

## Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä

Eija Hynninen-Joensivu

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Sosiaalityön erikoistumiskoulutukseen

kuuluva lisensiaatintutkimus

Hyvinvointipalvelujen erikoisala

Elokuu 2016



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty

Valtiotieteellinen tiedekunta

Laitos – Institution – Department

Sosiaalitieteiden laitos

Tekijä □ – Författare – Author

Hynninen-Joensivu, Eija

Työn nimi – Arbetets titel – Title

Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta eri viranomaisten tehtävänä

Oppiaine – Läroämne – Subject

Sosiaalityö

Työn laji – Arbetets art – Level

Ammatillinen lisensiaatintutkimus

Aika – Datum – Month and year

Elokuu 2016

Sivumäärä – Sidoantal –

Number of pages 101 + 2

Tiivistelmä – Referat – Abstract

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan järjestämisessä on kyse valtion roolista kuntien ohjaajana, mutta viime kädessä kyse on tavoista, joilla turvataan kansalaisten ja palvelujen käyttäjien oikeuksien toteutuminen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjataan ja valvotaan usean eri viraston ja hallinnon tason kautta. Tässä tutkimuksessa kuvataan ohjaus- ja valvontaviranomaisten työtä, työnjakoa, työmenetelmiä, työn kohdetta sekä yhteistyötä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta. Tarkastelun kohteina olivat aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tutkimusaineisto koostui viranomaisten internetsivuista sekä lainsäädännöstä ja sen tausta-aineistosta. Kirjallinen aineisto käsitti 27 asiakirjaa ja se analysoitiin sisällönanalyysyä käyttäen.

Tutkimustulosten perusteella viranomaisten ohjaus- ja valvontatyöstä erottui kahdeksan tehtäväaluetta, jotka olivat ohjaus, suunnittelu, arviointi, valtionosuusasiat, valitusasiat, lupahallinto, tarkastustoiminta ja valvonta. Samanlaisella tehtävänimikkeellä viranomaiset saattavat hoitaa erilaisia tehtäviä. Viranomaisesta riippuen tehtävien määrä on laajempi tai kapealaisempi. Monipuolisin työalue on aluehallintovirastoilla. Poikkeavin työtehtävä on tarkastusvirastolla, jonka pääasiallinen tehtävä on valvoa taloudenhoitoa. Talouden tarkastusta tehdään myös toiminnan tarkastuksena, mikä työnä muistuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon sektoriviranomaisten omaa selvitys- ja tutkimustyötä. Valvonta on kaikille yhteinen työalue ja muodostaa tutkimuksen perusteella viranomaisten ydintehtävän. Organisatorinen asema vaikuttaa työtehtävien luonteeseen, ja aluehallintovirastoilla ja Valviralla on asemansa perusteella eniten hallinnon toimeenpanotehtäviä.

Osalla viranomaisista on päällekkäisiä tehtäviä sen lisäksi, että jokaisella on omia erityistehtäviä. Päällekkäisiä tehtäviä ovat aluehallintovirastojen, oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja Valviran hallintokanteluiden käsittely sekä aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävä valvoa lastensuojelu- ja toimeentulotukilain palvelujen saatavuutta koskevia määräaikoja. Näiden viranomaisten lupahallinnon tehtävissä on niin ikään päällekkäisyyttä. Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjaosta säädetään lainsäädännöllä, mutta osa työnjaosta on vaikeasti hahmotettavissa.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

sosiaalihuollon asiakas, ohjaus, valvonta, ohjaus- ja valvontaviranomainen



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Faculty of Social Sciences		Laitos – Institution – Department Department of Social Research	
Tekijä – Författare – Author Hynninen-Joensivu, Eija			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Steering and supervision of social welfare as a duty of authorities			
Oppiaine – Läroämne – Subject Social Work			
Työn laji – Arbetets art – Level Professional licentiate thesis		Aika – Datum – Month and year August 2016	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 101 + 2
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>The Finnish system for steering and supervising social welfare and health care services builds around the role of the state as a supervisor of the municipalities. The ultimate goal of this system is to ensure the rights of the citizens and the clients are always respected. Social welfare and health care services are steered and supervised through several agencies and on various levels of government. The aim of this paper is to describe the work, the division, and nature of the duties, the methods and the co-operation undertaken by the authorities involved, from the perspective of the position and the rights of a client of the social welfare services.</p> <p>The authorities examined were the Regional State Administrative Agencies (AVI), the Parliamentary Ombudsman, National Supervisory Authority for Welfare and Health Valvira (Valvira), Chancellor of Justice of the Government and the National Audit Office of Finland. The research material of this study consisted of the official websites of the authorities and relevant legislation with its background papers. In total 27 documents were reviewed with the method of content analysis.</p> <p>As a result of this study it was found that steering and supervision duties of the authorities include eight different domains: steering, planning, evaluations, central government transfers, processing of complaints, licence services, audits and supervision. The actual tasks conducted under a specific title can vary depending on the agency and/or authorities involved. Also, the scope of the actual tasks depends on the authority. In this regard, AVIs have the most multifaceted set of duties. Of the authorities studied within this paper, National Audit Office of Finland has the most distinct set of duties. Its main duty is to audit state's finances. In addition, this agency performs financial supervision through audits on activities and performance. This is done with methods that resemble the internal investigation and reporting activities of the social welfare and health care authorities. Supervisory duties are common to all authorities. In fact, according to the findings of this study, supervision is the core activity of all the above-mentioned authorities. Moreover, it was noted that the organizational status affects the nature of the actual tasks. Due to their positions within the governmental organization of Finland, AVIs and Valvira have most duties related to executive administration.</p> <p>In addition to the duties specific to the particular authority, it was noticed that all the authorities have overlapping duties. It was found that AVIs, Ombudsman, Chancellor of Justice and Valvira work with handing of appeals. An overlap also occurred within supervision of the accessibility and deadlines of the services related to the Child Welfare Act and the Act on Social Assistance. These duties were managed by AVIs and Valvira. In addition, there was also overlaps recognized in the licence service duties of AVIs and Valvira. The division of duties between AVIs and Valvira are determined through legislation. However, in certain cases the division of duties of these agencies is still difficult to determine.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords client of social welfare service, steering, supervision, authority for steering and supervision			

## SISÄLLYS

Tiivistelmä

Summary

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>6</b>
<b>2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....</b>	<b>11</b>
2.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus.....	11
2.2 Ohjaus ja valvonta tutkimuksen kohteena .....	13
2.3 Taustatietoja ohjaus- ja valvontaviranomaisista .....	15
<b>3. ASIAKKAAN ASEMA, OHJAUS JA VALVONTA – TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA.....</b>	<b>19</b>
3.1 Ohjauksen ja valvonnan käsitteet .....	19
3.2 Asiakkaan asema palveluprosessissa .....	24
3.2.1 Toimintaperiaatteet ohjaavat asiakkaan oikeuksien toteutumista .....	24
3.2.2 Uudistuva asiakkuus.....	27
3.2.3 Asiakkaan asemaa vahvistettu 1990-luvulta lähtien .....	31
3.3 Ohjaus ja valvonta muotoutuvat osana julkisen hallinnon muutosta .....	37
3.3.1 Normisidonnaisuudesta ohjaaviin mekanismeihin .....	37
3.3.2 Uudet haasteet 2000-luvulla.....	42
<b>4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....</b>	<b>46</b>
4.1 Aineisto ja menetelmät .....	46
4.2 Luotettavuus ja eettiset kysymykset.....	52
<b>5. TUTKIMUSTULOKSET.....</b>	<b>54</b>
5.1 Aluehallintovirastoilla eniten tehtäväkokonaisuuksia .....	54
5.2 Julkishallinto ja yksityiset sosiaalipalvelut kaikkien työn kohteena .....	56
5.3 Laillisuusvalvonta yhteisenä työn sisältöalueena .....	58
5.4 Työmenetelmät vaihtelevat viranomaisen mukaan .....	65
5.5 Viranomaisten välinen yhteistyö .....	75
<b>6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>76</b>
<b>7. POHDINTA .....</b>	<b>82</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>90</b>
<b>Liite 1. Tutkimusaineisto .....</b>	<b>102</b>

## **Kuviot**

**Kuvio 1.** Tutkimuksen kohteena olevat ohjaus- ja valvontaviranomaiset hallinnollisen aseman mukaan

**Kuvio 2.** Ohjauksen osatekijät

**Kuvio 3.** Ohjauksen kolme ulottuvuutta

**Kuvio 4.** Hallinnon ohjausmuodot

**Kuvio 5.** Asiakkuuden roolit

**Kuvio 6.** Tutkimuksen kohteena oleva viranomaiset

**Kuvio 7.** Tutkimusaineisto

## **Taulukot**

**Taulukko 1.** Asiakkuus kansalaisen ja viranomaisen välisenä suhteena

**Taulukko 2.** Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvakeinot

**Taulukko 3.** Esimerkki aineiston pelkistämisestä

**Taulukko 4.** Viranomaisorganisaatioiden tehtäväalueet

**Taulukko 5.** Viranomaisten työn kohteet

**Taulukko 6.** Valvontaviranomaisten työn sisältö

**Taulukko 7.** Työmenetelmät tehtäväalueittain

## 1. JOHDANTO

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ja turvaaminen on osoitettu julkishallinnon tehtäväksi. Työnjaon mukaisesti valtio johtaa kansallista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Valtio vastaa alan lainsäädännön valmistelusta, laatii toimintaa ohjaavat säännökset ja suositukset, vastaa lainsäädännön soveltamista tukevasta ohjauksesta, valvonnasta, kehittämistoiminnasta sekä joiltakin osin koulutuksen järjestämisestä. Vastuu kansalaisten hyvinvoinnin edistämisestä sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä on kunnalla, ja kunta päättää, miten palvelut järjestetään. Julkisen vallan edustajina sekä valtiolle että kunnalle kuuluu perustuslain mukainen velvollisuus turvata kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaalihuollon alkujuurien, 1860-luvun köyhäinhoidon jälkeen, sosiaalihuolto on laajentunut merkittävästi. Tehtäviä on tullut lisää, niitä tukevat hallinnolliset järjestelmät ovat laajentuneet ja palveluiden luonne on muuttunut universaaliksi kaikille niitä tarvitseville kuuluviksi palveluiksi. (Haveri 1997, 9; Sipilä 1996, 15.) Sosiaalihuollon palvelutoiminnan laajeneminen on ollut niin mittavaa, että 1990-luvun laman vaikutuksesta ja toimintaympäristön muututtua, hyvinvointikritiikki alettiin julkisessa keskustelussa kohdistaa sosiaalipalveluihin ja niiden katsottiin aiheuttaneen kuntien rahoituskriisin (Sipilä 1996, 10; Muuri 2008, 16).

Sosiaalihuollon kehityksen kulku on vaikuttanut myönteisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Asiakasta kuunnellaan ja hänen asemansa on muuttunut hallintoalamaisesta itsemäärääväksi asiakkaaksi, jolla on mahdollisuuksia vaikuttaa saamansa palvelun sisältöön. (STM 2007a, 18; Kalliomaa-Puha 2014, 275.) Asiakkaan asemaa ja oikeuksia on vahvistettu lainsäädäntöteitse erityisesti kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Lainsäädäntö turvaa tasa-arvoa ja ohjaa julkista sektoria toimimaan niin, että yhdenvertaisuutta ei vaaranneta. (THL 2011, 3).

Koko väestön hyvinvointi on kasvanut 2000-luvulle tultaessa, mutta kahden edellisen vuosikymmenen lamavuodet seurauksineen ovat vaikuttaneet hyvinvointierojen kas-

vamiseen hyvinvoinnin kasvusta huolimatta. Palveluiden saatavuudessa on eroja palveluittain ja maan eri osien välillä. (STM 2007a, 11-12, 23.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ei ole katsottu onnistuneen tehtävässään kovin hyvin (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2012, 41). Taloudellinen taantuma on muodostanut uhan sosiaalipalveluiden universaalille luonteelle palveluihin kohdistuneiden säästöpainneiden vuoksi. Kunnallisten palvelujen erilainen saatavuus maan eri osissa ja palveluiden kattavuuden erot kuntien kesken ovat osoittaneet kansalaisten jäämistä palveluiden ulkopuolelle ja julkisen sektorin luopumista palveluiden järjestämistä vastuustaan (Julkunen 2006, 162). Hiilamon (2015, 16) näkemyksen mukaan alueelliset erot palveluiden saatavuudessa ja tasossa ovat aiheutuneet 1990-luvun valtionosuusuudistuksesta. Hän pitää valtionosuusuudistusta virheellisenä ratkaisuna.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestelmään, rakenteisiin ja palveluihin kohdistetaan monenlaista ohjausta ja valvontaa. Kunta-valtio -suhteessa käytetty ohjaus on jaoteltu vaikutuksiltaan erilaisiin metodeihin. Näitä ovat sääntelymuotoinen ohjaus, negatiivisia tai positiivisia vaikutuksia sisältävä resurssiohjaus sekä tiedollinen informaatio-ohjaus. (Niiranen 2013a, 35.) Lisäksi voidaan erottaa laajempia kansallisia ja kansainvälisiä ohjausmekanismeja (Niiranen 2013b, 208).

Valtion ohjauksen oikeutuksen on katsottu syntyvän perustuslain yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta koskevista säädöksistä sekä sosiaali- ja terveystalouden toiminnan luonteesta. Osa sosiaali- ja terveystaloudesta ovat sellaisia, ettei niiden tuottaminen ole kunnalle taloudellisesti kannattavaa eikä välttämättä eduksi kunnan julkisuuskuvulle. Tästä huolimatta vähimmäispalvelut on järjestettävä kaikille. Ohjauksella voidaan turvata johonkin rajaan asti yhtäläisten palveluiden toteutuminen henkilön asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta. (Heikkilä 2005, 206-207.)

Minkään ohjausmuodon vaikuttavuuden ei ole katsottu olevan niin suuren, että se varmistaisi toimintaa koskevien poliittisten päätösten tai niitä koskevien oikeusnormien noudattamisen. Näiden lisäksi tarvitaan arviointia, seuranta ja valvontaa varmistamaan ohjausprosessin toimeenpanon. (Sinkkonen & Nikkilä 1988, 198.) Uotin (2003, 23) näkemyksen mukaan valvonnan oikeutus lähtee kansalaisten yhdenvertaisesta

kohtelusta ja kunnan toiminnan uskottavuudesta. Koska alueellisia eroja ei yhdenvertaisuuden toteutumiseksi voida sallia, perus- ja ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen samalla tavoin koko maassa edellyttää hänen mukaansa kunnan ulkopuolista arvioitsijaa. Se, millä tavoin asioiden hoitoa valvotaan, muodostaa tietynlaisen oikeussuojan kunnan asukkaan kannalta (Heuru 2000a, 286).

Ryynänen pitää valtionvalvontaa jäänteinä 1800-luvun keisarin vallan ajalta ja juontaa juurensa ylivalvan valvontaoikeus -ajattelusta (*ius supreme inspectionis*). Ajattelun mukaan keisarilla on ylivalta, jonka alueruhtinaiden oli hyväksyttävä. Valvonnan piiriin kuuluivat kaikki luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Valtiojärjestys on olennaisesti muuttunut, mutta valvonta muodostuu Ryynäsen katsomuksen mukaan edelleen vanhalle ajattelutavalle. (Ryynänen 2004, 25.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan sisältö ja menetelmät eivät ole itsestään selviä. Ohjauksen ja valvonnan paikka valtion hallintojärjestelmässä ei sekään ole lainkaan selkeä (Heinämäki 2012, 83). Valtion ohjaus ja valvonta ovat kontrolli- ja ohjausvaltaa ja ne kytkeytyvät poliittisiin päätöksiin. Poliittikan sisällöstä päätettäessä otetaan samalla kantaa menetelmiin, politiikkainstrumentteihin, joilla asetetut tavoitteet toimeenpannaan. Poliittisesti toteutuskeinoista ei aina päästä yksimielisyyteen keinojen vaikuttaessa politiikan teon sisältöön ja prosessiin. (Nyholm 2011, 129; VTV 2013, 22.)

Ohjauksen ja valvonnan sisältö, sitovuuden taso, metodit sekä asema ovat muotoutuneet useaan kertaan viimeisten vuosikymmenien aikana. Muutokset ovat heijastelleet yhteiskunnan muutoksia, poliittisia valintoja ja keskustelun keskiössä on usein käsitys kunnan ja valtion suhteesta sekä niiden tehtävistä (Heinämäki 2012, 18). Ohjauksen ja valvonnan historiallinen tarkastelu osoittaa ristiriitaisen suhtautumisen ohjaukseen ja valvontaan ja vastaava suhtautumista on nähtävissä tälläkin hetkellä. Julkisuudessa uutisoitavien epäkohtien yhteydessä peräänkulutetaan vahvempaa valvontaa, kun toisaalla niiden katsotaan olevan liian yksityiskohtaista.



Kuntiin kohdistuvan sääntelyn perusteet ovat kiinnittyneet vahvasti perustuslain säännöksiin ja periaatteisiin. Keskustelu perustuslain kahlitsevasta vaikutuksesta on lisääntynyt. Vakiintuneen sääntömallin mukaan julkisella vallalla (valtiolla ja kunnilla) on vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta. Kunnalla on tehtävien järjestämisvastuu ja tehtävistä säädetään lailla. Valtion valvonta kohdistuu toiminnan laillisuuteen ja siitä vastaavat laillisuusvalvonnan viranomaiset sekä tuomioistuimet. (Harjula & Prättälä 2012, 6-7.)

Yhteiskuntapoliittisesti ja oikeusvaltion näkökulmasta on tärkeää, että julkiset palvelujärjestelmät toimivat hyvin (Uoti 2003, 19). Kuntien edellytetään kohtelevan asukkaitaan tasapuolisesti ja etuuksia ja palveluja odotetaan jaettavan lainmukaisesti, oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti (Anttonen & Sipilä 1993, 442; Rajavaara 2014, 136). Puitelainsäädäntönä sosiaalialan lainsäädäntö jättää harkintavaltaa lakia soveltavalle viranomaiselle. Tilanne mahdollistaa sen, että samankaltaisessakin tilanteessa saataan päätyä erilaiseen lopputulokseen. Perusoikeuksien, ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen joutuvat tällöin arvioitaviksi. Yksistään hallintopäätösten ei ole katsottu turvaavan palveluiden asianmukaisuutta ja asiakkaiden oikeusturvaa. Hyväksyttävänä ei liioin pidetä, että kansalaisen oikeusturva toteutuu vain turvautumalla lain mahdollistamiin oikeussuojakeinoihin. Palveluiden asianmukaisuuden ja oikeusturvan toteutuminen edellyttävät toisenlaista valvontaa. (Uoti 2003, 1, 254; Rätty 2010 70; Ryyänen 2004; 17; Narikka 2006, 805.)

Sosiaali- ja terveystalvclujärjestelmä on monella tapaa murrosvaiheessa. Yksityisten sosiaali- ja terveystalvclujen määrä kasvaa ja kunnat ulkoistavat palvelutuotantoaan. Valtioneuvoston johdolla on valmistelussa, ehkä yksi historiallisimmista, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevista muutoksista (sote-uudistus), jossa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoite siirrettäneen maakuntatasoisille organisaatioille. Järjestelmätason muutoksen lisäksi murroksessa on käsitys sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuudesta. Yhtenä sote-uudistuksen tavoitteena on lisätä kansalaisten mahdollisuuksia valita sosiaali- ja terveystalvclujen tuottaja. Rakenteellisia muutoksia ulotetaan myös ohjaukseen ja valvontaan ja tavoitteena on vahvistaa valtion

ohjausta. Samassa yhteydessä uudistetaan valtion aluehallintoakin ja työnjakoa tulevien maakuntien, aluehallinnon sekä keskusvirastojen kesken arvioidaan uudelleen.

Valtio ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveysalaa eri virastojen ja hallinnon tasojen kautta. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuvaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa tekevien viranomaisten työtä. Tutkimuksen tehtävänä on tarkastella keskeisten viestintä- ja dokumenttiaineistojen pohjalta viranomaisten työn sisältöä, sen kohdetta, työmenetelmiä sekä keskinäisen yhteistyön kysymyksiä. Ohjaus- ja valvontaviranomaisista tarkastelun kohteina ovat ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, sosiaali- ja terveydenhuollon omat viranomaiset sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastojen sosiaalihuollon viranomaiset sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tutkimusaineisto analysoidaan sisällönanalyysia käyttäen.

Kröger (1996, 289) toteaa sosiaalipalvelujen tutkimuksen edellyttävän näkökulmaa, jossa otetaan huomioon kunnan ja valtion suhteet sekä niiden keskinäinen työn- ja vastuunjako. Tämä pätee erityisen hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan tarkasteluun. Ohjauksen ja valvonnan muotoutumiseen nykyisenlaiseksi on vaikuttanut julkishallinnolle kulloinkin annettu tehtävä sekä sen edustajien kunnan ja valtion keskinäinen tehtävänjako. Vallitsevan työnjaon ymmärtäminen edellyttää tietoa keskinäisen tehtävänjaon aikaisemmista vaiheista ja vaikuttimista.

Tutkimuksen aluksi johdannon jälkeen käyn läpi tutkimuksen tarkoituksen ja tavoitteet, esittelen tutkimuskohteena olevat viranomaisorganisaatiot ja teen katsauksen niiden syntyvaiheisiin. Kolmannessa luvussa määrittelen tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet ja taustoitan tutkimusaihetta kahdesta näkökulmasta. Ensin tarkastelen sosiaalihuollon asiakkuutta, asiakkaan aseman ja oikeuksien määrittelyä sekä niitä ohjaavia toimintaperiaatteita. Toiseksi käyn läpi muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan muotoutumiseen, organisoitumiseen valti-onhallinnossa sekä niiden paikkaan yhteiskunnassa. Historiallisen tarkastelun teen viranomaisorganisaatioiden työn muuttumisen näkökulmasta. Nämä muodostavat tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat.

Neljäs luku sisältää kuvauksen tutkimuksen toteutuksesta. Viides luku sisältää tutkimuksen tulokset. Kuudennessa luvussa kokoaan yhteenvedon ohjaus- ja valvontaviranomaisten tehtävistä, niiden eroista ja yhtäläisyyksistä sekä yhteistyöstä. Seitsemännessä luvussa pohdin sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan muutosta, viranomaisten asemaa ja tehtävien muuttumista tässä kokonaisuudessa sekä teen jatkotutkimusehdotuksia.

## **2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ**

### **2.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus**

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden määrä on lisääntynyt, asiakkaiden asemaa ja oikeuksia palveluihin on täsmennetty, palveluiden tuottamisen tapa on monipuolistunut ja yksityisiä toimijoita on tullut lisää. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa tekevien valtion viranomaisten työtä erityisesti asiakkaan aseman ja oikeuksien kannalta. Suomessa on useampia valtiollisia sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavia ja valvovia viranomaisia ja tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa heidän työstään muuttuneessa toimintaympäristössä.

Tarkastelun kohteena on ensisijaisesti sosiaalihuoltoon kohdistettava ohjaus- ja valvontatyö. Osa valtionhallinnon rakenteellisista muutoksista on kohdistettu sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan ohjaukseen ja valvontaan muuttaen ohjauksen ja valvonnan sisältöä, ohjaavaa lainsäädäntöä ja organisointia. Kunnissa sosiaalipalvelut tuotetaan yhä enemmän osin terveystalouden kanssa ja osana yhteistä hallintorakennetta eikä sosiaalihuoltoa vastaavaa palvelurakennetta ole juurikaan enää nähtävissä (Toikko 2012, 9-10). Hallinnollisista ratkaisuista huolimatta sosiaalihuollon toteuttaminen on vahvasti lainsäädännöllä säädeltyä ja työlle on ominaista hallinnollinen päätöksenteko, mitkä tekijät määrittävät sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä alaan kohdistettavia hallinnollisia ohjaus- ja valvontatoimia.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mistä tehtäväkokonaisuuksista viranomaisten ohjaus ja valvonta muodostuvat?
2. Mikä tai ketkä ovat viranomaisten ohjauksen ja valvonnan kohteina?
3. Millaisia menetelmiä viranomaiset työssään käyttävät?
4. Mitä on ohjaus- ja valvontaviranomaisten keskinäinen yhteistyö?

