernin yhteiskunnan ongelmia. Huolimatta siitä, että sekä poliittinen oikeisto että vasemmisto ovat kritisoineet omista toisistaan poikkeavista lähtökohdistaan hyvinvointivaltion rahoitus- ja legitimititeettiongelmiä sekä hallinnollisia vaikeuksia, ne eivät ole pystyneet tarjoamaan hyvinvointivaltiolle toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa. Hyvinvointivaltiolle on muodostunut niin korvaamattomia ja olennaisia tehtäviä sekä talouselämän että työväestön hyvinvoinnin turvaamisen kannalta, että siitä on Offen mielestä tullut peruuttamaton osa modernin yhteiskunnan institutionaalista rakennetta. Koska hyvinvointivaltion purkaminen ei näytä mahdolliselta, on Offen mukaan tärkeää luoda kansalaisten yhteistoiminnalla uudentyypisiä keskinäisen avunannon muotoja haastamaan niin talouselämää kuin hyvinvointivaltiota. (Offe 1984, 149 – 161.) Myös hyvinvointivaltiota tulee kriittisen teorian mukaan kehittää vahvistamalla julkisen hallinnon asiakkaiden autonomiaa. Toimeentulotukityössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnioitetaan toimeentulotukiasiakkaiden eroja ja moninaisuutta, vahvistetaan tasa-arvoa ja yhteisöihin ja sosiaalisiin verkostoihin perustuvaa kansalaisyhteiskuntaa. Toimeentulotukiasiakkaille tulee turvata vapaus ja oikeus osallistua arkielämästä irrallaan olevan toimeentulotukityön asiantuntijamonopolin murtamiseen ja muuttamiseen. (Beresford 2009, 256; Juhila 2006, 147 - 149.) Muutoksen aikaansaamiseksi asiakkaiden pitää tulla tietoisiksi siitä, että toimeentulotukityön asiantuntijatieto ylläpitää väärää tietoisuutta, koska sitä käytetään hyödyksi

yhteiskunnallisen kontrollin toteuttamisessa ja asiakkaiden alisteisuuden vahvistamisessa. Asiakkaiden tiedostettua ajatteluunsa ja toimintaansa vaikuttavat tekijät he ymmärtävät tietävänsä sosiaalityöntekijöitä paremmin ratkaisun omiin sosiaalisiin ongelmiinsa. (Fook 2007, 367 – 368; Beck 1995, 48; Habermas 1976, 132 – 138; 1972, 208 - 213.)

Toimeentulotukityön asiantuntijamonopolin murtaminen voidaan nähdä olevan yhteydessä Ronald Inglehartin (1990, 7 – 12; 1977, 69) määrittelemään yhteiskunnan kehitysolosuhteiden muuttumisen myötä tapahtuvaan politiikan muutokseen. Materiaaliset taloudelliset arvot syrjäytyvät vähitellen henkisillä jälkimaterialistisilla arvoilla (Inglehart 1997, 33 – 36). Jälkimaterialismin myötä siirrytään kohti humanimpaa ja ihmisläheisempää yhteiskuntaa sekä epävirallisen kansalaistoiminnan ja yksilön vastuun painottamista. Samalla yksilöllisyys, kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ja laadullisen hyvinvoinnin tavoittelu lisääntyvät sekä hyvinvointivaltiolle tyypillinen byrokraatia sekä kansalaisten paternalistinen holhoisuus ja kontrollointi vähenevät. (Inglehart, 1997, 108 – 109; 1990, 75; 1977, 42 – 43.)

Jälkimaterialistiset arvot näkyvät myös kriittisen teorian käsityksessä asiakaslähtöisyydestä. Käsityksessä lähtökohtana kriittisellä teoriolla on toimeentulotukiasiakkaan oikeus itsemääräämiseen ja osallisuuteen asiakkaan arvokkuutta, ainutlaatuisuutta ja erilaisuutta kunnioittavalla tavalla (Arnkil & Seikkula 2014, 90; Davis 2007, 33; Kulmala, Valokivi & Vanhala 2003, 141). Asiakaslähtöisen toimeentulotukityön tehtävänä on tukea asiakkaan osallisuutta, vapautumista, valtaistumista ja voimaantumista, jotta asiakkaan itsetunto ja tulevaisuudenusko vahvistuisivat. Tällöin sosiaalityöntekijä asettuu toimeentulotukiasiakkaan kumppaniksi ja rinnallakulkijaksi jakaen asiantuntijuuden asiakkaan kanssa. Työntekijän ja asiakkaan välillä vallitsee kahden tasa-arvoisen osapuolen aito dialoginen vuorovaikutussuhde. Sosiaalityöntekijä saa asiakkaan näkemään itsellään olevia vahvuuksia ja voimavaroja, joita asiakas voi käyttää muutosten aikaansaamiseksi niin omassa elämässään kuin yhteiskunnassakin. (Arnkil & Seikkula 2014, 88; Juhila 2006, 259; 2002, 16 – 17; Payne 1996, 2, 33.) Toimeentulotukityössä on painopiste pakkovaltaan perustuvan kontrollin sijasta yhteisöllisyyden ja sen mukana tuoman turvallisuuden, tuen ja osallisuuden vahvistamisessa. Yhteisölliseen sosiaaliseen pääomaan panostamalla voidaan Noora Ellosen väitöskirjassaan (2008, 94) tekemien havaintojen mukaan ainakin

jossakin määrin parantaa yksilön hyvinvointia ja vähentää sosiaalisia ongelmia. Kun yksilön sosiaalista hyvinvointia kyetään parantamaan, on se omiaan torjumaan yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja vastakkainasettelua sekä asiakkaan leimautumista ja houkutusta sosiaaliturvan väärinkäyttöön.

4.2.2. Arvostelu

Kriittisen teorian esittämään hyvinvointivaltion teoreettiseen arviointiin on suhtauduttu epäillen. Vaikka teorian ytimen muodostama vapautumisen tehtävä on edelleen ajankohdainen, vapauden merkitys on muuttunut. Toisin kuin kriittinen teoria näkee, todellinen vapautuminen edellyttää julkisen vallan kasvattamista, ei karsimista. Julkisen vallan turvaamat sosiaaliset oikeudet merkitsevät yksilön vapauden lisäämistä eikä vain kaventamista. (Bauman 2002, 62 – 66.) Kun kriittinen teoria korostaa sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen liittyvää vapausoikeuksien loukkaamismahdollisuutta, se sivuuttaa sosiaalisten oikeuksien kollektiivisen ulottuvuuden. Sosiaalisilla oikeuksilla ei turvata vain materiaalista vaan myös ei-materiaalista hyvinvointia. (Yeung, Passmore & Packer 2008, 72; Twine 1994, 170 – 175.) Hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikassa keskeisellä sijalla olevan sosiaalisen kansalaisuuden jo T.H. Marshall (1992) ymmärsi muotoilemassaan oikeuksiin perustuvassa kansalaisuusteoriassa tavalla, joka korosti liberalismiin historiallisessa ja ideologisessa ytimessä olevan negatiivisen vapauskäsitteen ja sosiaalipolitiikan eettisissä ja humaaneissa lähtökohdissa voimakkaammin korostetun positiivisen vapauskäsitteen muodostamaa kunkin ajan ja yhteiskunnan muokkaamaa kokonaisuutta (Kokkonen 2016, 79; 2004, 265). Toimeentulotukilainsäädäntö ei näin ollen merkitse vain viranomaisten keinoa käyttää valtaa toimeentulotukiasiakkaisiin ja rajoittaa heidän toimintaansa. Se on myös menettelytapa turvata asiakkaille tarvittavat resurssit yksilönvapauksien hyödyntämiseen ja elämänlaadun parantamiseen. (Dryzek & Dunleavy 2009, 32; Kuusela & Saastamoinen 2006, 21.)

Vaikka toimeentulotukiprosessi on muuttunut kriittisen teorian arvostelemalla tavalla byrokratisoitumisen ja oikeudellistumisen seurauksena monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi, byrokratialla ja oikeudellistumisella on myös myönteisiä puolia. Byrokratian tiukat säännöt eivät ole olennainen väline vain kansalaisten oikeuksien ja aseman

rajoittamisessa vaan myös niiden takaamisessa ja vahvistamisessa. (Nummela 2011, 147; Sipilä 1996, 98.) Lainsäädäntö luo perustan ja legitimitetin Mikael Lipskyn (2010) analysoimalle katutason byrokraatiatyölle. Tällä tavalla se Tony Evansin (2013, 748) mukaan antaa asiakkaalle turvaa viranomaisen tarveharkintaa, kontrollia ja mielivaltaa vastaan. Se suojaa yksilön vapautta ja varmistaa kansalaisten tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun.

Kriittisen teorian korostaman hyvinvointivaltion synnyttämän kontrollin negatiivisen ulottuvuuden lisäksi kontrolli voidaan nähdä myös positiivisen vallan mahdollisuutena (Kaukonen 2000, 30). Kontrolli voi olla paitsi yhteiskunnan näkökulmasta välttämätöntä toimeentulotuen oikeellisuuden varmistamista myös toimeentulotukiasiakkaan kannalta hyödyllistä, sillä kontrollin avulla voidaan toteuttaa sosiaaliin oikeuksiin sisältyvää sosiaalista suojelua (Vaininen 2011, 115). Tällöin kontrollia käytetään toimeentulotukiasiakkaan parasta ajatellen pitämään huolta toimintakyvyltään heikosta ja erittäin paljon yhteiskunnan apua tarvitsevasta asiakkaasta. Näin on mahdollista lisätä asiakkaan kokemaa turvallisuuden ja arvokkuuden tunnetta. Samalla voidaan estää asiakkaan ongelmien pahenemista ja parantaa hänen hyvinvointiaan ja arjessa selviytymistään. (Laitinen & Pohjola 2010, 10; Raunio 2009, 211; Jokinen 2008, 134.) Kun kontrolli käsittää tapauskohtaisesti vaikutukseltaan negatiivisen, positiivisen tai neutraalin säätelyn, se on omiaan vähentämään toimeentulotukiasiakkaan leimautumista ja yhteiskunnan polarisoitumista.

4.3. Uusliberalismi

4.3.1. Lähtökohdat

Uusliberalismi on teoriasuuntaus, jonka näkemyksissä tulevat esiin moraalialia ja talouden ensisijaisuutta korostavat käytännöt ja taustaehdot. Uusliberalistinen ajatus ihmisten oikeuksien ja hyvinvoinnin edistämisestä yksilönvapauteen ja palkkatyöhön perustuvalla politiikalla on nähtävissä monien viimeaikaisten sosiaaliturvajärjestelmän uudelleemuotoilua merkitsevien uudistusten perustelujen taustalla (Harvey 2008, 7 – 9; Reich 2008, 11; Patomäki 2007, 10). Uudistusten argumentointia voidaan luonnehtia myös konservatiivisiksi näkemyksiksi. Uusliberalismia ja konservatismia ei aina voida tarkasti erottaa

toisistaan. Yhteistä näille molemmille teoriasuuntauksille on valtion rajoitetun roolin sekä yksilön omavastuisuuden ja valinnanvapauden painottaminen. Erojakin teorioiden välille on löydettävissä. Uusliberalismi on erittäin markkinaorientoitunut teoria. Sen mukaan on hyödyllistä ulottaa markkinatalouden toimintaperiaatteet kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan. Keskeisiä ovat monikulttuurisuus, suvaitsevaisuus ja muut liberaalit arvot. (Raunio 1995, 221.) Uusliberalismia henkivässä kurin ja järjestyksen ylläpitämisessä heijastuu ainakin jossain määrin välinpitämätön oman onneen jättäminen (Mäntysaari 2006, 118). Jokainen on oman onnensa seppä. Ihminen pärjää, kunhan vain yrittää tarpeeksi. (Jokinen 2008, 131.) Konservatismi puolestaan painottaa ydinperhettä yhteiskunnan perusyksikkönä. Tärkeitä ovat myös sukupuolimoraali, uskonto ja muut perinteiset moraaliset ja arvoperustaiset näkökohdat. (Smolander 2000, 315; Raunio 1995, 221.) Sosiaalipolitiikassa konservatismi korostaa kasvatuksellista ulottuvuutta. Yhteiskunnan oikeutena ja velvollisuutena on ohjata ankean tilanteensa itse aikaansaaneita toimeentulotuki-asiakkaita ottamaan vastuu elämästään. (Smolander 2000, 315.) Tämä toimeentulotukityön tehtävä oikeuttaa Mikko Mäntysaaren (2006, 116 – 118) kuvaileman vanhakantaisen, köyhäinhoidon ajoilta peräisin olevan moralisoivan kontrollin.

Uusliberalismille, kuten konservatismillekin, vapaus merkitsee ennen kaikkea negatiivista vapautta. Olennaista on vapaus viranomaisten mielivallalta ja puuttumiselta. (Dean 1998, 214; Hayek 1998, 85; 1995, 49.) Yksilöiden negatiivisten vapausoikeuksien toteuttamiseksi valtion tulee synnyttää kaikille yhtäläiset edellytykset luoda taloudellisesti tehokkaalla tavalla omaehtoisesti hyvinvointia. Sen sijaan valtion tehtävänä ei ole tuottaa hyvinvointia yksilöiden puolesta. (Raunio 2003, 225.)

Korostaessaan positiivisen perpektiivin asemesta vapauden negatiivista ulottuvuutta uusliberalismi painottaa distributiivisen – yhteiskunnan resurssien uudelleenjakamista tarkoittavan – sijasta yhteiskunnallisten prosessien oikeudenmukaisuutta. Menettelyn, jolla lopputulokseen on päädytty, pitää varmistaa jokaiselle yhdenvertainen ja reilu mahdollisuus toteuttaa omia päämääriään. Kaikki ovat samanarvoisia ja saavat lainmukaisen kohtelun. Kun kukaan ei saa erityiskohtelua asioidessaan viranomaisten kanssa, toimitaan stigmaatiota vastaan. Tämän vuoksi yhteiskunnallisissa prosesseissa on noudatettava ennalta määriteltyjä, yleisesti hyväksytyjä ja yhtäläisiä periaatteita (Mäenpää 2011a, 79 –

80; 2011b, 61; Yeung ym. 2007, 16; Mill 2000, 70 - 71). Esimerkiksi Friedrich A. Hayek (1960, 287 – 288) on perustellut proseduraalisen oikeudenmukaisuuden ensisijaisuutta sillä, että distributiivinen oikeudenmukaisuus on ristiriidassa vapauden kanssa. Ihminen ei kykene vapaasti päättämään omista elämänvalinnoistaan ja käyttäytymistavoistaan, jos oikeudenmukaisuuden nimissä yhteiskunnallisin toimin vaikutetaan aineellisen hyvinvoinnin jakautumiseen. Myös Robert Nozick (2008, 151 – 153) on painottanut, että jos yhteiskunta ja sen harjoittama ensimmäisen kertaluokan jako on oikeudenmukainen, ei voida oikeudenmukaisuuteen vedoten vaatia toisen kertaluokan jakoa eli valtiollista sosiaalipolitiikkaa.

Vastustaessaan distributiivista oikeudenmukaisuutta uusliberalismi ei hyväksy nykyisen laajuista hyvinvointivaltiota, koska sen mielletään luovan enemmän ongelmia kuin ratkaisevan niitä. Julkinen sosiaaliturvajärjestelmä ei pysty tuottamaan tehokkaasti hyvinvointia, koska se ei etsi keinoja tukea ihmisten omaa aktiivisuutta – kykyä vapautteen, vastuullisuuteen ja itsenäiseen elämään. Se päinvastoin vähentää ihmisten mahdollisuuksia ja halua hallita elämäänsä ja ratkaista ongelmiaan. Se myös kannustaa työnteon sijasta elämään yhteiskunnan kustannuksella. Laajan hyvinvointivaltion nähdään synnyttävän moraalikatoa ja sosiaaliturvan hyväksikäyttöä pidättelevien sosiaalisten normien rapautumista, minkä seurauksena passiivisuus, byrokratia ja yhteiskunnan tarjoamien etuuskien väärinkäyttö lisääntyvät. (Murray 2012, 282; 1997, 48 – 49; 1994, 9; Ellison 2008, 61 – 65; Friedman 2002, 11.)

Jotta yksilön vapautta ja moraalia korostavat toimintaperiaatteet kyetään turvaamaan, julkisen ja yksityisen vastuun suhde on määriteltävä uudelleen. Julkisen vallan sosiaaliset tehtävät pitää minimoida yksilöiden ja markkinoiden vapauden maksimoimiseksi. (Murray 2012, 302; Harvey 2008, 62; Saastamoinen 1998, 41.) Minimivaltion ajatellaan turvaavan parhaiten yksilöiden vapausoikeudet ja yhteiskunnan vallitsevan hyvinvoinnin tason nostamisen. Minimivaltiota puuttuvat laajalle hyvinvointivaltiolle tyypilliset moraalinormit henkilökohtaista vapautta loukkaavista sosiaalisista velvollisuuksista, tulojen ja varallisuuden uudelleenjaosta sekä pyrkimyksestä suurempaan tasa-arvoisuuteen (Riihi-

nen 2011, 124). Sen sijaan minimivaltiossa pyritään kasvattamaan kannustavia sosiaalis-taloudellisia eroja, sillä ne mielletään tehokkaaksi keinoksi tuottaa taloudellista hyvinvointia (Björklund 2008b, 357 - 359).

Uusliberalistisen minimivaltion keskeisiä arvoja edustavista yksilön vapausoikeuksista eivät kaikki kuitenkaan pääse nauttimaan täysimääräisesti, sillä niiden nauttimiseen huomiosainen väestönosa tarvitsisi uusliberalismin pidättyvästi suhtautuvia positiivisia vapauksia. Sen sijaan että laajojen ja laissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien avulla toteutettaisiin vapaus mahdollisimman monelle, uusliberalismi korostaa valitsemisen vapautteen liittyvää vastuuta tehdyistä valinnoista (Riihinen 2011, 124). Uusliberalismin näkökulmasta yhteiskunnalla ei tule olla laajan hyvinvointivaltion kaltaista velvollisuutta huolehtia yhteiskunnan huono-osaisista (Mäntysaari 2016, 80). Jokaisen on kyettävä hallitsemaan elämäänsä ja olemaan riippumaton hyvinvointivaltion ylläpitämästä sosiaalisesta turvaverkosta (Murray 2012, 281; Friedman 2002, 33). Jos ihminen tarvitsee toimeentulotukea, hän ei kykene tulemaan omillaan toimeen. Häneltä puuttuu paitsi taloudellisia resursseja myös halu täyttää yhteiskunnan hänelle asettamat identiteetti- ja moraalivaatimukset (Selkälä 2013, 196; Kokkonen 2010, 224). Huonon moraalin vuoksi asiakkaalle ei voida uskoa omien toimien kontrollia eikä vapaata valinnanmahdollisuutta vaan hänet on pakotettava itsensä elättämiseen työtä tekemällä (Julkunen 2001, 169 – 172).

Katri Hellstenin (2011, 179) kuvailema yksilön vapautteen sisältyvän oman avun ja vastuun, omavastuun toimeentulopyrkimyksen ja elämänotteen lujittamisen periaate näkyy myös uusliberalistisessa asiakasnäkökulmassa. Yksilöllä on velvollisuus auttaa itse itseään ja ottaa vastuu omasta työllistymisestään. Tämä edellyttää Anu Kantolan (2002, 150) mukaan yksilön kontrolliin perustuvien hallinnan muotojen luomista, minkä vuoksi kontrolloinnissa huomio on yhteiskunnallisten rakenteiden sijasta yksittäiseen asiakkaaseen kohdistettavissa toimenpiteissä. Työntekoa pidetään ainoana moraalisesti hyväksyttynä tapana olla vastuullisena kansalaisena mukana yhteiskunnassa. Siksi keskeistä on integroida asiakas yhteiskunnan työkeskeiseen toimintaympäristöön. (Blomberg, Hannikainen & Kettunen 2002, 11; Lehtonen, Aho, Peltola & Renvall 2001, 121.) Vastuuttamalla ja aktivoimalla asiakasta ohjataan tekemään järjestelmän tehokkuutta vahvistavia valintoja.

Hänestä pitää tulla itsenäinen, tuottava ja omatoiminen työntekijä, joka on arvokas paitsi työ- ja talouselämälle myös koko yhteiskunnalle. (Hänninen 2014; 187 – 188; Toikko 2014, 162; 173 – 174; Juhila 2006, 100.)

Uusliberalistisessa poliittisessa ideaalimallissa harjoitettu sosiaaliturvan kannustavuutta, sosiaalityön tehokkuutta sekä asiakkaan vastuuttamista korostava sosiaalipolitiikka kantaa vastuun kaikkein heikoimmista ja haavoittuvimmista yhteiskunnan jäsenistä. Vähimmäistasoiset sosiaalietuudet on kohdistettu täsmällisesti kaikkein suurimmassa tarpeessa oleville. Jotta heikompiosaiset pystytään nostamaan pois köyhyydestä tehokkaasti ja mahdollisimman vähin julkisin varoin, sosiaalietuuden saajat pitää saada kannustettua omaehtoisesti ponnistelemaan sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistamiseksi (Raunio 2003, 224). Siksi viimesijaiseen toimeentuloturvaan on luotu ennen kaikkea työn tekemiseen liittyviä taloudellisia kannustimia. Jotta toimeentulotuki olisi avoimille työmarkkinoille hakeutumista tehokkaasti kannustava, tämän liberalistiseksi (work-first) malliksi (Keskitalo 2008, 38 – 40) kutsutun aktivointilinjan mukaan kannustinloukut on purettava viime kädessä sosiaalisia oikeuksia heikentämällä. Toimeentulotuen tason on oltava sangen matala ja tuen saanti vaikeaa ja vastikkeellista. Sen tulee taata toimeentulotukiasiakkaalle ihmisarvoisen elämän mahdollistava välttämätön kulutus, mutta asettaa samalla riittävästi houkuttimia ja pakkoja itsensä elättämiseen palkkatyön kautta. (Hirvilampi 2013, 69, 71; Barr 2012, 21; Penttilä, Tapaninen & Jutila 1994, 117.) Tämä edellyttää tiukkaa sosiaalietuuksien saajien kontrollointia ja tarkkoja ja yksityiskohtaisia menettelytapoja sekä laajaa tarveharkintaa. Sosiaaliviranomaisille on näin ollen annettu valta päättää sosiaalietuuden hakijan tarpeiden oikeutuksesta sekä tarpeentyydytyksen tasosta ja tavoista. (Wilenski 2002, 106, 224; Jones & Novak 2001, 59 – 62; Jäntti ym. 1996, 39.)

4.3.2. Suunnan vahvistuminen

Toimeentulotukityön tehokkuutta ja toimeentulotukiasiakkaan yhteiskuntaan liittämistä painottavat argumentit ja sosiaalipoliittiset ratkaisut ovat 1990-luvun taloudellisen lamasta lähtien lisääntyneet muiden valtioiden tavoin myös Suomessa. Tämä yhteiskunnan heikompiosaisia kurittava suuntaus on vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen edelleen vahvistunut. (Julkunen 2017; 171- 174; 2001, 184 - 192; Juhila 2006, 49 – 101.) Vaikka institutionaalisen teorian korostaman universaalien sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenne on säilynyt uusliberalististen ajatusten voimistumisesta huolimatta, on poliittinen huomio kohdistunut enemmän toimeentulotukiasiakkaiden aseman ja oikeuksien heikentämiseen kuin niiden parantamiseen (Toikko 2014, 165; Helne & Laatu 2007, 20 – 21). Koska puolueet ovat saaneet vaikutteita uusliberalistiselle yksilön omavastuisuutta korostavalle politiikalle tyypillisestä tiukasta asenteesta huono-osaisia kohtaan, ovat lähinnä institutionalismiin pohjautuvat hyvinvointivaltion toiminta ja hallintatapa saaneet uusliberalistisia piirteitä. Universaaleja järjestelmiä on muutettu kohti selektiivistä sosiaalipolitiikkaa. Toimeentulotukiasiakkaan yksityisyys on kaventunut ja kontrolli tiukentunut. Myös toimeentulotuen saantiehtoja ja ehtoja koskevia tulkintoja on kiristetty esimerkiksi lisäämällä etuuteen tarveharkintaa ja työvelvoitteita. (Anttonen & Sipilä 2011, 262; Raunio 2009, 217; 238 – 239; Julkunen 2001, 291.) Sosiaalipoliittisilla uudistuksilla niin SDP, Vihreät, Perussuomalaiset, Kokoomus kuin Keskusta ovat hallitusvastuussa ollessaan pyrkineet tekemään työn vastaanottamisen ja tekemisen sekä lisätulojen hankinnan sosiaaliturvalla olemista kannattavammaksi ja kannustavammaksi vaihtoehdoksi hankkia toimeentulo (Kajanoja 2003b, 188; Julkunen 2001, 163, 189 ja 295 - 296; Keskitalo, Heikkilä & Laaksonen 2000, 11). Työhön kannustamisen vaatimuksesta on muodostunut puolueiden kannanotoissa niin tärkeä, että siitä on tullut asiakaslähtöisyyden ja asiakkaan oikeuksien turvaamisen sijasta sosiaaliturvaetuuksien keskeinen ehkä jopa keskeisin tavoite (Karisto ym. 2006, 342) ja hyvinvointipolitiikan kiinteä perusta (Nygård 2004, 196).

Kokoomuksen lisäksi myös SDP:n, Vihreiden, Perussuomalaisten ja Keskustan harjoittamassa työhön kannustavassa hyvinvointipolitiikassa työttömyyttä on yhä enenevässä määrin alettu pitämään enemmän työvoiman tarjontaongelmana kuin työn kysynnän puutteena. Puolueissa on nähty, että tiukentamalla sanktioita ja kurinpitotoimia voidaan

tehokkaimmin vaikuttaa työtä vailla olevien henkilöiden ominaisuuksiin ja käyttäytymistapoihin. Sosiaalityöntekijöille on lainsäädännössä annettu lisää valtaa kontrolloida vaikeasti työllistyvien toimeentulotukiasiakkaiden elämää, jotta asiakkaat saadaan osallistumaan työelämävalmiuksia parantaviin toimenpiteisiin (Kananen 2017a, 42 – 43; 2011, 280; Julkunen 2002, 319 – 320.)

Työelämän ulkopuolelle jääminen nähdään yhä vahvemmin johtuvan yhteiskunnallisten rakenteiden ja lainalaisuuksien sijasta enemmän yksilöllisistä syistä (Kantola 2006, 173). Huono-osaisia moralisoivan ja syyllistävän ajattelutavan voimistumisen myötä työttömyyden yhteisölliseen luonteeseen kiinnitetään aikaisempaa vähemmän huomiota. Tämä on Johannes Kanasen (2014, 151 – 152) mukaan tarkoittanut sitä, että toimeentulotukityössä lähtökohtana ei ole asiakkaan kohtelemisen humanilla tavalla huolenpitoa ja välittämistä tarvitsevana yksilönä, jonka yksityisyys, itsemäärääminen ja muut perusoikeudet on turvattava. Sen sijaan toimeentulotukiasiakas leimautuu poliittisissa puheenvuoroissa helposti Kanasen kuvailemalla tavalla marginaaliin kuuluvaksi työnvieroksujaksi, jonka toiminta- ja työkykyä on parannettava. Aktivoinnin ja kannustamisen nimissä asiakkaan perusoikeuksia on hyväksyttävää ainakin jossakin määrin rajoittaa. (Kananen 2001, 254.) Antti Parpo (2013) onkin luonnehtinut Suomen olevan siirtymässä työttömien oikeuksia, itsemääräämistä ja valinnanvapautta korostavasta universaalista aktivointilinjasta kohti työvelvollisuusyhteiskunnalle tyypillistä työttömien velvollisuuksia ja sanktioita painottavaa vastikkeellista ajattelua. Työelämästä syrjäytyneillä työkäisillä ja -kykyisillä ihmisillä on Kirsi Juhilan (2006, 68 – 69) mukaan oikeus nauttia täysimääräisesti yhteiskunnan tarjoamista tuista ja palveluista vasta sitten, kun he ovat ottaneet vastuun omasta elämästään.

Uusliberalismia on kritisoitu siitä, että sen ihmisten hyvinvointia ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta koskevat normatiiviset näkemykset pohjautuvat liiaksi taloudelliseen ajatteluun (Niiniluoto, Vilkkonen & Kuorikoski 2013, 15; Heiskala & Virtanen 2011, 15 – 21). Uusliberalismin kritiikissä korostetaan, että sosiaalipolitiikan tulkinnassa ei riitä vain talouden vaatimusten ja arvojen huomioon ottaminen, sillä sosiaalipolitiikassa ei ole kyse vain taloudesta vaan myös ihmiskäsityksestä ja yhteiskunnallisesta vastavuoroisuudesta. Sosiaalipolitiikan eettisiin ja humaaneihin perusteisiin olennaisesti kuuluva yksilöiden

ihmisarvon, erilaisuuden ja ainutlaatuisuuden kunnioittamisen pitää olla sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa keskeisellä sijalla. Sillä miten yksilöitä kohdataan ja kohdellaan toimeentulotukiasiakkaina, vaikuttaa olennaisella tavalla yksilöiden jokapäiväiseen selviytymiseen. (Kempainen 2012, 80; Metteri 2012, 191; Fraser 2003, 7 – 15.)

Arvostelua on aiheuttanut se, että poliittisen ajattelutavan muutoksesta kansalaisten hyvinvointia korostavasta taloudellisista näkökulmia painottavaan suuntaan on politiikassa seurauksena ollut painopisteen siirtyminen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin sijasta kilpailuvaltioon. Julkisen vallan tehtävänä ei enää katsota olevan niinkään epätasa-arvon ja tuloerojen vähentäminen ja yhteiskunnallisen yhtenäisyyden vahvistaminen. Sen sijaan pyrkimyksenä on enemmänkin parantaa kansalaisten, yritysten ja julkisen sektorin kilpailukykyä ja taloudellista tehokkuutta sekä sallia talouskasvun ja työllisyyden nimissä taloudellisen eriarvoisuuden ja yhteiskunnallisen polarisoitumisen lisääntyminen. (Kantola & Kananen 2017, 13 – 21; Kananen & Kantola 2009, 121; Julkunen 2017 314 - 315; 2003a, 184.), Poliittinen päätöksenteko ei kuitenkaan ota riittävästi huomioon, että eriarvoisuutta ja polarisoitumista edistävät päätökset heikentävät Thomas Pikettyn (2014) kuvailemalla tavalla niin kansantalouden tuottavuutta, talouskasvua ja väestön hyvinvointia kuin kansalaisten solidaarisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden heikentyminen on Maija Mänttari-van der Kuipin (2015) väitöstutkimuksen mukaan vaikeuttanut toimeentulotukityön toimintamahdollisuuksia puolustaa heikoimmassa asemassa olevia kansalaisia. Moraalin kulmakivi, ”oleminen toisia ihmisiä varten”, on määritelty yhä useammin humanin näkökulman sijasta taloudellisista käsitteistä käsin (Bauman 1996, 278). Sosiaalityöntekijän rooli ei ole niinkään toimeentulotukiasiakkaan rinnallakulkemisessa ja asiakkaan hyvinvoinnin ja elämäntilanteen parantamisessa vaan ennen kaikkea tehokkaassa kontrolloimisessa ja mahdollisimman nopeassa liittämässä tuottavaan toimintaan avoimille työmarkkinoille (Niemelä 2016, 107 – 108; Hänninen 2001, 32). Heikompiosaisille on asetettu aikaisempaa tiukempia taloudellisia ehtoja ja identiteetti- ja moraalivaatimuksia, jotta he suostuisivat ottamaan vastaan lähes mitä tahansa saatavilla oleva työtä (Hänninen 2010, 101; 2004, 274; Kokkonen 2010, 224; Kantola 2002, 152). Samalla kun toimeentulotukityössä on painotettu toimeentulotukiasiakkaiden (työ)moraalin ylläpitämistä, toimeentulotuen

väärinkäytökset ovat lisääntyneet. Tämä on antanut moraalisen oikeutuksen tiukentaa entisestään toimeentulokiasiakkaiden velvollisuuksia, sanktioita ja kontrollia koskevaa lainsäädäntöä. Kaikkein heikoimmassa asemassa oleville asiakkaille on voitu siirtää liiankin suuri vastuu omasta hyvinvoinnistaan. (Kumlin & Rothstein 2005, 348 – 349; Rothstein 2004, 23 – 25; 2001, 223 – 229; Juhila 2002, 14 – 16.)

Arvojen ja asenteiden koventumisen myötä yhteiskunnan heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa olevilla ei ole entisenlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä pois köyhyydestä ja omilla valinnoillaan parantaa elintasoaan (Barr 2012, 21; Reich 2008, 105 – 108, 165 – 166). Epätyypilliset työsuhteet ovat yleistymässä, mikä uhkaa luoda työssä käyvien köyhien, ”working poor”, väestöryhmän. Markkinataloudessa työntekijä saattaa saada työstään niin huonoa palkkaa, ettei pysty elättämään sillä itseään ja perhettään, vaan joutuu vahvasta työmoraalistaan huolimatta turvautumaan julkisen vallan myöntämään stigmatisoivaan toimeentulotukeen. Heikon työmarkkinaseman vuoksi matalapalkkaisen työntekijän on alistuttava työmarkkinoita hallitsevan rahan vallan lisäksi julkisen vallan nöyryyttävän byrokraattisen sääntelyn ja valvonnan alaiseksi. (Rinne & Kivirauma 2003, 47; Habermas 1987, 347 – 373; Salonen 1993, 42.) Päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta sosiaalisen stratifikaation vahvistuminen nimenomaan synnyttää, ylläpitää ja edistää osattomuutta ja hyvinvointivaltioriippuvuutta.

Edellä kuvailemieni teoreettisten lähtökohtien avulla on mahdollista perustella eri puolueiden ideologioita. Suomalaisten puolueiden taustaideoita voidaan vuosien 1997 ja 2014 välisenä aikana kuvata käytännönläheiseksi institutionalismin, uusliberalismin ja kriittisen teorian yhdistelmäksi. Puolueiden poliittisten linjausten käytännönläheisyyteen ovat vaikuttaneet ennen muuta talouden realiteetit. Globalisoituvassa maailmassa ja niukenevien julkisten resurssien oloissa on kaikkien puolueiden hyvinvointivaltion kehittämistä koskevissa näkemyksissä jouduttu yhä enenevässä määrin ottamaan huomioon tehokkuuden, kilpailukyvyn, talouskasvun ja työllisyysasteen parantaminen. Talouspolitiikassa noudatettu sangen kameralistinen linja on pitkälti määrittänyt hyvinvointivaltion muutosta (Julkunen 2017, 110; Tuomala 2010, 6). Sosiaaliturvan uudistaminen ja sosiaalimenojen karsiminen on tyypillisesti esitetty poliittisten päätöksentekijöiden taholta välttämättömiksi ja vaihtoehdottomiksi toimenpiteiksi. Tämä Pauli Kettusen (2002, 16 - 17)

epäpolitisoinniksi nimeämä toiminta on kuvattu kaikkien suomalaisten yhteiseksi eduksi, josta on puuttunut monet poliittiseen liitetyt mielteet. Samanaikaisesti maailmalla uusia tuulia on poliittisiin ja ideologiaan lähtökohtiin tuonut ns. kolmannen tien institutionaalisia ja uusliberalistisia ajatuksia yhdistävä politiikka. Kolmannen tien kaltaista yksilön vastuun korostamista oikeuksien välttämättömänä vastinparina on Suomessa alkanut esiintyä Kokoomuksen ja Keskustan lisäksi jossain määrin myös SDP:n kannanotoissa. (Giddens 2000a, 91 – 99; 2000b, 27 – 54; Rahkonen 2000, 72 - 76.)

Tapahtuneiden muutosten seurauksena kaikki suomalaiset puolueet ovat sitoutuneet tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja yksilön oikeuksien vaalimiseen. Näitä institutionalismin perusarvoja toteutetaan korostamalla uusliberalismin esille nostamia järjestelmän tehokkuuden, aktivoinnin, kannustamisen ja yksilön omavastuun vaateita ja hyödyntäen paitsi institutionalismille olennaisia hyvinvointivaltiollisia järjestelyjä myös kriittisen teorian korostamaa kansalaisyhteiskuntaan pohjautuvaa osallistavaa ja voimavaraistavaa toimintatapaa. Puolueet eroavat toisistaan sen suhteen, mikä niiden kannanotoissa on uusliberalistisen, institutionaalisen ja kriittisen teorian aineisten määrä ja keskinäinen suhde. Kaikkien puolueiden näkemyksissä institutionalismi on keskiössä. Puolueita keskenään vertaillaessa vahvinta institutionalismin korostaman hyvinvointivaltion rooli sosiaalipoliitikassa toteuttamisessa on Vasemmistoliitossa, heikointa Kokoomuksessa. Uusliberalismin ja kriittisen teorian vaikutus vaihtelee institutionalismia enemmän eri puolueiden välillä. Vasemmistoliiton kannanotot kuvastavat varsin paljon kriittisen teorian ajatuksia, kun taas SDP:n käsityksissä on vaikutteita uusliberalismista ja hieman myös kriittisestä teoriasta. Vihreiden kannanotoissa heijastuu institutionalismin lisäksi ennen kaikkea kriittisen, mutta hieman myös uusliberalistisen teorian vaikutus. Keskustan ja Perussuomalaisten näkemyksissä on hieman vasemmistoa ja Vihreitä enemmän uusliberalismiin pohjautuvia ajatuksia, mutta jonkin verran myös kriittisen teorian painotuksia. Kokoomuksen kannanotoissa heijastuu muita puolueita enemmän uusliberalistisen ajattelun vaikutus mutta erittäin vähän kriittiselle teorialle ominaiset teemat. Koska suomalainen poliittinen päätöksenteko on useiden eri puolueiden toisistaan poikkeavien intressien ja arvojen yhteensovittamista ja kompromissien hakemista, myös kunkin ajankohdan poliittis-ideologista ilmapiiriä heijastava lainsäädäntö on yhdistelmä käytännönläheisyyteen nojautuvia uusliberalistisia, institutionaalisia ja kriittisen teorian ajatuksia.

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Poliittiset puolueet ovat keskeisessä asemassa lainsäädäntöön sisältyvien toimeentulotukiasiakkaan asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien ristiriitojen ja jännitteiden punninnassa ja ratkaisemisessa. Puolueet esittävät toimintavaihtoehtoja, nostavat tärkeinä pitämiään kysymyksiä poliittiseen keskusteluun valtiopäivillä ja vaikuttavat lainsäädäntötyöhön eduskunnassa.

Analysoitavana ovat puolueiden näkemykset toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Valtiopäiväasiakirjoista ilmenevät kannanotot kuvaavat kansanedustajien mielipiteiden kautta ilmaistua puolueiden valtiopäivillä esitettyä kantaa toimeentulotukea koskeviin kysymyksiin. Valtiopäiväasiakirjoja analysoimalla voidaan ymmärtää, millä argumenteilla, näkökulmilla ja painotuksilla puolueet pyrkivät valtiopäiväkeskustelun ja lainsäädäntötoiminnan kautta joko muuttamaan toimeentulotukiasiakkaan asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia tai puolustamaan olemassa olevia asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia.

5.1. Tutkimustehtävän tarkennus

Hyvinvointivaltio on aikaan ja paikkaan sidottu poliittis-ideologisen kamppailun kohde. Sen kehittyminen riippuu paitsi talouden tilasta ja yhteiskuntarakenteesta myös poliittisten valtaresurssien jakaantumisesta. Se, millä tavalla ja kenen hyväksi tai tappioksi hyvinvointivaltiota ja sen osa-alueita kehitetään, juontuu Olli Kankaan (1986, 15) mukaan ennen muuta eri puolueiden mahdollisuuksista toteuttaa omia hyvinvointivaltiota koskevia tavoitteitaan poliittisen päätöksenteon välityksellä. Kuten Erving Goffman (1986, 2) on todennut, asioiden tulkitseminen ”tosiksi” tai ”todellisiksi” riippuu siitä kehyksestä, jossa asioita tulkitaan. Asioiden kehystäminen on myös olennainen osa poliittista argumentaatiota ja kamppailua. Se, mikä puolue saa määritellä toimeentulotukea koskevat ongelmat sekä niiden ratkaisemiseen tavoiteltavat päämäärät ja käytettävät keinot, vaikuttaa harjoitettavan sosiaalipolitiikan luonteeseen ja sisältöön. (Saari & Behm 2017, 120; Kangas ym. 2013b, 12 – 13; Goul-Andersen 2011, 7.) Toimeentulotuen mieltäminen uusliberalismin mukaisesti passivoivana ja moraalialia rapauttavana etuutena tai institutionalis-

min mukaisesti oikeusperustaisena, ihmisarvon turvaavana ja oikeudenmukaisuutta edistävänä etuutena vaikuttaa siihen, mikä nähdään poliittisesti mahdolliseksi ja mikä ei (Kangas & Niemelä & Varjonen 2011, 145). Hallitseva poliittinen puhetapa rajaa sitä, painotetaanko sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä vai valvontaa. Katsotaanko toimeentulotuen myöntämistä asiakaslähtöisestä vai järjestelmäkeskeisestä näkökulmasta?

Tutkimuksen tehtävänä ei ole kuvata suomalaista sosiaaliturvapolitiikkaa kokonaisuudessaan vaan tutkimuksessa keskitytään toimeentulotukea koskevaan valtiopäiväkeskusteluihin ja lainsäädäntötoimintaan. Tutkimustehtävänä on analysoida eri puolueiden kansanedustajien toimeentulotukiasiakkaiden yksityisyyttä ja kontrollointia koskevien poliittisten puheenvuorojen sisältöä yleisesti ja erityisesti sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain eduskuntakäsittelyssä. Tutkimuksen tarkastelu ei kohdistu toimeentulotukilain eikä sosiaalihuollon asiakaslain käsittelyyn sinänsä vaan näiden lakien valtiopäiväkäsittelyyn liittyviin kansanedustajien puheenvuoroihin, joissa on puututtu toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen ja kontrollointiin. Syvällisempi tarkastelu liittyy toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevassa valtiopäiväkeskustelussa ja lainsäädäntötoiminnassa esiintyvien säännönmukaisuuksien ja erojen etsimiseen sekä valtiopäiväasiakirjoista ilmenevän poliittisen puheen analysointiin koskien toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista. (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015, 165 - 166.)

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: 1) Millaisia näkemyksiä kansanedustajat esittävät toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista? 2) Miten yksilökeskeisyys ja valtiokeskeisyys korostuvat eri puolueiden keskuudessa? ja 3) Miten kannanottojen erot ja yhtäläisyydet heijastuvat toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista koskeviin käsityksiin? sekä 4) Miten kansanedustajien kannanotot ja heidän puolueidensa ideologioiden taustalla olevat teoriasuuntaukset ovat vaikuttaneet sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain sisältöön?

5.2. Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistona ovat valtiopäiväasiakirjat. Tutkimuksessa käydään läpi toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia koskevien kysymysten poliittinen prosessi, joka sisältyy sosiaalihuollon asiakaslakiin ja toimeentulotukilakiin sekä näiden lakien valmisteluprosessin analysointia tukevat valtiopäiväasiakirjat. Sosiaalihuollon asiakaslain osalta prosessi käsitetään alkavaksi vuonna 1993 sosiaali- ja terveysministeriön laatimasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännön uudistamistarvetta pohtineesta perusselvityksestä. Analysointi päättyy sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n muutoksen eduskuntakäsittelyyn vuonna 2014. Toimeentulotukilain läpikäyminen alkaa toimeentulotuen säädöspohjan tarkistamista selvittäneen työryhmän jättämästä muistiosta vuonna 1997. Analysointi päättyy toimeentulotukilain 10 §:n muutoksen eduskuntakäsittelyyn vuonna 2014. Lakien valmisteluprosessin analysointia tukevien valtiopäiväasiakirjojen tutkiminen alkaa vuoden 1997 kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakerptomuksesta käytyyn eduskuntakeskusteluun ja päättyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta käytyyn lähetekeskusteluun vuonna 2016. Tutkimuksen ulkopuolelle jää vuoden 2017 alusta voimaan tuleva perustoimeentulotuen myöntämisen ja maksatuksen siirto Kansaneläkelaitokselle. Virkamiestyönä tehtyihin sosiaali- ja terveydenhuollon perusselvitykseen, toimeentulotuen säädöstyöryhmän muistioon ja muihin toimeentulotuen uudistamista koskeviin virkamiestyöryhmien asiakirjoihin viitataan vain yleisellä tasolla ja ne jätetään yksityiskohtaisen analyysin ulkopuolelle. Yksityiskohtainen analyysi halutaan rajoittaa valtiopäivillä tapahtuvaan poliittiseen prosessiin, jossa nousevat esiin puolueiden kansanedustajien erilaiset suhtautumiset toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen ja kontrollointiin.

Poliittista prosessia analysoidaan julkisten valtiopäiväasiakirjojen avulla. Julkisia asiakirjoja tutkimalla poliittisen prosessin kuvaaminen, selittäminen ja ymmärtäminen jää väistämättä aina jonkin verran puutteellisiksi. Analyysi jää vajaaksi, koska siinä ei kyetä ottamaan huomioon poliittiseen prosessiin vaikuttavia sellaisia ei-julkisia ja salaisia asiakirjoja, kulisseyttä käytyjä epävirallisia tapaamisia ja keskusteluja eikä vapaamuotoisia muistiinpanoja ja epämuodollisia esityksiä, joissa lausutuista näkökulmista ja motiiveista prosessiin osallistuneet ovat halunneet Pentti Alasuutarin (2004, 5) luonnehtimalla tavalla

vaieta. Kaikki kansanedustajat eivät myöskään esitä tasapuolisesti poliittisen prosessin aikana kannanottoja. Valtiopäivillä puheenvuoroja pitävät yleensä lähinnä asiaan perehtyneet tai muutoin asiasta kiinnostuneet edustajat. Lisäksi poliittista prosessia on aina analysoitava siinä historiallisessa, sosiaalisessa ja poliittisessä kontekstissa, missä prosessi on tapahtunut.

Poliittisen prosessin alysointia leimaa myös valtiopäiväasiakirjojen luonne poliittisina asiakirjoina. Niissä on paljon poliittista retoriikkaa. Tämän suostuttelevan kielenkäytön tarkoituksena on paitsi kuvata tosiasioita ja politiikkatavoitteita myös tarkoituksenmukaisella tavalla muokata yhteiskuntaa ja sosiaalista todellisuutta ja tällä tavalla manipuloinnin keinoin muuttaa yleisön suhtautumista käsiteltävänä olevaan asiaan (Skinner 2008, 139; Summa 1996, 81). Poliittisessa manipuloinnissa tosiasiat esitetään ja tulkitaan puolueen näkökulmasta hyödyllisellä tavalla kansanedustajan subjektiivisesta merkityksmaailmasta käsin. Tämän vuoksi kannanotot eivät Pentti Alasuutarin (2004, 5) mukaan välttämättä kerro kansanedustajan ainakaan kaikkia todellisia motiiveja. Niistä käy ilmi ne tarkoitukset, joita edustaja pitää kunniallisina ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että asian potentiaaliset vastustajat tai jarruttajat hyväksyvät ne tai eivät ainakaan katso voivansa käyttää niitä häntä vastaan. Näin ollen Alasuutari korostaa, että valtiopäiväasiakirjoja analysoitaessa on tärkeää ottaa huomioon paitsi se mitä ja millä tavalla asiat sanotaan myös se mistä ja millä tavalla asioista vaietaan. (Alasuutari 2004, 5.)

Koska tutkimus pohjautuu pääosin valtiopäiväasiakirjojen sisältämiin kansanedustajien puheenvuoroihin, aineisto ilmentää kansanedustajien tosiasiallista käyttäytymistä valtiopäivillä. Poliittiset kannanotot eivät yleensä sisällä neutraaleja vaan subjektiivisia tosiasioiden kuvauksia. Ne ovat kansanedustajien sanojen ja kielen luomaa sosiaalista todellisuutta, jotka ovat suuntautuneet toisten puolueiden ja joskus myös oman puolueen kansanedustajien kannanottoja vastaan. Koska politiikan pelikentällä kerrotut käsitykset ovat poliittisia valintoja sisältäviä näkemyksiä, myös niissä esitetty tulkinta todellisuudesta ja näkökulma muutokseen ovat puolueiden ja niiden kansanedustajien arvojen, päämäärien ja intressien kautta määrittäneitä. (Torkki 2012, 32; Palonen 2011, 13; 1997, 21 - 24;

Pekonen 1991, 18.) Koska valtiopäiväasiakirjoista saatava tieto on pitkälti poliittis-ideologisesti väritynyttä, tutkimuksen pitää analysoida ja tulkita käsitteitä paitsi teoreettisina merkitysrakenteina myös puolueiden ideologiselta ja aatteelliselta pohjalta kumpuavina sosiaalisesti rakentuneina konstruktioina.

Tutkimuksen aineiston muodostavat pääasiallisesti hallituksen esitykset ja niihin liittyvät valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä hallituksen antamista lakiehdotuksista ja muista sosiaalipoliittisista eduskuntakeskusteluista syntyneet täysistuntopöytäkirjat. Valtiopäiväasiakirjoista on poimittu esimerkinomaisesti alkuperäisiä kannanottoja. Suoria lainauksia on hyödynnetty vain havainnollistamaan aineistoa. Ne eivät muodosta koko aineistoa. Lainauksia ei myöskään ole käytetty irrallisina vaan niiden sisältöä ja kontekstia on tulkittu osana käsiteltävää teemaa. Valtiopäiväasiakirjojen lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään hallitusohjelmia, ministeriöiden tuottamia asiakirjoja, julkaisuja ja tiedotteita sekä muita politiikka-asiakirjoja. Aineistoa täydentää toimeentulotukea, yksityisyyttä, valvontaa ja valtaa käsittelevä kirjallisuus. Täydentävää aineistoa käytän ennen muuta tiedonsaantiin teoreettisiksi lähtökohdiksi valitsemistani institutionaalisesta, kriittisestä ja uusliberalistisesta teorioista. Täydentävän aineiston teoreettisia lähtökohtia koskevaa tietoa hyväksikäyttämällä taustoitan, analysoin, tulkitsen ja vertaan valtiopäiväasiakirjoista ilmeneviä poliittisten päätöksentekijöiden kannanottoja toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista.

Hallituksen esitykset ovat olennainen osa tutkimusaineistoa, koska poliittinen valta on keskittynyt enemmistöhallitusten vakiinnuttua yhä selvemmin hallitukselle ja sen sektoriministereille (Mykkänen 2017, 101 – 103; Berg, Niemi, Pernaa, Pitkänen & Railo 2009, 57; Wiberg 2008, 165). Hallituksen esitykset eli hallituksen eduskunnan käsiteltäväksi antamat ja sektoriministeriössä virkatyönä valmistellut lakiehdotukset ovat aina perustana eduskunnan hyväksymille laeille, vaikka lakien lopullinen täysistuntokäsittely käydäänkin valiokunnan mietinnön pohjalta (Raunio & Wiberg 2014, 11). Näin ollen hallituksen esitykset yleensä pitkälti määräävät toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön sisällön. Hallituksen esityksessä esitetyt tavoitteet ja asiaa koskevat perustelut sekä ongelmien ja puutteiden korjaamiseksi tehdyt ehdotukset havain-

nollistavat, mitä asioita hallitus haluaa tuoda esille ja miten se asioita tulkitsee ja perustelee sekä minkälainen näkökulma ja painotus hallituksella on asiaan. Hallituksen esityksestä varsinkin voimakkaasti puolueita jakavissa kysymyksissä heijastuu myös, mitkä mahdolliset ideologiset ja aatteelliset päämäärät hallituksella on sekä löytyykö esityksen taustalta strategisia, taktisia tai julkisen talouden huonosta tilasta johtuvia tekijöitä.

Eduskunnan valiokunnissa syntyneet asiakirjat ovat tärkeää tutkimusaineistoa, koska eduskuntatyöskentely painottuu valiokuntiin. Kaikki eduskunnan täysistunnon päätettäviksi tulevat asiat - niin hallituksen esitykset kuin kansanedustajien eduskunta-aloitteetkin - on valmisteltava valiokunnissa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa. Valiokunnilla on myös mahdollisuus tehdä merkittäviäkin sisällöllisiä muutoksia ja korjauksia käsittelemisensä asioihin. Lisäksi lopullinen täysistuntokäsittely käydään aina valiokunnan mietinnön pohjalta. (Pekonen 2011, 197; Helander & Pekonen 2007, 59; Nousiainen 2006, 332.) Valiokunta-asiakirjojen sisältämistä päätösehdotuksista käy ilmi, mistä seikoista ja perusteluista ainakin enemmistö valiokunnan jäsenistä on ollut yksimielinen. Lisäksi valiokunta-asiakirjoihin kansanedustajien tekemistä vastalauseista ja eriävistä mielipiteistä näkyvät vastakkainasettelujen ja poliittisten kamppailujen kautta esiin nousevat kansanedustajien erilaiset ideologiat, arvot, intressit ja asenteet sekä usein myös hallitus-oppositio -asetelma.

Tutkimusaineistossa painopiste on eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjoissa, koska eduskunnan täysistunto paitsi käyttää perustuslain edellyttämää lainsäädäntövaltaa myös toimii kansakunnan julkisena keskusteluareenana (Nousiainen 1998, 194). Julkisena keskustelufoorumina toimiminen on nykypäivänä varsin keskeinen täysistunnon tehtävä, sillä yksittäisten poliitikkojen merkitys on kasvanut puolueiden ja kollektiivisten identiteettien kustannuksella. Vaikka poliittinen elämä nojautuu paljolti ideologisiin ja puoluepoliittisiin syvärakenteisiin, politiikan lisääntyneen henkilöitymisen seurauksena yksittäisellä poliitikolla saattaa olla merkittävästikin vaikutusvaltaa toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön tai ainakin siihen, pääsevätkö toimeentulotukiasiakasta koskevat asiat poliittiselle agendalle vai eivät. (ks. esim. Karvonen 2009; Pitkänen 2009, 101.) Eduskunnan tehtävä kansakunnan keskustelufoorumina merkitsee sitä, että julkisissa eduskuntakes-

kusteluissa puheen kohteena ei ole vain eduskunta vaan viime kädessä äänestäjät. Kansanedustajat eivät pyri saamaan vain toiset edustajat, vaan myös periaatteessa kaikki kansalaiset vakuuttumaan oman mielipiteensä oikeellisuudesta, oikeutuksesta ja merkityksellisyydestä. Puheen tavoitteena on myös muokata lain lopullinen sisältö vastaamaan mahdollisimman hyvin puolueen sekä (potentiaalisten) äänestäjien ja kannattajien intressejä ja aate- ja ideologiamaailmaa. Tämän vuoksi kansanedustajien käsitellessä poliittisesti riidanalaisia yleisen ja yksityisen edun värittämiä lainsäädäntöhankkeita edustajien puheenvuoroista ilmenee edustajan käyttämä argumentaatiokehys. Argumenteista heijastuvat niin intressit ja edustajan henkilökohtaiset kokemukset, tiedot ja mieltymykset kuin teoreettiset ainekset ja ideologiset näkökulmat.

5.3. Laadullinen sisällönanalyysi metodologisena välineenä

Sosiaalipoliittisella tutkimuskentällä tutkimus sijoittuu sosiaalihuollinolliselle osa-alueelle. Tutkimuksella on liityntä sosiaalihuoltoon, sillä sosiaalipoliittinen keskustelu toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista palautuu hyvinvointivaltion konteksteihin ja piirteisiin. Toimeentulotuen myöntäminen toimeentulotukityön organisaatiossa liittyy hyvinvointivaltion lupaukseen sosiaaliturvasta ja huolenpidosta. Reino Saloa (1967, 5 – 6) mukaillen pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaalihuolto on kehittynyt lakisääteiseksi, viralliseksi toiminnaksi, joka jo perinteisesti luetaan hallinnoksi ja jonka johdossa ja ohjaamisessa on selvästi korostunut muodollis-juridinen leima ja asiantuntemus. Kyse on Mikko Mäntysaaren (1991, 225) mukaan paitsi yksityisen toimeentulotukiasiakkaan ja toimeentulotuen myöntämisestä vastaavan työntekijän kohtaamisesta. Työntekijä on myös julkisen vallan edustaja. Koska työntekijä edustaa viranomaisena toimeentulotukityön organisaatiota, kysymys on Mäntysaaren mukaan (1991, 225 – 226) myös sosiaalisen ongelman ja sen hallintaorganisaation kohtaamisesta. Toimeentulotukityön organisaatiolle ja sitä edustaville työntekijöille on osana hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmää annettu tehtäväksi toimeentulotuen myöntäminen sitä tarvitseville ja sen toteuttamiseksi yhteisistä verovaroista maksettavat resurssit. Koska julkista rahaa annetaan vain joillekin yhteiskunnan jäsenille, tuo se toimeentulotukityöhön paitsi

kontrollin myös yksityisyyden elementit. Kontrollin toteuttaminen ja yksityisyyden vaaliminen on sidottu laillisuusnormein. (Jokinen 2016, 139 – 142; 2008, 120 – 122; Juhila 2006, 89.) Niitä ohjaa sosiaalipoliittisen lainsäädäntötyön ja valtiopäiväkeskustelun pohjalta hyväksytyt sosiaalilainsäädäntö yleisesti ja toimeentulotukilaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki erityisesti. Kun toimeentulotukea koskevaa lainsäädäntöä muutetaan valtiopäivillä, kansanedustajien kannanottojen argumentoinnissa tapahtuneet muutokset eivät jää Pentti Alasuutarin (2004, 8 – 9) mukaan pelkäksi puheeksi. Niiden mukana myös toimeentulotukityön organisaation ja organisaatiota edustavien työntekijöiden toiminnassa tapahtuu muutoksia.

Kiinnostuksen kohteena on, miten ja miksi sosiaalipoliittinen keskustelu ja päätöksenteko ja niiden taustalla vaikuttavat teoreettiset lähtökohdat muuttavat, uudistavat ja kehittävät toimeentulotukijärjestelmän periaatteita ja toimintatapoja. Poliittisten päätöksentekijöiden kannanottoja analysoimalla saadaan tietoa siitä, miten politiikon käsitys hyvinvointivaltiosta ja sen kehittämissuunnasta heijastuu hänen näkemykseensä toimeentulotukityöstä ja sen asiakkaista. Millaisia syitä toimeentulotukiasiakkuuden taustalla nähdään olevan? Minkälaisin keinoin asiakkaita tulisi auttaa sekä minkälaisia tehtäviä ja päämääriä toimeentulotuella katsotaan olevan? (ks. esim. Jyrkilä 1965; 1963; Salo 1981, 1962; Inghe 1960.) Se miten poliittiset päätöksentekijät näkevät toimeentulotukityön ja sen asiakkaat hyvinvointivaltion kontekstissa, legitimoivat poliitikkojen käyttämän puhutavan. Puheissa korostuu hyvinvointivaltion ja sen osa-alueena olevan viimesijaisen toimeentuloturvan muuttaminen joko asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista tai moralisoivaa ja työtä korostavaa diskurssia hyväksikäyttämällä. Se minkälaisen painotuksen kyseiset diskurssit saavat sosiaalilainsäädännössä ja sen valmisteluprosessissa, muokkaa toimeentulotukityön organisaation toimintatapoja ja -periaatteita. Avustamisessa noudatettavilla tavoilla ja periaatteilla on puolestaan olennainen vaikutus siihen, tuntevatko viimesijaisen toimeentuloturvan saajat itsensä yhteiskunnan ulkopuolella oleviksi ja/tai sen syrjäyttämiksi. Tämä johtuu siitä, että poliittisissa ja moraalisisissa oloissa tapahtuvat muutokset heijastuvat Maija Mänttärin van der Kuipin väitöskirjassaan (2015, 72) osoittamalla tavalla niihin sosiaalityöntekijöiden toimintamahdollisuuksiin ja työkentelytapoihin, joilla käytännössä toteutetaan asiakkaan osallisuutta, itsemääräämistä ja oikeutta yksityisyyteen sekä velvollisuutta alistua kontrolloitavaksi. Kuten Gunnar Inghe

painotti jo 1960-luvulla, jotta sosiaalihuolto voisi asianmukaisella tavalla auttaa sosiaalihuoltoa tarvitsevia ihmisiä, tuen alentamisen, lisävaatimusten ja muiden pakkotoimien sijasta ratkaisevaa on, miten sosiaalihuolto toimii, millainen on sen organisaatio, työmenetelmät ja henkilökunnan ammattitaito (Inghe 1960, 561). Riippuen siis siitä, painottavako poliittiset päätöksentekijät toimeentulotukijärjestelmän reunaehtojen asettamisessa inhimillisiä näkökulmia ja sosiaalipoliittista ajattelua vai taloudellisia ja kontrolloivia aspekteja, vaikuttaa siihen, vahvistuuko Faina Jyrkilän jo 1960-luvulla tarkastelema ilmiö ”vieraantuminen sosiaalisesta ympäristöstä” (Jyrkilä 1963).

Aineistoa olen tulkinnut hyödyntämällä sisällönanalyttistä menetelmää. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen metodi, jossa tutkittavaan ilmiöön liittyvää kommunikaation sisältöä analysoidaan erilaisten sisällöllisten luokittelujen ja kategorisointien avulla. Kommunikaatiota tutkimalla voidaan löytää ilmiöön uusia näkökulmia tai vaihtoehtoisia tapoja toimia tai ajatella. (Tuomi & Sarajärvi 2012, 91; Silverman 2010, 104; 2006, 159; Bergström & Boréus 2008, 18.) Sisällönanalyysiä ilmentää tutkimuksen kohdentuminen valtiopäivillä tapahtuvaan toimintaan ja siinä syntyneisiin asiakirjoihin. Valtiopäivien toimeentulotukipoliittisia puheenvuoroja analysoitaessa muodostuu uusi omintakeinen näkökulma toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen ja kontrollointiin. Tätä erilaista näkökulmaa voi hyödyntää yksin tai yhdessä muiden näkökulmien kanssa sosiaalihuollon ja sen toimintaperiaatteiden analysointiin ja tulkintaan sekä uudistamisen ja kehittämisen pohdintaan.

Koska olen valinnut tutkimuksen viitekehikseksi valtiopäivillä toteutuneen poliittisen päätöksenteon, haluan saada vastauksen kysymykseen, minkälaisia näkökulmia, argumentteja ja tulkintoja nimenomaan valtiopäiville kokoontuneet kansanedustajat ovat esittäneet toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä millaisia näkyviä kiistoja ja piiloon jääviä ristiriitoja esitettyjen kannanottojen välille on rakentunut. Kyse on Liisa Häikiön ja Helena Leinon (2014, 25 - 27) kuvailemalla tavalla yhteiskunnallisen vaikutuksen tutkimisesta. Tarkasteltaessa valtiopäiväkeskustelun ja lainsäädäntötoiminnan vaikutusta toimeentulotuen toimintatapojen ja -periaatteiden muutokseen, on perusteltua analysoida valtiopäiväasiakirjojen toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrolloin-

tia koskevien kannanottojen sisältöä. Kannanotot muodostuvat kansanedustajien eduskunnan täysistunnossa esittämistä puheenvuoroista sekä hallitusten esitysten ja valiokuntien mietintöjen perusteluosista ja valiokuntien mietintöihin jätetyistä vastalauseista.

Lähtökohtanani on Jaakko Nousiaisen (1998, 346) käsitys siitä, että jokaisella uudella lailla on ideologinen perustansa. Laki perustuu aina päätöksentekohetkellä vallassa olevien poliittisten päätöksentekijöiden arvokäsityksiin. Tutkimukseni teoreettiseksi viitekehyyksi olen valinnut institutionaalisen, kriittisen ja uusliberalistisen teorian, sillä ne tarkastelevat ja tulkitsevat toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia toisistaan poikkeavista näkökulmista. Ne ovat taustateorioita, joita vasten tarkastelen valtiopäiväasiakirjoista ilmeneviä poliittisten päätöksentekijöiden kannanottoja toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Teoreettiset lähestymistavat ohjaavat ja rajoittavat valintojani sekä määrittävät toimeentulotukiasiakkaan aseman ja oikeuksien jäsentämistä. Ne toimivat välineinä, joita hyödyntäen analysoin ja tulkitseen valtiopäiväasiakirjoista ilmeneviä kannanottoja ja näen asioiden mahdollisia yhteyksiä, suhteita ja seurauksia sekä hahmotan muutosten ja uudistusten taustatekijöitä. Näin löydän ne teoreettiset piirteet, jotka ovat ominaisia eri puolueiden lausumille. Samoin saan selville ne teoreettiset ainekset, jotka sosiaalipoliittisen lainsäädäntötyön ja valtiopäiväkeskustelun pohjalta hyväksytyyn toimeentulotukilakiin ja sosiaalihuollon asiakaslakiin sisältyvät.

Tutkimuksessa käytetyt kontrollin ja yksityisyyden käsitteet ovat tärkeitä sosiaalipoliittisia käsitteitä. Niitä ei voi yksiselitteisesti määritellä. Ne ovat kontekstisidonnaisia, monitulkintaisia, muuttuvia ja sosiaalisesti rakentuneita termejä. Tutkimuskysymysten vastauksissa en hyödyntänyt kansanedustajien yksityisyyteen ja kontrolliin liittyvien argumenttien esiintymismäärästä ja -tiheydestä laadittua tilastoa Olli Kankaan (1986) tapaan. En myöskään käyttänyt tutkimusmetodina yksin enkä yhdessä kvalitatiivisen sisällönanalyysin kanssa Pertti Ahosen (2015) tai Lasse Winterin ja Matti Wibergin (2016a; 2016b) käyttämää big data-lähtöistä poliittisen puheen tutkimusta. Koska olennaista tutkimustehävän kannalta oli tuoda näkyviin edustajien yksityisyydelle ja kontrollille antamia merkitysisältöjä ja ulottuvuuksia, kvantitatiivisen tekstianalyysin keinoin ei olisi voitu selittää eikä tehdä ymmärrettäväksi kansanedustajien suhtautumista toimeentulotukiasiakkaan oikeuksiin ja asemaan. Yksityisyyteen ja kontrolliin voitiin nähdäkseni parhaiten

löytää uusia näkökulmia ja tulkintoja laadullisia tutkimusmenetelmiä käyttämällä. Suppean valtiopäiväasiakirja-aineiston kvantifiointi ei mielestäni olisi tuonut tarpeeksi lisäarvoa tutkimukselle.

Vaikka kansanedustajien puheiden retoriikkaan sivutaan joissakin yhteyksissä, tutkimus ei kuitenkaan ole esimerkiksi Rauli Mickelssonin (1999) ja Kari Palosen (1997) käyttämä retoriikan tutkimusta. Tutkimuksen päähuomio ei ole valtiopäiväkeskustelussa esiintyvissä edustajien puhetaidollisissa vaikuttamisen keinoissa, sillä tutkimuksen tehtävänä ei ole tarkastella, miten kansanedustajat pyrkivät saamaan toiset edustajat ja myös periaatteessa kaikki kansalaiset vakuuttumaan oman mielipiteensä oikeellisuudesta, oikeutuksesta ja merkityksellisyydestä. Sen sijaan tutkimuksen tarkoituksena on paljastaa, minkälainen asennoituminen eri poliittisten puolueiden kansanedustajilla on toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen ja kontrollointiin ja miten edustajat ovat suhtautumistaan perustelleet ja oikeuttaneet. Pelkän puhtaan operationaalisen määritelmän antamisen sijasta olennaista on kuvata yksityisyyteen ja kontrollointiin liittyviä poliittis-ideologisia ulottuvuuksia ja tehdä ne näkyviksi ja ymmärrettäviksi osana hyvinvointivaltion kehitysprosessia. (Tuomi & Sarajarvi 2012, 85; Alasuutari 2011, 237; Silverman 2010, 104, 124; 2006, 43.)

Koska tarkastelen yksityisyyteen ja kontrollointiin liittyviä poliittis-ideologisia ulottuvuuksia, lähestyn toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin problematiikkaa poliittisten päätöksentekijöiden subjektiivisesta merkityksmaailmasta käsin. Tällöin ei ole riittävää, että yksityisyyttä ja kontrollia pohditaan vain teoreettisina käsitteinä vaan olennaista on ymmärtää ne ennen kaikkea sosiaalisesti ja kielellisesti rakentuneina konstruktiona. Keskeistä ovat poliitikkojen yksityisyydelle ja kontrolloinnille antamat tulkinnat ja käsitykset. Niiden avulla on mahdollista paljastaa, että poliittiset päätöksentekijät katsovat hyvinvointivaltiota ja sen kautta harjoitettua sosiaalipolitiikkaa eri näkökulmista ja näkevät sillä olevan erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita ja funktioita. Samalla lisääntyy tietämys ja ymmärrys siitä, miten kulloinkin vallitseva yhteiskunnallisen toiminnan eetos muokkaa kansanedustajien käsitteille antamia tulkintoja. Se, miten vallassa olevat poliittiset päätöksentekijät ymmärtävät toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja

oikeuksia muokkaavat käsitteet, vaikuttaa puitteisiin, jotka muovaavat, rajaavat ja ohjaavat hyvinvointivaltion osana toimivaa toimeentulotukijärjestelmää ja sen toimintaperiaatteita.

Kuten Frances Fox Pivenin ja Richard A. Clowardin (1993) teos *Yhdysvaltojen sosiaalipolitiikan historiasta ja funktioista* osoittaa, viimesijaisen sosiaaliturvan myöntäminen ei tapahdu tyhjiössä vaan se liittyy siihen, mitä yhteiskunnassa, taloudessa ja politiikassa ylipäättään tapahtuu. Huonoimmassa asemassa olevien taloudellinen avustaminen kytkeytyy yhteiskunnan rakenteisiin ja poliittis-idelogiseen eetokseen, sillä viimesijaisen sosiaaliturvan funktiona ei ole Pivenin ja Clowardin mukaan pelkästään turvan antaminen heikoimmassa asemassa oleville ihmisille. Sen tehtävänä on palvella myös yhteiskunnan kokonaiskehityksen kannalta tärkeinä pidettyjä intressejä, periaatteita ja päämääriä. Taloudellisesti huonoina aikoina turvalla pyritään ennen kaikkea ylläpitämään yhteiskunnallista järjestystä, vakaan kehityksen kausina kannustamaan työntekoon. (Piven & Cloward 1993, 409.) Tämän takia vähäosaisten tukemista ei tule nähdä staattisena vaan jatkuvan muutoksen, tulkinnan ja poliittisen kamppailun kohteena olevana kysymyksenä. Toimeentulotukiasiakkaan asemaa koskeva pohdinta on sijoitettava Jari Eskolan ja Juha Suorannan (2008, 18) osoittamalla tavalla kulloinkin vallitsevaan yhteiskunnan taloudelliseen ja poliittiseen kontekstiin, jotta toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrollon moniulotteisuus saadaan näkyväksi. Lähtökohtana on yksittäisten poliittisten kannottojen seikkaperäisellä analysoinnilla selittää ja ymmärtää, miten 1990-luvun laman jälkeen muuttanut yhteiskunnallinen, taloudellinen ja poliittinen ympäristö on muuttanut hyvinvointivaltiota koskevia ajattelutapoja. Muutos on heijastunut sosiaalipolitiikan tuloksena syntyneeseen toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevana lainsäädäntöön ja tätä kautta myös toimeentulotukityön organisaatiossa tehtävään toimeentulotukiasiakkaan avustamiseen.

Käsitteellinen viitekehys rakentuu edellä määriteltyjen yksityisyyden, kontrollin, asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden käsitteiden ympärille. Analyysikehikon muodostavat edellä kuvatut kolme teoriaa sosiaalipoliittisista lähtökohdista – institutionalismi ja kriittinen teoria sekä uusliberalismi –, erityisesti niiden käsitykset asiakaslähtöisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta sekä toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Itse tutkimusaineiston analysointiprosessi eteni siten, että ensimmäisessä vaiheessa tavoitteenani oli kokonaiskuvan saaminen tutkimusaineistosta. Luin huolellisesti läpi sosiaalihuollon asiakaslakia ja toimeentulotukilakia koskevat valtiopäiväasiakirjat ja muut politiikka-asiakirjat. Tällöin huomioni kiinnittyi erityisesti niihin kannanottoihin, jotka käsittelevät joko yksilö- tai valtiokeskeisyyden näkökulmasta tutkimuksen käsitteellisenä viitekehyksenä toimivia yksityisyyden, kontrollin, asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden käsitteitä. Tämän jälkeen luokittelin kyseiset kannanotot oikeisto-vasemmisto aksellille. Kokoomus edusti oikeistoa. Poliittisen keskustan ja oikeiston välimaastoon sijoittuivat nk. ”porvarillisina” puolueina pidetyt Keskusta, RKP, Perussuomalaiset ja KD. SDP ja Vasemmistoliitto edustivat vasemmistoa. Vihreät sijoittuivat poliittisen keskustan ja vasemmiston välimaastoon.