Viranomaisten tehtävien tarkastelulla haluan saada selville ohjaus- ja valvontatehtävien sisällön sekä käytettävät työmenetelmät kuvatakseni millä tavoin viranomaiset varmistavat kansalaisten ja sosiaalihuollon asiakkaiden aseman ja oikeuksien toteutumisen. Valvontaviranomaisia on useampia ja silloin tällöin herää kysymys viranomaisten työnjaon päällekkäisyyksistä ja eri viranomaisten asemasta. Tällä tutkimuksella haluan hakea vastauksia näihin kysymyksiin. Tehtävien tarkastelun avulla on niin ikään mahdollista saada käsitys viranomaisten keskinäisistä yhteistyösuhteista. Monen eri ohjaus- ja valvontaviranomaisen tarpeellisuus asetetaan aika ajoin myös kyseenalaiseksi. Tämä kysymys ei ole tutkimuksen kohteena, mutta tutkimuksen avulla on mahdollista muodostaa käsitys sosiaalihuollon valtiotasoisesta ohjaus- ja valvontajärjestelmän kokonaisuudesta ja eri viranomaisten asemasta tässä kokonaisuudessa.

Tutkimus perustuu viestintä- ja asiakirja-aineiston sisällönanalyysiin. Tutkimusaineiston muodostavat viranomaisten internetsivut sekä viranomaisten työtä ja tehtäviä määrittävä lainsäädäntö ja hallituksen esitykset lainsäädännön tausta-aineistona. Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja sitä määrittävää lainsäädäntöä on muutettu merkittävästi. Tutkimus ajoittuu ajankohtaan, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöön, asiakkaan asemaan sekä palveluiden järjestämiseen kohdistuu voimakkaitakin muutossuunnitelmia. Ohjaus ja valvonta ovat niin ikään valtakunnallisesti tarkastelun kohteina. Tämä tutkimus kuvaa sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan sisältöä vuodenvaihteessa 2016 voimassa olleen lainsäädännön ja viranomaisille kuuluneiden tehtävien perusteella.

Tutkimuksen viitekehyksen muodostavat sosiaalihuollon asiakkaan aseman, asiakkuuden sekä ohjauksen ja valvonnan tarkastelu. Asiakkaan aseman tarkastelussa on kes-

keistä asiakkaan oikeuksien määrittely. Asiakkaan oikeuksia on viime vuosikymmeninä vahvistettu eikä ole yhdentekevää miten asiakas kohdataan, miten sosiaalipalvelut järjestetään ja minkälainen asema asiakkaalla on palvelukokonaisuudessa. Oikeuksien toteutumisen valvonta on palvelujen tuottajien itsensä ja valvontaviranomaisten tehtävä. Sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa kuvataan tutkimuksessa historiallisen katsauksen kautta sekä niitä määrittäviä tekijöitä analysoimalla. Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta muuttuvat ajan myötä. Ohjausta ja valvontaa sekä niistä vastaavien viranomaisten tehtäviä muuttamalla vaikutetaan välittömästi ja välillisesti sosiaalihuollon asiakkaan aseman varmistamisen muotoihin sekä ohjaus- ja valvontatyön tekemisen edellytyksiin ja mahdollisuuksiin.

## 2.2 Ohjaus ja valvonta tutkimuksen kohteena

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa on tutkittu eri näkökulmista jonkin verran. Tarkastelun näkökulmina ovat olleet ensisijaisesti ohjausmuoto ja sen arviointi. Laaja-alaisemmin ohjaus- ja valvontatyöhön ja työtä tekeviin viranomaisiin keskittyvää tutkimusta on vähän. 2000-luvulle ajoittuu kaksi tutkimusta ministeriötason informaatio-ohjauksesta. Tutkimukset sijoittuvat ajankohtaan, jolloin ohjauksen painopiste oli edellisellä vuosikymmenellä siirretty normisidonnaisuudesta pehmeämpään informaatio-ohjaukseen ja ohjauksen keinojen riittävyys oli saanut osakseen kritiikkiä. Lasse Oulasvirran, Jukka Ohtosen ja Jari Stenvallin (2002) tutkimus kohdistui sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjaukseen ja Jari Stenvallin ja Antti Syväjärven (2006) tutkimus käsitti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lisäksi silloisen opetusministeriön toimialan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa käsittelevät raportit ajoittuvat niin ikään 2000-luvulle. Osa niistä liittyi valtakunnalliseen tavoitteeseen organisoida sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan ohjaus ja valvonta uudelleen. (Hansson 2002; STM työryhmämuistioita 2004:4; STM selvityksiä 2006:84; Huttunen & Mäki-Lohiluoma 2007). Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti lääninhallitusten ja kuntien valvontatyön onnistumista vuonna 2005 ja huomion kohteena oli yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta. (VTV:n tarkastuskertomus 101/2005) Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus-

järjestelmä ja sen riittävyys olivat Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kohteena vuonna 2009. (VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009)

Liisa Heinämäki (2012) tutki väitöskirjassaan 2000-luvun vaihteessa uudeksi valtionhallinnon ohjausmuodoksi muodostunutta ohjelmaohjausta ja sen vaikutuksia sosiaalihuollon kuntaohjauksessa. Tutkimus perustui kuntien sosiaali- ja terveysjohtajien, Kuntaliiton sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmajohtamisen kannalta keskeisten valtionhallinnon edustajien vuosina 2008–2009 toteutettuihin haastatteluihin.

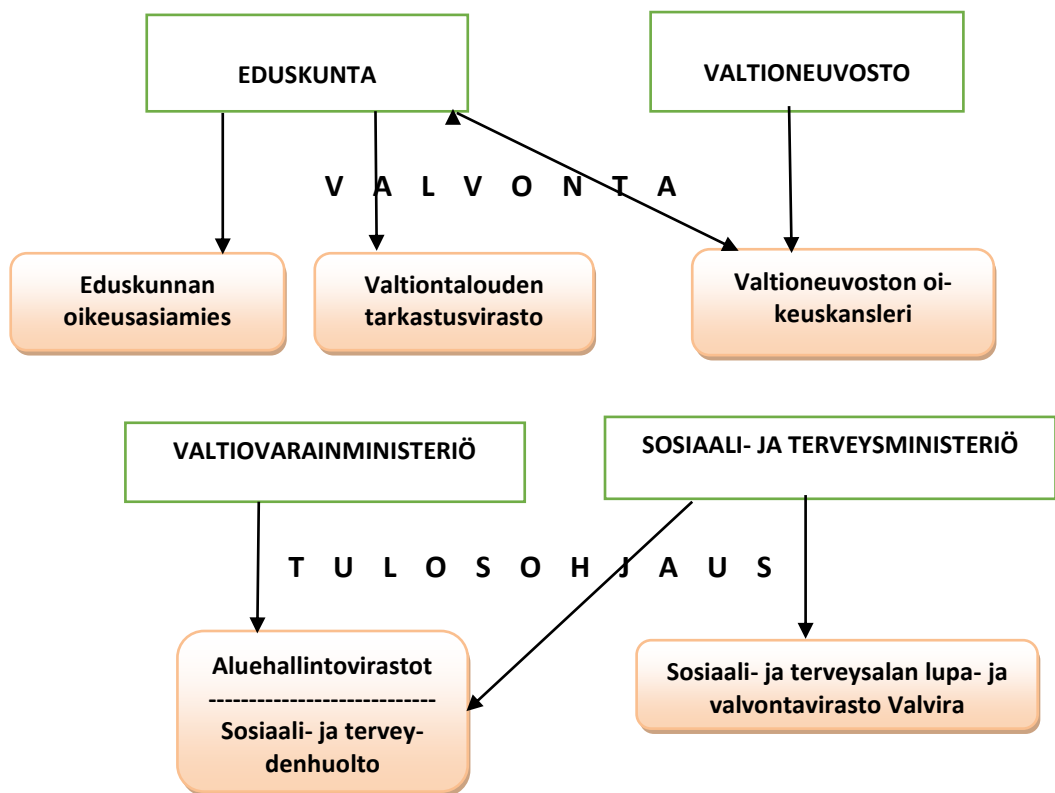
Vanhustenhuollon ohjausta ja valvontaa kolmesta eri näkökulmasta ja kolmen eri aineiston pohjalta on tutkinut lisensiaattityönään Eija Tolonen (2015). Ensimmäinen tarkastelukulma oli historiallinen ja hän analysoi vanhustenhuollon ohjauksen ja valvonnan rakentumista vuosina 1982-2014. Toisena aineistona oli Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen ohjaavan merkityksen tutkiminen kuntien asiakirja-aineistoissa. Tämän kokonaisuuden hän toteutti yhdessä Vuokko Niirasen kanssa. Kolmannessa aineistossa ohjauksen ja valvonnan ilmiöitä nostettiin esiin valvontaan osallistuvien toimijoiden puheilmajujen kautta. Tässä osiossa toisena tutkijana oli Sari Rissanen.

Oikeusasiamiehen työn vaikuttavuutta ovat tutkineet Anssi Keinänen ja Kalle Määttä (2007) analysoimalla oikeusasiamiehen tekemien aloitteiden säännösvaikuttavuutta ja päätösten viranomaisvaikuttavuutta sekä oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto eivät olleet suoraan tutkimuksen kohteena, on tutkimus maininnan arvoinen, koska se on yksi harvoista tutkimuksista, joka kohdistuu suoraan valvontaviranomaisen toiminnan arviointiin. Tutkimuksen vaikuttavuusosio perustui poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisten sekä puolustusvoimien henkilökunnan kyselyyn. Medianäkyvyyden tarkastelussa huomion kohteena olivat kaikki oikeusasiamiestä koskevat kirjoitukset hallinnonalasta riippumatta. Tutkimusaineistona käytettiin valtakunnallisena mediana Helsingin Sanomia ja maakuntalehtenä Karjalaista.

### 2.3 Taustatietoja ohjaus- ja valvontaviranomaisista

Tutkimuksen kohteena olevat viranomaisorganisaatiot eroavat hallinnolliselta ja organisatoriselta asemaltaan toisistaan sen ohella, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat instituution lisäksi yksittäisiä henkilöitä. Organisaatiot ovat toimintavuosiltaankin eri-ikäisiä ja syntyhistoria on erilainen.

**Kuvio 1.** Tutkimuksen kohteena olevat ohjaus- ja valvontaviranomaiset hallinnollisen aseman mukaan.



*Oikeuskanslerin* ja oikeusasiamiehen historia juontuu pitkälle Ruotsin vallan aikaan, vaikka virat on perustettu eri vuosisadalla. Oikeuskanslerin virka perustettiin kuninkaan korkeimmaksi asiamieheksi (Konungens högsta ombudsman) vuonna 1713. Tehtävien sisältö muuttui useampaan kertaan ja nykymuotoisen oikeuskanslerin juuret ajoittuvat ajanjaksolle 1770-1808. Instituutio säilyi yli Venäjän vallan aikakauden prokuraattori-nimisenä. Suomen itsenäistyttyä virkanimike muutettiin oikeuskansleriksi vuonna 1918. (Pajuoja & Pölönen 2011, 14-28, 94; Inha 1997, 34.)

Oikeuskanslerin nimittäminen otettiin vuoden 1919 hallitusmuotoon ja hänen nimitämisenä tuli tasavallan presidentin tehtäväksi. Virkamiesoikeudellisesti oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri olivat niin sanottuja luottamusmiehiä ja nimitys tapahtui avoimella kirjeellä. Vuonna 1922 annetulla oikeuskanslerin ohjesäännöllä oikeuskanslerin tehtäväalueiksi määriteltiin kolme kokonaisuutta, jotka olivat 1) tehtävät, jotka liittyvät tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan, 2) tehtävät, jotka koskivat tuomioistuin- ja syyttäjälaitosta sekä 3) kansalaisten oikeusturvan valvontaan liittyvät tehtävät. Oikeuskansleri oli aikaisemman prokuraattorin tapaan läsnä valtioneuvostossa ja asema vakiintui menettelymuotojen oikeellisuuden tarkastajaksi. Hänen velvollisuudekseen tuli vuosittain antaa presidentille ja eduskunnalle kertomus virkatoimistaan sekä lain noudattamista koskevista havainnoista. Viran ensimmäinen hoitaja oli Axel Charpentier. (Inha 1997, 3-189.)

Tällä hetkellä oikeuskansleri ja Oikeuskanslerinvirasto sijoittuvat organisatorisesti valtioneuvoston yhteyteen, jolle hän laatii vuotuisen kertomuksensa eduskunnan ohella. Oikeuskanslerin nimittäminen kuuluu edelleen tasavallan presidentin tehtäviin ja hänet nimitetään virkaansa toistaiseksi. (HE 175/1999; [www.oikeuskansleri.fi](http://www.oikeuskansleri.fi))

*Oikeusasiamiesinstituutio* perustettiin noin pari sataa vuotta oikeuskanslerin viran jälkeen vuonna 1919. Oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli parantaa yksittäisen kansalaisen asemaa suhteessa julkista valtaa käyttäviin viranomaisiin. Hallinnon katsottiin kasvaneen siinä määrin, että vanhat keinot eivät riittäneet kontrolloimaan sitä. Mallia oikeusasiamiesinstituutioon otettiin oikeuskanslerin tapaan Ruotsista. (Pajuoja & Pölonen 2011, 96; Kuusikko 2011, 19.) Päinvastoin kuin Ruotsissa Suomessa eduskunnan oikeusasiamies sai läsnäolo- ja reagointioikeuden valtioneuvostossa. Hänelle haluttiin antaa oikeuskanslerin tapaan oikeus valtioneuvoston tai sen jäsenten toimenpiteiden laillisuusvalvontaan. (Inha 1997, 216.)

Oikeusasiamiehen toiminta oli sen alkuvuosina vaatimatonta ja tehtäväalue suppea. Ensimmäinen oikeusasiamies M. E. Alopaeus piti itse instituutiota tarpeettomana ja esitti sen lakkauttamista. Vielä 1930-luvulla hallituskin katsoi instituution olevan tarpeeton ja antoi eduskunnalle tästä lakiesityksen. Mielenpiteiden taustalla lienee ollut



näkemyks oikeuskanslerin viran riittävydestä ja alkuvuosien vuoden mittainen toimikausi. (Hidén 1970, 2-3.; OM 1996, 5.)

Eduskunta nimittää oikeusasiamiehen neljäksi vuodeksi kerrallaan ja hän raportoi toiminnastaan eduskunnalle. Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan yhteydessä.

*Valtiontalouden tarkastusvirastonkin* juuret ulottuvat Ruotsin vallan aikaan, jolloin kruunun finanssihallintoa valvomaan perustettiin Kamarirevisio-niminen itsenäinen virasto vuonna 1695. Nykyinen tarkastustoiminnan muoto luotiin itsenäistymisen jälkeen vuonna 1919 ja viraston nimi muutettiin Valtiontalouden tarkastusvirastoksi vuonna 1948. ([www.valtiontaloudentarkastusvirasto.fi](http://www.valtiontaloudentarkastusvirasto.fi).)

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä tehtiin tarkastusviraston riippumattomuutta asema korostavia muutoksia. Kansainvälisen ylimpien tarkastuselinten organisaation (INTOSAI) linjaavan kannanoton mukaisesti puolueettoman työskentelyn turvaamiseksi tarkastusviraston toiminta järjestettiin hallinnollisesti ja toiminnallisesti uudelleen. Tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen toimeenpanovaltaa edustavan valtiovarainministeriön alaisuudesta ja virastosta muodostettiin erillinen hallintoyksikkö ja tilivirasto. Toiminnallisen riippumattomuuden järjestämiseksi virastolle tuli mahdolliseksi itsenäisesti päättää tarkastuksen kohdentamisesta, suorittamisesta ja raportoinnista. Tarkastuksen kohteille kuuluville viranomaisille ja muille tahoille säädettiin tarkastuksessa tarvittavien tietojen anto-oikeus. Virastolle toimeenpanovaltaan kuuluneet tehtävät poistettiin ja uusia tehtäviä voitiin osoittaa vastaisuudessa ainoastaan lailla. (HE 39/2000)

*Sosiaali- ja terveysalan ohjaus- ja valvontavirasto Valvira* on nykymuodossaan nuori virasto. Se perustettiin koordinoimaan hallinnonalan ohjausta ja valvontaa vuonna 2010. Viraston edeltäjä oli vuonna 1991 muodostettu Terveysturvakeskus (TEO), jonka tehtävänä oli terveydenhuollon itsenäisten ammattiharjoittajien valvonta valtakunnan tasolla. Tehtävän hoitamista varten TEO:n tehtäväksi tuli ylläpitää terveydenhuollon ammattihenkilörekisteriä (Terhikki).

TEO:n tehtäviä laajennettiin vuonna 2006 ja toiminnan painopistettä laajennettiin terveydenhuollon toiminnan ohjaukseen ja valvontaan. TEO:n tehtäväksi annettiin tässä yhteydessä huolehtia lääninhallitusten terveydenhuollon toiminnan ohjauksen ja valvonnan toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Tehtäväjaosta lääninhallitusten kesken säädettiin lainsäädäntöteitse. (STM 2006:84, 26.)

Tehtäviä laajennettiin uudelleen vuonna 2009, jolloin lakkautettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ja sille kuuluneet alkoholilain, kemikaalilain ja toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain valvontatehtävät osoitettiin TEO:n tehtäviksi. Samassa yhteydessä viraston nimi muutettiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira). Sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontatehtävät määrättiin viraston työksi seuraavana vuonna. Virasto toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisena keskusvirastona.

Valtion alueviranomaisina toimivat *aluehallintovirastot* perustettiin vuonna 2010 samaan aikaan lakkautettujen lääninhallitusten tilalle. Aikaisemmin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastolle kuuluneet tehtävät siirtyivät pääosin aluehallintovirastoissa Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueelle.

Sosiaalihuollon valtionohjauksella on pitkä historia. Keskushallinnon ohjaus kanavoitui pitkään kirkkohallinnon kautta. Seurakuntien tehtävänä oli pitää huolta köyhistään ja ohjauksen välineinä toimivat piispojen ohjeet ja suositukset. (Kröger 1998, 37.) Läänien perustamisen yhteydessä vuonna 1634 Ruotsin valtakuntaan perustettiin aluehallinto ja maaherrakunnat (Selovuori 2009, 210). Maaherra oli hallitusmuodon mukaan kuninkaan omaisuuden ja edun valvoja läänissään (Haveri 1997, 143).

Maaherrat olivat 1800-luvulla paikallisen vaivaishoidon keskeisimpiä valvoja (Kröger 1998, 37). Ensimmäinen tarkastajan virka perustettiin vuonna 1888 päätehtävänä seurakunnilta kunnille siirtyneen vaivaishoidon tarkastus (Pulma 1995, 101-104). Vaivaishoidontarkastelija ohjasi monin eri tavoin kuntia valtion köyhäinhuoltopolitiikan

linjoille ja seurasi kuntien toimintaa näiden toimittamien tilastotietojen ja tarkastusten keinoin (Kröger 1998, 37).

Aluehallintovirastoja on tällä hetkellä kuusi ja ne ovat Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot. Ahvenanmaalla vastaavia tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto, joka ei ole tämän tutkimuksen kohteena. Aluehallintovirastojen yleisohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ohjaus on sosiaali- ja terveysministeriöllä (toimialaohjaus). Aluehallintovirastojen valvontaa kutsutaan sosiaali- ja terveysalan sektorivalvonnaksi (Husa & Pohjolainen 2014, 124).

### **3. ASIAKKAAN ASEMA, OHJAUS JA VALVONTA – TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA**

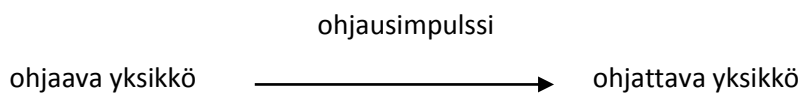
#### **3.1 Ohjauksen ja valvonnan käsitteet**

Ohjaus ja valvonta ovat tässä tutkimuksessa keskeiset tutkimuksen kohteena olevien viranomaisten toimintaa jäsentävät käsitteet. Käsitteenä ohjausta (engl. *control, steering, direction, regulation* ja ruots. *styrning*) pidetään moniulotteisena ja sen lähikäsitteinä mainitaan hallinta (engl. *governance* ja ruots. *kontroll*) ja koordinointi (engl. *coordination* ja ruots. *koorninering, samordning*) (Suhonen 2007, 21). Tarkastus ja tarkistus (engl. *inspektion, checking* ja ruots. *granskning, revision*) kuuluvat myös lähikäsitteisiin.

Ohjausta ja valvontaa määritellään monella tavalla ja niitä voidaan lähestyä monesta näkökulmasta. Ahlstedt (1986, 22-24) tarkoittaa ohjauksella välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista toimintayksikön toimintaan toivotun tuloksen aikaansaamiseksi. Ohjaus on virallista silloin, kun se on voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaista poliittishallinnollisen järjestelmän sisäistä, pääasiassa oikeudellisin normein tai niihin nojautuvin ohjein ja määräyksiin tapahtuvaa ohjausta. Epävirallinen ohjaus on kaikkea sitä ohjausta, jota suoritetaan virallisen ohjauksen lisäksi tai sen ohella. Tosiasiallinen ohjaus käsittää sekä virallisen että epävirallisen ohjauksen.

Kun ohjausta mallinnetaan järjestelmäajattelun mukaisesti, ohjausjärjestelmä koostuu ohjaavasta yksiköstä, ohjattavasta yksiköstä ja näiden välisestä ohjausimpulssista. Ohjaus on toiminnan kohteeseen vaikuttamista välittömästi tai välillisesti halutun tuotoksen aikaansaamiseksi. Ohjausimpulssi on ohjaava yksikön ohjauksen kohteelle lähettämä heräte, informaatio. Ohjauksen osatekijät on kuvattu kuviossa 2. (Ahlstedt ym. 1986, 49-51.)

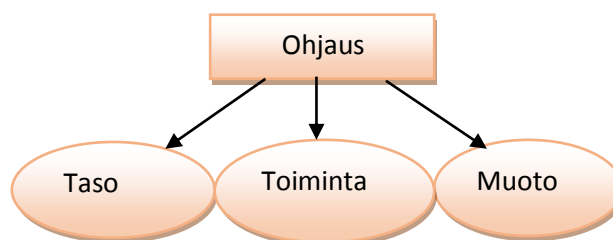
**Kuvio 2.** Ohjauksen osatekijät.



Sinkkosen & Nikkilän määritelmässä ohjaus muodostuu vaikuttamiskeinoista, joilla ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavaan saadakseen tämän toimimaan haluamallaan tavalla. Ohjaavan yksikön käytettävissä olevat ohjauskeinot riippuvat ohjaavan yksikön valta-asemasta ja toimivallasta. (Sinkkonen & Nikkilä 1988, 178.) Ohjauksen oikeudesta tai mahdollisuudesta käyttää valtaa ohjattavaan yksikköön käytetään käsitettä ohjausvoima. Oikeus ja valta vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen ovat usein määritelty lainsäädännössä. (Ahlstedt ym. 1986, 49-50.)

Suhonen (2007, 21) määrittelee ohjauksen tietoisena vaikuttamisena halutun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Hän tarkastelee ohjausta kolmiulotteisena ja erottaa käsitteestä tason, toiminnan ja muodon.

**Kuvio 3.** Ohjauksen kolme ulottuvuutta.



*Taso* jakaantuu maantieteelliseen tasoon, tarkastelun tasoon ja abstraktiotasoon. Maantieteellisessä tasossa ohjaus tapahtuu valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla tai se kohdistuu johonkin näistä tasoista. Tarkastelutaso viittaa siihen minä tasoisena ohjausta tarkastellaan. Sitä voidaan tarkastella yhteiskunnallisena, yhteiskunnan osajärjestelmien, organisaatioiden välisenä tai yhden organisaation sisäisenä ilmiönä. Abstraktiotasolla ymmärretään ohjauksen jaottelua ohjausjärjestelmään, ohjausmenetelmään ja ohjausvälineeseen. (Suhonen 2007, 24.)

*Toiminnan* ulottuvuudessa ohjausta tarkastellaan prosessina. Ohjaus ymmärretään järjestelmänä, jossa erotetaan ohjaava yksikkö, ohjattava yksikkö ja näiden välinen ohjausimpulssi. Ohjaukseen kuuluvat myös valvonta ja seuranta, joita ilman päätöksenteko- ja ohjausprosessi jäisivät puutteellisiksi. (Suhonen, 2007, 24.)

Ohjauksen *muoto* on synonyymi ohjauskeinot -käsitteelle. Suhonen jäsentää ohjausmuodot hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin. Hierarkialla hän tarkoittaa poliittishallinnollista ohjausta. Markkinaohjauksessa ovat etusijalla markkinaperusteiset toimintamuodot, joita julkinen sektori toteuttaa poliittishallinnollisen ohjauksen sijaan. Verkosto-ohjauksessa toiminta on verkostomaista ja siinä ylitetään perinteinen sektoriajattelu. (Suhonen 2007, 25.)

Yhteiskunnan poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ohjaus voidaan nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena ja sen katsotaan jopa kuuluvan olennaisena osana politiikan toteuttamiseen sekä hallinnon ja politiikan keskinäiseen suhteeseen. Demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen hallintoa ja ohjauksen kohteena olevaa ohjataan toteuttamaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisella tavalla. (Oulasvirta ym. 2002, 16; Stenvall & Syväjärvi 2006, 13.)

Vedung (1995, 1-4) on tarkastellut ohjausvälineitä, joita valtio käyttää suhteessa kansalaisiinsa halutun tavoitteen aikaan saamiseksi. Tällaisina välineinä hän erottelee informaation (information), taloudelliset ohjausvälineet (ekonomista styrmedel) sekä sääntelyn (reglering). *Informatiivisilla ja taloudellisilla keinoilla* tavoite yritetään saavuttaa ilman pakkoa eikä kansalaisen tarvitse välttämättä noudattaa ohjausta päinvastoin

kuin *sääntelyssä*, joka on kansalaista velvoittava. Sääntelyssä ohjaussuhde on autori-taarinen ja ohjauksen noudattamatta jättämisestä aiheutuu negatiivisia seuraamuksia. Vedung luonnehtii menetelmiä niiden luonteensa mukaisilla ilmaisuilla saarna (predi-kan), porkkana (moroten) ja keppi (käppen).

Ohjausta ja valvontaa käsittelevissä tutkimuksissa viitataan ja käytetään usein valtiotieteilijä Lennart Lundquistin klassista ohjauksen määritelmää. (vrt. Leskinen 2001, Oulasvirta ym. 2002, Tolonen & Niiranen 2010, Heinämäki 2012 ja Tolonen 2015) Lundquist (1987, 148, 157) lähestyy yhteiskunnan ja hallinnon ohjausta neljän ulottu-vuusparin kautta.

suunnattu – ei-suunnattu	directed – non-directed	riktad – ej riktad
suora – epäsuora	direct – indirect	direkt – indirekt
erityinen – yleinen	specific – general	specifik – generell
tarkka – epätarkka	precise – imprecise	exakt – inexat

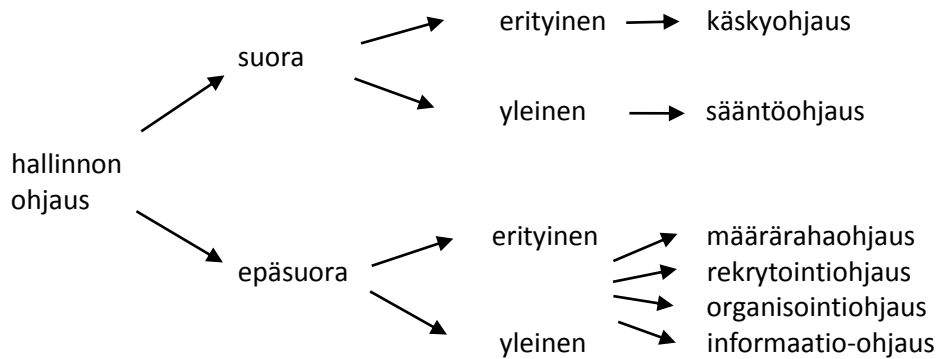
*Suunnattu – ei-suunnattu* -ulottuvuus osoittaa ohjauksen kohdentumisen ohjattavaan. Ohjaaja voi kohdentaa ohjauksen kohteeseensa suoraan tai epäsuorasti ympäristöön, toisiin toimijoihin tai rakenteisiin vaikuttamalla. *Suorassa ohjauksessa* ohjaaja ilmaisee ohjattavalle suoraan, mitä haluaa hänen tekevän ja *epäsuorassa ohjauksessa* ohjaaja haluaa saada vaikutuksia aikaan ohjattavan ymmärrykseen, osaamiseen ja tahtotilaan vaikuttamalla. Nämä ulottuvuudet esiintyvät Lundquistin mukaan aina yhtä aikaa. (Lundquist 1987, 148-149.)

*Eriyinen – yleinen ohjaus* kertovat siitä sovelletaanko ohjausta jossakin tietyssä ta-pauksessa vai onko ohjaus yleistä, jolloin sitä voidaan soveltaa useammassa tilantees-sa. *Tarkka – epätarkka* ohjaus ilmaisee, onko ohjauksen lopputulos muotoiltu tarkasti. Lopputuloksen tarkka tai epätarkka määrittely antaa ohjattavalle eriateisen toiminta-vapauden tavoiteltuun lopputulokseen pääsemiseksi. (Lundquist 1987, 152-153.)

Hallinnon ohjauksessa korostuvat Lundquistin (1992, 79) mukaan ulottuvuusparit suo-ra – epäsuora ohjaus ja erityinen – yleinen ohjaus. Ulottuvuudet yhdistämällä hän

erottaa kuusi erilaista ohjausmuotoa, jotka ovat käskyohjaus, sääntöohjaus, määrärahaohjaus, rekrytointiohjaus, muoto-ohjaus ja informaatio-ohjaus.

**Kuvio 4.** Hallinnon ohjausmuodot.



(Lundquist 1992, 79)

Valvonnasta ei ole yhtenäistä määritelmää ja se poikkeaa eri maiden sekä saman maan eri viranomaisten kesken (Johansson 2006, 13). Valvonnan erottamista ohjausmuodoista pidetään vaikeana ja valvonnan, arvioinnin ja seurannan rajan katsotaan olevan epäselvä. Ohjaus ja valvonta kietoutuvat toisiinsa, mutta muodostavat myös keskinäisen hierarkkisen järjestyksen. (Sinkkonen & Nikkilä 1988, 198.)

Valvonnan ja ohjauksen käsitteiden erottelua on tehty muun muassa aikaulottuvuuden perusteella. Ohjauksen katsotaan suuntautuvan tulevaisuuteen, kun valvonnan painopiste on menneessä jo tapahtuneessa tai ajankohtaisissa tapahtumissa (repressiivistä toimintaa). Perspektiivierosta huolimatta valvonnankin tavoitteena on tulevaan vaikuttaminen ja pyrkimys siihen, että valvonnan tarvetta ei enää tulevaisuudessa aiheudu (preventiivisyys). (Heuru 2000a, 141.)

Valvontaa pidetään yhtenä hallinnon perustehtävänä. Suunnittelun, organisoinnin ja päätöksenteon lisäksi kaikkea toimintaa on kyettävä valvomaan sen varmistamiseksi, että yksikkö toimii tavoitteittensa suuntaisesti. (Ahlstedt ym. 1986, 20.) Hallinnolliseksi prosessiksi määriteltynä sen tehtävänä on tarkkailla sääntöjen, normien noudattamista, mutta myös toiminnan tarkoituksen, asetettujen vaatimusten ja periaatteiden nou-

dattamista. Valvonnan kautta havaittuihin poikkeamiin ja epäkohtiin puututaan ohjaustoimenpiteillä. (Virkkunen & Tuori 1980, 98.)

Valvonnan määritelmä on Ruotsissa kirjattu sosiaalipalvelulakiin. Määritelmän mukaan valvonnalla tarkoitetaan sen tarkastamista, että toiminta täyttää sille laissa, muissa määräyksissä sekä niiden perusteella annetuissa päätöksissä asetetut vaatimukset (Socialtjänstlag 2001:453).

## 3.2 Asiakkaan asema palveluprosessissa

### 3.2.1 Toimintaperiaatteet ohjaavat asiakkaan oikeuksien toteutumista

Sosiaalihuolto on osa kansallista sosiaalipolitiikkaa, se on ohjauksen ja politiikan kohde sekä paikallistasolla palvelujen tuottamisen organisaatio (Niiranen 2013b, 207). Sosiaalihuollon järjestäminen määräytyy yleislakina toimivan sosiaalihuoltolain perusteella. Sosiaalihuoltolaki ja alan erityislainsäädäntö muodostavat sosiaalihuollon palveluiden keskeisimmän juridisen perustan ja kehyksen. Viime kädessä palveluiden järjestäminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pohjautuvat perustuslakiin. Perustuslakiin sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja laki velvoittaa julkista valtaa turvaamaan oikeuksien toteutumisen. Useat kansalaisten perusoikeudet ovat tärkeitä sosiaalihuollon kannalta. Keskeisimpiä perusoikeuksia sosiaalihuollon näkökulmasta ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapautteen ja koskemattomuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §), oikeusturva (21 §) sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva velvoite (22 §) (Kempainen 2001, 59).

Vuonna 2015 uusitussa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sosiaalihuollon katsotaan olevan yhä enemmän kokonaisvaltaista hyvinvointipolitiikkaa, johon kuuluu palveluiden lisäksi hyvinvoinnin ja perusoikeuksien toteuttamista. Tavoitteena on taata eri väestö- ja ikäryhmille yhdenvertainen oikeus riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin sekä edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja yhteiskunnassa vaikuttamista. Sosiaalihuollon



tehtävänä on vahvistaa ihmisten mahdollisuuksia toimia täysivaltaisina yhteiskunnan ja yhteisön jäseninä sekä aktiivisina kansalaisina. (HE 164/2014)

Sosiaalihuollon toimintaperiaatteet on ensimmäistä kertaa kirjattu uuteen sosiaalihuoltolakiin. Ne vastaavat varsin pitkälle 45 vuotta sitten Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön kirjattuja periaatteita. Komitea katsoi tuolloin, että oli ”välttämätöntä määrittellä ne yleiset periaatteet, joiden mukaisesti tuen muotoa koskevat ryhmäkohtaiset ja yksilölliset ratkaisut on pyrittävä tekemään”. Komitea määritteli tällaisiksi periaatteiksi palveluhenkisyden, pyrkimyksen normaalisuuteen, valinnanvapauden, luottamuksellisuuden, ennaltaehkäisyn ja omatoimisuuden tukemisen. Palveluhenkisyydellä tarkoitettiin, että toiminnan tavoitteena on asiakkaiden palveleminen. Tämä periaatteen katsottiin ilmaisevan toiminnan yleisen perusasenteen. Normaalisuuteen pyrkiminen merkitsi, etteivät toimenpiteet saa olla henkilöä leimaavia eikä yksilö saa kokea tulevansa leimatuksi. Luottamuksellisuus merkitsee, että asiakas saa tietää mihin antamia tietojan käytetään. Häneltä pyydetään lupa tietojen antoon. Valinnanvapaudella tarkoitetaan oikeutta päättää sosiaalipalveluista, joita hän käyttää hyväkseen. Ennaltaehkäisy käsitti palvelut, joilla tuetaan yksilön kykyä itsenäiseen toimeentuloon ja muun hyvinvoinnin säilyttämiseen. Omatoimisuuden edistämisen periaate merkitsi, että vaikeuksiin joutuneille annettavan tuen ja palvelujen tavoitteena on itsenäisen toimintakyvyn ja toimeentulon kehittäminen, säilyttäminen tai palauttaminen. (KM 1971, 33-39.)

Sosiaalihuollon palveluja ja etuuksia ei ole säännelty lainsäädännössä täsmällisesti ja sen vuoksi toimintaperiaatteilla on tärkeä asema palveluprosessissa. Sosiaalihuoltolakiin kirjatuissa toimintaperiaateissa on sisällöllisesti kyse asiakkaan kohteluun ja sosiaalihuollon toteuttajan menettelyyn liittyvistä periaatteista. Toimintaperiaatteilla on asiakkaan asemaa ohjaava vaikutus. Toimintaperiaatteiden mukaan sosiaalihuollon on oltava laadultaan hyvää ja asiakkaan vakaumusta ja yksityisyyttä kunnioittavaa eikä hänen ihmisarvoaan saa loukata. Asiakkaan etu on otettava huomioon häntä koskevassa päätöksenteossa eikä sosiaalihuolto saa lähtökohtaisesti vaarantaa avio- ja avopuolisoiden sekä muiden perheenjäsenten mahdollisuutta asua yhdessä. Asiakkaan käytössä olevien toimitilojen on tuettava sosiaalista vuorovaikutusta ja niiden suunnittelussa

ja käytössä on otettava huomioon asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset. Tilojen on oltava esteettömiä ja taattava yksityisyyden suoja.

Asiakkaan hyvinvoinnin toteutuminen edellyttää julkisen vallan käyttöä ja työntekijän harkintaa. Etuus- ja palvelujärjestelmiltä odotetaan joustavuutta, asiantuntevaa ja erikoistunutta apua, yksilöllistä kohtelua sekä omia tarpeita vastaavia palveluja. (Rajavaara 2014, 136). Sosiaalialan toimintaperiaatteet ja laillisuus ovat tärkeitä toiminnan määrittäjiä ja ne ohjaavat oikeudenmukaiseen toimintatapaan. Laillisuus ei kuitenkaan tarkoita, että toiminta on eettistä eikä lainmukaisuus takaa oikeudenmukaisuutta. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry on määritellyt alan ammattilaisen eettiset ohjeet ohjaamaan valintoja kaikessa sosiaalialan työssä ja tilanteissa, joihin lainsäädäntö ei anna suoraa vastausta. Sosiaalialan työ perustuu eettisten ohjeiden mukaan ihmis- ja perusoikeuksien noudattamiseen. Viranomaisten on aktiivisesti huolehdittava asiakkaan oikeuksista kaikissa häntä koskevissa ratkaisuisa. Itsemääräämisoikeus, osallistumisoikeus, kokonaisvaltainen kohtelu sekä oikeus yksityisyyteen ovat sosiaalialan ammattilaisen työtä ohjaavia periaatteita. (Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry 2013, 5-8.)

Sosiaali- ja terveysalaan sekä asiakkaan ja potilaan asemaan liittyviä periaatteellisia eettisiä kysymyksiä käsittelee valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE. Neuvottelukunta antaa lausuntoja ja suosituksia, tekee kannanottoja ja herättää eettisiä kysymyksiä koskevaa yhteiskunnallista keskustelua. Neuvottelukunta on antanut eettiset suositukset sosiaali- ja terveysalalle ja on kiteyttänyt ne viideksi pääkohdaksi. Suositusten mukaan 1) Sosiaali- ja terveysalan toimijat kunnioittavat asiakkaidensa ja potilaidensa ihmisarvoa ja perusoikeuksia, 2) Sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on asiakkaan ja potilaan etu, 3) Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kysymys vuorovaikutuksesta, 4) Ammattihenkilöstö vastaa työnsä laadusta sekä 5) Hyvä hoito ja palvelu edellyttävät vastuullisia päätöksiä ja toimintakulttuuria. (www.etene.fi; ETENE 2011, 5-7.)

### 3.2.2 Uudistuva asiakkuus

Julkisen sektorin reformin käynnistämiseen 1980-luvulla vaikuttanut uuden julkisjohtamisen johtamisdoktriini (NPM) nosti esiin kansalaisen aseman julkishallinnon asiakkaana. Kansalaisella katsottiin olevan monenlaisia rooleja. Hän on veroja maksava toiminnan rahoittaja, jonka on saatava vastiketta rahoilleen. Palveluiden käyttäjänä hän on asiakas, jopa kuluttaja, joka voi valita hänen tarpeitaan vastaavan palvelun. Hän tietää oikeuksistaan ja osaa vaatia korvausta, mikäli palvelu ei vastaa odotuksia. Hänen tulee olla valmis maksamaan palvelusta, koska julkisen sektorin on ansaittava kuluttamisen sijaan. (Lähdesmäki 2003, 62.)

Yhteiskunnan murros 1990-luvulla muutti sosiaalipolitiikan ihmiskuvaa passiivisesta aktiiviseksi kansalaiseksi, ja aktiivisuus on ollut kansalaiskäsitystä muokkaava perusideologia myös Suomessa (Saari 2001, 34; Julkunen 2006, 206). Aktiivisesta kansalaisuudesta on tullut tärkeä käsite politiikassa, hallinnossa ja tutkimuksessa (Rajavaara 2011, 210). Ihmiskuvan muutos kytkeytyy Saaren tulkinnan mukaan sosiaalipoliittisen järjestelmän kehitykseen ja sen laajentumiseen työkäisiin ja -kykyiseen väestöön sekä valintojen merkitystä painottavan taloustieteellisen ajattelun yleistymiseen sosiaalipolitiikassa. Taloustieteilijöiden asema sosiaalipoliittisessa keskustelussa on Saaren havaintojen mukaan vahvistunut. Ihmiskuvaa ja sosiaalipolitiikan suuntaa määrittää *homo economicus*, ajatus ihmisestä rationaalisesti valitsevana ja laskevana olentona, joka reagoi taloudellisiin kannustimiin. (Saari 2001, 33-34; Julkunen 2006, 200.)

Toikon näkemyksen mukaan sosiaalipalveluiden uutena asiakaskäsityksenä on korostunut universaalin asiakkuuden käsityksestä poikkeava käsitys vastuullisesta asiakkuudesta. Tämä käsitys sisältää erilaisia väittämiä asiakkaan ominaispiirteistä. Asiakas nähdään aktiivisena kansalaisena, joka määrittelee omat palvelutarpeensa ja tekee valintoja niiden mukaan. Asiakas on palvelunkäyttäjä ja osallistuu aktiivisesti palvelun kehittämiseen. Viimeisen väittämän mukaan asiakas tarvitsee ulkopäin tulevia velvoitteita aktivoitakseen omaa toimintaansa. (Toikko 2014, 161-162.)

Muuttuneeseen käsitykseen sosiaalihuollon asiakkaasta on Toikon tulkinnan mukaan vaikuttanut kolme alan lainsäädännön kehitysjaksoa. Ensimmäisen hyvinvointivaltion voimakkaimman kehitysvaiheen aikana sosiaalipalveluiden universaalisuus ja kaikille suunnatut sosiaalipalvelut korostuivat. Tavoitteena oli varmistaa kansalaisten hyvinvointi ja sosiaalipalvelujen määrää lisättiin. Toinen vaihe heijasteli 1990-luvun matalasuhdannetta. Tavoitteena oli hillitä julkisen sektorin kasvua, sosiaalipalveluiden määrää sekä monipuolistaa palveluiden tuotantorakennetta. Kuntia ohjattiin käyttämään ostopalveluja ja se mahdollistettiin lainsäädännöllisillä muutoksilla. Samaan aikakauden sijoittuvassa kolmannessa aktiivisen sosiaalipolitiikan vaiheessa etuuksien ja palvelujen alaa kavennettiin. Palvelujen saantia ehdollistettiin, sanktioitiin ja niiden sisältöä kavennettiin. (Toikko 2014, 162-165.) Kansalaisen aseman ja oikeuksien muutokset näkyvät Rajavaaran mukaan esimerkiksi työn ja toimeentuloturvan suhteessa, julkisen ja yksityisen vastuun määrittämisessä, oikeuksissa, velvollisuuksissa osallistua, uudelleenjaossa, sosiaalisessa sääntelyssä sekä tasa-arvoisen kohtelun määrittelyssä (Rajavaara 2011, 210).

Ketola on tarkastellut asiakkuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan ja palveluja tuottavien viranomaisten välistä suhdetta alun perin Yeheskel Hasenfeldin luoman nelikentän kautta. Sekä asiakkaan että viranomaisen valinnan mahdollisuuksia ja liikkumatilaa esittävät ulottuvuudet kuvaavat kansalaisen valinnan mahdollisuuksia.

**Taulukko 1.** Asiakkuus kansalaisen ja viranomaisen välisenä suhteena

		Kansalaisen vapaus valita palveluja	
		Pieni	Suuri
Viranomaisen liikkumatila palvelujen antajana	Pieni	Hoidokki	Kuluttaja
	Suuri	Saaja, suojatti	Asiakas

*Hoidokin* asema viittaa henkilön vähäiseen palvelujen valinnan mahdollisuuteen ja viranomaisen kapeaan liikkumatilaan. Kansalainen oli hoidokin asemassa erityisesti köyhäinhoidon aikaan 1800-luvulla, jolloin köyhäinhuollon korvaukseksi heikompiosaisia

pakotettiin pakkotyöhön ja ristiriidat asiakkaiden ja viranomaisten välillä olivat tyypillisiä. Yhteiskunnassamme on Ketolan näkemyksen mukaan edelleen kansalaisryhmiä, jotka eivät kykene edustamaan itseään tai vaatimaan oikeuksiaan palveluihin. Hoidokimaisina kansalaisryhminä hän mainitsee kehitysvammaiset henkilöt ja dementoituneet ikäihmiset. (Ketola 1996, 173-175.)

Kansalainen on *saajan ja suojat*in asemassa, kun hänellä on pieni valinnan mahdollisuus, mutta viranomaisella vastaavasti suuri palveluiden järjestämisen liikkumatila. Palveluiden järjestäminen on hallinto- ja viranomaiskeskeistä ja asiakkaan tulee sopeutua toimimaan viranomaisten sääntelemällä tavalla. Tällaisen asetelman katsotaan kuvaavan perinteistä sosiaalihuollon tilannetta. Kun kansalaisen valinnanvapauden aste on suuri, mutta palvelujen antajan liikkumatila on pieni, on asiakas *kuluttajan* asemassa. Oikeuksien määrittely lisää asiakkaan oikeuksia palveluihin, joita viranomaisen on pakko järjestää. Oikeus palveluun antaa lakisääteisen mahdollisuuden valittaa palvelun ulkopuolelle jättämisestä. Kansalainen on *asiakkaan* asemassa, kun hän voi valita palvelun ja palvelujen tuottajan omia tarpeitaan vastaavaksi. Valinta tapahtuu vapailla markkinoilla ja sekä asiakkaan että viranomaisen asema on vahva. Valinnan mahdollisuus asettaa paljon vaatimuksia kummallekin osapuolelle, jotta asiakkaan valintaprosessi toteutuu hyvin. (Ketola 1996, 175-177.)

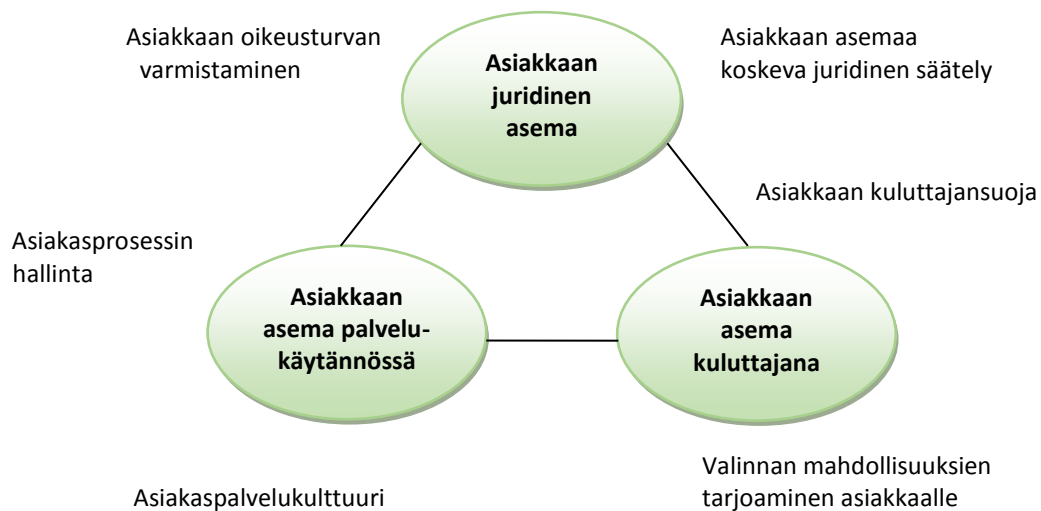
Taloustieteilijä Hirschmanin (1970, 22-43) käsitejaottelun kautta tarkasteltuna asiakkaalla on kolme vaihtoehtoista toimintatapaa suhteessa palveluorganisaatioon. Asiakkuussuhde ilmenee hänen tarkastelussaan asiakkaan lojaalisuutena (*loyalty*), palveluun ja toimintaan vaikuttamisena (*voice*) tai mahdollisuutena lopettaa asiakkuussuhde (*exit*). *Lojaalisuus* on ollut ominaista sosiaalihuollon palveluiden järjestämiselle. Asiakkaat ovat olleet tuen ja avun tarvitsijoina riippuvaisia sosiaalihuollosta eikä vaihtoehtoisia palvelun tarjoajia ole ollut. Viranomaisorganisaatio on käyttänyt asiantuntijavaltaa suhteessa asiakkaaseen ja asiakkaan asema on ollut organisaatiolle alisteinen.