Toisessa vaiheessa tarkoitukseni oli täsmentää tutkimusaineistosta hahmottuvaa kuvaa toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tein syvällisen tarkastelun jokaisen puolueen toimeentulotukiprosessin yksityisyyttä, kontrollia, asiakaslähtöisyyttä ja oikeudenmukaisuutta koskevista kannanotoista. Pelkistin kannanottoja merkitsemällä niistä ne lauseet ja/tai lauseenosat, jotka olivat tai saattoivat olla merkityksellisiä tutkimuksen kannalta. Koska yksityisyys ja kontrolli ovat vain kaksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden osatekijää, otin yksityiskohtaiseen tarkasteluun mukaan asiakaslähtöisyyttä ja oikeudenmukaisuutta koskevista pelkistetyistä kannanotoista ne, jotka liittyivät toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyteen tai kontrollointiin. Sitten jaoin kannanotot toimeentulotukiasiakkaan valvontaa ja yksityisyyttä koskeviin näkemyksiin. Seuraavaksi analysoin näin muodostamani kaksi luokkaa erikseen. Tätä analysoinnin vaihetta ohjasi vastauksen etsiminen siihen, millaisia näkemyksiä kansanedustajat olivat esittäneet toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Tämän vuoksi etsin kannanotoista ne kohdat, joista tuli esiin kansanedustajien valvonnalle ja yksityisyydelle antamat merkitykset ja ulottuvuudet. Lisäksi olin kiinnostunut niistä edustajien argumenteista, joilla toimeentuloasiakkaan valvontaa kannatettiin ja vastustettiin. Olennaista oli löytää puheenvuoroihin sisältyvät intressit, arvot ja poliittis-ideologiset näkökulmat sekä huomioida puolueen hallitus- tai oppositioasemassa oleminen.

Kolmannessa vaiheessa vertasin kannanottojen poliittis-ideologisia näkökulmia sekä intressejä ja arvoja toisiinsa. Etsin vastausta siihen, miten kannanottojen erot ja yhtäläisyydet heijastuivat toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista koskeviin käsityksiin. Vastauksen löytämistä varten jaottelin keskenään samankaltaiset kannanotot omiksi ryhmikseen. Tämä tapahtui tuomalla esiin kannanotoista sellaiset puolueiden perustavanlaatuiset sosiaalipoliittiset näkemykset, jotka heijastivat puolueiden sosiaalipolitiikkaa erottavia tai yhdistäviä tekijöitä. Löytämiäni puolueiden eroja ja yhtäläisyyksiä vertaamalla etsin vastausta puolestaan siihen, miten yksilökeskeisyys ja valtiokeskeisyys korostuivat eri puolueiden keskuudessa. Tämä edellytti kannanottojen näkökulmien erottelemista kahdeksi ryhmäksi. Yksilökeskeisessä näkökulmassa painottuivat paitsi yksilön oikeudet ja negatiiviset vapaudet myös yksilön oma vastuu toiminnastaan ja hyvinvoinnistaan ja velvollisuudet muita yksilöitä ja yhteiskuntaa kohtaan. Valtiokeskeisessä näkökulmassa puolestaan korostuivat yksilöt oikeudet ja positiiviset vapaudet sekä viime kädessä julkinen vastuu yksilön oikeuksien, vapauksien ja hyvinvoinnin toteutumisesta. Tämän jälkeen selvitin näkökulmia analysoimalla ja vertailemalla, mitkä puolueet painottivat toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamista ja mitkä julkisen vallan hyvinvointivastuuta. Samoin tärkeää oli huomioida se, oliko puolue hallituksessa vai oppositiossa ja miten hallitus-oppositio –asetelma vaikutti kannanoton sisältöön.

Viimeisessä vaiheessa etsin vastausta siihen, miten puolueiden kannanotot ja niiden taustalla olevat teoreettiset lähtökohdat olivat vaikuttaneet sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain sisältöön. Tämä vaati valtiopäiväasiakirjoista tekemiäni havaintojen yhdistämistä tutkimuksessa käyttämiini taustateorioihin. Vertasin puolueiden ja niitä edustavien kansanedustajien toimeentulotukiasiakkaan valvonnasta ja yksityisyydestä lausumia kannanottoja institutionaaliseen, kriittiseen ja uusliberalistiseen teoriaan. Tutkin, mikä näiden kolmen taustateorian suhde ja määrä oli kunkin puolueen lausumissa. Sitten otin analyysiin mukaan tarkastelemani valtiopäivillä toteutuneen poliittisen päätöksenteon lopputuloksen eli minkälaisiin teoreettisiin ajattelutapoihin sosiaalihuollon asiakaslaki ja toimeentulotukilaki nojasivat. Aluksi tarkastelin, edustivatko sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollia kos-

kevat kohdat institutionaalista, kriittistä vai uusliberalistista teoriaa. Seuraavaksi punnitsein, mihin näistä kolmesta teoreettisesta ajattelusta lakien pääpaino suuntautui. Lopuksi yhdistin puolueiden taustalla olevat teoreettiset lähtökohdat sosiaalihuollon asiakaslaissa ja toimeentulotukilaissa havaitsemiini teoreettisiin painotuksiin.

5.4. Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys

Tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioitaessa väitöstutkimuksellani oli paitsi omat hyötynsä ja mahdollisuutensa myös omat kipupisteensä ja rajoitteensa. Tutkimuskohteenani oli kansanedustajien valtiopäiväkeskustelussa esittämät toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat kannanotot. Tutkimuksen aineistona käytetyt valtiopäiväasiakirjat toivat omat haasteensa poliittisen prosessin tutkimustulosten analysointiin ja tulkintaan. Julkisuusperiaatteen mukaisesti valtiopäiväasiakirjat ovat julkisia asiakirjoja. Niitä analysoimalla ei kuitenkaan voida antaa täydellistä kuvaa poliittisen prosessin eri osatekijöistä, sillä poliittiseen prosessiin kuuluu muutakin kuin julkiset asiakirjat. Siihen vaikuttavat joskus julkisia asiakirjoja enemmän sekä erilaiset ei-julkiset ja salaiset asiakirjat että kulisseissa käydyt epäviralliset tapaamiset ja keskustelut sekä vapaamuotoiset muistiinpanot ja epämuodolliset esitykset. Valtiopäiväasiakirjojen analysointia ja tulkintaa vääristää myös se, että eduskunnan täysistunnossa yleensä vain yksittäiset kansanedustajat käyttävät puheenvuoroja ja pimentoon jää niiden lukuisten kansanedustajien näkemykset, jotka eivät puheenvuoroja esitä. Oman ongelmansa analysointiin tuo lisäksi se, että valtiopäiväkeskustelussa heijastuu usein etenkin poliittisesti kiistanalaisissa kysymyksissä edustajan hallitus- tai oppositioasemassa oleminen. Puolueen ja sen kansanedustajien voi myös olla taktisten syiden tai julkisen talouden huonon tilan vuoksi perusteltua joissakin tilanteissa luopua ideologisten näkemysten esittämisestä. Ja kun jokaisella puolueella yhteneväisestä aatemaailmasta huolimatta on vielä omat siipensä ja fraktionsa, on valtiopäiväasiakirjoista vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa puolueen kannasta. Julkisen eduskuntatyöskentelyn valossa voidaan puolueen sosiaalipoliittinen linja määrittää vain siitä näkökulmasta, miten linja hahmottuu julkisissa valtiopäiväasiakirjoissa. Linja luultavasti muuttuisi ainakin jossakin määrin toisenlaiseksi, jos sitä katsottaisiin

esimerkiksi puolueiden ohjelmien sisältämien periaatteellisten lausumien tai puolueen medialle antamien kannanottojen pohjalta.

Myös väitöstutkimuksessa metodina käytetty laadullinen sisällönanalyysi on ongelmallinen tutkimuksen luotettavuuden ja pätevyyden suhteen. Tutkimuksessa etsittiin laadullisia eroja ja yhtäläisyyksiä poliittisten päätöksentekijöiden toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia ja yksityisyyttä koskevista kannanotoista. Tutkimuksessa keskityttiin varsin suppeaan valtiopäiväasiakirja-aineistoon, jota analysoitiin ja tulkittiin mahdollisimman tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Kun tutkimuskohteena oli toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia ja yksityisyyttä koskevien kannanottojen sisältö ja rakenne, on vain tutkija, joka voi päättää kannanottojen erojen ja yhtäläisyyksien esiintymisestä ja merkittävydestä. Eroista ja yhtäläisyyksistä ei voi tehdä tyhjentäviä johtopäätöksiä. Johtopäätös on vain yksi tulkinta muiden tulkintojen joukossa. Tämä tutkijan tulkinta, kuten Kari Palonen (1988, 15) on todennut, on kiistettävissä. Sille voidaan aina esittää vastaväitteitä ja vaihtoehtoisia tulkintoja.

Tutkimuksen luotettavuuteen ja pätevyyteen vaikuttaa myös se, että tarkastelin toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia koskevia kysymyksiä poliittisen prosessin näkökulmasta. Tästä perspektiivistä tarkasteltuna toimeentulotukiasiakkaan asema ja oikeudet näyttävät erilaisilta kuin jos niitä katsottaisiin toimeentulotukiasiakkaan tai sosiaalityöntekijän näkökulmasta. Kun toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä ja kontrollointia käsitellään asiakkaan tai työntekijän näkökulmasta, saadaan toimeentulotukityön tai toimeentulotukiasiakkaan arkipäivän ongelmista työntekijän tai asiakkaan itsensä tuottamaa tietoa sekä omakohtaisia kokemuksia ja mielipiteitä. Kun toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia ja yksityisyyttä tarkastellaan poliittisen prosessin perspektiivistä, tieto on kansanedustajien sanojen ja kielen luomaa sosiaalista todellisuutta. Edustajan näkökulma ei ole mikrotasolla tapahtuvan asiakaskohtaisen sosiaalityön eli yksittäisen toimeentulotukiasiakkaan ja sosiaalityöntekijän kohtaaminen vaan laajempi, koko toimeentulotuen asiakaskunnan käsittävä yhteiskunnallinen ja taloudellinen toimintaympäristö. Keskiössä on toimeentulotukiasiakkaan aseman ja oikeuksien kokonaisuuden arviointi yleisellä tasolla. Kansanedustajan pohtiessa toimeentulotukiasiakkaita ja heidän tapauksiaan edus-

taja ei käsittele asiaa yksilöllisesti tyypillisinä tilanteina. Yksittäistapauksia käytetään lähinnä esimerkkeinä valtiopäivillä käsiteltävänä olevasta laajemmasta ongelmakokonaisuudesta.

Koska valtiopäivillä muotoiltu lainsäädäntö koskee kaavamaisesti kaikkia asiakkaita, se ei aina kuvaa kentän käytäntöjä vaan toimeentulotuen myöntäminen voi olla lainsäädäntöä joko rajoittavampaa ja kontrolloivampaa (Mäntysaari 2006, 116) tai sallivampaa ja asiakasystävällisempää. Valtiopäiväasiakirjoista saatavaa tietoa tulee täydentää sosiaalityöntekijöiltä ja toimeentulotukiasiakkailta saadulla aineistolla, jotta myös toimeentulotukiprosessiin osallistuneiden henkilökohtainen kokemus ja ymmärrys tulevat näkyväksi. Näin on mahdollista saada toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista muodostuvasta kuvasta mahdollisimman todenmukainen ja eri näkökulmat ja painotukset huomioon ottava.

6. SOSIAALIHUOLLON ASIAKASLAKI

Sosiaalihuollon asiakaslain eduskuntakäsittely on esimerkki valtiopäivätyöskentelystä, jossa kansanedustajat katsovat sosiaalipolitiikkaa eri lähtökohdista. Koska kansanedustajien puolueiden taustalla vaikuttavat institutionalismi, uusliberalismi ja kriittinen teoria painottavat toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin jännitteistä ja ristiriitaista suhdetta eri tavalla, myös kansanedustajien näkemykset yksityisyydestä ja kontrollista sekä niiden yhteensovittamisesta poikkevat toisistaan. Yhtäältä edustajien puheenvuoroissa tulevat esiin sosiaalipolitiikan humanit perustelut yksilön oikeuksien, auttamisen ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Tällainen puhetapa kuvastaa paitsi institutionalismia heijastavaa asiakkaan oikeuksien laajentamista sekä asiakaslähtöisyyden ja yhdenvertaisuuden vahvistamista ohjeiden ja viranomaiskäytäntöjen lisäksi oikeudellisesti sitovilla keinoilla. Puhe heijastaa myös kriittiselle teorialle tyypillistä itsemääräämisen, osallistumisen, voimaantumisen ja valtaistumisen vahvistamista yhteisöllisellä ja dialogisella toimintatavalla. Toisaalta kansanedustajien kannanotoissa näkyvät sosiaalipolitiikan universaalit perustelut kontrollin lisäämistarpeesta ja muista järjestelmän tehokkuutta edistävästä toimista. Nämä diskurssit ilmentävät puolestaan uusliberalismista kumpuavia vaatimuksia viranomaisten tiedonsaantioikeuksien ja –velvollisuuksien laajentamisesta ja toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamisen lisäämisestä. Yksilökeskeisyyden ja valtiokeskeisyyden erilainen korostus puolueiden keskuudessa vaikuttavat puolestaan puolueiden näkemyksiin yhteiskunnallisesta polarisoitumisesta ja toimeentulotukiasiakkaan leimautumisesta sekä sosiaaliturvan väärinkäytöstä ja sen ehkäisemisestä.

6.1. Sosiaalihuollon asiakkuus muutoksessa

6.1.1. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman selkeyttäminen

Vaikka sosiaalihuoltolaki merkitsi olennaista parannusta sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin, varsinkin menettelyllisissä oikeuksissa oli edelleen epäkohtia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännön uudistamistarvetta 1990-luvun alkupuolella selvitettyä todettiin, että 1960-luvun kriittisestä tarkastelusta alkanutta sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa turvaavien oikeusperiaatteiden kehittämistä oli tärkeää jatkaa. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeusturva olivat osin heikommin säänneltyjä kuin potilaan asema ja oikeudet terveydenhuollossa. Sosiaalihuollon puolelta puuttui potilaslain (785/1992) kaltainen laki, jossa olisi ollut kaikki asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat menettelylliset säännökset yhtenäisesti ja kattavasti. (Palvelulainsäädäntöprojektin raportti 1993, 3; Asiakkaan asema –osaprojektin raportti 1993, 1, 8.) Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio kuitenkin edellytti, että sosiaalihuollon asiakkaan asema oli yhdenvertainen terveydenhuollon asiakkaiden kanssa. (K 15/1993 vp.) Tämän vuoksi hallituksessa päädyttiin ehdottamaan sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta ja oikeuksista erillistä lakia. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) korosti potilaslain tavoin asiakasnäkökulman mukaista asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan kuumemista, huolenpitoa ja ihmisarvoista kohtelua. (HE 137/1999 vp.)

Myös eduskunnan täysistunnossa korostettiin sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen yhteydessä sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain rinnakkaisuutta. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja, hallituspuolue SDP:n kansanedustaja Marjatta Vehkaoja korosti, että yhteneväiset säännökset sosiaali- ja terveyshuollosta helpottivat näkemään sosiaali- ja terveyssektorin yhtenä kokonaisuutena. Sekä yksittäinen asiakas että sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaava julkinen taho hyötyivät tästä.

”Laki potilaan asemasta ja oikeuksista on ollut voimassa vuodesta 92 lähtien Vastavaa koottua sääntelyä ei ole ollut lainkaan sosiaalitoimessa. Asiakaslain puuttuminen sosiaalihuollosta on koettu selkeäksi puutteeksi, koska varsin usein asiakas tarvitsee yhtä aikaa molempien sektoreiden palveluja.” (Marjatta Vehkaoja /sd, PTK 91/2000 vp.)

Myös hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajan Paula Kokkosen mielestä sosiaalihuollon asiakaslain säätäminen samansisältöiseksi potilaslain kanssa oli tärkeää. Usean vuoden ajan voimassa olleeseen potilaslakiin oltiin oltu kentällä yleisesti ottaen tyytyväisiä, sillä se oli vahvistanut potilaan asemaa ja oikeuksia terveydenhuollossa. Näin voitiin olettaa, että vastaavansisältöinen sosiaalihuollon asiakaslaki parantaisi sosiaalihuollon asiakkaan heikkoa asemaa hänen asioidessaan sosiaalitoimistossa.

”Olen hyvin iloinen siitä, että tämä laki on vihdoinkin ja viimein saatu uudelleen eduskuntaan...Ne, jotka ovat pitkään seuranneet sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä, ovat voineet havaita, että tämän tyyppiset uudistukset ovat terveydenhuollossa olleet hyviksi havaittuja ja ne on otettu tyydytyksellä vastaan.” (Paula Kokkonen /kok, PTK 86/1999 vp.)

Sosiaalihuollon asiakaslain tarpeellisuudesta vallitsi lainvalmistelun aikana suuri yksimielisyys. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman parantamista, joka oli saanut alkunsa jo 1960-luvun kritiikistä, pidettiin tarpeellisenä yli puoluerajojen. 1990-luvulla parannuksia haluttiin kuitenkin tehdä pikemmin institutionalismia henkivän erillissäätelyn avulla. Niin hallitus- kuin oppositiopuolueiden mukaan olennaista oli sosiaalihuollon menettelytapojen kirjoittaminen sosiaalihuollon asiakaslakiin oikeuksina. Lakitasoisten menettelytapojen katsottiin turvaavan parhaiten asiakkaan aseman ja oikeudet sekä laajemmin asiakaslähtöisyyden toteutumisen sosiaalihuollossa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä painotettiin tarvetta lisätä sosiaalitoimen asiakkaan aktiivisuutta ja itsemääräämistä. Lisäksi haluttiin varmistaa asiakkaan oikeus hyvään sosiaalihuoltoon, palveluun ja tiedonsaantiin sekä riittävän oikeusturvan toteutuminen. Sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet eivät hallituksen esityksen mukaan senhetkisessä sosiaalihuollossa välttämättä toteutuneet. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevat säännökset olivat hajallaan sosiaalihuollon lainsäädännössä eikä erillistä yhtenäistä lainsäädäntöä asiakkaan asemasta ja oikeuksista ollut. (HE 137/1999 vp.)

Sosiaalihuollon asiakaslakia koskenutta hallituksen esitystä eduskunnan täysistunnolle valmistellut eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kiitteli mietinnössään lain säätämistä. Valiokunta piti lakia tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunnan mukaan lailla voitiin varmistaa sosiaalihuollossa noudatettavien periaatteiden ja tavoitteiden kirjaaminen sekä sosiaalihuollon lainsäädännön selkeyttäminen. Näin voitiin parantaa asiakkaiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia sekä huollon, hoidon ja oikeusturvan toteutumista. Lisäksi uusi lainsäädäntö antoi valiokunnan mukaan hyvät mahdollisuudet omaksua uusien säännöksiä lisäksi uudenlaisia asiakaslähtöisiä ammattikäytäntöjä. (StVM 18/2000 vp.)

Myös eduskunnan täysistunnossa pidettiin tärkeänä, että sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet turvattiin ensimmäisen kerran erillissäätelyn avulla. Esimerkiksi oppositio- puolue Keskustan kansanedustaja Juha Rehula korosti, että sosiaalihuollon asiakaslaki oli menettelytapalaki, joka selkeästi määritteli ne menettelytavat, joiden mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaita tuli kohdella sekä heitä koskevia asioita ja asiakirjoja käsitellä.

”Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta selkiinnyttää sosiaalihuollon asiakkaan asemaa sekä luo pohjaa viranomaisen työlle” (Juha Rehula /kesk, PTK 91/2000 vp).

Myös toinen Keskustan kansanedustaja Niilo Keränen korosti omassa puheenvuorossaan sosiaalihuollon asiakaslain merkitystä sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvien keskeisten oikeusperiaatteiden varmistajana.

”Perustavoite, että turvataan sosiaalitoimen asiakkaan oikeusturva ja asiallinen kohtelu kaikissa tilanteissa, on minusta aivan hyvä ja kannatettava asia. Sosiaalitoimen asiakkuus kun on monella tapaa erityistilanne, jossa joudutaan käsittelemään ihmisten hyvinvinkin yksityisiä ja arkaluontoisia asioita, laki on todellakin tervetullut.” (Niilo Keränen /kesk, PTK 86/1999 vp.)

Keräsen kannanotosta käy ilmi sosiaalihuollon asiakkuuden erityisluonne. Se on yleensä yksilölle erittäin intiimi ja herkkä asia. Siksi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan

kannalta on tarpeen, että laissa on täsmälliset ja yksiselitteiset säännökset niin asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista kuin sosiaalihuollon työntekijöiden toimivaltuuksista.

6.1.2. Pyrkimys asiakaslähtöisyyteen

Yhteiskunnan arvomaailma on muuttunut enemmän yksilöllisyyttä, moniarvoisuutta ja suvaitsevaisuutta painottavaan suuntaan. Tämä on sosiaalipolitiikassa näkynyt siinä, että niin lainsäädäntöä kuin toimeentulotukikäytäntöä on pyritty uudistamaan ja kehittämään asiakaslähtöisyyttä korostaen. Myös sosiaalihuollon asiakaslakia koskenneessa täysistun-
tokeskustelussa painotettiin lain tavoitteena ollutta asiakaslähtöisyyden lisäämistä. Hallitusta edustaneessa Vasemmistoliitossa kiiteltiin sosiaalihuollon asiakaslakia erityisesti siitä, että sen katsottiin tarjoavan oivan mahdollisuuden uudistaa vanhakantaiset viran-
omaislähtöiset sosiaalityön ammattikäytännöt asiakaskeskeisiksi toimintatavoiksi.

”Ei voi liikaa korostaa sitä, että tämä laki lähtee siitä, että nämä asiat on ratkaistava asiakkaan eikä viranomaisten lähtökohdista...Sitä, että tämä ajattelu on kautta linjan omaksuttu tässä laissa...pidän erittäin tärkeänä.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 91/2000 vp.)

Myös hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien keskuudessa haluttiin muutosta vallinneeseen tilanteeseen. Muiden puolueiden tavoin Kokoomuksessa pidettiin ongelmana sitä, että sosiaalihuoltoa toteutettiin järjestelmäkeskeisestä näkökulmasta kaavamaisesti ja ylhtäältä annetun ohjauksen mukaisesti.

”Maamme sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät palvelut ovat liian usein laitoslähtöisiä ja laitospainotteisia. Liian usein asiakkaita palvellaan organisaation tarpeista ja lähtökohdista käsin ja unohdetaan itse asiakas ja asiakkaan tarpeet...Muun muassa tähän ongelmaan pyritään saamaan parannusta käsiteltävänä olevalla lakiesityksellä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.” (Raija Vahasalo /kok, PTK 91/2000 vp.)

Kokoomuksen kansanedustajan Vahasalon puheenvuorossa heijastui varsin yleisesti poliittisissa lausumissa esiintuotu ajatusta siitä, että nykypäivänä sosiaalihuollossa pitää

muiden palveluorganisaatioiden tavoin toimia asiakkaan lähtökohdat ja tarpeet huomioon ottavalla tavalla. Sosiaalihuollon asiakaslain katsottiin parantavan edellytyksiä toteuttaa pitkään sosiaalihuollossa tavoitteena ollut viranomaislähtöisten ja –painotteisten sosiaalihuoltojärjestelmän menettelytapojen muuttaminen myös ruohojuuritasolla aidosti asiakaskeskeisiksi toimintatavoiksi.

Loppupäätelmänä eduskunnassa esitetyistä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa koskevista kannanotoista voidaan todeta, että eduskunnassa vallitsi laaja yksimielisyys lain säätämistarpeesta. Niin hallitus- kuin oppositiopuolueiden kansanedustajat kiinnittivät huomiota asiakaslähtöisyyttä painottaviin sosiaalialan yleisiin toimintaperiaatteisiin. Näitä jo 1960-luvulla istuneen sosiaalihuollon periaatekomiten muotoilemia periaatteita haluttiin sosiaalihuollon asiakaslain valmistelussa vahvistaa institutionalismia henkivinä lakiin perustuvina oikeuksina. Kaikissa puolueissa oltiin tyytyväisiä, kun useiden vuosien työn lopputuloksena sosiaalihuollon asiakkaan menettelyllinen asema saatiin julkisen vallan ansiosta yhdenvertaiseksi potilaan aseman kanssa. Sosiaalihuollon asiakkaan turvaksi oli ensimmäistä kertaa säädetty erillinen laki, joka määritteli oikeuksina ne menettelytavat, joiden mukaisesti asiakkaita tuli kohdella sekä heitä koskevia asioita ja asiakirjoja käsitellä. Korostettiin, että laintasoiset menettelytavat turvaavat parhaiten sekä asiakkaan aseman ja oikeudet että laajemmin asiakaslähtöisyyden toteutumisen sosiaalihuollossa. Asiakkaan yksityisiä ja arkaluontoisia asioita käsiteltäessä voitiin vahvistaa institutionalismista vaikutteita saaneella tavalla niitä sosiaalihuollon asiakkaan aktiivisuuden ja itsemääräämisen tavoitteita, joita oli painotettu jo 1960-luvun kriittisessä ajattelussa. Samalla oli mahdollista varmistaa hyvän sosiaalihuollon, palvelun ja tiedonsaannin sekä riittävän oikeusturvan toteutumisen vaateet.

6.2. Toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertainen kohtelu

6.2.1. Yhdenvertaisuus ja sen merkitys toimeentulotukityön perustana

Eduskunnassa siis kiiteltiin yli puoluerajojen sosiaalihuollon asiakaslain merkitystä ensimmäisenä sosiaalihuollon menettelytapalaina. Laki määritteli selkeästi ne menettelytavat, joiden mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaita tuli kohdella sekä heitä koskevia asioita ja asiakirjoja käsitellä. Mutta eduskuntakeskustelulla oli myös kriittinen ulottuvuutensa. Keskeisimmäksi poliittis-ideologiseksi kiistakysymykseksi nousi pankkisalaisuuden murtamisen mahdollistanut lain 20.2 §. Säännös kuvasti sosiaalihuollon asiakaslaissa selvimmin toimeentulotukipolitiikan kaksinaisluonnetta, jota tarkastelin edellä kriittisen teorian yhteydessä. Yhtäältä toimeentulotuen tehtävänä oli toimia viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena ja edistää yksilön ja hänen perheensä itsenäistä selviytymistä. Tällöin toimeentulotukityössä korostettiin asiakaslähtöistä toimintatapaa, joka edellytti asiakasta tukevaa, välittävää ja myötäelävää toimintaa. Toisaalta toimeentulotukea myönnettäessä vaadittiin järjestelmäkeskeisen näkökulman vaatimaa tehokasta, tuloksellista ja järjestelmällistä toimeentulotuen oikeellisuuden varmistamista. Toimeentulotukityöhön kohdistuvien ristiriitaisten odotusten vuoksi toimeentulotuen menettelytapojen sääntelyssä voitiin painottaa joko institutionalismia ja kriittistä teoriaa henkivää toimeentulotukiasiakkaan oikeuksia ja asemaa korostavaa asiakaslähtöisyyden näkökulmaa tai uusliberalismin sävyttämää huono-osaisten kontrollointia ja velvollisuuksia korostavaa perspektiiviä. Se, painotettiinko asiakaskeisyyttä vai järjestelmän tehokkuutta, vaikutti myös yhteiskunnan jakautumista, toimeentulotuen synnyttämää leimautumista ja sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeviin käsityksiin.

Yhteiskunnallinen eriarvoisuus, toimeentulotukiasiakkaan leimautuminen ja sosiaaliturvan väärinkäyttö liittyvät kysymykseen oikeudenmukaisuudesta ja kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla, ellei eri asemaan asettamiselle ole hyväksyttävää syytä. Kansanedustajien tehtävänä on lainsäädäntövaltaa käyttäessään arvioida, onko perusteita asettaa toimeentulotukiasiakkaat yksityisyyden ja kontrolloinnin suhteen eri asemaan muiden kansalaisten kanssa (Arajärvi & Sakslin 2007, 60; Särkelä & Eronen 2007, 56).

Kansalaisten yhdenvertaisuus on keskeinen elementti toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia pohdittaessa. Toimeentulotuesta päätettäessä yhdenvertaisuus asettaa rajoja sille tapauskohtaiselle tarveharkinnalle, jolla pyritään varmistamaan tuen viimesijaisuus (Tuori & Kotkas 2016, 184; Kuivalainen 2013, 15; Määttä 2012, 21). Käytännössä toimeentulotukiasiakkaan tarpeiden oikeutuksen ja tarpeentyydytyksen rajojen määrittely kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaamatta on kuitenkin vaikeaa, koska ilman yksityisyyden rajoittamista ja yhteiskunnan kontrollia ei kyetä varmistamaan verovaroista maksetun toimeentulotuen myöntämistä vain tuen saamiselle säädetyt edellytykset täyttävälle (Rothstein 2010, 205). Koska tuen myöntämisen ehdot ja taso riippuvat osittain siitä, mikä on sosiaalityöntekijän käsitys toimeentulotukiasiakkaan tuen tarpeesta (Määttä 2012, 22), järjestelmä on jo lähtökohdiltaan leimautumista synnyttävä ja yhteiskunnan eriarvoisuutta ja jakautumista edistävä. Asiakas tulee vain sen vuoksi, että hän on joutunut turvautumaan toimeentulotukeen, lähes väistämättömästi leimatuksi sosiaalisesti alempiarvoiseksi ja marginaaliin kuuluvaksi. Yhtäältä hänellä on annettavan tuen tarpeenmukaisuuden kontrolloinnista johtuen vähemmän oikeuksia ja vapauksia tehdä omaa elämäänsä koskevia valintoja kuin työssä kävillä kansalaisilla. Toisaalta hänellä on enemmän velvollisuuksia yhteiskuntaa kohtaan kuin muilla ihmisillä. (Hiilamo, Karjalainen, Kautto & Parpo 2004, 12.) Hallitusvastuusta huolimatta monet SDP:n ja Vasemmistoliiton kansanedustajista kritisoivat sosiaalihuollon asiakaslain eduskuntakäsittelyn aikana sosiaalihuollon asiakkaan pankkisalaisuuden murtamisaikeita, sillä sen nähtiin tuottavan tarpeettomasti epätasa-arvoista ja epäoikeudenmukaista todellisuutta. Kritisoijien mielestä vastakkainasettelua eri ihmisryhmien välillä ei tule uusilla sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisemiskeinoilla vahvistaa. Jos pankkitalletuksia koskevan selvitysvelvollisuuden laajentaminen on viranomaistoiminnan kannalta tarpeen, laajennuksen on koskettava yhdenvertaisesti kaikkia julkista tukea saavia.

”Esityksen valmistelussa ei ole riittävästi otettu huomioon sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta pankkisalaisuuteen ja esitys tekee heistä toisen luokan kansalaisia muiden ihmisten ja yritysten nauttimaan pankkisalaisuuden suojaan nähden. Pankkisalaisuuden piiriin

kuuluvat tiedot saattavat olla viranomaisille tarpeellisia, ... mutta tällöin pankkisalaisuuden murtamisessa ja sen laajuudessa kaikkia kansalaisia ja yrityksiä tulee kohdella samalla tavoin.” (Pertti Turtiainen /vas, HaVL 7/2000 vp.)

Kaikilla tulee olla lähtökohtaisesti yhdenvertaiset menestymismahdollisuudet elämässään. Näin yhteiskunnan polarisoituminen ja toimeentulotukiasiakkaiden leimautuminen voidaan välttää, sillä mahdollisuuksien tasa-arvo vahvistaa sosiaalista koheesiota. (Hii-lamo 2010b, 221 – 222.) Kansanedustajat ovat yli puoluerajojen olleet viime vuosina entistä useammin huolissaan yhteiskunnan eriarvoistumiskehityksestä ja sen kielteisistä seurauksista, vaikka eri puolueiden lähtökohdat ovat poikenneet toisistaan. Esimerkiksi oppositiopuolue perussuomalaiset on eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskenneessa välikysymyskeskustelussa kritisoinut harjoitettua politiikkaa, jolla ei ole kyetty estämään mahdollisuuksien tasa-arvon heikentymistä. Puolue on vaatinut hallitusta muuttamaan eriarvoistavaa politiikkaansa inhimillisempään ja oikeudenmukaisempaan suuntaan. Kun kaikilla ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia tavoitella parempaa elämää, sosiaalinen liikkuvuus uhkaa vähentyä ja köyhyys periytyä.

”Vanhempien sosioekonominen asema, koulutus sekä taloudellinen ja terveydellinen tilanne vaikuttavat lasten kouluttautumiseen ja hyvinvointiin. Köyhyys ja kurjuus ovat sukupolvelta toiselle periytyvää, samoissa suvuissa ja sosiaaliryhmissä kulkevaa. Eriarvoistumisen lisääntymisen myötä sosiaalinen kierto on vähentymässä... Eriarvoistumisen ongelmaan ei ole kyetty puuttumaan, ei nykyisessä hallituksessa eikä sitä edeltäneissä hallituksissa, kun tilanne on mennyt huonompaan suuntaan.”(Pirkko Ruohonen-Lerner /ps, PTK 85/2014 vp.)

Yleensä katsotaan, että sosiaalisen kierron väheneminen heikentää sosiaalista eheyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Seurauksena voi olla yhteiskunnallinen eriytyminen, jolloin heikompiosaisten pitäminen kontrollissa edellyttää kurin, pakon ja valvonnan lisäämistä (Hänninen 2011, 403). Yhteiskunnan jakautumisen ja toimeentulotukiasiakkaiden leimautumisen estämiseksi on hallitusta edustanut vasemmisto vastauksessaan eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskeneeseen välikysymykseen korostanut mahdollisuuksien tasa-arvon merkitystä. Kun hyvinvointivaltio takaa jokaiselle yhdenvertaiset

mahdollisuudet toteuttaa ja kehittää itseään ja edetä elämässään eteenpäin, vähennetään heikoimmassa asemassa olevien kontrollin ja valvonnan tarvetta. Näin parannetaan haavoittuvimpien ihmisten asemaa ja oikeuksia. Samalla vahvistetaan kaikkien kansalaisten turvallisuutta sekä yhteiskunnan yhtenäisyyttä ja vakautta.

”Sosialidemokraateille työ ja oikeudenmukaisuus ovat keskeisiä arvoja ja politiikkamme tavoitteita. Niiden avulla me toimimme köyhyyttä ja huono-osaisuutta vastaan ... Pienten tuloerojen politiikka ja köyhyyden torjuminen pitävät myös yllä yhteiskunnan koheesiota ja turvallisuutta.” (Suna Kymäläinen /sd, PTK 85/2014 vp.)

SDP:n kansanedustajan Suna Kymäläisen puheenvuorosta heijastuu vasemmistolle tyyppillinen institutionalismia heijastava ajattelutapa. Eriarvoistumista ja köyhyyttä torjuvan politiikan lähtökohtana on toimintamahdollisuuksien antaminen yksilöille. Työkykyisille pitää tarjota työtä. Niille yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleville kansalaisille, joiden on mahdotonta selviytyä omillaan, julkisen vallan tulee taata riittävä huolenpito. Yhdenvertaisuuden edistäminen hyödyttää niin yksittäistä ihmistä kuin koko yhteiskuntaa.

6.2.2. Kiista yhdenvertaisuudesta

Lainsäätäjän tekemät valinnat vaikuttavat olennaisesti siihen, onko yhteiskunta eriarvoinen vai tasa-arvoinen ja edistääkö yhteiskunta oikeudenmukaisuutta vai epäoikeudenmukaisuutta. Yhteiskunnallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden edistäminen ilmenee sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen yhteydessä käydyssä vilkkaassa keskustelussa kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja haavoittuvimpien kansalaisten aseman heikkenemisestä. Erityisesti sosiaalihuollon asiakaslaisissa olevan pankkialaisuuden murtamista koskeva valtiopäiväkeskustelu ilmentää Kirsi Juhilan (2008, 78; 2002) hyvinvointidiskursiksi nimeämää yhteiskunnan eriarvoistumisesta huolissaan olevaa puhetapaa. Keskustelussa hallituksen rivit rakoilivat, kun opposition lisäksi myös monet vasemmiston kansanedustajat toivat esiin kriittistä teoriaa heijastavan huolensa siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan pankkitalletuksia koskevan selvitysvelvollisuuden laajentaminen leimaa ja syyllistää perusteetta yhteiskunnan heikompiosaisimpia kansalaisia.

”Se, että ihmisten täytyy maksaa veroja, ei ole salassa pidettävä tieto. Mutta se, että ihminen on sosiaalihuollon asiakas, on salassa pidettävä tieto sinänsä, ja kun siihen liittyy epäily, se johtaa siihen, että se voi vaikuttaa asiakassuhteeseen pankissa. Sen vuoksi tällaista mahdollisuutta ei tulisi antaa.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 91/2000 vp.)

Vasemmistossa hyväksyttiin välttämättömät ja vaikuttavat toimeentulotuen kontrollointitoimet, mutta kritisoitiin pankkisalaisuuden murtamista toimeentulotukiasiakkaita syrjiväksi kontrolloikeinoksi. Vasemmistossa korostettiin murtamisesta asiakkaille aiheutuvia haittavaikutuksia. Toimeentulotukijärjestelmä liitti pankkisalaisuuden murtamisella kaikkiin toimeentulotukiasiakkaisiin negatiivisen leiman ilman minkäänlaista epäilystä väärinkäytöksestä. Kuva toimeentulotukiasiakkaasta oli kielteinen, syyllistävä ja leimaava riippumatta siitä, hakiko asiakas toimeentulotukea todelliseen tarpeeseen vai vain laiskuuttaan.

”Pankkisalaisuutta ei tulisi avata, koska joka tapauksessa etukäteen syyllistetään nämä köyhät ihmiset, koska harvat menevät toimeentulotukea hakemaan, jos ei ole rahan puute... Tässä etukäteen syyllistetään köyhät ihmiset jo suoralta kädeltä ja leimataan epärehellisiksi jo etukäteen.” (Esa Lahtela /sd, PTK 95/2000 vp.)

Vasemmiston hallituksen esitystä arvostelevissa puheenvuoroissa painotettiin, että pankkisalaisuus oli säädetty kaikkien pankkiasiakkaiden suojaksi. Koska vain sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuutta oltiin murtamassa, sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu vaarantui. Sosiaalihuollon asiakkaiden kunniallisuus ja vastuullisuus kyseenalaistettiin perusteetta, minkä vuoksi heillä ei ollut samanlaisia mahdollisuuksia toimia täysivaltaisina kansalaisina kuin muilla ihmisillä.

Pankkisalaisuuden murtavaa säännöstä voidaan pitää kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatetta loukkaavana sillä rahalaitoksia koskevat salassapitosäännökset on säädetty kaikkien rahalaitosten asiakkaiden suojaksi. Sosiaalitoimen tiedustelut rahalaitoksilta leimaavat kaikkein heikompiosaiset asiakkaat epärehellisiksi ja huonoiksi pankkiasiak-

kaiksi, mikä saattaa olla estämässä esimerkiksi heidän tulevan lainansa tai luottokorttinsa saannin. Tämä saattaisi tapahtua, vaikka epäily tietojen oikeellisuudesta osoittautuisi vääräksi.” (Marjaana Koskinen /sd, StVM 18/2000 vp.)

Kun korostetaan yhteiskuntarakenteen leimaavia piirteitä, taustalla vaikuttaa käsitys yhteiskunnan jakautumisesta etuoikeuttuihin ja alistettuihin, valtaa pitäviin ja valtaa vailla oleviin. Tästä kriittisestä näkökulmasta katsottuna ihmiset kuuluvat kahteen ryhmään, joiden asema ja oikeudet muodostuvat helposti keskenään epäsymmetrisiksi. (Juhila 2006, 143.) Hallitusta edustaneen vasemmiston taholta on muistutettu hallitusta siitä, että hallituksen tehtävänä on varmistaa, että kaikki kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Valtaa pitäviä ei pidä kohdella lempeämmin kuin valtaa vailla olevia. Esimerkiksi SDP:n kansanedustaja Heikki Rinne on sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskennessa kirjallisessa kysymyksessään korostanut kansalaisten yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun turvaamista. Rinne on painottanut, että rikkaat talousrikolliset ovat rikollisia siinä missä köyhät sosiaalietuuksien väärinkäyttäjät. Tämän vuoksi hän on vaatinut molempia ryhmiä kohdeltavan rikoksia tutkittaessa samalla ankaruudella.

”Pääosin hyväosaisten valtiolle aiheuttamien tulonmenetysten määrä on tuhatkertainen verrattuna sosiaalisten tukien väärinkäytön epäilyihin, mutta sen ei katsota vaikuttavan kansakunnan moraaliin millään tavalla. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan kansalaisten, myös rikollisten kansalaisten, tulisi olla keskenään yhdenvertaisia ja saada samanlainen kohtelu. Hallituksen tehtävä on huolehtia siitä, että myös hyväosaisia ja rikkaita rikollisia tutkitaan ja ahdistetaan yhteiskunnassa samalla kiihkolla kuin tutkitaan köyhiä rikollisia.” (Heikki Rinne /sd, KK 1262/1998 vp.)

Myös oppositiossa olleen Keskustan kansanedustajien kannanotot heijastelivat varsin vahvasti yhteiskunnan eriarvoistumisesta huolissaan olevaa hyvinvointidiskurssia. Keskustassa hyväksyttiin lainsäädännön määrittelemät välttämättömät ja tehokkaat toimeentulotuen kontrollointitoimet, mutta ei nähty hyväksyttävänä säätää kontrollikeinoksi pankkisalaisuuden murtamista vain sosiaalihuollon asiakkaita koskevana toimena. Keskustan edustajat toivat julki niin sosiaali- ja terveystieteiden kuin eduskunnan täys-

istunnossakin huolensa siitä, että sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuuden murttaminen vaarantaisi perustuslaissa turvatus kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Koska toimeentulotukeen joutuivat turvautumaan vain yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevat kansalaiset, pankkisalaisuuden avaamisella oli tärkeä merkitys yhteiskunnallisesti. Kontrolli loukkasi kaikkein eniten julkista tukea tarvitsevien ihmisten oikeuksia. Tämän takia Keskusta korosti, että pankkisalaisuuden murtamista oli tarkasteltava yleisesti kaikkia julkista tukea saavia eikä vain yhtä väestönosaa koskevana kysymyksenä. Koska murtamisella puututtiin aikaisempaa syvällisemmin kansalaisten perusoikeuksiin, se oli hyväksyttävissä vain, jos se koski kaikkia julkista tukea saavia yhdenvertaisin perustein ja periaattein.

”Rahalaitoksia koskevat salassapitosäännökset on säädetty kaikkien rahalaitosten asiakkaiden suojaksi. Viranomaisen oikeus tässä yhteydessä saada rahalaitoksesta tietoja on loukkaavaa kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatetta kohtaan, ellei vastaavia toimenpiteitä olla valmiita säätämään myös muuta lainsäädäntöä koskien. Myös aloittaminen etukäteen tiedostaen se, että kyse on muutoinkin heikommasta kansanosasta, on kyseenalaista ... Keskustan mielestä yleiset pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat säännökset tulee tarkistaa ja selvittää laajemmin niin, että henkilöiden yhdenvertainen kohtelu voidaan taata heidän sosioekonomisesta asemastaan riippumatta luoden samalla yhtenäiset periaatteet ja perusteet.” (StVM 18/2000 vp; Juha Rehula /kesk, PTK 91/2000 vp.)

Hallitusta edustaneen Kokoomuksen piirissä ei ole juurikaan nähty sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisemisen aiheuttavan leimautumista eikä asettavan kansalaisia perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Kokoomus on yleensä korostanut moralisoivan diskurssin mukaista ankaraa otetta sosiaaliturvan väärinkäyttäjiiin. Se on vaatinut ennaltaehkäisevien keinojen kohdentamista kaikkiin sosiaaliturvaetuuden hakijoihin. Esimerkiksi Ben Zyskowicz on käteiskaupan kuitintarjoamisvelvollisuutta koskevan lain eduskuntakäsittelyssä puoltanut tiukkaa puuttumista sosiaaliturvan väärinkäytöksiin. Zyskowiczin mukaan väärinkäytön torjunta ei aseta kansalaisia perusteetta eriarvoiseen asemaan. Väärinkäytöksiin puuttumisella on oikeudenmukaista leimata ne moraalittomat ihmiset, jotka eivät toimi yhteisesti sovittujen pelisääntöjen mukaan. Sen sijaan hän ei ole pitänyt väärinkäytön ehkäisemiskeinoja rehellisiä sosiaaliturvan saajia leimaavina.

”En syyllistä ihmisiä, jotka oikein ja hyvin perustein saavat sosiaaliturvaa, mutta niitä, jotka tekevät pimeätä työtä ja samaan aikaan nostavat työttömyysturvaa tai jotka muuten huijaavat sosiaaliturvaviranomaisia saadakseen perusteettomasti sosiaaliturvaa, sopiikin syyllistää” (Ben Zyskowicz/kok, PTK 71/2013 vp).

Myös Kokoomusta edustanut Raija Vahasalo on hyväksynyt hallituksen ehdottamalla tavalla toteutettavan sosiaalihuollon asiakkaan pankkisalaisuuden murtamisen. Vahasalo on perustellut kantaansa sillä, että pankkisalaisuuden murtaminen ei lisää yhteiskunnallista eriarvoisuutta eikä madalla kynnyksellä murtaa pankkisalaisuutta, koska murtaminen on jo aikaisemmin ollut mahdollista. Vaikka Vahasalo on myöntänyt, että toimeentulotuen luonne on leimaava, leimaavuus ei kuitenkaan vahvistu, koska pankkisalaisuuden murtamista ei ole hallituksen esityksessä sidottu äärimmäisen tiukkoihin kriteereihin. Jos sen sijaan pankkisalaisuuden loukkaaminen sidottaisiin ehdotettujakin tiukempiin edellytyksiin, se johtaisi Vahasalon mielestä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien heikkenemiseen, koska silloin pankkisalaisuuden murtaminen vaatisi entistä enemmän arkiluonteisten ja intiimien tietojen antamista rahalaitokselle.

”Ihmettelen kohua pankkisalaisuuspykälän ympärillä. Pankkisalaisuuteen on kajottu jo ennenkin. Jo nyt viranomainen voi tarkistella ihmisten pankkitietoja esimerkiksi verotus-, holhous- tai poliisiasioissa... Jos pankkisalaisuuspykälää olisi kiristetty... olisi se koinut asiakkaan vahingoksi. Mitä korkeampi kynnys on tietojen hankkimisella, sitä enemmän sosiaalivaltio joutuu raottamaan salassa pidettäviä tietoja rahalaitokselle ja sitä epäilyttävämpään asemaan asiakas olisi joutunut. Asiakas olisi leimautunut entistä pahemmin.” (Raija Vahasalo/kok, PTK 91/2000 vp.)

Kokoomuslainen Timo Ihamäki on puolestaan puolustanut hallituksen esitystä sosiaalihuollon asiakkaan kontrollointimahdollisuuksien lisäämisestä menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen vetoamalla. Ihamäki on korostanut, että sosiaaliturvan väärinkäytösten ehkäiseminen nimenomaan edistää ja turvaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Kun väärinkäytökset pystytään estämään, ketään ei syrjitä eikä kukaan saa perusteetonta hyötyä. Jokainen saa yhteiskunnalta juuri ne edut, mihin hänellä lain mukaan on oikeus.

”On kansalaisten yhdenvertaisuutta, että kansalainen saa juuri ne edut, jotka on säädetty, ei enempää, ei vähempää, ja väärinkäyttöä ei voi puoltaa.” (Timo Ihamäki /kok, PTK 86/1999 vp.)

Sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisemistä vaikeuttaa kuitenkin se, että sosiaaliturvajärjestelmää ei ole ensisijaisesti rakennettu helpottamaan valvontaa ja estämään sosiaalietuuksien väärinkäyttöä. Se on luotu turvaamaan jokaiselle yhdenvertainen oikeus inhimilliseen elämään. Kun sekä opposition että hallituksen riveistä epäiltiin, että sosiaaliturvan väärinkäytösten torjuntakeinot saattaisivat vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisen oikeuden sosiaaliturvaan, heijastui epäily eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan työkentelyyn. Mietinnössään valiokunta painotti, että sosiaalihuollon asiakkaan pankkisalaisuuden murtaminen piti olla viimesijainen kontrollikeino, koska toimeentulotuessa oli kysymys viimesijaisesta toimeentuloturvasta. Siihen tuli turvautua vasta sitten, kun mitään muuta keinoa ei ollut. Varsinkin kun poikkeuksellinen kontrollikeino kohdistui yhteiskunnallisesti heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin, sen käytössä oli valiokunnan mukaan pidettävä tarkasti huolta kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisesta. (StVM 18/2000 vp, 14.)

Eduskunnassa paitsi opposition mutta myös useiden vasemmistoa edustaneiden hallituspuolueiden kansanedustajien taholta esitetty huoli perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen vaarantumisesta ja vaatimus varmistaa kaikkien julkista tukia saavien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu pankkisalaisuuden murtamisen yhteydessä johti eduskunnan asiakaslain säätämisen yhteydessä hyväksymään asiaa koskevan lausuman. Lausumassa eduskunta edellytti hallituksen seuraavan, miten pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista koskeva sääntely voidaan toteuttaa yhtenäisin periaattein ja siten, että kansalaisten yhdenvertaisuus ja yksityisyyden suoja turvataan (EV 100/2000 vp, 1).

Eduskunta halusi lausumallaan painottaa institutionaalisesta ajattelusta vaikutteita saaneella tavalla, että kaikkia yhteiskunnalta tukea saavia tuli pankkisalaisuuden rikkomisen suhteen kohdella samalla tavalla. Pankkisalaisuuden murtamista tarkoittavan säännöksen

tavoitteena oli hallinnonalasta riippumatta varmistaa asiakkaiden viranomaisille antamien tietojen paikkansapitävyys. Siksi eduskunnan näkemyksen mukaan kaikkien hallinnonalojen asiakkaiden pankkisalaisuuden rikkominen oli pyrittävä sääntelemään samanlaisin ehdoin, edellytyksin ja rajoituksin. (Perelman 1996, 76 – 77; Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 218 – 229.)

Loppupäätelmänä eduskuntakeskustelusta voidaan todeta, että eri puolueiden kansanedustajien kannanotoissa painotettiin sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuutta niin oikeudellisesti kuin moraalisesti eri tavalla. Erityisesti edustajien näkökulmaero näkyi pohdinnassa, miten varmistua, että verovaroista maksettu toimeentulotuki myönnettiin vain tuen saamisen edellytykset täyttävälle ilman yhteiskunnan eriarvoistumisen ja toimeentulotukiasiakkaiden leimautumisen edistämistä.

Hallituspuolueiden yhtenäisyys rakoili. Hallitusvastuusta huolimatta monet eduskunnassa äänessä olleet vasemmiston kansanedustajat esittivät samansisältöistä kritiikkiä hallituksen kontrollia lisääviä linjauksia kohtaan kuin oppositiossa olleet Keskustan edustajat. Niin Keskustan kuin useissa vasemmiston kansanedustajien näkemyksissä sosiaalihuollon asiakaslain eduskuntakäsittelyn aikana heijastui institutionalismin vaikutus. Toimeentulotukiasiakkailta oli laissa säädetty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja palveluun toimeentulotukiasiakkuudesta huolimatta. Keskusta ja vasemmisto hyväksyivät toimeentulotuen lainsäädännössä yksiselitteisesti määritellyn perustellun ja tuloksekkaan kontrollon. Kuitenkin osa edustajista näki moraalisesti vääränä ja syrjivänä hallituksen ehdottaman tavan murtaa pankkisalaisuus, koska murtaminen koski vain yhteiskunnan huono-osaisimpaan väestönosaan kuuluvia toimeentulotukiasiakkaita. Koska perustuslain mukaan ihmiset olivat yhdenvertaisia lain edessä, pankkisalaisuus oli säädetty kaikkien – myös toimeentulotukiasiakkaiden – suojaksi. Lisäksi huomautettiin, että pankkisuhteessa toimeentulotukiasiakkaat olivat muihin asiakkaisiin verrattuna eriarvoisessa asemassa, koska pankille välittyvällä arkaluonteisella tiedolla toimeentulotukiasiakkuudesta saattoi olla negatiivinen vaikutus asiakkaan ja pankin väliseen suhteeseen. Institutionalismien lisäksi muutamista puheenvuoroista heijastui vaikutteita kriittisen lähestymistavan esittämistä teemoista. Pankkisalaisuuden murtamisen kohdistuminen vain yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin osoitti, että toimeentulotukijärjestelmä

oli omalta osaltaan vahvistamassa epätasa-arvoa, polarisoitumista ja leimaantumista ylläpitävää yhteiskunnan valtarakennetta.

Hallituspuolue Kokoomuksen piiristä ei juurikaan kuultu hallituksen linjaa kritisoivia kommentteja. Kokoomuksen kansanedustajien kannanotoissa heijastui institutionalismin ajatukset, mutta niissä oli myös vaikutteita uusliberalistisen ajattelun painottamasta moralisoivasta ja yksilökeskeisestä näkökulmasta. Kokoomuksen mukaan yhteiskunnan yhteisistä varoista maksettavan toimeentulotuen oikeellisuuden tehokas ja toimiva varmistaminen edellytti lainsäädännössä määriteltyjä ehtoja, jotta toimeentulotukiasiakkaat voitiin asettaa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen muita kansalaisia huonompaan asemaan. Kokoomus kuitenkin katsoi uusliberalismia heijastavaa moralismia henkien, että kaikkien toimeentulotukiasiakkaiden pankkisalaisuuden murtamiseen oli olemassa hyväksyttävä syy, koska pankkisalaisuuteen puuttumisen ei katsottu leimaavan rehellisiä toimeentulotukiasiakkaita. Se leimasi ja syyllisti ainoastaan ne moraalittomat asiakkaat, jotka yrittivät saada yhteisistä verovaroista maksettavaa toimeentulotukea väärin perustein.

6.3. Väärinkäytön ehkäisy

6.3.1. Näkökulmia väärinkäyttöön

Se, miten yhteiskunnan tulee varmistua yhteisistä varoista maksettavan viimesijaisen toimeentuloturvan myöntäminen vain turvan saamisen edellytykset täyttävälle, on aika ajoin ollut poliittisen kiistelyn kohteena. Koko sosiaalihuollon historian ajan on esitetty epäilyjä, että köyhien liian antelias auttaminen ja sosiaaliturvan liian helppo saatavuus kannustavat jättäytymään vapaaehtoisesti yhteiskunnan tarjoaman avun varaan (Lahti 2007, 210; Wilenski 2002, 296 – 307; Ervasti 1998b, 67 – 68). Sosiaaliturvan väärinkäytön estämiseksi on varhaisista köyhäinhoitolaeista lähtien ollut tapana erottaa vammaiset, lapset ja muut kunnialliset köyhät työttömistä, työhaluttomista ja muista kunniaattomista köyhistä. Kunnialliset köyhät ansaitsevat tulla autetuksi, kunniaattomat eivät. (Van Oorschot 2006, 23; 2000, 35; Chunn & Gavigan 2004, 231.) Tällaista ansaitsevien ja ansaitsemattomien köyhien erottelua ilmentää nykyajan väärinkäyttökeskustelussa usein esitetty Wim van Oorschotin (2000, 36) esittämien ansaitsevuuskriteerien kontrolliulottuvuuden

vaatimus, ettei ankean tilanteensa itse aikaansaaneita ”sosiaalipummeja” ja ”tukihuijareita” tule yhteisistä verovaroista tukea (Kallio & Niemelä 2017, 146; Saari & Behm & Lagus 2017, 230 – 231; Kouvo, Kankainen & Niemelä 2012, 199 – 200).

Sosiaaliturvan väärinkäytöspuheen taustalla on nähtävissä tietyntyyppinen ihmiskäsitys ja tietynlainen käsitys toimeentulotuen tarpeen syistä. Sosiaalihuollon asiakkuutta on selitetty tietyntyyppisellä persoonallisuudella, joka on altis laiskuudelle, epärehellisyydelle, työhaluttomuudelle ja sosiaaliturvariippuvuudelle (Jyrkilä 1965; 1963; Salo 1981; 1962). Tällaisen konservatiivisen, köyhäinhoidon ja vaivaishoidon ajoista peräisin olevan moraalikäsitteen mukaan asiakkuus on vapaaehtoista. Se johtuu pikemmin yksilöllisistä kuin yhteiskunnallisista syistä. Asiakkaan rehellisyyteen ja vastuullisuuteen ei luoteta, minkä vuoksi korostetaan tarvetta käskyttää, holhota ja kasvattaa asiakasta. (Larsen 2006, 126 – 128; Julkunen 2001, 186.)

Varsinkin oikeiston piirissä sosiaaliturvan väärinkäytökset olivat niin poliittisella agendalla kuin julkisessa keskustelussa etenkin 1990-luvulla. Väärinkäyttö oli paitsi ideologisista syistä myös niukkojen taloudellisten resurssien vaatiman tiukan menokurin vuoksi erittäin merkittävä moraalinen kysymys. (Saari & Behm & Lagus 2017, 213 – 214; Julkunen 2004, 241.) Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen aikoina 1990-luvun loppupuolella erityisesti hallituspuolue Kokoomuksessa yleistyivät tiukempia otteita sosiaaliturvan väärinkäyttöön vaatineet puheenvuorot. Väärinkäyttäjiä moralisoivat näkemykset legitimoitiin tarpeella kontrolloida entistä tehokkaammin yhteisten verovarojen käyttöä. Kokoomuksen kansanedustajat korostivat, että sosiaaliturvan väärinkäytökset olivat omalta osaltaan ylläpitämässä ja edistämässä harmaata taloutta ja pimeätä työtä. Sosiaaliturvajärjestelmän sisältämien kannustinloukkujen vuoksi tilapäisiä tai lyhytaikaisia matalapalkkatöitä ei sosiaalietuuden saajan kannattanut ottaa vastaan, koska sosiaalietuus oli suurempi kuin palkka ja työn vastaanottamisesta aiheutuvat kulut. Tämä huokutti tekemään työtä pimeästi. Ja yhteiskunta sekä menetti sekä verotuloja ja sosiaaliturvamaksuja että joutui maksamaan perusteettomasti sosiaalietuuksia.

”Mitä tulee rinnastamiseen, olen todennut nimenomaan, että nämä eivät ole toistensa vastakohtia, toisiaan poissulkevia asioita, vaan eräällä tavoin saman asian eri puolia.

On olemassa harmaata taloutta, talousrikollisuutta...jossa vältetään työnantajamaksuja, vältetään veroja. Osana tätä toimintaa syntyy myös pimeitä palkkoja, mikä taas johtaa sosiaalietuuksien väärinkäyttöön.” (Ben Zyskowicz /kok, PTK 110/1998 vp.)

Kokoomuksen edustajien kannanotoissa painotettiin, että niin sosiaaliturvan kuin muissakin väärinkäytöksissä oli pohjimmiltaan kyse ihmisten suhtautumisesta hyvinvointivaltiollisissa järjestelmissä olevien aukkojen hyväksikäyttöön. Hyvinvointivaltion legitimi teetti ihmisten keskuudessa alkoi helposti rapautua, jos yhteisesti sovittujen sääntöjen rikkomiseen ei puututtu. Ihmisten lainkuuliaisuuden säilyttämiseksi oli olennaista puuttua tiukasti niin toimeentulotuen väärinkäyttöön kuin kaikenlaiseen muuhunkin vilpintekoon.

”Harmaan talouden estämisessä on paljolti kysymys meidän jokaisen arkiasenteista. Jokaikäisten väärinkäytösten, veronkierron tai sosiaaliturvan väärinkäytösten estäminen on kansalaismoraalin kannalta tärkeää.” (Kari Kantalainen /kok, PTK 144/2002 vp.)

Moralisoiva asennoituminen yhteiskunnan heikompiosaista väestönosaa kohtaan jatkui sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevissa kannanotoissa oikeiston piirissä vielä 2010-luvulla. Kuten 1990-luvulla, kritiikin kohteena olivat erityisesti sosiaalietuuksien saajat, jotka olivat epärehellisiä ja väärinkäyttivät hyvinvointivaltion luomia järjestelmiä omaksi taloudelliseksi hyödyksi. Esimerkiksi käteiskaupan kuitintarjoamisvelvollisuutta koskevan lain eduskuntakäsittelyn aikana hallituspuolue Kokoomuksen moralisoivissa kannanotoissa paheksuttiin sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Väärinkäyttöön oli välttämätöntä puuttua, koska se oli osa verorikollisuutta ja harmaata taloutta.

”He saavat siis pimeätä palkkaa, eli he saavat ansiotuloa. Siitä huolimatta he ilmoittavat sosiaaliviranomaisille esimerkiksi työttömyyden osalta, että he ovat muka työttömiä työnhakijoita, ja saavat siis perusteettomasti joko kassastaan tai sitten Kansaneläkelaitokselta työttömyysturvaa. Sen lisäksi, kun he jättävät nämä pimeät palkkansa ilmoittamatta, he saavat yleensä myös asumistukea...jotkut heistä vielä saavat sen päälle toimeentulotukea. Kyse on siis sosiaaliturvan väärinkäyttämisestä veronkierron lisäksi.” (Ben Zyskowicz /kok, 71/2013 vp.)

Sosiaaliturvan helppoa saatavuutta on kritisoinut ennen kaikkea oikeisto, mutta myös Keskusta ja Perussuomalaiset. Sen sijaan vasemmisto ja Vihreät ovat olleet vähemmän kriittisiä. Ne ovat arvostelleet ennen kaikkea sosiaalietuuksien alhaista tasoa. (Saari 2017b, 87 – 95; Haavisto & Kiljunen 2013; 16 – 38; Ervasti 2012, 246; 1998a, 294 – 295, 297.) Koska puolueet ovat painottaneet moraaliarvoihin liittyvissä kysymyksissä eri asioita, myös niiden suhtautumisessa sosiaaliturvan väärinkäyttöön on ollut erilaisia painoituksia. Hallitusta edustanut oikeisto on korostanut, että pankkisalaisuuden avaaminen on hyväksyttävää, koska toimeentulotuki maksetetaan yhteisistä verovaroista. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä on pystyttävä torjumaan ja ennaltaehkäisemään tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomaisille on lainsäädännössä varmistettu riittävän laajat ja tehokkaat tiedonsaantivaltuudet.

”Esityksessä pankkisalaisuus avataan vain, kun viranomaisilla on perusteltu syy epäillä asiakkaan antamien tietojen todenperäisyyttä. Kyseinen toimenpide on hyväksyttävissä, koska jos saa avustusta yhteiskunnalta, on tarpeen ilmoittaa aina perusteet” (Timo Ihamäki /kok, PTK 86/1999 vp.)

Vaikka hallituspuolueet olivat keskinäisissä neuvotteluissaan päässeet yksimielisyyteen uusien kontrollikeinoja sisältäneestä lakiehdotuksesta, vasemmistosta esitettiin kannanottoja, joissa ei pidetty väärinkäytöksiä sosiaaliturvaetuuksien suurimpana ongelmana. Uusia väärinkäytösten ehkäisykeinoja kritisoitiin, koska ne arvostelijoiden mielestä olivat omiaan vaarantamaan sosiaalityön eettisiin ja humanisiin periaatteisiin keskeisesti kuuluvan luottamuksellisen asiakassuhteen syntymistä. Asiakas ei enää voinut täysin luottaa, että hänen arkaluonteiset ja intiimit tietonsa eivät leviäisi ulkopuolisten tietoon. Jos luottamuksellisuuden periaatetta loukataan, oli vaarana, että todella apua tarvitsevat eivät haiketuisi sosiaalihuollon asiakkaiksi, vaikka heillä olisi siihen lain mukaan oikeus. Sosiaalityön ulkopuolelle jäämisen seuraukset voisivat olla kohtalokkaat.

”Jos miettii sosiaalityön avainasioita, niitä tietysti ovat luottamus ja yhteistyö. Asiakkaalla on oikeus uskoa, että hänen tietojansa ei levitellä ja että hän voi luottamuksellisesti toimia esimerkiksi sosiaalityöntekijän kanssa. Nyt sosiaalityötä vaikeutetaan tällä lain-

säädännöllä...Jos saadaan karkotettua asiakkaita uhkailemalla heitä esimerkiksi erilaisilla asioilla, voidaan saada muutama ihminen niin pelokkaaksi, ettei hän uskalla enää mennä toimeentulotukiasiakkaaksi. Pahimmissa tapauksissa se voi olla hyvinkin kohtalokasta.” (Anne Huotari/vas, PTK 91/2000 vp.)

Lisäksi vasemmiston taholta tähdennettiin sosiaalityön moraalista vastuuta inhimillisen hädän torjumisessa. Julkisen vallan myöntämän toimeentulotuen tarkoituksena oli toimia viimesijaisena henkilön ja perheen välttämätöntä toimeentuloa turvaavana etuutena. Sen vuoksi kontrollin mittavaa lisäämistä tarkoittavat väärinkäytösten ehkäisykeinot oli toteutettava tavalla, joka ei missään tilanteessa estänyt välittömään toimeentulotuen tarpeeseen vastaamista.

”Korostettakoon, että jokaisen asiakkaan välittömään toimeentulotuen tarpeeseen on vastattava aivan riippumatta siitä, onko tietojen hankinta rahalaitoksen suuntaan käynnistetty tai onko päätöksestä valitettu” (Marjatta Vehkaoja /sd, PTK 91/2000 vp).

Vaikka sosiaalihuollon asiakkaiden kontrollointioikeutta oli jonkin verran lisätty jo ennen sosiaalihuollon asiakaslain säätämistä, sosiaalityöntekijöiltä saatujen kokemusten mukaan oli vaikeaa valvoa asiakkaiden antamien tietojen oikeellisuutta. Ruohonjuuritasolla koettu valvonnan vaikeus puolsi sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuuden ja tietosuojan lieventämistä. Salassapitosäännösten ja viranomaisten välisten yhteisten rekisterien puutteen vuoksi toimeentulotukea myönnettäessä oli pitkälti vain luotettava asiakkaan antamiin tietoihin. Esimerkiksi pankkisalaisuuden vuoksi asiakkaan mahdollisesti muilla tileillä olleista talletuksista ei voitu saada tietoa. (Heikkilä & Leppänen 1999; 34, 41; Heikkilä ym. 1999, 65.) Koska sosiaalihuollon asiakkaiden valvonnassa oli havaittu olevan puutteita, sosiaalihuollon asiakaslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä pankkitalletuksia koskevan selvitysvelvollisuuden laajentamista perusteltiin eduskunnassa kontrollointimahdollisuuksien parantamisella. Esimerkiksi hallintovaliokunta puolusti asiakaslakia koskeneessa lausunnossaan sosiaalihuollon asiakkaiden kontrollikeinojen lisäämistä sillä, että pankkien ja muiden rahalaitosten lakisääteinen velvollisuus antaa tietoja ei ollut uusi asia. Asiaa koskevaa sääntelyä sisältyi muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (976/1998) 14 a §:ään ja holhoustoimilain

(442/1999) 90 §:ään. Lisäksi vastaava velvollisuus on jo 1960-luvulta lähtien sisältynyt eräisiin kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuslakeihin. (HaVL 7/2000 vp.)

Perustuslakivaliokunta on puolestaan lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle painottanut sosiaaliturvan väärinkäytön erilaisia näkökulmia. Viranomaiselle voidaan lailla säätää oikeus pankkisalaisuuden murtamiseen. Valiokunta on kuitenkin muistuttanut, että pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen hankkiminen ei ole rutiininluonteinen toimenpide. Se on aina poikkeuksellinen toimi, minkä vuoksi tietojen pitää olla kyseisen asian kannalta jollakin tavoin olennaisia ja merkittäviä. Vaikka pankkitiedot eivät valiokunnan mukaan kosketa yksityiselämän ydinaluetta, pelkän epäilyn perusteella pankkisalaisuuden murtamiseen ei voida ryhtyä. Pitää olla perusteltua syytä epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyyttä ja luotettavuutta. (PeVL 7/2000 vp, 4.) Näin on katsottu olevan esimerkiksi silloin, kun asiakkaan olosuhteet ja elämäntapa taikka viranomaisella muutoin olevat tiedot näyttävät ilmiselvästi poikkeavan asiakkaan itsensä antamista tiedoista (Pahlman 2007, 132; STM 2001: 11, 79; HE 137/1999 vp, 37).

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta joutui sosiaalihuollon asiakaslakia koskeudessa mietinnössään myöntämään, että sosiaaliturvan väärinkäyttö oli moniulotteinen asia. Toimeentulokiasiakkaan pankkisalaisuuden avaaminen oli yksi keino vähentää väärinkäytöksiä. Se ei kuitenkaan tulisi ratkaisemaan koko toimeentulotuen väärinkäyttöongelmaa, sillä vain osassa toimeentulotuen väärinkäytöksissä syynä oli tulojen ilmoittamatta jättäminen. (StVM 18/2000 vp, 14.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli näin ollen tunnustettava se tutkijoiden tekemä havainto, että pankkisalaisuuden murtamisella ei juurikaan ollut merkitystä esimerkiksi silloin, kun hakija käytti väärää henkilöllisyyttä, vääristeli menoja, antoi vääriä tietoja asuin-osoitteesta tai yksin/yhteistaloudesta asumisesta taikka teki pimeästi työtä (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 92 – 96). Murtamisella voitiin tehokkaasti ehkäistä ja paljastaa sosiaaliturvan väärinkäytöksiä lähinnä siis silloin, kun kyse oli toimeentulotuen hakijan rahalaitoksissa olevien tulojen ja omaisuuden salaamisesta. Muunlaiseen väärinkäyttöön piti löytää toisenlaiset torjuntakeinot.

6.3.2. Uusia tapoja estää väärinkäytöksiä

Vaikka eduskunnassa on siis myönnetty, että sosiaaliturvan väärinkäyttöä ei ole mahdollista yhdellä keinolla ratkaista, laissa säädetyt viranomaisten toimintavaltuuksien ja tietojensaantioikeuksien lisääminen edesauttaa ainakin jossakin määrin sosiaaliturvan väärinkäytösten paljastumista. Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan ongelmana on kuitenkin se, että monien hallinnonalakohtaisten salassapitosäännösten vuoksi lainsäädäntö koetaan perustellusti laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi (HaVM 41/2014 vp). Sosiaaliturvaetuuksien väärinkäyttöä tarkasteltaessa valvontaa ja tietojenvaihtoa vaikeuttavat epäselvän ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön lisäksi Anna Metterin (2012, 225) kuvailema sosiaalityöntekijän kaksoisrooli. Samalla kun sosiaalityöntekijä osallistuu kontrolloivan sosiaalipolitiikan toteuttamiseen, hänen pitäisi Metterin mukaan tehdä sosiaalityötä humanisia ja eettisiä periaatteita noudattaen oikeudenmukaisesti ja asiakaslähtöisesti sekä jokaisen toimeentulokiasiakkaan ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta valvonnan ja tietojenvaihdon vaikeuteen liittyvänä väärinkäyttö ilmeneekin kaksijakoisena kysymyksenä. Yhtäältä laki velvoittaa tarkistamaan tietojen paikkansapitävyyden, mutta toisaalta tietosuoja- ja salassapitosäännökset hankaloittavat ja joissakin tilanteissa jopa estävät tarkastusten tekemistä. (Heikkilä & Leppänen 1999, 8, 34; Heikkilä ym. 1999, 65.)

Sosiaalityön ristiriitaisten tehtävien vuoksi lainsäädäntöä on vaadittu muutettavaksi sellaiseksi, että se ei loukkaa tietosuojaa eikä muuta kansalaisten oikeusturvaa mutta sallii tehokkaan viranomaisten välisen tietojenvaihdon (Valpola 1999, 47). Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on korostanut, että sosiaaliturvan oikeellisuus, väärinkäytösten ehkäisy ja takaisinperinnän tehostaminen on toteutettava niin, että samalla turvataan sekä yhteiskunnan etu että yksittäisten sosiaalihuollon asiakkaiden asema ja oikeudet. Muun muassa vuosien 1997 ja 1998 Kelan valtuutettujen toimintakertomuksia käsitellessään valiokunnan mukaan oli ensiarvoisen tärkeää, että harmaan talouden ehkäisyn lisäksi lisätään viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Yhteistyön ja tiedonvaihdon tuli kuitenkin huomioida tietosuojan ja hallinnon yleisten periaatteiden, kuten tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kunnioittaminen. Lisäksi valiokunta piti

olennaisena, että tietosuojaa loukkaamatta poistetaan viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin ja -velvollisuuksiin liittyvät myönnetyn sosiaaliturvaetuuden tehokasta toimeenpanoa estävät ja haittaavat tekijät. (StVM 3/1999 vp; 12/1998 vp.)