Toimintaan ja palveluun *vaikuttaminen* kytkeytyy asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien ja aseman vahvistamiseen. Vaikutusmahdollisuuksia ja asiakkaan mielipiteen kuulemistä on sosiaalihuollossa lisätty asiakkaan oikeuksia laajentamalla ja toisaalta palvelun

antamiseen kohdistuvia velvollisuuksia lisäämällä. Mikäli henkilö ei ole tyytyväinen palveluun, hänellä on mahdollisuus *lopettaa asiakkuus tai vaihtaa* palvelujen tuottajaa. Exit-käyttäytymiseen yhdistyy käsitys asiakkaasta kuluttajana. Sosiaalihuollossa asiakkaan ymmärtäminen kuluttaja-kansalaisena ja valintaa tekevänä kansalaisena on voimistunut. Palola toteaa valinnanvapauden voivan olla 2010-luvun käsite, johon yhteiskunnallinen muutos kiteytyy (Palola 2011, 283). Arvio on ollut osuva, sillä valinnanvapaus ja asiakkaan mahdollisuus valita palvelujen tuottaja on nostettu yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon reformin osatavoitteeksi.

Virtanen ym. lähestyvät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuutta oikeudellisen, kuluttajuuden ja hallinnon näkökulmasta (kuvio 5). Tarkastelun näkökulmasta riippuen asiakkaan asema ja rooli näyttävät erilaisina. (Virtanen ym. 2011, 15.)

**Kuvio 5.** Asiakkuuden roolit



Asiakkuus ja asiakkaan *juridinen asema* sosiaali- ja terveydenhuollossa perustuvat oikeudelliseen sääntelyyn. Kansalaisen ja asiakkaan asemaa turvataan lainsäädännöllä. Asiakkaan asemaa on vahvistettu erityisesti 1990-luvulta lähtien ja kehitys on johtanut asiakaslähtöisyysajattelun voimistumiseen. Asiakaslähtöisyys on muodostunut yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiseksi periaatteeksi ja se on kirjattu useisiin alan asiakirjoihin. *Kuluttajuuden* näkökulmassa korostuu palvelujen käyttäjän asema kuluttajana ja mahdollisuus vaikuttaa tuotettavaan palveluun. Palvelutuotannon monipuol-

listuminen, yksityisten sosiaali- ja terveystalveluiden lisääntyminen ja palveluiden ulkoistaminen ovat vaikuttaneet kuluttaja-aseman vahvistumiseen. *Hallinnolliset käytännöt* ovat osaltaan vaikuttaneet käsitykseen asiakkuudesta. Keskeistä tässä näkökulmassa on palvelukulttuuri ja se, miten palveluja käyttävä ja niiden tuottaja kohtaavat toisensa palveluprosessissa. Hallinnolliset käytännöt määrittävät kulloinkin asiakkaan määrittelyn perusteella. Asiakkuus on erilaista ja asiakas voi olla yksilö, perhe, nykyinen tai tuleva asiakas tai toinen organisaatio. (Virtanen ym. 2011, 16-17.)

### 3.2.3 Asiakkaan asemaa vahvistettu 1990-luvulta lähtien

Sosiologi T. H. Marshall (1963, 263-264) pitää ihmisoikeuksien vähittäistä laajenemista oleellisena osana sosiaalipolitiikan kehitystä. Oikeuksien laajeneminen on osa länsimaiselle valtiolle tyyppillistä yhteiskuntasopimuksen kehitystä. Muutoksen myötä ihmisten rooli kansalaisina on vahvistunut vähitellen ja alamaisen rooli on heikentynyt. Kallio-maa-Puha (2014, 120) arvioi oikeuksien vahvistamiskehityksen taustalla olevan valtion yrityksen ohjata kuntia ja varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Suuntauksen voi toisaalta yhdistää ihmisen muuttumiseen yhteiskuntaan luottavasta kansalaisesta kohti omista oikeuksistaan tietoista kuluttajaa.

Asiakkaan oikeuksien ja aseman korostaminen on yhdistetty sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ohjanneiden normien purkamiseen ja sen jälkeiseen aikaan. Syntynyt tilanne nosti esiin uudenlaisen ohjaustarpeen, johon vastattiin asiakkaiden oikeuksia ja asemaa sekä palvelujen laatua korostamalla. Uusitalo & Lönnfors kutsuivat suuntausta asiakasohjaukseksi, jossa korostettiin asiakkaan asemaa, oikeuksia ja palvelujen laatua aikaisemman kuntien toimintatapoihin kohdistuneen ohjauksen sijasta. Uutta suuntausta vahvistettiin näitä tavoitteita sekä yhdenvertaisuutta ja hyvää hallintoa ja toimintatapaa painottavalla lainsäädännöllä. (Uusitalo & Lönnfors 1999, 6.)

Menettelyllisten oikeuksien vahvistaminen ilmentääkin Kotkaksen havaintojen mukaan 1980-luvun jälkeistä lainsäädäntöä. Menettelyllisillä oikeuksilla Kotkas tarkoittaa oikeuksia, jotka koskevat etuuksien hakemista sekä tapaa, jolla palvelu on toteutettava. Tällaiset oikeudet eivät ole itsenäisiä oikeuksia. Niiden avulla tuetaan ennakkollisesti

henkilön itsemääräämisoikeutta ja edistetään sosiaalisten oikeuksien toteutumista tai jälkikäteenä oikeusturvakeinona ne antavat mekanismin ottaa havaittu epäkohta esille ja mahdollisuuden esittää siihen korjausta. (Kotkas 2009, 210-214.)

Kotkas kytkee menettelylliset oikeudet asiakasmäärittelyyn ja ne ovat olleet hänen mielestään keskeisessä roolissa kansalaisuuden kehittämisessä kohti aktiivista kansalaisuutta. Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja menettelylliset oikeudet ovat vahvistaneet tällaista kehityssuuntaa ja myötävaikuttavat asiakkaan aktivoimiseen sekä vastuun ottamiseen hänelle sopivasta palvelusta. Yksilön oikeuksia painottava kehityssuunta johtaa Kotkaksen arvion mukaan oikeudellistumiseen ja siihen saattaa liittyä paradoksaalisia piirteitä. Menettelyllisillä oikeuksilla on haluttu vahvistaa yksilön itsemääräämisoikeutta ja jokaisen omaa vastuuta oikeudellistuvassa ympäristössä, mutta se on johtanut palveluja koskevien erimielisyyksien käsittelyyn tuomioistuimissa tai kvasi-lainkäytöillisissä instituutioissa. (Kotkas 2009, 221-223.)

Sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta kehityssuunta on avannut uusia mahdollisuuksia omien etujen puolustamiseen. Esimerkiksi palvelua koskevilla määräaikatavoitteilla voidaan parhaimmillaan ennaltaehkäistä asiakkaan tilanteen heikkeneminen ja välttyä raskaammilta ja kalliimmilta tukitoimilta. Pajukoski epäilee asiakkaan asemaa koskevan prosessuaalisen sääntelyn lisääntymisen merkitystä eikä se hänen mukaansa auta sellaisia asiakkaita, joiden kapasiteetti ei riitä lainsäädännön suomien prosessien läpiviemiseen (Pajukoski 2011, 97). Kotkas näkee niin ikään uudenlaisen oikeudellistumiskehityksen ongelmallisena. Kaikilla yksilöillä ei ole kapasiteettia ottaa kantaa häntä koskevaan asiaan mahdollisessa ristiriitatilanteessa eikä myöskään perätä omia oikeuksiaan tuomioistuimissa. (Kotkas 2009, 223.)

Sosiaalihuollon asiakkaan määritelmä on kirjattu lainsäädäntöön ja sen mukaan asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, asiakaslaki) Asiakkuus kattaa sosiaalihuoltoa hakevan tai käyttävän henkilön ohella myös ohjausta saavat henkilöt (STM 2001b, 19-20). Asiakkaan etua turvaavia periaatteita sekä asiakkaan osallistumista, kohtelua ja oikeusturvaa koskevia säännöksiä on kirjattu asiakaslakiin. Astuessaan voimaan laki



saattoi sosiaalihuollon asiakkaan mahdollisimman tasavertaiseen asemaan terveydenhuollon asiakkaan (potilaan) kanssa, josta oli säädetty jo aikaisemmin potilaslaissa (HE 137/1999).

Asiakslakiin kirjatut asiakkaan oikeutta turvaavat periaatteet sisällytettiin lähes identtisenä vuonna 2015 sosiaalihuoltolakiin. Sosiaalihuoltolakiin nähden asiakkaan oikeutta koskevat yksityiskohtaisempina kannanottoina asiakslaki antaa oikeuden käyttää omaa suomen tai ruotsin kieltä sekä oikeuden saada selvitys omista oikeuksista ja velvollisuuksista ja sekä erilaisten sosiaalihuollon järjestelyvaihtoehtojen vaikutuksista. Sen lisäksi, että asiakslaki voimaan astuessaan vahvisti ja selkiinnytti sosiaalihuollon asiakkaan asemaa, sillä oli sosiaalialalle laajempaakin merkitystä tehden näkyväksi sosiaalihuollon hallintokäytäntöä. Lain soveltaminen ulotetaan sekä julkiseen sosiaalihuoltoon että yksityisesti tuotettaviin sosiaalipalveluihin (HE 137/1999).

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia palveluiden käyttäjänä turvaava mekanismi on sosiaaliasiamiesjärjestelmä. Sosiaaliasiamies neuvoo asiakasta, avustaa häntä muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimii muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seuraa asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa. Sosiaaliasiamiehen voi katsoa tehtäviensä perusteella toimivan sosiaalihuollon kuluttaja-asiamiehenä (Nummela 2011, 96).

Kröger arvioi asiakaslain merkityksen näkyvän ensisijaisesti sosiaaliasiamiesjärjestelmän perustamisessa. Sen sijaan sosiaalihuollon toimintakäytäntöjen muutokseen laki ei hänen arvionsa mukaan vaikuttanut, vaan ennemminkin se vahvisti voimassa olleen tilanteen ja virtaviivaisti hallintokäytäntöjä. (Kröger 2014, 37.)

Julkishallinnon toimintana sosiaalihuollossa on noudatettava hyvää hallintoa ja sen toteuttamisessa on toteuduttava hyvälle hallinnolle ja viranomaistoiminnalle asetetut yleiset periaatteet (Mäenpää 2011, 2). Hyvän hallinnon periaatteet ja muut hyvälle viranomaistoiminnalle asetettavat vaatimukset sisältyvät hallintolakiin. Hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat sosiaalihuollon toteuttajaa kohtelemaan asiakkaita tasapuoli-

sesti, toimimaan asianmukaisesti, neuvomaan asiakasta, käyttämään hyvää kieltä ja auttamaan toista viranomaista (Hallintolaki 434/2003).

Sosiaalihuollon asiakkaan tueksi on olemassa erilaisia oikeusturvakeinoja. Tällaisia keinoja ovat oikaisuvaatimus, valitus, muistutus, hallintokantelu ja valvontamenettely.

**Taulukko 2.** Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvakeinot

Keino	Sisältö	Viranomainen / Asian käsittelevä taho	Oikeusvaikutus
Oikaisuvaatimus	Muutos häntä koskevan päätöksen sisältöön  Muutoksenhakuaja 30 päivää	Sosiaalihuollosta vastaava toimielin (lautakunta)	Päätöksen sisältö voidaan muuttaa tai kumota
Valitus	Muutos oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen  Muutoksenhakuaja 30 päivää	Hallinto-oikeus	Oikaisuvaatimuksen perusteella tehty päätös voidaan muuttaa ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi
Muistutus	Tyytymättömyys sosiaalihuollon laatuun tai kohteluun	Toimintayksikön vastuuhenkilö  Sosiaalihuollon johtava viranhaltija	Voi vaikuttaa sosiaalihuollon laatuun ja kohteluun  Päätöksestä voi tehdä hallintokantelun  Ei rajoita muutoksenhakuoikeutta
Hallintokantelu	Kuka tahansa voi tehdä lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä  Yli kaksi vuotta vanhaa kantelua ei käsitellä, ellei siihen ole perusteltua syytä	Aluehallintovirastot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira  Eduskunnan oikeusasiamies  Valtioneuvoston oikeuskansleri	Ei voida muuttaa päätöksen sisältöä. Voi vaikuttaa toimintatapaan  Ei rajoita muutoksenhakuoikeutta  Päätöksestä ei voi valittaa  Asia voidaan ottaa valvontana käsitteilyyn
Valvontamenettely	Hallintokantelu voi johtaa valvontaan	Aluehallintovirastot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	Voi vaikuttaa epäkohdan poistumiseen

Sosiaalihuollossa oikeusturva perustuu hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään. Henkilön on mahdollista hakea oikaisua häntä koskevaan hallintopäätökseen sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalta toimielimeltä, jonka päätöksestä on edelleen mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden myöntäessä vali-

tusluvan sille voi tehdä valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014)

Asiakkaan oikeusturva sisältää muutoksenhakujärjestelmän lisäksi mahdollisuuden muistus- ja kantelumenettelyyn. Muistus ja hallintokantelu ovat jälkikäteisvalvontaa (repressiivisyys). Muistutus on asiakaslakiin sisältyvä mahdollisuus ja asiakas voi tehdä sellaisen saamastaan kohtelusta toimintayksikön vastuuhenkilölle tai vaihtoehtoisesti sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Palveluja tuottavalle muistutus antaa mahdollisuuden arvioida palvelun onnistumista. Muistutuksen rinnalla kohtelusta on mahdollista tehdä hallintokantelu. Hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä tai viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa ylemmälle viranomaiselle (esimiehelle) tai valvoville viranomaisille. (HE 50/2013.)

Kantelussa arvioidaan asiakkaan oikeuksien toteutumista. Perusoikeusuudistuksen jälkeen kanteluiden käsittelyssä on tapahtunut sisällöllinen käänne ja näkökulma on muuttunut viranomaisen velvollisuuksien arvioinnista kansalaisen oikeuksien toteutumisen edistämiseen ja turvaamiseen. (SM 2007, 4.) Muistutuksella ja hallintokantelulla ei voida muuttaa henkilölle tehtyä päätöstä, vaan niissä voidaan ainoastaan tutkia onko henkilön saama kohtelu ollut asianmukaista. Menetelminä muistutus ja hallintokantelu ovat muutoksenhakujärjestelmää täydentäviä oikeussuojakeinoja.

Muistutuksesta asiakkaalle annettavaan vastaukseen tai hallintokantelusta tehtävään päätökseen ei ole mahdollista hakea muutosta. Sen sijaan kantelu voi käynnistää valvontamenettelyn, jolloin sen perusteella valvontaviranomaisen on mahdollista esittää muutoksia havaitsemiinsa epäkohtiin.

Asiakkaan palveluoikeuksien vahvistaminen oli ominaista 2000-luvun lopun sosiaalialan kehitystyölle. Tavoitteena on ollut kansalaisen aseman turvaaminen suhteessa hallintoon ja viranomaisorganisaatioon (Heikkilä 2007, 55). Tällaisia palveluoikeuksia ovat subjektiiviset oikeudet ja terveydenhuollon hoitotakuulle rinnasteinen palvelutakuu. Subjektiivinen oikeus antaa lakisääteisen oikeuden palveluun tai etuun eikä sen myön-

tämiseen sisälly harkintavaltaa. Subjektiviisen oikeuden on toteuduttava resursseista riippumatta. (Mäenpää 2002, 21-23.)

Sosiaalihuollossa subjektiivisiin oikeuksiin luettavat palvelut ovat osittain tulkinnanvaraisia. Tällaisiksi erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin katsottavia palveluja ja tukitoimia ovat perustoimeentulotuen ohella muun muassa Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin (380/1987, vammaispalvelulaki) sisältyvät palveluasuminen, päivätoiminta, henkilökohtainen apu, asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet.

Palvelutakuu sisältää oikeuden saada palvelu lainsäädännön vahvistamassa määräajassa. Palvelutakuuta sisältyy ikäihmisten palveluihin, lastensuojeluun ja toimeentulotukeen. Iäkkäällä henkilöllä on oikeus muihin kuin kiireellisiin sosiaalipalveluihin viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksen teosta. Tähän liittyen kunnan on julkaistava ainakin puolivuositain tiedot siitä, missä ajassa iäkäs henkilö voi saada hakemansa sosiaalipalvelut. Tiedot on julkaistava niin, että ne ovat tosiasiallisesti iäkkäiden henkilöiden saatavilla. (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012.) Lastensuojelulaki turvaa sosiaalityöntekijän luokse pääsemisen viimeistään seitsemässä arkipäivässä asian vireille tulosta sekä lastensuojelutarpeen selvityksen aloittamisen tässä ajassa. Selvityksen tulee valmistua kolmen kuukauden kuluttua vireille tulosta. (Lastensuojelulaki 417/2007.) Toimeentulotuessa sitä koskeva päätös on tehtävä kiireellisessä tapauksessa samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997.)

Palvelutakuuseen rinnasteisia ovat vammaispalvelulakiin sisältyvät määräaikavelvoitteet palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittämisen aloittamisesta ja palveluja koskevan päätöksen laatimisesta viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammainen henkilö tai joku muu on ottanut yhteyttä kuntaan palvelujen saamiseksi. Palvelujen tarvetta koskevan selvityksen perusteella vammaiselle henkilölle on tehtävä palvelusuunnitelma. Päätös palvelusuunnitelmassa olevista lain mukaisista palveluista

ja tukitoimista on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

### 3.3 Ohjaus ja valvonta muotoutuvat osana julkisen hallinnon muutosta

#### 3.3.1 Normisidonnaisuudesta ohjaaviin mekanismeihin

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ja lainsäädäntö ovat kuntapohjaisia. Palvelujärjestelmään, rakenteisiin ja palveluihin kohdistetun ohjauksen ja valvonnan sisältöön ja luonteeseen sekä organisatoriseen sijoittumiseen ovat vaikuttaneet kulloinkin vallitseva käsitys kunnan ja valtion tehtävistä. Kunta-valtio -suhde ei ole ollut stabiili, ja maassamme on ollut sekä voimakkaamman valtionhallinnon että vahvemman kunnallisen itsehallinnon kausia (Nyholm 2011, 129; Kröger 1996, 26).

Viime sotien jälkeisessä teollistuvassa ja tasa-arvoon pyrkivässä Suomessa oli ominaista sosiaali- ja terveyspalveluiden vastuun laajentaminen perheen ulkopuolelle ja tuottamisvastuun siirtäminen kunnille. Ohjausvastuullisena valtio sääti lait, joita kunnat toimeenpanivat. (Lehto 2005, 14-15.) Sosiaalialan ohjaus-, suunnittelu-, valvontavastuun jakautuminen määriteltiin vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Valtakunnallinen ohjaus-, suunnittelu- ja valvonta olivat sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviä ja aluetasolla vastaavat tehtävät määriteltiin lääninhallituksille. Tuolloin hyvinvointiyhteiskunnan muotoutumisen vaiheessa rakennettiin sosiaalihuollon palvelukokonaisuutta ja palveluihin maksetulla valtionosuudella oli keskeinen asema ohjauksen ja valvonnan sisällön sekä viranomaisorganisaatioiden tehtävien määrittäjänä.

Valtionohjaus oli normisidonnaista, kunta-valtio -suhde oli luonteeltaan hierarkkinen ja sektoroitunut ja palveluja koskeva päätöksenteko tapahtui keskitetysti (Heinämäki 2012, 17; Lehto 2005, 10). Valtioneuvosto vahvisti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämistä ohjanneen valtakunnallisen suunnitelman (VALSU), jonka toimeenpanoa sosiaalihuolto ja lääkintöhallitus ohjeistivat antamallaan yleiskirjeillä. Lääninhallitukseen vuonna 1971 perustettujen sosiaali- ja terveysosastojen tehtävänä oli vahvis-

taa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon viisivuotissuunnitelmat sekä vastata palveluiden valtionosuuksien maksatuksesta ja valvonnasta. Kunta ja valtio muodostivat julkisen vallan edustajina yhtenäisen kokonaisuuden. (Niiranen 2013a, 36; Kröger 1996, 70; Lääninhallinto 350 vuotta, 148; Alavaikko 2007, 41-43.)

Käännekohtan ohjaukselle ja valvonnalle muodosti 1980-luvulla käynnistynyt valtionhallinnon reformi. Uudistukset pohjautuivat kokemuksiin raskaaksi ja kalliiksi käyneestä valtion ohjausjärjestelmästä ja siihen kohdistuneesta kritiikistä. (Kröger 1996, 77; Lähdesmäki 2003, 17.) Kunnissa koettiin valtion suuren vallan kaventavan demokratiaa ja kunnallista itsehallintoa. Valtion näkökulmasta yksityiskohtainen valtionosuusjärjestelmä ei kannustanut kuntia tehostamaan toimintaansa. Oma merkityksensä suunnan muutokseen oli ideologisilla näkökohdilla ja pyrkimys siirtyä kilpailuperusteiseen yhteiskuntaan, jossa kunnat itsehallinnollisina yksikköinä, eivät tarvitse valtiota ja sen ohjausta. (Nyholm 2011, 131.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla tehtiin organisatorisia uudistuksia. Desentralisaation hengessä keskusvirastoina ja vahvoina palveluiden ohjaajina toimineista sosiaali- ja lääkintöhallituksista muodostettiin ensin vuonna 1991 yhdistetty sosiaali- ja terveyshallitus ja seuraavana vuonna tutkimus- ja kehittämistyöhön keskittyvä asiantuntijaorganisaatio Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes). Sosiaali- ja terveyshallitukselle kuuluneita ohjaus-, neuvonta-, lupa- ja valvontatehtäviä siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöön, lääninhallituksiin ja samanaikaisesti ministeriön alaisuuteen muodostetuille Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle (TEO), Lääkelaitokselle ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle. Työnjaollisesti TEO:n tehtäväksi tuli muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ja lääninhallitukset vastasivat sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiovalvonnasta ja kanteluiden käsittelystä. Stakes keskittyi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämistehtäviin. (STM 2004, 39; Hansson 2002, 24; Kananoja ym. 2008, 58.)

Kunta-valtio –suhteeseen toi kaivattua muutosta ja kuntien itsehallinnollista asemaa vahvistivat vuoden 1993 valtionosuusuudistus sekä vuosina 1989–1996 toimeenpantu vapaakuntakokeilu. Valtionosuusuudistus lisäsi kuntien toimintavapautta palveluiden

järjestämisessä ja vähensi keskusjohtoista ohjausta. Lääninhallituksilta poistui valtionosuuden jakotehtävä ja siihen liittynyt valvonta, kun valtionosuuden määräytymisessä siirryttiin tehtäväkohtaisesta ja menoperusteisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennalliseen valtionosuuteen perustuvaan järjestelmään. Kuntakokeiluun osallistuneet kunnat saivat järjestää hallintoaan vapaammin ja ottaa paikallista hyvinvointivastuuta. (Niemi 2008, 22-23; Kananoja ym. 2008, 55.)

Valvonta-asioita siirrettiin valtionosuusuudistuksen yhteydessä keskusvirastoilta lääninhallitukseen. Valtionosuuden maksatuksen ja siihen sisältyneen valvontatehtävän jäädessä pois lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimien säilyttäminen kyseenalaistettiin (Kröger 1996, 78). Lääninhallintoa muutettiin aluehallintouudistuksen yhteydessä vuonna 1997 ja lääninhallitusten lukumäärä vähennettiin kuuteen.

Lääninhallitusten tehtävien näkökulmasta kehitystä vei uuteen suuntaan samaan aikaan laajentunut yksityinen sosiaalipalvelutoiminta. 1990-luvun lamavuosien johdannaisten kunnan rooli palvelujen tuottamisessa määriteltiin uudelleen ja rooli muuttui palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi. Kunnat alkoivat ostaa palveluja yhä enemmän yksityisiltä palvelujen tuottajilta. (Sutela 2003, 24.)

Yksityisen palvelutoiminnan kasvu pakotti arvioimaan valvonnan kokonaisuutta, joka oli vaikeasti hahmotettavissa. Sosiaalihuoltolain ei katsottu riittävällä tarkkuudella ohjaavan yksityisen palvelutoiminnan valvonnan tai valvontavastuun toteutumista eikä turvaavan asiakkaan asemaa ja palvelun laatua. Säättämällä laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) nämä seikat tulivat korjatuiksi. Lääninhallitusten rooli yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan valvojana muodostui muita viranomaisia merkittävämmäksi (HE 22/1996 vp). Yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan laajentuminen heijastui ylimpien laillisuusvalvojenkin työhön laajentaen heidän toimivaltuuksiaan valvoa julkisyhteisöjen lisäksi muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Kunta-valtio -suhteen määritteli uudelleen vuoden 1995 kuntalaki (365/1995). Hallituksen esityksessä korostettiin kunnan ja valtion yhteistyötä valvonnassa sen sijaan, että ne nähtäisiin toistensa vastapuolina. Kuntavalvonnan katsottiin kuuluvan edelleen

läänihallituksille, joilla oli kantelun perusteella mahdollisuus tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Keskushallinnon norminantoa puskuroitiin eikä kunnille ollut enää mahdollista antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. (HE 192/1994) Niemelä (2008, 47) arvioi kuntalain olleen laajakantoisempikin käännekohta suomalaisessa yhteiskunnassa. Laissa näkyi hänen mukaansa hyvinvointiyhteiskunnan rakennusvaiheen jälkeinen toimintaympäristön muutos. Kuntalain ja valtiosuuslain muutoksen on katsottu olleen yksi merkittävimmistä muutoksista sosiaali- ja terveyshallinnonkin näkökulmasta (Niskanen 2000, 268).