Jotta sosiaaliturvan väärinkäyttöä pystytään asiakkaan oikeusturvaa perusteettomasti loukkaamatta ehkäisemään, on oltava selvät pelisäännöt sosiaaliturvan määräytymisperusteista (Marski 1998, 2). Yhteiskuntaan on poliittisen päätöksenteon tuloksena kuitenkin luotu väärinkäytön mahdollistava sosiaaliturvalainsäädäntö, koska se paljon harkintaja tulkintavaltaa sisältävänä ei ole yksiselitteinen normisto (Niemelä 2013, 115; Heikkilä ym. 1999, 78; Valpola 1999, 28). Hyvinvointivaltion lainsäädännön ja sosiaaliturvajärjestelmän vaikeaselkoisuuteen ja monimutkaisuuteen on lähes kaikkien puolueiden toimesta kiinnitetty huomiota, vaikka niiden lähtökohdat poikkeavat toisistaan. Muun muassa oppositiopuolue Vasemmistoliiton taholta vaadittiin kansaneläkelain eduskuntavalmistelussa sosiaaliturvalainsäädännön ja hallinnollisten prosessien muuttamista yksinkertaisimmiksi ja selkeämmiksi. Tällä tavalla torjuttaisiin Vasemmistoliiton mukaan paitsi sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämistä myös sosiaalietuuksien väärinkäyttöä. Samalla se antaisi mahdollisuuden kehittää toimeentulotuen hakemismenettelyä asiakaslähtöisemmäksi, oikeudenmukaisemmaksi ja asiakkaan oikeudet paremmin huomioon ottavaksi.

”Minun mielestäni etuuslainsäädännön...tulisi nyt täyttää ainakin seuraavia kriteereitä: ...lainsäädännön hallinnollisten menettelyjen tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia. Sen tulisi ehkäistä väliinpuotoamisia ja myöskin väärinkäytöksiä. Sen lainsäädännön pitäisi olla niin selkeää ja niin yksinkertaista, että se tukisi asiakasystävällistä toimeenpanoa.” (Erkki Virtanen/vas, PTK 76/2006 vp.)

Viranomaisten välisten tietojenvaihtoa sallivan lainsäädännön säätämisen ja lainsäädännön selkeyttämisen lisäksi viranomaisten välistä tietojen hankintaa on helpotettu teknisen käyttöyhteyden avulla. Tällöin erilaisten etuuksien yhteisvaikutusten kontrolloimiseksi ja erilaisten lähtötietojen avulla tapahtuvan sosiaaliturvan hyväksikäytön estämiseksi sosiaaliviranomaiset suorittavat eri tietokantojen ristiinajoja saadakseen selville perusteetta sosiaalietuuksia saavat asiakkaat. (Heinonen,

Tervola & Laatu 2011, 25; Jääskeläinen 2004, 68, 104; Marski 1998, 2.) Ongelmana on kuitenkin se, että elektroninen tietojenvaihto ja ristiinajot eivät ole aukottomia. Kaikkia sosiaaliturvan väärinkäyttötilanteita ei pystytä niiden avulla selvittämään, kuten seuraavasta hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajan Ben Zyskowiczin puheenvuorosta käteiskaupan kuitintarjoamisvelvollisuutta koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä käy ilmi.

”Millä ristiinajolla selvität sen, että joku rakennusalan ”työtön” on tosiasiasa pimeissä hommissa, saa sieltä siis verovapaata palkkaa ja sen lisäksi nostaa työttömyyskorvausta, yleensä siihen päälle vielä asumistukea ja joskus jopa toimeentulotukea? Ei näitä millään ristiinajoilla selvitetä.” (Ben Zyskowicz /kok, PTK 71/2013 vp.)

Käytännössä ei ollut mahdollista edes toimeentulotukiasiakkaan pankkisalaisuuden murtamisella luoda niin aukotonta kontrollijärjestelmää, että kaikki sosiaaliturvan väärinkäytökset olisi pystytty estämään. Tämän vuoksi olivat Vasemmistoliiton kannanotot eduskunnassa kriittisiä pankkisalaisuuden avaamiseen keinona toteuttaa kontrollia siitä huolimatta, että se oli hallituspuolueena hyväksynyt asiaa koskevan lakiesityksen. Toimeentulotuen saamiseksi oli Vasemmistoliiton mukaan riittävä, että tuen hakija toimitti itse pankkitiliotteen sosiaalitoimistoon. Sosiaalityöntekijälle ei ollut legitiimejä perusteita myöntää lisävaltuuksia tarkistaa perusteellisemmin asiakkaan tilitietoja pankista.

”Pankkisalaisuuden avaaminen ei käräytä todellisia väärinkäyttäjiä...Todelliset huijarit säilyttävät rahojaan sukanvarressa tai jossakin muualla. He eivät rahojaan pankkiin ole vieneet tähänkään saakka, sillä tiliotteet on vaadittu nyt lähes jokaisella paikkakunnalla... se, joka haluaa todella pimittää rahoja, jos hänellä sellaisia on, pystyy sen tekemään, vaikka tällainen lainsäädäntö tehtäisiinkin.” (Anne Huotari /vas, PTK 91/2000 vp.)

Hallitusvastuusta huolimatta Vasemmistoliiton lisäksi myös SDP:stä esitettiin hallituksen linjaa arvostelevia kannanottoja. Vasemmistoliiton tavoin SDP:ta edustavien arvostelijoiden mielestä olemassaolleet sosiaaliturvan väärinkäytöksen ehkäisemiskeinot olivat riittävän tehokkaita. Koska toimeentulotukea hakevan oli jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan esitettävä hakemuksensa tueksi niin pankkitalletuksia koskevat dokumentit kuin

kaikki muut taloudellista tilaansa koskevat selvitykset, uudet kontrollikeinot olivat perusteettomia.

”Jo tällä hetkellä esimerkiksi Turun sosiaalitoimisto vaatii, kun asiakas tulee ensimmäiselle käynnille, että tiliotteet ovat mukana. Asiointia ei tapahdu muuten. Kun tulee jatkokäynti, edelleen tiliotteet vaaditaan tietyiltä kuukausilta. Ei tämä pykälä oikeastaan ole senkään suhteen perusteltu, ettei tietoa olisi olemassa pankkiasioista ja siitä, mitä ihmisten tileillä on.” (Marjaana Koskinen /sd, PTK 91/2000 vp.)

Myös oppositiopuolue Keskusta arvosteli hallituksen esitystä, koska Keskustassa epäiltiin toimeentulotukiasiakkaan pankkisalaisuuden avaamisesta saatavia hyötyjä. Keskusta ei pitänyt sitä tehokkaana, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena kontrollikeinona torjua sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Se oli paitsi paljon resursseja vaativa myös tarkoitustaan vastaamaton toimi. Keskusta korosti, että toimeentulotuki oli viimesijainen sosiaaliturvan muoto, joka voitiin myöntää vain siinä tapauksessa, että hakijalla ei ollut käytettävissään muita tuloja eikä varallisuutta välttämättömän toimeentulonsa turvaamiseksi. Kun toimeentulotuki oli ainut keino tyydyttää välttämättömät arkipäivän perustarpeet, Keskustassa olettiin, että oli myös toimeentulotuen hakijan omassa intressissä oma-aloitteisesti esittää hakemuksensa tueksi paikkansapitävät ja riittävät selvitykset niin pankkitalletuksista kuin muustakin taloudellisesta tilasta.

”Lainkohta ei edes millään muotoa takaa sitä, että mahdollisesti huijaava asiakas paljastuisi. ... Kenelläkään sosiaalityöntekijällä aika ei riitä kaikkien mahdollisten pankkien ja sukanvarsien penkomiseen. Toisaalta tavallinen sosiaalitoimen asiakas kyllä tuo ilman muuta itse taloudelliset tietonsa esiin, eiköhän huono talous ole esimerkiksi toimeentulotuen hakemisen perusta. Todellisia huijareita tämä lainkohta kyllä vain naurattaa.” (Niilo Keränen /kesk, PTK 91/2000 vp.)

Uusien kontrollikeinojen pohdinnassa täytyy aina ottaa yhteiskunnan sosiaalinen, poliittinen ja taloudellinen muutos huomioon. Polarisoituvassa yhteiskunnassa sosiaaliturvan väärinkäyttö kytkeytyy yhteiskunnallisen moraalien ja eettisten arvojen heikentymiseen.

(Heikkilä & Leppänen 1999, 33; Heikkilä ym. 1999, 64.) Esimerkiksi hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajan Sanna Lauslahden kirjallisesta kysymyksestä sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälälle vuodelta 2009 heijastuu käsitys, jonka mukaan heikentynyt moraalinen ja muuttunut arvomaailma ovat sosiaaliturvan väärinkäytösten taustalla vaikuttavia tekijöitä.

”Sosiaaliturvamme porsaanreikiä hyödyntävät niin suomalaiset kuin maahanmuuttajakin. Tiettyjen maahanmuuttajaryhmien harjoittamasta tukien väärinkäytöstä leviää kuitenkin helposti tieto naapurustossa, ja se on omiaan herättämään muukalaisvihaa. Lisäksi vanhempien tapa elättää itseään saattaa periytyä sukupolvelta toiselle ... Sosiaaliturvan väärinkäyttö aiheuttaa myös sosiaalisen verkoston kapeutumista, koska vastikkeeton raha motivoi pysymään työelämän ulkopuolella” (Sanna Lauslahti, KK 588/2009 vp.)

Myös toinen hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustaja Ben Zyskowitz on korostanut, että sosiaaliturvan väärinkäytön syyt löytyvät ihmisistä, heidän arvoistaan ja moraalisuudesta. Väärinkäyttö liittyy yhteiskunnan rakenteisiin ja lainalaisuuksiin vain siinä mielessä, että yhteiskuntaan on luotu sellaiset tukijärjestelmät, jotka antavat ihmisille mahdollisuuden hakeutua sosiaalietuuksien varaan, vaikka todellista tarvetta ei olisikaan.

”Väärinkäytökset eivät ole lainsäädännön syytä, vaan syyt ovat ihmisten halussa saada sellaisiakin etuuksia, jotka heille ei lain mukaan kuuluisi. Mutta lainsäädäntö on mahdollistanut tai jopa edistänyt sosiaaliturvan väärinkäytöksiä”. (Ben Zyskowitz/kok, PTK 110/1998 vp.)

Lauslahden ja Zyskowitzin moralisoiva ja syyllistävä suhtautuminen toimeentulotukiasiakkaisiin pohjautuu näkökulmalle, jossa toimeentulotukiasiakkuuden perimmäisinä syinä nähdään yksilölliset tekijät. Asiakkuus ajatellaan olevan seurausta laiskuudesta ja yrittämättömyydestä. (Kangas & Sikiö 1996, 109; Taylor-Gooby 1991, 40 - 41.) Samalla asiakkuuden sosiaalinen luonne sivuutetaan.

Yhteenvetona väärinkäytösten ehkäisemistä koskevista kannanotoista voidaan todeta, että kaikki kansanedustajat puolueesta riippumatta paheksuivat väärinkäyttöä ja pitivät

siihen puuttumista välttämättömänä. Poliittinen erimielisyys vallitsi puolueiden välillä kuitenkin siitä, oliko nimenomaan sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuuden murtaminen sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisykeinona tarpeellinen ja tehokas. Edes hallitusrintama ei puolustanut eduskunnassa yhtenäisesti hallituksen esitystä. Hallitusvastuusta huolimatta vasemmistossa arvosteltiin hallituksen ehdottamalla tavalla toteutettavaa pankkisalaisuuden murtamista. Useat vasemmiston kansanedustajien eduskunnan täysistunnossa ja sosiaali- ja terveystieteiden eduskunnassa esittämät kannanotot ilmensivät pitkälti institutionalismia heijastavaa laajaa julkista hyvinvointivastuuta painottavaa näkökulmaa. Eduskunnassa monien vasemmiston edustajien mukaan voimassa olleen lainsäädännön sisältämät väärinkäytösten torjuntakeinot olivat riittäviä. Uudet epäselvät ja laajat viranomaisten tiedonsaantisäännökset eivät paljastaisi todellisia väärinkäyttäjiä. Ne olivat vain omiaan vaarantamaan perusteettomasti yksityisyyteen pohjautuvat luottamuksellisuuden, vastavuoroisuuden ja yhteistyön arvot. Epätarkkojen säännösten sijaan tarvittiin yksinkertainen ja selkeä lainsäädäntö, joka yhtäältä estäisi väärinkäytökset ja toisaalta turvaisi toimeentulotukityössä asiakaslähtöisen ja humanin toimintatavan.

Myös oppositiossa olleen Keskustan kansanedustajat esittivät kriittisiä kannanottoja pankkisalaisuuden murtamisesta väärinkäytösten torjuntakeinona. He epäilivät keinon vaikuttavuutta. Lainsäädäntöä oli lähes mahdotonta muotoilla sellaiseksi, että kaikki todelliset väärinkäyttäjät saadaan kiinni. Toisaalta todella tukea tarvitsevien uskottiin toimivan lainmukaisesti, koska heille toimeentulotuen saaminen ilman aiheetonta viivästystä oli ainut keino tyydyttää jokapäiväiseen elämiseen tarvittavat välttämättömät perustarpeet. Siksi myös toimeentulotuen hakijan omassa intressissä oli oma-aloitteisesti esittää hakemuksensa tueksi paikkansapitävät ja riittävät selvitykset niin pankkitalletuksista kuin muustakin taloudellisesta tilasta.

Hallituspuolue Kokoomus oli varsin yksituumaisesti hallituksen esityksen takana, sillä se katsoi, että esityksellä voitiin tukkia tehokkaasti ainakin osa toimeentulotukijärjestelmän sisältämistä väärinkäyttömahdollisuuksista. Kokoomuksen kansanedustajien kannanotoissa korostui yhtäältä institutionalismia henkivä näkemys toimeentulotuen hakemista koskevien menettelytapojen perustuminen täsmälliseen ja selkeään lainsäädäntöön. Toi-

saalta niissä heijastui myös uusliberalismin sävyinen väärinkäytön moralisointi ja yksilöllistäminen. Kokoomus omaksui sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevissa asioissa huono-osaisten taloudellisen avustamisen pitkää historiaa leimaavan negatiivisen ihmiskäsityksen. Toimeentulotukiasiakkaaseen ja hänen rehellisyyteensä ja vastuullisuutensa ei täysin luotettu, minkä vuoksi häntä oli kontrolloitava. Vaikka kontrollointi oli tapahduttava institutionalismin korostaman yksiselitteisen lainsäädännön osoittamissa puitteissa, asiakkaan kontrollin tiukentaminen oli uusliberalismista vaikutteita saaneella tavalla oikeutettua, koska sosiaaliturvan väärinkäyttö oli talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen liittyvä merkittävä yhteiskunnallinen ja moraalinen ongelma. Sosiaaliturvajärjestelmän katsottiin omalta osaltaan ylläpitävän ja edistävän harmaata taloutta ja pimeän työn tekemistä, sillä sen passivoivat, jäykät ja byrokraattiset elementit olivat omiaan kannustamaan väärinkäyttöön. Toimeentulotuen käytön tehokasta valvontaa lisäämällä ja lainsäädäntöä uudistamalla voitiin turvata toimeentulotukijärjestelmän legitimitetti ja toimivuus. Kansalaismoraali ja kansalaisten oikeustaju edellyttivät, että toimeentulotuki myönnetään vain tosiasiallisesti tuen tarpeessa oleville.

6.4. Yksilön ja järjestelmän ristiriita

6.4.1. Yksityisen ja julkisen edun painottaminen

Pohdittaessa onko sosiaalihuollon asiakkaiden pankkialaisuuden murtaminen tarpeellinen ja tehokas sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisykeino, pitää ottaa huomioon, että sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetyissä viranomaisten tiedonsaantioikeuksissa ja –velvollisuuksissa kyse on yksilölle tärkeiden perusoikeuksien turvaamisen ja yhteiskunnalle merkittävän verovarojen oikean ja lainmukaisen käytön varmistamisen välisestä ristiriidasta. Tämän yksityisen ja yleisen edun välisen ristiriidan ratkaisutapa vaikuttaa toimeentulotukiasiakkaiden leimautumisen ja yhteiskunnan polarisoitumiskehityksen voimakkuuteen, mitä sosiaali- ja terveystieteiden ja hallintovaliokunnan kannanottojen näkökulmaerot ilmentävät. Sosiaali- ja terveystieteiden mukaan soveltamiskäytännössä tuli pyrkiä varmistamaan, ettei poikkeukselliseen tietojen hankintaan turvauduta sosiaalisesti syrjivällä tavalla. Valiokunta piti tärkeänä, että ryhdyttäessä hankkimaan asiakaslain 20.2 §:n mukaisesti lisätietoja, tietojenhankinta ei saa kohtuuttomasti viivästyttää asian käsittelyä.

Lisäksi välittömän huollon tai toimeentulon tarpeessa olevan asema oli turvattava tietojenhankinnasta riippumatta. (StVM 18/2000 vp, 14.) Hallintovaliokunta puolestaan korosti sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun edellyttävän, että sosiaalihuollon viranomaisella on oikeat ja riittävät tiedot (HaVL 7/2000 vp, 13 – 14).

Koska sosiaaliturvan väärinkäytössä on kyse yhtäältä kaikkien veronmaksajien yhteisten varojen käytöstä ja toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksista, on löydettävä tasapaino yleisen ja yksityisen edun välillä. Tasapainon löytämisessä yhteiskunnallisten ja yksilöllisten tekijöiden välillä voidaan käyttää hyväksi intressivertailua uusliberalismin keskiössä olevan moralisoivan taloudellista tehokkuutta korostavan ja institutionalismille tärkeän huolenpitoon ja välittämiseen perustuvan ulottuvuuden välillä. Intressivertailussa painottuvat eri aspektit ja arvot riippuen siitä, minkä tahon näkökulmasta asiaa tarkastellaan. (Westregård 2008; 2002; Fleischhauer & Herméren 2006, 370 – 384; Odelstad 2001.) Vertailussa olennaista on sellainen punninta, jossa selvitetään eri vaihtoehtojen seuraukset eri tahoille. Sen jälkeen eri intressejä punnitaan toisiaan vastaan. Lopuksi päätös syntyy kokonaisarvioinnin pohjalta siten, että eri intressit ovat eettisesti, moraalisesti, taloudellisesti ja normatiivisesti hyväksyttävässä suhteessa keskenään. (Ks. esim. Westregård 2008; 2002; Hermerén 1996, 42 – 45; 1995, 75 – 77.)

Eduskunnan täysistunnossa esimerkiksi hallituspuolue SDP:n kansanedustajan Tuula Haataisen kannanotosta heijastuu, että tasapainoisen ratkaisun löytämisessä sosiaaliturvan väärinkäytön seurauksissa niin sosiaaliturvan asiakkaille kuin yhteiskunnalle on kyse paitsi juridiikasta myös poliittisesta ja moraalisesta pohdinnasta. Yhtäältä jokaisella on oikeus saada sosiaaliturvaa yhdenvertaisten periaatteiden mukaisesti ja ilman perustetonta leimautumista. Toisaalta yhteisiä verovaroja käytettäessä on asianmukaisin toimin varmistettava sosiaaliturvan saamisen oikeellisuudesta. Näin ollen poliittisten päätöksentekijöiden on löydettävä yksilöllisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden vastakkainasettelussa yksityiselle ja julkiselle edulle oikea painoarvo ja suhde toisiinsa.

”En puolustele sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Minusta jokaisen tulee saada sosiaaliturva ja oikeutensa samojen sääntöjen ja lähtökohtien perusteella, mutta tätäkään väärinkäytösuhkaa ei pitäisi käyttää suhteettoman suurena ja väärinkäytösuhalla ikään kuin leimata kaikkia sosiaaliturva-asiakkaita potentiaalisiksi rikollisiksi ... Voi tietysti olla myös, että tällä on ennalta ehkäisevä vaikutus siihen, että tietoja ei pimitettäisi.” (Tuula Haatainen /sd, PTK 91/2000 vp.)

Kuten Haataisen puheenvuorosta käy ilmi, asiakkaan oikeuksien ja yhteiskunnan oikeutettujen tarpeiden suhteuttaminen toisiinsa riippuu pitkälti kansanedustajan moraalisesta ja eettisestä näkökulmasta sekä siitä, minkälaisia vaikutuksia niin yksilöille kuin laajemmin yhteiskunnalle edustaja haluaa ratkaisulla olevan.

6.4.2. Asiakslähtöisyys vai järjestelmäkeskeisyys

Julkisen ja yksityisen edun välisen painotusongelman ratkaisusta heijastuu puolueiden erilainen näkemys siitä, mikä on julkisen vallan vastuun laajuus asiakkaan hyvinvoinnista ja mikä järjestelmän tehokkuudesta. Kun toimeentulotuen väärinkäyttöä tarkastellaan asiakkaan näkökulmasta, intressivertailussa painotetaan hyvinvointivaltion velvollisuutta taata yksityisen intressin värittämä sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada välttämätön toimeentulo ilman leimautumista ja perusteetonta yksityisyyden loukkaamista. Esimerkiksi hallituspuolue SDP:n kansanedustaja Marjatta Vehkaoja on eduskunnan täysistunnossa pitämässä puheenvuorossa korostanut, että ihmis- ja perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada julkiselta vallalta toimeentulotukea liittyy moniulotteisia ja tulkinnanvaraisia tiedollisen yksityisyyden kysymyksiä. Nämä eettisiä ja moraalisia ulottuvuuksia sisältävät kysymykset pitää Vehkaojan mukaan kyetä ratkaistaan ennen kuin toimeentulotukiasiakkaan pankkisalaisuuden loukkaamisen mahdollistava säännös voidaan hyväksyä.

”Pankkisalaisuudesta on puhuttu varsin paljon... haluaisin nyt toivoa, että arvioitaisiin tätä kysymystä nimenomaan toimeentulotuen myöntämisen kautta, johon yhteyteen sisäl-

tyy monia, sanotaanko, juridisia ja ihmisoikeudellisiakin kysymyksiä... kun toimeentulotuki ei ole henkilökohtainen etuus, vaan se arvioidaan siis perhekunnittain, kotitalouksittain, tavallaan tämän tietosuojan avautuminen ei koskekaan pelkästään anojahenkilöä, vaan silloin sen tietosuojan avaamisen vaatimus saattaa koskettaa hyvin laajaa piiriä henkilöitä.” (Marjatta Vehkaoja /sd, PTK 86/1999 vp.)

Hyvinvointivaltion rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana sosiaaliturvaetuuksien väärinkäyttöä ehkäistäessä tulee ilmi myös oppositiota edustaneiden keskustalaisten eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintöön jättämästä vastalauseesta. Keskusta ei voinut yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan sallia vain sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuuden murtaminen. Keskustan mukaan kyse oli niin perustavanlaatuisesta muutoksesta keskeisiin perusoikeuksiin, että murtaminen oli hyväksyttävissä vain kansalaisten yhdenvertaisuutta ja yksityisyyttä kunnioittavalla tavalla.

”Keskusta ei hyväksy pankkisalaisuuden murtamista esitetyssä muodossa. Vaikka asianomaiselle säännökselle ei perustuslain asettamia esteitä olekaan, on kysymys merkittävästä periaatteesta...Tietojen hankinnassa on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta...Kansalaisten yhdenvertaisuus ja yksityisyyden suoja on pystyttävä turvaamaan.” (Juha Rehula, PTK 91/2000 vp; Juha Rehulan, Inkeri Kerolan, Niilo Keräsen ja Jaana Ylä-Monososen vastalause, StVM 18/2000 vp, 28 - 29.)

Perustuslakivaliokunta painotti sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle antamissa lausunnoissaan (PeVL 7a/2000 vp; 7/2000 vp) asiakasnäkökulmaa hallituksen esitystä enemmän. Valiokunnan mukaan yksilönsuojan näkökulmasta uusien kontrollikeinojen säätäminen oli mahdollista vasta, kun lakiehdotusta oli muutettu sen vaatimalla tavalla. Valiokunnan katsoi, että hallituksen esittämässä sosiaaliturvan väärinkäyttökeinoja koskevissa säännöksissä painotettiin liikaa yleistä etua yksityisen edun kustannuksella. Valiokunta korosti, että sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksia rajoittavat keinot lisäsivät merkittävästi viranomaisten toimivaltaa erityisesti yksityiselämän suojan kannalta ilman, että rajoituksissa olisi huomioitu perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyvät vaatimukset. Valiokunnan mielestä sosiaaliviranomaisen tiedonsaantioikeuden sitominen vain tarpeellisuusvaatimukseen ilman merkittäviä asiallisia rajoituksia oli liian laaja ja väljä

perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan näkökulmasta. Sen vuoksi valiokunta vaati, että eritellään tarkasti, mitä ja ketä koskevia tietoja sosiaaliviranomaisen oikeus koskee ja että tiedonsaannin kynnyksiä korotetaan sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimukseen. Nämä muutokset valiokunnan mielestä takasivat yksityisen ja julkisen edun oikean tasapainon. Ne ottivat riittävällä tavalla huomioon sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan, sillä ne lisäsivät sosiaaliviranomaisen velvollisuutta perustella yksittäistapauksessa tietojensaantivaatimustaan.

Myös eduskunnan täysistunnossa oppositiopuolue Keskustan kansanedustaja Niilo Keränen katsoi hallituksen ehdottamaa viranomaiskontrollin lisäämistä asiakasnäkökulmasta. Keränen kyseenalaisti hallituksen toimet, koska hallitus toimi hyvinvointivaltiolla asetettujen tavoitteiden vastaisesti. Hyvinvointivaltion tuli pyrkiä toimeentulotukiasiakkaiden elinmahdollisuuksien tasa-arvoistamiseen ja tätä kautta sosiaalisen integraation ja yhteiskunnallisen koheesion vahvistamiseen. Keränen korosti, että hallituksen esittämällä tavalla toteutettava viranomaiskontrollin tiukentaminen päinvastoin erotteli ihmiset hyvä- ja vähäosaisiin, koska se kohdistui erityisesti hyvinvointivaltion palveluihin ja tukiin turvautumaan joutuviin vähäosaisiin ihmisiin. Tällä tavoin kontrolli leimasi vähäosaisia, mikä edisti yhteiskunnan eriarvoistumista. Viranomaiskontrollin vuoksi vähäosaisten yksityisyys oli tosiasiasa kapeampi kuin hyväosaisten ihmisten, mikä saattoi olennaisesti vaikeuttaa vähäosaisten arkielämän sujumista.

”Minusta voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko pankkitilitietojen avaaminen juuri köyhimpien ja heikommassa asemassa olevien ihmisten kohdalla perusteltua...on erittäin arveluttavaa, että tämän lainkohdan nojalla pankki saa tiedon siitä, että joku tietty henkilö on sosiaalitoimen asiakas. Saattaa olla, että kyseessä on hyvin tilapäinen toimeentulo-ongelma, joka selviää nopeasti. Asiakas maksaa saamansa toimeentulotuen takaisin ja muutaman kuukauden tai ehkä muutamien vuosien perästä menee pankkiinsa hakemaan mahdollisesti yritysrahoitusta, asuntoluottoa tai muuta vastaavaa. Pankin tiedossa oleva sosiaaliasiakkuus ei varmaankaan ole suositus luoton saantiin.” (Niilo Keränen /kesk, PTK 91/2000 vp.)

Myös hallituspuolue SDP:n kansanedustaja Esa Lahtela arvosteli eduskunnan täysistunnossa eduskunnalle annettua hallituksen esitystä, vaikka hänen edustamansa puolue oli hallituksen sisäisissä poliittisissa keskusteluissa hyväksynyt uudet aiempaa tiukemmat kontrollikeinot. Lahtela hyväksyi toimeentulotuen kontrolloinnin, mutta ehdotetut valvonnan tiukennukset eivät hänen mielestään tuoneet merkittävää uutta hyötyä olemassa olleeseen tilanteeseen verrattuna. Lahtela vetosi asiakasnäkökulmaan sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja yhteisön tarpeiden välisessä punninnassa. Hän painotti toimeentulotukityön onnistumisen kannalta olennaista luottamuksellisuutta ja syyttömyysolettamaa. Toimeentulotukihakijoiden itse antamiin tietoihin ja selvityksiin piti lähtökohtaisesti luottaa eikä heitä tullut automaattisesti epäillä väärinkäytöstä.

”Tänä päivänä on jo keinot olemassa, millä tavalla, jos epäillään ihmistä, jotta hän ottaa sosiaalitoimistosta laittomin perustein varoja, hänet saadaan kiinni. Minusta sen pitää mennä sieltä kautta. Pitää luottaa ihmisiin siinä vaiheessa, kun anotaan, eikä lähteä jo etukäteen tekemään semmoista, että kaikki voidaan penkoa auki sieltä.” (Esa Lahtela /sd, PTK 91/2000 vp.)

Myös toinen SDP:n kansanedustaja, Tuula Haatainen on korostanut asiakasnäkökulman mukaista menettelyä sosiaaliturvan väärinkäyttöä epäiltäessä. Lähtökohtaisesti toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus itse päättää omista henkilötiedoistaan. Koska sosiaaliviranomaisella on lain nojalla valta toimeentulotuesta päättäessään tarkastaa, täyttääkö asiakkaan toimeentulotuen tarve lainsäädännössä toimeentulotuen saamiselle asetetut edellytykset, asiakkaan yksityisyyden loukkaus pitää Haataisen mukaan jäädä mahdollisimman vähäiseksi. Jotta asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutuisi mahdollisimman hyvin väärinkäytöstä epäiltäessä, asiakasta on pyydetävä aina ensisijaisesti itse tuomaan pankkitiliote ja muut tarvittavat asiakirjat taloudellista tilastaan. Vasta jos tämä ei ole mahdollista, sosiaalityöntekijälle tulee Haataisen mielestä antaa oikeus hankkia väärinkäytön selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot. Perustellusta syystä tällöin voidaan myös murtaa asiakkaan pankkisalaisuus.

”Miten asiakas voi käyttäytyä tilanteessa, jos sosiaalityöntekijä epäilee, että on mahdollista, että hän pimittää tuloja. Ensimmäiseksi oletama on se, että asiakas tuo itse nämä

tiedot, Vain siinä äärimmäisessä tapauksessa, että hän ei itse suostu niitä tuomaan tai ei kykene tai ei ymmärrä, viimesijaisena keinona sosiaalityöntekijä voi tarkistaa tiedot.”

(Tuula Haatainen /sd, PTK 91/2000 vp.)

Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä voidaan tarkastella myös yhteiskunnan näkökulmasta, jolloin intressivertailussa korostetaan julkisen edun tärkeyttä. Eduskunnassa on korostettu, että vaikka suurin osa toimeentulotukiasiakkaista on rehellisiä, sosiaaliturvan väärinkäyttö on ongelma. Tietyissä mielessä jokainen väärinkäytös heikentää hyvinvointivaltion legitimitteettiä (Heikkilä & Leppänen 1999, 48), sillä sosiaaliturvan väärinkäyttö yhteiskunnallisena ilmiönä ei ole vain laillisuuskysymys. Kysymys on myös moraalista. Järjestelmän hyväksyttävyyttä edellyttää, että toimitaan sekä laillisesti että moraalisesti hyväksyttävällä tavalla. Esimerkiksi hallituspuolue SDP:n kansanedustaja Saara Karhu on käteiskaupan kuitintarjoamisvelvollisuutta koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä halunnut kyseenalaistaa virallisen yhteiskunnan ulkopuolella elävien yhteisten pelisääntöjen rikkojien moraalisen oikeuden yhteisistä verovaroista maksettavaan sosiaalietuuteen.

”Tilanne on aivan käsittämätön, että meillä on rikollisia, jotka jäävät yhteiskunnan ulkopuolelle, he eivät noudata yhteiskunnan sääntöjä...kuitenkin yhteiskunta maksaa heille näitä sosiaalietuuksia...Jos et halua kuulua yhteiskuntaan, noudattaa sääntöjä, niin miksi sitten käytät kaikki hyvät asiat yhteiskunnasta hyväksesi?” (Saara Karhu /sd, PTK 71/2013 vp.)

Myös oppositiopuolue Keskusta on painottanut, että sosiaaliturvan väärinkäytökset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, sillä ne rapauttavat koko sosiaaliturvajärjestelmän hyväksyttävyyttä. Tällöin sosiaaliturvan väärinkäytösten estäminen mielletään niin tärkeäksi yhteiskunnalliseksi intressiksi, että sen turvaamiseksi sosiaaliturvaetuksia saajien perusoikeuksien suoja voidaan rajoittaa, mutta vain laissa säädetyissä tilanteissa ja lainsäätäjän sallimin edellytyksin.

”Keskusta tukee kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään toimeentuloturvaan sekä muuhun sosiaaliturvaan liittyviä väärinkäytöksiä. Tämä on tärkeää jo pelkäs-

tään yleisen edun ja koko järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta... Rikolliseen toimintaan on voitava puuttua lainsäädännöllä, ja sen hengellä on luonnollisestikin oma ennalta ehkäisevä vaikutuksensa myös käytännön toimiin.” (Juha Rehula 91/2000 /kesk, PTK 91/2000 vp.)

Hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustaja Timo Ihamäki on hyväksynyt sosiaalihuollon asiakkaan pankkisalaisuuden avaamisen, koska Ihamäki on pitänyt sitä oikeutettuna yhteiskunnan kannalta katsottuna. Ihamäki on korostanut, että toimeentulotukiasiakkaan kontrollin tiukentaminen on hyväksyttävää, koska toimeentulotuki rahoitetaan verovaroilla. Kun yhteiskunnan varoja jaetaan vain osalle kansasta, on Ihamäen mukaan yhteiskunnan näkökulmasta tärkeää lainsäädännössä määritellyin keinoin ja rajoituksin varmistaa, että toimeentulotuen hakijalla on oikeus saada toimeentulotukea.

Esityksessä pankkisalaisuus avataan vain, kun viranomaisilla on perusteltu syy epäillä asiakkaan antamien tietojen todenperäisyyttä...Kyseinen toimenpide on hyväksyttävissä, koska avustusta yhteiskunnalta saavan on tarpeen saattaa vaitiolovelvollisen virkailijan tietoon aina myös perusteet. Rahalaitostietojen saamisen uhka onkin ennen kaikkea ennalta ehkäisevä toimi.” (Timo Ihamäki /kok, PTK 86/1999 vp.)

Myös toisen Kokoomuksen kansanedustajan, Ben Zyskoviczin näkemyksessä toimeentulotukiasiakkaan kontrollista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi välityy yhteiskunnan kokonaisetua vaaliva näkökulma. Zyskoviczin mukaan sen lisäksi että verottaja verotuksen toimittamista varten saa tarvittavat pankkitiedot, pitää lainsäädännön sallia myös sosiaaliviranomaisten päästä sosiaalihuollon asiakkaan pankkitilitietoihin käsiin, jos siihen oli perusteltu syy. Jotta yhteiskunnan kannalta merkittävä harmaan talouden ja talousrikollisuuden paljastaminen ei vaikeutuisi, oli Zyskoviczin mielestä hyväksyttävä avata sosiaalihuollon asiakkaan pankkisalaisuus, koska yksilöllisyyden suoja ei saanut perusteettomasti estää harmaan talouden torjuntaa.

”Tänä päivänä verottajan on huomattavasti helpompaa saada näitä tietoja kuin sosiaaliviranomaisten. Nykyinen verotusmenettelylaki mahdollistaa verottajalle pankkitilitietoihin pääsemisen hyvin matalan kynnyksen kautta ... jos verottaja katsoo tarvitsevansa

jonkun kansalaisen tilitietoja hänen verotuksensa toimittamista varten, verottajalla on siihen oikeus ... Oikeutta ei käytetä tietystikään rehellisten kansalaisten ja tavallisten ihmisten pankkitilitietojen aiheettomaan nuuskimiseen, vaan sitä käytetään juuri niin, että päästäisiin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjumaan. Jos tämä muuttuu vaikeammaksi, silloin tietysti vaikeutuu harmaan talouden torjunta.” (Ben Zyskowicz /kok, PTK 95/2000 vp.)

Vihreiden Osmo Soininvaara korosti peruspalveluministerinä ollessaan, että pankkialaisuutta käytettiin hyödyksi kaikenlaisien rikosten tekemisessä. Soininvaaran mukaan sosiaalihuollon asiakkaan pankkialaisuuden murtaminen oli kytkettävä yhteiskunnan laajempiin poliittisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin, sillä väärinkäytöksiä ilmeni myös muilla aloilla kuin sosiaalihuollossa.

”Kysymys pankkialaisuuksista on hyvin laajakantoinen ... on ollut tietysti vaikutusta myös talousrikollisuuteen ja huumorikollisuuteen ja kaikkeen muuhun rikollisuuteen... Voisimme arvioida nyt sitä, kuinka suuri oikeudenloukkaus pankkialaisuuden jonkin asteinen murtaminen olisi verrattuna siihen yhteiskunnan etuun, joka olisi saatavissa siitä, että väärin pelaaminen tulee erilaisissa paljon näitä sosiaalihuoltoasioita suuremmissa kysymyksissä helpommin esille, sillä ei kai pankkialaisuuden suojelemisessa viranomaisilta ole mitään intressiä sellaisilla henkilöillä, joilla ei ole mitään salattavaa.” (Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara /vihr, PTK 95/2000 vp.)

Soininvaara piti näin ollen kaikkien väärinkäytösten ehkäisemistä niin tärkeänä oikeushyvänä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta, että sen turvaamiseksi oli perusteltua arvioida myös lainkuuliaisen sosiaalihuollon asiakkaan pankkialaisuuden murtamista. Asiakkaan etu ei Soininvaaran mukaan vaarantuisi, jos asiakas oli toiminut lain vaatimalla tavalla.

Yhteenvetona viranomaisten tiedonsaantisäännöksiin sisältyvästä asiakas- ja järjestelmänäkökulman ristiriitaisuudesta voidaan todeta, että poliittisilla päätöksentekijöillä oli sosiaalihuollon asiakaslain valmistelussa sekä poliittisesti että moraalisesti erilainen nä-

kökulma yleisen ja yksityisen edun painoarvon merkityksestä. Poliitikkojen erilaiset moraaliset ja eettiset näkemykset tulivat esiin valtiopäivillä käydyssä keskustelussa siitä, miten suhteuttaa institutionalismin painottama tarve varmistaa lainsäädännöllä toimeentulokiasiakkaan riittävä oikeusturva viimesijaisen toimeentuloturvan toimintaperiaatteisiin jo 1800-luvulla kuuluneeseen vaatimukseen toimeentulotukiasiakkaan kontrolloinnista.

Hallitusvastuusta huolimatta useimmat eduskunnassa kantansa esittäneet vasemmiston kansanedustajat painottivat kannanotoissaan institutionalismia heijastavaa julkisen vallan keskeistä roolia huono-osaisten oikeuksien ja tasavertaisten lähtökohtien turvaamisessa. Heidän mukaansa pankkialaisuuden murtamisessa oli kyse yksilölle tärkeästä perus- ja ihmisoikeudesta. Väärinkäytösten torjumiseksi välttämättömät ja tehokkaat viranomaisten tiedonsaantisäännökset oli hyväksyttävissä, mutta sitä ennen kaikki perus- ja ihmisoikeuskysymykset oli ratkaistava institutionalismin sävyttämän yksiselitteisen lainsäädännön avulla. Olennaista oli turvata toimeentulotukiasiakkaan asema ja oikeudet täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä sosiaaliturvan väärinkäytöstilanteissa.

Hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien kannanotoissa painottui yhtäältä huono-osaisten taloudelliseen avustamiseen jo sotia edeltäneeseen aikaan kuulunut toimeentulotukijärjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä korostava näkökulma. Toimeentulotukiasiakkaan velvollisuus alistua kontrollitoimiin oli oikeutettua, koska järjestelmän legitimitettiin kannalta oli keskeistä varmistua verovarojen oikeasta käytöstä ja torjua rikollisuutta. Toisaalta painotettiin institutionalismia henkivää lainsäädännön olennaista roolia kontrollitoimien sisällön ja laajuuden määrittelijänä.

Oppositiossa istuneet Keskustan kansanedustajat tasapainoivat uusliberalististen ja institutionaalisten, järjestelmän tehokkuutta ja asiakkaan oikeuksia painottavien ajatusten välillä. Painotettiin, että yleinen etu ja järjestelmän hyväksyttävyys edellyttivät, että kaikki sosiaaliturvan väärinkäytökset oli tehokkaasti estettävä. Estäminen tuli kuitenkin tapahtua lainsäädännössä säänneltyjä keinoja käyttäen. Kaikkien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sekä perus- ja ihmisoikeudet oli turvattava.

6.5. Kontrollikeinojen hyväksyttävyyys

6.5.1. Väärinkäytön laajuus

Sosiaaliturvan väärinkäytön ongelmallisuuden pohdintaa vaikeuttaa se, että sosiaaliturvan väärinkäytön määritelmiä on monenlaisia. Väärinkäyttö on hyvin moniulotteinen ja tulkinnanvarainen käsite. Siksi on tärkeää määritellä väärinkäyttö ennen kuin sen suuruudesta ja yhteiskunnallisesta vahingollisuudesta aletaan keskustella. (Hellsten & Uusitalo 1999, 15; Renvall & Valtonen 1999, 137.) Koska sosiaaliturvan väärinkäytöllä tarkoitetaan eri yhteyksissä eri asioita, ovat poliittiset päätöksentekijät ymmärtäneet käsitteen sisällön ja rajat monella eri tavalla, kuten esimerkiksi SDP:tä edustaneen sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäreen puheenvuorosta käy ilmi.

”Sosiaaliturvan väärinkäytösasiaa voidaan tutkia laajana käsitteenä tai kapeana käsitteenä. Kelahan on lähtenyt siitä, että he ovat ilmoittaneet eteenpäin ja pyytäneet tutkimusta niistä tapauksista, jotka ovat täyttäneet petoksen määritelmän. Näistä ei kuitenkaan läheskään kaikista ole tullut takaisinperintäpäätöksiä, koska on näyttöongelmia. Nämä liittyvät hyvin paljon perhesuhde-käsitteeseen, asutaanko avoparina vai avioparina ja milloin avopari asuu erikseen.” (Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre /sd, PTK 110/1998 vp.)

Väärinkäytön ja sen ehkäisemiskeinojen hyväksyttävyyteen on poliitikoilla useita eri näkökulmia ja lähestymistapoja. Vasemmisto on niin oppositiossa kuin hallitusvastuussa ollessaan korostanut, että on mahdotonta luoda niin aukotonta järjestelmää, jolla pystytäisiin torjumaan kaikki väärinkäytökset ja epärehellisyydet. Väärinkäytöksiin syyllistyvien määrästä esitetyt arviot vaihtelevat tutkimuksesta toiseen. Joissakin tutkimuksissa toimeentulotuen väärinkäyttäjien osuus toimeentulotuen saajien kokonaismäärästä on suurempi kuin joissakin toisissa. (STM 1999:22, 8 – 29.) Vasemmisto on tyypillisesti kiinnittänyt huomiota lähinnä sellaisiin tutkimuksiin, joiden mukaan väärinkäyttöön syyllistyvät ihmiset muodostivat vain pienen osan toimeentulotukiasiakkaista. Koska toimeentulotuen väärinkäytökset edustavat joissakin arvioissa vain hyvin pientä osaa sosiaalietuuksien kokonaismäärästä, vasemmistossa on hallitusasemasta huolimatta vaadittu maltillisuutta väärinkäytöksiä koskevaan keskusteluun.

”Millään lainsäädännöllä emme koskaan saa tilannetta sellaiseksi, etteivätkö jotkut vilppiin syyllistyisi. Ne, jotka siihen syyllistyvät, myös keinoja keksivät. Mutta tässäkin on muistettava, että summat ovat kuitenkin aina varsin pieniä ja näillä mässäily ei auta asiaa yhtään eteenpäin.” (Tuula Haatainen /sd, PTK 91/2000 vp.)

Vaikka tutkijoiden keskuudessa ei siis ole yksimielisyyttä sosiaaliturvan väärinkäytön laajuudesta eikä siitä yhteiskunnalle aiheutuvista kustannuksista (STM 1999:22, 30), sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevassa keskustelussa käytetään kuitenkin usein rahasummia hyödyksi ratkaistaessa moraalista erimielisyyttä yksiselitteisestä objektiivisesta totuudesta. Vasemmisto on tavallisesti viitannut sellaisiin tutkimuksiin, joissa on verrattu sosiaaliturvan väärinkäytön rahamäärää sosiaaliturvan kokonaiskustannuksiin tai esimerkiksi harmaan talouden tai talousrikollisuuden kustannuksiin ja todettu, että sosiaaliturvan väärinkäytössä on kyse varsin pienestä summasta. (Renvall & Valtonen 1999, 136.) Koska sosiaaliturvan väärinkäytösten määrä oli mahdollista katsoa vähäiseksi suhteessa rikkaiden tekemistä talousrikoksista yhteiskunnalle koituviin kustannuksiin, pelkästään sosiaaliturvan väärinkäyttöihin keskittyminen leimasi vasemmiston mukaan suhteettoman voimakkaasti ja epäoikeudenmukaisesti vain köyhät ihmiset epärehellisiksi kansalaisiksi.

”Keskimäärin köyhemmät ihmiset ovat rehellisempiä ihmisiä... Sen takia minusta tässä lähdetään väärästä päästä. Minusta pitää lähteä rikkaiden päästä tutkimaan, mistä on kasattu rahat, joita ei työllä ole pystytty hankkimaan... Todennäköisesti siellä löytyy paljon enemmän ja isompia semmoisia summia, jotka on vilpillisin keinoin tai rajamailla olevin keinoin hankittu.” (Esa Lahtela/sd, PTK 91/2000 vp.)

Poliittiset päätöksentekijät käyttävät tyypillisesti rahaa ja siihen liittyviä määrittelyjä sosiaaliturvan väärinkäyttökeskustelussa havainnollistamaan väärinkäytön laajuutta ja ongelmallisuutta. Koska sosiaaliturvan väärinkäytöstä ei ole pystytty esittämään yksiselitteisiä rahasummia vaan luvut ovat olleet aina tulkinnanvaraisia, myös väärinkäyttökeskustelua leimaa tietty epämääräisyys (Renvall & Valtonen 1999, 136 – 137). Rahasummien epämääräisyydestä johtuen kansanedustajilla on erilaisia, joskus jopa vastakkaisia

näkemyksiä sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevista rahasummista ja niiden merkityksestä.

”Tämä 15 miljoonaa markkaa, joka viime vuosina on vuosittain todettu sosiaalietuuksien väärinkäyttöä, ei mielestäni ole eikä voi olla koko totuus...Uskon, että se on moninkertainen verrattuna tähän 15 miljoonaan. Vaikka se olisi kymmenkertainen tai kaksikymmenkertainen, joka tapauksessa sosiaalietuuksien väärinkäyttö on pieni osa koko harmaan talouden ongelmaa.” (Ben Zyskowicz /kok, PTK 110/1998 vp.)

Koska kiistatonta arviota sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevista rahasummista eivät tutkijat ole voineet esittää, ne tarjoavat tilaisuuden periaatteessa loputtomaan poliittiseen määrittelykiistaan (Renvall & Valtonen 1999, 136 – 137). Tällaista poliittista määrittelykiistaa sosiaaliturvan väärinkäytön laajuudesta käytiin oppositiota edustaneen Keskustan kansanedustajan Jorma Huuhtasen ja hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajan Ben Zyskowiczin välillä Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomusta koskeneen eduskuntakeskustelun yhteydessä.

”Minusta ed. Zyskowiczin suhtautuminen sosiaaliturvan asioihin on todella ilmeisesti puutteellisiin tietoihin perustuvaa...On väärin ryhtyä heittämään ikävää varjoa sosiaaliturvan ylle sillä tavoin, että epäilee virallisia tilastoja...On siis seurattava, mitä näille luvuille tapahtuu vuosien mittaan...väärinkäytöstapaukset ovat näiden tilastojen perusteella pienentyneet.” (Jorma Huuhtanen /kesk, PTK 27/1999 vp.)

”En epäile, etteivätkö Kelan tilastot siitä, kuinka paljon on jäänyt kiinni väärinkäytöksistä ja kuinka paljon siinä yhteydessä on markkamäärien osalta mennyt väärin taskuihin, etteivätkö ne tilastot sinänsä olisi oikeita. Kysehän on siitä, mikä on sen sosiaaliturvan väärinkäytön osuus, joka jää piileväksi...kyse on koko kentästä eikä pelkästään Kelan kautta maksettavista etuuksista.”(Ben Zyskowicz /kok, PTK 27/1999 vp.)

Oppositio puolue Keskustan kansanedustaja Mauri Pekkarinen keskittyi eduskunnan täysistunnossa Zyskowiczille pitämässään vastauspuheenvuorossa rahasummiin. Pekkarinen vertaili järjestelmän näkökulmasta erilaisten väärinkäyttömuotojen rahasummia toisiinsa.

”Minusta ed. Zyskowicz sanoi aivan oikein: Olennaista on se, mitä te olette sanonut julkisuudessa ja mitä teiltä on jäänyt sanomatta...Nyt te olette unohtanut nämä monet muut väärinkäytökset, joita on tapahtunut. Ette te ole kantanut samaan aikaan huolta siitä, että viime vuoden lopussa valtiolla oli verosaatavia 26 860 miljoonaa markkaa, 1 500 kertaa enemmän kuin tämä 15 miljoonaa, mikä on todettujen sosiaaliturvan väärinkäytösten mitta ja määrä.” (Mauri Pekkarinen /kesk, PTK 110/1998 vp.)

Kuten Pekkarisen puheenvuorosta voidaan havaita, sosiaalietuuksien riittämättömyydestä ja sosiaaliturvajärjestelmän toimimattomuudesta syntyvät ongelmat ihmisten arkielämälle jää helposti huomioimatta, kun väärinkäyttöä tarkastellaan puhtaasti julkisten tulojen ja menojen näkökulmasta, Aina tulisi kuitenkin muistaa, että sosiaalipolitiikassa on kyse paitsi taloudesta myös moraalista. (Renvall & Valtonen 1999, 137, 142; Lehtonen 1996, 10 – 11.) Jokaisella on yhtäläinen ja jakamaton ihmisarvo ja oikeus inhimilliseen elämään ilman syrjintää ja leimautumista. Tämän vuoksi hyvinvointivaltion tehtävänä on taata tietyt kansalaisuuteen kuuluvat sosiaaliset oikeudet ja sosiaalinen turvallisuus kollektiivisin keinoin kaikille.

6.5.2. Väärinkäytön merkittävyys

Sosiaaliturvan väärinkäytöllä on merkittävää vaikutusta niin sosiaalietuuksia nauttiville yksilöille kuin yhteiskunnalle. Tämän vuoksi kansanedustajien on tärkeää tietää ja ymmärtää, minkä tyyppisestä ja miten laajasta ja syvällisestä ilmiöstä sosiaaliturvan väärinkäytössä on kyse. Jotta edustajilla olisi sosiaaliturvan väärinkäytöstä riittävän tarkka kuva, päätöksenteoksen tueksi pitää saada tutkittua tietoa asiasta. Erityisesti hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustaja Ben Zyskowicz on puhunut voimakkaasti näyttöön perustuvan politiikan puolesta, kun valtiopäivillä on päätetty sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisykeinoista. Zyskowicz on epäillyt sosiaaliturvan väärinkäytösten määrästä esitettyjen arvioiden paikkansapitävyyttä, sillä hän on uskonut monien väärinkäytöksiensä jäävän piiloon. Hän onkin vaatinut, että sosiaaliturvan väärinkäytön laajuus ja ulottuvuudet pitää

tieteellisin menetelmin tutkia ja selvittää. Jos poliittisilla päätöksentekijöillä olisi käytösään tieteellisesti luotettavaa tietoa väärinkäytöstä, heillä olisi paremmat edellytykset määrittellä tehokkaat ja oikeasuhtaiset väärinkäytön torjuntakeinot.

”Se, mitä täsmällisesti olen esittänyt tutkittavaksi, on juuri se, että piilorikollisuuden tutkinnan keinoin, joita siis on olemassa ja joita tutkimuksia on tehty vuosikymmeniä Suomeksi, tutkittaisiin, miten laajasta ilmiöstä on kyse. Tällaisessa tutkimuksessa myös selviäisi, kun se hyvin tehtäisiin, mitkä ovat tyypillisimmät tapaukset. Itse uskon, että tyypillisin tapaus on se, että salataan tuloja, kun haetaan työttömyysturvaa, asumistukea jne., eli juuri pimeän työn problematiikka.” (Ben Zyskowitz /kok, PTK 110/1998 vp.) Ben Zyskowitz toisti käteiskaupan kuittipakkoa koskeneessa eduskuntakeskustelussa vuonna 2013 esityksensä sosiaaliturvan väärinkäytön laajuutta käsittelevän tutkimuksen tekemisestä (PTK 71/2013 vp).

Niin eduskunnassa kuin myös tutkijoiden piirissä on nähty, että sosiaaliturvan väärinkäytösten laajuuden selvittämisen sijasta pitäisi ymmärtää väärinkäytösten syitä. Kun tiedetään vilpilliseen toimintaan ryhtymisen syitä, on mahdollista löytää sekä yhteiskunnan kokonaisedun että yksittäisen asiakkaan kannalta toimivia, oikeudenmukaisia ja taloudellisesti rationaalisia toimintatapoja sosiaaliturvan väärinkäytösongelman ratkaisemiseksi. (Marsk 1998, 5.) Monet kansanedustajat, kuten esimerkiksi hallituspuolue Vihreiden Pekka Haavisto on käteiskaupan kuitintarjoamisvelvollisuutta koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä korostanut, että harmaan talouden ja siihen liittyvän rikollisuuden kasvun ja työnteon kannattamattomuuden välisten syy-seuraus-yhteyksien ymmärtäminen on otettava huomioon yksilön ja sosiaaliturvajärjestelmän välistä suhdetta arvioitaessa. Pelkääntään rangaistuksia ja kontrollia lisäämällä ei väärinkäytöksiä voida kokonaan poistaa. Usein sosiaaliturvan väärinkäyttö johtuu siitä, että yhteiskunnalliset rakenteet ja käytännöt tekevät työnteosta kannattamatonta. Työntekoon kannustava sosiaalinen turvaverkko vähentää haluja väärinkäyttää sosiaalisia etuuksia. Siksi sosiaaliturvajärjestelmää pitää Haaviston mukaan muuttaa niin, että se kannustaa ottamaan vastaan lyhytaikaistakin työtä.

”Harmaan talouden ja tämän pimeän työn tekemisen ja teettämisen yksi aspekti on se, miten vaikeaa tänä päivänä on ottaa tilapäisiä tai lyhytaikaisia töitä vastaan, jos on työtömyysturvan piirissä. Tämä on asia, johon hyvin moni sellainen, jolla on työhalua ja työkykyä tänä päivänä, puuttuu, että ei kannata tehdä, koska siitä seuraa sitten muiden etuuksien menettäminen,..Minusta olisi jopa tärkeämpää kuin se, mistä nyt puhutte, että saadaan rosvot kiinni, mikä on tietysti hyvin merkittävää, saada tämä järjestelmä toimimaan niin, että aina kannattaisi ottaa työtä vastaan, myös lyhytaikaisissa työsuhteissa työttömyyden tilanteessa.” (Pekka Haavisto /vihr, PTK 71/2013 vp.)

Vaikka hyvinvointivaltion ongelmia on sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevissa puheenvuoroissa kritisoitu, kansanedustajat niin oppositiossa kuin hallituksessa ovat pitäneet sitä säilyttämisen arvoisena. Kansanedustajat eivät ole halunneet purkaa hyvinvointivaltiota ja korvata sitä joillakin muilla ratkaisuilla. (Ervasti 2012, 247; 1998a, 297; 1998b, 85.) Sen sijaan he ovat pyrkineet ja vaatineet hyvinvointivaltion lainsäädännön kehittämistä ja parantamista niin, että sosiaaliturvajärjestelmä toimisi paitsi kannustavasti myös oikeudenmukaisesti ja täyttäisi sille sosiaalipolitiikan eettisistä ja humaaneista perusteluista kumpuavat arvot ja tavoitteet.

”Tämä (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus) sisältää analyysiä siitä, miten runsaat 50 miljardia markkaa käytetään, miten nämä etuudet ovat kehittyneet viime vuosien aikana. Kansanedustajille tämä on, ed. Zyskowitz, paikka arvioida tässä yhteydessä sitä, onko lainsäätäjät onnistuneet ne lait säätämään tavalla, joka johtaisi siihen, että perusturva on kattava, että hyvinvointiyhteiskunta näiltä osin on oikein järjestetty.” (Mauri Pekkarinen /kesk, PTK 27/1999 vp.)

Hyvinvointivaltion uudistamista koskevissa puheenvuoroissaan on myös hallituspuolue Vihreät korostanut muun muassa eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskeneessa välikysymyskeskustelussa, että sosiaalietuuksia hakevien valvonta on keskeinen kysymys hyvinvointivaltiota kehitettäessä. Valvontaa ei tule kuitenkaan ylikorostaa toimeentulotuen leimaavuudesta ja vaikeaselkoisuudesta aiheutuvien ongelmien kustannuksella.

”Vaikka eräät puolueet syyllistävät puheillaan työttömiä ja toimeentulotuen saajia, todellisuudessa sosiaaliturvan alikäyttö on suurempi ongelma kuin sen väärinkäyttö. Toimeentulotuen hakeminen koetaan byrokraattiseksi ja nöyryyttäväksi, ja siksi moni pienituloinen jättää sitä hakematta. Pidän vastuuttomana sitä, että poliitikot levittävät sosiaaliturvan käytöstä väärää ja harhaanjohtavaa tietoa.” (Outi Alanko-Kahiluoto /vihr, PTK 85/2014 vp.)

Vihreiden mielestä sosiaalinen oikeudemukaisuus edellyttää, että sosiaaliturvan väärinkäytön sijasta poliittiset päätöksentekijät paneutuvat sen alikäyttöön. Huolestuttavan usein poliittisissa puheenvuoroissa jää ottamatta huomioon, että toimeentulotukea eivät käytä kaikki siihen oikeutetut, koska ovat kokeneet tuen hakemisen liian negatiiviseksi ja leimaavaksi.

Yhteenvedona sosiaalihuollon asiakaslain säätämisvaiheessa esitetyistä sosiaalietuuksien väärinkäytön ja sen ehkäisemiskeinojen hyväksyttävyyttä koskevista kannanotoista voidaan todeta, että kansanedustajilla oli erilaisia käsityksiä sosiaaliturvan väärinkäytön laajuudesta ja yhteiskunnallisesta vahingollisuudesta. Erilaiset käsitykset vaikuttivat väärinkäytön torjuntakeinojen hyväksyttävyyttä koskevaan näkökulmaan.

Hallitusvastuusta huolimatta vasemmistossa ei juurikaan puolustettu uusia sosiaaliturvan väärinkäytön torjuntakeinoja, vaikka sekä Vasemmistoliitto että SDP olivat ne hallituksen sisäisten poliittisten keskustelujen tuloksena hyväksyneet. Monien eduskunnassa äänissä olleiden vasemmistopuolueiden kansanedustajien kannanottojen taustalla näkyi huoli, miten uudet toimeentulotuen väärinkäytön torjuntakeinot vaikeuttivat tai jopa vaaransivat hyvinvointivaltion tehtävän parantaa huono-osaisten kansalaisten heikkoa, epäoikeudenmukaista ja epäyhdenvertaista asemaa. Varsinkin sosiaali- ja terveystieteiden jäsenenä toimineet vasemmiston edustajat eivät pitäneet toimeentulotuen väärinkäytön laajuutta ja merkittävyyttä niin suurena uhkana koko sosiaaliturvajärjestelmän legitimitetille, että toimeentulotukiasiakkaan lakiin perustuvaa oikeutta saada välttämätön toimeentulo voitiin ilman yksiselitteisiä lainsäännöksiä asettaa kyseenalaiseksi. Asian ongelmallisuutta korosti se, että arviot väärinkäytön laajuudesta vaihtelivat tutkimuksesta

toiseen. Joissakin tutkimuksissa toimeentulotuen väärinkäytön osuus toimeentulotuen kokonaisuudesta oli suurempi kuin joissakin toisissa. (STM 1999:22, 8 – 29.) Vasemmisto viittasi kuitenkin lähinnä sellaisiin selvityksiin, joiden mukaan sosiaaliturvan väärinkäytökset eivät olleet erityisen laajoja eivätkä rahamäärät merkittäviä ainakaan, jos niitä verrattiin harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Vasemmisto ei pitänyt toimeentulotuen väärinkäyttöä erityisen merkittävänä ongelmana. Siksi vasemmiston mukaan ei ollut hyväksyttävää säätää uusia asiakkaita leimaavia ja yhteiskunnan eriarvoistumista edistäviä kontrollitoimia.

Oppositiopuolue Keskustan kannanotot heijastivat pitkälti institutionalismin mukaisia näkökulmia huono-osaisten aseman ja oikeuksien turvaamisesta. Niissä oli uusliberalismin vivahte, sillä Keskustan kansanedustajat myönsivät sosiaaliturvan väärinkäytön olevan vakava moraalinen ongelma, johon piti puuttua tiukkojen kontrollitoimien avulla. Keskustassa pidettiin kuitenkin institutionaalista ajattelusta vaikutteita saaneella tavalla suurena ongelmana myös sosiaaliturvajärjestelmässä olevia puutteita ja aukkoja, joiden vuoksi kansalainen saattoi jäädä ilman sosiaalietuutta, johon hänellä olisi tosiasiallisesti lain mukaan oikeus. Tämän vuoksi lainsäädäntöä piti muuttaa siten, että sosiaaliturvajärjestelmä oli paitsi kattava, asiakaslähtöinen ja kohtuullisen toimeentulon turvaava myös määritteli sosiaaliturvan saajan oikeusturvan takaavalla tavalla riittävät työkannustimet sekä tehokkaat ja täsmälliset sosiaaliturvan väärinkäytön torjuntatoimet.

Hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien näkemykset pohjautuivat institutionalismin siinä mielessä, että Kokoomukselle oli tärkeää sosiaaliturvan väärinkäytösten torjuntakeinojen yksiselitteinen sääntely lainsäädäntöteitse. Kannanotoissa esiintyi kuitenkin myös jo 1800-luvun vaivashoidon kaudesta lähtien sosiaalihuollon toimintaperiaatteisiin kuuluneita yksilön kontrollointiin oikeuttavia ajatuksia. Kokoomus korosti, että toimeentulotukeen olivat oikeutettuja vain todella tukea tarvitsevat, eivät laiskat työnvieroksijat. Järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta oli välttämätöntä kaiken tyyppisten ja suuruisten väärinkäytösten estäminen ja paljastaminen. Koska ei oltu tehty tieteellistä tutkimusta sosiaaliturvan väärinkäytön laajuudesta, epäiltiin, että paljon väärinkäytöksiä tosiasiallisesti jäi piiloon. Tämän vuoksi oli tärkeää, että sosiaaliturvan väärinkäytön laajuus

ja ulottuvuudet tutkittiin ja selvitettiin tieteellisin menetelmin luotettavasti ja perusteellisesti. Jos poliittisilla päätöksentekijöillä olisi käytössään tieteellisesti luotettavaa tietoa väärinkäytöstä, heillä olisi paremmat edellytykset määritellä tehokkaat ja oikeasuhtaiset väärinkäytön torjuntakeinot.

7. TOIMEENTULOTUKILAKI

Toimeentulotuen asiakaslähtöisen ja yhteiskunnallisen tehtävän välinen ristiriitaisuus ja jännitteisyys ovat vahvistuneet 1990-luvulla alkaneella sosiaaliturvajärjestelmän uudelleenarvioinnin kaudella. Toimeentulotuella pitäisi pystyä turvaamaan paitsi välttämätön toimeentulo myös edistää itsenäisyyttä ja omatoimisuutta. Vaikka kaikki puolueet painottavat työllistymisen edistämistä sosiaalipolitiikan tavoitteena, niillä on erilaiset painotukset yksilön ja yhteiskunnan välisestä vastuunjaosta. Sosiaalipoliittisissa kannanotoissa painottuvat joko humaani näkökulma yksilön oikeuksien, auttamisen ja hyvinvoinnin turvaamisesta tai järjestelmäkeskeinen näkökulma kontrollista, vastuuttamisesta ja kannustavuudesta. Se miten määritellään tasapaino sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja järjestelmän tehokkuuden välillä, heijastuu myös niihin keinoihin, joilla puolueen mukaan toimeentulotukiasiakkaita pitäisi pyrkiä kannustamaan siirtymään toimeentulotuelta avoimille työmarkkoille.

7.1. Toimeentulotukiasiakkuus muutoksessa

7.1.1. Toimeentulotukiasiakkaan aseman selkeyttäminen

Säännökset toimeentulotuesta olivat vuoden 1998 helmikuun loppuun saakka sosiaalihuoltolaissa ja –asetuksessa sekä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä. 1.3.1998 tuli voimaan laki toimeentulotuesta. Erillinen laki korosti toimeentulotukea perustuslain 19.1 §:ssä subjektiivisena oikeutena turvatuna oikeutena välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (Kuivalainen ym. 2005, 85.) Pyrkimyksenä oli parantaa toimeentulotukiasiakkaan heikkoa asemaa ja edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Tämän vuoksi sosiaalipolitiikassa toimeentulotukiasiakkaan asema oli turvattava täsmällisinä, laissa määriteltyinä oikeuksina ja velvollisuuksina, eikä sosiaaliviranomaisen tarveharkintaan perustuvana toimintana (Rothstein 2010, 226; Esping-Andersen & Korpi 1986, 42).

Kansanedustajat yli puoluerajojen korostivat muutoksen merkittävyyttä. Niin hallituskuin oppositiopuolueissa oltiin tyytyväisiä siihen, että kun aiemmin toimeentulotuesta ja sitä edeltäneistä huoltoavusta ja köyhäinhoidon kotiavustuksesta oli säädetty osana

yleistä huoltolainsäädäntöä, nyt erillinen laki määritteli ensimmäistä kertaa asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia ja sääteli myös sosiaalihuollon työntekijöiden toimintaa aikaisempaa tarkemmin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta piti toimeentulotukilain säätämistä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin toteutuisi valiokunnan mukaan perusoikeuksien kannalta keskeinen tavoite säätää toimeentulotuesta lain tasolla. Laki myös loi pohjan ja edellytykset järjestelmän ja sosiaalitoiminnan kokonaisvaltaiselle kehittämiselle. (StVM 33/1997 vp.)

Myös eduskunnan täysistunnossa viitattiin sekä hallituspuolueiden että opposition kansanedustajien taholta tarpeeseen säätää toimeentulotukea koskevista keskeisistä kysymyksistä laintasoisesti. Esimerkiksi hallituspuolueen kansanedustaja, RKP:n Pehr Lövpainotti hallituksen esityksen täyttävän perustuslain vaatimukset. Perussäännökset olivat lain tasoisia mutta yksityiskohdat muutettavissa. (PTK 139/1997 vp.) Oppositioapuolueen kansanedustaja, Keskustan Maria Kaisa Aula puolestaan perusteli laintasaisen sääntelyn tärkeyttä perustuslain 6 §:ssä säädetyllä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisella, sillä varsinkin opiskelijoiden osalta eri kunnissa vallinneet erilaiset toimeentulotukikäytännöt saattoivat vaarantaa yhdenvertaisuuden lain edessä (PTK 164/1997 vp).

Toimeentulotukiasiakkaan aseman ja oikeuksien määrittely laintasoisesti sisälsi myönteisten seikkojen myös heikennyksiä. Varsinkin vasemmiston taholta esitettiin kritiikkiä ja vastalauseita, vaikka sekä SDP että Vasemmistoliitto olivat hallituksen sisäisissä neuvotteluissa hyväksyneet toimeentulotukilakia koskeneen hallituksen esityksen sisältämät heikennykset osana toimeentulotuen kokonaisuudistusta. Esimerkiksi SDP:n kansanedustaja Marjaana Koskinen arvosteli sitä, että toimeentulotukilain säätämisessä hallituksella näytti tavoitteena olleen sosiaalietuuksien saajien aseman parantamisen sijasta toimeentulotukiasiakkaiden tilanteen heikentäminen.

”Eihän tässä lähtökohtana ole se, että haluttaisiin muita etuuksia nostamalla saada toimeentulotukiasiakkaat pois luukulta, vaan lähtökohtana on se, että toimeentulotukea leikataan...Ilmeisesti ideologiana on myös se, että pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntaa ei enää kannateta, halutaan järjestelmä, joka on tarkoin kohdentuva, harkinnanvarainen.

Ei ole enää universaali järjestelmä, että meillä olisi pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta, joka huolehtii kaikkein heikko-osaisimmista ... on vain se outo piirre, että myös vasemmistopuolueet ajavat toimeentulotuen heikennystä.” (Marjaana Koskinen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Koskinen ei voinut hyväksyä sitä, että toimeentulotukilain sisältämien leikkausten ja heikennysten myötä hyvinvointivaltion sosiaalinen perusta oli muuttumassa. Toimeentulotukilain myötä Suomi oli siirtymässä institutionalismin korostamasta universalismista kohti uusliberalismin tavoittelemaa selektiivistä järjestelmää. Hän oudoksui sitä, ettei edes vasemmisto pyrkinyt huolehtimaan kaikkein huono-osaisimmista kansalaisista sosiaaliturvaa parantamalla vaan halusi luoda tarveharkintaisen järjestelmän.

7.1.2. Huoli yhteiskunnan eriarvoistumisesta

Toimeentulotukilaki oli poliittisesti kiistanalainen lakiesitys eduskunnassa. Toimeentulotukea koskevien olennaisten kysymysten säätämistä laintasoisesti kiiteltiin laajasti, muuten lakiesitystä koskevat puheenvuorot eduskunnassa olivat sangen kriittisiä tai ainakin epäileviä. Tämä johtui ennen kaikkea siitä, että tuen tasoa ja kannustimia muutettiin tuensaajan asemaa ja oikeuksia heikentävällä tavalla. (Kuivalainen ym. 2005, 85.) Paitsi oppositio myös hallitusta edustanut vasemmisto esitti huolensa siitä, että toimeentulotukeen ehdotetut heikennykset lisäsivät yhteiskunnan eriarvoistumista. Esimerkiksi SDP:n kansanedustajan Raimo Holopaisen kriittinen puheenvuoro ilmensi huolta yhteiskunnan polarisoitumiskehityksestä. Sosiaaliturvan aikaisemmat leikkaukset olivat kohdistuneet erityisen voimakkaasti haavoittuvassa asemassa oleviin. Holopainen korosti perinteisesti SDP:ssä tärkeänä pidettyä sosiaalipolitiikan eettisiin ja humaaneihin lähtökohtiin pohjautuvaa huono-osaisten aseman turvaamista. Holopainen ei voinut hyväksyä ehdotettuja toimeentulotukilain sisältämiä pienituloisimpien etuuksien heikennyksiä, vaikka ne olivat osa hallitusyhteistyön edellyttämää poliittista kompromissia. Holopainen ei halunnut sitoutua saavutettuun kompromissiin, sillä heikennykset rikkoivat hänen mielestään hallitusohjelmaa. Ohjelmassa hallitus oli sitoutunut siihen, ettei kaikkein heikompiensaisten turvaa heikennetä.

”Olemme eläneet vaikeita vuosia ja sen ovat erityisesti saaneet kokea pienituloiset ihmiset. Monet toimeentulon heikennykset ovat tarkoittaneet sitä, että sosiaaliturvan leikkaukset ovat kohdistuneet ihmisiin, joilla muutenkin jo toimeentulo on ollut huonoa... täällä on puhuttu hallitusohjelmasta eräissä puheenvuoroissa ja todettu, että hallitusohjelma sisältää lausekkeen "ei heikennetä kaikkein heikko-osaisimpien turvaa"... Nämä toimenpiteet, joita nyt olemme tekemässä, ovat varmasti ristiriidassa hallitusohjelman kanssa...asiat ovat köyhien ihmisten kohdalla niin suuren luokan asioita, etten voi olla kyseisiä toimeentulon heikennyksiä hyväksymässä.” (Raimo Holopainen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Myös toinen hallitusta edustanut vasemmistopuolueen kansanedustaja, Vasemmistoliiton Jaakko Laakso oli eduskunnan täysistunnossa huolissaan kansalaisten keskinäisestä eriarvoistumisesta ja huono-osaisuuden syventymisestä. Laakso kritisoi yhteiskunnallista ja poliittista keskusteluilmapiiriä hallinnutta uusliberalistishenkistä sosiaaliturvan leikkauksen diskurssia. Hän painotti puheenvuorossaan, että hallituksen ehdottamat toimeentuloturvan leikkaukset tarkoittivat toteutuessaan sitä, että tulo- ja hyvinvointierot kasvavat ja jo ennestään heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien ihmisten edut ja palvelut heikkevät. Yhteiskunnallisten ryhmien välinen sosiaalinen etäisyys kasvaa, kun huono-osaisien elämä on entistä kauempana muiden väestöryhmien elämästä.

”Ne pitkäaikaistyöttömät, jotka joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen...menettävät, mikäli tämä lakiesitys tulee muuttamattomana hyväksytyksi, huonoimmassa tapauksissa huomattavan osan nykyisestä toimeentulostaan...esitetyt huononnuokset kohdistuvat kaikkein huono-osaisimpiin, niihin jotka ovat pitkäaikaistyttömiä, niihin jotka ovat sairaita ja niihin joilla on sosiaalisia ongelmia. Eli esitetyt leikkaukset kohdistuvat sellaisiin huono-osaisiin, joilla on toimeentulovaikeuksia... välimatka työttömien ja työssä käyvän väestön välillä muodostuu tulevaisuudessa entistä suuremmaksi.” (Jaakko Laakso/vas PTK 164/1997 vp.)

Oppositio esitti varsin yksituumaisesti voimakasta kritiikkiä yhteiskunnan eriarvoistumisesta ja epäoikeudenmukaisuutta edistävää toimeentulotuen leikkaamista kohtaan erityi-

sesti siltä osin, kun leikkaus kohdistui haavoittuvimmassa asemassa oleviin köyhiin lapsiperheisiin. Oppositio muistutti, että lasten hyvinvointi oli jo heikentynyt aikaisemmin tehtyjen muiden sosiaalietuuksien leikkausten myötä. Kun myös toimeentulotukea aiottiin leikata, kaikkein köyhimpien lapsiperheiden asema muuttuisi entistä tukalammaksi, mitä ei opposition mukaan voinut pitää oikeudenmukaisena. Se vain vahvistaisi yhteiskunnan eriarvoistumiskehitystä.

”Tämä nyt ei ole tosiaankaan ensimmäinen suurempi järkytys, mitä köyhille on tehty. Itseäni järkytti viime vuonna työmarkkinatuen lapsikorotusten leikkaus, 60 prosenttia vietiin pienistä lapsikorotuksista, jotenka yhdelle lapselle jäi 9,60 markkaa päivää kohti, kun 60 prosenttia oli leikattu, kaikkein pienin etuus siis, mitä voi saada. Se tuntuu kyllä kummalta, miten lapsiperheet voivat olla tämän hallituksen tulilinjalla jatkuvasti ja tässä juuri monilapsiset perheet monen esimerkin kautta.” (Liisa Hyssälä/kesk, PTK 164/1997 vp.)

Vaikka hallituspuolue Kokoomus hyväksyi lähtökohtaisesti toimeentulotukeen tehtävät heikennykset, muiden puolueiden tavoin Kokoomuksen edustajien keskuudessa esiintyi huolta toimeentulotuen leikkausten vaikutuksesta monilapsisten perheiden jokapäiväiseen selviytymiseen.

”Monet näistä toimenpiteistä ovat hyviä, mutta negatiiviset toimenpiteetkin kohdistuvat vanhempiin. Mutta monilapsisissa perheissä tämä on todella aika kova paikka, kun miettään, mitä sinne viivan alle jää. Silloin olen todella huolissani siitä, miten näitten lasten käy.” (Ville Itälä /kok, PTK 164/1997 vp.)

Koska toimeentulotukeen tehdyt muutokset heikensivät kaikkein voimakkaimmin monilapsisten perheiden taloudellista asemaa, opposition lisäksi myös kaikkien hallituspuolueiden piirissä kannettiin huolta lapsiperheiden selviytymisestä. Tämän vuoksi eduskunnan täysistunto hyväksyi sosiaali- ja terveystoimikunnan kannanoton, jossa haluttiin hallituksen kiinnittävän huomion toimeentulotukeen tehtyjen muutosten vaikutuksiin lapsi-

perheiden ja lasten tukemisen politiikkaan sekä lasten hyvinvoinnin edistämiseen ja vaa-
dittiin mahdollisesti esiintulevien kohtuuttomuuksien aikailematonta korjaamista
(EV233/1997 vp; StVM 33/1997 vp).

Eduskunta ilmaisi kannanotollaan huolensa siitä, että toimeentulotukeen tehdyt heiken-
nykset lisäävät riskiä lapsiköyhyyden lisääntymisestä. Hallituksen tuli huolehtia, että tu-
lonsiirtojärjestelmä ja sosiaalipalvelut estävät tehokkaasti lasten eriarvoistumista.

Yhteenvetona eduskunnan toimeentulotukiasiakkaan asemaa koskevista kannanotoista
voidaan todeta, että kannanotot edustivat siinä suhteessa institutionalismia, että niin hal-
litus- kuin oppositiopuolueissa pidettiin tärkeänä, että aikaisemmin hajallaan olleet toi-
meentulotukea koskevat peruskysymykset säädettiin ensimmäisen kerran lain tasolla.
Laintasoisuudella voitiin taata, että perustuslain 19.1 §:ssä turvattu kansalaisten subjek-
tiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu yhdenvertaisesti
koko maassa.

Vaikka toimeentulotukea koskevien olennaisten kysymysten säätämistä laintasoisesti pi-
dettiin eduskunnassa tarpeellisena ja onnistuneena, muuten lakiesityksestä käyty keskus-
telu oli varsin kriittistä tai ainakin epäileväistä. Tämä johtui ennen kaikkea siitä, että toi-
meentulotukilaki sisälsi uusliberalismin hengessä tehtyjä toimeentulotuen heikennyksiä
ja saantiehtojen kiristyksiä. Vaikka leikkauksista oli hallituksen sisäisissä poliittisissa
keskusteluissa päästy yksimielisyyteen, opposition lisäksi moni hallitusta edustanut va-
semmistopuolueiden kansanedustaja kuitenkin eduskunnan täysistunnossa arvosteli hal-
lituksen päätöksiä. Hallituksessa hyväksytyistä linjauksista huolimatta osa vasemmistosta
korosti puheenvuoroissaan vasemmiston perinteisiä arvoja solidaarisuudesta, tasa-arvosta
ja heikompiosaisen väestönosan puolustamisesta. Vasemmistosta esitettiin epäilyjä, oliko
Suomi enää toimeentulotukeen tehtyjen heikennysten jälkeen universaaliin sosiaaliturva-
järjestelmään pohjautuva pohjoismainen hyvinvointivaltio, joka institutionalismia henki-
vän moraalin mukaisesti huolehti kaikista kansalaisistaan. Hallituspuolueiden kansan-
edustajan hallitusta kritisoiva puhe heijasti luultavasti niitä Pentti Alasuutarin (2004, 5)
mainitsemia hallituspuolueiden sisäisen poliittisen keskustelun tuloksena syntyneen po-
liittisen kompromissin piiloon jääviä motiiveja, joita ei syystä tai toisesta voitu tai haluttu

avoimesti kertoa. Vaikka kompromissi voi sisältää puolueen perinteisen perusideologian vastaisia asioita, se saattoi olla välttämätön hallitustyöskentelyn jatkumisen kannalta. Edustajan voi myös ottaa huomioon, että esittäessään näkemyksensä julkisena keskusteluareenana toimivassa eduskunnan täysistunnossa näkemys tuli mahdollisesti myös laajemman yleisön tietoisuuteen. Universaaliyleisö tai ainakin edustajan (potentiaalinen) äänestäjä- ja kannattajakunta saattoi suhtautua tehtyyn kompromissiin kielteisesti tai ainakin kriittisesti.

Hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien näkemyksissä oli vaikutteita uusliberalistishenkisestä selektiivisestä, yksilökeskeistä näkökulmaa painottamasta sosiaalipolitiikasta. Kokoomuksen mukaan kansantalouden kilpailukyvyn ja julkisen talouden tasapainon sekä taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden vahvistaminen edellyttivät, että tiukan taloudenpidon vaatimat julkisen sektorin säästöt kohdistuivat kaikkiin julkisiin menoihin, myös toimeentulotukeen. Tämän vuoksi Kokoomuksen kansanedustajat toivat julki huolensa toimeentulotukeen tehtyjen leikkausten ja velvoittavuutta lisäävien etuuden saamisperiaatteiden muutosten vaikutuksista lähinnä siltä osin, kuin ne kohdistuivat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin. Institutionaalista ajattelua kannanotot edustivat siinä mielessä, että toimeentulotuen saannin ehdot tuli määritellä olennaisilta osiltaan lainsäädännössä.

Oppositiossa istuneiden Keskustan kansanedustajat korostivat yhtäältä institutionalistisen ajattelutavan mukaista jokaisen laissa määriteltyä yhdenvertaista oikeutta saada tarvittaessa yhteiskunnalta kohtuullinen toimeentulo. Toisaalta Keskustan mukaan taloudellisen kilpailukyvyn edistäminen vaati vastuullisen sosiaalipolitiikan harjoittamista. Julkisten menojen hillitsemiseksi toimeentulotuen tasoa ja kattavuutta oli tarkasteltava kriittisesti. Koska toimeentulotukea katsottiin välttämättömäksi vallitsevissa heikoissa taloudellisissa olosuhteissa uudistaa, uusliberalismista vaikutteita saaneita toimeentulotukeen tehtyjä leikkauksia ja velvoittavuutta lisääviä etuuden saamisperiaatteiden muutoksia kritisoitiin erityisesti siltä osin, kun ne kohdistuivat lapsiperheisiin. Muihin sosiaalietuuksiin tehtyjen heikennysten kanssa toimeentulotuen heikennykset saattoivat varsinkin monilapset perheet taloudellisesti kestävämpään tilanteeseen.

7.2. Toimeentulokiasiakkaan velvollisuuksien ja oikeuksien uusi tasapaino

7.2.1. Toimeentulotuki aktiivoinnin välineenä

Toimeentulokiasiakkaan asema on ollut muutoksessa erityisesti sen vuoksi, että pohjoismaisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa on 1990-luvulta lähtien alettu painottaa aikaisempaa enemmän yhteiskunnallisten oikeuksien ohella ihmisten velvollisuutta ottaa vastuu itsestään, osallistua yhteisen hyvän tuottamiseen ja olla aktiivinen työmarkkinoilla. Keskustelun myötä on ryhdytty määrittämään yhteiskunnan ja yksilön vastuun alueita uudelleen. (Kananen 2012, 570 – 572; Raunio 2009, 210; Björklund 2008b, 279 - 281.) Sosiaalipoliitikassa olennaiseksi on muodostunut yksilöiden ja yhteiskunnan välisen vastavuoroisuuden korostaminen. Yksilöiden ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien välille on haluttu saada aikaisempaa parempi tasapaino. (Vartiainen 2013b, 74; Soininvaara & Vartiainen 2013, 35.) Tasapainoa on etsitty uusliberalismista vaikutteita saaneella tavalla yksilön omavastuisuuden, kannustamisen ja aktivoimisen korostamisesta. Erityisesti tavoitteena on ollut edistää huono-osaisten työhön kannustamista ja riippumattomuutta julkisen vallan myöntämästä passivoivasta sosiaaliturvasta (Saari & Behm 2017, 117 – 118; Kortteinen & Elovainio 2006, 329 – 331).

Omalla työllään toimeen tulemiseen pyrkiminen ei ole suomalaisessa sosiaalipoliitikassa uusi asia. Huono-osaisten taloudellisen avustamisen periaatteisiin on koko sen 1800-luvulle ulottuvan historian ajan kuulunut, että viimesijaisella turvalla on tarkoitus auttaa vain todella apua tarvitsevia. Wim Van Oorschotia (2006, 23; 2000, 35) mukailleen sitä ei ansaitse ne kunnianttomat köyhät, jotka eivät edes pyri hankkimaan itse toimeentuloaan, vaan omavalintaisen laiskuuden vuoksi jättäytyvät julkisen vallan maksaman tuen varaan. Jakolinja ansaitsevien ja ei-ansaitsevien välillä heijastuu myös hallituspuolueen kansanedustajan SDP:n Tarja Filatovin toimeentulotukilain säätämistä koskenneessa puheenvuorossa, kun hän puolusti toimeentulotukeen tehtyjä kiristyksiä eduskunnan täysistunnossa. Filatov korosti, että sosiaali- ja terveysturvallisuudessa tavoitteena oli ollut löytää poliittinen kompromissi toimeentulotuen uudistamisesta siten, että yhtäältä varmistettaisiin työhön kykenemättömien tuen saanti. Toisaalta pyrkimyksenä oli ollut luoda sellaiset

kontrollikeinot, että työkykyiset eivät tarpeettomasti voisi elää muiden rahoittaman sosiaaliturvan varassa.

”Valiokunta on tosissaan etsinyt turvalausekkeita, yhteistyömuotoja ja erilaisia kontrollimenetelmiä, joilla voidaan erottaa avun tarvitsija ”laiskureista” ... Nämä ehdot ovat mielestäni tärkeitä, koska sivistysvaltion tulee huolehtia kaikkein heikoimmista ihmisistään, vaikka he eivät pystyisi työelämäänsä osallistumaan.” (Tarja Filatov /sd, PTK 164/1997 vp.)

Jotta huono-osaisista tulisi aktiivisia toimijoita niin omassa elämässään kuin yhteiskunnassakin, heidän osallisuuttaan, kykyjään, tietojaan ja taitojaan on haluttu vahvistaa toteuttamalla aktiivista sosiaalipolitiikkaa. Aktiivisen sosiaalipolitiikan lähtökohtana on ajatus oikeuksien ja velvollisuuksien välisestä tasapainosta yhteiskunnassa. Työhön osallistumisen turvaamisen vastikkeena yhteiskunnalla on oikeus vaatia jokaista huolehtimaan omasta ja läheistensä toimeentulosta. (Kangas 2013b, 149; STM 1999:20, 17.) Eduskunnassa on hallituksen ohella myös opposition taholta korostettu, että toimeentulotuen saamisen on perustuttava sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuteen. Oma vastuu ja solidaarisuus pitää saada parempaan tasapainoon.

”Tarvitsemme päätöksiä, jotka ovat oikeudenmukaisia, kannustavia ja käytännössä toimivia. Keskusta sitoutuu etsimään ratkaisuja ihmisten toimeentulon ja osallisuuden parantamiseksi. Annamme huolenpitolupauksen siitä, että kaikista pidetään aina huolta.” (Anu Vehviläinen /kesk, PTK 85/2014 vp.)

Edukunnassa esitettävät puheenvuorot osoittavat toimeentulotukea koskevissa selvityksissä esiin nousseen asian. Toimeentulotuen kannustavuuspyrkimysten ja kohtuullisen toimeentulon turvaamisen välinen tasapaino on herkkä ja moniulotteinen. (Parpo 2004; Arajärvi 1997b.) Tasapainon määrittämisessä heijastuu kulloinkin yhteiskunnassa vallitseva poliittis-ideologinen ilmapiiri. Keskustelussa voidaan Raija Julkusen (1998, 180) kuvailemalla tavalla olla huolissaan joko humanilla tavalla syrjäytymisestä ja ihmisarvon menetyksestä tai taloudellista tehokkuutta korostavalla tavalla tukiriippuvuudesta ja

elämisestä muiden rahoittaman sosiaaliturvan varassa. Esimerkiksi oppositiopuolue Kes-
kustan kansanedustajan Tuomo Puumalan puheenvuorossa heijastuu kritiikki poliittisen
keskustelun taloudellista näkökulmaa korostavaa painopistettä kohtaan. Sosiaalipolitiik-
kaa tarkastellaan liiaksi uusliberalismille tyypilliseen taloustieteen ihmiskäsitykseen pe-
rustuen. Puumala korostaa, että keskustelussa pitää huomioida enemmän toimeentulotuki
institutionalismia heijastavana inhimilliset ja eettiset näköhdät huomioon ottavana, vii-
mesijaisena turvaverkkona ja toimeentulotuen saajan oikeuksia suojaavana kysymyksenä
eikä vain uusliberalismin mukaisena kannustavuutta ja toimeentulotuen saajan velvolli-
suuksia edellyttävänä etuutena.

*”Nykyistä poliittista keskustelua hallitsevat termit ”tuottavuus”, ”kannattavuus”, ”kilpai-
lukyky”. Vähemmälle huomiolle tässä ajassa tuntuu jäävän ihminen. Kovin vähän huo-
miota kiinnitetään myös sellaiseen talouspolitiikkaan, jonka perimmäisenä tehtävänä on
tuottaa oikeudenmukaisuutta ja hyvinvointia.”* (Tuomo Puumala /kesk, 85/2014 vp.)

Kysymys yksilön vastuuden ja oikeuksien tasapainosta liittyy Juhana Vartiaisen (2007,
70) luonnehtimalla tavalla siihen, että sosiaaliturvajärjestelmässä tulonmenetysten varalle
annettu turva ja uuden työpaikan aktiiviseen etsimiseen luodut kannustimet on haluttu
uudella tavalla sovittaa yhteen. Yhteensovittamisen vaatimus johtuu siitä, että nykyisen
kaltaisessa laajassa hyvinvointivaltiossa ahkeruus ei täysimääräisesti heijastu siitä saata-
vassa palkkiossa. Hyvinvointiarvojen ja työllisyystavoitteiden välillä on jännite. Yksilöl-
lisyyden huomioonottavasta sosiaalisesta turvallisuudesta tulee huolehtia. Kuitenkaan so-
siaaliturva ei saisi olla liian korkea, koska sen ajatellaan vähentävän kannustimia hakeu-
tua avoimille työmarkkinoille.

*”Sosiaaliturvajärjestelmämme sisältää passivoivia elementtejä ja kannustinloukkuja. So-
siaaliturvan, verotuksen ja työn vastaanottamisen triangeli ei toimi. Työnteon pitäisi aina
olla toimeentuloa kannattavampaa, koska sillä on myös sosiaalinen ja elämään merki-
tystä tuova ulottuvuutensa. Samalla tulee muistaa, että syyt sosiaaliturvan varassa elä-
miseen ja työttömyyteen ovat moninaiset ja ihmisten elämäntilanteet erilaiset.”* (Annika
Saarikko /kesk, Anu Vehviläinen /kesk, Juha Rehula /kesk, KK 1192/2013 vp.)

Keskustalaisten kansanedustajien kirjallisesta kysymyksestä näkyi, että aktivoinnissa, aktivoitumisessa ja koko aktivointipolitiikassa keskeisenä kysymyksenä oli sosiaalisen turvallisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välisen tasapainon uudelleenmäärittämisestä (Vartiainen 2013a, 2; Heikkilä & Keskitalo 2002, 18; Julkunen 2001, 164). Tämä poliittisia ja moraalisia arvovalintoja sisältänyt uudelleenmäärittäminen oli välttämätöntä, koska aikaisempaa voimakkaammin tulivat esiin vaatimukset sosiaaliturvan kehittämisestä aktivoivampaan ja yksilöllisempään suuntaan.

7.2.2. Velvollisuuksia korostava näkemys

Kaikki puolueet pitävät sosiaalipolitiikan tärkeimpänä funktiona tuensaajien työllistymisen ja työllistämisen edistämistä. Niiden lähtökohdat poikkeavat silti toisistaan, minkä vuoksi puolueiden kannanotot tehtävien toimenpiteiden suhteesta tulonsiirtojärjestelmän kannustimiin sekä tulojaon tasa-arvoon ja tuloköyhyyteen eroavat toisistaan (Parpo 2004, 187). Etenkin oikeiston ja varsin paljon myös Keskustan ja Perussuomalaisten keskuudessa toimeentulotuen ja muun sosiaaliturvan tasoa on pidetty yleensä liian korkeana ja saamista liian helppona, jotta se riittävän tehokkaasti kannustaisi aktiiviseen työn hakemiseen. Tämän vuoksi työn vastaanottamista rajoittavien kannustinloukkujen purkaminen oikeuttaa sosiaaliturvaetuuksien heikentämisen joko tasoa alentamalla tai saantiehtoja kiristämällä. Sen sijaan vasemmisto ja Vihreät ovat tyypillisesti katsoneet, että työhön kannustamisen ei pidä ensisijassa perustua sanktioihin vaan työnteon kannattavuutta tulee parantaa pitämällä kiinni kattavasta ja tasoltaan kohtuullisesta sosiaaliturvasta. Lisäksi julkisen vallan on huolehdittava riittävästä työllistymistä edistävästä toimista sekä varmistettava riittävät resurssit altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustavalle sosiaalityölle. Näin työttömälle voidaan turvata tosiasialliset mahdollisuudet ja toimintavalmiudet täyttää hänelle asetetut aktiivisuuden kriteerit ja velvoitteet. (Kananen 2017a, 39; Julkunen 2003b, 87.) Tämä puolueiden välinen poliittis-ideologinen ero kuvastaa sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa tehtäviä arvovalintoja. Arvovalinnassa on kyse siitä, painotetaanko päätöksenteossa uusliberalistisen ajattelun korostamia vastuullisuutta ja moraalialia vai institutionalismille tärkeitä tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta ja huolenpitoa (Loukola 2014, 80; Julkunen 2006, 63; Kääriäinen 1989, 122).

Hallitusta edustanut oikeisto pitää tärkeänä sosiaalipolitiikan humaaneihin periaatteisiin kuuluvaa moraalista vastuuta huono-osaisten sosiaalisesta ja taloudellisesta hyvinvoinnista. Sosiaaliturvaa tulee antaa niille, jotka sitä tosiasiassa tarvitsevat. Toisaalta oikeisto korostaa ihmisten olevan perusluonteeltaan itsekkäästi ja rationaalisesti ajattelevia yksilöitä. Ihminen pyrkii maksimoimaan oman hyvinvointinsa mahdollisimman vähin kustannuksin. Tämän vuoksi liian anteliaaksi ja laajaksi mielletty sosiaaliturva ei oikeiston mukaan motivoi riittävän tehokkaasti työkykyistä sosiaaliturvan saajaa siirtymään työmarkkinoille. Oikeiston mielestä on väärin, että toimeentulotuella elävä saattaa olla taloudellisesti paremmassa asemassa kuin matalapalkkainen työntekijä. Työelämään osallistuminen tulee hyödyttää aina taloudellisesti. Työttömyysloukkuja purettaessa pitää oikeiston mukaan huomio kiinnittää matalapalkkatöihin liittyviin kannustinongelmiin. Eri sosiaaliturvaetuudet ja työtulot on yhteensovitettava siten, että sosiaaliturvajärjestelmästä saadaan sekä oikeudenmukainen että kannustava.

”Mielestäni niille ihmisille, jotka ovat todella tuen tarpeessa, pitää antaa tukea, köyhistä tulee pitää huolta. Mutta haluan korostaa sitä, että pitää myös asettaa suhteeseen toimeentulotuki ja sellaiset perheet, joissa on useita lapsia ja joissa on vain yksi tulonsaaja. Jos verrataan näiden toimeentulotasoa, toimeentulotuen saajat eivät ole välttämättä huonossa asemassa vaan pienituloisen palkansaaja saattaa olla jopa huonommassa asemassa, jos hän ei hae toimeentulotukea.” (Kimmo Sasi/kok, PTK 164/1997 vp.)

Vaikka toimeentulotukiasiakkaiden oletettiin oikeistossa olevan perusluonteeltaan itsekkäitä ja rationaalisia eli omaa etua tavoittelevia yksilöitä, oikeiston suhtautumisessa työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin työikäisiin ja -kykyisiin toimeentulotukiasiakkaisiin näkyi sen vastatessa pienituloisten toimeentuloa turvaamista koskeneeseen välikysymykseen osittain myös moralisoinnin vivahde. Toimeentulotukiasiakkaiden omaan haluun olla aktiivinen ei täysin luotettu. Heitä täytyi velvoittamalla ja pakottamalla patistaa olemaan rationaalisia ja ottamaan vastuu omasta toimeentulostaan ja käyttäytymisestään. Toimeentulotukiasiakkaiden velvoittamista ja pakottamista työntekoon ei pidetty oikeistossa asiakkaiden rankaisemisena. Se nähtiin perusteltuna ja oikeudenmukaisena toimenpiteenä, sillä itsensä elättäminen työnteolla piti aina olla sosiaaliturvalla elämistä kannattavampaa.

”Sanotaan, että köyhiä piiskataan. Kysymys ei ole piiskaamismallista, vaan siitä, että jos on mahdollisuus mennä töihin, niin yritetään kannustaa siihen, että aina työnteko on kannattavampaa kuin miettiä optimointia siitä, otetaanko toimeentulotuki vai otetaanko aktiivointiraha ja kannattaako mennä. Yritetään löytää sellaista mallia.” (Harri Jaskari /kok, PTK 13/2010 vp.)

Kuten muissakin puolueissa myös SDP:ssä on varsinkin hallituspuolueena nähty olevan tarvetta sosiaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien väliselle paremmalle tasapainolle. Sen mukaan aktiivisen sosiaalipolitiikan iskulause ”ei oikeutta ilman velvollisuuksia” (Rahkonen 2000, 72 – 75) on sinänsä hyväksyttävä. Kansalaisten tulee kantaa vastuuta omasta toimeentulostaan ja käyttäytymisestään. SDP:ssä on kuitenkin korostettu oikeus- ja keskustaa enemmän sitä, että velvollisuuksia määriteltäessä keskiössä pitää olla sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja vastavuoroisuuden vaatimukset. Yhtäläinen ja jakamaton ihmisarvo sekä tarveperiaate edellyttävät, että velvollisuuksien määrittelyssä huomioidaan heikompiensa parempiosaisia huonommat taloudelliset ja sosiaaliset lähtökohdat. Kaikki eivät edes tuettuna kykene täyttämään aktiivisuuden kriteereitä ja velvoitteita, jolloin henkilöllä tulee olla oikeus julkisen vallan turvaamaan kohtuulliseen toimeentuloon.

”On kohtuullista - tämä liittyy tietysti ihmisten velvollisuuksien määrittelyyn - että ihmisellä on vastuu myös asumismenoistaan ja että yhteiskunnan tukijärjestelmät kannustavat häntä työhön ja toimintaan. On kuitenkin aivan yhtä oikein tai jopa oikeampaa ja kohtuullisempaakin, että ihminen, joka ei yksinkertaisesti kykene parantamaan tilannettaan esimerkiksi työhön menemällä, saa tarvittavan suuruisen tuen yhteiskunnalta.” (Janne Viitamies/ sd, PTK 164/1997 vp.)

Hallitusta edustaneesta vasemmistosta korostettiin eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskeneeseen välikysymykseen annetussa vastauksessa, että osattomuuden torjumiseksi olennaista oli, että työttömällä oli oikeus saada apua ongelmiinsa ja olla osallisena yhteiskunnassa, vaikka työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei heti onnistuisikaan. Tämän vuoksi kannustamisen ei pitänyt perustua niinkään työttömänä olevien

aseman ja oikeuksien heikentämiseen. Sen sijaan korostettiin julkisen vallan aktiivisuutta. Julkisen vallan tuli aktiivisen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan keinoin ylläpitää ja parantaa työttömän työllistymis- ja toimintavalmiuksia. Tällä tavoin hyvinvointipalvelujen avulla tuettiin työtöntä ja pyrittiin rakentamaan hänelle polku sosiaaliturvalta työhön, jotta ei syntyisi pitkäaikaista sosiaaliturvariippuvuutta ja passiivisuutta.

”Työttömiä ei pidä syrjäyttää ja unohtaa toimeentuloon, vaan heidän osaamistaan ja työkykyään on ylläpidettävä aktiivisella työvoimapolitiikalla, koulutuksella, kuntoutuksella ja muilla palveluilla” (Suna Kymäläinen /sd, PTK 85/2014 vp).

Myös oppositiopuolue Perussuomalaisissa korostettiin eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskeneeseen välikysymyskeskustelussa sosiaalipoliittisen humanismin mukaista hyvinvointivaltion työttömän työllistymis- ja toimintavalmiuksia ylläpitävien ja parantavien työllistämistoimien tehtävää merkityksellisyyden luomisessa ja hyvinvoinnin turvaamisessa huono-osaisille. Varsinkin heikossa suhdannetilanteessa julkisen vallan piti sosiaalisen työllistämisen keinoin antaa jokaiselle mahdollisuus osallistua edes tueluille työmarkkinoille ja saada näin sisältöä elämälleen.

”Näemme äärimmäisen tärkeäksi, että vaikeina aikoina yhteiskunnallisilla toimenpiteillä synnytetään työpaikkoja. Paltamon kokeilu on ollut äärimmäisen rohkaiseva: monelle ihmiselle yhteiskunnallisilla toimenpiteillä synnytetty työpaikka on ollut eräänlainen elämänlankana.” (Kaj Turunen/ps, PTK 85/2014 vp.)

Vaikka hallituksessa istunut Vihreät hyväksyi hallituspuolueiden välisten neuvottelujen tuloksena toimeentulotukiasiakkaiden asemaa ja oikeuksia heikentäviä lakiesityksiä, eduskunnassa sen piiristä esitettiin kriittisiä kannanottoja hallituksen omaksumaa ankaraa linjaa yhteiskunnan huono-osaisia kohtaan. Vihreiden puheenvuoroissa painottui sosiaalipoliitiikan eettisiä ja humaaneja perusteluita ilmentävien tasa-arvon, ihmisarvon ja ihmisoikeuksien ensijaisuus velvoittavien ja kontrolloivien aspektien jäädessä taka-alalle.

”Tämä hallitus on ollut hyvin voimakas silloin, kun on pitänyt rusikoida yhteiskunnan vähäosaisia...Köyhyyden ongelma on todellinen...Oulussakin on sellaista köyhyyttä pitkäaikaistyöttömyyden tuottamana, että aivan kauhistuttaa. Erittäin valitettavana pidän sitä, että silloin kun tavallaan hyväänkin, johonkin kannustavuuteen pyritään, niin kohta kaikki ajetaan toimeentuloturvan luukulle. Se on itsetuntoa alentavaa, olkoon kuka tahansa ihminen kyseessä.”(Erkki Pulliainen /vihr, PTK 164/1997 vp.)

Eduskunnassa myöskään osa hallitusta edustaneen vasemmiston kansanedustajista ei ole pitänyt hallituksen harjoittamaa uusliberalistishenkistä aktiivista sosiaalipolitiikkaa kannustavana. He ovat esittäneet hallitusasemasta huolimatta kritiikkiä hallituksen linjaa kohtaan, koska vähäosaisia kannustetaan porkkanoilla mutta kepit ovat kohdistuneet pitkälti huonot sosiaaliset ja taloudelliset lähtökohdat omaaviin perus- ja vähimmäisturvan varassa eläviin.

”Tässä on puhuttu kannustavuudesta. Minusta hallitus toimii sillä tavalla, että varakkaita pitää kannustaa porkkanoilla ja köyhiä pitää kannustaa kepillä.” (Tapio Karjalainen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Koska velvoitteiden lisääminen ja oikeuksien heikentäminen koskevat erityisesti huonoosaisia ihmisiä, SDP:n mukaan työelämästä syrjäytyneitä työkäisiä ja -kykyisiä kansalaisia kannustetaan avoimille työmarkkinoille rangaistusten avulla sivuuttaen asian inhimillinen ja eettinen ulottuvuus. Sanktioilla tehdään toimeentulotuella eläminen taloudellisesti mahdolliseksi pohtimatta lainkaan, millaiset elinolot hyvinvointivaltion tulisi sanktioiden toimeenpanon jälkeen turvata tuensaajalle.

”Tässä toimeentulotukijutussa ollaan puuttumassa viimesijaiseen toimeentuloon, siihen leipänormiin, jolla pitäisi saada jokapäiväinen leipä..se on todella tiukkaa elämää, etenkin niiden osalta, jotka jostakin syystä joutuvat sille oksalle, että leikataan perusnormiakin 40 prosentilla. Sen hyväksyn, että jonkin verran keppiä pitää ollakin, jos ei ole haluja lähteä töihin... Mutta siinä tapahtuu nimittäin sellaistaikin, että joutuu syyttömänä sellai-

selle oksalle...Tässä voi jopa kysyä perustuslakivaliokunnan lausunnon perään siinä mielessä, että siellä ei ole osattu rohkeasti sanoa normia, mikä pitää ihmisellä olla, millä tulee toimeen.” (Esa Lahtela /sd, PTK 164/1997 vp.)

Hallitusta edustaneesta Vasemmistoliitosta on myös huomautettu, että jos liian ankarilla sanktioilla tehdään toimeentulotuella eläminen taloudellisesti mahdottomaksi, on sillä vaikutusta laajemmin ja yleisemmin yhteiskuntaan, elinkeinoelämään ja julkiseen talouteen. Jos toimeentulotuen taso lasketaan niin matalaksi, että sillä ei pysty kattamaan edes arkielämässä selviämisen kannalta välttämättömiä perustarpeita, on se omiaan lisäämään pimeän työn tekemistä.

”Jos puhutaan tästä miinus 40 prosentista, on selvä, että noin 1 200 markalla ei voi elää. Käsittelemättä on kokonaan jäänyt, pitäisikö näillä ihmisillä kuitenkin olla ruoan päälle niin sanottu käyttövara. Asiantuntijat ovat todenneet, että jos näin säädetään, siitä tulee harmaan työn lisuke, ja näin on kerrottu ainakin Helsingin kaupungin sosiaalitoimen puolelta.” (Marjatta Vehkaoja/ vas, PTK 164/1997 vp.)

Vehkaojan puheenvuorosta heijastui huoli siitä, että vaikka oli välttämätöntä, että kansalaisilla oli oikeuksien rinnalla velvollisuuksia, eduskunnassa painotettiin Vehkaojan mielestä toimeentulotukilakia säädetäessä liikaa velvollisuuksia. Velvollisuuksien ylikorostaminen humanien näkökulmien kustannuksella ei edistänyt toimeentulotukiasiakkaan henkilökohtaista etua eikä yhteistä hyvää. Inhimillisten seurausten lisäksi liian ankarat sanktiot eriarvoistivat yhteiskuntaa, vääristivät kilpailutilannetta talouselämässä ja heikensivät julkista taloutta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansanedustajilla oli yhteneväiset näkemykset sosiaalipolitiikan tärkeästä funktiosta edistää ja tukea toimeentulotuen saajien siirtymistä sosiaaliturvalta työmarkkinoille. Puolueilla oli kuitenkin erilainen lähtökohta huono-osaisten työllistämiseen, minkä vuoksi niiden näkökulmassa käytettävistä aktivointikeinoista oli painotuseroja. Paitsi opposition ja hallituksen myös hallituspuolueina olleiden SDP:n, Vasemmistoliiton ja Kokoomuksen välillä oli havaittavissa erilaisia painotuksia toimeentulotukiasiakkaan velvollisuuksia määriteltäessä.

Kokoomuksen kansanedustajat painottivat niin hallituksessa kuin oppositiossa istuessaan enemmän uusliberalistisia ajatuksia heijastavaa moralisoivaa ja yksilön vastuuta korostavaa näkökulmaa kuin institutionaalisia näkemyksiä kuvaavaa laajaa julkista hyvinvointivastuuta painottavaa ajattelutapaa. Koska toimeentulotuen tarve katsottiin johtuvan uusliberalistisesta ajattelusta vaikutteita saaneella tavalla enemmän yksilöstä itsestään kuin yhteiskunnallisista rakenteista, haluttiin varmistua, että toimeentulotukea saivat vain sitä tarvitsevat työkyvyttömät kansalaiset eivätkä laiskat työntekoon kykenevät työnvierok-sijat. Työntekoon kannustaminen tuli viime kädessä tapahtua toimeentulotukiasiakkaan velvollisuuksia, sanktioita ja kontrollia lisäämällä. Toimeentulotuen vastikkeellisuuden ja aktivoinnin lisääminen tuli kuitenkin tapahtua institutionalismin heijastaman erillis-lainsäädännön avulla. Samalla oli pidettävä kiinni sosiaalipolitiikan humaaneihin ja eet-tisiin periaatteisiin kuuluvasta julkisen vallan vastuusta turvata kaikkein haavoittuvim-pien kansalaisten hyvinvointi.

SDP:n linja hallitustyöskentelyssä oli saanut vaikutteita vasemmistolaista ja oikeistolaista politiikkaa yhteensovittamaan pyrkivästä ”kolmannesta tiestä”. SDP korosti hallituksessa työntöön kannustavuutta ja toimeentulotukiasiakkaiden velvollisuuksia. Eduskunnassa esiintyivät kuitenkin erityisesti toimeentulotukiasiakkaiden heikosta asemasta huolestu-neet laajan hyvinvointivaltion kannattajat. Heidän suhtautumisensa toimeentulotukiasiak-kaisiin oli asiakkaiden oikeuksia ja yhteiskunnan vastuuta korostavaa. Jokaisella, joka oli syystä tai toisesta kykenemätön huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan, oli lain mukai-nen oikeus saada yhteiskunnalta ihmisarvoa loukkaamatta kohtuullisen elintason tur-vaava toimeentulo. Julkisen vallan velvollisuutena oli työllisyystoimien, työelämäoh-jauksen, työvoimapolitiittisen koulutuksen ja hyvinvointipalvelujen avulla huolehtia, että työkykyisillä toimeentulotukiasiakkailla oli tosiasialliset edellytykset päästä työelämään. Etenkin kaikkein syrjäytyneimmillä asiakkailta tuli olla mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen sosiaalityöntekijän kanssa. Työntekijä kykeni asiantuntemuksellaan ja ko-keumuksellaan yhdessä asiakkaan kanssa rakentamaan yksilöllisesti räätälöityjen toimien avulla asiakkaalle polun toimeentulon hankkimiseksi työmarkkinoilta.

Niin oppositiota kuin hallitusta edustaessaan Keskustan kansanedustajat pyrkivät muotoilemaan julkisen talouden synkän tilanteen huomioonottavan tasapainon toimeentulotukiasiakkaan ja julkisen vallan oikeuksien ja velvollisuuksien välille. Vaikka lähtökohteisesti jokaisen kuului vastata omasta hyvinvoinnistaan, keskustalaisten mielestä julkisen vallan tehtävänä oli huolehtia eettisesti ja humanisti kestäväällä tavalla ihmisistä, joiden omat voimavarat eivät siihen riittäneet. Ihmisyydestä ja ihmisten tarpeista sekä oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta lähtevää sosiaalipolitiikkaa tuli kuitenkin harjoittaa huomioimalla uusliberalistisen näkökulman mukainen taloudellisten reunaehtojesen asetama tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimus. Toimeentulotukiasiakkaita tuli aktivoida ja vastuuttaa omasta hyvinvoinnista ja työllistymisestä. Asiakkailta oli velvollisuus osallistua heille tarjottuihin aktivoiviin toimenpiteisiin, jotta he voisivat kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaan elättää itsensä työtä tekemällä ja viettää omaehtoista ja aktiivista elämää.

7.3. Työmoraali kontrollin ulottuvuutena

7.3.1. Huoli työyhteiskunnan tulevaisuudesta

Toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamista ja kontrollia painottava koskeva näkemys juontui ennen kaikkea siitä, että kaikissa puolueissa esiintyi 1990-luvun taloudellisen lama seurauksena ja vuoden 2008 finanssikriisin vahvistamana huolta palkkatyöhön perustuvan yhteiskunnan rapautumisesta. Yhteiskunnan rakenteiden pelättiin heikentävän työmoraalia. Työhaluttomuuden lisääntyminen puolestaan uhkasi hyvinvointivaltion taloudellista kestävyyttä. Poliittisissa puheissa työ nähtiin enemmän moraalisen velvollisuutena kuin oikeutena (Kettunen 2008, 156 – 157). Tämän vuoksi Tuija Kotiranta (2008, 169) on katsonut, että politiikan tarkoituksena oli saada tahtomaan työn tekemistä sen sisällöstä ja laadusta riippumatta.

Poliittisissa puheenvuoroissa päähuomio oli työnteon kannustinongelmissa. Sen sijaan sosiaalipolitiikan eettisiin ja humaaneihin lähtökohtiin perustuva köyhyyden torjunta, tasa-arvon edistäminen ja yhteiskunnan jakautumisen estäminen sekä toimeentulotuen riittävän tason varmistaminen ja tuen leimaavuuden välttäminen olivat valtiopäiväpu-

heissa usein taka-alalla. (Forma, Heikkilä & Keskitalo 1999, 28.) Sosiaalipoliittista keskustelua ja päätöksentekoa hallitsi uusliberalistishenkinen moralisoiva ja työntekoa korostava diskurssi. Liisa Björklundin työllisyyskehukseksi (2008b, 346 – 354) nimeämässä argumentaatioissa katsottiin, että laajan hyvinvointivaltion ylläpitämä antelias ja kattava sosiaaliturva luo kansantalouden kestävyuden kannalta vääränlaisia kannustimia. Se ei rohkaissut aktiiviseen työn hakemiseen. Tämän vuoksi hyvinvointivaltion kannustinrakenne haluttiin muuttaa sellaiseksi, että se aktivoi sosiaalietuuksien saajia hyvinvoinnin vastaanottajista työn aktiivisiksi etsijöiksi ja tekijöiksi (Björklund 2008b, 348). Liisa Björklund ja Ilpo Airio (2009, 176) ovat kutsuneet tavoitetta moraaliseksi ryhtiliikkeeksi, sillä harjoitettu politiikka oli yksilön omavastuisuutta ja työetiikkaa korostavaa.

Työmarkkinoille osallistumisen katsottiin Björklundin (2008b, 351) mukaan edistävän yhteisen hyvän lisäksi aina myös kansalaisen omaa hyvää. Työn oletettiin parantavan sosiaaliturvaetuuden saajan taloudellista asemaa ja itsetuntoa sekä elämönhallintaa ja sosiaalista osallisuutta (Rinne & Kivirauma 2003, 29; Arajärvi 1997a, 85). Tämän vuoksi työntöön tuli aina olla ensisijainen ja toimeentulotuki viimesijainen taloudellisen hyvinvoinnin tuottaja. Työn vastaanottamista heikentäviä kannustinloukkuja purettiin ja työntekoon kannustavia elementtejä lisättiin erityisesti toimeentulotukeen. Työkannustimien ei kannustinloukkuja pohtineissa selvityksissä katsottu vaarantavan toimeentulotukijärjestelmän kykyä vähentää sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta eikä mahdollisuutta ehkäistä yhteiskunnan polarisoitumista. Sen sijaan niiden ajateltiin aktivoivan toimeentulotukiasiakkaita omaehtoisesti parantamaan asemaansa ja pääsemään kiinni työelämään. (Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti 1996, 11; STM 1994:25, 99.)

Jotta sosiaalipolitiikalla kyettäisiin edistämään ja tukemaan ihmisten todellista hyvinvointia, kaikissa puolueissa, mutta varsinkin Kokoomuksessa painotettiin tarvetta muotoilla passiivinen sosiaaliturvajärjestelmä omaehtoisuutta tukevaksi ja aktiiviseen työhön hakeutumiseen kannustavaksi. Esimerkiksi Paula Risikko on sosiaali- ja terveystieteiden ollessaan puhunut osallistavan sosiaaliturvan käyttöönotosta. Risikko ei ole nähnyt osallistavaa sosiaaliturvaa toimeentulotuen saamisen vastikkeena tehtävänä palkattomana työnä vaan jokaisen työkäisen ja –kykyisen oikeutena osallistua ja antaa panoksensa yhteiskunnan toimintaan omien kykyjensä mukaan.

”...valmistellaan toimenpideohjelma, jossa kehitetään osallistavaa sosiaaliturvaa... Ohjelmassa selkeytetään lainsäädäntöä ja monipuolistetaan osallistumisen mahdollisuuksia hyödyntäen mm. sosiaalista ja muuta kuntoutusta, koulutusta sekä työvoimahallinnon keinoja... tavoitteena on sosiaalipoliittinen järjestelmä, jossa laajimmillaan koko työikäiselle väestölle tarjotaan mahdollisuus olla mukana yhteiskunnassa. Osallistavassa sosiaaliturvassa toimeentuloturva tukee ja kannustaa osallistumista, kuitenkin niin että samalla otetaan huomioon ihmisen toimintakyky.” (Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko /kok, KK 1192/2013 vp.)

Jotta sosiaaliturvajärjestelmä tosiasiaassa edistäisi yhteiskunnallista osallisuutta ja ehkäisi syrjäytymistä, hallituspuolue Keskustan kansanedustaja Kimmo Tiilikainen on muistuttanut julkisten työvoimapaalvelujen uudistamista koskevan lainvalmistelun yhteydessä tärkeästä koko aktivointipolitiikkaa koskevasta lähtökohdasta. Yksilön ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien on Mikael Nygårdia (2002, 197 – 198; Nygård 2004, 195; 2003, 192) mukailten muodostettava tasapainoinen kokonaisuus. Oikeudet ja velvollisuudet eivät koske vain toista osapuolta vaan edellyttävät vastavuoroisuutta molemmilta tahoilta. Jos työttömällä on velvollisuus osallistua johonkin aktiiviseen toimintaan etuutta saadakseen, edellyttää se Tiilikaisen mukaan sitä, että julkinen valta pystyy osoittamaan hänelle jonkin konkreettisen aktivointitoimenpiteen. Jos yhteiskunta ei pysty täyttämään omaa velvollisuuttaan, työtöntä ei tule siitä rangaista.

”Työttömän ihmisen kannalta tämä lakiesitys on nimenomaan positiivinen. Se on velvoittava työvoimahallintoa ja kuntia kohtaan. Aktivointitoimenpiteitä, kuten koulutusta, tukityötä, työharjoittelua, on tarjottava ... Jos taas työttömälle ei pystytä takaamaan aktivointitoimia, niin ei häntä myöskään rangaista millään tavalla.” (Kimmo Tiilikainen /kesk, PTK 134a/2005 vp.)

Kun Perussuomalaisten kansanedustajat ovat hallituksessa ollessaan puolustaneet hallituksen esitystä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta, myös he ovat korostaneet työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa. Jokaisella työkykyisellä on oikeus hankkia toimeentulonsa työllä.

Tätä perustuslaissa turvattua oikeutta julkisen vallan tulee tukea tekemällä työllisyys- ja sosiaalipoliittisia uudistuksia. Toisaalta Perussuomalaisten mukaan oikeuden vastapainona on työttömän työnhakijan velvollisuus edistää aktiivisesti omia työllistymismahdollisuuksiaan.

”Työnhaun uusimisen on oltava enemmän kuin pelkkä päivärahan jatkumisen varmistaminen. Työmarkkinoilta syrjäytymisestä on tehty lainsäädännöllä liian helppoa... Toimeentulo on tietenkin turvattava kaikille, mutta kattavien työllistämistoimien ensisijainen tehtävä on saada se toimeentulo työn ja toimeliaisuuden kautta. Jokaisella työkykyisellä on tarve ja oikeus turvata toimeentulonsa työllä, ja se oikeus on jo kirjattu perustuslakiinkin. Tätä oikeutta hallituksen laajat uudistukset pyrkivät nyt toteuttamaan, edellyttäen kuitenkin myös työnhakijalta velvollisuutta aktiivisuuteen.” (Lea Mäkipää /ps, PTK 107/2016 vp.)

Oikeuksien ja velvollisuuksien näkeminen osana vastavuoroista suhdetta, on Juho Saaren ja Miia Behmin (2017, 121) mukaan muuttanut poliitikkojen kollektiivista ymmärrystä toimeentulotuen tehtävästä. Tuen tavoitteena ei ole enää toimia vain perustuslain turvaavana viimesijaisena toimeentulona, vaan se on osa työ- ja sosiaalipoliitiikan muodostamaa johdonmukaista kokonaisuutta. Toimeentulotuki on aktivointipoliitiikan yksi keino, johon on liitettävä lisää työn vastaanottamiseen ja tekemiseen kannustavia elementtejä. (Karjalainen, Kuivalainen, Hannikainen-Ingman & Mukkila 2013, 190.) Sosiaalipoliitiikan harjoittamista on hallinnut näkemys toimeentulotuen, työn ja kansalaisuuden tiivistä liitosta.

”Työhän se on parasta sosiaaliturvaa. Nimenomaan kaikella sillä toiminnalla, mitä me haluamme viedä eteenpäin, on se tavoite, että ihmiset saisivat töitä. Siinä tietysti tarvitaan niitä työpaikkoja ja sitten tarvitaan tietysti sitä osaamista, että voi ottaa sen työpaikan vastaan, ja nimenomaan sitä työkykyä, mutta kyllä kaikella toiminnalla ja kaikella, mitä me pohdimme tuolla siinä osallistavassakin sosiaaliturvassa, on se tavoite, että ihmiset pääsisivät töihin, saisivat jo jalan ovenrakoon.” (Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko /kok, PTK 108/2013 vp.)

Risikon kannanotto heijastaa sosiaalipolitiikassa kaikkia poliittisia päätöksentekijöitä yhdistävää teemaa. Työ on tärkeä niin julkisen talouden kestävyydelle ja kansantalouden tasapainolle kuin yksilön kokonaisyhyvinvoinnille. Työyhteiskunnan ylläpitämiseksi työn merkitystä ihmisten arvomaailmassa pitää vahvistaa. Sekä oppositio-että hallituspuolueiden argumentoinnista on heijastunut Ruth Levitasin (2000, 359 – 360) sosiaalisesti integraatiodiskurssiksi kutsuma puhetapa, jonka mukaan poliittisen päätöksenteon pitää luoda parhaat mahdolliset edellytykset työllistymiselle ja työpaikkojen syntymiselle.

7.3.2. Työmoraalin ylläpitäminen vastikkeellisuutta lisäämällä

Työllisyyden lisäämistä koskenneessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa painopiste on ollut institutionalismille tärkeän toimeentulotukiasiakkaiden oikeuksien ja hyvinvoinnin sijasta uusliberalismia henkivässä moralisoivassa ja vastuuttavassa näkökulmassa. Työtä pidetään Liisa Björklundin (2008b, 351) mukaan vastuullisten kansalaisten perustarpeena, minkä vuoksi työn vastaanottamiseen on kannustettu ennen kaikkea alentamalla sosiaaliturvaetuuksien tasoa ja tiukentamalla etuuksien saantiehtoja. Kurinpidollisten ja rankaisevien käytäntöjen vahvistuminen on näkynyt siinä, että työttömien negatiivinen kannustaminen laajeni 1990-luvulla työttömyysturvasta viimesijaisen toimeentuloturvan takaamaan toimeentulotukeen (Palola 2014, 103; Karjalainen 1998b, 448). Ensin valtioneuvoston päätöksellä toimeentulotuen yleisistä perusteista ja sittemmin toimeentulotukilain 10§:n nojalla oli mahdollista alentaa toimeentulotuen peruosaa, jos tuenhakija kieltäytyi ilman perusteltua syytä hänelle osoitetusta työ- tai koulutustarjouksesta.

Toimeentulotukilain säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä perusosan alentamismahdollisuutta 20 %:lla työstä kieltäytymisen perusteella pidettiin oikeutettuna, koska toimeentulotuen tarkoituksena oli pääasiassa lyhytaikaisena etuutena auttaa tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäistä sellaisten syntymistä. 40 %:n alentamismahdollisuus oli puolestaan hallituksen mielestä perusteltua tilanteissa, joissa hakija toistuvasti laiminlöi hänelle laissa toimeentulotuen saamiseksi asetetut vaatimukset, koska tällöin toimeentulotuen merkitys viimesijaisena tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena hämärtyi. Tällaisessa tilanteessa voitiin yleensä olettaa hakijan hankkivan välttämättömän toimeentulonsa muilla

keinoin. Näin ollen ei voitu hallituksen mukaan pitää perusteltuna, että yhteiskunta tarjosi toimeentuloa useammalla eri tavalla. (HE 217/1997 vp.)

Vaikka hallituksen esityksessä toimeentulotukilakia perusteltiin ainakin implisiittisesti taloudellisin sanakääntein, argumentoinnissa oli Marja Pajukosken (2012, 214; 2009, 139) mukaan havaittavissa myös moralisoinnin sävyä. Hallituksen taloudellista tehokkuutta korostavaa ajattelutapaa kritisoitiin eduskunnassa varsinkin vasemmiston taholta, vaikka sekä SDP että Vasemmistoliitto olivat hallituksessa. Koska toimeentulotukilaki vaikutti olennaisella tavalla toimeentulokiasiakkaan asemaan ja oikeuksiin, poliittisia ja moraalisia arvovalintoja ei vasemmiston mukaan tullut tehdä vain talouspainotteisilla perusteilla. Talouden lisäksi piti ottaa huomioon sosiaalipolitiikan humanit ja eettiset arvot huono-osaisten ihmisten aseman ja oikeuksien puolustamisessa ja parantamisessa.

”Toimeentulotukilakiesitys on yksi osa kannustinloukkutyöryhmän työtä. Loukkutyöryhmä lähti hyvin ekonomistisin näkemyksin tekemään esitystä. Sosiaalipolitiikan näkökulmat unohdettiin tietoisesti.” (Anne Huotari/vas, PTK 164/1997 vp.)

Toimeentulotukilain sanktioluonteisen alentamismahdollisuuden sisältävä 10§ ei heijasta vain yhteiskunnan taloudellista ja poliittis-ideologista tilannetta. Lainsäädännössä on Pentti Arajärven (2010, 183) mukaan kyse aina myös yhteiskunnassa vallitsevista hyvän yhteiskunnan käsityksistä. Pohjoismainen hyvän yhteiskunnan käsite on perinteisesti ollut vahvasti työkeskeinen (Johansson & Hvinden 2007, 56 - 57). Työ ei tuota pelkästään taloudellista hyötyä. Taloudellisen hyvinvoinnin turvaamisen lisäksi työllä on merkitystä myös arvostuksen, merkityksellisyyden ja osallisuuden luoja.

”Työttömyys ei ole pelkästään toimeentulokysymys vaan työttömyys on myös ihmisarvokysymys. 90-luvun laman aikana oli paljon ihmisiä, jotka salasivat työttömyytensä jopa kaikkein läheisimmiltään, jopa omassa perhepiirissä. Saattoi olla ihmisiä, jotka olivat lähtevinään aamulla töihin ja kuluttivat sitten läheistensä tietämättä aikaa jossakin toisaalla.” (Kimmo Kivelä /ps, PTK 107/2016 vp.)

Koska työllä on erittäin suuri merkitys paitsi arkielämän taloudellisen turvan antajana että sosiaalisten verkostojen luojana, varsinkin Kokoomus on hallituspuolueena ajannut sellaisia lainsäädäntöhankkeita, joissa ihmisten aktiivisuus oman toimeentulonsa hankkimisessa olisi aina kannattavaa. Julkisen vallan tavoitteena tulee Kokoomuksen mukaan olla hyvinvointivaltion kannustinrakenteen uudistaminen sellaiseksi, että toimeliaisuus on jokaisessa tilanteessa passiivisuutta mielekkäämpi ratkaisu.

”...tulee tähdätä siihen, että kansalaiset kannustetaan ja aktivoidaan uudelleen työuran katkettua... Työllistymisponnistelujen, lyhytaikaistenkin työsuhteiden, tulee muodostua kannattaviksi, opiskelusta ja kuntoutuksesta ja uudelle sosiaaliselle elämänuralle pyrkimisestä tulee tehdä parempi vaihtoehto kuin passiivisena elämisestä.” (Paula Kokkonen /kok, PTK 164/1997 vp.)

Vaikka yhteiskunnalla katsotaan edelleen olevan viimekätinen vastuu heikoimmista ja haavoittuvimmista kansalaisista, uusliberalistishenkinen työtä enemmän moraalisenä velvollisuutena kuin oikeutena korostava ajattelutapa on johtanut yksilön ja julkisen vallan väliseen vastuunjaon muutokseen. Laajan julkisen vallan vastuun sijasta painotetaan enemmän yksilön omaa vastuuta riippumatta siitä, millaiset tosiasialliset edellytykset yksilöllä on kantaa vastuuta. Itsensä vastuullistamisen korostaminen on muuttanut tarveharkintaisen toimeentulotuen osittain vastikkeelliseksi. Vastikkeellisuus edellyttää täyden toimeentulotuen vastineeksi toimeentulotukiasiakkaalta aktiivista panosta. Aktiivisuus ei kuitenkaan tuota asiakkaalle lisähyötyä. (Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006, 64; Parpo 2004, 65.) Jos toimeentulotukiasiakas sen sijaan kieltäytyy hänelle tarjotusta toimeentulon turvaavasta työstä tai aktivointitoimenpiteestä, on perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävää alentaa toimeentulotuen perusosaa (PeVL 31/1997 vp).

Sekä hallitus- että oppositiokausina Kokoomus on halunnut säätää työttömille entistä tiukemmat ehdot työllistymiselle. Kokoomus on hyväksynyt paitsi palkkioiden myös sanktioiden käytön työhön kannustamisessa. Se piti esimerkiksi julkista työvoimapalvelua koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä vastikkeellista sosiaaliturvaa kannustavana sekä hyvinvointia ja osallisuutta tuottavana sosiaalipolitiikkana. Kokoomus näki vastikkeellisuuden lisäämisen positiivisena kannustimena, jota oli hyödyllistä ja tarpeellista käyttää

kurinpidollisten toimenpiteiden rinnalla vahvistamaan toimeentulotukiasiakkaiden vastuuta omasta työllistymisestään. Vain kepin ja porkkanan yhdistelmällä voitiin Kokoomuksen mukaan parhaiten edistää asiakkaiden aktiivista uudelleentyöllistymistä.

”Jos rehellisesti halutaan jotain saada aikaan, niin joku porkkana, vastikkeellisuus, mutta toisaalta keppi siellä takana pitäisi olla. Jos ei ole mitään sanktioita, niin sehän on ihan selvää, että ei saada niin hyviä tuloksia kuin sanktioiden kautta, ja vastikkeellisuus on siihen nähden positiivisempi tapa vaatia näitä asioita.” (Eero Akaan-Penttilä /kok, PTK 108/2005 vp.)

Perussuomalaisissa on puolueen ollessa oppositiossa ollut valmiutta harkita sosiaaliturvan vastikkeellisuuden lisäämistä osana laajempaa sosiaaliturvan uudistamista. Hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmää on kehitettävä siten, että se voidaan rahoittaa myös taloudellisesti huonoina aikoina. Tämä edellyttää Perussuomalaisten mukaan toisenlaista ajattelutapaa kuin mitä pohjoismaisessa hyvinvointimallissa on perinteisesti totuttu. Aktiivointia tulee arvioida työttömien omaa vastuuta ja yhteisöllisyyden tarjoamia mahdollisuuksia vahvistamalla.

”Köyhyys ja pienituloisuus kytkeytyvät olennaisesti työttömyyteen... Hyvinvointivaltion kehitysmallissa yhteisön oma vastuu on hävitetty...työttömien aktiivointi tarvitsee muutosta. Jos talouden pohja rapautuu, myös etuisuuksien vastikkeettomuudesta ja vastikkeellisuudesta tulee keskustella. Yhteisöllisyyden kehittämällä myös hyvin ja huonommin pärjäävien välisiä raja-aitoja saadaan kaadettua.” (Lea Mäkipää /ps, PTK 85/2014 vp.)

Keskusta on suhtautunut myötämielisesti vastikkeellisuuden lisäämiseen sosiaaliturvassa. Sen sijaan Keskusta ei oppositiokaudella hyväksynyt koko sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Sen kannanotoissa työttömyysturvan muuttamista koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä katsottiin koko sosiaaliturvan vastikkeellistamisen tarkoittavan merkittävää muutosta vallitsevaan pitkälti institutionalismiin perustuvaan sosiaalipoliittiseen ajattelutapaan. Se muuttaisi Keskustan mukaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion ydinajatusta

siitä, että julkisen vallan tehtävänä oli huolehtia kaikista avun tarpeessa olevista yhteiskunnan jäsenistä.

”...ministeri Risikon isoa ajatusta koko sosiaaliturvan muuttamisesta vastikkeelliseksi. Se on suorastaan paradigman muutos koko sosiaaliturvajärjestelmässä. Muutamme silloin periaatteellisesti sitä, mitä olemme oppineet sosiaaliturvalla ymmärtämään, varsinkin kun olen käsittänyt sen tarkoittavan sekä perusturvan, työttömyysturvan että toimeentulotuen saajia.”(Annika Saarikko /kesk, PTK 108/2013 vp.)

Vaikka Vasemmistoliitto oli hallituksen piirissä hyväksynyt sosiaaliturvaetuuksien saajien velvollisuuksien lisäämistä sisältäneen työttömyysturvan muuttamista koskeneen lakiesityksen, Vasemmistoliiton edustajat suhtautuivat lain eduskuntakäsittelyssä kielteisesti sosiaaliturvan muuttamiseen aiempaa vastikkeellisemmaksi. Vastikkeellisuuden lisäämisen katsottiin voivan jopa vaarantaa institutionalismia henkivään moraaliin pohjautuvan pohjoismaisen hyvinvointivaltion kulmakivet. Julkinen valta ei enää solidaarisuuden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden nimissä takaisi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta.

”se, että velvoittavuus levitettäisiin koko sosiaaliturvaan, on ajatus joka...muuttaisi tai pahimmillaan jopa romuttaisi suomalaisen ja pohjoismaisen hyvinvointimallin keskeisimmät peruseriaatteen” (Erkki Virtanen /vas, PTK 108/2013 vp).

Tuuli Hirvilammi ja Markku Laatu (2008, 26) korostavat, että toimeentulotuen vastikkeellistaminen työllä, harjoittelulla, opiskelulla, muulla aktiviteetilla tai moraalinormeilla lisää toimeentulotukiasiakkaan vastuuta elää tiettyjen, yhteiskunnan asettamien ehtojen mukaan. Toimeentulotuella taataan sosiaalisena perusoikeutena turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Koska perusoikeuksia ei kenenkään tarvitse ansaita, ne kuuluvat Hirvilammin ja Laadun (2008, 27) mukaan yhtäläisesti kaikille, myös toimeentulotukiasiakkaalle, joka ei pysty täyttämään aktivointivelvollisuuksiaan. Siksi on poliittisten päätöksentekijöiden tehtävänä varmistaa, että toimeentulotuen vastikkeellistaminen ei johda Raija Julkusen (2013, 39) pelkäämään sosiaalisten oikeuksien ehdollistumiseen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslaissa turvattua

oikeutta saada välttämätön toimeentulo ja huolenpito ei saanut missään tilanteessa vaarantaa. Vaikka aktivointiin on mahdollista liittää vastikkeellisuus, toimeentulotuen perusosaa alennettaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan tärkeää käyttää kohtuusharkintaa, jolla varmistetaan toimeentulotukiasiakkaan yksilöllisen tilanteen edellyttämä välttämätön toimeentulo. (PeVL 31/1997 vp.)

Myös eduskunnan täysistunnossa on hallitusta edustaneen SDP:n taholta korostettu, että on varmistettava, ettei toimeentulotukiasiakkaalle asetettu työn vastaanottovelvollisuus vaaranna toimeentulon turvaavien perusoikeuksia toteutumista. Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen on tärkeää, koska kyse on nimenomaan niistä yhteiskunnan haavoittuvimmista ja avuttomimmista ihmisistä, jotka ongelmien kasaantumisen ja/pitkittymisen vuoksi tarvitsevat eniten yhteiskunnalta tukea, apua ja palveluita. Ja vaikka toimeentulotukiasiakkaat olisivat saaneet täysimääräisen tuen, he ovat aina yhteiskunnassa heikoimmin toimeentulevia (Forssén 2012, 114). SDP:n mukaan kaavamaisella toimeentulon menettämällä uhkaaminen on paitsi epäinhimillistä myös toimimatonta ja epätarkoituksenmukaista, sillä työstä kieltäytymisen syyt ovat aina yksilöllisiä. Perusosan alentamista harkittaessa on pystyttävä varmistamaan sekä kohtuullinen elintaso että riittävät kannustinvaikutukset. Asiakkaan oikeusturvan on oltava riittävän vahva harkinta- ja tulkintatilanteita varten.

”Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo...toimeentulotukilaki on äärimmäisen merkityksellinen laki niille, jotka eivät voi saada toimeentuloaan muilla keinoin...Sitten 10 §:stä, joka koskettaa alennettua toimeentulotukea. Pykälä viestii selkeää uhkaa... miinus 40 prosenttia on uusi idea ja tulisi siis toistuvasta kieltäytymisestä. Karensille joutuneita rangaistaan kahdesti: ensin työvoimahallinnon ja sitten sosiaalitoimen puolella. Karensien syyt ovat kuitenkin usein varsin inhimillisiä... Myös vaikeasti työllistettäviä putsataan toimeentulotuella. Sosiaalitoimella pitäisi ehdottomasti olla omat kriteerit, jos toimeentulotuen alentamista ajatellaan...Entä sitten ihmiset, jotka eivät pysty työhön tai toimintaan? Tässä lakipykälässä ei ole minkäänlaista säätelyä oikeusturvan varalle. Sanoisinkin, että kun se puoli on jäänyt säätämättä, tämä pykälä saattaa olla myös mielivallan väline, riitojen ja käräjöinnin aihe.” (Marjatta Vehkaoja /sd, PTK 164/1997 vp.)

Myös SDP:n kansanedustaja Raimo Holopainen on ollut huolissaan toimeentulotukiasiakkaan heikosta oikeusturvasta. Vaikka Holopainen on suhtautunut lähtökohtaisesti myönteisesti työttömien aktivointiin, hän on arvostellut hallituksen esitystä toimeentulotuen perusosan alentamisesta aktivointikeinona. Hän on korostanut, että aktivointi ei saa perustua vain rangaistuksiin. Toimeentulotuen sanktioluonteisessa alentamisessa yksittäisellä sosiaalityöntekijällä on paljon harkinta- ja tulkintavaltaa. Valtaa on mahdollista käyttää asiakasta ymmärtävällä ja asiakkaan etua ajavalla tavalla. Mutta sitä voidaan käyttää myös väärin, mikä Holopaisen mukaan saattaa uhata toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia.

”Mitä tulee työstä kieltäytymiseen liittyviin sanktioihin, ... niin siihen suhtaudun erittäin kriittisesti. Tällä haettaneen jälleen työttömän aktivoimista työhön, mutta se sisältää myös mahdollisuuden käyttää 10 §:ää väärin, jolloin työttömän oikeusturva tulee kyseenalaiseksi”. (Raimo Holopainen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Toimeentulotuen vastikkeellisuuden lisääminen on merkinnyt kannustavien ja vastuuttavien interventioiden lisääntymistä. Samalla kun yksilön vastuuta omasta toimeentulosta ja työllistymisestä on lisätty, hyvinvointivaltioon perustuva keskinäinen vastuu huolenpidosta on muuttunut epäselvemmäksi ja pienemmäksi. (Oikeus ja kohtuus 2006, 30 – 32.) Kun sanktioilla on onnistuttu siirtämään yksilölle yhä enemmän velvollisuuksia ja vastuuta oikeuksiensa toteutumisesta, julkinen valta on Sakari Hännisen (2014, 188) mukaan pakottanut yksilöä auttamaan itse itseään. Puolueista vahvimmin toimeentulotukiasiakkaita kurittavan työotteen hyödyllisyyteen on uskottu Kokoomuksessa riippumatta siitä, onko se ollut hallituksessa vai oppositiossa. Oppositiokaudella Kokoomuksen edustajat ovat julkista työvoimapalvelua koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä pitäneet riittävän tehokkaiden sanktioiden käyttöä hyödyllisenä, kun heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevia on pyritty kannustamaan hakemaan työtä ja osallistumaan heille soveltuviin työllistymistä edistäviin aktivointitoimiin.

”Positiivista tässä on se, että toimenpiteestä kieltäytyminen sanktioidaan nykyistä tehokkaammin ja pitkään työttöminä olleita aktivoidaan heille sopivilla työllisyystoimilla” (Eero Akaan-Penttilä /kok, PTK 134a/2005 vp).

Sen sijaan vasemmistossa ei juuri ole uskottu sanktioiden tehokkuuteen, vaikka se on hallituspuolueena hyväksynyt sanktioita sisältävän lakiehdotuksen. SDP:n kansanedustajalla, Tarja Filatovilla on ollut ymmärrystä toimeentulotuen perusosan rangaistuksenluonteeseen alentamiseen, kun kyse on laiskoista työkykyisistä työnvieroksujista. Kun sen sijaan kyse on todellisista taloudellisista ja/tai sosiaalisista vaikeuksista kärsivistä toimeentulotukiasiakkaista, Filatov on nähnyt perusosan alentamisen puhtaana rangaistustoimenpiteenä. Alentaminen ei huomioi huono-osaisten jo entuudestaan vaikeaa sosiaalista ja taloudellista tilannetta eikä työstä kieltäytymisen syitä. Tällöin työn vastaanottovelvollisuutta on Filatovin mukaan tärkeää arvioida humanista ja yksilölähtöisestä näkökulmasta. Asiakkaat tarvitsevat huolenpitoa, myötäelämistä ja välittämistä, eivät kategorisia sanktioita.

”On toisaalta ymmärrettävää, että halutaan rangaista ihmistä, joka kieltäytyy työstä, mutta työstä kieltäytymiselle voi olla useita eri syitä. Jos syynä kieltäytymiseen on laiskuus, rangaistus on jotenkin oikeutettu, mutta jos syyt ovat syvemmillä ihmisen elämän ongelmassa, ihminen tarvitsee apua eikä rangaistuksia.” (Tarja Filatov /sd, PTK 164/1997 vp.)

SDP:stä on myös huomautettu, että toimeentulotuen perusosan alentamista harkittaessa pitää ottaa huomioon työmarkkinatilanne. SPD:n mukaan on tavoiteltavaa ja hyväksyttyä käyttää taloudellisia kannustimia ohjaamaan työttömien valintoja ja käyttäytymistä, jotta heidän työnhakuaktiivuuksensa lisääntyisi. Aktivointia ei kuitenkaan pidä käyttää vain ylläpitämään työmoraalia. Työttömällä pitää olla todellisia mahdollisuuksia saada työpaikka. Kun työllistyminen on todennäköistä, aktivoinnilla on mahdollista kestäväällä ja tehokkaalla tavalla vähentää köyhyyttä, syrjäytymistä ja työttömyyttä. Jos tarkoituksena on sen sijaan pelkästään kurittaa työmarkkinoiden ulkopuolella olevia, aktivointi ei SDP:n mielestä edistä oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa eikä sosiaalista integraatiota.

”Me olemme puhuneet paljon työttömien aktivoimisesta, mutta tämä on ristiriidassa sen kanssa, koska jos työttömiä aktivoidaan, pitäisi olla myös työpaikkoja... Aktivoiminen työhön on tietenkin ihan positiivinen asia, jos työpaikkoja on. ” (Raimo Holopainen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Perusosan rutiininluonteisen alentamisen vaarana on, että sitä käytetään Raija Julkusen (2004, 257) kuvailemalla tavalla moraalisääntelyn keinona vahvistamaan käsitystä ansiotyöstä ainoana hyväksyttynä tapana olla mukana yhteiskunnassa. Koska vailla ansiotyötä olevat toimeentulotuen saajat eivät ole hyväksytysti mukana yhteiskunnassa eivätkä vastavaroisesti työtä tekemällä osallistu sosiaaliturvansa rahoittamiseen, he uhkaavat Julkusen mukaan leimautua ei-ansaitun, vastikkeettoman sosiaalietuuden vastaanottajiksi. Tällaisessa toimeentulotukiasiakkaiden leimautumisessa riskinä Julkunen näkee yhteiskunnan jakaantumisen vailla ansiotyötä oleviin ”ulkopuolisiin” ja sosiaaliturvan rahoittaviin työtä tekeviin ”sisäpuolisiin”. (Julkunen 2004, 257 – 258.)

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on painottanut, että aktivointiin ja työllistämiseen on liitettävä etenkin perusosaa alennettaessa helposti saatavat ja yksilöllisiä tarpeita vastaavat hyvinvointipalvelut. Jotta toimeentulotukiasiakas pystyisi omaehtoisesti tuottamaan hyvinvointia ja parantamaan elämäntilannettaan, valiokunnan mukaan asiakasta ei tule vain rangaista vaikeasta tilanteestaan. Sen sijaan häntä on tuettava altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvalla sosiaalityöllä ja tarvittaessa moniammatillisella yhteistyöllä.

”... toimeentulotuen yhteydessä tehtävällä sosiaalityöllä on suuri merkitys. Valiokunta katsoo, että toimeentulotuen saaminen ja työttömyyden pitkittyminen johtavat usein tilanteisiin, joissa henkilön itsenäisen suoriutumisen edistämistä on syytä tukea. Valiokunta pitää tätä erityisen tärkeänä tilanteissa, joissa kysymyksessä on perusosan alentaminen. Tällöin on syytä pyrkiä hyödyntämään myös moniammatillista yhteistyötä” (StVM 33/1997 vp.)