Julkishallinnon tehtävien ja työnjaon uudistaminen sekä muuttunut sosiaali- ja terveyspolitiikan tekemisen käytäntö heijastelivat uusliberalistisen ajattelun lisääntymistä Suomessa muiden OECD-maiden tapaan. Ajattelutapa siirsi huomion asiakkaaseen sekä puolusti yksityistä sektoria ja tehokkuutta samanaikaisesti, kun julkisen sektorin tehotomuus ja raskas byrokratia olivat kritiikin kohteina. Hallinnon ohjauksen tilalle nousivat puheet kumppanuudesta, osallistumisesta ja sopimuksista. (Sulkunen 2007, 17; Lind 1995, 84; Niemelä 2008,9; Tiihonen 2007, 80.) Ajattelutavan ja virinnee keskustelun varjoon jäi Sulkusen (2007, 7) näkemyksen mukaan tapahtuneiden yhteiskunnallisten muutosten merkitys arvoihin ja länsimaisen yhteiskunnan periaatteisiin. Tällaisia periaatteita olivat universalismi, parlamentarismi, legalismi ja kansallisvaltioajattelu.

Kehittämistä ohjannut julkisjohtamisen malli mahdollisti tehtävien ulkoistamisen jättäen rahoituksen ja valvonnan julkisen hallinnon tehtäväksi (Oulasvirta ym. 2002, 18; Sutela 2003, 26). Valtionhallinto vetäytyi normiohjauksesta ja lainsäädännön ohella ohjausvälineiksi jäivät pehmeämpiä ohjausmenetelminä informaatio-ohjaus, tutkimus- ja kehittämistoiminta ja konsultointi (Leskinen 2001, 19-20; Kananoja ym. 2008, 58). Muina ohjauksen ja valvonnan välineinä kumottiin ministeriöiden ja keskusvirastojen antamat lakeja ja asetuksia alemman asteiset normit, määräykset, ohje- ja yleiskirjeet niin kutsutun normihankkeen (deregulaatioprojekti) yhteydessä vuosina 1986–1999 (Leskinen 2001, 41; Hansson 2002, 26).

1990-luvun loppuun ajoittunut taloudellinen lama ja kuntien kustannusten säästöpainneissa tekemät palveluiden heikennykset muuttivat kehityksen kulkua. Lainsäädäntö ja



käyttöön jääneet ohjauksen välineet eivät kaikkien näkemyksen mukaan osoittautuneet riittäviksi. Informaatio-ohjausta ei pidetty riittävän vahvana ohjausmuotona ja sen koordinoimattomuus valtion hallinnossa sai osakseen kritiikkiä. Huoli palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kansalaisten yhdenvertaisuudesta lisääntyivät. Yhteiskunnassa esiintyi kannanottoja yksityiskohtaisemmasta ja tiukemmasta ohjauksesta. Hallintokanteluiden määrä kasvoi, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ottivat kantaa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan vahvistamiseen ja perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen lisäsi painetta julkishallinnon valvonnan tehostamiseen. (STM 2004, 14; Stenvall & Syväjärvi 2006, 13.)

Tilanne synnytti tarpeen uusien ohjausmuotojen kehittämiseksi. Tällaiseksi muodostuivat laatu- ja kehittämissuosituksset (Alavaikko 2007, 44). Ensimmäinen Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus annettiin sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen kuntaliiton yhteistyönä vuonna 2001. (STM oppaita 2001:4) Tämän jälkeen ovat ilmestyneet muun muassa Päihdepalvelujen laatusuosituksset (STM oppaita 2002:3), Vammaisten ihmisten asumispalvelujen laatusuositus (STM oppaita 2003:4) ja Mielen-terveyskuntoutujien asumista ja kuntoutumista koskeva kehittämissuositus (STM julkaisuja 2007:13).

Ohjaus oli luonteeltaan informatiivista ja sävyltään valtion ja kunnan yhteistyötä korostavaa. (Heinämäki 2012, 6). Informaatio-ohjaus ei kuitenkaan sellaisenaan pystynyt takaamaan kansalaisten tasa-arvoisuutta tai hyvinvointitavoitteiden toteutumista. Saadakseen tietoa tavoitteiden toteutumisesta valtio tarvitsi tätä koskevaa arviointitietoa. Erääksi tiedon tuottamisen tavaksi vahvistettiin peruspalveluiden arviointitehtävä, joka osoitettiin lääninhallituksille. (Niiranen 2005, 285.) Uoti (2003, 59) toteaa seuranta- ja arviointitiedon merkityksen oikeusvaltion ohjausvälineinä kasvaneen. Demokraattista oikeusvaltiota on ryhdytty hänen mukaansa toteuttamaan hallinnosta välittyvän ja sinne palautuvan seuranta- ja arviointitiedon kautta.

Niskanen on tarkastellut sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alan muutosta vallan näkökulmasta. Hänen tulkintansa mukaan muutokset johtivat vallan siirtymiseen keskusvallalta ja sen yksiköiltä kunnalliselle itsehallinnolle ja edelleen ulkoistettavien pal-

velujen seurauksena yritystoiminnalle sekä jälkikäteisvalvonnasta vastaaville viranomaisille. Vallan siirtymistä etukäteissuunnittelusta jälkikäteiseen palvelun varmistamiseen Niskanen kutsuu siirtymisenä ex ante -vallasta ex post -valtaan. Sitovista normeista siirryttiin tuomioistuinten päätöksiin ja suosituksiin. (Niskanen 2000, 268-269.)

### 3.3.2 Uudet haasteet 2000-luvulla

Ohjauksen ja valvonnan organisointi nousi 2000-luvulla sisällön ohella huomion kohteeksi. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten asemaa ja tehtäviä selvitti useampi selvityshenkilö (Huttunen 2000; Hansson 2002 sekä Huttunen ja Mäki-Lohiluoma 2007) ja työryhmä (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmät 2004 ja 2006). Suuntaviivat tuleville muutoksille kirjattiin Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan ja sittemmin Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämissuunnitelmaan Kaste (STM 2008:6), joka uutena ohjelmaohjauksen välineenä ohjasi hallitusohjelmassa määriteltyjen uudistusten toimeenpanoa. Tavoitteeksi asetettiin palvelujen valvonnan ja ohjauksen tehostaminen, laatusuositusten sitovuustason nostaminen sekä sosiaali- ja terveysministeriön alaisten laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Tavoitteeksi asetettiin niin ikään aluehallinnon jaon uudistaminen ja lääninhallitusten tehtävien uudelleen arviointi. (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 26, 52-53.) Valmistelutyön tuloksena nykyinen sosiaali- ja terveysalan hallintorakenne sai muotonsa.

Sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan kannalta merkittävä muutos oli keskusvirastotasoisien Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) muodostaminen (vuonna 2009) ja sen tehtävien laajentaminen Terveysturvakeskukseen kuuluneista tehtävistä myös sosiaalihuoltoon vuonna 2010. Sosiaalihuollon tehtävien osalta uuden viraston perustamisen välttämättömyyttä perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 131/2008) valvontaan kohdistuvilla palvelu- ja tietojärjestelmien muutoksilla ja kehittämistarpeilla, valvontatapausten monimutkaistumisella, puitelainsäädännön heikkoudella, valtakunnallisten suositusten heikolla sitovuudella sekä tarpeella yhdenmukaistaa valvonnan periaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Stakes

ja Kansanterveyslaitos oli vähän aiemmin yhdistetty muodostamalla niistä nykyinen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Rakenteelliset uudistukset koskivat valtion aluehallintoakin. Lääninhallitukset lakkautettiin vuonna 2010 ja tilalle perustettiin Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot. Sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan työnjako Valviran ja aluehallintovirastojen kesken määriteltiin lainsäädäntöteitse. Aluehallintovirastot luovuttivat sosiaalihuollon työntekijöitään Valviraan ja niiden omaa työntekijämäärää vähennettiin.

Julkisen hallinnon ohjaus ja koordinaatio sekä kunta-valtio -suhde ovat uudessa tilanteessa 2010-luvulla (Niiranen 2013b, 211). Valtion, kuntien, järjestöjen ja yksityisten palvelujen tuottajien suhteita muutetaan koko ajan. Hyvinvointipolitiikan alueella on meneillään uudistuksia, jotka vaikuttavat rakenteisiin, toimintaan, vastuun jakautumiseen, ohjauksen rakenteisiin ja itse toimintaan. (Niiranen 2010, 104.)

Toimintaympäristön muuttuminen ja monimutkaistuminen sekä sosiaalipalveluiden tuottamistavan muutos ovat vaikuttaneet sosiaalihuollon kansalliseen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan, joiden katsotaan vaikeutuneen. Sosiaali- ja terveystieteiden tuottamistavan monipuolistuminen sekä keskusjohtoisen ohjauksen ja valvonnan vähentäminen ovat pakottaneet kehittämään uusia valvonnan muotoja ja yhä lisääntyvä yksityistäminen on saattanut valvontaviranomaiset uuteen tilanteeseen. (Väärälä 2011, 34; Uoti 2003, 11-23; Kalliomaa-Puha 2013, 104.)

Ohjauksen osalta tilanne on näyttäytynyt muun muassa ohjauksellisina ristiriitoina ja erilaisena käsityksenä lainsäädännön sitovuudesta (legitimiteettikriisi). Laajentuneet perusoikeudet ovat lisänneet kuntien palvelujärjestelmien valvonnan tarvetta, ja vahvat perusoikeudet edellyttävät palveluiden järjestämistä tasavertaisesti koko maassa. Perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta lainsäädännön tulisi olla sitovampaa, mutta ajattelutavan muutos edellyttää sääntelyn väljentämistä. (Väärälä 2011, 35.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen pirstaloituminen on vaikeuttanut valvonnan toteuttamista (STM 2011, 75). Palvelutuotanto on monimuotoisempaa, ja valvontaan on tullut uusia oikeudellisia kysymyksiä, kun julkiset ja yksityiset palvelujen tuottajat käyttävät yhä useammin alihankkijoita palvelukokonaisuuksiin kuuluvien osien tuottamiseen tai asiakkaalle järjestettävien palvelujen yhteensovittamiseen. Julkishallinnon toteuttaman ohjauksen ja valvonnan rinnalle on nostettu palvelujen tuottajan velvollisuus oma-aloitteisesti huolehtia tuottamiensa palveluiden laadusta. Oma-valvontaa painottamalla vahvistetaan niin ikään ohjausta ja neuvontaa ensisijaisina valvonnan keinoina. (HE 302/2010.)

Omavalvonnan esiin nousu heijastaa Kotkaksen (2013, 720-724) näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaperiaatteiden muutosta ja markkinalogiikan siirtymistä palveluiden tuottamistavan muuttumisen ohella valvonnan alueelle. Sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen lisäsi valvonnan määrää, mutta voimavaroja vähennettiin 2000-luvulla muun muassa valtion tuottavuusohjelman avulla. Ratkaisuna ristiriitatilanteeseen oli viranomaisvalvonnan kohdentaminen ennakkolliseen valvontaan ja yksityisten palvelujen tuottajien (nyttämmin myös kunnan) omavalvonnan sekä asiakkaiden kautta tapahtuvan valvonnan vahvistaminen. Reaaliaikaisen toiminnan laadunvarmistuksen ja valvonnan katsotaan voivan tapahtua vain toimintayksikössä (Kalliomaa-Puha 2013, 104). Valvonnan uutta ulottuvuutta kuvastanee osaltaan sosiaalihuollon henkilöstölle vuonna 2016 tullut velvoite ilmoittaa toiminnasta vastaavalle henkilölle epäkohdasta tai sen uhasta, mikäli he sellaisen havaitsevat asiakastyössä. (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014)

Niiranen (2013b, 209-211) kutsuu muuttunutta tilannetta monimuotoiseksi hybridiohjauksen vaiheeksi. Sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa on havaittavissa normiohjauksen voimistumista, mutta samanaikaisesti on nähtävissä, vaikkakin vaikeasti tunnistettavia kansallisia ja kansainvälisiä ohjausmekanismeja. Ohjauksen muodot ovat moninaistuneet, ja ohjaavia tahoja on tullut lisää.

Ohjaukseen ja valvontaan kohdistuu uusia haasteita ja suhtautuminen niihin on ollut viime vuosina osittain ristiriitaista. Julkishallinnossa katsotaan tarvittavan uudenlaisia

ohjauksen, arvioinnin ja valvonnan keinoja, joilla pystytään arvioimaan erilaisten valintojen seurauksia alueelliseen ja kansalaisten keskinäiseen tasa-arvoon. Kyse on kansalaisten mahdollisuudesta osallistua oman kuntansa asioiden suunnitteluun ja hoitamiseen sekä kunnallisen demokraattisen järjestelmän legitimitetistä. (HE 164/2014) Julkishallinnon toimintaympäristön jatkuva muutos ja uudelleenorganisointumisen näyttävät vaikeuttavan sopivien ohjausmekanismien löytämistä ja vakiinnuttamista (Nyholm 2011, 136).

Vaihteleva suhtautuminen ohjaukseen ja valvontaan on näkynyt viimeisten hallitusten ohjelmissa. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan oli kirjattu tavoite kehittää ja vahvistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaa ja resursseja (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 59). Neljä vuotta myöhemmin Juha Sipilän hallitusohjelmassa tavoitteena on uudistaa sääntelypolitiikkaa vähentämällä velvoittavaa sääntelyä sekä joustavoittamalla toimintatapoja ohjaavia normeja ja suosituksia. Valvonnan painopiste halutaan siirtää palvelutoiminnan tuloksiin. Toisaalta tavoitteena on vahvistaa ohjausta. Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyy niin ikään vapaakuntakokeilun käynnistäminen palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen vapaammaksi kehittämiseksi. (Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 10-30) Hallitusohjelman tavoitteet sitovan ohjauksen vähentämisestä ja kuntakokeilun toteuttamisesta muistuttavat 1980-luvun ajatuksia ja päämääriä. Näyttääkin siltä, että toteen on käymässä Nyholmin (2011, 128) havainto useiden kuntien ja valtion välisen suhteen ilmiöiden toistumisesta suhteen muuttumisen eri vaiheissa.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) on arvioinut yhtenäiselle kansalliselle ohjaukselle ja valvonnalle olevan edelleen tarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on pirstaleinen ja kansallisen ohjauksen avulla voidaan THL:n mukaan taata palveluiden yhdenvertaista saatavuutta. Valvonnalla voidaan puolestaan varmistaa palveluiden laatua sekä kansalaisten asema niiden saannissa. (THL 2013, 44.)

Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen ja organisointi ovat tällä hetkellä keskeinen kansallinen kysymys. Järjestämisvastuun uudelleen määrittely kytkeytyy 2000-luvulta lähtien käytyyn keskusteluun kunta- ja palvelurakenteen

uudistamisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kyse on ollut sellaisen rakenteen muodostamisesta, joka luo paremmat ja taloudelliset edellytykset palveluiden tuottamiselle. (Kallinen-Kräkin 2008, 9.) Valtioneuvoston 7.11.2015 tekemän linjaavan ratkaisun mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta 2010-luvun loppuun mennessä maakuntajaon pohjalta muodostettaville 18 itsehallintoalueelle. Näistä kolme tukeutuu palvelujen järjestämisessä muiden itsehallintoalueiden rakenteisiin, jolloin maassa tulee olemaan 15 sosiaali- ja terveystaloutta järjestävää alueellista kokonaisuutta. Palvelujen ohjauksessa valtion roolia vahvistetaan ja itsehallintoalueet vastaavat palveluiden järjestämisestä valtioneuvoston vahvistaman järjestämissäätöjen perusteella. (Valtioneuvosto 2015). Valtioneuvoston linjaratkaisun jälkeen itsehallintoalueista on päätetty käyttää nimitystä maakunta (STM 2016a).

#### 4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

##### 4.1 Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen kohteena ovat valtionhallinnon viranomaiset, joita yhdistää sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta. Tarkastelun kohteena ovat valtioneuvoston oikeuskansleri (oikeuskansleri), eduskunnan oikeusasiamies (oikeusasiamies), Valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastusvirasto), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (Valvira) sekä aluehallintovirastot.

**Kuvio 6.** Tutkimuksen kohteena olevat viranomaiset



Sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan tehtäviä kuuluu myös muille kuin tutkimuksen kohteena oleville viranomaisille. Euroopan Unioni on yksi jäsenvaltioiden toimintaa ohjaava toimija, joka pyrkii yhtenäistämään jäsenvaltioidensa toimintaa ja siten myös vaikuttamaan kuntienkin toimintaan. Hallinnonalan ylimpänä viranomaisena sosiaali- ja terveysministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo valtakunnan tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamista. Työ sisältää normiohjauksena lainsäädännön valmistelun ja sitä koskevan informaatio-ohjauksen toteuttamisen. Kuntien roolin muututtua yhä enemmän palveluiden tuottajista palveluiden järjestäjiksi niiden on tullut omaksua palveluiden ohjaus- ja valvontatehtäviä. Kunnilla on ohjaus- ja valvontatavastuu niiden alueella tuotetuista yksityisistä sosiaalipalveluista (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011) ja niiden ostamista sosiaalipalveluista. Hallinto-oikeudet ottavat kantaa sosiaalihuolosta tehtävien hallintopäätösten oikeellisuuteen jälkikäteisvalvontana ja keskittyvät oikeudellisten kysymysten arviointiin.

Maassamme on lisäksi perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettuja. He seuraavat ja ottavat kantaa omaan tiettyyn erityisalaansa koskeviin kysymyksiin toteuttaen funktionaalista laillisuusvalvontaa (Husa & Pohjolainen 2014, 124). Tällaisina erityisvaltuutettuina toimivat lapsiasiainvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Olen rajannut näiden viranomaisten tehtävät tutkimuksen ulkopuolelle. Ensisijainen kiinnostuksen kohteeni on sellaisten ohjaus- ja valvontaviranomaisten työssä, joiden työ kohdentuu laaja-alaisesti eri kansalais- ja asiakasryhmiin sosiaalihuollon asiakkaina, sosiaalihuoltolain määrittelemään palvelutoimintaan sekä yleisesti sosiaalihuollon palveluiden järjestämiseen.

Tutkimukseen en ole sisällyttänyt myöskään hallinnollisesti joidenkin viranomaisorganisaatioiden yhteydessä toimivien erillisten toimielinten tehtäviä. Toimielimet hoitavat niille lainsäädännössä erikseen määrättyjä, sosiaalihuoltoa sivuavia, tehtäviä, mutta toiminnallisesti ne ovat varsin itsenäisiä ja riippumattomia. Joillekin toimielimistä on nimetty oma johtajansa. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimii Ihmisoikeuskeskus, jonka tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksia. Ihmisoikeusinstituutin perustaminen perustuu YK:n vuonna 1993 hyväksymien niin sanottujen Pariisin periaatteiden asettamien vaatimusten täyttämiseen. (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

197/2002). Valviran yhteydessä toimii valtioneuvoston viisivuotiskaudeksi asettama adoptiolautakunta, joka toimii adoptioasioiden asiantuntija-, lupa- ja valvontaviranomaisena ja on Haagin sopimuksen 6 artiklan mukainen keskusviranomainen. Lautakunta toimii kansainvälisten asioiden jaostoon ja adoptiolupajaostoon jakautuneena. (Adoptiolaki 22/2012) Neljän aluehallintoviraston yhteydessä toimii aluehallintovirastojen ylijohtajien kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimeämä alueellinen romaniasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnat edistävät romaniväestön osallistumismahdollisuuksia ja elinoloja omalla toimialueellaan. (Valtioneuvoston asetus valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n muuttamisesta 1350/2009). Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtakunnallinen romaniasiain neuvottelukunta.

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat viranomaisten omat internetsivut, viranomaisten toimintaa ohjaava lainsäädäntö sekä lainvalmisteluaineistona lakeja koskevat hallituksen esitykset. Tutkimusaineisto valikoitui kolmesta eri syystä. Ensimmäinen syy oli käsitykseni siitä, että lainsäädäntö ja sen tausta-aineistot kertovat vallitsevan virallisen ja poliittisen tahtotilan, miten asiakkaan asema halutaan turvata viranomaisorganisaatioiden kautta ja miten ohjausta ja valvontaa halutaan toteuttaa tämän tavoitteen toteutumiseksi. Toinen syy liittyy lainsäädännön ja erityisesti tausta-aineiston merkitykseen viranomaisten toiminnan ymmärtämisessä, mitä pidin tärkeänä näkökohtana. Lainsäädäntöaineisto kuvastaa käsitystä viranomaisorganisaatioiden yhteiskunnallisesta paikasta, kunnan ja valtion työnjaosta sekä valvontaorganisaatioiden keskinäisestä suhteesta. Lainsäädännössä yhteiskunnalliset käsitykset saavat tietyn muotonsa (Kempainen 2001, 9). Kolmas syy aineiston valintaan oli kiinnostukseni käyttää viranomaisten internetsivuja täydentämään lainsäädännön antamaa mahdollisesti vajavaistakin kuvaa viranomaisorganisaatioista. Tehtävien tarkastelu internetsivujen välityksellä kertoo viranomaisten tehtävistä heidän itsensä kuvaamina ja etukäteisoletuksena oli, että niiden kautta olisi saatavissa lainsäädäntöä konkreettisempi ja tarkempi kuva viranomaisten työskentelyn yksityiskohdista.



**Kuvio 7.** Tutkimusaineisto



Aluehallintovirastoilla on yhteinen internetsivusto (avi.fi), jossa esitellään virastojen tehtävät, palvelut ja yhteystiedot muiden ajankohtaisten tietojen ohella. Tämän sivuston kautta on mahdollista siirtyä erillisille virastokohtaisille sivuille. Virastokohtaisille sivuille kukin virasto on voinut täydentää vain heitä koskevia yleisiä ja ajankohtaisia tietoja. Tutkimusaineistona olen käyttänyt sekä virastojen yhteisiä että virastokohtaisia internetsivuja.

Eryteisesti aluehallintovirastojen tehtävistä säädetään useissa laeissa. On laskettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön sisältyy noin 130 aluehallintovirastojen tehtäviä määrittävää säännöstä (HE 164/2014). Laadullisen tutkimuksessa aineiston rajaus tehdään teoreettista kattavuutta ajatellen (Eskola & Suoranta 2014, 65). Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista oli erityisesti sellainen lainsäädäntö, jossa on mainittu aluehallintovirastoille kuuluvan sosiaalihuollon yleisen ohjauksen ja valvonnan lisäksi jokin erityinen tehtävä. Ohjauksen ja valvonnan ulottuvuuden määrittelee kulloinkin voimassa oleva lainsäädäntö (Hautamäki 2004, 138). Tämän tutkimuksen aineistossa on mukana 31.12.2015 voimassa ollut lainsäädäntö. Tutkimusaineistossa oli yhteensä 27 lakia ja hallituksen esitystä. Yhteenveto tutkimusaineistosta on liitteenä 1.

Lainsäädäntöaineiston kokoamisessa käytin hyväkseni internetpohjaisen valtion säädöstietopankki Finlexin hakutoimintoa. Syötin hakukenttään viraston nimen ja poimin tuloksista sellaiset lait ja asetukset, jotka koskivat viranomaisten sosiaalihuollon tehtä-

viä. Täydensin hakuja virastojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön internetsivuilla mainituilla lainsäädäntöviittauksilla sekä tehtävien kuvauksilla ja käytin tarvittaessa tukena google-hakukonetta. Aluehallintovirastoja koskevan lainsäädännön keruussa hyödynsin Etelä-Suomen aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat - vastuualueen työjärjestystä.

Tutkimusaineistosta jätin pois sellaisen voimassa olevan lainsäädännön ja tehtävät, joita ei ole käytännössä sovellettu. Tällainen aluehallintovirastoille osoitettu tehtävä on kuntien perustamishankkeisiin suoritettavan valtionavustuksen maksaminen, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992). Laista annetun hallituksen esityksen mukaan vuodesta 2005 alkaen erillisestä perustamishankkeiden valtionavustuksesta on käytännössä luovuttu (HE 174/2009).