Kuten valiokunnan mietinnöstä käy ilmi, toimeentulotukeen liitettävien velvoitteiden lisäämisessä on kyettävä ottamaan huomioon perusosan alentamiseen johtaneen tilanteen

taustalla olevat vakavat ongelmat, jotka saattavat heikentää toimeentulotukiasiakkaan arjen hallintaa, itseluottamusta ja itsenäistä selviytymistä. Jotta toimeentulotukiasiakkaiden leimautuminen ja yhteiskunnan polarisoituminen voidaan välttää, pitää Pirkko-Liisa Rauhalan (2017, 160 – 161) mukaan sosiaaliturvan etuus- ja palvelujärjestelmän toimia yhteiskuntaa eheyttävästi. Asiakkaan tarpeet, kiinnostuksen kohteet ja kokonaistilanne huomioonottavilla hyvinvointipalveluilla voidaan estää asiakkaan ongelmien pahenemista sekä edistää asiakkaan tosiasiallisia toimintavalmiuksia ja mahdollisuuksia omaehtoiseen toimeentulon hankkimiseen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen.

Loppupäätelmänä voidaan todeta, että kansanedustajat olivat yksimielisiä työn merkityksestä yksilöiden kokonaishyvinvoinnin turvaamisessa ja edistämisessä. Poliittisen päätöksenteon tuli aina pyrkiä luomaan parhaat mahdolliset edellytykset työllisyyden ja yrittäjyyden vahvistumiselle. Kuitenkin toimeentulotukilain 10 §:ään tullut toimeentulotuen perusosan sanktioluonteinen alentamismahdollisuus keinona kannustaa siirtymään toimeentulotuelta työelämään jakoi mielipiteitä valtiopäiväkeskustelussa. Erimielisyyttä oli paitsi SDP:n, Kokoomuksen ja Keskustan kansanedustajien myös hallituspuolueina toimineiden SDP:n, Vasemmistoliiton ja Kokoomuksen kansanedustajien välillä.

Kokoomus piti sekä hallituksessa että oppositiossa ollessaan tärkeänä perusosan alentamisen selkeää määrittelyä institutionalismia heijastavassa lainsäädännössä. Taustalla oli kuitenkin uusliberalistisesta ajattelusta vaikutteita saanut negatiivinen ihmiskäsitys. Kokoomuksessa oli varsin epäluuloinen suhtautuminen sosiaaliturvan varassa eläviin ihmisiin. Se korosti yksilökeskeistä lähestymistapaa noudattaen yhtäältä moraaliskurinpidollista ja toisaalta taloudellisesti-rationaalista lähestymistapaa. Kokoomuksessa toimeentulotukiasiakkaiden oletettiin olevan perusluonteeltaan itsekkäitä ja rationaalisia, minkä vuoksi pääasiallisena syynä asiakkaiden työhaluttomuutteen pidettiin sitä, että työnteko ei ollut taloudellisesti kannattavaa. Keinona tehdä työnteko taloudellisesti kannattavaksi voitiin Kokoomuksen mukaan käyttää paitsi positiivisia kannustimia myös toimeentulotuen heikentämistä ja saantiehtojen kiristämistä. Toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamisen nimissä Kokoomuksesta tehtiin ehdotuksia myös uusliberalismista kumpuavasta toimeen-

tulotukiasiakkaiden piilokontrolloinnista ja pakkoaktivoinnista, niin sanotusta osallistavasta sosiaaliturvasta. Toimeentulotuen saamisen vastikkeeksi oli tehtävä palkatonta työtä.

Monesta eduskunnassa esitetyistä vasemmiston kansanedustajien näkemyksistä ilmeni ennen kaikkea institutionalismia heijastava ajatus hyvinvointivaltioon perustuvasta keskinäisestä vastuusta, vaikka vasemmisto oli hallituspuolueena hyväksynyt uusliberalismista vaikutteita saaneen toimeentulotuen perusosan alentamismahdollisuuden keinona kannustaa työn vastaanottamiseen. Monissa vasemmiston puheenvuoroissa tuotiin esiin oikeuksien ja velvollisuuksien epäsuhta toimeentulotukiasiakkaan ja hyvinvointivaltion välisessä suhteessa. Asiakkaalle perusosan sanktioluonteinen alentaminen oli ankara, joskus jopa epäinhimillinen toimi, mutta asiakkaalla ei ollut käytettävissä tehokkaita oikeusturvakeinoja. Perusosan alentaminen toimi pelkkänä huono-osaisia koskevana kontrollina, kurinpitona ja sosiaalisten oikeuksien kaventajana. Se ei huomionnut huono-osaisten oikeuksia eikä heidän jo entuudestaan vaikeaa sosiaalista ja taloudellista tilannetta. Alentaminen ei mahdollistanut toimeentulotukiasiakkaalle parempaa elämää eikä osallisuutta varsinkaan silloin, kun asiakas ei ollut työkykyinen tai kun työkykyiselle ja –haluiselle asiakkaalle ei ollut tarjolla aktivointitoimenpidettä eikä työpaikkaa.

Sekä oppositiossa että hallituksessa ollessaan Keskustan kansanedustajien näkemyksissä oli paitsi institutionaalisia ajatuksia myös uusliberalismia heijastavia näkökulmia. Keskustalaisten kannanotoissa painottui institutionalismin sävyinen heikompiosaisten ja työhön kykenemättömien ihmisten oikeus saada yhteiskunnan varoista kohtuullinen toimeentulo, kun omillaan selvityminen oli mahdotonta. Toisaalta uusliberalismia heijastavalla tavalla Keskusta korosti, että niukat julkiset varat oli käytettävä vastuullisesti. Kuten muukin julkinen toiminta myös toimeentulotukityön oli oltava taloudellisesti tehokasta ja vaikuttavaa toimintaa. Jotta toimeentulotukityö olisi niin yhteiskunnan kuin yksilön kannalta hyödyllistä, sen oli onnistuttava työkykyisten toimeentulotukiasiakkaiden vastuuttamisessa. Koska asiakkaiden vastuuta omasta aktivoitumisestaan tuli vahvistaa, Keskusta hyväksyi aikaisempaa tiukemmat ehdot työn vastaanottamiselle. Aktivoinnin ja kannustamisen nimissä toimeentulotuen perusosan rangaistuksenluonteinen alentaminen

oli myös Keskustan mukaan oikeutettua, jos julkinen valta kykeni täyttämään omat velvollisuutensa. Se tarjosi työkykyiselle toimeentulotukiasiakkaalle tosiasiallisen mahdollisuuden päästä työmarkkimarkkoille, mutta asiakas kieltäytyi ilman hyväksyttävää syytä yhteiskunnan hänelle luomasta edellytyksestä valita väylä kohti itsensä elättämistä työtä tekemällä.

7.4. Asiakslähtöisyys tavoitteena kannustamisessa

7.4.1. Kannustamisen yksilökohtaisuus

Anna Metteri (2012, 202; 2004, 130) on pitänyt toimeentulotuen perusosan sanktioluonteista alentamista osoituksena siitä, että sosiaaliturvalainsäädäntöä on kannustavuuden ja aktiivoinnin nimissä kehitetty suuntaan, jonka seurauksena lainsäädäntö mahdollistaa entistä useammin heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten jäämisen hyvinvointivaltion järjestämisvastuulla olevan sosiaaliturvan ulkopuolelle. Jos toimeentulotukiasiakkaan kannustaminen ja aktivoiminen merkitsevät sitä, että asiakas ei pääse osalliseksi hyvinvointivaltion tarjoamasta turvaverkosta, saattaa jo ennestään vaikea elämäntilanne heikentyä entisestään. Keppi- ja porkkanapolitiikka voi näin ollen välillisesti lisätä näköalattomuutta ja syrjäytymistä sekä yhteiskunnallista vastakkainasettelua ja eriarvoisuutta, minkä vuoksi Jouko Kajanoja (2003a, 39) on kyseenalaistanut kannustamisen hyödyllisyyden ja toimivuuden.

Jotta kannustaminen olisi hyödyllistä ja toimivaa, on eduskunnassa yli puoluerajojen korostettu laajasti yhteiskunnassa esiintyvää käsitystä siitä, että kannustamisessa toimeentulotukiasiakkaat on nähtävä itsenäisinä ja aktiivisina yksilöinä. Jokaisella asiakkaalla on oma erityinen elämäntilanteensa, näkökulmansa, arvonsa ja toimintaedellytyksensä. (Kortteinen & Elovainio 2006, 342.) Palveluja ja etuuksia koskevaa tietoa on sovellettava kunkin asiakkaan yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tavalla niin, että se mahdollisimman onnistuneesti edistää positiivisen muutoksen aikaansaamista asiakkaan käyttäytymisessä (Kananaja 2017, 22). Esimerkiksi hallituspuolue RKP:n kansanedustaja Pehr Löw on kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain lähetekeskustelussa korostanut kannustami-

sen yksilöllisyyttä ja kokonaisvaltaisuutta. Koska toimeentulotukiasiakkaat ovat keskenään hyvin erilaisia, se edellyttää toimeentulotukityöltä kullekin asiakkaalle räätälöityjä, hänen henkilökohtaisia tarpeitaan vastaavia toimenpiteitä. Jokaisen asiakkaan erilaiset lähtökohdat pitää Lövin mukaan ottaa huomioon. Tapauskohtaisesti on harkittava, onko sanktioiden käyttö asiakkaan kokonaistilanteen näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja sopiva aktivointikeino.

”Asiakasta ajatellen toivon, että keppiä, siis etujen vähentämisenä, joudutaan käyttämään mahdollisimman vähän ja että siinä pystytään ottamaan huomioon asiakkaan kokonaistilanne järkevästi” (Pehr Löf /r, PTK 154/2000 vp).

Myös vasemmisto on niin oppositio- kuin hallituskausina korostanut, että sosiaalityöntekijän on tiedettävä toimeentulotukiasiakkaan kokemuksista ja arjen ongelmista. Jos asiakkaalla olevaa toista tietoa ja siihen perustuvaa asiantuntijuutta ei hyödynnetä, aktivoitavana olevan asiakkaan rooliksi jää Tuija Kotirannan (2008, 168 - 169) mukaan helposti pelkkänä aktivoitavana oleminen. Vasemmisto on ollut huolissaan erityisesti toimeentulotukiasiakkaan motivointivaikeuksista, jos sosiaalityöntekijä asiakkaan elämäntilanteen, tarpeet ja mielipiteet sivuuttaen ottaa huomioon järjestelmän tehokkuutta painottavalla tavalla ainoastaan lainsäädännön ja palveluja ohjaavat hallinnolliset säännöt ja käytännöt.

”Yleiset palvelujärjestelmät eivät tavoita syrjäytyneitä ja pystyvät myös harvoin motivoimaan... on viranomainen, joka vain lukee pykälää eikä tunne elävää elämää, päädytään siihen, että tämähän on työhaluton ihminen.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 154/2000 vp.)

Ihmiset ovat luonteeltaan paitsi itsekkäitä ja omaa etua ajavia myös arvopohjaisia valintoja tekeviä yksilöitä. Jani Erola (2004, 22) on katsonut, että ihmisten arvostukset ja käyttäytymisen rationaliteetti sopeutuvat kulloiseenkin tilanteeseen. Kannustamisen onnistuminen riippuu Erolan (2004, 22 – 24) mukaan tilannekohtaisesti siitä, pitääkö henkilö päämääränä olevaa työllistymistä tai aktivoitumista taloudellisesti kannattavana ja/tai muuten arvokkaana ja mielekkäänä ratkaisuna. Kannustamisen taloudellista ulottuvuutta

koskevista eduskuntakeskusteluissa on yli puoluerajojen huolena ollut se, että toimeentulotuessa on tulovähenteisyyden ja viimesijaisuuden takia sosiaaliturvaetuksista kaikkein heikoimmat taloudelliset kannustimet ottaa vastaan matalapalkkaista tai lyhytaikaista työtä. Toimeentulotukilain 11 §:n perusteella toimeentulotuen saaja saa pitää vain 20 prosenttia nettoansiotuloista, kuitenkin korkeintaan 150 euroa kuukaudessa. Tätä suuremmat ansiotulot leikkaavat tuen tasoa, kunnes palkka riittää nostamaan toimeentulotuen saajan kokonaan pois toimeentulotuelta.

”Olen avustanut henkilöä joka oli seitsemän päivää työssä. Hän oli sitä ennen työmarkkinatuella ollut ja toimeentulotukiasiakas...tälle henkilölle ei jäänyt käteen mitään muuta kuin tämä 100 euroa, jonka tämä etuoikeutettu tulo toi.” (Anne Huotari PTK /vas, 130/2004 vp.)

Eduskunnassa on myönnetty, että toimeentulotuessa on edelleen lukuisia tarveharkinnasta johtuvia työn vastaanottamista ja lisätulojen hankintaa heikentäviä kannustin-, tulo- ja byrokratialoukkuja. On kuitenkin muistutettu, että hyvinvointivaltion kannustinrakenteessa olevia työllistymisen esteitä on poistettu. Erilaisin sosiaalipoliittisin päätöksin on parannettu toimeentulotuen, muiden sosiaalietuuksien ja pienten tulojen yhteensopiavuutta.

”Työn tekemisen on oltava kannattavaa, siitä me kaikki olemme yhtä mieltä, silloinkin kun on kyseessä lyhytaikainen tai tilapäinen työ. Käyttöön otetut suojaosat asumistukeen ja toimeentulotukeen mahdollistavat juuri tätä tavoitetta.” (Anu Urpalainen /kok, PTK 85/2014 vp.)

Eräs toimi, jolla hallitus pyrki lakiehdotuksen perustelujen (115/2012 vp, 4) mukaan edistämään asiakaslähtöisellä tavalla toimeentulotukiasiakkaan työllistymistä ja lisäämään positiivisia kannustimia osallistua aktiivitoimiin, on työttömyysturvan aktivointikorotusten muuttaminen vuonna 2013 etuoikeutetuksi tuloksi. Näin ollen ne eivät enää vähennä myönnetyn toimeentulotuen määrää. Uudistuksen myötä toimeentulotukiasiakkaan asema parani, mikä otettiin eduskunnassa myönteisesti vastaan.

”Työttömän aktiivikorotukset, jotka nyt toimeentulotuessa tulevat vapaiksi osiksi, on erittäin tärkeä, koska se lisää myös kannustavuutta osallistua, olipa kyse sitten koulutuksesta tai muista aktiivitoimenpiteistä.” (Tarja Filatov /sd, PTK 123/2012 vp).

Kansanedustajat ovat joutuneet tunnustamaan, että tehdyistä lainsäädäntömuutoksista huolimatta voimassa on edelleen monimutkainen, vaikeasti hahmotettavissa oleva ja hajanainen lainsäädäntö, joka heikentää työnteon kannustavuutta. Lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytännöt ruohonjuuritason päätöksenteossa eivät mahdollista työmarkkinoille osallistuvan toimeentulotuen saajan laskea, millaiset taloudelliset vaikutukset työhön menolla olisi.

”Jos toimeentulotuella oleva henkilö ryhtyy tällaisia ansiotuloja saamaan... sillä on vaikutusta hänen muihin etuuksiinsa. Se voi niitä vähentää. Esimerkiksi asumistuki on sellainen, mitä on tarkistettava, jos tulot muuttuvat 1 000 markan verran... emme osaa sanoa, mitkä ovat perhekohtaiset nettovaikutukset.” (Marjatta Vehkaoja /sd, PTK 140/2001 vp.)

SDP:n kansanedustajan Marjatta Vehkaojan kannanotto heijasti laajasti eduskunnassa vallinnutta näkemystä. Yksinkertainen, selkeä ja kansalaisille ymmärrettävä sosiaaliturvalainsäädäntö oli yksi tärkeä keino, jolla oli mahdollista kannustaa toimeentulotukiasiakkaiden siirtymistä sosiaaliturvalta työelämään. Sosiaaliturvalainsäädännöstä piti pystyä karsimaan holhoavaa ja asiakkaan itsemääräämistä rajoittavaa tarveharkintaa sekä joustamatonta ja tehotonta byrokratiaa.

7.4.2. Aktivoitumisen mielekkyys

Kaikki puolueet painottavat, että toimeentulotukiasiakkaan aktiivisuutta ja aktivointia tulee lisätä paitsi kansantalouden kannalta hyödyllisellä tavalla myös asiakkaan etua ajatellen. Puolueet kuitenkin arvioivat asiaa eri lähtökohdista. Siksi vasemmistolla ja oikeistolla oli erilaiset näkemykset Tuija Kotirannan (2008, 172) käyttämän jaottelun mukaisesti hyvästä eli ihmisten aktivoitumista aidosti tukevasta ja huonosta eli tarkoituksensa kannalta haitallisesta aktivoinnista. Yleensä vasemmiston ja Vihreiden piirissä mielletään

uusliberalismille ominainen negatiivisiin kannustimiin perustuva työttömien aktivointi ennen kaikkea pakkotyönä. Asiakas osallistuu järjestelmän kaavamaisiin toimintatapoihin perustuviin toimenpiteisiin vain välttääkseen häntä uhkaavat taloudelliset sanktiot riippumatta siitä, onko aktivoimistoimista hänelle tosiasiallisesti hyötyä vai ei. Sen sijaan oikeistolle negatiiviset kannustimet ovat tyypillisesti työttömän edun mukaisia, työllistymisen edistämiseksi toteutettua auttamista ja ohjaamista työelämävalmiuksia parantavaan ja ylläpitävään toimintaan.

”Kyllä työllisyyttä tulee nostattaa ja kaikki toimenpiteet, kaikki mahdolliset, tulee ottaa käyttöön, jotta työllisyysastetta voidaan nostaa ainakin siihen 75 prosenttiin... Olen usean työttömän kanssa keskustellut, ja tuntuu pahalta, että tästä hallituksen esityksestä 164 käytetään sanaa ”pakkotyölaki”. Kuitenkin lähtökohtana on se, että tällä tarkoitetaan aktivoida ihmisiä työhön, kannustaa työhön, saada pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia ja vammaisia työn ääreen työllistymään parhaalla mahdollisella tavalla.” (Leena Rauhala /kd, PTK 134a/2005 vp.)

Hallitusta edustaneessa vasemmistossa on kuntouttavaa työtoimintaa koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä painotettu, että järjestelmälähtöisesti määriteltyyn yksittäiseen aktivointitoimenpiteeseen keskittymisen sijasta asiakasta tulee tukea hyvinvointipalvelujen kautta. Toimeentulokiasiakkaiden kannustintoimenpiteet räätälöidään asiakaslähtöisellä tavalla pitkäjänteisesti, yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti. Asiakkaan elämäntilanne, tarpeet, mielipiteet ja tavoitteet huomioidaan joustavasti ja tilannekohtaisesti osana toimivaa palvelukokonaisuutta.

”Tarvitaan nimenomaan pitkiä, katkeamattomia, ohjattuja kuntoutus-, koulutus- ja työelämäpolkuja. On luovuttava toimenpidekeskeisestä ajattelusta. Se ei tuota pysyviä tuloksia... Tarvitsemme toimivia palvelukokonaisuuksia.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 154/2000 vp.)

Eduskunnassa erityisesti vasemmisto ja Vihreät ovat muita puolueita enemmän painottaneet, että toimeentulokiasiakkaalla on yleensä halu ja pyrkimys saada itselleen parempaa elämää, kunhan siihen tarjotaan kannattava ja mielekäs tilaisuus. Tämä edellyttää,

että toimeentulotukiasiakkaan työhön kannustamisessa pääpaino on julkisen vallan toteuttamisessa positiivisissa eikä niinkään negatiivisissa taloudellisissa työllistymiskannustimissa. Asiakkaiden vapauksia tulee lisätä eikä rajoittaa. Työn pitää tuottaa asiakkaille lisähyötyä, jotta he omaehtoisella lisäansioiden hankinnalla saisivat tosiasiallisen mahdollisuuden vähintään kohtuullisen elintason antavaan työhön.

”Ei todellakaan peritä veroja pienistä tuloista, ei myöskään kunnallisveroja, ja tätä kautta hakisimme ratkaisua siihen, että työttömän kannattaa ottaa töitä vastaan ja hän saa ihmisarvoisen työn - nimenomaan siitähän on kysymys, ei nöyryytystä, vaan ihmisarvoisen työn.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 161/2000 vp.)

Oikeisto on yleensä mieltänyt negatiivisiin kannustimiin perustuvan aktivoinnin työttömien edun mukaisena auttamisena työnhaussa ja työllistymismahdollisuuksien parantamisessa. Puolustaessaan negatiivisten kannustimien hyväksyvää kantaansa on hallitusta edustaneessa oikeistossa muun muassa kuntouttavaa työtoimintaa koskenneen lain eduskuntakäsittelyssä pyritty neutralisoimaan perusosan alentamiseen kytkeytyviä negatiivisia mielikuvia. Tämänkaltaisessa argumentoinnissa on Mikael Nygårdin (2015, 157 – 158) mukaan olennaista korostaa alentamiseen liittyviä positiivisesti ladattuja toimenpiteitä. Aktivointiin sisältyvät sanktiot ja velvoitteet pidetään taustalla. Niiden sijasta korostetaan työttömälle laadittavan aktivointisuunnitelman hyviä tavoitteita. Suunnitelman avulla on mahdollista päästä avoimille työmarkkinoille, lisätä asiakkaan osallisuutta ja tukimahdollisuuksia sekä estää sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle jäämisiä ja kohtuuttomia tilanteita.

”Ensisijaista ovat aktiiviset työnhakusuunnitelmat, aktiivinen työnhaku ja työvoimakoulutus... tuntuu, että kun asiakkaan asema -kohtaa lukee, enemmän nähdään esteitä kuin mahdollisuuksia, ikään kuin hallintomme ihmiset menisivät ilkeyttään ehdottelemaan näille ihmisille toimenpiteitä, joiden taustalla kuitenkin, totta kai, on positiivinen pyrkimys päästä kiinni aktiiviyöelämään ennemmin tai myöhemmin.” (Jyri Häkämies /kok, PTK 154/2000 vp.)

Vaikka oikeisto on tyypillisesti toimeentulotuen perusosan rangaistuksenluonteisen alentamisen yhteydessä painottanut siihen liittyviä positiivisia osatekijöitä, vasemmiston kansanedustajien on ollut eduskuntakeskusteluissa vaikea nähdä alentamista toimeentulotukiasiakasta kannustavana uudistuksena. Vasemmiston valtiopäiväpuheissa uudistuksen mielekkyys on kyseenalaistettu siitä huolimatta, että sekä SDP että Vasemmistoliitto olivat hallituksessa hyväksyneet perusosan alentamisen mahdollistaneen lakiesityksen. Vaikka hallituksen taholta on korostettu todellisista taloudellisista ja/tai sosiaalisista vaikeuksista kärsivien toimeentulotukiasiakkaiden aktivoimista ensisijaisesti pehmein keinoin ja positiivisin kannustimin sekä asiakaslähtöistä ja asiakasta osallistavaa toimeentulotukityötä, monen vasemmiston edustajan mielestä toimeentulotukiasiakkaisiin kohdistetaan käytännössä vain negatiivisia kannustimia.

”Kyseessä on selkeästi säästölaki, joka leikkaa kaikkein pienituloisimmilta...Tässä on puhuttu kannustavuudesta. Minusta hallitus nyt toimii sillä tavalla, että varakkaita pitää kannustaa porkkanoilla ja köyhiä pitää kannustaa kepillä. Minusta kannustavuus on pelkkä viikunanlehti.” (Tapio Karjalainen /sd, PTK 164/1997 vp.)

Juho Saari (2011b, 345) on muistuttanut, että taloudellisten työllistymiskannustimien käyttöönoton mielekkyyttä harkittaessa on otettava huomioon, että ne hyödyttävät toimeentulotukiasiakasta eniten silloin, kun asiakkaan elämäntilanne on vähintään kohtuullinen. Jos sen sijaan asiakas on vaikeassa elämäntilanteessa, ulkoisten kannustimien ja sosiaalisten normien pitää vastavuoroisesti vahvistaa toinen toisiaan, jotta asiakkaan käyttäytymiseen pystytään vaikuttamaan. Saaren (2017a, 332) mukaan myönteisten muutosten aikaansaamiseksi on sekä kannustimien että sosiaalisten normien tuettava heikossa asemassa olevan asiakkaan toimintakykyä. Eduskunnassa etenkin vasemmisto on hallituksessa hyväksytystä linjasta huolimatta kyseenalaistanut muun muassa työttömyysturvan muuttamista koskeneen lainvalmistelun aikana pelkkien taloudellisten kannustimien käytön keinona ohjata ihmisten käyttäytymistä ja valintoja. Asiakkaan tilanne voi olla niin monimutkainen, että negatiivisten kannustimien kaavamainen käyttö vain pahentaa tilannetta. Jotta asiakasta voidaan tosiasiaassa auttaa ongelmiensa ratkaisemisessa, moni vasemmiston edustaja on eduskunnassa korostanut asiakkaan hyvinvointiin panostamisen tärkeyttä.

”Olen paljon yrittänyt auttaa ja neuvoa ihmisiä, joiden omat voimat ovat todella heikot, jotka eivät pysty eivätkä kykene tekemään työtä, vaikka haluaisivat, eivätkä saa työtä, vaikka haluaisivat...heidän toimeentulonsa ei ole turvattu, ja se johtaa usein entistä vaikeampaan tilanteeseen. Mielestäni pitäisi ymmärtää, että "ei paha ole kenkään ihminen, vaan toinen on heikompi toista". Jos tästä lähtökohdasta yritettäisiin tukea ihmisiä, niin silloin myöskin tulokset olisivat aivan toisenlaisia.” (Marjatta Stenius-Kaukonen /vas, PTK 157/2002 vp.)

Kuten Stenius-Kaukosen puheenvuoro osoittaa, vasemmistossa mielletään aktivointi tyypillisesti mielekkääksi silloin, kun toimeentulotukiasiakkaan kohtuullisesta toimeentulosta huolehditaan ja kun asiakasta tuetaan sosiaalityön ja tarvittaessa muiden hyvinvointipalvelujen avulla. Sosiaalityöntekijän on pakottamisen sijasta kuunneltava asiakasta ja kuljettava hänen rinnallaan. On otettava huomioon asiakkaan kokonaisvaltainen tilanne ja yksilölliset kyvyt ja vahvuudet sekä mahdolliset heikkoudet ja puutteet.

Yhteenvedona voidaan todeta, että yli puoluerajojen haluttiin lisätä asiakaslähtöisyyttä kannustettaessa toimeentulotukiasiakkaita työntekoon. Sen sijaan puolueiden välillä oli poliittis-ideologisia eroja siinä, minkälainen kannustaminen katsottiin olevan asiakkaan edun mukaista. Sekä oppositiossa että hallituksessa oikeisto painotti, että toimeentulotukiasiakkaan aktivoinnissa oli tärkeää käyttää institutionalismille olennaisia lainsäädännössä määriteltyjä julkisen vallan tarjoamia pehmeitä keinoja. Tärkeää oikeistolle oli myös pyrkimys kunnioittaa kriittisen teorian painottamia asiakkaan osallisuutta, itsemääräämistä ja yksilöllisyyttä. Tiukan talouskurin aikana ne eivät kuitenkaan olleet yksin riittäviä tapoja varmistamaan toimeentulotukityön tehtävää julkisen talouden tasapainon ja kansantalouden kilpailukyvyn vahvistajana. Toimeentulotuki oli viime kädessä uusliberalistista ajattelua henkivien sanktioiden avulla muotoiltava sellaiseksi, että itsensä elättäminen palkkatyön kautta oli joka tilanteessa taloudellisesti kannattavaa ja kannustavaa.

Etenkin oppositiossa mutta myös hallituksessa hallituksen sanktioita lisäävästä linjasta huolimatta moni eduskunnassa kantansa esittänyt vasemmiston kansanedustaja painotti institutionalismille tyypillistä laajaa julkisen vallan hyvinvointivastuuta. Aktivointi oli

asiakkaan oikeus, minkä vuoksi se oli ensisijassa tapahduttava asiakkaan parasta ajatellen omaehtoista lisätulojen hankintaa edistävien palkintojen ja hyvinvointipalvelujen kautta. Palveluja piti kuitenkin toteuttaa kriittiselle teorialle ominaisella tavalla asiakasta kokonaisvaltaisesti, yksilöllisesti ja pitkäjänteisesti tukemalla, neuvomalla ja opastamalla. Osallistavalla ja yhteisymmärrykseen pyrkivällä toimintatavalla oli mahdollista saada asiakas omaehtoisesti valitsemaan polku kohti vastuullista, mielekästä ja aktiivista elämää. Sen sijaan automaattista pakkoa, kontrollia ja sanktioita oli vältettävä. Vasemmiston mielestä uusliberalismin sävyttämällä kurinpidollisella ja rankaisevalla työotteella oli hyvin vaikeaa motivoida ja sitoututtaa toimeentulotukiasiakas kestäväällä tavalla osalliseksi yhteiskunnan aktiivista toimintaa.

Niin oppositio- kuin hallituskausina Keskusta pyrki tasapainoilemaan institutionalismin, kriittisen teorian ja uusliberalismin välillä. Toimeentulotukiasiakkaiden aktiivisuutta, toimijuutta ja osallisuutta vahvistettiin parhaiten korostamalla institutionalismia heijastavaa asiakkaan yhdenvertaista oikeutta aktivointiin. Kriittistä teoriaa heijastaen aktivoinnin tuli perustua asiakkaan integriteetin ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen ja asiakkaan omien resurssien sekä yksilöllisten tarpeiden ja lähtökohtien huomioimiseen paitsi yksityisen ja julkisen sektorin myös paikallisyhteisöjen tarjoamien toimintavaihtoehtojen puitteissa. Keskustan mukaan uusliberalismin korostama sanktioihin ja velvollisuuksiin perustuva työn tekemisen kannattavuus ja kannustavuus oli yksi keino, jolla voitiin uudistaa passiivista sosiaaliturvaa aktiivisempaan suuntaan. Oli sekä yksilön että yhteisen hyvän kannalta perusteltua, että toimeentulotukiasiakkaita vastuuttamalla asiakkaita ohjattiin ja rohkaistiin aktiivisten toimintavaihtoehtojen valintaan. Tällöin asiakkaan kokonaisyhteisö kohenisi. Myös julkinen valta kykenisi vastaamaan paremmin julkisten menojen hallittavuuden edellyttämiin tehokkuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuusvaatimuksiin.

7.5. Nuorison syrjäytyminen poliittisella agendalla

7.5.1. Nuorten ongelmien moniulotteisuus

Nuorten kokemat vaikeudet ovat herättäneet suurta huolta laajasti niin poliitikkojen piirissä kuin laajemminkin yhteiskunnassa. Tämän vuoksi poliittiset päätöksentekijät yli puoluerajojen ovat kiinnittäneet viime vuosikymmeneltä lähtien erityistä huomiota nuorten syrjäytymiseen ja sen ehkäisyyn. Inhimillisen kärsimyksen lisäksi syrjäytymisellä on suuret vaikutukset koko yhteiskunnan sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyYTEEN. Keskeistä on, etteivät nuorten ongelmat pääse kasaantumaan ja pitkittymään.

”Huolestuttavaa on lasten ja nuorten jakautuminen entistä jyrkemmin hyvin- ja pahoinvoiviin. Lastensuojelutoimenpiteiden kohteena on jopa 87 000 lasta. Osa nuorista saa töitä heti valmistumisen jälkeen, osa ei millään saa opiskelu- tai työpaikkaa. Jos Suomen suuntaa ei saada muuttumaan, seuraukset voivat olla vielä 1990-luvun lamaakin vakavampia.” (Tuomo Puumala /kesk, VK 5/2014 vp.)

Nuorten eriarvoistumiskehityksen pysäyttämiseksi poliittisten päätöksentekijöiden syrjäytymistä ehkäisevät toimet ovat merkityksellisiä. Poliittiset päätökset ja niiden pohjalta luodut ratkaisut ovat yksi tekijä, jolla voidaan vaikuttaa nuoren käyttäytymiseen, elämäntapoihin ja toimintavaihtoehtoihin. (Hiilamo, Kangas & Niemelä 2014, 208; Hiila-O'Brien 2013, 51.) Kansanedustajat niin oppositio- kuin hallituspuolueissa ovat painottaneet julkisen vallan aktiivista roolia. Nuoren integroitumista yhteiskuntaan ei voida jättää pelkästään nuoren omalle vastuulle. Jotta voidaan välttää nuorison jakautuminen menestyjiin ja häviäjiin, julkisen vallan tehtävänä on auttaa syrjäytyneitä ja syrjäytymisvaarassa olevia nuoria yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Julkisen vallan velvollisuutena on varmistaa riittävät resurssit syrjäytymistä ehkäisevään ja yhteiskunnallista osallisuutta edistävään toimintaan.

”Valiokunta pitää vakavana huolenaiheena sitä, että työn ja koulutuksen ulkopuolella on arvioitu olevan noin 30 000 sellaista nuorta, jotka eivät ole työnhakijoina TE-toimistoissa... Esimerkiksi etsivän nuorisotyön sekä työpajatoiminnan avulla voidaan tehokkaasti auttaa näitä nuoria. Valiokunta korostaakin, että hallituksen on huolehdittava

muun muassa etsivän nuorisotyön sekä työpajatoiminnan resurssien turvaamisesta.”
(StVM 41/2010 vp.)

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä korostuu Pohjoismaille perinteinen työkeskeinen ajattelutapa. Yhteiskuntaan integroidutaan ennen kaikkea työnteon kautta. Siksi erityisesti työllistymistä ja työllistymiseen tähtävästä koulutuksesta pidetään tyypillisesti keskeisenä nuorten syrjäytymistä ja ulkopuolisuuden kokemusta vähentävänä ja normaalia yhteiskunnallista osallisuutta vahvistavana keinona. (Raunio 2009, 274 – 276; 2006, 10 - 12.) Varsinkin jos nuorelta puuttuu ammatillinen koulutus, silloin kynnys päästä työmarkkinoille ilman työllistymistä edistäviä toimia on yleensä tavanomais-
takin korkeampi. Tämän vuoksi on poliittisissa kannanotoissa korostettu tarvetta kohdistaa henkilökohtainen palvelu ja tukitoimenpiteet nimenomaan näihin syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin.

”Valiokunta haluaa tähdentää, että ammatillista koulutusta vailla olevat nuoret ovat hyvin vaikeassa asemassa työmarkkinoilla ja siten erityisessä syrjäytymisvaarassa...suurin osa heistä olisi halukkaita työelämävalmiuksiensa parantamiseen, mutta he tarvitsisivat muita toimenpiteitä ennen koulutukseen siirtymistä.” (StVM 41/2010 vp.)

Myös eduskunnan täysistunnossa on yli puoluerajojen painotettu, että nuorten eriarvoistumiskehityksen välttämiseksi on olennaista keskittyä koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella oleviin moniongelmaisiiin nuoriin. Koska näiden nuorten selviytymistä ja toimintakykyä heikentää ongelmien kasaantuminen, heille koulu- ja työelämän vaatimustaso on tavallisesti liian korkea. Näille kaikkein vaikeimmin aktivoitaville nuorille voidaan löytää sopivia sosiaalisen osallisuuden tapoja. Ennen kuin he kykenevät osallistumaan yhteiskunnan toimintaan, edellyttää se tehostettua ja kohdennettua palvelua. Kaikkein heikoimassa asemassa oleville nuorille pitää tarjota juuri heidän tarpeitaan vastaavia yksilöllisesti räätälöityjä toimenpiteitä.

”Nuorisotyöttömyyden pienentyessä jäljelle on jäämässä niin sanottu kova ydin. Tähän kovaan ytimeen kuuluvat nuoret ovat niitä, joiden työllistäminen on kaikkein vaikeinta ja

joilla on kasautuvasti erilaisia ongelmia, kuten päihteiden väärinkäyttöä ja elämänhallinnan vaikeuksia. Näille nuorille koulumaailman sekä työelämän työkyky- ja tehokkuusvaatimukset ovat aivan liian korkeita. Heillekin olisi löydettävissä oma paikkansa yhteiskunnassa, mutta siihen tarvitaan erityisiä toimia.” (Arto Seppälä /sd, PTK 41/2002 vp.)

Eduskunnan täysistunnossa monet kansanedustajat ovat sekä opposition että hallituksen taholta painottaneet, että mitään yleispätevää ratkaisua ei ole olemassa ammatillisen koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi Kokoomusta edustanut pääministeri Aleksander Stubb korosti eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentulosta koskenneessa välikysymyskeskustelussa, että tuen pitää pystyä huomioimaan jokaisen nuoren monimutkaiset ongelmat sekä erilainen elämäntilanne ja tulevaisuuden visio. Nuoren tulee saada henkilökohtaista tukea ja rinnallakulkemista. Jokaisella nuorella on oltava aikuinen, joka auttaa pääsemään elämässä eteenpäin.

”Syrjäytymisen ehkäisy on malliesimerkki siitä, että lukujen pöytään lyöminen ei paljon auta — tuen räätälöinti jokaiselle sopivaksi sen sijaan auttaa. Tähän voidaan tarvita esimerkiksi koulutusta, nuorisotyötä, työllisyystoimia tai sosiaali- ja terveysalan osaamista, sitä, että viime kädessä aina löytyy se, joka tukee eteenpäin vaikeassa tilanteessa, se, joka välittää.” (Aleksander Stubb /kok, PTK 85/2014 vp.)

Myös hallituspuolue Keskustassa on painotettu nuorten syrjäytymisen moniulotteisuutta. Kaikki syrjäytyneet nuoret eivät pysty tai halua täyttää työnteon määrittämälle normaaliudelle asetettuja vaatimuksia (Raunio 2009, 280). Keskustasta on kuitenkin muistutettu, että valtaosalla nuorista on riittävästi työkykyä ja motivaatiota palata koulutukseen tai työmarkkinoille. Heille pitää löytää jämäkkä aikuinen, joka tukee ja opastaa nuorta polulla kohti opiskelu- tai työelämää.

”..löytyy myös niitä, jotka ovat vielä pelastettavissa työelämään, jos heille löytyy sopivaa apua, sopivaa taluttajaa. Ja itse panen toivoni siihen, että näistä nuorista, joista vielä on löydettävissä halua ja kykyä osallistua koulutukseen tai työelämään, kun heille saadaan tarpeeksi kova ryhti taakse, on vielä mahdollisuus löytää työkykyisiä henkilöitä.” (Inkeri Kerola /kesk, PTK 124/2010 vp.)

SDP:n kansanedustaja Satu Taiveaho on puolueen istuessa oppositiossa korostanut sosiaalityön keskeistä roolia nuorten syrjäytymisen torjunnassa. Taiveaho on painottanut, että pelkkä etuuskäsittelijän kirjalliseen toimeentulotukihakemukseen tekemä rutiininluonteinen standardilaskelmaan perustuva päätös ei ole koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevan nuoren kohdalla oikea ratkaisu. Nuorelle pitää varmistaa henkilökohtainen tapaaminen sosiaalityöntekijän luona. Tapaamisen perusteella työntekijä pystyy toimeentulotukipäätöstä tehdessään käyttämään harkintaa. Hän voi ottaa huomioon nuoren yksilölliset tarpeet ja kiinnostuksen kohteet sekä nuoren tilannetta vaikeuttavat elämänhallinnan ja arjesta selviytymisen ongelmat. Nuoren myötäelävä, välittävä ja kokonaisvaltainen tukeminen on Taiveahon mukaan kuitenkin vaikeaa, jos julkinen valta ei ole antanut sosiaalityölle riittäviä ja asianmukaisia resursseja.

”...Arvostamme sosiaalityöntekijöitä, mutta heitä on liian vähän...Toimeentulotuen käsittelyä suorittavat paljon etuuskäsittelijät, joilla ei ole juurikaan edes harkintavaltaa näissä asioissa vaan teknisesti toteuttavat toimeentulotuen käsittelyä, joten esimerkiksi nämä asiat ovat sellaiset, jotka vaikeuttavat sitä harkinnan tekoa, ennen kaikkea nämä sosiaalityön resurssit.” (Satu Taiveaho /sd, PTK 124/2010 vp.)

Myös SDP:n ollessa hallituksessa sen kansanedustaja ja peruspalveluministeri Susanna Huovinen on vastatessaan eduskunnan suullisella kyselytunnilla nuorten toimeentulotukierrettä koskeneeseen kysymykseen korostanut oikeanlaisen avun turvaamista riittävän aikaisessa vaiheessa erilaisista ongelmista kärsivälle nuorelle. Huovisen mukaan tarvitaan erityisesti ehkäisevää toimeentulotukea, jotta nuoren toimeettomuus ja näköalattomuus eivät johtaisi syrjäytymis- ja osattomuuskierteeseen. Tukeen kuuluvalla riittävin resurssein varustetulla ja altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvalla sosiaalityöllä voidaan konkreettisesti tukea nuoren elämänhallintaa ja tasapainoista kasvamista aikuisuuteen jo ennen kuin nuoren ongelmat ovat kärjistyneet.

Nimenomaan nuortenkin kohdalla pitäisi siirtyä yhä enemmän...ehkäisevän toimeentulotuen käyttöön, jossa nimenomaan se sosiaalityön rooli olisi paljon suurempi... Näin usein sitten siltä nuorelta tai minkäikäiseltä ihmiseltä tahansa jää saamatta sitä apua, jota hän

tarvitsisi saadakseen oman elämänsä polun reunasta jälleen kiinni...me tarvitsemme myös tässä toimeentulotuessa tähän ehkäisevään puoleen lisää panostusta.” (Peruspalveluministeri Susanna Huovinen /sd, PTK 101/2013 vp.)

Myös oppositiopuolue Perussuomalaisissa korostettiin eriarvoistumista ja pienituloisten toimeentuloa koskenneessa välikysymyskeskustelussa kallista yhteiskunnallista ja inhimillistä hintaa, joka ennaltaehkäisevien toimien puute nuorten syrjäytymisen torjunnassa aiheuttaa. Jotta nuoria voidaan ohjata siirtymään koulutukseen tai työhön, julkisen vallan pitää pystyä huolehtimaan, että nuoret saavat varsinkin elämän taitekohdissa riittävästi apua. Nuoria on tuettava osallisuutta ja aktiivisuutta edistävien valintojen tekemiseen.

”On käsittämätöntä, että ennalta ehkäisevä työ on laiminlyöty niin monessa kunnassa ja sitten joudutaan maksamaan siitä kallis hinta näiden korjaavien toimenpiteiden muodossa. On tärkeää, että nuorten syrjäytymiseen päästäisiin puuttumaan silloin, kun heillä on kriittisiä elämänvaiheita, erilaisia nivelvaiheita. Silloin kun he siirtyvät koulutukseen, olisi tärkeätä, että heillä olisi riittävästi tukea ja ohjausta, jotta he pysyisivät...mukana opiskelussa eivätkä lähtisi huonoille poluille.” (Pirkko Ruohonen-Lerner /ps, PTK 85/2014 vp.)

Sosiaalityöllä on myös hallitusta edustaneen oikeiston mukaan tärkeä rooli oikeanlaisten ja oikea-aikaisten toimenpiteiden tarjoamisessa nuorelle. Sosiaalityölle pitää antaa tarvittavat keinot puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa työstä syrjäytymiseen. Jos työelämästä jää sivuun jo nuorena, hyvinvointiin ja yhteiskunnassa selvitymiseen liittyvät ongelmat uhkaavat pahentua. Ongelmien kasaantuminen voi leimata nuorta vielä pitkään, mikä saattaa heikentää aikuisiällä tapahtuvaa pyrkimystä kiinnittyä yhteiskunnallisena normaaliutena pidettyyn työelämään.

”Oikea-aikainen ja riittävä tuki elämänkaaren alkuvaiheessa luo myös aikuisiän hyvinvointia. Pidämmekö riittävästi huolta nuorista nyt, kun he tukea tarvitsevat?... nuorelle työtä vaille jääminen on vanhempia ikäluokkia vakavampaa, sillä se jättää pidemmän arven koko työuraan ja voi vaikeuttaa työelämään kiinnittymistä. Jos syrjäytymiskehitys

alkaa jo nuorena, on vaarana, että se alkaa kasautua erilaisina terveyden ja hyvinvoinnin ongelmina ja osattomuuden voimistumisena.” (Arja Karhuvaara /kok, PTK 13/2010 vp.)

Nuoren itsenäistymistä ja elämänhallintaa edistävää voimaantumista ja valtaistumista voidaan parhaiten tukea ennen kaikkea kriittisen teorian painottaman vuorovaikutteisen, tasa-arvoisen ja jaetun asiantuntijuuden kautta. Dialogisia toimintatapoja ja nuoren omia voimavaroja korostamalla on mahdollista vahvistaa nuoren kykyä tehdä omaa elämäänsä liittyviä yksilöllisiä valintoja ja päätöksiä. (Palsanen & Kääriäinen 2015, 197 – 200; Niemi 2013, 52 – 53; Juvonen 2013a, 331, 354.) Samalla nuorella on mahdollisuus ottaa vastuu omasta toiminnastaan ja auttaa itse itseään. (Hiilamo 2011, 81). Näin nuoret on nähty investointina, joka maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin tulevaisuudessa. Tämän näkökulman mukaista nuorten sosiaalista ja inhimillistä pääomaa kartuttavaa sosiaalipolitiikkaa on kutsuttu sosiaalisten mahdollisuuksien politiikaksi ja hyvinvointivaltioillisia toimenpiteitä sosiaalisiksi investoinneiksi. Tällä kaikkien puolueiden kannattamalla yhteiskunnan polarisoitumista ehkäisevällä politiikalla tarkoitetaan sitä, että julkinen valta luo nuorille edellytykset pitää huolta itsestään ja hallita itsenäisesti omaa elämäänsä. Julkinen valta pyrkii ennalta ehkäisemään nuorten syrjäytymistä panostamalla nuorten kykyihin ja tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin. Lähestymistapa luottaa nuoren haluun olla aktiivinen yhteiskunnan jäsen. Se korostaa nuoren omaa otetta asioihin, omia valintoja ja omaa vastuuta, joita julkinen valta tukee ja vahvistaa. (Hiilamo ym. 2014, 207 – 208; Hiilamo 2011, 95; Sipilä 2011, 361 - 362.)

Myös eduskunnassa on laajasti yli puoluerajojen kannatettu sosiaalisten mahdollisuuksien politiikkaa. Kansanedustajien puheenvuoroissa on korostettu, että työpajatoiminnalla ja etsivällä nuorisotyöllä on osoitettu saadun positiivisia vaikutuksia nuorten käyttäytymiseen ja elämäntapoihin.

”Työpajatoiminnan osalta pitkäjänteiseen, suunnitelmalliseen työhön nuorten hyväksi, jotta heidät saataisiin kiinnostumaan opinnoista tai sijoittumaan esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen, työharjoitteluun ja muuhunkin järjestäytyneeseen toimintaan. Työpajatoiminnalla tässä on saatu erinomaisen hyviä tuloksia.” (Mikko Kuoppa /vas, PTK 41/2002 vp.)

Aktiivisen ja vahvan autonomisen toimijuuden aikaansaaminen edellyttää paitsi vahvaa sosiaalityöntekijöiden panosta myös moniulotteista, monialaista ja sektorirajat ylittävää eri toimijoiden välistä vuoropuhelua sekä sitoutunutta yhteistyötä (Karvonen & Kestilä 2014, 174; Närhi ym. 2014, 234; 2013, 144; Linnakangas & Suikkanen 2004, 114). Monet kansanedustajat niin oppositio- kuin hallituspuolueista korostavat eri toimijoiden välisen moniammatillisen yhteistyön merkittävää roolia nuorten syrjäytymisen torjunnassa. Toimivien palvelukokonaisuuksien avulla on mahdollista kartoittaa nuoren tilanne kokonaisvaltaisesti ja koordinoitusti ennen viimesijaisen toimeentulon turvaavan toimeentulotuen myöntämistä. Samalla voidaan pohtia yhdessä nuoren kanssa erilaisia vaihtoehtoja ja räätälöityjä toimia arjessa selviytymisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden turvaamiseksi.

”Toimeentulotuen myöntäminen viimesijaisena tukimuotona edellyttää jo sinänsä, että kaikki toimeentuloa turvaavat vaihtoehdot selvitetään ensisijaisesti. Tässä korostuu moniammatillinen yhteistyö ja se, että nuorille tarvittaessa tarjotaan terveydentilan sekä toimintakyvyn selvittämistä.” (Inkeri Kerola /kesk, PTK 124/2010 vp.)

Eduskunnassa on myös laajasti arvostettu julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan puitteissa toimivan kolmannen sektorin yhteistyötä nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Poliittisissa puheenvuoroissa on muistettu, että vapaaehtoisjärjestöt ovat muodostuneet nuorten syrjäytymisen vastaisessa taistelussa tärkeiksi toimijoiksi täydentämään viranomaistoimintaa.

”Vapaaehtoisjärjestöt, kolmannen sektorin järjestöt, tekevät myös erinomaista työtä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Esimerkiksi 4H toimii pienillä, pienillä resursseilla järjestäen tärkeitä toimintaa, kuten yrittäjyyskasvatusta, missä pystytään opettamaan itsestään huolehtimista, sekä kerhotoimintaa jne.” (Mikko Savola/kesk, PTK 20/2013 vp.)

Vaikka hyvinvointivaltion aktiivista roolia nuorten syrjäytymisen torjunnassa on kansanedustajien kannanotoissa pidetty keskeisenä, sen toimet eivät yksin ole riittäviä. Siksi eduskunnassa on yli puoluerajojen rohkaistu ja tuettu kolmatta sektoria, jotta se omalta

osaltaan osallistuisi aktivoimaan, kannustamaan ja motivoimaan nuoria osallisuuteen, vastuullisuuteen ja omatoimisuuteen.

Yhteenvetona nuorten syrjäytymistä koskevasta sosiaalipolitiikasta voidaan todeta, että niin eduskunnassa kuin laajemminkin yhteiskunnassa vallitsi syvä huoli niistä valtavista inhimillisistä ja kansantaloudellisista kustannuksista, joita nuorten lisääntyvä syrjäytyminen aiheuttaa. Huoli johti lukuisiin lainsäädännöllisiin uudistuksiin ja muutoksiin. Niin hallitus- kuin oppositiopuolueissa huomio kiinnittyi erityisesti niiden nuorten tilanteeseen, jotka olivat ilman työ- tai koulutuspaikkaa eivätkä välttämättä edes halunneet tai kyenneet hankkimaan sellaista. Kaikkien puolueiden kansanedustajien kannanotot edustivat institutionalismia siinä mielessä, että ne korostivat yhteiskunnallisten rakenteiden ja varsinkin altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvan sosiaalityön tärkeyttä nuorten syrjäytymisen vastaisessa taistelussa. Yhteiskunnan polarisoitumisen välttämiseksi hyvinvointivaltion aktiivinen rooli oli tärkeää. Yhteiskunnan oli turvattava sosiaalityölle riittävät resurssit, jotta syrjäytynyttä tai syrjäytymisvaarassa olevaa nuorta voitiin auttaa ennen kuin nuoren ongelmat ehtivät kasaantua ja kärjistyä. Institutionalismiin oli kuitenkin yhdistetty kriittisen teorian painottama ajatus nuorten voimaantumisen, valtaistumisen, itsemääräämisen ja osallisuuden tärkeydestä. Syrjäytyneellä tai syrjäytymisvaarassa olevalla nuorella tuli olla ainakin yksi luotettava aikuinen, joka aidosti nuorta kuunnellen ja ymmärtäen kulki hänen rinnallaan kohti aktiivista, vastuullista, itsenäistä ja omaehtoista aikuisuutta.

Sekä hallitusta että oppositiota edustaessaan vasemmiston kansanedustajat korostivat institutionalismista vaikutteita saaneella tavalla hyvinvointivaltiolle kuuluvaa sosiaalista vastuuta kaikkein heikoimmassa asemassa olevista nuorista. Tämän laajaa julkista vastuuta korostavan lähestymistavan vuoksi vaadittiin toimeentulotukityöhön lisää resursseja nuorten yksilölliseen ja kokonaisvaltaiseen neuvontaan, tukemiseen ja ohjaamiseen. Institutionalismiin kuitenkin liittyi kriittisen teorian vaikutus siinä mielessä, että vasemmiston mukaan toimeentulotukityön piti pohjautua asiakaskeskeiseen, nuoren oikeuksia ja itsemääräämistä kunnioittavaan sekä nuorta aidosti kuuntelemaan ja ymmärtävään otteeseen. Nuorta osallistavalla ja yhteisymmärrykseen pyrkivällä toiminnalla voitiin estää

toiseuden tunteen syntymistä, koska sosiaalityöntekijä saattoi tarjota nuorelle uusia mahdollisuuksia ja erilaisia vaihtoehtoja olla yhteiskunnan täysivaltainen jäsen. Näin tuettiin nuoren toimintakykyä ja hyvinvointia nuoren itsetuntoa ja tulevaisuudenuskoa vahvistavalla tavalla.

Myös Keskustan kansanedustajien kannanotoissa niin hallitus- kuin oppositiokausina heijastui institutionalismi, kun he korostivat julkisen vallan vastuuta siitä, että syrjäytyneitä tai syrjäytymisvaarassa olevia nuoria autetaan kokonaisvaltaisesti. Kriittisen teorian näkökulma ilmeni puheenvuoroissa siltä osin, kun niissä korostettiin nuorten kanssa toimivien tahojen yhteistyön ja yksilöllisesti räätälöityjen palvelujen roolia. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistoiminnalla voitiin ottaa kunkin syrjäytyneen tai syrjäytymisvaarassa olevan kunkin nuoren yksilölliset tarpeet, toiveet ja resurssit huomioon. Nuoren kanssa kommunikoiden tuli työstää nuorelle sopiva ja tarkoituksenmukainen aktivointitoimenpide.

Kokoomuksen kansanedustajat korostivat sekä hallitus- että oppositiopuolueen edustajina institutionalismille tyypillistä julkisen vallan tehtävää huolehtia ensijaisesti pehmeitä keinoja käyttämällä ammatillista koulutusta vailla olevista nuorista. Kannanotoissa oli myös yksilökeskeistä ulottuvuutta painottava uusliberalismin vaikutus. Kokoomuslaiset painottivat nuoren vapautta ja itsemääräämistä, mutta myös velvollisuuksia ja vastuuta omasta toimeentulosta. Kriittiseen teoriaan pohjautuvia ajatuksia heijastui kannanotoissa siltä osin, kun niissä painotettiin kansalaisyhteiskunnan puitteissa toimivien vapaaehtoisjärjestöjen ja aktiivisten kansalaisten nuorten parissa tekemää työtä. Jotta pystyttäisiin luomaan nuorelle edellytykset pitää huolta itsestään ja hallita itsenäisesti omaa elämäänsä, kolmannen sektorin piiristä oli mahdollista löytää aikuinen, joka kulki nuoren rinnalla. Nuorta kuuntelemalla ja tukemalla aikuinen oli auttamassa nuorta löytämään yksilöllisen polun kohti aktiivista, itsenäistä ja omaehtoista tulevaisuutta.

7.5.2. Perusosan alentaminen keinona nuorten osallisuuteen

Yksi keino torjua nuorten syrjäytymistä ja sitä kautta nuorten jakautumista menestyjiin ja häviäjiin on vuoden 2011 alussa voimaan tullut mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen ammatillista koulutusta vailla olevalta alle 25 vuotiaalta henkilöltä, joka laiminlyö hänelle osoitetun aktivointitoimenpiteen. Hallituksen esityksen (138/2010 vp, 6) perustelujen mukaan toimeentulotuen perusosan alentamisella ja erityisesti siihen liittyvän kokonaisvaltaisen suunnitelman tavoitteena on edistää nuoren omatoimisuutta ja sijoittumista yhteiskuntaan. Pyrkimyksenä on puuttua nuoren tasapainoista kasvua, itsetuntoa, elämänhallintaa ja itsenäistymistä uhkaaviin negatiivisiin kehityskulkuihin jo ennen ongelmien kärjistymistä. Yhteiskunnan tarjoamien aktivointitoimenpiteiden avulla ajatellaan nuoren ohjautuvan syrjäytymispolun sijasta koulutuspolulle (Hämäläinen 2013, 177; Pajukoski 2006, 301, 307).

Nuorten toimeentulotuen perusosan alentaminen perustuu Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (STM 2009:62) ehdotukseen. SATA-komitea perusteli alentamista sillä, että silloisen lainsäädännön mukaan nuoria kannustettiin koulutukseen epäämällä työmarkkinatuki sellaiselta alle 25-vuotiaalta nuorelta, joka ei edes yrittänyt hakea peruskoulun jälkeistä opiskelupaikkaa. Järjestely ei toiminut, koska sanktio ei koskenut toimeentulotukea. Tämän vuoksi SATA-komitea esitti, että toimeentulotuen osalta koulutuksesta kieltyminen lisätään alentamisperusteeksi. (STM 2009:62, 83.)

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan suhtautuminen SATA-komitean ehdotukseen ei ollut yksimielinen. Valiokunnan jäsenillä oli erilaisia näkemyksiä sanktioihin perustuvien aktivointitoimien vaikutuksista syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tilanteeseen. Valiokunnan enemmistön muodostaneet hallituspuolueiden edustajat tukivat SATA-komitean ehdotusta. Heidän mukaansa oli tärkeää yhdenmukaistaa ammatillista koulutusta vailla olevien nuorten kohtelu työmarkkina- ja toimeentulotuessa. Samalla se poisti esteen työttömyysturvan epäämisen tavoitteena olleelta koulutukseen kannustamiselta. Sen sijaan valiokunnan vähemmistöön jääneet vasemmistopuolueiden edustajat eivät nähneet perusosan alentamista pelkkänä mahdollisuuksien tasa-arvoa koskevana kysymyksenä (Palola 2011a, 44 - 45). He pitivät etuuksien myöntämisperusteiden yhteensovittamista sellaisena uusliberalistisena poliittisena ja moraalisen arvovalintana,

jota he eivät voineet hyväksyä. Tuodakseen oman perusosan alentamista vastustavan näkemyksensä esille vasemmiston edustajat jättivät valiokunnan mietintöön kaksi kirjallista vastalauseita.

Oppositio puolue SDP:n kansanedustajien Anneli Kiljusen, Maria Guzenina-Richardsonin ja Satu Taiveahon vastalauseessa korostettiin perusosan sanktioluonteisesta alentamisesta aiheutuvia haittavaikutuksia. Nuorten rankaisemisen sijasta pitäisi Kiljusen, Guzenina-Richardsonin ja Taiveahon mielestä kiinnittää huomio institutionalismia henkivälillä tavalla hyvinvointivaltion tarjoamien palveluiden puutteiden korjaamiseen ja toimeentulotuen kehittämiseen. Koska perusosaa alennettaessa nuoren ihmisarvo saattoi vaarantua, palvelujen perusrakenteiden oli oltava kunnossa. Työntekijöillä tuli olla tosiasialliset toimintamahdollisuudet oikeanlaisella ja oikea-aikaisella tuella ja avulla parantaa nuoren toimintakykyä ja hyvinvointia.

”Emme pidä toimeentulotuen määrän leikkaamista koulutuksesta kieltäytymisen johdosta oikeana toimenpiteenä. Koulutuksesta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen ovat asiantuntijoiden mukaan useimmiten osoitus henkilön vaikeasta elämäntilanteesta. Tällöin henkilökohtainen palvelu ja kannustaminen ovat oikeampia toimenpiteitä kuin leikkaaminen jo ennestään tasoltaan alhaisesta toimeentulotuesta.... Palvelujärjestelmä ei tällä hetkellä pysty tunnistamaan näiden nuorten tarpeita eikä auttamaan heitä ongelmien ratkaisemisessa... Ilman riittäviä palveluita ja tukea toimeentulotuen perusosan alentaminen vain loukkaa jo ennestään hyvin vaikeassa tilanteessa elävien nuorten ihmisarvoa ja jopa heikentää heidän toimintakykyään.” (Anneli Kiljusen, Maria Guzenina-Richardsonin ja Satu Taiveahon vastalause StVM 41/2010 vp.)

Ilman harkintaa tehtävästä toimeentulotuen perusosan rangaistuksenluonteisesta alentamisesta syntyvää epäoikeudenmukaisuuden, arvottomuuden ja epäonnistumisen tunnetta (Kallio, Stenvall, Bäcklund & Häkli 2013, 77) korostivat myös oppositiota edustaneet Vasemmistoliiton kansanedustaja Erkki Virtanen ja SDP:n kansanedustaja Marjaana Koskinen sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintöön jättämässään vastalauseessaan. Virtanen ja Koskinen vastustivat SATA-komitean ehdotusta, koska he eivät pitäneet sanktioita kannustavina, oikeudenmukaisina eikä nuorten etujen mukaisina. He korostivat, että

kannustamisen sijasta sanktiot vain leimasivat, syyllistivät ja rankaisivat nuoria. Sanktiot paitsi heikensivät aineellista hyvinvointia, olivat myös omiaan vahvistamaan nuorten kokemaa köyhyyden, huonomuuden ja arvottomuuden tunnetta. Näin ollen sanktiot saattoivat pahimmassa tapauksessa jopa huonontaa nuoren tilannetta ja edesauttaa nuoren passivoitumista ja syrjäytymistä.

”Esitys on surullisen kuuluisan SATA-komitean tuotantoa, ja sen tarkoitus on estää koulutukseen osallistumattomia nuoria hyödyntämästä toimeentulotukea tilanteessa, jossa he jo ovat menettäneet työttömyysturvansa koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi... Kaoottisessa elämäntilanteessa elävän nuoren toimeentulotuen alentaminen sen vuoksi, ettei hän kykene toteuttamaan lain vaatimuksia, on kohtuuton rangaistus... Perusosan alentaminen loukkaa näiden vaikeassa tilanteessa elävien nuorten ihmisarvoa ja jopa heikentää heidän toimintakykyään...Se ei motivoi heitä koulutukseen, koska he eivät siihen ilman voimakasta tukea kykene. Ja sitä tukea ei ole riittävästi saatavilla.” (Erkki Virtasen ja Marjaana Koskisen vastalause, StVM 41/2010 vp.)

Vasemmisto-opposition kansanedustajat jatkoivat varsin yksituumaisesti myös eduskunnan täysistunnossa hallituksen esityksen moittimista. Toimeentulotuen perusosan sanktioluonteisen alentamisen mahdollisuus yhteiskunnan toimenä kannustaa ja motivoida nuoria aktivoitumaan ei ollut oikea syrjäytymistä torjuva keino. Vasemmiston taholta huomautettiin, että toimeentulotuen saajan työmarkkinoille pääsyn estyminen ei välttämättä johtunut siitä, että toimeentulotuki olisi riippuvuutta synnyttävä ja kannustamaton tukimuoto. Useimmiten koulutuksesta kieltäytyjät eivät kyenneet osallistumaan yhteiskunnan heille osoittamiin aktivointitoimiin. Perusosaa alennettaessa ei yksilölähtöisellä tavalla otettu huomioon sitä, että osalta nuorilta puuttuivat tosiasialliset mahdollisuudet ja toimintavalmiudet osallistua heille tarjottuihin aktivointitoimenpiteisiin.

”Tässä rangaistaan niitä, jotka eivät pysty osallistumaan toimiin, joita tässä tarjotaan kepin uhalli. Niitä nimenomaan rangaistaan, niitä, jotka eivät osallistu koulutukseen tai ovat kieltäytyneet aktiivitoimenpiteistä tai työstä, koska sellaista työtä, jota he pystyisivät

tekemään, ei ole tarjolla. Ja sitten kun heille on tarjottu koulutusta, niin he ovat kieltäytyneet siitäkin sen vuoksi, että ovat niin sairaita, huonossa kunnossa, syrjäytyneitä, että eivät pysty siihen osallistumaan.” (Erkki Virtanen /vas, PTK 126/2010 vp.)

Vasemmisto on myös painottanut, että uusliberalistiseen ajatteluun pohjautuvan nuorten negatiivisen kannustamisen ja kurinalaistamisen tarkoituksena on rangaista vailla työ- ja koulutuspaikkaa olevia moniongelmaisista. Rangaistukset eivät millään tavalla vahvista nuoren edellytyksiä käsitellä vastaan tulevia ongelmia tai yhteiskuntaan osallistumista. Ne vain leimaavat ja syyllistävät jo ennestään vaikeassa asemassa olevia nuoria.

”Tässä lyödään kaikkein heikoimmassa asemassa olevia suomalaisessa yhteiskunnassa. Tässä halutaan rokottaa niitä, joilla on monenlaisia ongelmia...Sitä joukkoa, joka syrjäytetään suomalaisesta yhteiskunnasta, nyt entistä pahemmalla tavalla ajetaan alas.” (Paavo Arhinmäki /vas, PTK 124/2010 vp.)

Pelkästään kepin avulla tapahtuva nuorten aktivoiminen voi vasemmiston mukaan pahimmillaan tarkoittaa sellaista pakkoaktivointia, jota nuori ei koe kiinnostavaksi eikä itseään hyödyttäväksi. Päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta epätarkoituksenmukainen pakkoon perustuva koulutus saattaa kärjistä nuoren ongelmia, minkä seurauksena nuoren elämän negatiivinen kehityskulku ja vieraantuminen yhteiskunnasta voivat vahvistua.

”Vaarana on myös, että nuori ohjataan hänelle epätarkoituksenmukaiseen koulutukseen, joka ei anna eväitä työelämään siirtymiseen, vaan itse asiassa lisää nuoren turhautumista yhteiskuntaa ja elämää kohtaan” (Anneli Kiljunen /sd, PTK 124/2010 vp).

Leikkaaminen vaarantaa vasemmiston mukaan kansalaisten keskinäiseen yhteisvastuuseen perustuvan hyvinvointivaltion tehtävän kantaa vastuuta erityisesti kaikkein köyhimmistä nuorista. Toimeentulotuki on leikkauksen jälkeen niin alhaisella tasolla, ettei sillä voida tyydyttää jokaiselle yhteiskunnan jäsenelle oikeutena taattuja kohtuullisen elämän vaatimia perustarpeita. Tämä merkitsee sitä, että juuri ne nuoret, jotka tarvitsevat eniten apua, jäävät oman onnensa nojaan.

”Nyt hallitus rankaisee heitä (alle 25 vuotiaita nuoria) entisestään, tekee heidän elämänsä entistä vaikeammaksi. Heillä on usein myös taloudellisia vaikeuksia, ja ... he ovat olleet pelkästään toimeentulotuen varassa. Nyt hallitus leikkaa sitäkin, tätä todella pientä toimeentulotukea... Se, että ihmisen pitäisi tulla toimeen 250 eurolla kuukaudessa, ei voi olla meidän hyvinvointiyhteiskuntamme perusta näille nuorille. Mielestäni tämä on näiden nuorten selkeä heitteillejätö.” (Anneli Kiljunen /sd, PTK 126/2010 vp.)

Jotta nuoret saisivat apua ongelmiinsa, on vasemmisto painottanut, että kontrolloinnin ja vastuuttamisen sijasta tärkeää on nuorten oikeus saada asiakaslähtöisellä tavalla yksilökohtaista palvelua ja kannustusta.

”Nuoren rankaiseminen on kaikin puolin ehdottomasti väärä keino auttaa syrjäytyneitä nuoria.. Ennemmin olisi puututtava tukipalveluiden puutteisiin. Nuorten osalta henkilökohtainen palvelu ja kannustaminen ovat oikeampia toimenpiteitä kuin leikkaaminen jo ennestään tasoltaan alhaisesta toimeentulotuesta.” (Satu Taiveaho /sd, PTK 124/2010 vp.)

Oppositiossa istuneiden kristillisdemokraattien mukaan yksinään käytettynä perusosan alentaminen on keinona kyseenalainen, vaikka sen tavoite on lähtökohtaisesti oikeutettu ja hyväksyttävä. Erittäin vaikeassa asemassa olevien nuorten tasapainoista, kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa uhkaavia negatiivisia kehityskulkuja on mahdollista saada sanktioihin perustuvalla aktivoinnilla käännettyä koulutukseen ja työelämään tähtääväksi toiminnaksi. Se kuitenkin edellyttää, että sanktioiden rinnalle julkinen valta antaa sosiaalityölle riittävät ja asianmukaiset resurssit. Kun sanktioihin yhdistetään nuoren tarpeisiin vastaava sosiaalityö, sosiaalityöntekijällä on tosiasialliset mahdollisuudet auttaa ja tukea nuorta saamaan myönteinen muutos aikaan elämäntavoissa ja käyttäytymisessä.

”Tämä perusosan alentaminen ja siihen liittyvä suunnitelma nuoren aktivoimiseksi on tietysti lähtökohtaisesti periaatteessa hyvää tarkoittava eli ajatus siitä, että voidaan edistää nuoren omatoimisuutta ja sijoittumista yhteiskuntaan. Mutta kyllä tämä lakiehdotuk-

sen keino on täysin epäonnistunut, se toimii päämääräänsä vastaan. Ei perusturvan alentaminen toimi kannustimena, jollei nuoren kohtaamiseen, hänen elämäntilanteensa perusteelliseen selvittämiseen ole tosiasiallisia resursseja.” (Päivi Räsänen /kd, PTK 126/2010 vp.)

Perusosan alentaminen on jakanut hallituksen rivejä. Vasemmisto-opposition lisäksi myös hallituspuolue Vihreiden eduskunnassa esitetyissä kannanotoissa on arvosteltu toimeentulotuen perusosan alentamista, vaikka sen ministerit ovat neuvottelujen tuloksena hallituksen istunnossa hyväksyneet alentamisen mahdollistavan lakimuutosehdotuksen. Esimerkiksi Vihreiden kansanedustaja Timo Juurikkala on korostanut, että päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta vähimmäisturvan leikkaamisella ei välttämättä saada aikaan toivottua tulosta kaikkein vaikeimmassa asemassa oleviin nuoriin. Leikkaamisen Juurikkala on uskonut johtavan kohtuuttomiin tilanteisiin. Sanktiot eivät todennäköisesti myöskään kannusta, vaikka hallituksen esityksessä niin on tarkoitettu.

”... kyllä tämä aika takaperoista lainsäädäntöä on...tätä uhkaa, joka tässä lainsäädännössä muodostuu, ei voida koskaan panna toimeen, koska tässä syntyy ihan väistämättä kohtuuton tilanne sen henkilön kannalta...kyllä tämä ajatus tämän viimesijaisen etuuden leikkaamisen käyttämisestä ikään kuin kannustimena on sekin aika takaperoinen kannustin.” (Timo Juurikkala /vihr, PTK 124/2010 vp.)

Myös toinen Vihreiden edustaja, Outi Alanko-Kahiluoto on eduskunnan täysistunnossa painottanut syrjäytymisvaarassa olevan nuoren vaikean tilanteen huomioonottamista perusosaa alennettaessa. Alanko-Kahiluoto on vaatinut yksilökohtaisen sosiaalityön tekemistä ennen kuin perusosan alentaminen olisi ylipäätään mahdollista. Yksilön ja yhteiskunnan oikeudet, vastuut ja velvollisuudet ovat Mikael Nygårdin (2004, 195; 2003, 192) luonnehtimalla tavalla osa vastavuoroista suhdetta. Ilman asianmukaista tukea jäänyttä syrjäytynyttä tai syrjäytymisvaarassa olevaa nuorta ei pidä leimata ja rangaista. Sen sijaan yhteiskunnan tulee Alanko-Kahiluodon mukaan olla aktiivinen. Sille on asetettava velvollisuus tarjota nuorelle mielekkäitä vaihtoehtoja sosiaaliselle osallisuudelle. Vasta jos nuori hänelle sopivan aktivointitoimenpiteen osoittamisen jälkeen ei täytä omaa velvollisuuttaan, toimeentulotukea voidaan Alanko-Kahiluodon mielestä leikata.

”Olisi otettu koppi tästä nuoresta eikä vain rangaistu; olisi toimittu toisinpäin. Jos havaitaan, että leikkuri uhkaa kohdistua nuoreen, velvoitetaan kunnat ottamaan se nuori esimerkiksi sinne työpajalle, jossa hänen elämäntilanteestaan tehdään kokonaistarkastelu, ja sen jälkeen, jos nuori kieltäytyisi aivan absoluuttisesti, että en ota työpajapaikkaa, niin sitten tehtäisiin se leikkaus.” (Outi Alanko-Kahiluoto /vihr, PTK 126/2010 vp.)

Myös hallituspuolue Keskustassa oli epäluuloisuutta perusosan alentamiseen ainoana keinona vahvistaa nuorten elämänhallintaa. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan puheenjohtaja, Keskustan kansanedustaja Inkeri Kerola tunnusti eduskunnan täysistunnossa, että nuorten saaman toimeentulotuen perusosan alentamisessa oli sekä hyvät että huonot puolensa. Kerolan mukaan joitakin nuoria voitiin perusosan alentamisella kannustaa omatoimisuuteen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Vaikeimmassa asemassa oleville nuorille piti kuitenkin pystyä perusosan alentamisen sijasta tarjoamaan riittävästi räättälöityjä, heidän henkilökohtaisia tarpeitaan vastaavia tuki- ja aktiivointitoimia.