Rajasin tutkimuksen ulkopuolelle myös lähisuhde- ja perheväkivaltatyön. Sosiaalihuoltolain 11 §:n perusteella sosiaalipalveluja on järjestettävä muun muassa lähisuhde- ja perheväkivallasta sekä muusta väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen. Valtion toimintavelvollisuus lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyöhön syntyy myös kansainvälisten sopimusten kautta. Ohjaus- ja valvontaviranomaisena olen tietoinen aluehallintovirastojen sosiaalihuollon asiantuntijoiden lähisuhde- ja perheväkivaltatyöstä ja sekä aluehallintovirastoille että Valviralle osoitettuja alan tehtäviä sisältyi esimerkiksi vuosille 2010-2015 ajoittuneeseen Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaan. (STM julkaisuja 2010:5) Tehtäväalue ei kuitenkaan sisälly aluehallintovirastojen ja Valviran tehtäviä määrittävään lainsäädäntöön eikä virastojen internetsivuilla sosiaalihuollon työn osuutta tässä tehtäväkokonaisuudessa esitellä, joten edellytyksiä tehtäväalueen sisällyttämisestä tutkimusaineistoon ei ollut.

Kokosin tutkimusaineiston vuodenvaihteessa 2016. Laadullisten aineistojen analyysissä on kyse merkityksestä ja merkityksellisen toiminnan tutkimuksesta (Alasuutari 2011, 44). Aineiston analyysimenetelmänä käytin sisällönanalyysiä, jotta aineistosta oli mahdollista saada tiivistetty kuvaus viranomaisten työstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108).

Sisällönanalyysistä käytetään nimitystä dokumenttien analyysimenetelmä, jossa dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Analyysi voi tapahtua aineistolähtöisesti (induktiivisesti), jossa aineisto ohjaa analyysia, teorialähtöisesti (deduktiivisesti), jossa analyysirunko ohjaa analyysiä tai abduktiivisesti, jossa teorianmuodostusta ohjaa jokin johtoajatus. (Kyngäs & Vanhanen 1999, 3; Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.)

Aineiston analysoin induktiivisella sisällönanalyysillä. Tutkimusaineiston muodostivat vain sellaiset asiat, jotka olivat merkityksellisiä tutkimuskysymysten kannalta ja jotka olivat selvästi ilmaistu dokumenteissa. (Alasuutari 2011, 30-31; Kyngäs & Vanhanen 1999, 5). Analyysiyksikön muodostivat tutkimuksen tarkoitusta kuvaavat yksittäiset sanat ja sanayhdistelmät. Aineistosta nousi esiin muitakin tutkimuksen tekemisen kannalta tärkeitä seikkoja, joita ei ollut mahdollista sisällyttää tutkimusaineistoon. Kirjasin ylös myös nämä asiat, ja ne antoivat arvokasta tietoa muun muassa viranomaisille kuuluvien tehtävien taustoista ja heille kuuluvista muista kuin sosiaalihuollon tehtävistä. Tätä tietoa pystyin hyödyntämään tutkimuksen eri vaiheissa ja se auttoi muodostamaan kokonais käsityksen viranomaisten työskentelystä.

Sisällönanalyysi eteni kolmessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa perehdyin tutkimusaineistoon, ryhmittelin viranomaiset ja kirjoitin viranomaisittain sanatarkasti ylös alkuperäiset tutkimuskysymyksiin liittyvät ilmaukset. Tarkastelin aineistoa vain siltä kannalta, mikä oli merkityksellistä tutkimuskysymysten näkökulmasta. (Alasuutari 2011, 30-31). Tämän jälkeen pelkistin ilmaukset laatimaani strukturoituun analyysirunkoon, jonka muodostin viranomaisista ja heidän työtään kuvaavista viidestä yläluokasta. Näin sain eroteltua aineistosta jokaisen viranomaisen tehtävät, työn kohteen, sisällön, käytettävät työmenetelmät ja yhteistyömuodot. Lopuksi ryhmittelin erikseen työmenetelmiä koskevat ilmaukset viranomaisten ja heidän tehtäväalueidensa mukaisesti luokkiin, jotta sain selville minkälaisia työmenetelmiä eri tehtäväalueilla käytetään, ja pystyin vertailemaan viranomaisten työmenetelmiä keskenään.

**Taulukko 3.** Esimerkki aineiston pelkistämisestä

Alkuperäinen ilmaus	Pelkistetty ilmaus				
	Tehtävä	Kohde	Sisältö	Menetelmä	Yhteistyö
<p><b>Oikeuskansleri</b></p> <p><b>108 § Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät</b>                      ...tehtävänä on valvoa ... lainmukaisuutta... että ... viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. ... valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.</p> <p><b>3 § Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta</b>                      Valvoessaan ...käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. ...voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.                      ... oikeus suorittaa tarkastuksia .. .. tarkastaa rangaistustuomiot...</p> <p><b>4 § Kanteluiden käsittely</b>                      ... voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle...</p> <p><b>7 § Aloiteoikeus</b>                      .. oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi...</p> <p><b>www.oikeuskansleri.fi</b>                      .. valvontatoimivallan rinnakkaisuuden vuoksi ... ei tutki eduskunnan oikeusasiamiehen jo käsittelemää kantelua tai kantelua, jonka käsittely on vireillä oikeusasiamiehen kansliassa.</p>	Valvonta	Viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat	Lain noudattaminen ja velvollisuuksien täyttäminen  Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen  Rangaistustuomioiden tarkastaminen	Hallintokanteluiden käsittely  Omaaloitteinen asian vireille ottaminen  Aloiteoikeus  Tarkastuskäynti	Kantelun siirto toimivaltaiselle viranomaiselle  Ei tutki samaa asiaa päällekkäin oa:n kanssa

#### 4.2 Luotettavuus ja eettiset kysymykset

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi perustuu tutkimusprosessin luotettavuuteen (Eskola & Suoranta 2014, 211). Yksiselitteistä tutkimuksen luotettavuuden arviointimenetelmää ei ole, vaan ennemminkin tutkimusta arvioidaan kokonaisuutena. Arvioinnin kohteina ovat tutkimuksen sisäinen johdonmukaisuus ja eri osien suhde toisiinsa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 140.)

Aineiston luotettavuuden tarkastelu on yksi osa tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin. Ohjaus- ja valvontaviranomaisten internetsivut sekä heitä koskeva lainsäädäntöaineisto muodostivat tämän tutkimuksen pääaineistot. Kaikki käyttämäni dokumentit

ovat julkisia ja jokaisen nähtävissä. Organisaatioiden internetsivujen luonteeseen kuitenkin kuuluu, että niiden tietosisältöä päivitetään säännöllisesti. Tutkimuksen tekemisen kannalta oli riski, että viranomaisten internetsivujen tietosisältöä muutetaan olennaisesti aineiston keruun aikana tai pian sen jälkeen, jolloin aikaisemmin koottua tietoa ei voi enää tarkistaa. Päätelin, että vuodenvaihde olisi aineiston keruulle otollinen ajankohta joululomakauden vuoksi ja oletuksenani oli, että silloin ei toteutettaisi tutkimuksen teon kannalta merkittäviä muutoksia internetsivujen tietoihin. Eliminoin riskiä kokoamalla aineiston mahdollisimman huolellisesti ja kattavasti muutaman päivän aikana varmistaen näin tietoaineiston pysyvyyden. Seurasin aineiston keruun ajan internetsivujen päivitystietoja. Keskeisin käyttämäni aineisto koski tietosisällöltään pysyvämpää viranomaisten tehtävien kuvausta eikä tiedossani ollut sellaisia merkittäviä vuodenvaihteessa voimaan astuvia ja viranomaisten työtä koskevia muutoksia, joilla olisi ollut merkittävä vaikutus tutkimuksen sisältöön. Kenenkään viranomaisen internetsivuja ei päivitetty aineiston keruun aikana.

Sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa tarkastellaan inhimillisen elämän eri puolia, ja sen vuoksi tutkimuksen jokaisen valinnan eettisyys on tärkeää (Pohjola 2007, 17). Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan julkishallinnon viranomaisten tehtäviä julkisten dokumenttien pohjalta. Julkisuutensa perusteella tutkimuksen kohteena olevat organisaatiot ja käytetty tutkimusaineisto eivät muodostaneet eettistä ongelmaa tutkimuksen toteuttamisen näkökulmasta. Tämän tutkimuksen eettinen pohdinta liittyykin kysymyksiin tutkijan asemasta ja aineiston käytön tarkoituksiperästä. Tutkijan ei ole mahdollista sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa eristäytyä tutkimuskohteen ulkopuolelle, vaan hän on osa tutkimuksen kokonaisuutta. Laadulliseen tutkimuksen luonteeseen kuuluu, että tutkija on sekä tutkimusväline että osa tutkittavaa maailmaa. (Eskola & Suoranta 2014, 58).

Edustan samaa ammattikuntaa kuin tutkimuksen sektorivalvontaviranomaiset, jolloin tutkijana minun on oltava tietoinen omasta asemastani ja sen vaikutuksesta tutkimukseen. Kun yhteisö on tutkijalle tuttu, se saattaa olla etu, mutta se saattaa aiheuttaa myös ongelmia vahvojen ennakkokäsitysten vuoksi. (Nieminen 2006, 218.) Jokin asia voi tuttuuden vuoksi jäädä huomaamatta. Katson, että oma työkokemukseni auttaa

ymmärtämään ohjausta ja valvontaa tekevien viranomaisten työtä sekä viestintä- ja dokumenttiaineistojen tulkintaa. Käsitykseni mukaan se auttaa ymmärtämään niin ikään sitä toimintaympäristöä sekä hallinnon todellisuutta, jossa ohjausta ja valvontaa tehdään.

Vaikka tutkimus liittyy osittain omaan työhöni ja työorganisaatiooni, en ole sekoittanut omia käsityksiäni, asenteitani ja arvostuksiani tutkimuskohteeseen eivätkä ne ole olleet tutkimukseni lähtökohtina (Eskola & Suoranta 2014, 17). Aineiston käsittelyssä ja tulosten kuvaamisessa olen pyrkinyt totuudenmukaiseen raportointiin ja objektiivisyyteen. Olen kuvannut mahdollisimman tarkasti tutkimuksen etenemisen, aineiston keuruun sekä analyysin eri vaiheet. Tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisen kaikista vaiheista lisää tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi ym. 2009, 232.) Tutkimuksella olen halunnut lisätä myös omaa ymmärrystäni eri ohjaus- ja valvontaviranomaisten työskentelystä, työtehtävistä sekä yhteistyöalueista.

## **5. TUTKIMUSTULOKSET**

### **5.1 Aluehallintovirastoilla eniten tehtäväkokonaisuuksia**

Viranomaisten tehtäväkokonaisuuksien määrittely osoitti eri tehtävien kietoutumisen toisiinsa ja niiden erottelu osoittautui haasteelliseksi. Ohjaus on aluehallintovirastojen ja Valviran työnä sekä itsenäinen tehtävä omine työmuotoineen että työväline muiden tehtävien hoitamisessa. Lupatehtävien katsotaan olevan puolestaan osa ennakkollista valvontaa samalla, kun se on määrällisesti iso kokonaisuus monine työmuotoineen. Ohjaus ja lupahallinto olisivat suppeasti ymmärrettyinä olleet mahdollista tulkita ainoastaan valvontatoiminnan työmenetelmiksi. Määrittelin ne tässä tutkimuksessa kuitenkin omiksi tehtäväalueikseen, sillä lainsäädännössä kumpikin tehtäväalue on osoitettu selkeästi aluehallintovirastojen ja Valviran tehtäväksi ja kummastakin erottui selvästi omat työmenetelmänsä. Tämän määrittelyn perusteella viranomaisten työstä oli eroteltavissa kahdeksan erilaista tehtäväkokonaisuutta. Ne olivat ohjaus, suunnittelu, arviointi, valtiosuusasiat, valitusasiat, lupahallinto, tarkastustoiminta ja valvonta.

Kaikille viranomaisille yhteinen tehtäväalue oli valvonta. Tarkastusviraston tehtävänä sitä nimitetään tarkastukseksi, mutta tutkimusaineiston perusteella se on luonteeltaan valvonnallista ja se voidaan rinnastaa valvontaan. Tarkastuksessa seurataan ja valvotaan rahojen käyttöä ja arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta. Tarkastusviraston työ on osa valtiontalouden dualistista valvontajärjestelmää, jossa eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista valtion tilintarkastajien ja tarkastusviraston välityksellä. (Perustuslaki 90 §) Valtion tilintarkastajien rooli on valvova ja tarkastusviraston rooli on tarkastava. Tarkastusviraston työ palvelee eduskunnan ohella myös valtioneuvostoa, jonka tiedon tarve painottuu valtionyhteisön johtamiseen sekä ministeriöihin, jotka toimeenpaneavat hallituksen harjoittamaa yhteiskunta-, hallinto- ja talouspolitiikkaa. (HE 39/2000)

Koska tarkastus on lainsäädännöllä määritelty tarkastusviraston tehtäväksi, se erotetaan tässä tutkimuksessa viraston omaksi tehtäväalueeksi erotukseksi muiden virastojen valvontatyöstä. Tarkastusviraston kohdalla tehtävää kutsutaan selvyiden vuoksi tarkastustoiminnaksi, sillä muutkin valvontaviranomaiset tekevät tarkastuksia. Muiden viranomaisten kohdalla tarkastus on itsellisen tehtävän asemasta työmenetelmä.

**Taulukko 4.** Viranomaisorganisaatioiden tehtäväalueet

Aluehallintovirastot	Oikeusasiamies	Oikeuskansleri	Tarkastusvirasto	Valvira
Arviointi				
Lupahallinto				Lupahallinto
Ohjaus	Ohjaus	Ohjaus		Ohjaus
Suunnittelu				
			Tarkastustoiminta	
Valitusasiat				
Valtionosuusasiat				
Valvonta	Valvonta	Valvonta		Valvonta

Eniten tehtäväkokonaisuuksia oli aluehallintovirastoilla. Historiallinen perinne ja viraston asema näkyvät aluehallintovirastojen tehtävien laajuudessa. Aluehallinnolla on monisatavuotinen perinne hoitaa valtionhallinnon toimeenpanotehtäviä ja valtionhallinnon yleisin aluehallintoyksikkö oli pitkään lääni (Selovuori 2009, 210). Tehtävänjaon mukaan ministeriötasolla on vastattu lainsäädännön valmistelusta, valtakunnallisesta

ohjeistuksesta sekä ohjauksesta ja käytännön hallintotoimenpiteiden hoitamista varten on tarvittu aluehallintoa.

Aluehallintovirastojen, ja niiden edeltäjien lääninhallitusten, sosiaalihuollon tehtävät ovat saaneet sisältönsä kulloinkin vallitsevista käsityksistä aluetasolla hoidettavista tehtävistä ja tehtävät ovat muuttuneet useamman kerran. Aluehallintovirastojen tehtävien ja sen aseman muuttumisessa on konkretisoitunut muita valvontaviranomaisia selvemmin se jännitteisyys, joka vallitsee kunnan ja valtion tehtävien ja keskinäisen aseman määrittelyssä. Tutkimusaineiston perusteella aluehallintovirastojen tehtävinä olivat eroteltavissa arviointi, lupahallinto, ohjaus, suunnittelu, valitusasiat, valtion-osuusasiat ja valvonta.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sosiaalialan tehtävistä erottuivat valvonta ja ohjaus, joka kytkeytyi osaksi valvontaa. Valviran työalue koostui kolmesta isommasta tehtäväkokonaisuudesta, jotka olivat ohjaus, valvonta ja lupahallinto. Maantieteellisesti aluehallintovirastojen työ kohdentui oman viraston toimialueelle. Muut viranomaiset ovat valtakunnallisia toimijoita.

## 5.2 Julkishallinto ja yksityiset sosiaalipalvelut kaikkien työn kohteena

Virastojen yhteisiä työn kohteita ovat kunnalliset sosiaalihuollon viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat tahot, joilla tässä yhteydessä tarkoitetaan yksityisiä sosiaalipalvelujen ja perheasian sovittelupalvelun tuottajia. Tarkastusviraston kriteeri kaikille työn kohteille on, että se on saanut valtion varoja, tukea tai etua. Käytännössä kaikki kunnat ovat valtionosuuden piirissä ja ne kuuluvat siten tarkastusvirastonkin työn kohteeksi.

Arvioidessaan oikeusasiamiehen toimivaltaa ja julkista tehtävää hoitavien tahojen määrittelyä Sarja (2010, 20-42) toteaa, että valvonnan kohteiden määrittely ei ole vaikiintunut ja valvottava kenttä muuttuu koko ajan yhteiskunnan muuttuessa. Yksistään julkisten tehtävien organisoinnissa tapahtuvat muutokset heijastuvat oikeusasiamiehen toiminnassa. Muuttuva tilanne ja tarkempien määrittelyjen puuttuminen jättävät



oikeusasiamiehelle vapaan harkintavallan omien toimivaltuuksiensa määrittelyssä sen lisäksi, mitä lainsäädännössä on yksiselitteisesti todettu.

Valtion viranomaisten toiminta on työn kohteena kaikilla muilla viranomaisilla paitsi aluehallintovirastoilla. Valviran työ kohdistuu ainoastaan aluehallintovirastoihin, mutta ei muihin valtion viranomaisiin. Valtion ja kunnan palveluksessa olevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden työtä valvovat muut paitsi tarkastusvirasto. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu työntekijöiden lisäksi kunnallisten toimielinten eli kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien yksittäisten luottamushenkilöiden valvontaan.

**Taulukko 5.** Viranomaisten työn kohteet

	Aluehallintovirastot	Oikeusasiamies	Oikeuskansleri	Tarkastusvirasto	Valvira
Kunnan ja kuntayhtymän viranomaiset	x	x	x	x	x
Valtion viranomaiset		x	x	x	x
Julkista tehtävää hoitavat	x	x	x	x	x
Kunnalliset luottamushenkilöt, julkisen laitoksen toimielinten jäsenet ja muut luottamushenkilöt		x	x		
Yhteisö, yhtymä, säätiö	x			x	
Kunnan ja valtion virkamiehet ja työntekijät	x	x	x		x
Yksittäinen kansalainen	x				

Valvovalla valtion viranomaisella on myös valvova viranomainen. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta kattaa laajalti valtion ja kuntien eri sosiaalihuollon viranomaiset, viranhaltijat ja työntekijät sekä luottamushenkilöt eri hallinnon tasoilla. Heidä käytettävä nimitys ylin laillisuusvalvoja kuvaa toimivallan laajuutta. Heidän tehtävänä on valvoa viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia siitä riippumatta, minkälaisessa organisaatiomuodossa tehtäviä hoidetaan. Sosiaalihuolto muodostaa heidän tehtävistään vain yhden osa-alueen.

Muiden valvontaviranomaisten toiminta kuuluu oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan piiriin, mutta toisiaan he eivät valvo. Oikeuskanslerin toiminnan valvonta on eduskunnalla ja valtioneuvostolla, joille hän antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan sen ohella, että hän on aina läsnä valtioneuvoston istunnoissa. Oikeusasiamiehen valvonnasta vastaa eduskunta, jolle hän antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja havainnoistaan. Oikeusasiamiehen toiminnan muodollisen valvonnan on katsottu olevan heikkoa jo osittain sen vuoksi, että oikeudellinen valvonta edellyttää valtakunnanoikeuden koolle kutsumista. Tämän on katsottu korostavan oikeusasiamiehen omaa vastuuta työn tasosta ja laadusta. Toiminnan on oltava julkista ja läpinäkyvää, jolloin julkinen sana ja kansalaiset voivat omalta osaltaan valvoa ja arvioida oikeusasiamiehen toimintaa. (Koskinen 1997, 122.)

Eduskunta vastaa tarkastusvirastonkin toiminnan valvonnasta ja vastaavasti kuten oikeuskansleri ja oikeusasiamies, tarkastusvirastokin antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan. Muiden valvontaorganisaatioiden toiminta kuuluu tarkastusviraston tarkastustoiminnan piiriin.

Aluehallintovirastojen työ voi kohdistua myös yksittäiseen kansalaiseen. (Tarkastusvirasto valvoo yksityishenkilöä, jos hänelle on uskottu valtion varojen käyttöä, omaisuuden hoitoa tai tilinpitoa koskeva tehtävä sen hoidon selvittämiseksi.) Yksittäisellä kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka aikoo toimia avioliittolain (234/1929) mukaisena perheasiain sovittelijana. Yksittäiselle henkilölle voidaan myöntää lupa sovittelijana toimimiseen, jos hän on perehtynyt lastensuojelu- ja perheneuvontatyöhön sekä perheoikeuteen ja hänellä on aikaisemman kokemuksen perusteella ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella edellytykset sovittelijana toimimiseen.

### 5.3 Laillisuusvalvonta yhteisenä työn sisältöalueena

Toiminnan laillisuusvalvonta yhdistää kaikkia viranomaisia ja sen voi katsoa muodostavan viranomaisten työn ytimen. Jokainen viranomainen arvioi työnään onko valvonnan kohde menetellyt voimassa olevan lain mukaan. Oikeuskanslerilla, oikeusasiamiehellä, aluehallintovirastoilla ja Valviralla laillisuusvalvonta tarkoittaa sosiaalihuollon toimin-

nan, viranomaisen ja viranhaltijan/työntekijän menettelyn lainmukaisuutta sekä tarkastusvirastolla taloudenhoidon laillisuutta ja talousarvion noudattamista.

Vaikka laillisuusvalvonnan ensisijaisena tarkoituksena on valvoa valvonnan kohdetta, on palvelujen käyttäjä ja asiakas todellisena valvonnan kohteena. Viime kädessä sosiaalihuollossa valvonnalla varmistetaan, että asiakkaan oikeudet palveluun, etuuteen ja hyvään palveluun toteutuvat. (Bengtsson & Ek 2013, 55.) Laillisuusvalvontaa pidetään erikoisena osana julkisen vallankäytön järjestelmää eikä se ole helposti sovitettavissa vallan kolmijakoon. Siinä ei ole kyse suoranaisestä lainkäytöstä eli tuomiovallan käytöstä eikä se ole liioin suoranaista hallintotoimintaa. Näiden sijaan laillisuusvalvonnassa tutkitaan hallintotoiminnan laillisuutta. (Husa & Pohjolainen 2014, 122.)

Tiihonen (2007, 79) toteaa perustuslain säädösten toiminnan lainmukaisuudesta määrittävän julkisen hallinnon perusluonteen ja viranhaltijakunnan yleisen hengen *esprit de corps`n*. Sosiaalihuollossa toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä on paljon. Sen lisäksi, että toiminnan on oltava lainmukaista, sen on toteutettava muutkin asianmukaiselle toiminnalle asetettavat vaatimukset sekä lain tarkoitusperät. Valvontaviranomaisen tehtävänä on arvioida tällaisetkin näkökohdat. Vaikka valvonnan kohteen menettely olisikin lainmukaista, siinä voi olla perus- ja ihmisoikeuksien tai hyvän hallinnon näkökulmasta moitittavaa (Husa & Pohjolainen 2014, 123). Näiden tarkoitusperien huomiointi saattaa toisinaan nousta keskeisemmälle sijalle kirjoitettuun lakiin nähden. Asiakkaalle on saatettu myöntää palvelu lainmukaisesti, mutta se ei ole kuitenkaan hänen etunsa mukainen tai muutoin tarkoituksenmukainen. Husa & Pohjolainen (2014, 124) toteavat laillisuusvalvojalla olevan tällaisessa tilanteessa hallintopedagogin rooli suhteessa valvottavaan. Valvontaviranomainen voi saattaa käsityksensä valvottavan tietoon silloinkin, kun asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Erillisten valvontaviranomaisten ohella palveluja tuottavat organisaatiot valvovat itse omaa toimintaansa. Organisaatioiden sisäinen valvonta on monimuotoista; henkilökuntaa koulutetaan, toimintaa varten annetaan ohjeita, päätöksentekovaltuudet on määritelty ja tehtävistä raportoidaan (Koskinen 1997, 55). Omavalvonnan merkitystä ja sen ensisijaisuutta on 2010-luvulla korostettu yhä enemmän. Sekä julkisella sektorilla

että yksityisillä palvelujen tuottajilla on lainsäädäntöön perustuva velvollisuus huolehtia omavalvonnasta ja laatia seurantaan varten omavalvontasuunnitelma. Erillisten ohjaus- ja valvontaviranomaisten tehtävänä on täydentää omavalvontaa.