”Tämä laki, täytyy myöntää, on hyvin toisaalta—toisaalta-laki, kaksiulotteinen. Toisaalta näen, että tässä on hyvä pyrkimys lähteä etsimään kaikki ne nuoret, jotka on mahdollista vielä löytää tästä joukosta, joka ei itse selviydy, hakemaan omaa polkuansa elämässä. Mutta toisaalta täältä löytyy sitten kyllä se toinenkin puoli, että porukasta löytyy moni-ongelmaisia nuoria, joille ei löydy yhtä ainoaa ratkaisua elämänsä tielle.” (Inkeri Kerola /kesk, 124/2010 vp.)

Myös perustuslakivaliokunnan pohdinnat nuorten toimeentulotuen alentamista koskeudessa lausunnossaan olivat kaksijakoiset. Valiokunta myönsi, että oli varsin kyseenalaista, että yhden etuuden epääminen aiheutti samalla toisen, tarkoitukseltaan erilaisen etuuden alentamisen varsinkin, kun oli kysymys viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Valiokunta kuitenkin salli nuorten asettamisen iän perusteella oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen eriarvoiseen asemaan muihin kansalaisiin nähden. Kantaansa valiokunta perusteli sillä, että sääntelyn tavoitteena ollut nuoren henkilön aktivoiminen erityi-

sesti työelämään ja yleisesti yhteiskuntaan oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Nuori saattoi myös pysymällä ammatillisen koulutuksen piirissä itse estää etuuksiensa heikkenemisen. (PeVL 34/2010 vp.)

Jotta sääntelyn tavoitteena olleessa nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä onnistuttaisiin, edellytti se perusosan alentamisen ja sosiaalityön yhteensovittamista, mikä aiheutti paljon keskustelua eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnassa. Vaikka valiokunta päätyi kannattamaan perusosan alentamista, se ei hyväksynyt hallituksen esityksen perusteluja sellaisenaan. Se korosti mietinnössään, että itsenäistä selviytymistä ja elämänhallintaa ei ollut helppoa edistää pakottamalla tai rankaisemalla. Valiokunnan mukaan nuorta piti tukea ja kannustaa aina ensisijaisesti ehkäisevän toimeentulotuen käytöllä ja muilla julkisen vallan tarjoamilla pehmeillä keinoilla. Perusosaa alentaessa oli sosiaalityön avulla huolehdittava koulutuksesta kieltäytyneiden nuorten välttämättömän toimeentulon turvaamisesta ja kohtuuttomien tilanteiden välttämisestä. Tämän takia oli valiokunnan mielestä olennaista, että toimeentulotuen perusosan alennusta ei saanut tehdä ilman asiakaskohtaista harkintaa. Sosiaalityöntekijän oli jokaisen nuoren kohdalla arvioitava, miten perusosan alentaminen tosiasiallisesti vaikutti nuoreen ja hänen toimintaansa, käyttäytymiseensä ja valintoihinsa. Ottiko nuori tällä tavoin itse vastuuta itsestään vai pahensiko alentaminen nuoren ongelmia? (StVM 41/2010 vp.)

Kuten hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajan ja sosiaali- ja terveystoimikunnan varapuheenjohtajan Seija Asko-Seljavaaran täysistuntopuheenvuorosta käy ilmi, hallituspuolueiden edustajat päättivät keskinäisissä neuvotteluissaan hyväksyä passiivisten nuorten kontrollin tiukentamisen. Ehtona kuitenkin oli, että sosiaalityöntekijät ratkaisivat tapauskohtaisesti kontrollin ja tuen oikean tasapainon. Perusosan alentaminen ei saanut olla automaattinen vaan tarkkaan harkintaan pohjautuva toimi. Vain yksilökohtaisella asiakastyöllä sosiaalityöntekijän oli mahdollista arvioida nuoren yksilöllinen tilanne kokonaisvaltaisesti sekä löytää tilanteeseen parhaiten soveltuvat tuki- ja aktivointitoimet.

”Sosiaalityöntekijöiltä toivomme, että kun he myöntävät tätä toimeentulotukea, niin he eivät tekisi rutiininomaisesti tätä leikkausta, vaan ottaisivat aina huomioon sen, mikä on

syy tähän koulutuksesta kieltäytymiseen...Hallituspuolueet hyväksyivät alennetun perusosan edellyttäen, että sen soveltamisessa käytetään erityistä harkintaa.” (Sirpa Asko-Seljavaara /kok, PTK 124/2010 vp.)

Kansanedustajat ovat yli puoluerajojen korostaneet vastavuoroisen sosiaalityön keskeistä merkitystä nuorten aktivoimisessa. Aktivoitavan ihmisen rooliksi ei saa jäädä Tuija Kotirannan (2008, 169) osoittamalla tavalla vain aktivoitana oleminen. Jotta nuori aidosti sitoutuisi ja motivoituisi aktivoitumaan, olennaista on antaa nuorelle yksilöllistä ja kokonaisvaltaista tukea. Esimerkiksi hallituspuolue Kokoomuksessa on painotettu, että perusosaa ei alenneta automaattisesti. Eri viranomaisten on alentamisen yhteydessä työstettävä yhdessä nuoren kanssa kokonaisvaltainen ja realistinen toimenpidesuunnitelma nuoren tilanteen sekä tulevaisuuden tavoitteiden ja vaihtoehtojen kartoittamiseksi. Yhdessä nuoren kanssa sovitaan, mitä nuorelta vaaditaan ja mitkä ovat sanktiot, jos nuori laiminlyö täysimääräisen toimeentulotuen maksamiseksi sovitut toimet.

”Tässä on tarkoitus tehdä joka tapauksessa suunnitelma kunkin lapsen tai nuoren kohdalla ...hänen kanssaan neuvotellaan siitä, että tämä toimeentulotuki vähenee, mikäli näihin toimenpiteisiin ei ryhdytä, mitä yhteistyössä sosiaalitoimen ja ehkä opetustoimen ja työvoimaviranomaisten ja tämän nuoren itsensä ja hänen omaistensa kanssa tehdään.” (Arja Karhuvaara /kok, PTK 124/2010 vp.)

Vaikka pakon käyttöä on laajasti kritisoitu, hallitusta edustaneesta oikeistosta on esitetty kannanottoja, joissa on korostunut vahva talouspainotteinen näkökulma ja vastuuttamisen vaatimus. Pelkkien porkkanoiden ei ole katsottu olevan riittävän tehokkaita toimia kannustamaan nuorta tekemään oikeita valintoja elämässään. Sen sijaan on esitetty vaatimuksia uusliberalismia henkivästä toimeentulotuen muuttamisesta aiempaa vastikkeellisemmaksi. Syrjäytyminen on todellinen ja vakava ongelma paitsi syrjäytyneille nuorille itselleen myös yhteiskunnalle. Siksi tulee pystyä varmistamaan, että mahdollisimman moni nuori pääsee osalliseksi koulu- tai työelämästä. Nuoren sosiaaliturvariippuvuus pitää purkaa ja vastuunottoa omasta elämästä ja hyvinvoinnista vahvistaa. Tämän vuoksi oikeistossa on katsottu tärkeäksi, että nuori saa tukea vain, jos hän suostuu tekemään työtä tai osallistumaan koulutukseen taikka kuntoutukseen.

”Syrjäytymisen ehkäisemiseksi nuoria tulisi tehokkaasti kannustaa opintoihin tai töihin. Jos nuorten yhteiskuntatakuu toimisi tehokkaasti ja takaisi kaikille nuorille työ- tai koulutuspaikan, ei toimeentulotukea nuorille tarvitsisi maksaa...Jos alle 25-vuotiaille ei maksettaisi toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulona, pakottaisi se myös nuoren tehokkaasti käyttämään hyväkseen nuorisotakuuta.” (Kimmo Sasi /kok, KK 283/2013 vp.)

Muiden puolueiden tavoin myös Keskusta olleessaan oppositiossa on työttömyysturvan muuttamista koskeneen lain eduskuntakäsittelyssä korostanut, että nuorten syrjäytyminen on vakava inhimillinen ja yhteiskunnallinen ongelma. Siksi on Keskustan mukaan tärkeää arvioida kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osallistamiseksi ja aktivoimiseksi.

”Keskustan esitys...kohdistuu niihin nuoriin...jotka elävät pelkän toimeentulotuen varassa. Heidän osaltaan esitämme, että pitäisi tutkia kaikki mahdolliset vaihtoehdot, esimerkiksi se, että työmarkkinatuelta ei pudottaisi vain toimeentulotuen varaan vaan siellä pysyttäisiin paremmin, tai että toimeentulotukea saavia nuoria velvoitettaisiin aktiivisemmin käyttämään palkkatukea ja kuntouttavan työtoiminnan muita aktiivisen työvoimapolitiikan keinoja.” (Annika Saarikko /kesk, PTK 108/2013 vp.)

Keskusta on näin ollen katsonut, että nuorten saamaa sosiaaliturvaa on perusteltua muuttaa aikaisempaa vastikkeellisemmaksi. Varsinkin toimeentulotukea myönnettäessä oikeuksien rinnalle on syytä saada lisää velvollisuuksia.

Yhteenvetona puolueiden nuorten toimeentulotuen perusosan alentamisesta voidaan todeta, että eri puolueiden kansanedustajien mielipiteiden välillä ei ollut merkittäviä eroja. Vaikka perusosan alentaminen säädettiin mahdolliseksi, sekä hallitus- että oppositiopuolueiden edustajat olivat eduskunnassa varsin epäileviä alennuksen mahdollisuudesta kestävästi ja sitoutuneesti kannustaa erittäin vaikeassa asemassa nuoria aktivoitumaan. Hallituspuolueiden ryhmäkuri piti eduskunnan täysistunnossa hallituksen lakiehdotuksesta äänestettäessä, vaikka eduskuntakeskustelussa hallituspuolueiden edustajat eivät olleet

juurikaan ehdotusta puolustaneet. Tämä luultavasti kertoo niistä Pentti Alasuutarin (2004, 5) mainitsemista hallituspuolueiden sisäisen poliittisen keskustelun tuloksena syntyneen poliittisen kompromissin piiloon jäävistä motiiveista, joita ei syystä tai toisesta voida tai haluta avoimesti kertoa. Vaikka kompromissi voi sisältää puolueen perinteisen perusideologian vastaisia asioita, kompromissi saattoi olla välttämätön hallitustyöskentelyn jatkumisen kannalta. Edustajan piti ottaa huomioon, että hänen pitämänsä puheenvuoro julkisena keskusteluareenana toimivassa eduskunnan täysistunnossa tuli mahdollisesti myös laajemman yleisön tietoisuuteen. Universaaliyleisö tai ainakin edustajan (potentiaalinen) äänestäjä- ja kannattajakunta saattoi suhtautua tehtyyn kompromissiin kielteisesti tai ainakin kriittisesti.

Oppositiossa istuneiden vasemmiston kansanedustajien näkemyksissä heijastui yhtäältä hyvinvointivaltion laajaa vastuuta painottava institutionalismi ja toisaalta kriittisen teorian näkökulma nuorta osallistavasta ja valtaistamista korostavasta toiminnasta. Vasemmiston edustajat vastustivat toimeentulotuen perusosan sanktioluonteista alentamista. Pakon, kontrollin ja velvollisuuksien lisäämisen pelättiin synnyttävän itse itseään ruokkivan huonon kehän, joka vain syventäisi syrjäytymistä ja passivoitumista. Hyvän kehän aikaansaamiseksi vaadittiin, että nuorten aktivoimisessa käytettiin hyväksi institutionalismissa keskeisellä sijalla olevia riittäviä toimeentuloturvaetuuksia ja tarkoituksenmukaisia ja helposti saatavia hyvinvointipalveluja. Ennaltaehkäisevän sosiaalipolitiikan, laadukkaiden hyvinvointipalveluiden ja kohtuullisen elintason takaavan toimeentuloturvan puitteissa nuoret piti saada kriittiselle teorialle ominaisella humanilla ja dialogisella otteella osalliseksi yhteiskunnan aktiivista toimintaa.

Myös hallitusta edustaneiden Keskustan kansanedustajien kannanotot ilmensivät pitkälti institutionaalista ajattelua, vaikka niissä oli vaikutteita myös uusliberalismista ja kriittisestä teoriasta. Nuorten syrjäytyminen katsottiin olevan niin vakava inhimillinen ja yhteiskunnallinen ongelma, että syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osallistamisen ja aktivoimisen piti muodostaa monimuotoinen kokonaisuus. Sosiaalityöntekijä saattoi harkintansa mukaan käyttää uusliberalismin mukaista perusosan rangaistuksenluonteista alentamista, jos työntekijä tavattuaan nuoren piti sitä oikeana ratkaisuna.

Institutionalismia henkivät julkisen vallan tarjoamat positiiviset ja pehmeät kannustinvaihtoehdot eivät aina välttämättä olleet nuoren elämäntilanne ja avuntarve kokonaisvaltaisesti huomioiden tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita keinoja aktivoimaan nuorta selviytymään elämässään itsenäisesti. Institutionalismien korostaman sosiaalityön tuli puolestaan perustua kriittisen teorian nuoren osallisuutta, valtaistumista ja voimaantumista korostavalle toimintatavalle.

Hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien kannanotot edustivat julkisen vallan roolia korostavaa institutionalismia siinä mielessä, että niissä korostettiin sosiaalityön ja erityisesti sosiaalityöntekijän harkintavallan merkitystä toimeentulotuen perusosaa alennettaessa. Institutionalismien painottamassa sosiaalityössä tuli kuitenkin kriittisestä teoriasta vaikutteita saaneella tavalla korostaa työntekijän ja nuoren välistä välittävää, myötäelävää ja luottamuksellista kumppanuutta. Vastavuoroisen sosiaalityön avulla nuorta oli tuettava käyttämään vahvuuksiaan ja voimavarojaan positiivisten muutosten aikaansaamiseksi. Yksilökeskeistä ajattelua edustavaa uusliberalismia näkemykset heijastelivat siinä suhteessa, että katsottiin olevan perusteltua käyttää toimeentulotuen perusosan alentamista viimeisenä keinona kannustamaan nuoria oma-aloitteiseen ja omavastuiseen toimintaan, sillä syrjäytyminen oli todellinen ja vakava ongelma paitsi syrjäytyneille nuorille itselleen myös yhteiskunnalle. Erityisesti nuorten kohdalla tasapainoista kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa uhkaavien negatiivisten kehityskulkujen estäminen tehokkaasti ja ennaltaehkäisevästi olivat järjestelmän tehokkuuden näkökulmasta syrjäytymisen torjunnassa niin olennaisia tavoitteita, että myös negatiivisten kannustimien käytönmahdollisuus piti olla keinovalikoimassa. Lisäksi Kokoomuksesta löytyi kannatusta sosiaaliturvan muuttamiselle aikaisempaa vastikkeellisemmaksi. Vastikkeellisuuden lisäämisellä katsottiin voitavan tehokkaasti varmistaa mahdollisimman monen nuoren osallistuminen avoimille työmarkkinoille.

8. TULOKSIA, JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

Puolueet käyvät jatkuvaa taistelua harjoitettavan politiikan luonteesta ja sisällöstä. Ne tarkastelevat toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevia keskeisiä kysymyksiä eri poliittis-ideologisista lähtökohdista. Niillä on erilainen näkemys siitä, minkälainen, miten syvällinen ja minkä laajuinen toimeentulotukiasiakkaan kontrollointi ja yksityisyyteen puuttuminen on välttämätöntä ja sallittua. Puolueet voivat myös vaihtaa linjauksiaan siirtyessään hallituksesta oppositioon ja päinvastoin. Koska politiikkaa ei tehdä erillään muusta yhteiskunnasta, puolueiden esiin nostamiin sosiaalsiin ongelmiin ja ongelmien ratkaisemiseksi esittämiin keinoihin vaikuttavat lisäksi yhteiskunnan sosiaalinen ja taloudellinen ympäristö ja siinä vallitsevat jännitteet ja ristiriidat.

Sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain säätäminen nousivat politiikan asialistalle 1990-luvulla. Samoihin aikoihin yhteiskunnalliset olot ja talouden realiteetit olivat murroksessa. Muutoksen seurauksena sekä yhteiskunnassa vallitsevat asenteet ja arvot että puolueiden aate- ja arvomaailmat hakivat uusia näkökulmia ja painotuksia. Uudenlainen tilanne määrittä, muokkasi ja ohjasi sosiaalihuollon asiakaslain ja toimeentulotukilain säätämisen prosessin kulkua ja lopputulosta.

8.1. Tiivistelmä tutkimustuloksista

Tämän väitöstutkimuksen tarkoituksena oli tutkia vuosien 1997 ja 2014 välisenä aikana valtiopäivillä institutionalismista, uusliberalismista ja kriittisestä teoriasta muotoutunutta kuvaa toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista ennen kaikkea toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden ja kontrolloinnin välisestä suhteesta. Tutkimuksessa selvitettiin valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta puolueiden kansanedustajien käsityksiä toimeentulotukiasiakkaan yksityisyydestä ja kontrolloinnista. Tutkimuksessa päähuomio oli toimeentulotukilain (1412/1997) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain (812/2000) yhteydessä käydyssä poliittisessä keskustelussa ja syntyneissä asiakirja-aineistoissa. Valtiopäiväasiakirjoja tutkimuksessa analysoitiin käyttämällä teoreettisina lähtökohtina institutionaalista, kriittistä ja uusliberalistista teoriaa.

Tutkimusaineistona käyttämieni julkisten valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta katsottuna kansanedustajien valtiopäivillä esittämässä toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevilla kannanotoilla tapahtui muutos vuosien 1997 ja 2014 välillä. Muutos näkyi ennen muuta muuttuneena näkemyksenä yksilön ja julkisen vallan välisestä vastuunjaosta. Toimeentulotukiasiakkaan velvollisuuksien ja kontrolloinnin merkitys kasvoi. Vielä ennen 1990-luvun lamaa vallinneella hyvinvointivaltion vakaan kehityksen kaudella poliittiset puheenvuorot painottivat sosiaalisten ongelmien ratkaisukeinona toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien ja yksityisyyden parantamista. Tyypillisesti puolueissa katsottiin hyvinvointivaltion laajenemisen ja talouskasvun ja työllisyyden lisäämisen vahvistavan toinen toisiaan. (Kettunen 2015, 74 – 75; Hagfors & Kajanoja 2011, 171 – 175; 2009, 107 – 118.) Sen sijaan 1990-luvun alun lama kovensi sosiaalipoliittisia näkemyksiä. Tiukka poliittinen puhetapa vahvistui vuoden 2008 finanssikriisin synnyttämien haasteiden myötä. (Julkunen 2017 362 - 367.) 1990-luvun syvän taloudellisen laman seurauksena julkisen talouden ongelmat Suomessa pahenivat, koska työttömyys ja sosiaalimenot kasvoivat ja verotulot vähenivät. Hyvinvointivaltion vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista alettiin vähitellen supistaa, kun lähes kaikkia valtion menoja leikattiin. Lamavuodet olivat myös globalisaation vauhdittumisen ja Suomen EU-jäsenyyden alkamisen aikaa. Talouden ja yhteiskunnan kilpailukykyä, taloudellista tehokkuutta ja joustavuutta lisättiin. (Kananen 2017a, 37; 2014; 2011; Julkunen 2001.) Uudenlaiset olosuhteet ilmenivät poliittisessa keskustelussa uusliberalismia henkivänä näkemyksenä toimeentulotukiasiakkaiden oman vastuun ja velvollisuuksien lisäämisestä ennen kaikkea oikeiston, mutta enenevässä määrin myös muiden puolueiden puheissa.

Uusliberalismin sävyinen sosiaalipolitiikka muutti kahden toisistaan poikkeavan ja keskenään kamppailevan diskurssin painoarvoa. Sosiaalipoliittisissa puheenvuoroissa näkyi aikaisempaa selvemmin jo 1800-luvulla huono-osaisten auttamiseen liittynyt moralisoiva ja työntekoa korostava diskurssi. Puhe painotti yksilön vastuun ja velvollisuuksien sekä viranomaisten kontrollin ja vallan lisäämisen tärkeyttä. Moralisoiva ja työntekoa korostunut diskurssi haastoi entistä vahvemmin sosiaalipolitiikkaa edelleen hallitsevaa asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottavaa puhetapaa. Tässä perinteiselle pohjoismaiselle hyvinvointimallille tyypillisessä humanissa diskurssissa pai-

nottuivat puolestaan erityisesti institutionalismin ajatukset mutta niissä oli myös vaikutteita kriittisen teorian esille nostamista teemoista. Olennaista oli asiakkaan oikeus riittävään sosiaaliturvaan ja laadukkaisiin julkisiin hyvinvointipalveluihin sekä asiakkaan oikeusturvan ja hyvän kohtelun varmistaminen.

Sosiaalihuollon asiakaslain säätämisen prosessin aikana asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi esiintyi neljällä tavalla. Ensinnäkin se näkyi siinä, että eduskunnassa vallitsi hallitus-/oppositio-rajat ylittänyt laaja yksimielisyys sosiaalihuollon asiakaslain säätämistarpeesta, vaikka puolueet olivatkin lain yksityiskohdista eri mieltä. Sosiaalihuollon asiakkaan turvaksi oli säädetty ensimmäistä kertaa institutionalismista vaikutteita saaneella tavalla erillinen laki. Laki määritteli ne menettelytavat, joiden mukaisesti asiakkaita tuli kohdella ja heitä koskevia asioita ja asiakirjoja käsitellä. Kansanedustajat yli puoluerajojen korostivat, että laintasoiset menettelytavat turvasivat parhaiten sekä asiakkaan aseman ja oikeudet että laajemmin asiakaslähtöisyyden toteutumisen sosiaalihuollossa. Näin voitiin edistää sosiaalihuollon asiakkaan aktiivisuutta, osallisuutta ja itsemääräämistä sekä turvata asiakkaan oikeus hyvään sosiaalihuoltoon, palveluun ja tiedonsaantiin. Lisäksi lailla oli mahdollista varmistaa riittävän oikeusturvan toteutuminen asiakkaan yksityisiä ja arkaluontoisia asioita käsiteltäessä.

Toiseksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi korostui monissa hallitusta edustaneen vasemmiston hallituksen linjaa kritisoivissa kannanotoissa. Arvostelu koski ennen kaikkea sosiaalihuollon asiakaslain laajoja ja epätarkkoja viranomaisten tiedonsaantisäännöksiä. Vasemmistossa katsottiin säännöksiä antavan käytännön toimeentulokäytössä liian paljon harkinta- ja tulkintavaltaa yksittäiselle sosiaalityöntekijälle. Samalla se vaaransi sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan ja toimeentulokäytön onnistumisen kannalta tärkeän luottamuksellisen ja vastavuoroisen asiakassuhteen. Vasemmistossa huomio kiinnittyi erityisesti pankkialaisuuden avaamisen mahdollistaneeseen lainkohtaan. Institutionalismia henkien kritiikissä korostettiin, että pankkialaisuus oli laissa säädetty kaikkien – myös toimeentulokiasiakkaan – suojaksi. Vain toimeentulokiasikkaiden pankkialaisuuden avaamisella asetettiin toi-

meentulotukiasiakkaat perusteettomasti eriarvoiseen asemaan muihin väestöryhmiin nähden, koska muiden julkista tukea saavien pankkisalaisuutta ei murrettu. Asiakkaan itse toimeentulotukihakemukseen liittämät pankkitiliotteet piti vasemmiston mukaan riittää selvitykseksi asiakkaan pankkitalletuksista. Sosiaalityöntekijälle ei ollut legitiimejä perusteita myöntää lisävaltuuksia tarkistaa asiakkaan tilitietoja pankilta. Olemassa olleet asiakkaan yksityisyyden loukkaamisen sallivat tiedonsaantisäännökset olivat vasemmiston mielestä riittävän tehokkaita torjumaan sosiaaliturvan väärinkäytöksiä.

Juridisten ongelmien lisäksi monissa vasemmiston hallituksen esitystä arvostelevissa kannanotoissa katsottiin, että uusilla viranomaisten tiedonsaantisäännöksillä ei välttämättä olisi käytännössä suurtakaan taloudellista merkitystä väärinkäytöksiin. Kantansa tueksi vasemmisto huomioi lähinnä vain sellaiset sosiaaliturvan väärinkäytöksistä tehdyt selvitykset, joiden mukaan sosiaaliturvan väärinkäytökset eivät olleet erityisen laajoja eivätkä rahamäärät merkittäviä ainakaan, jos niitä verrattiin harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin, vaikka tosiasiansa väärinkäytöksiin syyllistyvien määrästä esitetyt arviot vaihtelivat tutkimuksesta toiseen (STM 1999:22, 8 - 29). Tämän vuoksi ei nähty taloudellisesti järkeväksi säätää uusia toimeentulotukiasiakasta leimaavia ja yhteiskunnan polarisoitumista edistäviä kontrollitoimia. Lisäksi nähtiin olevan vaarana, että sosiaalihuollon asiakaslaissa olevista hienoista asiakaskeskeisyyteen tähtäävistä tavoitteista huolimatta asiat ratkaistaisiin edelleen viranomaisten lähtökohdista ja organisaation tarpeista käsin.

Myös hallituksessa istuneen Vihreiden kansanedustajien sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa koskevissa kannanotoissa korostui ennen kaikkea asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi, mutta eri tavalla kuin vasemmistossa. Vihreät pitivät tärkeänä, että sosiaaliturvan väärinkäytön ongelmallisuutta ei ylikorostettu vaan se kytkettiin yhteiskunnan laajempiin poliittisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin, sillä väärinkäytöksiä ilmeni myös muilla aloilla kuin sosiaalihuollossa. Väärinkäytön torjuntakeinoissa oli kyse paitsi viranomaisten tiedonsaannista myös sosiaaliturvan kannustamattomuudesta ja yhteiskunnan eriarvoisuutta, leimautumista ja köyhyyttä ylläpitävistä rakenteista. Kun sosiaaliturvan kannustavuus paranisi ja yhteiskunnan

rakenteita muutettaisiin ihmisyyttä, osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja oikeudenmukaisuutta korostavaan suuntaan, myös houkutus sosiaaliturvan väärinkäyttöön pieneni. Vihreille oli tärkeää tehdä kokonaisvaltaista ja inhimillistä sosiaalipolitiikkaa, jossa huomioitiin paitsi riittävä materiaallinen myös laadullinen hyvinvointi. Keskiössä oli asiakkaan kohtaaminen dialogiin perustuvalla osallistavalla ja yksilökohtaisella työotteella.

Kolmanneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi oli vallitseva puhetapa oppositiossa istuneen Keskustan kansanedustajien kannanotoissa, vaikka puheissa heijastui myös moralisoivaan ja työtä korostavaan diskurssiin sisältyvä kontrollin tarkeys. Yhtäältä Keskustan edustajat korostivat institutionalismia henkien, että toimeentulotukiasiakkailla oli oikeus yksityisyyteen ja itsemääräämiseen sekä yhdenvertaiseen kohteluun ja palveluun toimeentulotukiasiakkuudesta huolimatta. Sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksia korostaessaan Keskustan kansanedustajat painottivat, että ainoastaan toimeentulotukiasiakkaan pankkisalaisuuden murtaminen olisi vastoin perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuusperiaatetta, koska sillä puututtaisiin ilman hyväksyttävää perustetta syvällisesti vain yhden väestöryhmän perustuslain turvaamaan yksityisyyden suojaan. Köyhimpien ja haavoittuvimpien ihmisten pankkitilitietojen avaaminen kyseenalaistettiin myös siksi, että se synnytti kaikkiin toimeentulotukea hakeviin negatiivisen leiman riippumatta siitä, haettiin tukea todelliseen tarpeeseen vai ainoastaan laiskuuden vuoksi. Toisaalta Keskustassa katsottiin, että yhteisistä verovaroista maksavia sosiaalietuuksia käyttivät myös sellaiset henkilöt, jotka eivät niitä tosiasiaassa tarvitse. Siksi keskustalaisten mukaan yleinen etu ja koko järjestelmän hyväksyttävyys vaativat, että toimeentulotukeen sekä muuhun sosiaaliturvaan liittyviä väärinkäytöksiä pyrittiin tehokkaasti ehkäisemään. Ehkäiseminen tuli kuitenkin tapahtua institutionalismin painottamalla täsmällisellä ja tarkkarajaisella lainsäädännöllä ja kaikkia kansalaisia koskevin yhdenmukaisin periaattein ja perustein. Tällä tavoin välttyttäisiin asiakkaiden perusteettomalta leimautumiselta ja kategorisoinnilta sekä yhteiskunnan polarisoitumiselta.

Neljänneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden puhetapa kuvastui pitkälti oppositiossa istuneen Perussuomalaisten kansanedustajien näkemyksissä, vaikka taustalla

vaikutti myös moralisoivaan diskurssiin sisältyvän kontrollin tärkeys. Yhtäältä Perussuomalaiset korostivat jokaisen ihmisen ainutlaatuisuutta ja arvokkuutta sekä oikeutta itsemääräämiseen ja osallisuuteen. Toisaalta he kuitenkin vaativat tiukkoja toimia sosiaaliturvan väärinkäytön estämiseksi. Toimeentulotukijärjestelmän legitimizeetti sekä kansalaismoraalin ja työetiikan vaaliminen edellyttivät, että toimeentulotuki edisti holhoamisen ja passiivisuuden sijasta oma-aloitteisuutta ja toimeliaisuutta. Hajanaista, tulkinnanvaraista ja byrokraattista sosiaaliturvajärjestelmää tuli uudistaa yksinkertaisemmaksi, selkeämmäksi ja aktiivisuuteen kannustavammaksi kokonaisuudeksi.

Moralisoiva diskurssi puolestaan korostui asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottavaa puhetapaa enemmän hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskevissa kannanotoissa, sillä sosiaaliturvajärjestelmän katsottiin sisältävän lukuisia väärinkäytön mahdollistavia elementtejä. Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä verrattiin talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen. Uusliberalismista vaikutteita saaneella tavalla byrokraattisen ja passivoivan sosiaaliturvajärjestelmän katsottiin heikentävän työmoraalia ja kannustavan väärinkäyttöön, koska se omalta osaltaan ylläpiti ja edisti harmaata taloutta ja pimeää työtä. Sosiaalietuuden saajan ei ollut taloudellisesti kannattavaa ottaa vastaan tilapäisiä tai lyhytaikaisia matalapalkkatöitä, koska sosiaalietuus oli suurempi kuin palkka ja työn vastaanottamisesta aiheutuvat kulut. Sosiaaliturvan kannustamattomuuden vuoksi osa sosiaalietuuden saajista teki töitä pimeästi, mikä oli paitsi lainvastaista myös moraalisesti tuomittavaa.

Kokoomus otti sosiaaliturvan väärinkäyttöön huono-osaisten taloudellisen avustamisen perinteisiin ajattelutapoihin kuuluvan tiukan näkökulman. Toimeentulotuen oli ansainnut vain todella tukea tarvitsevat, eivät työhaluttomat sosiaalipummit. Koska jokaisen tuli kykyjensä mukaan osallistua vastavuoroisesti yhteisen hyvän tuottamiseen työtä tekeväällä, sosiaaliturvajärjestelmän legitimizeetin ja hyväksyttävyyden sekä kansalaismoraalin kannalta oli välttämätöntä kontrolloinnin lisääminen ja lainsäädännön uudistaminen niin, että väärinkäytökset minimoidaan tehokkaasti. Sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisemisessä toimeentulotukiasiakkaat oli oikeutettua asettaa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa suhteen muita kansalaisia heikompaan asemaan. Toimeentulotukiasiakkaalla oli

velvollisuus alistua yhteiskunnan kontrolliin, koska asiakas oli omaehtoisen toimeentulon hankkimisen sijasta joutunut turvautumaan yhteisistä verovaroista maksettavaan tukeen. Julkisella vallalla oli velvollisuus varmistua, että julkiset varat käytettiin oikein eikä väärinkäytöksiä tapahtunut. Kontrollonin ei myöskään katsottu leimaavan ja syyllistävän kaikkia toimeentulotukiasiakkaita vaan ainoastaan niitä, jotka pyrkivät saamaan toimeentulotukea väärin perustein. Kontrollonin tuli kuitenkin perustua institutionalismin sävyttämällä tavalla täsmällisiin ja kansalaisten oikeusturvan takaaviin lainsäädännöksiin.

Myös toimeentulotukilain valmistelussa näkyi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi, mutta eri tavalla kuin sosiaalihuollon asiakaslakia säädettäessä. Ensinnäkin asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi näkyi ennen kaikkea siinä, että toimeentulotukilain säätämistä kiiteltiin eduskunnassa hallitus-/oppositio-rajat ylittäen lähinnä institutionalismista vaihtoteita saaneella tavalla. Aikaisemmin lainsäädännössä hajallaan olleet toimeentulotukea koskevat peruskysymykset säädettiin ensimmäisen kerran erillisellä lailla. Toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien ja sosiaalihuollon työntekijöiden toiminnan säätelemisellä laintasoisesti voitiin taata, että perustuslain 19.1 §:ssä turvattu kansalaisten subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu yhdenvertaisesti koko maassa. Näin vahvistettiin perinteisesti pohjoismaiseen hyvinvointiajatteluun kuulunutta lupausa jokaisen ihmisen huolenpidosta sekä solidaarisuudesta ja tasa-arvosta.

Toiseksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi näkyi vasemmiston ja Vihreiden kansanedustajien eduskuntapuheenvuoroissa varsinkin oppositiossa mutta varsin vahvasti myös hallituksessa. Vaikka hallitus suhtautui toimeentulotukiasiakkaaseen tiukasti, monet vasemmiston ja Vihreiden kansanedustajat kantoivat huolta toimeentulotukiasiakkaiden heikosta sosiaalisesta ja taloudellisesta asemasta. Usea vasemmiston ja Vihreiden edustaja korosti eduskunnan täysistunnossa toimeentulotukiasiakkuuden kytkeytymistä läheisesti yhteiskunnan polarisoitumista, leimautumista ja huono-osaisuutta tuottaviin ja ylläpitäviin rakenteisiin. Tämä ennen muuta kriittisen

teorian esille nostama näkökulma piti ratkaista ensisijaisesti institutionalismin korostaman hyvinvointivaltion keinoin. Hyvinvointivaltiollisilla järjestelyillä tuli taata jokaisen kansalaisen oikeus materiaaliseen ja ei-materiaaliseen hyvinvointiin. Vasemmiston ja Vihreiden edustajat pitivät aktivoinnin ja osallistumisen vahvistamista yleisesti ottaen hyväksyttävänä ja tavoiteltavana asiana. Työn vastaanottamisen ja tarjoamisen tuli aina olla kannattavaa. Sen sijaan moni edustaja kritisoi hallituksen aktivoinnin keinoksi esittämää toimeentulotuen perusosan alentamista, jonka tarkoituksena oli heidän mukaansa lähinnä pakottamalla, uhkaamalla ja pelottelemalla rangaista kaikkein heikompiosaista väestönosaa. Aktivointipolitiikan tuli korostaa sanktioitujen velvollisuuksien ja positiivisten taloudellisten ja sosiaalisten kannustimien tasapainoista kokonaisuutta. Humaanista ja eettisestä näkökulmasta katsottuna oli oikeudenmukaista, että asiakkaan aktiivinen panos tuotti hänelle tosiasiallista lisähyötyä, ei vain sanktiouhan poistumista. Olennaista oli, että aktivointiin velvoittaminen toteutettiin asiakkaiden oikeudet huomioonottavalla ja yksilöllistä tarpeista lähtevällä, osallistavalla ja dialogisella toimintatavalla. Julkisella vallalla oli myös velvollisuus pyrkiä luomaan asiakkaalle väyliä ja toimintamahdollisuuksia päästä työmarkkinoille turvaamalla hänelle kohtuullinen toimeentulo. Samoin keskeistä oli panostaa riittäviin työllisyystoimiin, laadukkaisiin ja henkilökohtaisiin hyvinvointipalveluihin, työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja työelämäohjaukseen.

Kolmanneksi asiakaslähtöistä diskurssi kuvastui oppositiopuolue Perussuomalaisten kannanotoissa, vaikka taustalla vaikutti moralisoiva puhetapa. Perussuomalaisten edustajat korostivat yhtäältä institutionalismille tärkeää julkisen vallan velvollisuutta taata viimesijainen turva. Julkisen vallan tuli huolehtia oikeudenmukaisuudesta, mahdollisuuksien tarjoamisesta ja mahdollisuuksien tasa-arvosta, jotta kaikilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet elämässä etenemiseen kykyjensä ja ahkeruutensa mukaisesti. Toisaalta Perussuomalaiset korostivat jokaisen kansalaisen oman vastuun ja oma-aloitteisuuden tärkeyttä työntekoon ja yrittäjyyteen kannustavassa yhteiskunnassa. Kansalaisten työmoraalin ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kestävän rahoituksen turvaamiseksi sosiaaliturvan vastineena piti toimeentulotukiasiakkaalla olla velvollisuus hakea aktiivisesti keinoja toimeentulonsa hankkimiseksi työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Neljänneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi heijastui Keskustan kansanedustajien kannanotoissa, vaikka toisinaan puheessa oli myös moralisoiva sävy. Keskustan edustajat korostivat yhtäältä varsinkin oppositiossa institutionalismille tärkeää asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaamista. Toisaalta jossakin määrin oppositiossa mutta etenkin hallituksessa hallituksen linjan mukaisesti Keskusta kannatti toimeentulotuen uudistamista työntekoon kannustavaksi velvollisuuksia lisäämällä. Vaikka lähtökohtaisesti jokaisen kuului Keskustan mielestä vastata omasta hyvinvoinnistaan, julkisen vallan tehtävänä oli institutionalismia heijastavalla tavalla huolehtia niistä huono-osaisista ihmisistä, joiden omat voimavarat ja/kyvyt eivät siihen riittäneet. Toisaalta hyvinvointivaltion rahoituksen sekä kansantalouden kilpailukyvyyn ja tasapainon turvaamiseksi oli tiukan talouskurin aikana olennaista, että julkisilla keinoilla saatiin mahdollisimman moni työkykyinen toimeentulotukiasiakkaaksi joutunut kansalainen takaisin aktiiviseen toimintaan ja avoimille työmarkkinoille. Myös uusliberalismin painottamia sanktioita ja kontrollia voitiin tarvittaessa käyttää, mutta niiden käyttö piti sovittaa yhteen institutionalismille olennaisiin hyvinvointivaltion velvollisuuksiin. Julkisen vallan tehtävänä oli varmistaa jokaiselle kohtuullisen elintason turvaava toimeentulo sekä riittävät ja laadukkaat hyvinvointipalvelut.

Sen sijaan Kokoomuksen kansanedustajien kannanotoissa heijastui sekä hallitus- että oppositiokausina enemmän moralisoiva taloudellis-rationaaliseen toimintaan nojaava kuin asiakaslähtöisyyttä ja oikeudenmukaisuutta korostava diskurssi. Vaikka Kokoomus korosti sosiaalipolitiikan humaaneihin ja eettisiin lähtökohtiin kuuluvaa vastuuta kaikkein haavoittuvimpien kansalaisten hyvinvoinnista, uusliberalistisia vaikutteita saaneen moraaliskurinpäätöksen lähestymistavan mukaisesti Kokoomuksen edustajat painottivat toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamista. Toimeentulotukiasiakkaalla oli paitsi oikeuksia ja vapauksia, myös vastuu omasta hyvinvoinnistaan ja toimeentulostaan. Asiakkaan oma-aloitteisuuden ja omavastuun lisäämistä julkinen valta saattoi edistää ja tukea niin positiivisten kuin negatiivisten taloudellisten kannustimien avulla.

Toimeentulotukiasiakkaan aktivoinnissa oli kokoomuslaisten mukaan tärkeää käyttää niin institutionalismin painottamia pehmeitä keinoja kuin kriittiseen teoriaan pohjautuvia

osallistavia, valtaistavia ja voimaannuttavia toimia. Ne eivät kuitenkaan yksin olleet riittävän tehokkaita kannustimia ylläpitämään ja vahvistamaan kansalaisten työmoraaia. Jotta sosiaaliturvajärjestelmä kykenisi vastaamaan työmarkkinoiden haasteisiin muuttuvassa maailmassa, työn tarjontaa tuli parantaa määrittelemällä työelämän ulkopuolella olevien työkäisten ja –kykyisten henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet tarkemmin. Myös toimeentulotuki oli uudistettava viime kädessä sanktioiden ja kontrolloinnin keinoin sellaiseksi, että työn tekeminen oli joka tilanteessa taloudellisesti kannattavaa. Jotta työnteko olisi taloudellisesti kannattavaa, voitiin työn vastaanottamista ja tekemistä heikentäviä kannustinloukkuja purkaa sosiaaliturvaetuksien tasoa jonkin verran alentamalla ja saantiehtoja tiukentamalla. Samoin voitiin käyttää aktivointitoimenpiteen laiminlyönnistä johtuvia sanktioita. Sosiaaliturvan leikkaus- ja säästöpainneiden alla olennaista oli purkaa asiakkaan sosiaaliturvariippuvuus ja rajoittaa julkista hyvinvointiroolia. Siksi Kokoomuksessa oli kannatusta myös toimeentulotukiasiakkaiden piilokontrollintia ja pakkoaktivointia tarkoittavalle linjalle, niin sanotulle osallistavalle sosiaaliturvalle. Täysimääräisen toimeentulotuen saamisen vastineeksi asiakkaan oli kykyjensä mukaan tehtävä palkatonta työtä.

Asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi oli valitseva puhetapa kansanedustajien käsitellessä nuorten asemaa. Ensinnäkin puhetapa näkyi ennen kaikkea siinä, että eduskunnassa vallitsi hallitus-/oppositio-rajat ylittänyt laaja yksimielisyys institutionalismin korostamista ns. pehmeiden keinojen käytöstä ja kriittiseen teoriaan pohjautuvasta osallisuuden, valtaistumisen ja voimaantumisen tärkeydestä nuorten syrjäytymisen torjunnassa. Yli puoluerajojen koettiin nuorten passivoitumisen ja syrjäytymisen ennaltaehkäisy sekä jo syrjäytyneiden nuorten integroiminen takaisin yhteiskuntaan tärkeiksi päämääriksi. Huomio kiinnittyi erityisesti niiden nuorten tilanteeseen, jotka olivat ilman työ- tai koulutuspaikkaa eivätkä välttämättä edes halunneet tai kyenneet hankkimaan sellaista. Pelkona oli, että ilman oikeanlaista ja oikea-aikaista asiantuntevaa tukea ja apua he saattoivat passivoitua ja syrjäytyä yhteiskunnasta jopa koko eliniäksi. Kaikkien puolueiden kansanedustajille oli tärkeää institutionalismista vaikutteita saaneella tavalla luoda sellaiset yhteiskunnalliset perusrakenteet ja lainalaisuudet, jotka lisäisivät nuorten hyvinvointia, elämänhallintaa ja tulevaisuudenuskoa. Kriittisen teorian vaikutus heijastui kannanotoissa, sillä niin hallitus- kuin oppositiopuolueiden

edustajat korostivat järjestelmäkeskeisen toimintatavan sijasta viranomaisen ja nuoren välisen aidon dialogin avulla toteutettuja yksilöllisesti räätälöityjä tukitoimia. Olennaista oli estää nuoren ongelmien kasaantuminen ja kärjistyminen. Jokaisella nuorella tuli olla vähintään yksi turvallinen ja luotettava aikuinen. Aikuinen kulki nuoren rinnalla ja jämällä mutta nuorta kuuntelemalla ja voimaannuttavalla otteella tuki nuorta pääsemään elämässään eteenpäin.

Toiseksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi heijastui oppositiota edustaneiden Vasemmistoliiton, SDP:n ja Vihreiden kansanedustajien puheenvuoroissa. Edustajat kritisoivat toimeentulotuen perusosan sanktioluonteista alentamista. He pelkäsivät alentamisen synnyttävän itse itseään ruokkivan huonon kehän, joka vain syventäisi syrjäytymistä ja passivoitumista entisestään. Tämän johdosta vasemmiston ja Vihreiden taholta vaadittiin institutionalismille ominaisella tavalla automaattisen perusosan alentamisen sijasta lisää resursseja altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvalla sosiaalityölle. Riittävien resurssien avulla voitaisiin varmistaa nuorten yksilöllinen ja kokonaisvaltainen neuvonta, tukeminen ja ohjaaminen. Institutionalismiin oli yhdistetty kriittisen teorian ajatus asiakaslähtöisen, nuoren oikeuksia kunnioittavan ja nuorta aidosti kuuntelevan ja ymmärtävän toimintatavan merkityksestä. Hyvän kehän aikaansaamiseksi nuorelle tuli antaa aito mahdollisuus vaikuttaa häntä koskevia päätöksiä ja valintoja tehtäessä. Kun dialogin avulla nuoren osallisuutta ja omia voimavaroja saatiin vahvistettua, voitiin parhaalla mahdollisella tavalla tukea nuoren toimintakykyä ja hyvinvointia. Näin oltiin tarjoamassa nuorelle mahdollisuus luoda omanäköinen polku itsensä toteuttamiseen ja kehittämiseen sekä aktiivisen panoksen antamiseen yhteiskunnassa.

Kolmanneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi sävytti oppositiopuolue Perussuomalaisten kansanedustajien puheita. Heidän mielestään institutionalismin keskiössä olevan julkisen etuus- ja palvelujärjestelmän piti taata myös nuorille tasa-arvoiset mahdollisuudet päästä elämässään eteenpäin. Hyvinvointivaltion toimenpiteitä tuli toteuttaa Perussuomalaisten mukaan ennen kaikkea kriittisen teo-

rian painottamalla yhteisöllisyydellä ja nuorta osallistavalla ennaltaehkäisevällä toiminnalla. Nuorten tuli saada elämän tärkeissä taitekohdissa henkilökohtaista apua ja tukea ilman monimutkaista, hidasta ja joustamatonta byrokratiaa. Nuorten kanssa käymissä aitoon dialogiin pohjautuvissa keskusteluissa oli mahdollista opastaa nuoria jokaiselle yksilöllisesti sopivan koulutus-, oppisopimus-, harjottelu- tai työpaikan valitsemisessa ja hakemisessa. Perussuomalaisissa oli valmiutta hyväksyä uusliberalismin sävyttämä etuuksien ja oikeuksien kaventaminen viimesijaisena keinona turvata kaikkien nuorten koulu- tai työelämään kiinnittyminen. Pääpaino tuli kuitenkin olla nuoren valinnanvapauden ja itsemääräämisen kunnioittamisessa sekä riittävien työ- ja koulutuspaikkojen varmistamisessa.

Neljänneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi tuli esiin hallituspuolue Keskustan kansanedustajien puheissa. Keskustalaisten mielestä institutionalismin pehmeät aktivointivaihtoehdot ja kriittiseen teoriaan pohjautuvat osallistavat, valtaistavat ja voimaannuttavat toimet olivat ensisijaisia keinoja torjua nuorten osattomuutta. Jotta kyettäisiin riittävän tehokkaasti kannustamaan nuoria aktiivisuuteen, uusliberalismia henkivästä perusosan alentamisesta ei saanut Keskustan edustajien mukaan tulla automaattista toimenpidettä. Sosiaalityöntekijän oli harkittava sitä jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen. Kriittisen teorian vaikutus näkyi Keskustalla siinä, kun se korosti institutionalismia heijastavien altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvan sosiaalityön ja moniammatillisen viranomaisyhteistyön lisäksi kaikkien nuorten piirissä toimivien tahojen yhteistoimintaa. Yhteistyössä tuli noudattaa nuorta voimaannuttavaa ja osallistavaa työtappaa, jotta voitiin ottaa kunkin syrjäytyneen tai syrjäytymisvaarassa olevan nuoren erityistarpeet huomioon ja löytää hänelle sopiva ja taroituksenmukainen aktivointitoimenpide. Yksilöllisesti räätälöidyillä ja nuorta lähellä olevilla matalan kynnyksen palveluilla sekä asiakaslähtöisyyteen nojaavalla nuorta aidosti välittävällä, kuuntelevalla ja ymmärtävällä lähestymistavalla voitiin edistää parhaiten sekä nuoren elämänhallintaa ja tasapainoista kasvamista aikuisuuteen että yhteiskunnallista osallisuutta.

Viidenneksi asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista painottava diskurssi leimasi varsin vahvasti hallituspuolue Kokoomuksen kansanedustajien puheita. Kuitenkin Kokoomukselta tuli myös moralisoivan sävyisiä kannanottoja, sillä valtiopäiväkeskustelussa Kokoomuksen taholta esitettiin toisinaan uusliberalismiin pohjautuvia ns. kovia keinoja. Järjestelmän tehokkuuden näkökulmasta oli hyväksyttyä ja perusteltua käyttää uusliberalistista ajattelua heijastavaa toimeentulotuen perusosan sanktioluonteista alentamisuhkaa viimeisenä keinona aktivoimaan nuoria. Nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen alentamisen tarkoituksena oli paitsi nuoren myös yhteiskunnan kannalta legitiimi. Inhimillisten kustannusten lisäksi oli kansantalouden pitkän aikavälin tasapainon kannalta suuri ongelma, jos ihminen jo nuorena jäisi sivuun yhteiskunnassa yleisesti normaaleina pidetyistä elämäntavoista. Siksi piti pystyä kaikin mahdollisin keinoin tehokkaasti ja ennaltaehkäisevästi torjumaan nuoren tasapainoista kasvua, itsenäistymistä ja elämänhallintaa uhkaavia negatiivisia kehityskulkuja.

8.2. Johtopäätökset

Edellä esitetyistä tutkimustuloksista voidaan tehdä kolme johtopäätöstä. Tutkimuksen ensimmäinen johtopäätös on se, että julkisten valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta katsottuna puolueiden suhtautumisessa hyvinvointivaltioon heijastui vuosina 1997 - 2014 käytännönläheisyys. Näkemyksissä oli sekä aineksia institutionalismista ja uusliberalismista että vaikutteita kriittisestä teoriasta. Puolueet erosivat toisistaan sen suhteen, mikä niiden kannanotoissa oli uusliberalistisen, institutionaalisen ja kriittisen teorian määrä ja keskinäinen suhde. Kaikkien puolueiden näkemyksissä pääpaino oli institutionalismin sävyttämällä ajatuksilla. Puolueita keskenään vertailtaessa vahvinta institutionalismin korostaman hyvinvointivaltion rooli sosiaalipolitiikassa toteuttamisessa oli Vasemmistoliitossa, heikointa Kokoomuksessa. Ideologisista eroistaan huolimatta puolueiden välinen vastakkainasettelu ei ollut tavattoman jyrkkä. Kaikki puolueet halusivat pitää kiinni pohjoismaisen institutionaaliseen lähestymistapaan nojaavan hyvinvointivaltion perinteisistä kulmakivistä. Kaikki halusivat puolustaa hyvinvointivaltion lupaus turvata yhteiskunnan varoin jokaisen ihmisen – myös heikoimmassa asemassa olevan toimeentulotuki-

asiakkaan - oikeuden ihmisarvoiseen elämään. Toimeentulotukiasiakkaan aseman kannalta tärkeät institutionalismin ydinteemat - turvallisuus, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja mahdollisuuksien tarjoaminen - esitettiin edelleen sosiaalipolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi niin vasemmiston, Vihreiden, Perussuomalaisten, keskustan kuin oikeiston kannanotoissa. Tavoitteisiin kuitenkin pyrittiin epäsuorasti. Varsinkin oikeiston kannanotoissa, mutta myös Keskustan ja Perussuomalaisten, SDP:n ja Vihreiden näkemyksissä heijastui aikaisempaa useammin uusliberalismin painottamat työ, aktivointi ja yksilön oma vastuu. Myös kriittistä teoriaa heijastavat itsemääräämisen ja yhteisöllisyyden arvot esiintyivät jonkin verran aikaisempaa voimakkaammin puolueiden näkökannoissa keinoina toteuttaa perinteisen pohjoismaisen hyvinvointimallin peruseriaatteet.

Uusliberalismin ja kriittisen teorian vaikutus erosi institutionalismia enemmän puolueiden välillä. Puolueita keskenään vertailtaessa voidaan karkeasti todeta, että vahvinta uusliberalismi oli Kokoomuksen ja lähes olematonta Vasemmistoliiton näkemyksissä. Kriittisen teorian vaikutus oli vahvinta Vasemmistoliiton ja Vihreiden ja erittäin vähäistä Kokoomuksen kannanotoissa. Vasemmistoliiton kannanotot kuvastivat verraten paljon kriittistä teoriaa henkivää moraalialia, sillä se ei hyväksynyt vallitsevia alistavia ja epätasa-arvoistavia yhteiskunnallisia rakenteita. Vasemmistoliitto piti sosiaalisten ongelmien taustalla ennen kaikkea yhteisöllisiä tekijöitä, minkä vuoksi se kytki sosiaalipolitiikan uudistamisen laajempaan yhteiskunnallisten suhteiden muuttamiseen. Yhteiskunta ei kyennyt solidaarisuuden ja humanismin nimissä huolehtimaan kaikkien vähäosaisten hyvinvoinnista ja osallisuudesta. Uudet sosiaaliturvan väärinkäytön torjuntakeinot sekä velvollisuuksien ja vastikkeellisuuden lisääminen olivat sosiaalisesti epäoikeudenmukaisia uudistuksia. Ne vahvistivat entisestään yhteiskunnan eriarvoistumista ja huono-osaisten leimautumista. SDP:n käsityksissä – etenkin hallituksessa oloaikana johtavien henkilöiden näkemyksissä - oli vaikutteita uusliberalismista, kun se vaati yksilöltä aikaisempaa enemmän ja selvemmin omaa vastuuta, aktiivisuutta ja omaehtoisuutta toimeentulon ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Työelämästä syrjäytyneet työikäiset ja -kykyiset ihmiset oli mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti liitettävä yhteiskunnan valtavirtaan paitsi pehmein keinoin myös jonkin verran velvollisuuksia lisäämällä ja kontrollia vahvistamalla. Kriittistä teoriaa SDP:n edustajien kannanotot – etenkin oppositiossa ja hallituksessa ollessa joidenkin rivikansanedustajien käsitykset - ilmensivät siinä mielessä, että niissä pyrittiin

poistamaan yhteiskunnassa edelleen olemassa olevien leimautumista, epätasa-arvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta ylläpitäviä rakenteita. Poliitiikan tuli pohjautua suvaitsevaisuuden ja moniarvoisuuden vaalimiseen. Poliitiikalla oli vastustettava syrjintää ja edistettävä kansalaisten yhdenvertaisuutta. Myös Vihreiden kannanotoista näkyi hieman viitteitä uusliberalismin tärkeinä pitämistä näkökulmista. Aikaisempaa useammin Vihreiden sosiaalipoliittisissa kannanottoissa vaadittiin sosiaalipoliitiikan humanien ja eettisten periaatteiden lisäksi järjestelmän tehokkuuden huomioonottamista sosiaaliturvaa uudistettaessa. Kriittisen teorian sävyttämä moraalinen ajattelu heijastui varsin vahvasti sekä Vihreiden erilaisuutta ja moninaisuutta edistävässä että solidaarisuutta ja inhimillisyyttä painottavissa kannanotoissa. Vihreät myös ajoivat sellaisia sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä yhteiskunnan rakentamiseen tähtääviä uudistuksia, joissa korostettiin yhteisölliseen toimintatapaan perustuvaa toimeentulotukiasiakkaiden itsemääräämisen, osallisuuden, valtaistumisen ja voimaantumisen vahvistamista.

Perussuomalaisten käsityksissä heijastui varsin usein etenkin puolueen ollessa hallituksessa uusliberalismiin pohjautuva toimeentulotukiasiakkaiden aktivoinnin ja vastuuttamisen tärkeys. Perussuomalaiset korosti kansalaisten toimeliaisuutta ja oma-aloitteisuutta sekä vastuuta omasta toimeentulosta ja hyvinvoinnista. Yksilöiden vastuunottoa julkisen vallan tuli edistää varmistamalla toimeentulotukityölle tarkoituksenmukaiset keinot aktiivoida toimeentulotukiasiakkaita avoimille työmarkkinoille. Myös sosiaaliturvajärjestelmä oli uudistettava yksinkertaiseksi ja selkeäksi rakennelmaksi, joka parantaisi työn ja yrittäjyyden kannustavuutta. Myös kriittisen teorian vaikutus näkyi Perussuomalaisten linjauksissa etenkin oppositiopuolueena, sillä Perussuomalaisille oli tärkeää ihmisten itsemääräämisen ja osallisuuden vahvistaminen sekä yhteisöllisyyden ja solidaarisuuden merkitys muutosten aikaansaamisessa kohti oikeudenmukaisempaa, tasa-arvoisempaa ja sosiaalisesti eheämpää yhteiskuntaa. Keskustan näkemyksissä ilmeni uusliberalismiin pohjautuvia ajatuksia, sillä se varsinkin hallituksessa oloaikana painotti taloudellisen kilpailukyvyn edistämistä ja julkisten menojen hillitsemistä sosiaaliturvaa uudistettaessa. Myös oppositiopuolueena Keskusta korosti aikaisempaa painokkaammin aktiiviseen kansalaisuuteen liittyviä velvollisuuksia sekä työn vastaanottamista ja lisätulojen hankintaa heikentävien sosiaalietuuksien piirteiden purkamista. Työmarkkinoille hakeu-

tumista tuli kannustaa aikaisempaa vahvemmin työvoiman tarjontaa lisäävillä toimenpiteillä. Kriittinen teoria kuvastui niissä Keskustan näkemyksissä, joissa painotettiin yksilöiden oman toiminnan ja hyvinvointivaltion toimenpiteiden rinnalla paikalliyhteisöjen toimintaa. Yhteisöllisyyttä ja sen mukana rakentuvaa turvallisuutta, tukea, vastuullisuutta ja osallisuutta tuli hyödyntää kansalaisten sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa ja ennaltaehkäisyssä sekä taistelussa yhteiskunnan lisääntyvää eriarvoistumista vastaan.

Kokoomuksen kannanotoissa heijastui muita puolueita enemmän uusliberalistismin vaikutus. Kokoomuksen mukaan kansantalouden kilpailukyvyyn ja julkisen talouden tasapainon sekä taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden turvaaminen edellyttivät, että palkkioiden rinnalla käytettiin varsin laaja-alaisesti myös kovia keinoja purkamaan kannustinloukkuja ja motivoimaan huonoimmassa asemassa olevia ihmisiä vastuulliseen ja aktiiviseen käyttäytymiseen. Tiukan taloudenpidon aikana työvoiman ulkopuolella olevien työkykyisten ja –ikäisten ihmisten oikeudet ja velvollisuudet oli määriteltävä uudestaan, jotta sosiaaliturvajärjestelmästä saadaan paitsi oikeudenmukainen myös aktiivisuuteen kannustava ja omaehtoisuutta tukeva. Kokoomuksen kansanedustajien kannanotoissa esiintyi näkemys, että tietty määrä sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta oli välttämättöntä ja hyödyllistä, jotta työnteko olisi aina ensisijainen vaihtoehto hankkia toimeentulo. Kannustavat tuloerot lisäsivät hyvinvointia, koska ne motivoivat sosiaalietuuksien saajia purkamaan riippuvuutensa julkisen vallan tarjoamista passivoivista etuuksista sekä ponnistelemaan paremman elämän puolesta ja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille. Myös kriittisen teorian sävyttämän kansalaisyhteiskunnan merkitys aktiivisuuden lisäämisessä heijastui ajoittain Kokoomuksen näkemyksissä. Se korosti, että vapaaehtoistyöllä voitiin edistää etenkin nuorten itsemääräämistä ja halua aktivoitua omatoimisuuteen ja omavastuuseen.

Poliittisen kantojen muutos juontui ennen kaikkea siitä, että institutionalismin sävyttämiä hyvinvointivaltion keskeisiä päämääriä toteutettiin uusliberalismille tärkeitä työtä, aktiivointia ja kannustamista korostamalla. Lisäksi keinoissa huomioitiin kriittisen teorian mukainen osallisuuden ja itsemääräämisen vahvistaminen kansalaisyhteiskunnan tarjoamien toiminta- ja yhteistyömahdollisuuksien puitteissa. Poliittisen puhutavan muutos

merkitsi sitä, että puolueiden näkemyksissä painopiste ei niinkään ollut Ruth Levitasin (2000, 359) uudelleenjakavaksi diskurssiksi kutsumalle puheelle. Tämä T.H. Marshallin kansalaisuuskäsitykselle perustuva sosiaalisia oikeuksia ja sosiaalista kansalaisuutta painottava diskurssi (Selkälä 2013, 89; Julkunen 2001, 169) oli tyypillistä ennen 1990-luvun lamaa vallinneen hyvinvointivaltion vakaan kehityksen kauden poliittisessa keskustelussa. Ominaista oli keskittyminen köyhimmästä ja huono-osaisimmasta väestöosasta huolehtimiseen ja pyrkimys lievittää huono-osaisuutta ja syrjäytymistä yhteiskunnallisten resurssien uudelleenjakamisen ja sosiaalisten oikeuksien laajentamisen avulla. 1990-luvulla alkaneen murroskauden poliittisissa puheenvuoroissa puhetapa oli kuitenkin varsin usein taka-alalla.

1990-luvun lopulla alkaneella murroskaudella alkoi poliittisessa keskustelussa esiintyä uudelleenjakavan diskurssin lisäksi jonkin verran viitteitä Levitasin (2000, 360) moraaliseksi alaluokkadiskurssiksi kutsuman puheen yleistymisestä. Tällainen huono-osaisia moralisoiva, syyllistävä ja leimaava puhe näkyi etenkin oikeiston piirissä. Sen kannanotoista heijastui tietty epäluottamus huono-osaisten moraalialueita ja pyrkimyksiä kohtaan. Kuitenkin kaikkien puolueiden kannanotoissa korostui ennen kaikkea Levitasin (2000, 359 – 360) sosiaaliseksi integraatiodiskurssiksi nimeämä puhetapa. Työnteon edistäminen nähtiin poliittisen päätöksenteon keskeisenä tehtävänä. Puolueiden lähtökohdat poikkesivat kuitenkin toisistaan, minkä vuoksi niiden kannanotot tehtävien toimenpiteiden suhteesta tulonsiirtojärjestelmän kannustimiin erosivat toisistaan. Oikeisto suhtautui vasemmistoa ja Vihreitä hyväksyvämmiin siihen, että työllistymistä ja työllistämistä edistävää työnteon taloudellista kannattavuutta voitiin viime kädessä lisätä yksilöihin kohdistuvien sanktioiden ja pakon avulla. Vasemmiston, Vihreiden, Perussuomalaisen ja Keskuksen tapana oli puolestaan luottaa jonkin verran oikeistoa enemmän asiakkaan omaan haluun osallistua ja antaa panoksensa yhteiskunnan aktiiviseen toimintaan. Siksi ne korostivat oikeistoa useammin työn tekemisen ja vastaanottamisen edistämiseksi positiivisten taloudellisten ja sosiaalisten kannustimien käyttöä. Asiakkaan ja yhteiskunnan oikeuksissa ja velvollisuuksissa tuli pyrkiä tasapainoiseen kokonaisuuteen. Tällöin asiakkaalla oli laissa määritelty oikeus sekä kohtuullisen elintason takaavaan toimeentuloturvaan että asiantuntemukseen ja huolenpitoon perustuvaan sosiaalityöhön ja muihin tarkoituksenmukaisiin hyvinvointipalveluihin. Myös julkisen vallan tuli olla aktiivinen. Sen

oli pyrittävä työelämäohjauksella, työvoimapolitiisella koulutuksella ja työllisyystoimin turvaamaan asiakkaalle paremmat mahdollisuudet ja toimintavalmiudet käytännössä täyttää hänelle asetetut aktiivisuuden kriteerit ja velvoitteet.

Kaikkien puolueiden tapa perustella poliittiset kantansa yhä useammin sosiaalisen integraatiodiskurssin mukaisen työkeskeisen ajattelutavan mukaisesti johtui ennen kaikkea 1990-luvulla alkaneen murroskauden taloudellisista ja poliittisista realiteeteista eikä niinkään aidoista ideologisista valinnoista. 1990-luvun syvällä taloudellisella lamalla sekä EU-jäsenyydellä perusteltiin ja oikeutettiin varsin kameralistisen talouspolitiikan harjoittaminen (Tuomala 2010, 6). Julkisen talouden tiukka menokuri ja julkisen alijäämän pienentäminen esitettiin poliittisten päätöksentekijöiden taholta yleensä välttämättömiksi ja vaihtoehdottomiksi toimenpiteiksi. Tämä Pauli Kettusen (2002, 16 - 17) epäpoliittisoinniksi nimeämä toiminta kuvattiin kaikkien suomalaisten yhteiseksi eduksi, josta puuttivat monet poliittiseen liitetyt mielteet. Yhteiskunnassa vallinneen taloudellisia arvoja painottavan ajattelutavan mukaisesti talouteen ja työmarkkinoille haluttiin lisää dynamiikkaa sekä julkisen sektorin roolin pienentämistä (Kananen 2011, 238 – 241; Kiander 2002, 47 - 70). Niin julkisten menojen leikkauksia ja veronalennuksia kuin rakenteellisia uudistuksia perusteltiin talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisella. Yhtäältä työ nähtiin tärkeäksi koko kansantalouden menestykselle. Työllisyysastetta parantamalla voitiin paitsi vähentää valtiovelkaa ja tasapainottaa julkista taloutta myös parantaa yritysten ja julkisen sektorin kilpailukykyä, taloudellista tehokkuutta ja tuottavuutta. Toisaalta työllistämisen ja työllistymisen helpottamista pidettiin myös yksityisen kansalaisen edun mukaisena. Työllä voitiin parantaa niin kansalaisen toimeentuloa kuin hänen elämänlaatuun, toimijuuttaan ja osallisuuttaan. (Heiskala & Kantola 2010, 138.)

Myös vuosien 1997 – 2014 sosiaalipoliittisessa keskustelussa tyypillistä oli korostaa toimeentulotukiasiakkaan auttamisen ehtoihin sisältyvää työvelvollisuuden merkitystä. Työvelvollisuus kuului jo 1800-luvulla viimesijaisen toimeentuloturvan keskeisiin periaatteisiin. 1990-luvulla alkaneen murroskauden keskustelussa se liittyi julkisen talouden heikkoihin kehitysnäkymiin. Puolueissa oltiin huolissaan enemmän työnteon kannustinongelmista kuin toimeentulotuen riittävästä tasosta tai tuen leimaavasta luonteesta.

Tiukka taloudenpito vaati muiden politiikkalohkojen tavoin sosiaalipolitiikalta pyrkimystä työllisyysasteen parantamiseen ja työttömyyden vähentämiseen. Paul Piersonin (2001) pysyvän niukkuuden aikakaudeksi kutsumalla ajanjaksolla vain työnteolla ja talouskasvulla voitiin turvata niin hyvinvointivaltion rahoituksellinen kestävyys kuin koko kansantalouden kilpailukyky ja tasapaino. Niukkuuden politiikassa olennaista oli kannustaa toimeentulokiasiakasta pyrkimään kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaan osallistumaan vastavuoroisesti yhteisen hyvän tuottamiseen työtä tekemällä. Jotta työnteko olisi aina toimeentulotuella elämistä kannattavampaa, toimeentulokijärjestelmän kannustinloukkujen purkaminen katsottiin sekä välttämättömäksi että hyödylliseksi. Työ nähtiin aikaisempaa vahvemmin enemmän moraalisenä velvollisuutena kuin oikeutena. Työyhteiskunnan ja työmoraalin korostaminen sekä omalla työllään toimeen tulemisen vaatiminen saivat kaikkien puolueiden sosiaalipoliittisissa kannanotoissa aikaisempaa suuremman painoarvon. Eniten työnteon kannustavuutta piti esillä Kokoomus. Paljon sosiaaliturvan kannustinongelmiin kiinnitti huomiota myös Keskusta ja Perussuomalaiset. Myös SDP ja Vihreät olivat huolissaan sosiaaliturvan passivoivista ominaisuuksista, vaikka eivät pitäneet niitä niin suurina ongelmina kuin Kokoomus, Keskusta ja Perussuomalaiset.

Puolueiden poliittis-ideologiset näkemykset ovat 1990-luvulla alkaneella murroskaudella lähentyneet toisiaan. Kaikki suomalaiset puolueet ovat sitoutuneet tasa-arvon, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, solidaarisuuden ja yksilön oikeuksien vaalimiseen. Näitä institutionalismin perusarvoja puolueet pyrkivät toteuttamaan korostamalla aikaisempaa voimakkaammin uusliberalismin esille nostamia järjestelmän tehokkuutta palvelevia aktiivoinnin, kannustamisen, työnteon ja yksilön oman vastuun vaateita. Lisäksi kuten Onni Rantala (1982, 220 - 221) on todennut, vaalien avulla saavutetulla vallalla on yleinen taipumus pragmatoida puolueen poliittista toimintaa. Ministerit toimivat poliittisen valtakäytön ytimessä ja elävät poliittisten ja taloudellisten realiteettien ympäröivässä maailmassa. Hallitusyhteistyön jatkuvuuden varmistamiseksi puolueen ideologista profiilia ei Rantalan mukaan yleensä kyetä korostamaan, koska ministerit ja puolueen keskeisille paikoille valitut kansanedustajat joutuvat tekemään myönnytyksiä ja kompromisseja hallituspolitiikkaa harjoitettaessaan (Rantala 1982, 221). Hallituspuolueiden rivikansan-

edustajat ovat valtiopäiväkeskusteluissa ja valiokuntatyöskentelyssä toisinaan käyttäytyneet hallituksen keskeisiä ministereitä ja johtavia kansanedustajia ideologisemmin ja esittäneet hallituksen linjasta poikkeavia tai ainakin sitä kritisoivia näkemyksiä toimeentulotukiasiakkaan asemasta ja oikeuksista. Eduskunnan äänestyksissä ryhmäkuri on kuitenkin pitänyt ja hallitusrintama pysynyt niin yhtenäisenä, että lakiehdotukset on saatu hyväksytyiksi ja voimaan. Tämä on merkinnyt sitä, että hallituskoalitioiden vaihtumiset eivät ole ratkaisevalla tavalla muuttanut harjoitettavan toimeentulotukipolitiikan suuntaa. Kysymys on ollut lähinnä näkökulma- ja painotuseroista. Vaikka puolueet ovat oppositiossa istuessaan toisinaan voimakkaastikin kritisoineet hallituksen politiikkaa, kuitenkin hallitukseen päästyään puolueet ovat harjoittaneet tiukan talouskurin pohjalta lähtevää, käytännönläheistä politiikkaa. Poliittikka on sisältänyt aineksia pääosin institutionalismista, mutta aikaisempaa selvemmin myös uusliberalismista ja jonkin verran vaikutteita kriittisestä teoriasta. Näin ollen myös kunkin ajankohdan poliittis-ideologista ilmapiiriä heijastava lainsäädäntö on käytännönläheinen yhdistelmä uusliberalistisia, institutionaalisia ja kriittisen teorian ajatuksia.

Toiseksi väitöstutkimuksestani voidaan tehdä se johtopäätös, että kuten sosiaalilainsäädäntö yleisesti myös sosiaalihuollon asiakaslaki ja toimeentulotukilaki edustavat pragmaattista institutionaalisen, uusliberalistisen ja kriittisen teorian yhdistelmää. Institutionalismi, kriittinen teoria ja uusliberalismi painottuvat laeissa eri tavalla. Sosiaalihuollon asiakaslaista heijastuu institutionalismi siltä osin, että sekä asiakkaan oikeus saada hyvää kohtelua ja palvelua ilman leimautumista ja ihmisarvon loukkaamista että velvollisuus antaa tietoja ja alistua kontrolloitavaksi on määritelty laintasoisin normein. Laista heijastuu kuitenkin myös kriittinen teoria, sillä sen taustalla voidaan nähdä olevan vaikutteita 1960-luvun kriittiseen tarkasteluun pohjautuvasta arvostelusta ja siitä alkaneesta sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevien toimintaperiaatteiden uudistamisesta. Kuten 1960-luvun rakentavassa kritiikissä, myös sosiaalihuollon asiakaslain valmistelussa huomio kiinnittyi käytännön asiakastyössä havattuihin sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien ja oikeusturvan puutteellisuuksiin sekä asiakkaiden kohtelun alistaviin ja leimaaviin piirteisiin. Asiakaslaissa haluttiin jatkaa 1960-luvulla läpimurtonsa saaneen asiakkaan itsemäärämisoikeuden ja toimijuuden vahvistamista. Nyt kuitenkin institutio-

nalismia henkivän erillissäätelyn avulla. Asiakkaalla tuli olla lakiin perustuva lähtökoh-
tainen oikeus määrätä itsestään ja omasta elämästään sekä mahdollisuus saada tukea il-
man sosiaalisen alemmuuden ja leimautuvuuden tunnetta aktiiviseen ja autonomiseen toi-
mijuuteen toimeentulotukiprosessin aikana. Kun asiakkaan osallisuutta lisättäisiin ja hän
pääsisi toimeentuloa myönnettäessä vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin, asiak-
kaan itsetunto vahvistuisi ja hän kokisi olevansa yhteiskunnan täysivaltainen jäsen. Asia-
kas haluaisi antaa oman panoksensa yhteiskunnan aktiiviseen toimintaan, mikä vahvis-
taisi hänen sitoutumistaan elämänhallinnan parantamiseen ja omaehtoiseen hyvinvoinnin
tuottamiseen.