**Taulukko 6.** Valvontaviranomaisten työn sisältö

Aluehallintovirastot	Oikeusasiamies	Oikeuskansleri	Tarkastusvirasto	Valvira
Palvelujen, toiminnan sekä menettelyn lainmukaisuus	Toiminnan ja menettelyn lainmukaisuus	Toiminnan ja menettelyn lainmukaisuus	Taloudenhoidon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus	Palvelujen, toiminnan ja menettelyn lainmukaisuus
Toimitilojen asianmukaisuus	Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattaminen ja kunnioittaminen	Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattaminen ja kunnioittaminen	Talousarvion noudattaminen	Toimitilojen asianmukaisuus
Lastensuojelulain määräaikojen toteutuminen	Lasten oikeuksien toteutuminen		Organisaatorakenteet, rahoitusjärjestelmät, toiminnan ohjaus ja johtaminen, toiminnan suoritteet ja tuotokset, toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus tai toiminnan vaikutukset	Lastensuojelulain määräaikojen toteutuminen
Toimeentulotukilain määräaikojen toteutuminen	Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja seuraaminen			Toimeentulotukilain määräaikojen toteutuminen
Lastensuojelulain nojalla tapahtuvien rajoitustoimenpiteiden käyttö lastensuojelulaitoksissa	Kidutuksen, julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen työ			Toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistaminen
Erityishuollon antaminen ja lakkauttaminen sekä erityishuolto-ohjelman hyväksyminen				
Tutkimusajan pidentäminen				
Perustoimeentulotuen kustannuseuranta ja valtionosuuden maksatus				
Palveluiden saatavuus				
Kuntien sosiaalihuollon valmiussuunnittelu				
Alueellinen tilannekuva				
Yhteistyö				

Yleisen laillisuusvalvonnan lisäksi ylimmille laillisuusvalvojille, aluehallintovirastoille ja Valviralle on lainsäädännössä määritelty erillisiä velvoitteita ja valvonnan painoalueita. Näissä painoalueissa on nähtävissä asiat ja väestöryhmät, joiden oikeuksien toteuttamista yhteiskunnassa halutaan erityisesti varmistaa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yhteisenä tehtävänä on huomion kiinnittäminen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamiseen ja kunnioittamiseen. Lapsen oikeudet ovat vuodesta 1998 olleet oikeusasiamiehen työn yhtenä painopistealueena ja eduskunnan toivomuksesta hän ottaa lasten oikeuksien toteutumisen huomioon valvontatyössään. Oikeusasiamies toimii Suomessa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista vuonna 2006 hyväksytyyn yleissopimuksen mukaisena yhteystahona ja tässä ominaisuudessa hänen tehtävänä on edistää vammaisten henkilöiden oikeuksia ja seurata oikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies ei toimi tässä ominaisuudessa kuitenkaan yksin ja vastaava tehtävä on osoitettu oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivalle ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvontaelimen tehtävät ovat kuuluneet oikeusasiamiehelle vuodesta 2013 alkaen. Tässä tehtävässä oikeusasiamies tarkastaa paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Sosiaalihuollossa tarkastusten kohteina voivat olla tässä merkityksessä julkiset tai yksityiset lastensuojelu-, kehitysvammahuollon ja vanhustenhuollon yksiköt.

Aluehallintovirastojen ja Valviran on valvottava lastensuojelulakiin ja toimeentulotuesta annettuun lakiin sisältyviä palvelun saatavuutta koskevia määräaikoja. Lastensuojelun osalta määrääjat koskevat lastensuojelutarpeen selvittämistä ja toimeentulotuen osalta toimeentulotuesta tehdyn hakemuksen käsittelyaikaa. Erityisenä tehtävänä aluehallintovirastoille on annettu lastensuojelulaitoksissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden valvonta. Lastensuojelulaki velvoittaa aluehallintovirastoja seuraamaan lastensuojelulaitosten toimintaa ja tekemään tarkastuskäyntejä lastensuojelulaitoksiin oma-aloitteisesti. Lapselle on tarvittaessa varattava tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

Valvontatyössä aluehallintovirastot ovat Valviraan nähden ensisijainen kunnallisen sosiaalihuollon valvontaviranomainen ja ne valvovat myös viraston toimialueella tuotettavia yksityisiä sosiaalipalveluja. Viranomaisten työnjako määritellään sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja sen mukaan sosiaalihuollon valvonta kuuluu Valviralle silloin, kun kyseessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia tai asia, joka koskee usean

aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata. Mikäli asia liittyy Valvirassa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvontasiaan, kuuluu sen valmistelu niin ikään Valviralle kuten myös asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Vastaava työnjako koskee valvonnan lisäksi ohjausta.

Ylimpiä laillisuusvalvojia lukuun ottamatta muille viranomaisille kuuluu tarkoituksenmukaisuuden valvonta. Aluehallintovirastojen ja Valviran osalta tämä valvontamuoto perustuu sosiaalihuollon lainsäädännön luonteeseen puitelainsäädäntönä. Lainsäädännössä ei oteta yksityiskohtaisesti kantaa kaikkiin sosiaalipalveluiden järjestämiseen liittyviin yksityiskohtiin, jolloin palvelun toteuttajalle jää vaihtoehtoja palvelun toteuttamisen tavasta. Valvontaviranomaiselle vastaavasti jää sen arviointi, onko palvelu järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Aluehallintovirastot ja Valvira voivat tarkoituksenmukaisuusvalvontana arvioida esimerkiksi toimitilojen asianmukaisuutta ja sopivuutta käyttötarkoitukseensa.

Vaikka oikeusnormi jättäisikin tilaa harkinnalle, julkisen vallan käyttö ei ole oikeusvaltiossa oikeudellisesti täysin vapaata. Harkintavallan käyttöä rajoittavat erityisesti hallinnon legalisoidut oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat sisällöllisesti viranomaisen hallintotoimintaa. Tällaisia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojan periaate. (Husa & Pohjolainen 2014, 231; Harjula & Prättälä 2012, 26-27.) Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteossa oikeusperiaatteiden merkityksen katsotaan korostuvan lainsäädännön väljähkön sääntelyn vuoksi (Tuori & Kotkas 2008, 164; Ylikylä-Leiva 2003, 39).

Yhdenvertaisuusperiaate ilmaistaan perustuslaissa ja sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia. (Perustuslaki 731/199) Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että hallinnossa asioivia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömällä tavalla ja, että samanlaiset asiat käsitellään samalla tavoin. Viranomaisen on toimittava johdonmukaisesti eikä aikaisempaa hallintokäytäntöä voi muuttaa ilman perusteltua syytä. Objektivisuusperiaate velvoittaa viranomaisia toimimaan asiallisesti ja puolueettomasti. Suhteellisuusperiaate

te tulee sovellettavaksi erityisesti hallinnossa. Periaatteen mukaan viranomaisen toimien ja sen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tarkoitussidonnaisuusperiaate edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa vain lain tarkoittamaan tarkoitukseen eikä viranomaisella saa olla muita vaikuttimia. Luottamuksensuoja merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Periaatteen mukaan yksilön on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen ja tehtyjen hallintopäätösten pysyvyyteen. (Harjula-Prättälä 2012, 26-27.)

Tarkastusvirastossa tarkoituksenmukaisuusvalvonta tulee sovellettavaksi tuloksellisuustarkastuksessa, jonka tavoitteena on varmistaa, että valtion taloudenhoito on taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa. Virasto itse kutsuu tätä taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Huomion arvoista on, että tarkastusvirasto voi ottaa tarkastuksen kohteeksi rajatumpiakin tehtäviä. Tällaisia voivat olla organisaatorakenne, rahoitusjärjestelmä, toiminnan ohjaus, johtaminen, toiminnan suoritteet ja tuotokset sekä toiminnan vaikutukset. Osa näistä on muidenkin tutkimuksen piiriin kuuluvien viranomaisten työalueena ja siltä osin tarkastusviraston työ muistuttaa näiden tehtäviä.

Yleisestä oikeussuojakäytännöstä poiketen aluehallintovirastoille kuuluvat erityishuolosta tehtävien hallintopäätösten oikeudellinen arviointi ja tutkimusajan pidentämistä koskeva päätöksenteko. Aluehallintovirastoilla on edelleen valtionosuuden maksatukseen liittyviä tehtäviä. Valtionosuuksien maksamiseen liittyvät tehtävät ovat aluehallinnon perinteinen tehtävä, mutta näiden tehtävien määrä on vaihdellut vuosien saatossa ollen toisinaan suurempi ja toisinaan pienempi. Viime vuosina aluehallintovirastojen valtionosuustehtävät ovat vähentyneet merkittävästi. Perustoimeentulotukeen maksettavan valtionosuuden lisäksi vuosina 2013 ja 2014 valtionavustusta maksettiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sisäilmaongelmien tai kosteusvaurioiden korjaamiseen tai niistä aiheutuvien uusien tilojen rakentamiseen. Yksittäisenä valtionavustuksena ja elvytystoimenpiteenä on niin ikään maksettu vuonna 2009 valtionavustusta vanhainkotien ja päiväkotien (olivat vielä sosiaalihuoltoa) peruskorjaushankkeisiin (HE 174/2009).

Valmiuslaki (1552/2011) säättää varautumisvelvollisuuden julkishallinnon viranomaisille turvatakseen tehtäviensä häiriöttömän hoidon erilaisissa häiriötilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö sovittaa varautumisen tehtäviä omalla toimialallaan. Aluehallintovirastot tukevat kuntien valmiussuunnittelua sekä muodostavat ja ylläpitävät alueellista tilannekuvaa.

Arviointi mainitaan aluehallintovirastojen tehtäväksi viraston toimintaa säätelevässä yleislaissa (896/2009) ja sillä tarkoitetaan joka toinen vuosi tehtävää peruspalveluiden saatavuuden arviointia. Tämä työ tehdään koko viraston tasolla ja arvioinnin kohteena on muidenkin hallinnon alojen kuin sosiaalihuollon palveluja. Peruspalveluiden arviointityön virasto katsoo palvelevan sen ohjaustyötä. Arviointikohteen asettajalle sosiaali- ja terveysministeriölle arviointi antaa tietoa tarkastelun kohteena olevan palvelun saatavuudesta alueittain ja koko maassa.

Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yleinen kehittäminen suunnittelu ja ohjaus ovat sisäministeriön vastuulla. Alueella kotouttamisasioiden alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta ovat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) tehtäviä. Aluehallintovirastoissa maahanmuuttajia koskevat asiat käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä koulutus- ja muussa sivistystoimessa. Kotouttamisasiota koskevan yleisen ohjauksen ja valvonnan lisäksi aluehallintovirastoihin kohdistuu yhteistyön velvoite. Kotouttamisen edistämisestä annetussa laissa aluehallintovirastojen yhteistyötä ELY-keskusten kanssa halutaan erityisesti vahvistaa.

Valtakunnallisena ohjaus- ja valvontavirastona Valvira ohjaa aluehallintovirastoja yhdenmukaistaakseen lupahallinnon ja valvonnan toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä viranomaisten kesken. Työ sisältää lainsäädännön tulkintaa ja sitä koskevia kannanottoja. Näiden viranomaisten yhdenmukainen menettely on nähty tärkeäksi varmistamaan kansalaisten yhdenvertaisen aseman palvelujen käyttäjinä sekä yksityisten palvelujen tuottajien tasapuolisen kohtelun vuoksi.



Sosiaalihuoltolaki määrittelee aluehallintovirastojen tehtäväksi suunnittelun. Tämän sisältö ei kuitenkaan käynyt selvästi ja yksiselitteisesti ilmi tutkimusaineistosta. Tähän viittaavaksi voisi lukea valmiustehtävien kohdalla mainitun kuntien valmiussuunnittelun tukemisen. Kotoutumisen edistämisestä annettu laki puolestaan velvoittaa huolehtimaan maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamisesta aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelussa. Tutkimusaineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että suunnittelu on lainsäädännössä vanha jäännös vuosikymmeniltä, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmä ja suunnittelu kytkeytyivät toisiinsa ja entiset lääninhallitukset vahvistivat kuntien toimintasuunnitelmat osana valtionosuuden määräämistä. Suunnittelutehtävän yksityiskohtaisempi tarkastelu jätettiin sen epäselvyyden vuoksi tekemättä.

#### 5.4 Työmenetelmät vaihtelevat viranomaisen mukaan

Työmenetelmien kirjo on viranomaisesta riippuen suppeampi tai laajempi. Monipuolimpia työmenetelmiä käyttävät aluehallintovirastot, mikä näyttäisi johtuvan sen laajimmasta tehtäväalueesta. Viranomaisten käyttämien työmenetelmien katsottiin yleisesti ottaen tukevan ohjausta. Näin oli muun muassa valvonnan kohdalla, jossa viranomaisten luonnehdinnan mukaan käytetään apuna ohjauksen keinoja. Näyttääkin siltä, että lähes kaiken viranomaisten toiminnan voisi katsoa palvelevan ohjausta, jopa niiden tekemillä päätöksillä katsottiin olevan ohjaavaa vaikutusta. Tähän viittaa myös Hautamäki (2004, 135) todetessaan ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön olevan keskeisessä asemassa, kun määritellään esimerkiksi hyvän hallinnon konkreettista sisältöä.

**Taulukko 7.** Työmenetelmät tehtäväalueittain

	Aluehallinto- virastot	Oikeus- asiamies	Oikeus- kansleri	Tarkastus virasto	Valvira
<b>Ohjaus</b>					
Aloiteoikeus		x	x		
Asiantuntijatyö / lausunnot / kirjalliset tuotokset	x	x	x	x	x
Koulutustilaisuudet / työkokoukset	x				
Koordinointi					x
Määräyksen anto	x				x
Neuvonta /asiakaspalvelu	x	x	x		
Tiedottaminen	x	x	x	x	x
Valmiussuunnittelun tukeminen	x				
Tilannekuvan ylläpito	x				
<b>Lupahallinto</b>					
Ilmoituksenvaraisen toiminnan rekiste- röinti	x				x
Luvan myöntäminen	x				x
Tarkastuskäynti / tarkastuskertomus	x				
Vastuuhenkilön muutosilmoitus	x				x
Toiminnan lopettamisilmoitus	x				x
Palvelujen tuottajan toimintakertomus	x				x
Tietojärjestelmän ylläpito	x				x
<b>Tarkastustoiminta</b>					
Hallintokanteluiden käsittely				x	
Tarkastussuunnitelma				x	
Tilintarkastus				x	
Laillisuustarkastus				x	
Tuloksellisuustarkastus				x	
Tarkastuskertomus				x	
<b>Valvonta</b>					
Oma-aloitteinen asian vireille ottaminen	x	x	x		x
Hallintokanteluiden käsittely	x	x	x		x
Selvitykset					x
Suunnitelmaperusteinen valvonta	x				x
Jälkikäteinen valvonta	x				x
Tarkastuskäynti	x	x	x		x
Rangaistustuomioiden tarkastus			x		
<b>Arviointi</b>					
Arviointikohteen analysointi ja raportin laadinta	x				
<b>Valitusasiat</b>					
Valitusten käsittely ja päätöksenteko	x				
<b>Valtionosuusasiat</b>					
Valtionosuuden/-avustuksen vahvistami- nen	x				
Kuukausierien maksatus	x				
Ennakkomaksujen seuranta	x				
Takaisinperintä	x				

Taulukossa tiedottaminen on lisätty internetsivujen tietosisällön perusteella sellaisenkin viranomaisen työmenetelmäksi, joka ei ollut sitä erikseen maininnut erilliseksi työmuodokseen tai sitä ei ollut muulla tavoin määritelty viranomaisen tehtäväksi.

### Ohjauksen työmenetelmät

Muiden tehtäväalueiden työmenetelmiin verrattuna ohjauksen työmenetelmissä on hajontaa viranomaisten välillä. Kaikille viranomaisille yhteisiä työmuotoja ovat asiantuntijatyö sekä tiedottaminen. Aluehallintovirastojen kohdalla asiantuntijatyöhön sisältyy lausuntojen ja erilaisten kirjallisten tuotosten lisäksi jäsenyys ELY-keskusten johdolla toimivissa alueellisissa maahanmuuttoasiain toimikunnissa. Edustaja voi olla sosiaali- ja terveydenhuollosta, mutta hän voi olla yhtä hyvin opetus- tai sivistyksen alalta, jolle kuuluu niin ikään kotouttamistehtäviä aluehallinnossa. Tarkastusvirasto tähdentää asiantuntijatyön toteuttamista siten, ettei se vaaranna viraston objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Oikeusasiamies tuo erityisesti esiin aktiivisen tiedotuksen yhtenä työmenetelmänä.

Neuvonta/asiakaspalvelu tuli esiin ylimpien laillisuusvalvojien ja aluehallintovirastojen kohdalla. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työn identtisyys näkyi samanlaisina työmenetelminä. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät ole työssään sidottuja voimassa olevaan lainsäädäntöön. Mikäli lainsäädäntö ei ole ottanut käsiteltävään asiaan kantaa tai lainsäädäntö ei ole julkisen tehtävän hoitamisen näkökulmasta perustuslain mukaista, on heillä mahdollisuus esittää lainsäädännön muuttamista. (Sarja 2010, 41.) Kummal-lakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on lakiin perustuva aloiteoikeus säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja niissä havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi. Tehtävässä on kyse säännösvaikuttavuudesta ja menetelmänä sitä voitaisiin kutsua myös säännösesitykseksi. (Vrt. Keinänen & Määttä 2007) Aloite on mahdollista tehdä yksittäisenä, osana vuosikertomusta tai oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta erillisen kertomuksen.

Valvira käyttää ohjausmenetelmänään koordinointia, jota ei ole muilla viranomaisilla, sekä määräysten antoa. Koordinointi tarkoittaa Valviran tehtävää koordinoida aluehallintovirastojen ja Valviran toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytän-

töjen yhdenmukaisuutta. Määräyksen antovaltuus Valviralle tulee yksityisten sosiaalipalveluja säätelevästä laista, jonka mukaan Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Tällaisena määräyksenä on annettu yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. (Valvira 2014a, Määräys 1/2014)

Tutkimusaineiston analyysin perusteella ainoastaan aluehallintovirastot käyttävät ohjausmenetelmänään koulutustilaisuuksien, työkokousten ja vastaavien järjestämistä. Valmiustehtävä sisältää kuntien valmiussuunnittelun tukemista ja tilannekuvan ylläpitämisen. Aluehallintovirastot järjestävät alueellisia valmiusharjoituksia ja maanpuolustuskursseja, joihin osallistuu kuntien ja muiden virastojen sosiaalihuollon työntekijöiden lisäksi laaja joukko yhteiskunnan eri alojen edustajia. Näiden järjestäminen ei ole aluehallintovirastoissa sosiaalihuollon viranomaisien vastuulla, vaan niistä vastaavat virastojen pelastusalan edustajat. Valmiustehtäviin kuuluva tilannekuvan ylläpitäminen palvelee sosiaali- ja terveysministeriötä. Nimensä mukaisesti tilannekuvan avulla saadaan käsitys minkälaiselta jokin häiriötilanne ja toimenpiteet sen hoitamiseksi näyttävät. Poikkeusoloissa aluehallintovirastojen toimivaltuudet laajenevat ja ne voivat velvoittaa (määrätä) kunnan sosiaalihuoltoa laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään toimintansa, ottamaan toimintayksikköön sopimuksesta poiketen muitakin hoidon tarpeessa olevia henkilöitä tai luovuttaa toimintayksikkö valtion käyttöön.

#### Lupahallinnon työmenetelmät

Yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan lupahallinto muodostuu luvanvaraisesta ja ilmoituksenvaraisesta toiminnasta. Näiden muodostama tehtäväalue sisältää monenlaisia osatehtäviä asettaen velvollisuuksia sekä viranomaisille että palvelujen tuottajalle itselleen. Lupahallinto koostuu tarkastuskäynnistä, tarkastuksen kertomuksen laadinnasta, luvan myöntämisestä, vastuuhenkilön muutosilmoitusten käsittelystä, toiminnan lopettamisilmoitusten käsittelystä ja palvelujen tuottajan toimittaman toimintakertomuksen käsittelystä.

Lupia myöntävät sekä aluehallintovirastot että Valvira. Ainoana viranomaisena aluehallintovirastot vastasivat sosiaalihuollon lupahallinnon tehtävistä vuoteen 2011 saakka,

jolloin osa lupatehtävistä osoitettiin Valviralle uusitun yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain perusteella (922/2011). Valviralle kuuluvat sellaisten palvelujen tuottajien lupahakemusten käsittely, jotka antavat sosiaalipalveluja useamman aluehallintoviraston alueella. Aluehallintovirastot käsittelevät sen toimialueella toimivien palvelujen tuottajien lupa-asiat. Ilmoituksenvaraisesta (ei-ympärivuorokautisesta) toiminnasta tehtävien ilmoitusten ensisijainen käsittelijä on aina aluehallintovirasto, mutta kuitenkin niin, että Valvirakin voi rekisteröidä toiminnan, jos siitä ilmoitetaan sille toimitetun lupahakemuksen yhteydessä.

Lupahallinto ja valvonta kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa ja palvelujen tuottajalle kuuluvia toimintavelvollisuuksia (tehtäviä) lupaviranomaiset käyttävät myös valvonnan välineinä. Palvelujen tuottajalle asetettuja velvollisuuksia ovat muun muassa palvelutoiminnan ja toimintayksikön vastuuhenkilön muutoksesta tehtävät ilmoitukset ja palvelutoiminnasta vuosittain laadittava toimintakertomus. Kumpikin lupaviranomainen ylläpitää valtakunnallista tietojärjestelmää (Valveri-rekisteriä), joka palvelee lupahallinnon lisäksi tilastointia ja valvontaa.

Lupahallinnossa näkyy Valviran toimiminen valtakunnallisena keskusvirastona. Vaikka viranomaisten työmenetelmät ovat muutoin samanlaisia, niin Valvira ei tee lupavalmisteluun kuuluvaa tarkastuskäyntiä, vaan sen tekee alueviranomaisena toimivat aluehallintovirastot Valviran puolesta. Aluehallintovirastoilla on yksityisten sosiaalipalvelujen lainsäädännön lisäksi lupatehtäviä myös avioliittolain perusteella niiden myöntäessä perheasiain sovitteluluvat.

#### Tarkastustoiminta ja valvonta

Tarkastusviraston sosiaalihuoltoon kohdistaman tarkastustoiminnan työvälineinä käytetään tilintarkastusta, laillisuustarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta. Tilintarkastuksessa tarkastetaan, onko talousarviota ja säännöksiä noudatettu. Tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain muun muassa valtion, valtion virastojen ja laitosten tilinpäätökset. Laillisuustarkastuksessa tarkastetaan, onko valtion taloudenhoidossa toimittu lainsäädännön, alemptasoisien sääntelyn, ja viranomaisten antaman ohjeistuksen sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tuloksellisuustarkastuksen pääasiallinen tehtävä

on tarkastaa taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tuloksellisuustarkastuksessa tämä on tulkittu taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että valtion taloudenhoito on taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa.

Kaikista tarkastuksistaan tarkastusvirasto laatii kertomuksen. Tilintarkastuksesta voi mainita esimerkkinä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tilintarkastuskertomuksen vuodelta 2014 (VTV 2014a). Vuonna 2014 tarkastusvirasto teki aluehallintovirastoihin laillisuustarkastuksen ja kohteena oli toimeentulotukeen maksettu valtionosuus. Tästä on laadittu kertomus Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin. Laillisuustarkastus. (VTV 2014b).

Sosiaalihuollon tuloksellisuustarkastuksena tarkastusvirasto teki laajan lapsen etua lastensuojelussa koskeneen tuloksellisuustarkastuksen vuonna 2012. Tarkastuksessa selvitettiin, saavatko lapset ja nuoret avo- sijais- tai jälkihuollossa tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet sekä, miten lapsen tai nuoren perhettä tuetaan lastensuojeluprosessin eri vaiheissa. Kartoituksen kohteena olivat asiakassuunnitelmat ja sen arviointi, olivatko kuntien tekemät lastensuojelun suunnitelmat säännösten mukaisia. Niin ikään selvitettiin lastensuojelulain valvonnan riittävyttä, ovatko muut ohjauskeinot edistäneet lastensuojelulain tavoitteita sekä lastensuojelulain suhde muuhun lainsäädäntöön. (VTV 2012) Tarkastuksen jälkeen tarkastusvirasto on myös seurannut toimenpiteitä, joihin sosiaali- ja terveysministeriö on tarkastuksen perusteella ryhtynyt. Tästä virasto on laatinut erillisen Jälkiseurantaraportin. (VTV 2014c)

Tammikuussa 2016 tarkastusvirasto julkaisi sosiaali- ja terveydenhuollon työnjaon kehittämistä käsittelevän tuloksellisuustarkastuskertomuksen. (VTV 2016) Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko sosiaali- ja terveysministeriö edesauttanut työnjaon kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Osa tarkastusviraston edellä mainituista tuloksellisuustarkastuksista ulottuu varsin syvällisesti hallinnonalan palvelutoiminnan sisällön, palveluiden järjestämisen ja niiden saatavuuden tarkasteluun. Tarkastukset muistuttavatkin luonteeltaan sosiaali- ja ter-

veydenhuollon oman hallinnonalan tutkimus-, arviointi- ja selvitystoimintaa edellyttään tekijältään hyvää alan lainsäädännön ja substanssitehtävien hallintaa.