Vaikka sosiaalihuollon asiakaslain lähtökohtana on sosiaalihuollon asiakkaan oikeus it-
semääräämiseen ja luottamukselliseen asiakassuhteeseen, laissa on myös laaja toimeen-
tulotuen myöntävän tahon tiedonsaantioikeus ja -velvollisuus ja vastaavasti asiakkaan
velvollisuus luovuttaa päätöksenteon kannalta tarpeelliset tiedot. Viimesijaiseen toi-
meentuloturvaan on vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksesta lähtien kuulunut vaatimus so-
siaalihuollon asiakkaan kontrolloinnista, jotta on voitu varmistua tuen myöntämisestä
vain tarpeenmukaista toimeentulotuloa vailla oleville henkilöille. Institutionalismia tä-
mäntyyppinen käsitys edustaa siinä mielessä, että viranomaisten toimivaltuuksien rajoista
ja sisällöstä on säädetty laissa. Koska viranomaisten tiedonsaantioikeudet ja – velvolli-
suudet merkitsevät asiakkaan perustuslaissa turvattujen oikeuksien ja vapauksien louk-
kaamista, sosiaalihuollon asiakaslaissa asiakkaan kontrollointi on sidottu tiukkoihin vaa-
timuksiin. Jotta kontrollointi ei olisi perusteetonta ja asiakkaan oikeusturva olisi riittävästi
taattu, yksityisyyden loukkaamisen aste ja muodot on määritelty laintasoisesti. Lainta-
soisuudella taataan toimeentulotukiasiakkaalle oikeus luottaa, että sosiaaliviranomaiset
käsittelevät hänen arkaluonteisia ja intiimejä tietojaan asianmukaisesti.

Sosiaalihuollon asiakaslain tavoin myös toimeentulotukilain lähtökohtana on institutio-
naalinen näkökulma. Erillinen laki määrittelee toimeentulotukiasiakkaan oikeuksia ja vel-
vollisuuksia ja säätelee sosiaalihuollon työntekijöiden toimintaa. Vaikka toimeentulotu-
kilaki korostaa toimeentulotukea perustuslain 19.1 §:ssä subjektiivisena oikeutena turvat-

tuna oikeutena välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, laista heijastuu aktivoinnin ja kansalaisuuden tiivis liitto. Lain läpikäymisenä ajatuksena on toimeentulotukiasiakkaan vastuullistaminen, aktivoiminen ja kannustaminen omatoimisuuteen ja itsenäiseen selviytymiseen. Varsinkin lain toimeentulotuen perusosan rangaistuksenluonteista alentamista koskeva 10§ kuvastaa taloudellisen ja poliittis-ideologisen toimintaympäristön muutosta. Uusliberalistisissa ajatuksissa korostuva aktiivisen ja vastuullisen kansalaisen ideologia on saanut jalansijaa myös institutionalismissa. Institutionalismi on alkanut painottaa yhä suuremmissa määrin kansalaista vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia omaavana yksilönä instituutioiden, lähinnä hyvinvointivaltion kehityksessä. Toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien pitää muodostaa tasapainoinen kokonaisuus. Jotta asiakkaalla olisi oikeus täysimääräiseen tukeen, hänellä on velvollisuus käyttäytyä vastuullisen ja aktiivisen kansalaisen tavoin. Jotta hyvinvointivaltio voisi varmistua, että asiakas täyttää laissa hänelle asetetut velvollisuudet, on olemassa laintasoiset säännökset negatiivisten kannustimien käyttömahdollisuudesta. Toimeentulotukiasiakkaalla on kuitenkin aina laissa määritelty oikeus inhimillisen elämän edellyttämään turvaan, minkä vuoksi passiivisuus oikeuttaa toimeentulotuen heikentämisen, mutta ei epäämistä kokonaan. Tosin oikeusperustaisuudestaan huolimatta viimesijainen sosiaalinen turvaverkko ei kuitenkaan käytännössä aina toimi (Ks. esim. Laihiala 2018; Ohisalo 2017).

Kolmanneksi väitöstutkimuksesta voidaan tehdä se johtopäätös, että julkisten valtiopäiväasiakirjojen näkökulmasta katsottuna kaikkien puolueiden kansanedustajien toimeentulotukiasiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevissa kannanotoissa tapahtui vuodesta 1997 vuoteen 2014 tultaessa hyvinvointivaltion perusarvoja koskenut moraalinen muutos. Arvomuutos liittyi edellä kuvattuun puolueiden kantojen lähentymiseen. Yksilön ja julkisen vallan välinen suhde ja vastuunjako määriteltiin uudelleen. Muutos heijastui myös kansanedustajien toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista, sosiaaliturvan väärinkäyttöä ja yhteiskunnan polarisoitumista koskeviin näkemyksiin. Edustajat tiukensivat käsitystään siitä, kuka ansaitsi tulla julkisilla varoilla autetuksi. Yhtäältä jokaisella katsottiin edelleen olevan yhtäläinen ja jakamaton ihmisarvo sekä oikeus ihmisarvoiseen elämään. Toisaalta vastuullisen työkykyisen ihmisen tuli kykyjensä ja mahdollisuuksiensa mukaan osallistua talouskasvua edistävään tuotannolliseen toimintaan, jotta hyvinvointivaltion tulonsiirto-

ja palvelujärjestelmä voitiin tiukan talouskurin aikakaudella rahoittaa. Kansalaismoraalin ylläpitäminen ja vastuullinen politiikka edellyttivät työetiikan vahvistamista sekä tehokasta julkisten varojen käyttöä ja valvontaa. Tämän vuoksi niin oikeudenmukaisuus ja asiakaslähtöisyys kuin toimeentulotukiasiakkaan oikeudet ja velvollisuudet arvioitiin uudelleen. Samoin yksityisyyden ja kontrollin keskinäinen suhde sai uuden painotuksen. Myös näissä sosiaalipolitiikan keskeisten peruskäsitteiden tulkinnoissa puolueet lähenyivät toisiaan, kun tulkinnat saivat käytännönläheisiä, aikaisempaa enemmän uusliberalistista kuin institutionaalista ja kriittistä teoriaa heijastavia painotuksia.

Kaikille puolueille on tärkeää oikeudenmukaisuuden toteutuminen toimeentulotukipoliittisessa päätöksenteossa, mutta niiden näkökulmassa oikeudenmukaisuuteen on painotuseroja. Oikeudenmukaisuuden menettelylliseen ulottuvuuteen keskittyminen on ollut perinteisesti ominaista oikeistolle. Aikaisempaa enemmän ja vahvemmin se on tullut esiin myös vasemmiston, Vihreiden, Keskustan ja Perussuomalaisen kannanotoissa. Puolueet ovat pitäneet tärkeänä, että laissa on selkeästi ja täsmällisesti määritelty menettelytavat, joiden mukaisesti toimeentulotukiasiakkaita tulee kohdella ja heitä koskevia asioita ja asiakirjoja käsitellä. Vasemmisto, Vihreät, Perussuomalaiset ja Keskusta ovat jonkin verran oikeistoa tiukemmin vaatineet, että lainsäädännössä on säädettävä selkeästi niistä edellytyksistä, ehdoista, rajoituksista ja tilanteista, joissa toimeentulotukiasiakkaan kontrollointia voidaan harjoittaa ja yksityisyyttä loukata. Kun toimeentulotukiprosessissa noudatetaan ennalta määriteltyjä ja yleisesti hyväksytyjä periaatteita, sen katsotaan olevan omiaan torjumaan vastakkainasettelua ja toimeentulotukiasiakkaiden leimautumista. Kun kaikki kokevat olevansa samassa veneessä, se vähentää houkutusta sosiaaliturvan väärinkäyttöön.

Sisällöllisen oikeudenmukaisuuden vaatimus on vahvinta vasemmiston ja heikointa oikeiston kannanotoissa. Oikeistolle sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämässä tärkeintä on taata kaikille henkinen ja aineellinen turvallisuus niin, että se edistää mahdollisuuksien tasa-arvoa sekä ihmisten omaa aktiivisuutta ja elämänhallintaa. Sen sijaan vasemmisto korostaa laajaa julkista hyvinvointivastuuta. Vasemmisto katsoo huono-osaisien leimautumisen ja yhteiskunnan polarisoitumisen välttämiseksi olevan moraalisesti

tärkeää, että hyvinvointivaltiollisin järjestelyin taataan jokaiselle vapaus itsensä toteuttamiseen ja kehittämiseen. Hyvinvointivaltion tulee huolehtia universalismiin pohjautuvista laadukkaista hyvinvointipalveluista ja riittävän tasoisista ja laajuisista sosiaalietuuksista sekä pitää huolta solidaarisuudesta ja tulonjaon tasa-arvosta. Myös Vihreille on olennaista tosiasiallisen tasa-arvon edistäminen, syrjinnän poistaminen ja osallisuuden vahvistaminen sekä köyhyden torjunta. Toisaalta vasemmiston ja Vihreiden kansanedustajien materiaalsen ja ei-materiaalsen hyvinvoinnin turvaamisen rinnalla on aikaisempaa enemmän näkynyt alun perin oikeiston esillä pitämä huoli ahkeruuden ja siitä saatavan palkkion välisen yhteyden heikkenemisestä nykyisenkaltaisessa laajassa hyvinvointivaltiossa. Hyvinvointivaltion ja kansalaisuuden välinen suhde on määriteltävä uudelleen, jotta ahkeruus ja työnteko ovat jokaisessa tilanteessa sosiaaliturvalla elämistä houkuttelevampia vaihtoehtoja. Jotta sosiaaliturvajärjestelmä olisi paitsi oikeudenmukainen myös kannustava ja joustava, ennen kaikkea kokoomuslaiset, mutta yhä useammin Keskustan ja Perussuomalaisten sekä myös vasemmiston ja Vihreiden edustajat korostavat toimeentulotuen funktiona ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamisen rinnalla itsenäiseen selviytymiseen kannustamista ja aktivoimista. Toimeentulotuella ja siihen liitettyllä riittävin resurssin varustetulla altruismiin, professionalismiin ja asiantuntijuuteen perustuvalla sosiaalityöllä halutaan vahvistaa asiakkaan valmiuksia siirtyä sosiaaliturvalta työhön, kuntoutukseen tai koulutukseen. Kun aktivoivan toimeentulotuen ansiosta asiakas pystyy ottamaan vastuun elämästään ja hankkimaan toimeentulonsa omaehtoisesti avoimilta työmarkkinoilta, edistetään kansalaisten sosiaalista ja taloudellista tasa-arvoa sekä yhteiskunnan yhtenäisyyttä.

Asiakaslähtöisyydessä puolestaan on nähtävissä ainakin jossakin määrin lähes kaikkien puolueiden kansanedustajien osalta piirteitä politiikan muutoksesta, joka pitää jälkimateriaalisten arvoihin kuuluvia yksilöllisyyttä ja asiakkaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia viranomaistoiminnan lähtökohtana. Niin vasemmisto, Vihreät, Perussuomalaiset kuin Keskusta ja aikaisempaa selvemmin oikeisto kuvaavat toimeentulotukiasiakkaan oman tilanteensa parhaaksi asiantuntijaksi, jolla on omat arvonsa, näkökulmansa, tavoitteensa ja mielipiteensä. Enää puolueissa ei nähdä perustelluksi järjestelmälähtöisellä tavalla holhota ja leimata asiakasta tai aiheuttaa asiakkaalle nöyryyttämisen, turhau-

tuneisuuden ja häpeän tunteita. Sen sijaan toimeentulotukea myönnettäessä tulee lähtökohtaisesti kunnioittaa asiakkaan yksilöllisyyttä, valinnanvapautta ja itsemääräämistä sekä tukea asiakkaan omaehtoisia pyrkimyksiä työ- ja toimintakyvyn vahvistamiseen.

Vasemmiston, Perussuomalaisten ja Keskustan edustajat painottavat oikeistoa enemmän työ- ja toimintavalmiuksien vahvistamisessa pehmeitä keinoja. Lähtökohtana on luottamus toimeentulotukiasiakkaan omaan haluun olla mukana yhteiskunnan aktiivisessa toiminnassa, minkä vuoksi asiakasta ei ensisijassa rankaista eikä pakoteta. Sen sijaan julkisella vallalla on oltava aktiivinen rooli, sillä asiakkaalla pitää olla tosiasialliset mahdollisuudet osallistua palkkatyöhön. Asiakasta neuvotaan, tuetaan ja ohjataan hänelle yhdessä sovittuihin ja yksilöllisesti räätälöityihin toiminta- ja työvalmiuksia edistäviin toimiin. Vihreillä painopiste on muita puolueita selvemmin kriittisen teorian korostaman erilaisuuden ja moninaisuuden huomioonottavassa yksilökohtaisessa voimavaraistamisessa sekä yhteisöllisellä työotteella tapahtuvassa asiakkaan osallistamisessa.

Kokoomuksen yksilökeskeinen näkökulma korostaa kansalaisten henkilökohtaisten valinnanmahdollisuuksien lisäämistä ja yksilöllisyyden vahvistamista. Sen kannanotoista heijastuu muita puolueita voimakkaammin uusliberalismille keskeinen näkemys siitä, että yksilön vapautteen kuuluu vastuu omista päätöksistä ja niiden seurauksista. Sosiaalisten ongelmien katsotaan johtuvan yhteiskunnallisten rakenteiden ja lainalaisuuksien sijasta enemmän yksilöllisistä syistä. Jotta yksilöt saadaan yrittämään ja auttamaan itse itseään, Kokoomus suhtautuu varsinkin vasemmistoa ja Vihreitä mutta myös Perussuomalaisia ja Keskustaa jonkin verran hyväksyvämmiin moralisääntelyyn ja negatiivisten keinojen käyttömahdollisuuteen toimeentulotukea maksettaessa. Sosiaaliturvariippuvuuden purkamiseksi toimeentulotukiasiakkaan omaa vastuuta on perusteltua lisätä. Hyvinvointivaltioon perustuvaa keskinäistä vastuuta voidaan rajoittaa tarvittaessa etuuksia ja oikeuksia kaventamalla sekä velvoitteita, rangaistuksia ja kontrollia tehostamalla. Myös asiakkaan ominaisuuksia voidaan tarvittaessa yrittää moralistisella sääntelyllä muokata. Moralisoivan sävyisellä ohjaamisella pyritään saamaan asiakas sisäistämään, että omaehtoinen, aktiivinen ja työkeskeinen käyttäytyminen on hänen edun mukaista hyödyllistä ja tavoitel-

tavaa toimintaa. Asiakas ansaitsee tulla autetuksi, kun hän pyrkii aktiivisesti kiinnittymään avoimille työmarkkinoille. Ansaitessaan oman elantonsa työtä tekemällä passiivisen toimeentulotukiasiakkaan identiteetti muuttuu yhteiskunnan valtakulttuurille ominaiseksi vastuullisen työntekijän identiteetiksi.

Yhä enemmän uusliberalistisia painotuksia saanut yhteiskunnallinen ilmapiiri on näkynyt kaikkien puolueiden käsityksissä toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien luonteesta ja keskinäisestä tasapainosta. Muutos on näkynyt ennen muuta vasemmiston ja Vihreiden, varsinkin paljon Keskustan ja Perussuomalaisten ja vähiten oikeiston näkemyksissä. Oikeisto on jo aikaisemmin painottanut muita puolueita selkeämmin ja vahvemmin kansalaisten oikeuksien rinnalla velvollisuuksia muita yksilöitä ja yhteiskuntaa kohtaan. Kansalaisoikeuksien ja –velvollisuuksien uusi tasapaino on näkynyt SDP:n edustajien kannanotoissa vasemmistolaista ja oikeistolaista politiikkaa yhteensovittamaan pyrkivältä ”kolmannelta tieltä” vaikutteita saaneella tavalla. Vaikka pääpaino on asiakkaan lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien vaalimisessa, kannanotoissa on alkanut näkyä – useammin ja selkeämmin hallituksessa kuin oppositiossa - alun perin vain kokoomuslaisten ja sängen paljon keskustalaisten ja perussuomalaisten korostamat asiakkaan velvollisuudet.

Jotta hyvinvointivaltion rahoitusperusta sekä kansantalouden kilpailukyky ja tasapaino voidaan kestäväällä tavalla turvata sekä työmoraalia ylläpitää ja vahvistaa, varsinkin oikeiston, Perussuomalaisten ja Keskustan mutta myös SDP:n ja Vihreiden edustajien näkemyksissä työ, sosiaaliturva ja kansalaisuus on kytketty aikaisempaa vahvemmin ja selkeämmin yhteen. Toimeentulotukiasiakkaan oikeudet ja velvollisuudet on pyritty muotoilemaan aikaisempaa parempaan tasapainoon iskulauseella ”työ on parasta sosiaaliturvaa”, sillä palkkatyöhön osallistumista pidetään paitsi yhteiskunnan kokonaisedun myös kansalaisen henkilökohtaisen edun mukaisena käyttäytymisenä. Työkykyisen toimeentulotukiasiakkaan sosiaaliturvariippuvuus pyritään purkamaan ja työmarkkinakelpoisuutta parantamaan korostamalla entistä enemmän asiakkaan vastuuta omasta työllistymisestään. Jotta toimeentulotukiasiakas saataisiin kiinnitettyksi työelämään, oikeisto, Keskusta

ja Perussuomalaiset korostavat vasemmistoa ja Vihreitä enemmän asiakkaan velvollisuutta osallistua oikeuksien ja etuuksien kaventamisen uhalla työmarkkinoille tai yhteiskunnan hänelle osoittamiin työllistymistä edistäviin aktivointi- ja kuntoutustoimiin. Sen sijaan vasemmisto ja Vihreät korostavat varsinkin oikeistoa, mutta jonkin verran Keskustaa ja Perussuomalaisia useammin toimeentulotukiasiakkaan velvollisuuksien vastineeksi julkisen vallan velvollisuutta tukea ja edistää asiakkaan aktivoitumista. Hyvinvointivaltion tehtävänä on pyrkiä aktiivisen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan keinoin tarjoamaan asiakkaalle mahdollisuudet ja toimintavalmiudet myös käytännössä täyttää hänelle asetetut aktiivisuuden kriteerit ja velvoitteet.

Teknologinen kehitys sekä informaatio- ja kommunikaatorakenteiden muutos on luonut uudenlaisia mahdollisuuksia niin toimeentulotuen myöntämiseen yleisesti kuin sosiaaliturvan väärinkäytön ehkäisemiseen erityisesti, mikä on näkynyt kaikkien puolueiden toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyttä koskevissa kannanotoissa. Tapahtuneen kehityksen seurauksena kaikkien puolueiden yksityisyyttä koskevissa näkemyksissä korostuu yhä enemmän tiedollisen yksityisyyden ulottuvuus. Lähtökohtaisesti toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus päättää, mitä ja mistä häntä koskevia tietoja hankitaan ja miten häntä koskevia tietoja käsitellään. Vasemmiston ja Vihreiden kansanedustajien sekä jonkin verran myös Keskustan ja Perussuomalaisen edustajien näkemyksissä asiakkaan yksityisyys on laveampi kuin Kokoomuksen edustajien käsityksissä, sillä oikeisto painottaa vasemmistolaisia, Vihreitä, Perussuomalaisia ja keskustalaisia laajempaa ja syvällisempää asiakkaan kontrolloinnin sallittavuutta. Vasemmistolaiset, Vihreät ja keskustalaiset korostavat, että perustuslaissa turvatusta yksityisyydestä tulee pitää kiinni paitsi, jos kontrolli on välttämätön ja toimiva keino julkisten verovarojen käytön seuraamiseksi. Tällöin kontrollia pitää toteuttaa tarkkarajaisin ja täsmällisin lainsäädännössä määrätyin edellytyksin sekä huomioimmalla asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja kansalaisten yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun vaalimisen tärkeys. Oikeisto sen sijaan suhtautuu muita puolueita sallivammin perusoikeuksien turvattujen leimautumista synnyttävien, arkaluontoisten ja yksityisten asioiden laisäädännössä määriteltyyn kontrollointiin, jotta voidaan varmistua viimesijaiseen toimeentuloturvaan jo vuoden 1879 vaivahoitoasetuksesta lähtien kuulunut vaatimus tuen myöntämisestä vain tarpeenmukaista elatusta vailla oleville

kansalaisille. Olennaista on verovarojen tehokas, laillinen ja asianmukainen käyttö sekä sosiaaliturvajärjestelmän legitimitetti.

Kaikki puolueet korostavat kontrollin olevan välttämätöntä julkisista varoista maksettavaa toimeentulotukea myönnettäessä. Viranomaisilla pitää olla riittävät keinot varmistua toimeentulotuen saamiseen liittyvien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Sen sijaan puolueiden käsitykset tarvittavan kontrollin laajuudesta ja muodoista eroavat toisistaan. Kontrollin kansanedustajat ovat liittäneet etenkin oikeistossa ja varsin paljon Keskustassa ja Perussuomalaisissa mutta aikaisempaa selvemmin myös vasemmistossa ja Vihreissä paitsi asiakkaan antamien tietojen tarkastamiseen ja tarpeellisten asiakastietojen käsitteelyyn myös asiakkaan valintojen ja käyttäytymisen ohjaamiseen yhteiskunnassa normaalina pidetyn työkeskeisen elämäntavan mukaiseksi. Tällöin kontrollin tarkoituksena on toimeentulotukiasiakkaiden integroiminen yhteiskuntaan omalla työllään toimeentulevaksi, aktiiviseksi ja vastuulliseksi kansalaiseksi. Yhtäältä ohjaaminen voi tapahtua korostamalla kontrollin negatiivista ulottuvuutta. Perinteisesti oikeisto on painottanut tätä toimeentulotukiasiakasta leimaavaa pakkovallan käyttöä. Sanktioilla ja niillä uhkaamisella ohjataan asiakasta valitsemaan passiivisuuden ja sosiaaliturvariippuvuuden sijasta aktiivinen ja vastuullinen elämäntapa.

Toisaalta nykyisin on alettu korostaa varsinkin vasemmistossa ja Vihreissä mutta aikaisempaa useammin myös oikeistossa, Keskustassa ja Perussuomalaisissa negatiivisen ulottuvuuden ohella kontrollin positiivista puolta. Leimaavuuden välttämiseksi ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseksi kontrollointi pitää toteuttaa mahdollisuuksien mukaan erityisesti kriittisessä teoriassa keskeisellä sijalla olevalla asiakasta tukevalla ja osallistavalla sekä asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja vastavuoroisuutta vaalivalla vallankäytöllä. Vaikka asiakasta ohjataan käyttäytymään vallitsevien arvojen ja normien mukaisesti, samalla hänelle pitää luoda myös toimintamahdollisuuksia. Dialogisia toimintatapoja käyttämällä ja asiakkaan omaa asiantuntijuutta korostamalla voidaan edistää asiakkaan elämänhallintaa, aktiivista osallistumista ja toimintakykyä. Samalla asiakkaan usko ja luottamus omiin vahvuuksiin ja kykyihin vahvistuvat. Vahvemman itsetunnon ansiosta asiakas kykenee aikaisempaa paremmin itsenäisesti rakentamaan identiteettiään

ja subjektiivuttaan sekä käyttäytymään vastuullisesti ja rationaalisesti. Rakentavalla ja asiakkaan parasta ajattelevalla yhteistoiminnalla nähdään olevan puhdasta pakkovallan käyttöä paremmat mahdollisuudet paitsi estää olemassa olevien sosiaalisten ongelmien kärjistymistä, myös ehkäistä ennalta uusien ongelmien syntymistä ja edistää asiakkaan arjessa selviytymistä sekä integroitumista yhteiskuntaan ja työmarkkinoille.

Vuosien 1997 ja 2014 välisenä aikana viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja -velvollisuuksia lisättiin asteittain. Lisäksi vahvistettiin viranomaisten integraatiotehtävää toimeentulotukiasiakkaan elämänhallinnan ja itsenäisen selviytymisen edistäjänä sekä yhteiskuntaan ja työelämään palauttajana. Tämän seurauksena on kontrollin ja yksityisyyden välisessä suhteessa painopiste siirtynyt yhä vahvemmin toimeentulotukiasiakkaan leimautumista ja yhteiskunnallista polarisoitumista synnyttävän ja edistävän kontrollin puolelle. Tämä on samalla merkinnyt sitä, että toimeentulotukiasiakkaiden oikeudet ovat heikentyneet ja velvollisuudet lisääntyneet. Toimeentulotukiasiakkaiden arkielämä on muuttunut aikaisempaa haasteellisemmaksi niin taloudellisesti kuin sosiaalisesti, mikä on ainakin jossain määrin omiaan lisäämään houkutusta sosiaaliturvan väärinkäyttöön.

1990-luvulla alkaneella murroskaudella tapahtuneeseen toimeentulotukiasiakkaiden kontrolloinnin ja velvollisuuksien lisääntymistä voidaan arvostella kriittistä teoriaa hyödyntämällä. Siirtymistä toimeentulotukiasiakkaan yksityisyyden kunnioittamisesta kontrolloinnin painottamiseen olisi voitu pohtia enemmän kriittisen teorian korostamasta humanista ja rationaalista näkökulmasta. Kyse on perimmältään toimeentulotukiasiakkaan ihmisarvosta. Minkälaiseen ihmiskuvaan toimeentulotuen myöntämisprosessi perustuu? Miten yksilöitä kohdellaan toimeentulotukiasiakkaina? Toimeentulotukiasiakkaan vastuuttamisen korostuminen osoittaa, että asiakkaan moraaliin ja pyrkimyksiin ei täysin luoteta. Toimeentulotukityössä painopiste on tyypillisesti kontrolliin, byrokraatiaan ja normeihin perustuvassa toiminnassa. Olennaista on yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaaminen ja yhteiskuntajärjestyksen vaaliminen.

Kriittisen teorian arvostelema kurin ja järjestyksen ylläpitäminen heijastuu myös niissä käsityksissä, miten parina viime vuonna sosiaaliturvajärjestelmän ohella koko yhteiskunta ja julkista taloutta sekä yleistä ja poliittista asenneilmapiiriä muokanneeseen turvapaikanhakijoiden suureen määrään, turvapaikkakustannusten kohoamiseen ja turvapaikan saaneiden integroimiseen on suhtauduttu. Kun varsinkin Perussuomalaiset ja Perussuomalaisista eronneiden kansanedustajien perustama Sininen tulevaisuus ovat voimakkaasti ajaneet turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kiristämistä ja kotouttamispolitiikan tehostamista (Terho 2017; Mäntylä 2015), on sillä ollut vaikutusta myös sosiaalipoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Kun poliitikot varsinkin hallituspuolueista ovat tehneet ehdotuksia sosiaaliturvan muuttamiseksi, he ovat korostaneet ennen kaikkea järjestelmän tehokkuutta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden jäädessä vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kielteisen lausunnon (PeVL 55/2016 vp) vuoksi peruutettu hallituksen esitys (169/2016 vp) uusien turvapaikanhakijoiden siirtämisestä omaan kotouttamisjärjestelmään, jossa toimeentulotukea vastaavan etuuden taso olisi ollut matalalampi sekä vastikkeellisuus ja valvonta laajempaa kuin muussa viimesijaisessa toimeentuloturvajärjestelmässä, olisi tarkoittanut toteutuessaan viimesijaisen toimeentuloturvan asiakkaiden yhdenvertaisuuden murentamista. Viimesijaiseen turvaverkkoon turvautuvien valvontaa koskevia peruslähtökohtia olisi muutettu niin, että valvonta olisi perustunut sosiaalisten erottelujen tekemiseen, asiakkaiden luokitteluun erilaisiin kategorioihin ja asiakkaiden syrjintään. Tällä olisi ollut vakavat seurannaisvaikutukset asiakkaiden asemaan. Se olisi paitsi loukkanut asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksia, ollut myös ristiriidassa niin asiakaslähtöisyyden kuin oikeudenmukaisuuden kanssa. Myös puheet, joissa on haluttu rajoittaa laittomasti maassa oleskelevien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden oikeutta saada välttämätöntä huolenpitoa ja turvaa (Elo 2016; Risikko 2016), on kohtia, jotka saattavat olla kyseenalaisia perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa tai ainakin puheenvuoroja voidaan kritisoida sosiaalipoliittiseen humanismiin vedoten.

8.3. Pohdintaa

Jo varhaisimmista köyhäinohitoilaeista lähtien on sosiaalipolitiikassa vallinnut jännite hyvinvointidiskurssin ja moraalidiskurssin välillä. Moralisoivassa keskustelussa ovat painottuneet toimeentulotukiasiakkaan vastuun ja velvollisuuksien sekä sosiaaliviranomaisen kontrollin ja vallan lisääntyminen. Asiakkaan ominaisuuksien, asenteen ja käytöksen on oltava sellaisia, että hän ansaitsee tulla autetuksi. Toimeentulotukiasiakkaan hyvinvointia painottavassa diskurssissa on painopiste ollut asiakkaan oikeuksien turvaamisessa sekä asiakaslähtöisyyden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa. Jokaisella joka ei kykene selviytymään omillaan, on oikeus saada julkiselta vallalta riittävä hoiva ja huolenpito ilman syrjintää, leimautumista tai nöyryytystä.

1990-luvun jälkeen on siirrytty laajasta julkisesta hyvinvointivastuusta enemmän uusliberalismin sävyttämään yksilön omaan vastuuseen. Toimeentulotukea haettaessa ja myönnettäessä on alettu korostaa toimeentulotukiasiakkaan oman vastuun ja velvollisuuksien sekä kontrolloinnin ja aktivoinnin tarvetta jopa siinä määrin, että sosiaalipolitiikan eettisiin ja humaaneihin periaatteisiin perinteisesti liitetyt asiakkaiden oikeuksiin, auttamiseen ja yksityisyyteen liittyvät näkökohdat on kyseenalaistettu tai ainakin ne ovat monin paikoin jääneet taka-alalle. Toimeentulotukityön tehokkuus- ja säästövaatimuksia on ollut oikeutettua perustella asiakkaiden vastuuttamisen lisäämisellä ja sosiaaliturvariippuvuuden purkamisella. Riittämättömät resurssit ja pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä saattaa pahimmillaan vaarantaa koko toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden ja hyväksyttävyyden. Toimeentulotuella ei välttämättä pysytä täyttämään sille asetettuja tavoitteita.

1990-luvun alusta alkaneella toimeentulotukiasiakkaiden moralisoinnin, kontrolloinnin, velvollisuuksien ja oman vastuun korostamisella ei ole kyetty purkamaan toimeentulotuen köyhyys-, byrokrania- ja kannustinloukkuja. Suomalaisessa toimeentulotukijärjestelmässä on kohtia, joiden seurauksena toimeentulotuen tavoite omaehtoisen selviytymisen vahvistamisesta sekä kohtuullisen toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta ei toteudu

ainakaan taloudellisesti tehokkaalla ja oikeudenmukaisella tavalla. Moraalin rapautumisen näkökulmasta toimeentulotuki mielletään riippuvuutta aiheuttavaksi ja kannustamattomaksi tukimuodoksi, jonka passiivinen luonne ei vahvista kansantalouden kilpailukykyä eikä lisää työllisyyttä ja talouskasvua vaan johtaa tehottomaan yhteisten verovarojen käyttöön. Toimeentulotukiasiakkaiden hyvinvoinnin näkökulmasta toimeentulotuki puolestaan käsitetään tiukasti kontrolloiduksi, monimutkaiseksi, joustamattomaksi ja nöyryyttäväksi tueksi, joka on tasoltaan liian matala kohtuullisen toimeentulon ja huolenpidon takaamiseen.

Heikoimmin toimeentulevan väestöosan hyvinvoinnin kannalta huolestuttavaa on myös se, että on monia, jotka eivät hae toimeentulotukea, vaikka olisivat siihen oikeutettuja. Tämä tietämättömydestä ja ymmärtämättömydestä sekä toimeentulotuen monimutkaisuudesta ja leimaavuudesta johtuva ongelma on usein poliittisissa keskusteluissa jäänyt toimeentulotuen väärinkäyttö- ja kannustavuushuolien jalkoihin, vaikka Susan Kuivalainen on tutkimuksissaan (2010; 2007) osoittanut alikäytön olevan yleinen ja äärimmäisen huolestuttava ilmiö suomalaisessa yhteiskunnassa.

Niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta on perusteltua puuttua toimeentulotuen väärinkäyttö-, köyhyys- ja kannustavuusongelmiin. Koska hyvinvointivaltion rahoitus perustuu pitkälti ansiotulojen verotukseen, on työllisyyden, kilpailukyvyn ja talouskasvun vahvistamiseksi olennaista kannustaa toimeentulotukiasiakkaita integroitumaan yhteiskuntaan ja avoimille työmarkkinoille. Työ on myös yksilölle tärkeä, koska se paitsi takaa taloudellisen hyvinvoinnin myös luo sosiaalisia suhteita ja omanarvontunnetta sekä tunnetta kuulumisesta yhteiskuntaan sen hyödyllisenä ja arvokkaana jäsenenä. Toisaalta epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen on korostanut sosiaaliin oikeuksiin perustuvan tarveperiaatteen merkitystä hyvän elämän edellytyksiä luotaessa. Tämän vuoksi sosiaalipolitiikalla pitää pyrkiä taloudellisen tasa-arvon vahvistamiseen ja sosiaalisen pääoman kartuttamiseen sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseen.

Suomalaisen hyvinvointivaltion kulmakiviin kuuluu julkisen vallan viimekätinen vastuu kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten hyvinvoinnin ja itsemääräämisen toteutumisesta. Työelämän murroksessa toimeentulotuen taloudellisten, moraalisten ja sosiaalisten päämäärien välisen jännitteen ratkaisemiseksi tarvitaan uusia ennakkoluulottomia poliittisia avauksia. Sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuuden vaatima työmarkkinoille kannustaminen pitää pystyä yhdistämään sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä tavalla sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edellyttämään kohtuullisen vähimmäistoimeentulon turvaamiseen. Tällä tavoin on mahdollista vähentää yhteiskunnan eriarvoistumista ja vahvistaa kansalaisten itsemääräämistä ja vapautta.

Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän köyhyys-, byrokratia- ja kannustinloukkujen purkamiseksi on aika ajoin käyty vilkastakin keskustelua perustulon käyttöönotosta (ks. keskustelusta esim. Perkiö 2016, 6 - 8). Viimeksi perustuloa on pohtinut Olli Kankaan johtama työryhmä, joka on ehdottanut kokeiltavaksi ensivaiheessa osittaista perustuloa (Kangas & Pulkka 2016) ja jatkokokeilussa useita perustulon tasoja (Kangas ym. 2016). Osallistavan sosiaaliturvan tutkimusryhmä on puolestaan esittänyt osallistavan perustulon mallia eli ns. osallistumistuloa, jossa pitkään työmarkkinatukea saaneet työttömät velvoitetaan sopimaan sosiaalityöntekijän kanssa työllisyyttä ja osallisuutta edistävästä toimista (Hiilamo ym. 2017). Myös lähes kaikki puolueet ovat esittäneet oman ehdotuksena perustulosta. Eri ehdotuksissa perustulon suhde muun sosiaaliturvan kehittämiseen, kuten toimeentulotuen tavoitteisiin ja periaatteisiin, vaihtelee.

Perustulon käyttöönotto riippuu poliittisesta kontekstista (Mattila 2001, 189). Siksi jatkossa olisi perusteltua tutkia perustulon poliittis-ideologisten lähtökohtien vaikutusta toimeentulotuen soveltamiseen ja tulkintaan. Kun on teoreettisesti analysoitu ja vertailtu puolueiden esittämiä tai kannattamia perustulomalleja ja niiden tavoitteita, voidaan selvittää, millaisia muutoksia puolueiden esittämien tai kannattamien perustulomallien sisältämät poliittiset ja moraaliset arvovalinnat vaatisivat toimeentulotukijärjestelmään. Miten muutokset vaikuttaisivat toimeentulotuen byrokratia- ja kannustinloukkuihin sekä kontrollin muotoihin ja laajuuteen? Miten muutokset edistäisivät toimeentulotukiasiak-

kaiden osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja valinnanvapautta? Millä tavoin muutokset ehkäisisivät toimeentulokiasiakkaiden leimautumista ja yhteiskunnallista eriarvoistumista?

Viimesijaisen toimeentuloturvan perinteisiä toimintatapoja on viime vuosina muutettu, jotta ne vastaisivat paremmin nykyajan vaatimuksia. Yksi merkittävä uudistus on ollut vuoden 2017 alussa voimaantullut perustoimeentulotuen käsittelyn siirtäminen kunnilta Kelan hoidettavaksi. Vaikka toimeentulotuki on edelleen luonteeltaan viimesijainen ja tarveharkintainen etuus, siirron tavoitteena on ollut parantaa toimeentulokiasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja oikeusturvaa sekä vähentää tuen hakemisessa usein asiakkaiden kokemia leimautumisen, nöyryytyksen ja häpeän tunteita. Alun pitkäksi venyneiden käsittelyaikojen lisäksi haasteena siirrossa on ollut erityisesti se, miten varmistetaan niiden toimeentulokiasiakkaiden helppo ja nopea pääsy kuntien vastuulla olevan sosiaalityön piiriin, joiden ongelmia ei kyetä pelkällä perustoimeentulotuella ratkaisemaan. Lisää muutoksia toimeentulotuen toimintaperiaatteisiin on luvassa, jos Sote-uudistus toteutuu hallituksen esittämällä tavalla. Uudistuksen myötä ennaltaehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea haettaisiin kuntien sijasta maakunnallisilta palveluliikelaitoksilta. Liikelaitosten ja Kelan välille on tällöin rakennettava toimivat yhteistyömuodot. Yksilökohtaisen sosiaalityön tarve on pysyttävä tunnistamaan ajoissa, jotta henkilökohtainen asiakkuus voidaan helposti ja riittävän aikaisessa vaiheessa varmistaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville asiakkaille.

KIRJALLISUUS

Aalto-Heinilä, Maija & Sajama, Seppo (2011) Oikeus, oikeudet ja oikeudenmukaisuus. Oikeusfilosofian oppimateriaali syksy 2011. [online.] http://wanda.uef.fi/oikeustietee/netti11-12/oikeusfilosofia_syksy2011.pdf. Luettu 20.4.2012.

Van Aerschot, Lina (2014) Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus. Sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön. Acta Universitatis Tamperensis 1971. Tampere University Press. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Van Aerschot, Paul (1996): Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistuminprosessien valossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala: Vammalan Kirjapaino.

Van Aerschot, Paul (2011) Activation Policies and the Protection of Individual Rights. A Critical Assessment of the Situation in Denmark, Finland and Sweden. Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (2013) Johdanto. Teoksessa Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print, 11 – 17.

Ahonen, Pertti (2015) Institutionalizing Big Data methods in social and political research. *Big Data & Society* 2015 1(1), 1–12.

Ahvensalmi, Unto (2011a) Köyhyyden vastaisena vuonna leipäjonot pitenivät. *TS* 3.1.2011, 9.

Ahvensalmi, Unto (2011b) Toimeentulotuen nosto nujertaisi tehokkaasti köyhyyttä. [online.] <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2011/01/1249587/toimeentulotuen-nosto-nujertaisi-tehokkaasti-koyhytta>. Luettu 1.1.2011

Alakoski, Susanna (2013) Köyhän lokakuu. Päiväkirja. [Suomentanut Katriina Huttunen.] Porvoo: Bookwell Oy.

Alasuutari, Pertti (2001) Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus Kirja, Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd, HYY Yhtymä.

Alasuutari, Pertti (2004) Suunnitteluloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 2004 69(1), 3 – 16.

Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Neljäs, uudistettu painos. Tampere: Vastapaino

Alcock, Pete (2006) *Understanding Poverty*. Third Edition. Hamshire: Palgrave Macmillan.

Anderson, David A. (1999) The Failure of American Privacy Law. In the book Markesinis, Basil, S. (ed.): *Protecting Privacy*. Oxford: Oxford University Press, 139 – 167.

Annola, Johanna (2011) Äiti, emäntä, virkanainen, vartija. Köyhäintalojen johtajattaret ja yhteiskunnallinen äitiys 1880 – 1918. Suomalaisen Kirjallisuuden seura. *Bibliotheca Historica* 131, Tiede. Direct Vantaa: HansaBook, Hansaprint Oy.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2011) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. 3. painos. Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Bookwell Oy.

Arajärvi, Pentti (1997a) Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 1997:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.

Arajärvi, Pentti (1997b) Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 1997:18. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.

Arajärvi, Pentti (2010) Hyvinvoinnin oikeudellinen sääntely – Näkökohtia lainsäädännön muutostrendeistä. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 181 – 210.

Arajärvi, Pentti (2011) Turvallisuus sosiaalisena oikeutena. Teoksessa Miettinen, Tarmo & Korhonen, Anne (toim.) *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – oikeus syrjäytymisen vastavoimana*. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 29. Tampere: Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino Oy, 13 – 35.

Arajärvi, Pentti (2015) Päämääränä oikeudenmukaisuus. Teoksessa Kaihovaara, Antti (toim.) *Jakolinjojen Suomi*. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö, 181 – 205.

Arajärvi, Pentti (2017) Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Nykänen, Eeva & Kalliomaa-Puha, Laura & Mattila, Yrjö (toim.) *Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 67 – 81.

Arajärvi, Pentti & Erola, Jani & Hiilamo, Heikki & Kangas, Heikki & Kiander, Jaakko & Saari, Juho & Simpura, Jussi (2010) Suositukset. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 297 – 326.

Arajärvi, Pentti & Sakslin, Maija (2007) Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne, Birgitta (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Yliopistopaino, 47 – 61.

Arnkil, Tom Erik & Seikkula, Jaakko (2014) “Nehän kuunteli meitä!” Dialogeja monissa suhteissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy.

Asiakkaan asema –osaprojektin raportti (1993) Teoksessa Palvelulainsäädäntöprojektin raportti Palvelulainsäädäntö uudistetaan: perusselvitys. Liite 5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1 – 25.

Autto, Janne (2015) Kansalaisten ja kuntien vapauttaja vai rajoittaja? Valtion asemoinnit Helsingin Sanomien päivähoitokeskusteluissa. *Janus* 2015 23(1), 26 – 45.

Barr, Nicholas (2012) *Economics of the Welfare State*. 5th edition. Oxford: Oxford University Press.

Bauman, Zygmunt (1996) *Postmodernin lumo*. [Suomentanut Jyrki Vainonen. Toimittaneet Pirkkoliisa Ahponen & Timo Cantell.] Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Bauman, Zygmunt (2002) *Notkea moderni*. [Suomentanut Jyrki Vainonen.] 7. painos. Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Baumgartner, Frank R. & Mahoney, Christine (2008) The Two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union. *European Union Politics* 2008 August 9(3), 435 – 449.

Beck, Ulrich (1995): *Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa*. Teoksessa Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*. [Suomentanut Lehto, Leevi.] Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 11 - 82.

Béland, Daniel (2005) Ideas and social policy. An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration* 2005 39(1), 1 – 18.

Béland, Daniel (2007) Ideas and institutional change in social security: conversion, layering and policy drift. *Social Science Quarterly* 2007 88(1), 20 – 38.

Béland, Daniel (2009) Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy* 2009 16(5), 701 – 718.

Beresford, Peter (2009) *Osallistumisen ja valinnan jännitteet terveydenhuollossa – palvelunkäyttäjän näkökulma*. [Suomentaneet Anna Alanko & Jarkko Mäki-Kojola.] Teoksessa Koivusalo, Meri & Ollila, Eeva & Alanko, Anna (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Helsinki: Hakapaino Oy, 248 – 256.

Berg, Laura & Niemi, Mari K. & Pernaa, Ville & Pitkänen, Ville & Railo, Erkki (2009) *Politiikan julkisuuden perusvirta*. Teoksessa Pernaa, Ville & Niemi, Mari K. & Pitkänen, Ville (toim.) *Politiikan tila Suomessa*. Kirja-Aurora. Turku: Painosalama, 33 – 78.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2008) Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys I boken Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Andra upplagan. Studentlitteratur. Denmark: Narayana Press, 9 – 42.

Beveridge, William (1942) Social insurance and allied services: Report by Sir William Beveridge. London: H.M. STATIONERY OFFICE.

Björklund, Liisa (2008a) Ideat politiikan muutoksessa - Instituutioista ja intresseistä ideoihin. Janus 2008 16(1), 4 – 18.

Björklund, Liisa (2008b) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta lähtien. [online.] <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-5117-3>. Luettu 5.12.2008.

Björklund, Liisa & Airio, Ilpo (2009) Moraali ja kannustinrakenteen muutos. Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa? Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy, 153–184.

Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen Pauli (2002) Lamafatalismin historiallinen ja vertaileva kritiikki. Teoksessa Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen Pauli (toim.) Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku: Digipaino, Turun yliopisto / Grafia Oy, 7 - 13.

Braye, Suzy & Preston-Shoot, Michael (2009) Social Work and the Law. In the book Adams, Robert & Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (ed.) Consultant Editor Campling, Jo. Social Work: Themes, Issues and Critical Debates. Third Edition. Hampshire: Palgrave, 90 – 102.

Bygrave, Lee A. (2002) Data Protection Law. Approaching Its Rationale, Logic and Limits. Information Law Series – 10. The Hague: Kluwer Law International.

Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyörytystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Helsinki: Painosalama Oy, Työsuojelurahasto.

Chong, Dennis & Druckman, James N. (2007) Framing theory. Annual Review of Political Science. 2007 10, 103 – 126.

Chunn, Dorothy E. & Gavigan Shelley M.A. (2004) Welfare law, welfare fraud and the moral regulation of the ‘never deserving’ poor. Social & Legal Studies 13 (2), 219 – 243.

Cohen, Stanley (1985) Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification. Glasgow: Polity Press.

Cohen, Stanley & Scull, Andrew (1986) Social Control in History and Sociology. In the book Cohen, Stanley & Scull, Andrew (ed.) Social Control and the State. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1 – 14.

Dahl, Espen & Lorentzen, Thomas (2003b) Dynamics of social assistance. The Norwegian experience in comparative perspective. *International Journal of Social Welfare* 2003 12(4), 289 – 301.

Davis, Ann (2007) Structural Approaches to Social Work. In the book Lishman, Joyce (ed.) *Handbook for Practice Learning in Social Work and Social Care: Knowledge and Theory* (2nd Edition). London: Jessica Kingsley Publishers, 27 – 38.

Dean, Hartley & Taylor-Gooby, Peter (1992) *Dependency Culture: The explosion of a myth*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Dogan, Mattei (2005) Erosion of Confidence in Thirty European Democracies. In the book Dogan, Mattei (ed.) *Political Mistrust and the Discrediting of Politicians*. Leiden: Brill Academic Publishers, 11 – 53.

Dogan, Minna (2006) *Sosiaaliamiehet asiakkaan aseman ja oikeuksien puolustajina. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto*. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Dominelli, Lena (2009) Repositioning social work. In the book Adams, Robert & Lena Dominelli & Payne, Malcolm (eds.) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 13 – 25.

Dreyfus, Hubert L. & Rabinow, Paul (1983) *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics With an Afterword by and an Interview with Michel Foucault*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press.

Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, John S. & Dunleavy, Patrick (2009) *Theories of Democratic States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eagleton, Terry (1991) *Ideology: An Introduction*. London & New York: Verso.

Ellison, Nick (2008) Neo-Liberalism. In the book Alcock, Pete – May, Margaret – Rowlingson, Karen (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*. Third Edition. Oxford: Blackwell Publishers, 61 – 68.

Ellonen, Noora (2008) *Kasvuyhteisö nuoren turvana. Sosiaalisen pääoman yhteys nuorten masentuneisuuteen ja rikekäyttäytymiseen*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino - Oy Juvenes Print.

Elo, Simon (2016) ”Ulkomaalaiselle paperittomalle riittää ruoka, majoitus ja menolippu kotimaahan.” [online.] http://www.verkkouutiset.fi/kotimaa/ps_ulkomaalainen_paperiton-54711. Luettu 17.3.2017.

Elshtain, Jean Bethke (1981) *Public Man, Private Woman. Women in Social and Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.

Eriksson, Lars D. (toim.) (1967) Pakkoauttajat. Hyvä tietää 15. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Eriksson, Lars D & Bruun, Kettil & Mäkelä, Klaus & Söderman, Jacob & Síren, Pirkko & Dahlin, Siv & Kihlman, Christer & Taipale, Ilkka & Taipale, Vappu & Olsoni, Kristin (1967) Uudistusehdotuksia. Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.) Pakkoauttajat. Hyvä tietää 15. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 186 – 188.

Erola, Jani (2004) Subsidies Dependence and the Working Poor – Rationalization of Action as (dis)incentive to Work. In the book Toivonen, Timo & Virtanen, Taru (eds.) Ajasta paikkaan: taloussosiologisia tulkintoja – From Time to Place: Interpretations from Sociology. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja Keskusteluja ja raportteja 3:2004, 1 – 28.

Ervasti, Heikki (1996) Kenen on vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitetin näkökulmasta. Stakes. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 62. Jyväskylä: Gummerus.

Ervasti, Heikki (1998a) Civil criticism and the welfare state. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1998 7(4), 288 – 299.

Ervasti, Heikki (1998b) Kansalaiskritiikki ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Kosonen Pekka & Sakslin Maija (toim.) Sosiaalietujen muutokset: vastuunjaon ongelma. Seminaariraportti. Sosiaali- ja terveystalouden katsauksia 29. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 63 – 89.

Ervasti, Heikki (2012) Who hates the welfare state? Criticism of the welfare state in Europe. In the book Ervasti, Heikki & Goul Andersen, Jørgen & Fridberg, Torben & Ringdal, Kristen (eds.) *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 231 – 248.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8. painos. Tampere: Vastapaino.

Esping-Andersen, Gøsta & Korpi, Walter (1986) From Poor Relief to Institutional Welfare State: The Development of Scandinavian Social Policy. *International Journal of Sociology* 1986 16(3/4), 39 – 74.

Etzioni, Amitai (2010) Kuinka luoda ihmisen kokoiset markkinat? Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Uusi painos. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, 265 – 272.

EV 233/1997 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

EV 100/2000 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Evans, Tony (2013) Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *British Journal of Social Work* 2013 43(4), 739–758

Ferguson, Iain & Lavalette, Michael & Mooney, Gerry (2002) *Rethinking Welfare: A Critical Perspective*. London: SAGE Publications Ltd.

Fleischhauer, Kurt & Hermerén, Göran (2006) *Goals of Medicine in the Course of History and Today. A Study in the History and Philosophy of Medicine*. Kungl. Vitterhets Historie and Antikvitets Akademien. Stockholm: Almqvist & Wiksell International. Tomelilla: Åbergs Tryckeri AB.

Fook, Jan (2007) Reflective Practice and Critical Reflection. In the book Lishman, Joyce (ed.) *Handbook for Practice Learning in Social Work and Social Care: Knowledge and Theory* (2nd Edition). London: Jessica Kingsley Publishers, 363 – 375.

Forma, Pauli & Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (1999) Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. *Stakes. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 240*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy

Forssén, Katja (2010) III Sosiaalityön arvot ja etiikka. [online.] http://www.soc.utu.fi/laitokset/sosiaalipolitiikka/opiskelu/materiaalit/johdatus_sostyo_2-6dia.pdf. Luettu 5.10.2010.

Forssén, Katja (2012) Katsaus taloudellisen niukkuuden ja suomalaisten lapsiperheiden hyvinvoinnin trendeihin vuosina 1995 – 2010. Teoksessa Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen, Jari (toim.) *Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011*. EU: UNIpress, 105 – 127.

Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Edited by Colin Gordon. Translated by Colin Gordon, Leo Marshall, John Mepham & Kate Soper. Brighton: Harvester Press.

Foucault, Michel (1983) The Subject and Power. In the book Dreyfus, Hubert L. & Rabinow, Paul Michel Foucault. *Beyond Structuralism and Hermeneutics With an Afterword by and an Interview with Michel Foucault*. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 208 - 226.

Foucault, Michel (2010) *Seksuaalisuuden historia. Tiedontahto, nautintojen käyttö, huoli itsestä*. [Suomentanut Kaisa Sivenius]. Toinen, uudistettu laitos. Tallinna: Tallinna Raamattutrukikoda.

Foucault, Michel (2014a) *Haastattelu (1977)* [Suomentanut Tapani Kilpeläinen] Teoksessa Foucault Michel Parhaat. [Suomentaneet Tapani Kilpeläinen, Simo Määttä & Johan L. Pii.] Eurooppalaisen filosofian seura ry. Tallinna: Tallinnan kirjapaino-osakeyhtiö, 154 – 177.

Foucault, Michel (2014b) *Tarkkailla ja rangaista*. [Suomentanut Eeva Nivanka.] Vantaa: Hansaprint Oy.

Fraser, Nancy (2003) Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In the book Fraser, Nancy & Honneth, Axel Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. [Translated by Joel Golb & James Ingram & Christiane Wilke.] London: Verso, 7 – 109.

Freire, Paulo (2005) Sorrettujen pedagogiikka. [Suomentanut Joel Kuorti.] Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Friedman, Milton (2002) Capitalism and Freedom (Fortieth Anniversary Edition). Chicago: University of Chicago Press.

Friedman, Milton & Friedman, Rose (1982) Vapaus valita. [Suomentaneet Heikki Lempiäinen ja Jyrki Vesikansa.] Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Gans, Herbert J. (1972) The Positive Functions of Poverty. The American Journal of Sociology 1972 78(2), 275 - 289.

Gavison, Ruth (1980) Privacy and the Limits of Law. The Yale Law Journal 1980 89(3), 421 – 471.

Giddens, Anthony (2000a) Kolmannen tien viittoja. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Tampere: Tammer-Paino Oy, 89 – 99.

Giddens, Anthony (2000b) The Third Way and its Critics. Cambridge: Polity Press.

Goffman, Erving (1986) Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. With a New Foreword by Bennett Berger. Boston: Northeastern University Press.

Gorman, Robert A. (2008) Critical Conundrums – Logic and Politics in Frankfurt Critical Theory prior to the Linguistic Turn. In the book Dahms, Harry (ed.) Current Perspectives in Social Theory, Volume 25: No Social Science without Critical Theory. Bradford: Emerald Group Publishing Ltd, 65 – 83.

Goul-Andersen, Jørgen (2011) Retrenchment with Consent. Framing, persuasion and ambivalent attitudes in two Danish welfare reforms. Paper prepared for ESPA Net conference Urbino, 17–19. Sep. 2009. Revised ed. presented at workshop, Department of Political Science, Aarhus University, 4. May 2010. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Political Science Aalborg University. CCWS Working paper no. 2011-74. [online.] http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user_upload/mb/CCWS/Publications/working_papers/74-2011-Joergen-Goul-Andersen-redigeret.pdf. Luettu 12.11.2013.

Grenholm, Carl-Henric (1999) Etik och social rättvisa. I boken Ronnby, Alf (red.) Etik och idéhistoria i socialt arbete. Andra tryckningen. Umeå: Tryck Tryckeri City, 242 – 267.

Grönlund, Kimmo & Westinen, Jussi (2012) Puoluevalinta. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 16/2012, 156 - 188.

Haapala, Pertti (2010) Vallan rakenteet ja yhteiskunnan muutos: Mielikuvaharjoitus 1800 - 2000-lukujen Suomessa. Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.) Valta Suomessa. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrukikoda, 21 – 33.

Haapola, Ilkka (1999) Kauanko toimeentulotukiasiakkuus kestää? Analyysi 1990-luvun alun uusista tuensaajista. *Janus* 7(1) 1999, 43 – 64.

Haapola, Ilkka (2004) Köyhyyden kynnyksellä. Toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 79/2004. Helsinki: Edita Prima Oy.

Haatanen, Pekka (1992) Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917 – 1939. Teoksessa Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö. VAPK-kustannus. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 15 – 319.

Haatanen, Pekka (1993) Suomalaisen hyvinvointivaltion kehitys. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. 2. painos. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRA:n julkaisusarja n:o 123. Juva: WSOY:n graafiset laitos, 31 - 67.

Haavisto, Ilkka & Kiljunen, Pentti (2013) Puolueiden äänestäjiä yhdistävät ja erottavat tekijät. Teoksessa Apunen, Matti & Haavisto, Ilkka & Kallio, Johanna & Kangas, Olli & Kiljunen, Pentti & Niemelä, Mikko & Pernaa, Ville (toim.) Poliittikan sekahaku – Mitkä asiat yhdistävät ja erottavat puolueita. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta, 9 – 41.

Habermas, Jürgen (1972) Knowledge and Human Interests. [Translated by Jeremy J. Shapiro.] London: Heinemann.

Habermas, Jürgen (1976) Tieto ja intressi. Teoksessa Tuomela R. & Patoluoma I (toim.) Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet Osa 1. Hämeenlinna: Gaudeamus, 118 – 140.

Habermas, Jürgen (1984) The Theory of Communicative Action. Vol 1, Reason and the Rationalization of Society. [Translated by Thomas McCarthy.] Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1987) The Theory of Communicative Action Vol 2, Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason. [Translated by Thomas McCarthy.] Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1995) Uusi yleiskatsauksettomuus. Teoksessa Eräsaari, Risto & Keijo, Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Tampere: Gaudeamus, 122 – 143.

Habermas, Jürgen (1996) Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. [Translated by William Rehg.] Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (2004) *Julkisuuden rakennemuutos: tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. [Suomentanut Veikko Pietilä.] Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko (2010) *Hyvän kehän teoria ja sosiaaliset mahdollisuudet*. Teoksessa Hiilamo, Heikki – Saari, Juho (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*. Diakonia ammattikorkeakoulu. A Tutkimuksia 27. Tampere: Juvenes Print Oy, 107 – 132.

Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko (2011) *Hyvän kehän teoria*. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Vilna: Balto Print, 169 – 190.

Hakkarainen, Pirkko (1987) *Selvitys toimeentulotuen laajan perusosan kokeilusta*. Sosiaalihuollon toimeentuloprojekti. Sosiaalihuollon raporttisarja nro 14/1987. Helsinki: Sosiaalihuolto.

Hakkarainen, Tyyne (2012) “Ettei tarvitsisi roikkua milloin missäkin luukulla kerjäämässä...” – Tarveharkintainen sosiaaliturva köyhyysaiheisissa elämäntarinoissa. Teoksessa Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen, Jari (toim.) *Kohotaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011*. EU: UNIPress, 83 – 101.

Harvey, David (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. [Suomentanut Kaisa Koskinen.] Vastapaino. Tallinna: Raamatutrukikoda.

Hautamäki, Antti (2003) *Yhteisöllisyys ja hyvinvointi (valtio)*. Teoksessa Kolbe, Laura & Mustakallio, Katariina & Sihvola, Juha & Suvikumpu, Liisa (toimituskunta) *Meillä Euroopassa*. Juhlakirja professori Päivi Setälälle 20.1.2003. Keuruu, Otavan Kirjapaino Oy, 224 – 236.

HaVL 7/2000 vp. *Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi*.

HaVM 41/2014. *Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n, perusopetuslain 40 §:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 43 §:n, lukiolain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikorkeakoululain 65 §:n, nuorisolain, pelastuslain 86 §:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n muuttamisesta*.

Hayek, Friedrich A. (1960) *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.

Hayek, Friedrich A. (1995) *Tie orjuuteen*. [Suomentanut ja jälkisanat laatinut Jyrki Iivonen.] Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Hayek, Friedrich A. (1998) Kohtalokas ylimieli. [Suomentaneet Joose ja Matti Norri.] Art House. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

HE 217/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja –asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 164/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 169/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

Heikkilä, Matti (1988) Huollettava vai autonominen asiakas. Ihmisen itsemäärääminen sosiaalihuollon jännitteissä. Teoksessa Sirén, Pirkko (toim.) Sosiaalihalitus 20v. Juhlakirja. Pitkäsillan pohjoispuolelta. Periaatteista eri aatteisiin. Helsinki: Painokaari, 61 – 72.

Heikkilä, Matti (1999) In Summary. In the book Linking Welfare and Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburg, 87 – 91.

Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elsa (2002) Aktivointipolitiikka ja työvoima- ja sosiaalihalinnon yhteistyö. Poliitikan muutos ja paikalliset käytännöt. Stakes. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus. Aiheita 8/2002. Helsinki: Stakesin monistamo.

Heikkilä, Matti & Leppänen, Anne (1999) Sosiaaliturvan väärinkäyttö. Tutkimus viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä. Stakes, Aiheita 33/1999.

Heikkilä, Matti & Leppänen, Anne & Lahti, Tuukka (1999) Viranomaisten tietoon tullut sosiaaliturvan väärinkäyttö. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Kela. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 49 – 79.

Heinonen, Hanna-Mari & Tervola, Jussi & Laatu, Markku (2011) Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Nettityöpapereita 20/2011. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. [online.] <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/24597/Nettityopapereita20.pdf?sequence=4>. Luettu 10.3.2013.

Heinonen, Jari (1984) Sosiaalityö sosiaalivaltion mikrostruktuurin menetelmänä. Sosiaalityön tehtävien ja käsitteen kriittistä tarkastelua suomalaisen aineiston valossa. Tampere: Tampereen yliopiston Jäljennepalvelu. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 70.

Heinonen, Jari (1986) Sosiaalivaltiokansalaisten vaikuttaminen ja mobilisaatio: mahdollisuudet ja edellytykset. Sosiaalivaltion julkisuja 1/1986. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Heinonen, Jari (2011) Yksin elävät miehet. Teoksessa Roivainen, Irene & Heinonen, Jari, & Ylinen, Satu Köyhä byrokratian rattaissa. Kunnallissalan kehittämissätiön tutkimusjulkaisu, nro 64. Pole-Kuntatieto Oy. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 36 – 58.

Heinonen, Jari (2012) Miesten kokemuksia köyhyydestä ja asiakkuudesta. Teoksessa Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen, Jari (toim.) Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011. EU: UNIPress, 197 – 222.

Heinonen, Risto (1999) Tietoyhteiskunta valvoo kansalaisiaan (II osa). Tietosuoja 1/1999, 20 – 25.

Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010) Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.) Valta Suomessa. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrükikoda, 124 – 148.

Heiskala, Risto & Virtanen, Akseli (2011) Talous yhteiskuntateorian ongelmana. Heiskala, Risto & Virtanen, Akseli (toim.) Talous ja yhteiskuntateoria I. Vanhan maailman talous ja suuri murros. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrükikoda, 15 – 50.

Helander, Voitto & Pekonen, Kyösti (2007) Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos. Teoksessa Helander, Voitto & Pekonen, Kyösti & Vainio, Jouni & Kunttu, Tapani Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki: Edita Prima Oy, 9 – 138.

Hellsten, Katri (1993a) Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. 2. painos. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston SITRA:n julkaisusarja n:o 123. Juva: WSOY:n graafiset laitos, 131 – 168.

Hellsten, Katri (1993b) *Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa.* Helsingin yliopisto – Sosiaalipolitiikan laitos. Tutkimuksia 2/1993. Helsinki: Hakapaino.

Hellsten, Katri (2004) *Sosiaalisen turvallisuuden hallinta.* Teoksessa Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) *Seis yhteiskunta – tahdon sisään!* SoPhi 80 Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopijyvä Oy, 219 – 248.

Hellsten, Katri (2011) *Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua?* Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 146 – 180.

Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (1999) *Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä?* Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) *Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön.* Kela. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 13 – 24.

Helne, Tuula (2003) *Sosiaalipolitiikan perusteet.* Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jouko *Sosiaalinen politiikka.* Juva: WS Bookwell Oy, 41 – 68.

Helne, Tuula (2004) *Syrjäytymisen solmut – eli miksi syrjäytymisestä puhuminen on niin hankalaa?* Teoksessa Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) *Seis yhteiskunta – tahdon sisään!* SoPhi 80 Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopijyvä Oy, 23 – 53.

Helne, Tuula & Hirvilammi, Tuuli & Laatu, Markku (2012) *Sosiaalipolitiikka rajallisella maapallolla.* Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Helne, Tuula & Laatu, Markku (2007) *Johdanto: ”Hyvinvointipolitiikka” ja sen vääryydet.* Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) *Vääryyskirja.* Kolmas painos. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 9 – 40.

Herne, Kaisa (2012) *Mitä oikeudenmukaisuus on?* Gaudeamus Helsinki University Press, HYY Yhtymä. Helsinki: Hakapaino.

Hermerén, Göran (1995) *Gentester i arbetslivet – risk, nytta, integritet.* I boken Brunius, Gustaf & Englund, Anders & Hermerén, Göran & Holmberg, Bo & Högberg, Johan – Pettersson, Ulf & Rannung, Agneta & Skerfving, Staffan & Uddenberg, Nils *Genetik, arbetsliv och etik.* Arbetslivsinstitutet. Helsingborg: AB Boktryck, 63 - 79.

Hermerén, Göran (1996) *Kunskapens pris. Forskningsetiska problem och principer i humaniora och samhällsvetenskap. Andra reviderade upplagan. Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.* Stockholm: Tryckeri AB Federativ.

De Hert, Paul & Gutwirth, Serge (2009) Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action. In the book Gutwirth, Serge & Pouillet, Yves & de Hert, Paul & Terwangne, Cecile, & Nouwt, Sjaak (eds.) *Reinventing Data Protection?* Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 3 – 44.

Hiekka, Eija (2011) Tuen saaminen vaatii taitoa. *Sosiaali- ja terveystiedot* 1/2011, 5.

Hiila-O'Brien, Helena (2013) Syrjäytyminen ei ole luonnonlaki. Teoksessa Syrjälä, Jaana & Åberg, Ritva (toim.) *Vuosikirja 2012 – Rohkeasti elämässä*. Väestöliitto. Helsinki: Pre-media Helsinki Oy, 50 – 53.

Hiilamo, Heikki (2010b) Sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa Saari, Juho (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 211 – 236.

Hiilamo, Heikki (2011) *Uusi hyvinvointivaltio*. Into Kustannus. Vantaa: Hansaprint Oy.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli (2009) Lasten kotihoidontuki – miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa? Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima: Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. SoPhi 113. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, 65 – 95.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli & Niemelä, Mikko (2014) *Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka*. Teoksessa Erola, Jani & Räsänen, Pekka (toim.) *Johdatus sosiologian perusteisiin*. Gaudeamus Helsinki University Press, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrukikoja OÜ, 195 – 209.

Hiilamo, Heikki & Karjalainen, Jouko & Kautto, Mikko & Parpo, Antti. (2004). *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki*. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Tutkimuksia 139. Stakes. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hiilamo, Heikki & Komp, Kathrin & Moisio, Pasi & Sama, Thomas Babila & Lauronen, Juha-Pekka & Karimo, Aasa & Mäntyneva, Päivi & Parpo, Antti & Aaltonen, Henri (2017) *Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017. Valtioneuvoston kanslia.

Hiilamo, Heikki & Niemelä, Heikki & Pykälä, Pertti & Riihelä, Marja & Vanne, Reijo (2012) *Sosiaaliturva ja elämänvaiheet*. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (2010) *Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka*. Teoksessa Hiilamo, Heikki & Saari, Juho (toim.) *Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin*. Diakonia ammattikorkeakoulu. A Tutkimuksia 27. Tampere: Juvenes Print Oy, 13 – 35.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2015) *Tutki ja kirjoita*. 20. painos. Porvoo: Bookwell Oy.

Hirvilammi, Tuuli (2013) Perusturvan riittävyyden rajat Miten asiantuntijat määrittelevät perusturvan tason? Teoksessa Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (toim.) Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Kelan tutkimusosasto Teemakirja 12. Tampere: Juvenes Print, 62 – 81.

Hirvilammi, Tuuli & Laatu, Markku (2008) Johdanto. Teoksessa Hirvilammi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) Toinen Vääräyyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 9 – 38.

Hjerppe, Reino & Hjerppe, Riitta (2007) Suomalainen hyvinvointivaltio: kehitys, kiistat ja tulevaisuus. Teoksessa Heinonen, Visa & Jäntti Markus & Vartiainen, Juhana (toim.) Kansantaloustiede, talouspolitiikka ja hyvinvointivaltio –juhlakirja Jukka Pekkarisen kunniaksi. Raportteja 11. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 68 – 78.

Holmes, Robert (1995) Privacy: philosophical foundations and moral dilemma's. In the book Ippel, Pieter & de Heij, Guus & Crouwers (eds.) Privacy disputed. Den Haag: SDU Uitgeverij, 15 - 27.

Huhtanen, Raija (1994) Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Häikiö, Liisa & Leino, Helena (2014) Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 9 - 30.

Häkkinen, Antti & Peltola, Jarmo (2003) Suomalaisen ”alaluokan” historiaa: köyhyys ja työttömyys Suomessa 1860 – 2000. Teoksessa Häkkinen, Antti & Pulma, Panu & Tervonen, Miika (toim.) Vieraat kulkijat – tutut talot. Näkökulmia etnisyyden ja köyhyyden historiaan Suomessa. Historiallinen Arkisto 120. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki: Hakapaino Oy, 39 – 94.

Hämäläinen, Juha & Niemelä, Pauli (2014) Uudistuvan sosiaalihuoltolain arvoperusta. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Maija & Pösö, Tarja (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint, 80 – 105.

Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 173 – 189.

Hänninen, Jorma (1990) Suomalainen sosiaalityökeskustelu tulkintojen tuotoksena ja kohteena. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia A6. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Hänninen, Sakari (2001) Pohjoismaisen hyvinvoinnin poliittinen eetos. Tiede & Edistys 2001 26(1), 19 – 33.

Hänninen, Sakari (2004) Perustulo – kenen tahansa oikeus? Teoksessa Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) Seis yhteiskunta – tahdon sisään! SoPhi 80 Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopi-jyvä Oy, 269 – 288.

Hänninen, Sakari (2006) Tuottavuuden kohottaminen – lääke mihin? *Sosiaaliturva* 2/2006, 16.

Hänninen, Sakari (2010) Jakovaltiosta kilpailuvaltioon. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Teema 7. Helsinki: Yliopistopaino, 83 – 108.

Hänninen, Sakari (2011) Epilogi: Vapauden ja kontrollin kaksoissidos. Teoksessa Satka, Mirja & Alanen, Leena & Harrikari, Timo & Pekkarinen, Elina (toim.) Lapset, nuoret ja muuttuva hallinta. Vastapaino. Jyväskylä: Bookwell, 391 – 404

Hänninen, Sakari (2014) Työttömän työnhakijan mahdoton mahdollisuus. Teoksessa Lempiäinen, Kirsti & Silvasti, Tiina (toim.) Eriarvoisuuden rakenteet. Haurastuvat työmarkkinat Suomessa. Tampere: Vastapaino. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda, 184 – 208.

Hänninen, Sakari & Palola, Elina (2010) Johdatus jakojen problematiikkaan. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Teema 7. Helsinki: Yliopistopaino, 7 – 24.

Illich Ivan (2002) *Limits to Medicine – Medical Nemesis: The Expropriation of Health With a New Introduction by the Author.* The third edition. London: Marion Boyars.

Inness, Julie C. (1996) *Privacy, Intimacy and Isolation.* Oxford: Oxford University Press.

Inghe, Gunnar (1960) *Fattiga i folkhemmet. En studie av långvarigt understödda i Stockholm.* Monografier utgivna av Stockholms kommunalförvaltning. Uppsala: Almqvist & Wiksells Boktryckeri Aktiebolag.

Inglehart, Ronald (1977) *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics.* Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Society.* Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies.* Princeton: Princeton University Press.

Israel, Joachim (1972) *Kritisk samhällsteori - och andra vetenskapsteoretiska synpunkter.* Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Håkan (2008) *Socialpolitiska klassiker*. Malmö: Liber AB. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri AB.

Johansson, Håkan & Hvinden, Bjørn (2007) Nordic activation reforms in a Europe context: a distinct universalistic model? In the book Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan (eds.) *Citizenship in Nordic Welfare State. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. Oxon: Routledge, 53 - 66.

Jokinen, Arja (2008) Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.) *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino, 110 – 144.

Jokinen, Arja (2016) Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välinen suhde. Teoksessa Törrönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lunden, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Raamatutrükikoda Oü, 138 – 147.

Jousimaa, Kaarina (1987) *Näkökulma suomalaiseen yhteiskuntaan*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Jones, Chris & Novak, Tony (2001) *Poverty, Welfare and the Disciplinary State*. London: Routledge.

Jordan, Bill (2001). Tough love: Social work, social exclusion and the Third Way. *British Journal of Social Work* 2001 31(4), 527 - 546.

Jordan, Bill (2005) Social Theory and Social Policy: Choice, Order and Human Well-being. *European Journal of Social Theory* 2005 8(2), 149 – 170.

Jordan, Bill (2009) Reaffirming the value of social work. In the book Adams, Robert & Lena Dominelli & Payne, Malcolm (eds.) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 65 – 73.

Juhila, Kirsi (2002) Sosiaalityö marginaalissa. Teoksessa Juhila, Kirsi & Forsberg, Hannele & Roivainen, Irene (toim.) *Marginaalit ja sosiaalityö*. SoPhi 65. Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopijyvä Oy, 11 – 19.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Juhila, Kirsi (2008) Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.) *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 48 – 81.

Juhila, Kirsi (2009) Objektivointi ja subjektivointi sosiaalityön käytännöissä – Michel Foucault'n perintöä tulkitsemassa. Teoksessa Mikko Mäntysaari & Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) *Sosiaalityö ja teoria*. Juva: PS-kustannus, 47 – 66.

Julkunen, Raija (1993) Onko se ohi nyt? Teoksessa Haapala, Pertti (toim.) Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura. Väki voimakas 6. Tampere: Tammerpaino, 128 – 153.

Julkunen, Raija (1998) Aktivoivan sosiaalipolitiikan hämmennykset. Yhteiskuntapolitiikka 1998 63(2), 180 – 189.

Julkunen, Raija (2000) Hyvinvointivaltion uudelleenjärjestyminen. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) Sosiaalipolitiikan lukemisto. Tampere: Tammer-Paino Oy, 100 – 128.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos - 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Jyväskylä: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2002) Työtä vastaan? Yhteiskuntapolitiikka 2002 67(4), 315 – 323.

Julkunen, Raija (2003a) Hiipivä ja ryömivä – pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota. Teoksessa Melin, Harri & Nikula Jouko (toim.) Yhteiskunnallinen muutos. Osuuskunta Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 181 – 192.

Julkunen, Raija (2003b) Suunnanmuutosta lukemassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 71 - 92.

Julkunen, Raija (2003c) Uusinstitutionalismien jäljillä. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 19 – 40.

Julkunen, Raija (2004) Yhteiskunta vakuutuksena, vakuutus yhteiskuntana. Teoksessa Helne, Tuula & Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.) Seis yhteiskunta – tahdon sisään! SoPhi 80 Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopijyvä Oy, 249 – 267.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus keskus, Stakes. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 21 – 44.

Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot: Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. SoPhi 137. Jyväskylän yliopisto.

Julkunen, Raija & Saari, Juho (2013) Hyvinvointivaltion reformointi – Paul Piersonin institutionalismi. Teoksessa Saari, Juho & Taipale, Sakari & Kainulainen, Sakari (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print Oy, 307 – 326.

Juvonen, Tarja (2013a) Nuorten aikuisten autonomisen toimijuuden jännitteinen rakentuminen ammatillisen etsivän työn kontekstissa. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint Oy, 327 – 356.

Juvonen, Tarja (2013b) Sosiaalisesti kontrolloitu, hauraasti autonominen. Nuorten toimijuuden rakentuminen etsivässä työssä. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 116. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto.

Jyrkilä, Faina (1963) Huoltoavunsaajan vieraantuminen sosiaalisesta ympäristöstään Tampere: Yhteiskunnallisen korkeakoulun tutkimuslaitos.

Jyrkilä, Faina (1965) A Mechanism of Inactivity: A Study on Recipients of Public Assistance. Transactions of the Westermarck Society Vol. XI. Tampere: Hämeen Kirjapaino Oy.

Jäntti, Markus & Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (1996) Marginaalisuudesta institutionalismiin: sosiaalipoliittiset mallit ja eläketurva. Teoksessa Kangas, Olli (toim.) Hyvinvointimallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Sosiaali- ja Terveysministeriö. Helsinki: Oy Edita Ab, 36 - 65.

Jääskeläinen, Jukka (2004) eWelfare. Tuottava tietotekniikka hyvinvointipalveluissa. Sitran raportteja 41. Helsinki: Edita Prima Oy.

K 15/1993 vp. Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1992.

Kaihovaara, Antti (2015) Pienempien jakolinjojen politiikka. Teoksessa Kaihovaara, Antti (toim.) Jakolinjojen Suomi. Helsinki: Kalevi Sorsa –säätio, 227 – 233.

Kainulainen, Sakari (2007) Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääryyskirja. Kolmas painos. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 77 – 85.

Kairinen, Martti (1977) Sosiaaliturvaoikeus osa I. Sosiaaliturvaoikeuden käsite, historia ja normijärjestelmä. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja sarja A N:o 4. Turku: Turun yliopiston offsetpaino.

Kairinen, Martti (1979) Suomen sosiaaliturvaoikeuden pääasiat. Sosiaaliturvaoikeuden pääkohtia käsittelevän luentosarjan runkomoniste. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja sarja A N:o 16. Turku: Turun yliopisto.

Kajanoja, Jouko (2003a) Nykyinen kannustinpolitiikka lisää rakenteellista työttömyyttä ja haittaa taloutta? Teoksessa Kananen, Pentti & Salonen-Soulié, Ulla (toim.) Kannustavan sosiaalipolitiikan haaste. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 37 – 48.

Kajanoja, Jouko (2003b) Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa Helne, Tuula & Julkunen, Raija & Kajanoja, Jouko & Laitinen-Kuikka, Sini & Silvasti, Tiina & Simpura, Jouko Sosiaalinen politiikka. Juva: WS Bookwell Oy, 183 – 213.

Kallio, Kirsi Pauliina & Stenvall, Elina & Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni (2013) Arjen osallisuuden tukeminen syrjäytymisen ehkäisemisen välineenä. Teoksessa Reivinen, Jukka & Vähäkylä, Leena (toim.) Ketä kiinnostaa? Lasten ja nuorten hyvinvointi ja syrjäytyminen. Gaudeamus Helsinki University Press, Gaudeamus Oy, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrükikoja OÜ, 69 – 87.

Kallio, Johanna & Niemelä, Mikko (2017) Kuka ansaitsee tulla autetuksi? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin Suomessa vuonna 2015. *Janus* 2017 25(3), 144 – 159.

Kananen, Johannes (2011) *Modern Societal Impulses and their Nordic Manifestations. On Emancipation and Constraint in Societal Development.* Helsinki: NordPrint Ltd.

Kananen, Johannes (2012) Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. *Local Economy* 2012 27(5-6), 558 – 576.

Kananen, Johannes (2014) *The Nordic Welfare State in Three Eras. From Emancipation to Discipline.* Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Kananen, Johannes (2015) *Hyvinvointivaltion jälleensyntymä. Luovuutta politiikkaan ry.* Helsinki: NordPrint Oy.

Kananen, Johannes (2017a) Kansalaisten sosiaaliturva. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus.* Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Printon Trükikoda, 30 – 54.

Kananen, Johannes (2017b) Mitä Suomessa pitäisi tehdä? Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus.* Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Printon Trükikoda, 159 – 188.

Kananen, Johannes & Kantola, Anu (2009) Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima: Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa.* SoPhi 113. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Minerva Kustannus Oy. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 119 – 151.

Kananoja, Aulikki (1993) Sosiaalipolitiikka tänään ja moraaliset kysymykset. Teoksessa Koskiahho, Briitta & Lehtinen, Jarmo & Lehtonen, Heikki (toim.) *Sosiaalipolitiikan oikeutus.* Juhlakirja Armas Niemisen täyttäessä 80 vuotta. Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 46. Tampereen yliopisto. Tampere: Ecuprint Oy, 31 – 38.

Kananoja, Aulikki (2017) Mihin käytännön sosiaalityö tarvitsee tutkittua tietoa? Teoksessa Tuulio-Henriksson, Annamaria & Kalliomaa-Puha, Laura & Rauhala, Pirkko-Liisa (toim.) *Harkittu, tutkittu, avoin.* Marketta Rajavaaran Juhlakirja. Kelan tutkimus. Helsinki: Kela. Kirjapaino: Erweko, 19 – 34.

Kangas, Olli (1986) Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio: sisältöanalyttinen tarkastelu suurempien puolueiden ja etujärjestöjen sosiaalipoliittisista kannanotoista. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D-84. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun kuvalaitos.

Kangas, Olli (1990) The Politics of Universalism: The Case of Finnish Sickness Insurance. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D-129.

Kangas, Olli (2013a) Kiistanalaista oikeudenmukaisuutta – John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria ja sen sovellettavuus empiiriseen sosiaalitutkimukseen. Teoksessa Saari, Juho & Taipale, Sakari & Kainulainen, Sakari (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klasikoita. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print Oy, 43 – 59.

Kangas, Olli (2013b) Mitä opimme? Tutkimushankkeen opetukset. Teoksessa Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (toim.) Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Kelan tutkimusosasto Teemakirja 12. Tampere: Juvenes Print, 142 – 153.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2013a) Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittäminen. Teoksessa Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (toim.) Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Kelan tutkimusosasto Teemakirja 12. Tampere: Juvenes Print, 42 – 61.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (2013b) Tutkimushankkeen lähtökohdat ja tavoitteet. Teoksessa Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Raijas, Anu (toim.) Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Kelan tutkimusosasto Teemakirja 12. Tampere: Juvenes Print, 6 – 23.

Kangas, Olli & Honkanen, Pertti & Hämäläinen, Kari & Kanerva, Markus & Kanninen, Ohto & Laamanen, Jani-Petri & Pulkka, Jouko Verho & Räsänen, Tapio & Simanainen, Miska & Tuovinen, Anna-Kaisa & Verho, Jouko (2016) Ideasta kokeiluun - Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. [online.] http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/63_Ideasta+kokeiluihin+%E2%80%93Loppuraportti+perustulokokeilun+toteuttamisvaihtoehdoista/f9bced4c-cc7d-4b64-afc2-9a6050e15450?version=1.1. Luettu 16.12.2016.

Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2011) Toimeentulotuen Kela-siirron kehukset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 144 – 176.

Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. [online.] http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/13-2016_Ideasta+kokeiluun.pdf/c758c343-2687-4dea-869e-5dbdb14e888f?version=1.0. Luettu 31.3.2016.

Kangas, Olli & Sikiö, Jaana (1996) Kunnon kansalaisia vai laiskoja lurjuksia? Suomalaisen käsitykset toimeentulotuen saajista. Teoksessa Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.) Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Sosiaali- ja terveystalouden kehittämiskeskukseen tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes, 107 – 136.

Kankainen, Leila (2012) Minne menet aikuissosiaalityö? *Talentia* 3/2012, 35 – 37.

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta: Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Viestinnän julkaisuja 6, Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto, Loki-kirjat, Pallas-sarja.

Kantola, Anu (2003) Loyalties in flux: The changing politics of citizenship. *European Journal of Cultural Studies* 2003 6(2), 203 – 217.

Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? *Gaudeamus*. Tampere: Tammer-Paino Oy, 156 – 178.

Kantola, Anu (2014) *Matala valta*. Tampere: Vastapaino. Tallinna: Raamatutrükikoda.

Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2017) Johdanto: Suomen malli. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvaltion kyydissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. *Gaudeamus Helsinki University Press*. Tallinna: Printon Trükikoda, 7 – 29.

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (2006) Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. 1. – 4. painos. Helsinki: Werner Söderström Oyj.

Karjalainen, Jouko (1998a) Social minimum as a norm. From case-specific relief to individually motivating living allowance. In the book Hänninen, Sakari (ed.) *Displacement of Social Policies*. *SoPhi* 19. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 31 – 53.

Karjalainen, Jouko (1998b) Toimeentulotuki normijärjestelmänä. *Yhteiskuntapolitiikka* 1998 63(5 – 6), 445 – 452.

Karjalainen, Jouko & Hiilamo, Heikki & Raivio, Helka (2003) Harkinta toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Tilausnumero A319. Stakes. Aiheita 19/2003. Helsinki: Stakesin monistamo.

Karjalainen, Jouko & Kuivalainen, Susan & Hannikainen-Ingman, Katri & Munkkila, Susanna (2013) Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveystalouden- ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 189 – 214.

Karjalainen, Lea (2008) Alistetut ja ahdistetut pitkäaikaistyöttömät. Teoksessa Hirvilampi, Tuuli & Laatu, Markku (toim.) Toinen Vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 109 – 124.

Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 227 – 248.

Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Meltti, Tero (2003) Muutosprosesseissa ristiriitaistuva sosiaalityö. Teoksessa Satka, Mirja & Pohjola, Anneli & Rajavaara, Marketta (toim.) Sosiaalityö ja vaikuttaminen. SoPhi 76. Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylä: Paino Kopijyvä Oy, 31 – 53.

Karvonen, Lauri (2009) Poliitiikan henkilöityminen. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 94 – 125.

Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura (2014) Nuorten aikuisten syrjäytymisvaaraan liittyvä huono-osaisuus. Teoksessa Vaaramaa, Marja & Karvonen, Sakari, Kestilä, Laura & Moisio, Pasi & Muuri, Anu (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2014. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Teema 22. Tampere: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, 160 – 177.

Kaukonen, Olavi (2000) Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tutkimuksia 107. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kempainen, Erkki (2001) Huollettavasta asiakkaaksi. Sosiaalihuollon oikeudet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Kempainen, Teemu (2012) Well-being in socio-political context. European welfare regimes in comparison. Studies in social security and health 123. Kela. Department of Social Research, University of Helsinki. Tampere: Juvenes Print.

Keskitalo, Elsa (2008) Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Jyväskylä: Stakes, Research Report 177.

Keskitalo, Elsa (2013) Tavoitteena aktiivinen kansalainen. Teoksessa Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 45 – 72.

Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo (2000) Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:16. Helsinki: Oy Edita Ab.

Keskitalo, Elisa & Mannila, Sakari. (2002) Aktivointipolitiikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? Teoksessa: Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 192 – 213.

Kettunen, Pauli (2002) Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään. Teoksessa Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen Pauli (toim.) Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku: Digipaino, Turun yliopisto / Grafia Oy, 15 – 45.

Kettunen, Pauli (2008) Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki. Tampere: Vastapaino. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Kettunen, Pauli (2015) Hyvinvointivaltion yhteiskunta. Teoksessa Janne Autto & Mikael Nygård (toim.) Hyvinvointivaltion kulttuuritutkimus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus. Vantaa: HansaPrint, 71 – 109.

Kiander, Jaakko (2002) 1930-luvun pulakausi ja 1990-luvun talouskriisi. Talouspolitiikan ja taloudellisen ajattelun vertailua. Teoksessa Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen Pauli (toim.) Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora. Turku: Digipaino, Turun yliopisto / Grafia Oy, 47 – 69.

Kingdon, John W. (2014) How Does an Idea's Time Come? In the book Kingdon, John W. (ed.) Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition. Harlow: Pearson Education Limited.

KK 1262/1998 vp. Kirjallinen kysymys 1262. Heikki Rinne /sd.: Sosiaaliturvan väärinkäytösten suhteesta talousrikollisuuteen.

KK 588/2009 vp. Kirjallinen kysymys 588/2009. Sanna Lauslahti /kok: Sosiaaliturvan väärinkäytön estäminen.

KK 283/2013 vp. Kirjallinen kysymys 283/2013. Kimmo Sasi /kok: Nuorisotakuun laajentaminen ja toimeentulotuen maksun lopettaminen alle 25-vuotiaille.

KK 393/2013 vp. Kirjallinen kysymys 393/2013. Timo Heinonen /kok: Nuorisotakuun toteutuminen.

KK 1192/2013 vp. Kirjallinen kysymys 1192/2013. Annika Saarikko ym. /kesk: Osallistavan sosiaaliturvan käyttöönotto.

KM 1971 A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö. Yleiset periaatteet. Hämeenlinna: Arvi A. Kairisto Oy:n kirjapaino.

Koivula, Ulla-Maija (1994) Sosiaalinen turvallisuus. Teoksessa Koivula, Ulla-Maija & Lehtimäki, Hellevi & Aukee, Ranja & Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi Monimuotoinen sosiaalipolitiikka. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö, 44 – 71.

Kokkonen, Tuomo (2004) Sosiaaliset oikeudet ja sosiaalipolitiikka: T. H. Marshallin näkökulma hyvinvointivaltioon. *Politiikka* 2004 46(4), 264 – 276.

Kokkonen, Tuomo (2006) T. H. Marshallin yhdysviivayhteiskunnallisuuden käsite. Näkökulma brittiläisen hyvinvointivaltion 1970-luvun murrokseen. *Janus* 2006 14(1), 4 – 17.

Kokkonen, Tuomo (2010) Compromising the Status of a Citizen – Social Work as an Agent of Activation Policy in Finland. In the book Oldric Chytil & Friedrich W Seibel (eds.) *Social Professions for Social Europe. Common Challenges and Discourses*. Ostrava: University of Ostrava, 217 - 228.

Kokkonen, Tuomo (2016) Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa. T. H. Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuuskäsitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Sciences* 557. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Kopra, Ville & Lehikoinen, Heidi (toim.) (2008) Parempaa sosiaaliturvaa – 40 ensimmäistä esitystä. *Kalevi Sorsa –säätio*. Helsinki: Yliopistopaino.

Korpi, Walter (2005) Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework. In the book Hall, John A. (ed.) *The State. Critical Concepts*. Volume III. Taylor & Francis e-Library, 379 – 399. [online.] <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/121534/aa64e6dcef698ab99debd2b471112d7a.pdf?sequence=1#page=386>. Luettu 9.4.2015.

Kortteinen, Matti & Elovainio, Marko (2006) Miten auttaa huono-osaisia? Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2006. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 329 – 344.

Koskiaho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. *Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa*. Tampere: Vastapaino. Tallinna: Raamatutrukikoda.

Kosunen, Virpi (1997) Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu (toim.) *Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus. *Stakes raportteja* 208. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 45 – 101.

Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 335. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Kotkas, Tuomas (2009) Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. *Lakimies* 2/2009, 207 - 225.

Kotiranta, Tuija & Mäntysaari, Mikko (2017) Vaikuttavuus tulee ja menee – ja palaa taas takaisin. Teoksessa Tuulio-Henriksson, Annamaria & Kalliomaa-Puha, Laura & Rauhala,

Pirkko-Liisa (toim.) Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran Juhlakirja. Kelan tutkimus. Helsinki: Kela. Kirjapaino: Erweko, 35 – 50.

Kouvo, Antti & Kankainen, Tomi & Niemelä, Mikko (2012) Welfare benefits and generalized trust in Finland and Europe. In the book *Ervasti, Heikki & Goul Andersen, Jørgen & Fridberg, Torben & Ringdal, Kristen (eds.) The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 195 – 213.

Kröger, Teppo (2014) Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa *Haverinen, Riitta & Kuronen, Maija & Pösö, Tarja (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint, 25 – 41.

Kujala, Antti & Danielsbacka, Mirkka (2015) Hyvinvointivaltion loppu? Vallanpitäjät, kansa ja vastavuoroisuus. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007 7(1), 49 – 56.

Kuivalainen, Susan (2010) Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa *Ervasti, Heikki – Kuivalainen, Susan – Nyqvist, Leo (toim.) Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus – Juhlakirja Veli-Matti Ritakallion täyttäessä 50 vuotta 21.10.2010*. TCWR Tutkimuksia 2. Turku: Painosalama Oy, 69 – 88.

Kuivalainen, Susan (2011) Vuoden 2007 perhevapaa uudistuksen politiikkaprosessi. Teoksessa *Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 178 – 204.

Kuivalainen, Susan (2013) Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa *Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 15 – 34.

Kuivalainen, Susan & Airio, Ilpo & Hiilamo, Heikki & Niemelä, Mikko (2005) Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa *Saari, Juho (toim.) Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen*. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Vantaa: Kirjapaino Dark Oy, 63 – 120.

Kuivalainen, Susan & Saikku, Peppi (2013) Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa *Kuivalainen, Susan (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 9/2013. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 151 – 185

Kulmala, Anna & Valokivi, Heli & Vanhala, Anni (2003) Sosiaalityön kohtaamia asiakkaiden kertomana. Teoksessa *Satka, Mirja & Pohjola, Anneli & Rajavaara, Marketta (toim.) Sosiaalityö ja vaikuttaminen*. Jyväskylä: SoPhi, 125 – 146.

Kumlin, Staffan (2004) *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Kumlin, Staffan & Rothstein, Bo (2005) Making and Braking social capital. The Impact of Welfare-state Institutions. *Comparative Political Studies* 2005 38(4), 339 – 365.

Kuusela, Pekka & Saastamoinen, Mikko (2006) Kansalaisuuden ulottuvuudet. Teoksessa Saastamoinen, Mikko & Kuusela, Pekka (toim.) *Kansalaisuuden ääriajoja. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla*. Yliopistopaino Kustannus, Palmenia-sarja. Helsinki: Yliopistopaino, 9 – 25.

Kääriäinen, Seppo (1989) *Haastaja. Yhteistyötä ja vastavoimaa*. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Larsen, Christian Albrekt (2006) *Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support*. Abingdon: Ashgate Publishing Group.

Lahti, Tuukka (2007) Onhan se niin väärin mutta. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.) *Pääsy kielletty. Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus Stakes. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy, 210 – 234.

Laihiala, Tuomo (2018) *Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista: huono-osaisuus, häpeä ja ansaitsevuus*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies., no 163. Tampere: Juvenes Print, Suomen yliopistopaino Oy.

Laitila, Minna (2010) *Asiakkaan osallisuus mielenterveys- ja päihdetyössä. Fenomenografinen lähestymistapa*. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Health Sciences 31. Hoitotieteen laitos. Terveystieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. Kuopio: Kopijyvä Oy.

Laitinen, Ahti (1995) *Oikeusmuotoinen ja ei-oikeusmuotoinen kontrolli*. Teoksessa Nyqvist, Leo & Suhonen, Heikki (toim.) *Kansalaisuus ja kontrolli*. Turku: Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Sarja A 8/1995, 51 – 67.

Laitinen, Merja & Niskala, Asta (2013) *Sosiaalityön suhde asiakkuuteen*. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint Oy, 9 – 16.

Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (2010) *Asiakkuus – sosiaalityön ydinteema*. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) *Asiakkuus sosiaalityössä*. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrükikoda, 7 – 15.

Lammintakanen, Johanna & Rissanen, Sari (2011) *Politiikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa*. Teoksessa Rissanen, Sari & Lammintakanen, Johanna (toim.) *Sosiaalija terveysjohtaminen*. 1. painos. Helsinki: WSOYpro Oy, 39 – 58.

Lane, Frederick S. (2009) *American Privacy. The 400-Year History of Our Most Contested Right*. Boston: Beacon Press.

Lappalainen, Juha (1999) Toimeentulotuki ja sosiaalipolitiikka – havaintoja ja tarkastelua eri näkökulmista. 1. painos. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Lawson, Tony & Garrod, Joan (2001) Dictionary of Sociology. Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers.

Lehtonen, Heikki (1996) Sosiaalipolitiikka moraalitaloutena. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Lehtonen, Heikki & Aho, Simo & Peltola, Jarmo & Renvall, Mika (2001) Did the Crisis Change the Welfare State in Finland? In the book Kalela, Jorma & Kiander Jaakko & Kivikuru, Ullamaija & Loikkanen, Heikki A. & Simpura, Jussi (eds.) Down from the heavens, up from the ashes: the Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. Government institute for Economic Research. VATT Publications 27:6, 102 – 129.

Lehtonen, Lasse (2001) Potilaan yksityisyyden suoja. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Levitas, Ruth (2000) What is social exclusion? In the book Gordon, David & Townsend, Peter (eds.) Breadline Europe: The Measurement of Poverty. Bistol: The Policy Press, 357 – 383.

Lianos, Michalis (2003) Social Control after Foucault. [Translated by David Wood & Michalis Lianos.] Surveillance & Society 2003 1(3), 412 – 430.

Linnakangas, Ritva & Suikkanen, Asko (2004) Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2004:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.

Lipsky, Michael (2010) Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Services. Updated edition. New York: Russell Sage Foundation.

Loukola, Olli (2014) Hyvinvointiyhteiskunnan infrastruktuurin uudet tulkinnat. Teoksessa Särkelä, Riitta & Siltaniemi, Aki & Rouvinen-Wilenius, Päivi & Parviainen, Heikki & Ahola, Eija (toim.) Hyvinvointitalous. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. AleksiGroup/Trio-Offset, 72 – 81.

Lukes, Steven (1984) Power: A Radical View. London: Macmillan Publishers Ltd.

Lynch, Mona (2011) Theorizing Punishment: Reflections on Wacquant's Punishing the Poor. Critical Sociology 2011 37(2), 237 – 244.

Lähteinen, Martti & Hämeen-Anttila, Lotta (2017) Sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoksessa Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityön käsikirja. 4., uudistettu laitos. Tietosanoma Oy. Tallinna: Tallinna Printon, 48 - 93.

Lähteenmäki, Liisa (2007) Työntekijät ruotuun! Pätkä- ja vuokratyöt palkansaajien moraalisaatetylnä. Teoksessa Anttila, Anu-Hanna & Suoranta, Anu (toim.) Pärjäämisen ajat – horjuvat työt. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen tutkimuksen seura. Väki Voimakas 20. Jyväskylä: Kopijyvä Oy, 113 – 139.

Marshall, Gordon & Scott, John (2012) Dictionary of Sociology. 3. ed. Oxford University Press. [online.] <http://www.oxfordreference.com.ezproxy.utu.fi:2048/view/10.1093/acref/9780199533008.001.0001/acref-9780199533008-e-2120?rskey=dknEDL&result=2121&q=>. Luettu 19.7.2013.

Marshall, T. H. (1965) Social Policy. London: Hutchinson University Library, Hutchinson & CO. (Publishers) LTD.

Marshall, T. H. (1981) The Right to Welfare and Other Essays. New York: Free Press.

Marshall, T. H. (1992) Citizenship and Social Class. In the book Marshall, T. H & Bottomore, Tom Citizenship and Social Class. London: Pluto Press, 3 – 51.

Marski, Jarmo (1998) Sosiaaliturvan väärinkäyttö ja kansalaismielipide. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 6/1998. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Mattila, Anita (2001) Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi. Kuopio: Savon Kopiokeskus Oy/ Yliopiston Painatuskeskus.

Mattila, Mikko (2014) Valiokuntalaitos. Teoksessa Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.) Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus Oy. HYY Yhtymä. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ, 119 – 131.

McRobbie, Angela & Thornton, Sarah L. (1995) Rethinking 'Moral Panic' for Multi-Mediated Social Worlds. British Journal of Sociology 1995 46(4), 559 – 574.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. Helsinki: Edita Prima Oy.

Metteri, Anna (2012) Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Acta Universitatis Tamperensis 1778. Tampere: Tampere University Press.

Mickelsson, Rauli (1999) Samanlaiset ja erilaiset puolueet. Retoriikka- ja diskurssi-analyttinen tutkimus kokoomuslaisten ja sosiaalidemokraattien jäsenlehdissä ilmaisemista käsityksistä omista puolueistaan vuosina 1965 – 1995. Turku: Turun yliopiston julkaisuja, Annales Universitatis Turkuensis. Sarja – Ser. C osa – tom. 153, Scripta Lingua Fennica Edita, Turun yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, valtio-opin laitos.

Mill, John, Stuart (2000) Utilitarismi [Suomentaneet Kari Saastamoinen, Seppo Sajama ja Marko Järvenpää.] Huomautuksia Benthamin filosofiasta [Suomentanut Kari Saastamoinen.] Helsinki: Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino.

Miller, Peter & Rose, Nicholas (2010) Miten meitä hallitaan. [Suomentanut Risto Suikkanen.] Vastapaino. Jyväskylä: WS Bookwell Oy.

Murray, Charles (1994) *Losing Ground. American Social Policy 1950 – 1980. Tenth-anniversary Edition.* New York: BasicBooks.

Murray, Charles (1997) *What It Means to Be a Libertarian: A Personal Interpretation.* New York: Broadway Books.

Murray, Charles (2012) *Coming Apart. The State of White America, 1960 – 2010. First Edition.* New York: Crown Forum.

Mykkänen, Juri (2017) Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) *Kilpailuvallion kydyissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus.* Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Printon Trükikoda, 97 – 127.

Mäenpää, Olli (2011a) *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Evolutio legis.* Edita Publishing Oy. Porvoo: Bookwell.

Mäenpää, Olli (2011b) Oikeus hyvään hallintoon. *Forum Iuris.* Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna (2003) *Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema.* Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mänttari-van der Kuip, Maija (2015) *Work-Related Well-Being among Finnish Frontline Social Workers in an Age of Austerity.* Jyväskylän yliopisto. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 524. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.

Mäntylä, Hanna (2015) Turvapaikanhakijoiden sosiaaliturva. [online.] <https://www.suomen uutiset.fi/hanna-mantyla-ja-turvapaikanhakijoiden-sosiaaliturva-puhe-kokonaisuudessaan/> Luettu 25.11.2015.

Mäntysaari, Mikko (1991) *Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana.* Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mäntysaari, Mikko (2006) Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) *Vääryyskirja. Toinen painos.* Vammala: Kelan tutkimusosasto, 115 – 132.

Mäntysaari, Mikko (2016) Hyvinvointiliberalismi ja uusliberalismi sosiaalityön toimintaympäristöinä. Teoksessa Törrönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lunden, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) *Vastavuoroinen sosiaalityö.* Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Raamatutrükikoda Oü, 75 – 86.

Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (1999) Sosiaalityön ammattilaisten näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.)

Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Kela. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskusraportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 81 – 106.

Määttä, Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36. Tampere: Juvenes Print Oy.

Neuvonen, Riku (2014) Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton kustannus. Viro: Meedia Zone OÜ.

Niemelä, Heikki & Salminen, Kari (2006) Suomalainen sosiaaliturva. 2., korjattu ja uudistettu painos. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Niemelä, Mikko (2013) Mielipiteet toimeentuloturvaetuuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto. Teemakirja 9. Tampere: Juvenes Print, 112 – 139.

Niemelä, Mikko & Saari, Juho (2013) Suomalaisen yhteiskunnan notkelmat. Teoksessa Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. Kelan tutkimusosasto. Teemakirja 10. Tampere: Juvenes Print, 6 – 21.

Niemelä, Pauli (2016) Hyvinvoinnin edistäminen sosiaalityön eetosena. Teoksessa Törönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lunden, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.) Vastavuoroinen sosiaalityö. Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Raamatutrukikoda Oü, 97 - 108.

Niemi, Petteri (2013) Hyvä, paha valta. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint Oy, 31 – 54.

Niemi, Riikka (2007) Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa? Universalismi ja ihmisten yksilölliset elämäntilanteet. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.) Vääräyksiä. Kolmas painos. Vammala: Kelan tutkimusosasto, 61 – 75.

Nieminen, Armas (1955) Mitä on sosiaalipolitiikka? Tutkimus sosiaalipolitiikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 4. Porvoo: WSOY.

Niiniluoto, Ilkka (1980) Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus. Helsinki: Otava.

Niiniluoto, Ilkka & Vilkkonen, Risto & Kuorikoski, Jaakko (2013) Johdanto. Teoksessa Niiniluoto, Ilkka & Vilkkonen, Risto & Kuorikoski, Jaakko (toim.) Talous ja filosofia. Gaudeamus Helsinki University Press. Gaudeamus Oy, HYY Yhtymä. Helsinki: Hakapaino, 7 – 16.

Notkola, Veijo & Pitkämä, Sari & Tuusa, Matti & Ala-Kauhala, Mika & Harkko, Jaakko & Korkeamäki, Johanna & Lehikoinen, Tuula & Lehtoranta, Pirjo & Puumalainen

Jouni (2013) Nuorten syrjäytyminen. Tietoa, toimintaa ja tuloksia? Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2013.

Nousiainen, Jaakko (1998) Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. Juva: WSOY – Kirjapainoyksikkö.

Nousiainen, Jaakko (2006) Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki: Edita Prima Oy, 179 – 353.

Nozick, Robert (2008) *Anarchy, State and Utopia*. 22nd printing. Oxford: Blackwell.

Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. *The Position and Rights of Clients in Social Work for Adults*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 17. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.

Nygård, Mikael (2003) *Välfärdsstaten, partierna och marknaden. Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet*. Åbo: Åbo Akademi University Press.

Nygård, Mikael (2004) *Från gemenskap till utanförskap – om de arbetslösa i den politiska diskursen*. I boken Erikson, Lisbeth & Hermansson, Hans Erik & Münger, Ann-Charlotte (red.) *Socialpedagogik och samhällsförståelse. Teori och praktik i socialpedagogisk forskning*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion AB, 173 - 205.

Nygård, Mikael (2006) *Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970–2003*. *Scandinavian Political Studies* 2006 29(4), 356 – 385.

Nygård, Mikael (2013) *Socialpolitik i Norden. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur AB. Poland: Elanders Poland.

Nygård, Mikael (2015) *Hyvinvointivaltioista kilpailuvaltioon?* Teoksessa Autto, Janne & Nygård, Mikael (toim.) *Hyvinvointivaltion kuttuurintutkimus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus. Vantaa: HansaPrint, 136 – 166.

Närhi, Kati (2017) *Tue aitoa osallisuutta*. *Talentia* 4/2017, 12 – 17.

Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomas & Matthies, Aila-Leena (2013) *Nuorten aikuisten miesten osallisuuden ja toimijuuden reunaehdot ja työvoimapalveluissa*. Teoksessa Laitinen, Merja & Niskala, Asta (toim.) *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint Oy, 113 – 145.

Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomas & Matthies, Aila-Leena (2014) *Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä*. *Janus* 2014 22(3), 227 – 244.

Odelstad, Jan (2002) *Intresseavvägning. En beslutsfilosofisk studie med tillämpning på planering*. Stockholm: Elanders Gotab.

Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Edited by John Keane. Hutchinson: London.

Ohisalo, Maria (2017) *Murusia hyvinvointivaltion pohjalla. Leipäjonot, koettu hyvinvointi ja huono-osaisuus*. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Faculty of Social Sciences and Business Studies, 148. Tampere: Juvenes Print, Suomen Yliopistopaino Oy.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin (2011) *Suomen valtiosäännön peruseräpäätökset (PL 1§)*. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy, 217 – 226.

Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. *Hyvinvointivaltion rajat –hanke*. (2006) *Stakes*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Van Oorschot, Wim (2000) *Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*. *Policy & Politics*, 2000 28 (1), 33 – 48.

Van Oorschot, Wim (2006) *Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states*. *Journal of European Social Policy* 2006 16(1), 23 – 42.

Van Oorschot, Wim & Halman, Loek (2000) *Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanations of poverty*. *European Societies* 2000 2(1), 1 – 28.

Oskarson, Maria (2007) *Social Risk, Dissatisfaction, and Political Alienation: A Comparison of Six European Countries*. In the Book Svallfors, Stefan (ed.) *The Political Sociology of the Welfare State. Institutions, Social Cleavages, and Orientations*. Stanford: Stanford University Press, 117 – 148.

Paaso, Ilpo (2007) *Potilaan ja asiakkaan tiedonsaantioikeus*. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa*. 1. uudistettu painos. Helsinki: Edita Prima Oy, 37 – 72.

Pahlman, Irma (2003): *Potilaan itsemääräämisoikeus*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pahlman, Irma (2007) *Sosiaalihuollon viranomaisten oikeus salassa pidettäviin tietoihin*. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.) *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa*. 1. uudistettu painos. Helsinki: Edita Prima Oy, 128 – 136.

Pajukoski, Marja (2006) *Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pajukoski, Marja (2011) Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 79 – 100.

Pajukoski, Marja (2012) Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Oikeustiede – Jurisprudentia XLV. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 197 – 282.

Paloheimo, Heikki (2008) Ideologiat ja ristiriitaulottuvuudet. Teoksessa Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 27 – 59.

Paloheimo, Heikki (2009) Puoluejärjestelmän lohkeamat ja ristiriitaulottuvuudet Teoksessa Mickelsson, Rauli (toim.) Puolueiden tulevaisuus. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6. Helsinki: Edita Prima Oy, 15 – 64.

Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (2008) Puolueiden rooli ja tehtävät demokratiassa. Teoksessa Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 11 – 25.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (2012) Poliitiikan perusteet. 1. - 5. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Palola, Elina (2011a) ”Toivotahan niin, että jatkos tullaan tekemään sitten parempiakin lakeja” – eli pieni pätkä suomalaista nuorisopolitiikkaa. Teoksessa Paakkunainen, Kari & Suurpää, Leena (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 43. Helsinki: Unigrafia, 42 – 45. [Online.] <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/ohjaus.pdf>. Luettu 13.1.2015.

Palola, Elina (2011b) Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 283 – 309.

Palola, Elina (2014) ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten” Nuoret koulutuspuokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Teoksessa Kallioma-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Teemakirja 13. Tampere: Juvenes Print, 96 – 113.

Palonen, Kari (1988) Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon. Tampere: Vastapaino.

Palonen, Kari (1997) Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta. Jyväskylän yliopisto. SoPhi. Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopistopaino.

Palonen, Kari (2011) Making Sense of Parliamentary Jargon. The Need for Parliamentary Literacy. In the book Palonen, Kari & Malkopoulou, Anthoula (ed.) Rhetoric, Politics and Conceptual Change. Helsinki: Foundation of the Finnish Institute at Athens, 13 – 25.

Palsanen, Kati & Kääriäinen, Aino (2015) Asiakkaiden ja ammattilaisten yhteistoiminnallisen työskentelyn merkitykset ja seuraukset. *Janus* 2015 23(2), 189 – 204.

Palvelulainsäädäntöprojektin raportti (1993) *Palvelulainsäädäntö uudistetaan: perusselvitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Parpo, Antti (2004) Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. *Stakes. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 140*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Parpo, Antti (2013) Osallistava sosiaaliturva. [Online.] http://www.soste.fi/media/koulutukset-2013/osallistava-sosiaaliturva-25.10.2013/osallistava-sosiaaliturva_25102013_antti-parpo.pdf. Luettu 13.2.2014.

Patomäki, Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. 2. painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. Vantaa: Dark Oy.

Payne, Malcolm (1996) *What is Professional Social Work?* Birmingham: Venture Press.

Payne, Malcolm (2005) *Modern Social Work Theory*. Consultant Editor Campling, Jo. Third edition. New York: Palgrave Macmillan.

Pekonen, Kyösti (1991) Puolueohjelmien tutkimuksen muuttuminen. Teoksessa Kanerva, Jukka (toim.) *Suomalaisten puolueohjelmien retoriikasta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisuja 63, 17 – 21.

Pekonen, Kyösti (2005) *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa*. Helsinki: Yliopistopaino.

Pekonen, Kyösti (2011) *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Bookwell Oy.

Pellonpää, Matti & Gullans, Monica & Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti (2012) *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy. Liettua: BALTOprint.

Penttilä, Risto E.J. & Tapaninen, Jaakko & Jutila, Janne (1994) *Ultimatum isänmaalle. Nuorsuomalainen näkemys Suomen mahdollisuuksista*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Perelman, Chaïm (1996) *Retoriikan valtakunta*. [Suomentanut Leevi Lehto.] Tampere: Vastapaino. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Perelman, Chaïm & Olbrechts-Tyteca, Lucie (1971) *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. [Transl. by John Wilkinson and Purcell Weaver by the book *Traité de l'argumentation - la nouvelle rhétorique*.] Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Perkiö, Johanna (2016) *Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Toinen, korjattu painos. Kelan tutkimus. Työpapareita 85/2016*. Helsinki: Kela.

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja –asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi

PeVL 7a/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 34/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 55/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

Pierson, Paul (2001) *Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. In the book Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. New York & Oxford: University Press, 410 – 456.

Pietarinen, Juhani (1998) *Itsemäärääminen ja itsemääräämisoikeus*. Teoksessa Pietarinen, Juhani & Launis, Veikko & Räikkä, Juha & Lagerspetz, Eerik & Rauhala, Marjo & Oksanen, Markku *Oikeus itsemääräämiseen*. 2. painos. Helsinki: Oy Edita Ab, 15 – 47.

Piketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. [Translated by Arthur Goldhammer.] Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Pinder, Sherrow O. (2010) *Re-thinking the welfare state: workfare and the question of "rights-claims" for welfare recipients*. In the book Blomberg, Helena & Kildal, Nanna (eds.) *Workfare and welfare state legitimacy*. NordWel Studies in Historical Welfare State Research I. Vaajakoski: Bookwell Oy, 161 – 189.

Pitkänen, Olli & Tiilikka, Päivi & Warma, Eija (2013) *Henkilötietojen suoja*. Talentum Media Oy. Vantaa: Hansaprint.

Pitkänen, Ville (2009) Mullistaako internet politiikan journalismin? Teoksessa Pernaa, Ville & Niemi, Mari K. & Pitkänen, Ville (toim.) Poliitiikan tila Suomessa. Kirja-Aurora. Turku: Painosalama, 109 – 144.

Piven, Frances Fox & Cloward, Richard A. (1977) Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail. First Edition. New York: Pantheon Books.

Piven, Frances Fox & Cloward, Richard A. (1993) Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare. Updated Edition. Vintage Books. New York: A Division of Random House, Inc.

Pohjola, Anneli (2009) Tabut auttamisen paradoksina. Teoksessa Laitinen, Merja – Pohjola, Anneli (toim.) Tabujen kahleet. Vastapaino. Tallinna: Tallinna Raamatutrukikoda, 69 – 89.

Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, 19 – 74.

Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja (2010) Pohdintaa asiakkuuden punoksista. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna: Raamatutrukikoda, 309 – 320.

Pokki, Taru (2005) Muutospaineet julkisella sektorilla – Roolit ja jännitteet Kuntaliiton Palvelutuotannon uudistaminen –ohjelmassa. Helsinki University of Technology Laboratory of Industrial Management Report 2005/4. [online]. http://tuta.tkk.fi/fi/kirjasto/ko-koelmat/raportiti/report_pokki_042005.pdf. Luettu 3.12.2011.

Posio, Sirpa (2008) Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Potter, Jonathan (2000) Representing Reality – Discourse, Rhetoric and Social Construction. Reprint. London: Sage.

PTK 139/1997 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PTK 164/1997 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ensimmäisestä käsittelystä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PTK 110/1998 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ainoasta käsittelystä kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta vuodelta 1997.

PTK 134/1998 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

PTK 27/1999 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ainoasta käsittelystä kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta vuodelta 1998.

PTK 86/1999 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 91/2000 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ensimmäisestä käsittelystä hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 92/2000 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ensimmäisestä käsittelystä hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 95/2000 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja toisesta käsittelystä hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 41/2002 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta lakialoitteesta nuorten työpajatoiminnasta.

PTK 144/2002 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja välikysymyskeskustelusta harmaasta taloudesta.

PTK 154/2000 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja yleiskeskustelusta hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 161/2000 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja keskustelusta hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 140/2001 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja yleiskeskustelusta hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 157/2002 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja yleiskeskustelusta hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PTK 130/2004 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja yleiskeskustelusta hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 108/2005 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja keskustelusta hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 134a/2005 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja yleiskeskustelusta hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 76/2006 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä kansaneläkeläiksi, laiksi vammaisetuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PTK 65/2007 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja keskustelusta hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

PTK 13/2010 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja välikysymyskeskustelusta pienituloisten toimeentulon turvaamisesta.

PTK 124/2010 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ensimmäisestä käsittelystä hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 126/2010 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja toisesta käsittelystä hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 123/2012 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja ensimmäisestä käsittelystä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PTK 20/2013 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja suullisesta kyselytunnista: Nuorten työpaja-toiminta.

PTK 71/2013 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja toisesta käsittelystä hallituksen esityksestä laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PTK 101/2013 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja suullisesta kyselytunnista: Nuorten toimeentulotukikierre.

PTK 108/2013 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

PTK 85/2014 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja välikysymyskeskustelusta eriarvoistumisesta ja pienituloisten toimeentulosta.

PTK 107/2016 vp. Eduskunnan istuntopöytäkirja lähetekeskustelusta hallituksen esityksestä laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Pyrhönen, Niko (2015) *The True Colors of Finnish Welfare Nationalism: Consolidation of Neo-Populist Advocacy as a Resonant Collective Identity through Mobilization of Exclusionary Narratives of Blue-and-White Solidarity*. Helsingfors: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. SSKH. Skrifter 38.

Pöysti, Tuomas (1999) *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsinki University Press.

Raban, Ofer (2012) *Capitalism, Liberalism and the Right to Privacy*. *Tulane Law Review* 2012 86(6), 1243 – 1287.

Rahkonen, Juho (2011) *Perussuomalaisten ruumiinavaus. Onko työväen protestipuolueen kannatus saavuttanut vielä ylärajaansa?* *Yhteiskuntapolitiikka* 2011 76(4), 425 – 435.

Rahkonen, Keijo (2000) ”Kolmannen tien” sosiaalipolitiikasta. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) *Sosiaalipolitiikan lukemisto*. Tampere: Tammer-Paino Oy, 65 – 88.

Raitakari, Suvi & Juhila, Kirsi & Günther, Kirsi & Kulmala, Anna & Saarlo, Sirpa (2012) *Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa*. Teoksessa Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 47 – 80.

Rajavaara, Marketta (2011) *Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa – kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina*. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos*. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 204 – 226.

Rajavaara, Marketta (2014) *Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä*. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.) *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Kelan teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print, 136 – 155.

Rantala, Onni (1982) *Suomen puolueiden muuttuminen 1945–1980*. Toinen, tarkistettu ja täydennetty painos. Gaudeamus. Helsinki: Kyriiri Oy.

Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) *Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa?* *Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 477*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rauhala, Pirkko-Liisa (1998) *Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa?* *Yhteiskuntapolitiikka* 1998 63(2), 121 – 139.

Rauhala, Pirkko-Liisa (2001) *Kunnallisen sosiaalitoimen ja valtion suhde Suomessa: valtakamppailuja, jänniteitä ja vuorovaikutusta*. *Yhteiskuntapolitiikka* 2001 66(4), 301 – 317.

Rauhala, Pirkko-Liisa (2017) Sosiaaliturvan reformikaudet Suomessa. Teoksessa Tuulio-Henriksson, Annamaria & Kalliomaa-Puha, Laura & Rauhala, Pirkko-Liisa (toim.) Harjattu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran Juhlakirja. Kelan tutkimus. Helsinki: Kela. Kirjapaino: Erweko, 143 – 165.

Raunio, Kyösti (1993) Yhteiskunta, sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö. Turun yliopiston julkaisuja. Annales Universitatis Turkuensis. Sarja – Ser. C Osa – Tom. 93 Scripta Lingua Fennica Edita. Turun yliopisto. Turku: Painotalo Gillot Oy.

Raunio, Kyösti (1995) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Raunio, Kyösti (2003) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Viides painos. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Raunio, Kyösti (2006) Syrjäytyminen – Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Vaajakoski: Gummerus Oy.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki: Hakapaino.

Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (2014) Johdanto: Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.) Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus Oy. HYY Yhtymä. Tallinna: Tallinna Raamatutrukikoja OÜ, 7 – 38.

Rawls, John (1988) Oikeudenmukaisuusteoria. [Suomennos Terho Pursiainen.] Juva: WSOY.

Rawls, John (2005) Vad rättvisan kräver. Grunddrag i politisk liberalism. [Utgiven av Erin Kelly. Översättning av Anders Molander.] Bokförlaget Daidalos AB. Riga: Preses Nams.

Rawls, John (2007) Kansojen oikeus: Julkisen järjen puolustus. [Suomentanut Leo Näreaho. Jälkisanat kirjoittanut Juha Sihvola.] Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. HYY Yhtymä. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Rees, Anthony M. (1996) T. H. Marshall and the progress of citizenship. In the book Bulmer, Martin & Rees, Anthony M. (eds.) Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall. London: UCL Press Limited, 1 – 23.

Reich, Robert B. (2008) Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life. New York: Vintage Books.

Renvall, Mika & Valtonen, Sanna (1999) Miten sosiaaliturvan väärinkäytöstä puhuttiin julkisuudessa? Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Kela. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 119 – 144.

Riihinen, Olavi (2011) Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 103 – 145.

Rinne, Risto & Kivirauma, Joel (2003) Koulutuksen ja syrjäytymisen muuttuva yhteys. Teoksessa Rinne, Risto & Kivirauma, Joel (toim.) Koulutuksellista alaluokkaa etsimässä. Matala koulutus yhteiskunnallisen aseman määrittäjänä Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 18. Turku: Painosalama Oy, 13 – 78.

Risikko, Paula (2013a) Risikko: Sosiaaliturva passivoi ja lamaannuttaa. HS 4.8.2013. [online.] <http://www.hs.fi/kotimaa/a1375579158863>. Luettu 8.12.2013.

Risikko, Paula (2013b) Työ on parasta sosiaaliturvaa. Pohjalainen-lehti 8.9.2013. [online.] <http://www.poularisikko.fi/2013/09/08/tyo-on-parasta-sosiaaliturvaa-4/>. Luettu 1.11.2013.

Risikko, Paula (2016) Sisäministeri Risikko: ”Rahaa ei anneta laittomasti oleskeleville”. [online.] <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005010132.html>. Luettu 23.1.2017.

Ritakallio, Veli-Matti (1993) Johdatus sosiaalipoliittiseen tutkimukseen. Opas sosiaalipoliittisen tutkimuksen perusteisiin, menetelmiin ja käytäntöihin.3. painos. Turun yliopisto. Taloustieteen ja sosiaalipolitiikan laitos. Sosiaalipolitiikan opetusmoniste. Sosiaalipolitiikan julkaisuja Sarja C. Nro 7. Turun yliopiston offsetpaino.

Ritakallio, Veli-Matti (2007) Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995-2005. Teoksessa Taimio, Heikki (toim.) Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Työväen Sivistysliitto. Tampere: Tammer-Paino, 122 – 140..

Roessler, Beate (2006) New Ways of Thinking about Privacy. In the book Dryzek, John S. & Honig, Bonnie & Phillips, Anne (eds.) The Oxford Handbook of Political Theory. Oxford: Oxford University Press, 694 – 712.

Roivainen, Irene & Jalonen, Johanna (2012) Köyhyys, palvelujärjestelmä ja yksinhuoltajanaisten kokemukset. Teoksessa Forssén, Katja & Roivainen, Irene & Ylinen, Satu & Heinonen, Jari (toim.) Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011. EU: UNIPress, 151 – 171.

Ronby, Alf (1999) Etiken i dagens rationella samhälle. I boken Ronby, Alf (red.) Etik och idéhistoria i socialt arbete. Andra tryckningen. Umeå: Tryck Tryckeri City, 82 – 111.

Rose, Nikolas (1995) Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa Eräsaari, Risto & Keijo, Rahkonen (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Tampere: Gaudeamus, 19 – 56.

Rose, Nikolas (1998) The Crisis of the “Social”: beyond the Social Question. In the book Hänninen, Sakari (ed.) *Displacement of Social Policies*. SoPhi 19. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 54 – 87.

Rose, Nikolas (2010) Vallan ja vapauden välissä: hyveen hallinta vapaassa yhteiskunnassa. Teoksessa Nurminen, Eija (toim.) *Sosiaalipolitiikan lukemisto*. Uusi painos. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, 304 – 350.

Rose, Nikolas & Miller, Peter (1992) Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology* 1992 43(2), 172 – 205.

Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter, The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (2000) The future of the universal welfare state. An institutional approach. In the book Kuhnle, Stein (ed.) *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.

Rothstein, Bo (2001) The universal welfare state as a social dilemma. *Rationality and Society* 2001 13(2), 213 – 233.

Rothstein, Bo (2004) Social Trust and Honesty in Government: A Causal Mechanisms Approach. In the book Kornai, János & Rothstein, Bo & Rose-Ackerman, Susan (eds.) *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan Ltd, 13 – 30.

Rothstein, Bo (2005) *Social Traps and the Problem of Trust. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (2010) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3.upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Rouvroy, Antoinette & Poulet, Yves (2009) The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy. In the book Gutwirth, Serge & Poulet, Yves & de Hert, Paul & Terwangne, Cecile, & Nouwt, Sjaak (eds.) *Reinventing Data Protection?* Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 45 - 76.

Saarenpää, Ahti (1997): *Potilas, oikeus, ihminen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 - 14/5 - 1997. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1997*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 265 – 278.

Saarenpää, Ahti (2002) Yksityisyys, yksityiselämä, yksilön suoja – yksityisyyden käsitteellistä kuvausta. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): *Professori Kyösti Holman juhla kirja 11.6.2002*. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta, 313 – 337.

Saarenpää, Ahti (2005) Mieleeni hiipii ajatus... Tietosuoja 4/2005, 33.

Saarenpää, Ahti (2010) Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, 75 – 137.

Saari, Juho (2010a) Hyvinvointivaltio 2010-luvulle. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 85 – 135.

Saari, Juho (2010b) Hyvinvointivaltion rakenne. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 29 – 84.

Saari, Juho (2010c) Johdanto. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010, 8 – 26.

Saari, Juho (2011a) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun väliskysymyskeskusteluissa. Janus 2011 19(4), 308 – 325.

Saari, Juho (2011b) Hyvinvoinnin tulevaisuus. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Vilna: Balto Print, 337 – 361.

Saari, Juho (2013) Sosiaaliset oikeudet kapitalistisessa yhteiskunnassa – T.H. Marshallin kansalaisuusteoria. Teoksessa Saari, Juho & Taipale, Sakari & Kainulainen, Sakari (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print Oy, 283 – 302.

Saari, Juho (2015) Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Gaudeamus Helsinki University Press. Tallinna: Printon Trükikoda.

Saari, Juho (2017a) Sosiaaliturvariippuvuuden tulevaisuus. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 319 - 351.

Saari, Juho (2017b) Sosiaaliturvariippuvuus - Asenteet ja politiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 69 – 96.

Saari, Juho (2017c) Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 37 – 68.

Saari, Juho & Behm, Miia (2017) Aktivoitu yhteiskunta – Viimesijainen sosiaaliturva 2000-luvun yhteiskuntapolitiikassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 117 – 154.

Saari, Juho & Behm, Miia (2017) Aktivoitu yhteiskunta – Viimesijainen sosiaaliturva 2000-luvun yhteiskuntapolitiikassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 117 – 153.

Saari, Juho & Behm, Miia & Lagus, Krista (2017) Sosiaalipummi! – Moraalipaniikki 2010-luvun Suomessa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 207 – 231.

Saari, Juho & Kananen, Johannes (2009) Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) Ajatuksen voima: Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. SoPhi 113. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, 13 – 30.

Saari, Juho & Meriluoto, Laura & Behm, Miia (2017) Oman elämänsä asiantuntijat – Selviytyminen viimesijaisella turvalla. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 287 – 318.

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

Saastamoinen, Kari (1998) Eurooppalainen liberalismi. Etiikka, talous, politiikka. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisu nro 188. Atena Kustannus Oy. Juva: WSOY-Kirjapainoyksikkö.

Saastamoinen, Mikko (2006) Riskitodellisuus ja aktiivisen kansalaisuuden ihanne. Teoksessa Saastamoinen, Mikko & Kuusela, Pekka (toim.) Kansalaisuuden ääri-rajat. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla. Yliopistopaino Kustannus, Palmenia-sarja. Helsinki: Yliopistopaino, 53 – 84.

Saastamoinen, Mikko & Kuusela, Pekka (2006) Kohti myöhäismodernin kansalaisuuden haasteita. Teoksessa Saastamoinen, Mikko & Kuusela, Pekka (toim.) Kansalaisuuden ääri-rajat. Hallinta ja muodonmuutokset myöhäismodernilla ajalla. Yliopistopaino Kustannus, Palmenia-sarja. Helsinki: Yliopistopaino, 137 – 149.

Salo, Reino (1962) Kunnallinen huoltoapu yhteiskunnallisena ja yksilöllisenä ongelmana: Vaasasta koottuun paikallisaineistoon perustuva tutkimus huoltoavun tarpeen syistä. Vaasa: Vaasa Oy:n Kirjapaino.

Salo, Reino (1967) Sosiaalihuollon tutkimukset: Johdatus sosiaalihuollon ongelmiin nykytutkimuksen valossa. Sosiaalihuollon keskusliiton pienten julkaisujen sarja N:o 5. Vaasa: Vaasa Oy:n Kirjapaino.

Salo, Reino (1981) Sosiaalihuolto. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Salonen, Tapio (1993) *Margins of Welfare. A study of modern functions of social assistance.* Torna Hällestad: Hällestad Press. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri.

Sandel, Michael, J. (2012) Oikeudenmukaisuus. Kuinka toimia oikein? [Suomennos Anni Lassila & Janne Luotola & Petja Pelli & Juha Sainio.] Sanoma: HS Kirjat. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Saraviita, Ilkka (2005) *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä.* Talentum. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Satka, Mirja (1995) *Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the Finnish Poor Law to Professional Social Work.* Publications of Social and Political Sciences and Philosophy. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Schmidtz, David & Goodin, Robert E. (1998) *Social Welfare and Individual Responsibility. For and Against.* Cambridge: Cambridge University Press.

Selkälä, Arto (2013) *Kansalaisuuden hallinta suomalaisessa sosiaali- ja terveystieteissä.* Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 113. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Setälä, Maija (2010) *Demokratian oikeutus.* Teoksessa Räikkä, Juha (toim.) *Yhteiskuntafilosofia.* Suomi: UNIPress, 107 – 123.

Shardlow, Steven M. (2009) *Values, ethics and social work.* In the book Adams, Robert & Lena Dominelli & Payne, Malcolm (eds.) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates.* Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 37 – 48.

Silvasti, Tiina & Lempiäinen, Kirsti & Kankainen, Tomi (2014) *Eriarvoisuuden uudet paikat.* Teoksessa Lempiäinen, Kirsti & Silvasti, Tiina (toim.) *Eriarvoisuuden rakenteet. Haurastuvat työmarkkinat Suomessa.* Tampere: Vastapaino. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda, 7 – 19.

Silverman, David (2006) *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction.* Third Edition. London: Sage Publications.

Silverman, David (2010) *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook.* Third Edition. London: Sage Publications Ltd.

Sinkkonen, Merja & Laulainen, Sanna (2010) *Sosiaalialan johtajien kohtaamat eettiset ristiriidat.* Janus 2010 18(3), 225 – 242.

Skinner, Quentin (2008) Political Rhetoric and the Role of Ridicule. In the book Palonen, Kari & Pulkkinen, Tuija & Rosales, José Maria (ed.) *Ashgate Research Companion to the Politics of Democratisation in Europe: Concepts and Histories*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited. Padstow, Cornwall: TJ International, 137 – 150.

Silvennoinen, Heikki (2002) *Koulutus marginalisaation hallinnassa*. Helsinki: Gaudeamus Kirja, Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd, HYY Yhtymä. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Sipilä, Jorma (1985) *Sosiaalipolitiikan tulevaisuus*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Sipilä, Jorma (1988) Habermasin huomautukset sosiaalipolitiikasta. *Sosiaalipolitiikka* 1988, vol. 13, 83 - 104.

Sipilä, Jorma (1996) *Sosiaalityön jäljillä*. 2. painos. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Sipilä, Jorma (2011) Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! *Yhteiskuntapolitiikka* 2011 76(4), 359 – 372.

Smolander, Jyrki (2000) Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. *Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun*. *Bibliotheca Historica* 63. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Soininvaara, Osmo & Vartiainen, Juhana (2013) Lisää matalapalkkatyötä. Teoksessa *Matalapalkkatyö Suomessa*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013, 27 – 62. [online.] <http://vnk.fi/julkaisukansio/2013/r01-matalapalkka/PDF/fi.pdf>. Luettu 29.11.2014.

Sorvari, Hannu (2001) *Asiakastiedon suoja sosiaalihuollossa*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet (2017) Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. PunaMusta Oy.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti (2010). *Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Spiereburg, Pieter (2004) *Social Control and History: An Introduction.*” In the book Roodenburg, Herman & Spiereburg, Pieter (eds.) *Social Control in Europe: 1500 – 1800*, Volume I. Ohio: Ohio State University Press, 1 – 21.

Steinbock, Uwe (2009) *The Philosophy of Jürgen Habermas: A Critical Introduction*. New York: Oxford University Press.

Stephens, John D. (2010) The Social Rights of Citizenship. In the book Castles, Francis G. & Leibfried, Stephan & Lewis, Jane & Obinger, Herbert & Pierson, Christopher (Eds.) The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 511 – 525.

Stepney, Paul (2009) English Social Work at the Crossroads: A Critical View. Australian Social Work 2009 62 (1), 10 – 27.

Stirk, Peter, M. R. (2005) Critical Theory, Politics and Society. An Introduction. London: Continuum.

Storms, Daniel (2004) Possessive Individualism and the Domestic Liberal Roots of International Political Theory. [online.] <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Storms.pdf>. Luettu 6.5.2012.

STM 1994:25. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1995:24. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 1999:20. Aktiivinen sosiaalipolitiikka – työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 1999:22. Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:22.

STM 2009:62. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 2011:11. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM 2015:20. Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Strömberg-Jakka, Minna (2012) Miksi sossu ei tee mitään? Teoksessa Strömberg-Jakka, Minna & Karttunen, Terttu (toim.) Sosiaalityön haasteet. PS-kustannus. Juva: Bookwell Oy, 140 – 172.

StVM 33/1997 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja –asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

StVM 12/1998 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta vuodelta 1997.

StVM 3/1999 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta vuodelta 1998.

StVM 18/2000 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

StVM 18/2008 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

StVM 41/2010 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Suhonen, Heikki (1995) Poikkeavuus ja yhteiskunnallisen kontrollin naamiot. Teoksessa Nyqvist, Leo & Suhonen, Heikki (toim.) Kansalaisuus ja kontrolli. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Sarja: 6/1995. Turku: Painosalama Oy, 11 – 37.

Summa, Hilikka (1996) Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan: Burke, Perelman ja Toulmin. Teoksessa Palonen, Kari & Summa, Hilikka (toim.) Pelkkää retoriikkaa – Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 51 – 83.

Sundberg, Jan (2012) Puolueet yhteiskunnan ohjaajina ja ohjattuina. Teoksessa Paakkunainen, Kari (toim.) Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia. Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Yleinen valtio-oppi. Helsinki: Unigrafia, 115 – 136.

Sunesson, Sune (2002) Sociala problem och samhällsbekymmer i historien. I boken Meuwisse, Anna & Swärd, Hans (red.) Perspektiv på sociala problem. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.

Suonoja, Kyösti (1992) Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939 - 1992 Teoksessa Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö. VAPK-kustannus. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 321 – 739

Sünker, Heinz (2005) Social Work, Social Politics and Justice. *Social Work & Society* 2005 3(1), 11 – 29.

Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (toim.) (2007) Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.

Tala, Jyrki (1969) Oikeusturvakeskustelun lähtökohtia. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) Kantajana kansalainen. Raportti oikeusturvasta. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 7 – 17.

Tarkki, Jarmo (1996) Yksilöiden oikeus itsemääräämiseen. Teoksessa Hautamäki, Antti & Lagerspetz, Eerik & Sihvola, Juha & Siltala, Juha & Tarkki, Jarmo Yksilö modernin murroksessa. Gaudeamus. Tampere: Tammer-Paino Oy, 205 – 243.

Taylor-Gooby, Peter (1991) *Social Change, Social Welfare and Social Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Taylor-Gooby, Peter (2009) *Reframing Social Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.

Taylor-Gooby, Peter (2010) Security, Equality and Opportunity: Attitudes and the Sustainability of Social Protection. *Journal of European Social Policy* 2010 21(1), 1 – 14.

Taylor-Gooby, Peter (2011) Taking Advantage: Informal Social Mechanisms and Equal Opportunities Policies. *International Journal of Sociology and Social Policy* 2011 31(5) 253 – 271.

Taylor-Gooby, Peter (2012) Equality, Rights and Social Justice. In the book Alcock, Pete & May, Margaret & Wright, Sharon (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*. Fourth Edition. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 26 – 32.

Tietosuojavaltuutetun opas henkilötietolaista ja asiakastietojen käsittelystä kunnallisessa sosiaalihuollossa 27.7.2010.[online]. <http://www.tietosuoja.fi/uploads/7fcvirws.pdf>. Luettu 13.4.2011.

Taimio, Heikki (2010) Johdanto. Teoksessa Taimio, Heikki (toim.) *Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku?* Tampere: Työväen Sivistysliitto TSL ry, 7 – 19.

Terho, Sampo (2017) Perussuomalaisten puheenjohtajakisaan lähtenyt Sampo Terho lähti jo valtaamaan alaa Halla-aholta. [online.] <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/perussuomalaisten-puheenjohtajakisaan-lahtenyt-sampo-terho-lahti-jo-valtaamaan-alaa-halla-aholta/6337332>. Luettu 17.3.2017.

Therborn, Göran (2014) *Eriarvoisuus tappaa* [Suomentanut Tatu Henttonen.] Vastapaino. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Timonen, Virpi (2003) *Restructuring The Welfare State. Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Titmuss, Richard M. (1974) *Social policy. An introduction*. Edited by Abel-Smith, Brian & Titmuss, Kay. London: George Allen & Unwin Ltd.

Titmuss, Richard M. (1976) *Commitment to Welfare*. With a new introduction by Brian Abel-Smith. Second Edition. London: George Allen & Unwin Ltd.

Titmuss, Richard M. (1987a) Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change. The Role of Social Welfare. In the book Abel-Smith, Brian & Titmuss, Kay (ed.) *Richard M. Titmuss: The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: George Allen & Unwin Ltd, 254 – 268.

Titmuss, Richard M. (1987b) Universal and Selective Social Services. In the book Abel-Smith, Brian & Titmuss, Kay (ed.) Richard M. Titmuss: The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss. London: George Allen & Unwin Ltd, 128 – 140.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2012) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 9., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Turner, Brian S. (2001) The Erosion of Citizenship. *The British Journal of Sociology* 2001 52(2), 189 – 209.

Toikko, Timo (2005) Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Toikko, Timo (2009) Tapauskohtainen sosiaalityö. Teoksessa Mikko Mäntysaari & Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalityö ja teoria. Juva: PS-kustannus, 271 – 291.

Toikko, Timo (2012) Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Toikko, Timo (2014) Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Maija & Pösö, Tarja (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino. Vantaa: Hansaprint, 161 – 175.

Torring, Jacob (2001) Path-dependent Danish welfare reforms. The contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change. *Scandinavian Political Studies* 2001 24 (4), 277 – 309.

Torkki, Juhana (2012) Puhevalta. Kuinka kuulijat vakuutetaan. Kahdeksas painos. Vantaa: Hansaprint Oy.

Tritter, Jonathan (2009) Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista? [Suomentaneet Anna Alanko & Meri Koivusalo.] Teoksessa Koivusalo, Meri & Ollila, Eeva & Alanko, Anna (toim.) Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Helsinki: Hakapaino Oy, 210 – 226.

Twine, Fred (1994) Citizenship and Social Rights. The Interdependence of Self and Society. London: Sage.

Tuomala, Matti (2010) Rehellistä tutkimustietoa julkisesta taloudesta – Professori Matti Tuomalan haastattelu. Haastattelija Heikki Taimio. *Talous & Yhteiskunta* 3/2010, 4 – 14.

Tuori, Kaarlo (2000) Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2016) Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Talentum Pro. Liettua: BALTO print.

TyVM 12/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja –takeista. Hyvinvointivaltion rajat -hanke (2006). Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.

Töttö, Pertti (1998) Tutkimusmenetelmätkin muuttuvat. Teoksessa Saksala, Elina (toim.) Muutoksen sosiologia. Yle-opetuspalvelut. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 233 – 242.

Urponen, Kyösti (1994) Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen Kyösti Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 163 – 260.

Vaininen, Satu (2011) Sosiaalityöntekijät sosiaalisen ammattilaisina. Sosiaalityöntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden käsitykset sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijöiden ammatillisesta toiminnasta 2000-luvun alussa. Acta Universitatis Tamperensis 1664. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Valokivi, Heli (2004) Vaativista kansalaisista alamaisiin – Ikääntyneet kommentoivat palvelukokemuksiaan. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2004 41(3), 214 – 227.

Valpola, Olli (1999) Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Kela. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 245. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 25 – 48.

Vartiainen, Juhana (2007) Talous. Teoksessa Tiitta, Allan & Nummi, Jyrki & Stewen, Riikka & Tarasti, Eero & Kuosmanen, Riitta-Liisa & Mäkinen, Anssi (toim.) Maamme Suomi: Maa, kansa ja talous. Weilin+Göös Oy. Porvoo: WS Bookwell Oy, 60 – 73.

Vartiainen, Juhana (2013a) Osallistava sosiaaliturva, taloustieteen näkökulma Osallistava sosiaaliturva –seminaari VATT-startti 17.9.2013. Government Institute For Economic Research (VATT). [Online.] http://www.soste.fi/media/koulutukset-2013/osallistava-sosiaaliturva-25.10.2013/osallistava_sosturva_25102013_juhana-vartiainen.pdf. Luettu 13.2.2014.

Vartiainen, Juhana (2013b) Työvoima tehokkaaseen käyttöön eli miksi työn tarjonnan lisääminen ratkaisee kestävyysvajeemme. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Julkaisumoniestamo Eteläranta Oy. [online.] <http://www.ttt-saatio.fi/wp-content/uploads/2013/04/Vartiainen-muokattu-taitto.pdf>. Luettu 30.11.2013.

Vierula, Tarja (2012) Asiakkaiden ja asiakirjojen väliset suhteet lastensuojelussa. Vanhempien näkökulma. Janus 2012 20(2), 149 – 167.

Virkkunen, Gia (2002) *Köyhyyden omakuva ja toiseus. Suomalainen maalaisyhteisö 1930-luvun pula-aikana*. Teoksessa Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen Pauli (toim.) *Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin*. Kirja-Aurora. Turku: Digipaino, Turun yliopisto / Grafia Oy, 169 – 193.

Virkkunen, Gia (2010) ”Köyhyydestä ei puhuttu, sitä vaan elettiin.” *Köyhyyden kokemus ja selviytyminen 1930-luvun pulan oloissa Suomen maaseudulla*. *Bibliotheca Historica* 127. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki: Hakapaino Oy.

Virta, Kari & Toivola, Matti (1993) *Sosiaaliturvan pääpiirteet*. Täysin uudistettu painos. Sosiaaliturvan keskusliitto. Sosiaaliturvan kirjallisuus. Sarja Sosiaalipolitiikka, sosiaali-
turva 2. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

VK 5/2014 vp. — Tuomo Puumala /kesk ym. *Välikysymys eriarvoistumisesta ja pienituloisten toimeentulosta*.

Voutilainen, Tomi (2012) *Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet*. Edita Publishing Oy. Porvoo: Bookwell Oy.

Wakefield, Jerome C. (1994) *Social Work and Social Control: Reply to Austin*. *Social Service Review* 1994 68 (3), 440 – 453.

Westin, Alan F. (1970) *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum.

Westinen, Jussi (2015) *Cleavages in Contemporary Finland. A Study on Party-Voter Ties*. Åbo: Åbo Akademi University Press.

Westinen, Jussi & Kestilä-Kekkonen, Elina (2015) *Perusduunarit, vihervasemmisto ja porvarit: Suomalaisen äänestäjäkunnan jakautuminen ideologisiin blokkeihin vuoden 2011 eduskuntavaaleissa*. *Politiikka* 2015 57(2), 94 – 114.

Westregård, Annamaria J. (2002) *Integritetsfrågor i arbetslivet*. Lund: Wallin & Dalholm Boktryckeri AB

Westregård, Annamaria J. (2008) *Arbetsgivarens ökade ansvar för sjuklön och rehabilitering kontra arbetstagarnas integritet – Går det att förena? Institutet För Arbetsmarknads-
politisk Värderingar – IFAU. Rapport 2008:18. [online.]*
<http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2008/r08-18.pdf>. Luettu 28.1.2015.

Wiberg, Matti (2008) *Puolueet eduskunnassa ja hallituksessa*. Teoksessa Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (toim.) *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy, 163 – 184.

Wilenski, Harold L. (2002) *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.

Winter, Lasse & Wiberg, Matti (2016a) *Lainsäädäntövolyymin kvantitatiivinen tekstintutkimus*. *Edilex* 2016/34. [online.] www.edilex.fi/artikkelit/17118. Luettu 25.2.2018.

Winter, Lasse & Wiberg, Matti (2016b) Presidentin uudenvuodenpuheet: Kvantitatiivisen tekstianalyysin mahdollisuuksia. *Politiikka* 2016 58(1), 80 – 88.

Yeung, Anne, Birgitta & Saari, Juho & Lagerspetz, Eerik (2007) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Saari, Juho & Yeung, Anne, Birgitta (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Yliopistopaino, 9 – 30.

Yeung, Polly H.Y. & Passmore, Anne E. & Packer, Tanya L. (2008) Active citizens or passive recipients: How Australian young adults with cerebral palsy define citizenship. *Journal of Intellectual & Developmental Disability* 2008 33(1), 65–75.

Ylikännö, Minna (2009) Pitkään työttömänä olleet eivät yleensä ole työnvieroksujia. *TS* 11.3.2009, 2.

Ylikännö, Minna (2017) Työttömät palvelujärjestelmän heittopusseina. Teoksessa Tuulio-Henriksson, Annamaria & Kalliomaa-Puha, Laura & Rauhala, Pirkko-Liisa (toim.) *Harkittu, tutkittu, avoin. Marketta Rajavaaran Juhlakirja. Kelan tutkimus*. Helsinki: Kela. Kirjapaino: Erweko, 111 – 130.

Young, Jock (1999) *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage.