Valvonnan menetelmistä kaikkia viranomaisia yhdistää hallintokanteluiden käsittely.

Vaikka oikeuskansleri käsittelee hallintokanteluja, merkittävä osa työstä kohdistuu tutkimushavaintojen perusteella muihin kuin kanteluiden käsittelyyn liittyviin tehtäviin.

Oikeusasiamiehen kohdalla tilanne on päinvastainen ja hän keskittyy ensisijaisesti kantelujen perusteella tapahtuvaan jälkikäteisvalvontaan. Sosiaalihuollon asiat muodostavat oikeusasiamiehen työstä huomattavan osan ja useana vuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita on saapunut vireille eniten. Vuonna 2014 vireille tulleesta 3677:stä asiasta 19 % koski sosiaalihuoltoa. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset 2010-2014.)

Vastaavana ajankohtana seitsemän prosenttia oikeuskanslerille tehdyistä 2215 kantelusta koski sosiaalihuoltoa. ([www.oikeuskansleri.fi](http://www.oikeuskansleri.fi))

Hallintokantelu on tyypillinen ja perinteinen yksityisten kansalaisten käytössä oleva viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvontakeino. Tarkastusviraston kohdalla hallintokantelussa tutkitaan taloudenhoidon laillisuutta ja väärinkäytöksiä, mutta muille viranomaisissa tehtävässä hallintokantelussa tutkitaan perustuslain mukaisten oikeuksien toteutumista. Kantelun kautta välittyy laajasti tietoa hallinnon eri osa-alueilta ja toiminnan epäkohdista.

Asiakkaan osakseen saama kohtelu vaikuttaa hänen kokemuksiinsa. Metterin (2004, 70, 143) havaintojen mukaan epäoikeudenmukaisuuden kokemus syntyy kohtuuttomuuden kokemuksesta. Asiakkaat eivät saa aina osakseen sellaista kunnioitusta, joka synnyttäisi kokemuksen ihmisarvosta. Tällainen kunnioitusvaje vie pohjaa teknisesti onnistuneidenkin toimenpiteiden vaikuttavuudelta. Tilanteissa, joissa ei ole voida vastata asiakkaan tarpeisiin hänen esittämällään tavalla, voidaan Metterin mukaan osoittaa huolta pitävää ja kunnioittavaa asennetta sekä välittämistä, kun työntekijä selvittää ratkaisunsa perustelut riittävän yksiselitteisesti ja keskustele vaihtoehtoisista tuen järjestämisen tavoista.

Onnistuneen palveluprosessin ja asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä on, että toiminta on lainmukaista, asiakassuhde on luottamuksellinen sekä asiakkaan ja

työntekijän hyvä kohtaaminen. (Nummela 2011, 137). Haapala (2012, 81-101) on tutkinut sosiaalihuollon asiakkaiden tyytymättömyyttä ja hallintokanteluihin johtaneita syitä. Tarkastelun kohteena olivat toimeentulotuesta, lastensuojelusta, vammaispalveluista, lasten huolto- ja tapaamisoikeudesta, vanhustenhuollosta, kuntouttavasta sosiaalityöstä sekä mielenterveyskuntoutujien asumispalveluista entiseen Länsi-Suomen lääninhallitukseen tehdyt kantelut. Haapalan havaintojen mukaan eniten tyytymättömyyttä aiheutti (sosiaalihuollon) työntekijöiden osaamattomuus hallintomenettelyssä. Asiakkaiden kokemuksen mukaan työntekijä selvitti asian puutteellisesti, päätöstä ei annettu, asiakirjoissa oli asiavirheitä, asian käsittelyaika oli liian pitkä, asiakkaalle ei järjestetty neuvottelua tai varattu kuulemistä, häneltä pyydettiin jatkuvasti lisäselvityksiä tai häntä ”luukutettiin”. Muut tyytymättömyyttä aiheuttaneet kokemukset kohdistuivat palvelujen järjestämiseen, kohteluun, hoidon ja palvelun laatuun ja päätöksen sisältöön.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia palvelutoiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin arvioitiin vuosina 2007–2010 toteutetussa entisen Sosiali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) aloitteesta toteutetussa selvityksessä. Oikeusturvan toteutumisen arviointia tehtiin muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tarkastelemalla. Viranomaisten ratkaisuissa ilmenneet kuntien viranomaisten hallintotoiminnan puutteet arvioitiin johtuvan (kuntien) taloudellisesta tilanteesta, joka rapauttaa viranomais-toiminnan toimintakulttuuria sekä toisaalta viranomaisten heikosta laintuntemuksesta. Työnsä perusteella selvityksen laatinut työryhmä arvioi, etteivät oppaat hyvän hallinnon menettelyistä, arvokeskustelut tai eettiset ohjeet yksittäisinä kehittämistoimenpiteinä riitä, vaan tarvitaan jatkuvaa toiminnan arviointia viranomaistoiminnan vaikutuksista asiakkaisiin. Valvonnassa on työryhmän ehdotuksen perusteella panostettava hyvää hallintoa käsittelevään koulutukseen, tiedottamiseen sekä näitä koskevien vastuiden määrittelyyn hallinnon eri tasoilla. (THL 2011, 4,132.)

Kantelun perusteella havaitsemansa epäkohdan oikaisemiseksi ja estämiseksi valvontaviranomaiset voivat antaa ohjausta ja oikeusasiamies kuten oikeuskanslerikin voivat tehdä esityksen lainsäädännön muuttamiseksi tai täydentämiseksi (Pölönen 2010, 46).



Vaikka hallintokantelua ei pidetä valitukseen ja muutoksenhakuun verrattuna tehokkaana oikeusturvakeinona, sillä voi kuitenkin olla kantelijan kannalta myönteinen vaikutus silloin, kun selvityspyynnön saatuaan viranomaisen korjaa epäkohdan omaaloitteisesti (Lindström 2010, 70-71). Kanteluiden välityksellä tapahtuvan valvonnan katsotaan toisaalta ulottuvan sellaisille katvealueille, joihin muut oikeusturvakeinot eivät ulotu (Keinänen & Määttä 2007, 14).

Jokaisen viranomaisen on mahdollista ottaa valvonta-asia vireille omaaloitteisesti ja jokainen tekee tarkastuskäyntejä. Ylimmistä laillisuusvalvojista oikeuskansleri valvoo rangaistusten oikeudenmukaisuutta. Rangaistusten valvontaa varten Oikeusrekisterikeskus toimittaa vuosittain oikeuskanslerinvirastoon otoksen tuomioistuinten tuomiolauselmista arviointia varten.

Tarkastusviraston toiminta on lakiin perustuvaa suunnitelmallista tarkastustoimintaa perustuen valtion- ja kansantalouden riskianalyysin pohjalta vahvistettuun suunnitelmaan. Tarkastussuunnitelman laatimisella korostetaan tarkastusviraston eduskunnasta ja valtioneuvostosta riippumatonta asemaa. Uusin tarkastussuunnitelma on laadittu vuosille 2016-2020. Tarkastustoiminnan yleiset painopisteet sekä eri tuloksellisuustarkastuksen tarkastusteemat on kuitenkin määriteltä varsin yleisellä tasolla, ettei niiden perusteella voi suoraan päätellä millaista palvelutoimintaan kohdistettavaa tarkastustoimintaa tarkastusvirasto tulee toteuttamaan sosiaalihuollossa taloudenhoidon tarkastustoiminnan lisäksi. (VTV 2015, 11-14.)

Aluehallintovirastot ja Valvira tekevät niin ikään suunnitelmaperusteista valvontaa, mutta heillä suunnitelman laatimisella ei ole virastojen asemaa vahvistavaa symbolista merkitystä. Näiden viranomaisten suunnitelmaperusteinen valvonta pohjautuu virastojen laatimaan valvontaohjelmaan, jossa määritellään virastojen sosiaali- ja terveystalvelujen valvonnan päätavoitteet sekä painopistealueet. Vuosien 2016–2019 valvontaohjelman mukaan valvonta kohdistuu kolmeen kokonaisuuteen, jotka ovat palvelurakenne, palvelujen saatavuus sekä palvelujen sisältö ja laatu. Vuonna 2016 valvonnan painoalueita ovat päivystystoiminta, kotiin annettavat palvelut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä lasten ja nuorten ehkäisevät palvelut, hoitoon pääsyn enim-

mäisajat sekä toimeentulotuen ja lastensuojelun määrääajat sekä itsemääräämisoikeuden toteutuminen kehitysvammahuollossa. (Valvira 2016, 3-13.)

Lainsäädännön perusteella aluehallintovirastot ovat sosiaalihuollon ensisijainen valvontaviranomainen. Valvonnassa aluehallintovirastojen ja Valviran kesken sovelletaan vastaavaa työnjakoa kuin ohjauksessa. Valvontaan liittyvän tarkastuskäynnin tekijäksi Valvira voi määrätä aluehallintoviraston tai kunnan. Aluehallintovirastoilla on vastaava oikeus kunnan määräämisestä tarkastuksen tekijäksi. Tarkastuskäynti on mahdollista tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus (pöytäkirja).

Jälkikäteinen valvonta tehdään hallintokanteluiden tavoin viranomaisille toimitettujen ilmoitusten perusteella. Lastensuojelulain ja toimeentulotukilaissa olevien määräaikojen valvontaa varten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kerää kunnilta määräaikojen toteumaa koskevat tiedot kaksi kertaa vuodessa ja lähettää ne Valviraan jatkovalmistelua varten. Valvira ja aluehallintovirastot arvioivat yhdessä tulosten perusteella tehtävät toimenpiteet. Eräänä valvonnan menetelmänä viranomaiset ovat käyttäneet palvelukohtaisia selvityksiä. Tällainen on esimerkiksi Valviran valtakunnallinen selvitys lastensuojelun henkilökunnasta vuodelta 2014. (Valvira 2014b)

### Arviointi

Aluehallintovirastot toteuttavat peruspalveluiden saatavuuden arvioinnin ohjaavan ministeriön alaisuudessa joka toinen vuosi. Arviointi tehdään pääasiassa rekistereiden ja tilastollisten tietokantojen tietoja apuna käyttäen, mutta myös kuntakyselyä hyödyntämällä. Peruspalveluiden arviointityössä ei puututa valvonnallisesti kuntien toimintaan. (Harjula & Prättälä 2012, 186.) Tulokset julkaistaan erillisenä alueellisena yhteenvedona. Arviointityö tehdään myös valtakunnan tasolla ja siitä vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vuotta 2015 koskevana arviointikohteena oli nuorten mielenterveys ja mielenterveyspalvelujen saatavuus opiskeluhollossa. ([www.patio.fi](http://www.patio.fi))

### Valitusten käsittely

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) perusteella aluehallintovirastoille tehdään valitukset erityishuollon antamista, lakkauttamista sekä erityishuolto-

ohjelmaa koskevista kunnan viranomaisen päätöksistä. Aluehallintovirastot päättävät myös tutkimusajan pidentämisestä. Valitusten käsittelyssä aluehallintovirastot ottavat kantaa päätöksen sisällön lainmukaisuuteen. Aluehallintoviraston tekemästä päätöksestä voi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Valitusten käsittelyn siirtämisestä hallinto-oikeuksien tehtäväksi on keskusteltu osana 2000-luvun lopulla käynnistynyttä vammaishuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta.

### Valtionosuusasiat

Aluehallintovirastot seuraavat kuntien perustoimeentulotuen määrärahoja sekä huolehtivat valtionosuuden maksatuksesta. Valtionosuusasioiden hoitamiseen liittyvät työvaiheet ovat valtionosuuden vahvistaminen, kuukausierien maksatus ja ennakkomaksujen seuranta. Toimeentulotuen perusosan maksaminen siirtyy vuonna 2017 Kelan hoidettavaksi ja valtionosuuteen liittyvät tehtävät jäävät pois aluehallintovirastoilta.

Sosiaalihuoltoa koskevana valtionosuustehtävänä aluehallintovirastolle jää tämän jälkeen edelleen vuosina 2013 ja 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sisäilmaongelmien tai kosteusvaurioiden korjaamiseen myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintä, mikäli valtionavustuksen saaja luovuttaa tai siirtää valtionavustuksen kohteena olleen omaisuuden toisen omistukseen tai hallintaan ennen kuin on kulunut 15 vuotta sen aluehallintovirastolle toimittamasta valtionavustusselvityksestä.

### 5.5 Viranomaisten välinen yhteistyö

Viranomaisten välinen yhteistyö ja yhteistyön luonne näkyivät vähän tutkimusaineistossa. Selvimmin yhteistyö ja sitä koskeva velvoite oli ilmaistu aluehallintovirastojen ja Valviran kohdalla yksityisten sosiaalipalveluiden valvontaan liittyen. Yksityisiä sosiaalipalveluja säätelevä laki velvoittaa näitä valvontaviranomaisia toimimaan yhteistyössä valvontatehtävien hoitamisessa. Kummankin on ilmoitettava valvontatoimistaan toiselle viranomaiselle, kun valvonta koskee sen toimivallan piiriin kuuluvan yksityisen palvelujen tuottajan toimintaa. Valviran ja aluehallintovirastojen on ilmoitettava edellä mainituista valvontatoimistaan lisäksi niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja

tuotetaan. Muut yhteistyöhön viittaavat maininnat liittyivät näiden virastojen keskinäiseen työnjakoon. Tutkimusaineisto ei sisältänyt kuvailua yhteistyömuodoista.

Ylimpien laillisuusvalvojen väliseen yhteistyöhön viittasivat keskinäistä työnjakoa koskevat ilmaisut. Viranomaisten tehtävien jaosta säädetään erillisellä lailla, mutta varsinaista keskinäistä yhteistyövelvoitetta ei ole laissa mainittu. Oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen, aluehallintovirastojen ja Valviran välisestä yhteistyöstä ei niin ikään ollut mainintoja kuin viitteellisesti kantelun käsittelyä osalta. Nämäkin maininnat viittasivat työnjaollisiin seikkoihin eli ylimmät laillisuusvalvojat voivat siirtää kantelun toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikeusasiamiehen internetsivuilla kuvaillaan minkälaista yhteistyötä oikeusasiamies tekee sisältäen vierailuja ja puheenvuoron pitämistä erilaisissa tilaisuuksissa, mutta eri valvontaviranomaisiin viittaavia yhteistyömuotoja ei niiskään tuotu esiin.

Tarkastusviraston osalta ei löydy muiden valvontaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä kuvaavia mainintoja. Sen sijaan kansainvälisen tason yhteistyötä kerrotaan viraston internetsivuilla.

## **6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontaviranomaisten työtä ja sosiaalihuoltoon kohdistettavia ohjaus- ja valvontatoimia erityisesti asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta. Viranomaisista tarkastelun kohteina olivat valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Valtiontalouden tarkastusvirasto, aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Nämä viranomaistahot edustavat valtion virallista ohjausrakennetta, ja heidän työnsä oikeutus sekä ohjaus- ja valvontavaltansa perustuvat lainsäädännössä ilmaistuun oikeuteen vaikuttaa kohteena olevaan organisaatioon tai henkilöön. (Vrt. Ahlstedt ym. 1986)

Tutkimuksen viitekehyksessä tarkastelin sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia, niitä ohjaavia ja määrittäviä toimintaperiaatteita sekä asiakkuuden muuttumista. Oh-

jauksen ja valvonnan paikkaa ja niiden muotoutumista taustoitin historiallisella analyysillä. Empiirisessä osassa kuvasin viranomaisten tehtävät, ohjauksen ja valvonnan kohteena olevat tahot, työn sisältöä, työmenetelmiä sekä tarkastelin viranomaisten yhteistyön kysymyksiä. Tutkimusaineisto muodostui viestintä- ja dokumenttiaineistosta, joita olivat viranomaisten internetsivut, heitä koskeva lainsäädäntö sekä hallituksen esitykset lainsäädännön tausta-aineistona. Kirjallinen aineisto käsitti yhteensä 27 lakia ja hallituksen esitystä.

Sosiaalihuolto on laaja-alaisesti tutkimuksen kohteena olevien ohjaus- ja valvontaviranomaisten työnä. Tulosten perusteella sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontatyö muodostuu monen tasoista tehtävistä ja viranomaisesta riippuen tehtävien määrä on laaja-alaisempi tai suppeampi. Jotkin tehtäväkokonaisuudet ovat osittain saman sisältöistä, jopa päällekkäisiä, mutta tehtävissä on myös eroja ja toisaalta samanniminen tehtävä sisältää erilaisia toimenpiteitä eri viranomaisella. Jokaisella organisaatiolla on omia erityistehtäviään. Yleisenä havaintona tulosten perusteella on tehtävissä samansuuntainen huomio, jonka Sinkkonen & Nikkilä (1988, 195) tekivät terveydenhuoltojärjestelmää tarkasteltuaan. Heidän havaintonsa mukaan normien noudattamisen valvonta esimerkiksi tarkastustoiminnalla sekä lupien myöntäminen ovat keskeisiä valtion viranomaisten ohjaustoimenpiteitä. Vastaava tilanne näyttää yleisesti ottaen pätevän edelleen sosiaalihuollossakin.

Valvontaviranomaisten organisatorinen sijainti ja hallinnollinen asema poikkeavat toisistaan ja ne näyttävät määrittävän viranomaisten tehtäviäkin. Oikeuskansleri, oikeusasiamies, tarkastusvirasto ja Valvira ovat valtakunnallisia viranomaisia ja aluehallintovirastot ovat nimensä mukaisesti alueellisia viranomaisia. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat instituution lisäksi fyysisiä henkilöitä.

Oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja tarkastusviraston kohdalla nousi muita vahvemmin esiin heidän riippumaton asemansa. Määrällisesti aluehallintovirastoilla on eniten tehtäväalueita ja tehtävien kirjo on laajin. Näiden virastojen tehtävissä on edelleen tunnistettavissa entisille lääninhallituksille kuuluneita hallinnon toimeenpanotehtäviä, vaikka aluehallinnolle kuuluvat sosiaalihuollon tehtävät ovat 1990-luvun vaihteesta

lähtien sisällöllisesti valtaosiltaan vaihtuneet ja virastojen asemaa on muutettu valti-onhallintoa uudistettaessa.

Ohjaus- ja valvontaviranomaisten tehtävistä oli erotettavissa erilaisina tehtäväalueina kahdeksan laajempaa kokonaisuutta, jotka olivat arviointi, lupahallinto, ohjaus, suunnittelu, tarkastustoiminta, valitusasiat, valtiosuusasiat ja valvonta. Tehtäväalueet eivät olleet kovin tarkkarajaisia ja ne kietoutuvat monella tavoin toisiinsa, jolloin niiden erottaminen oli hankalaa. Ohjaus kytkeytyi vahvasti osaksi muita tehtäviä sen lisäksi, että se erottui selkeästi omaksi tehtäväkokonaisuudekseen. Lupien myöntäminen nähdään puolestaan ennakollisena valvontana. Suppeasti määriteltynä ohjaus ja lupahallinto olisivat voineet olla itsellisen tehtäväalueen asemasta valvonnan työmuotoja.

Jokaisen viranomaisen työ kohdistuu sekä julkiseen että yksityiseen sektoriin. Työn kohteina ovat palveluja tuottava organisaatio, työntekijät ja kunnissa myös luottamushenkilöt, taloudenhoito sekä valvovat viranomaiset itse. Työn kohteet vaihtelevat viranomaisittain. Vain oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat ylimpinä laillisuusvalvojina kuntien luottamushenkilöitä. Ylimmät laillisuusvalvojat sekä tarkastusvirasto voivat ottaa muiden valvontaviranomaisten toiminnan tarkastuksensa kohteeksi. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät kuitenkaan valvo toisiaan. Valviralla on velvollisuus koordinaida sen ja aluehallintoviranomaisten toimintaperiaatteiden, menettelykäytäntöjen ja päätösten yhdenmukaisuutta.

Asiantuntijavirastoina ja ohjaavina toimenpiteinä jokainen viranomainen antaa asiantuntijalausuntoja ja kannanottoja. Aluehallintovirastojen edustajat ovat jäsenenä oman alansa asiantuntijana ELY-keskusten ylläpitämässä alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnissa. Tarkastusvirasto huolehtii riippumattomuutensa säilyttämisestä asiantuntijatehtäviensä hoidossa.

Viestintä ja tiedottaminen ovat näkyviä työvälineitä ja erityisesti oikeusasiamies painottaa tiedottamista ohjaavana työmenetelmänä. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat tehdä aloitteita lainsäädännön kehittämistä, mikäli he havaitsevat siinä puutteita. Vain aluehallintovirastot ohjaavat sosiaalihuollon valmiustehtäviä ja se tapahtuu tu-

kemalla kuntien valmiussuunnittelua, ylläpitämällä tarvittaessa tilannekuvaa sekä mahdollisten poikkeusolojen vallitessa antamalla määräyksiä toimintojen järjestämisestä. Vain Valviralle (normaalioloissa) kuuluva ohjaustehtävä on määräysten anto. Määräyksen anto on rajattu koskemaan omaavalvonnan toteuttamista. Aluehallintovirastojen ja Valviran työnjako ohjauksessa on määritelty lainsäädännöllä ja sen mukaan aluehallintovirastot ovat ensisijaisia julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ohjausviranomaisia. Valvira vastaa ohjauksesta silloin, kun kyse on periaatteellisesta ja koko maata koskevasta asiasta tai aluehallintovirastot ovat esteellisiä tässä tehtävässä.

Aluehallintovirastot ja Valvira toimivat yksityisten sosiaalipalvelujen lupaviranomaisina ja aluehallintovirastot myöntävät luvat myös avioliittolain mukaiseen perheasiain sovittelupalveluun. Ainoastaan aluehallintovirastot vastasivat yksityisten sosiaalipalvelujen lupien myöntämisestä vuoteen 2011 saakka, jolloin osa lupatehtävistä osoitettiin Valviralle. Työnjaollisesti yksityisten sosiaalipalvelujen lainsäädännön mukaan aluehallintovirastot käsittelevät sellaisten palvelujen tuottajien lupa-asiat, jotka antavat palveluja vain sen toimialueella, kun palveluja annetaan useamman aluehallintoviraston alueella, luvan käsittelee Valvira. Valtakunnallisena viranomaisena Valvira ei tee luvan valmisteluun sisältyvää tarkastuskäyntiä, vaan sen tekevät Valviran puolesta aluehallintovirastot.

Laillisuusvalvonta on kaikille yhteinen työtehtävä ja tutkimuksen perusteella sen voi katsoa olevan viranomaisten ydintehtävän. Kaikki tekevät myös siihen liittyviä tarkastuskäyntejä. Laillisuusvalvonnalla vaikutetaan kansalaisen ja asiakkaan oikeuksiin joko suoraan tai välillisesti palvelujen antajan tai viranomaisen toiminnan kautta. Laillisuusvalvontana oikeuskansleri, oikeusasiamies, aluehallintovirastot ja Valvira valvovat palvelujen, toiminnan ja menettelyn lainmukaisuutta ja tarkastusvirasto taloudenhoidon lainmukaisuutta. Aluehallintovirastot, tarkastusvirasto ja Valvira tekevät niin ikään tarkoituksenmukaisuusvalvontaa.

Valvonta voi olla ennakollista, kuten lupahallinto ja oma-aloitteiset tarkastuskäynnit tai jälkikäteistä valvontaa kuten hallintokanteluiden käsittely, kantelun perusteella tehtävä tarkastus, muu jälkikäteisvalvonta ja rangaistusten tarkastus. Tarkastusviraston

kohdalla valvontaa kutsutaan tarkastustoiminnaksi, mutta tulosten perusteella sen luonne on valvonnallinen. Valtiontalouden dualistisen valvontajärjestelmän mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista valtion tilintarkastajien ja tarkastusviraston välityksellä. Tässä järjestelmässä valtion tilintarkastajilla on valvojan rooli ja tarkastusvirastolla tarkastajan rooli.

Laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen, aluehallintovirastojen ja Valviran valvontatyö on saanut vuosien varrella omia painotuksiaan. Painotukset koskevat asioita ja kansalaisryhmiä, joiden oikeuksien toteutumista halutaan erityisesti seurata ja edistää. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yhteisenä tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen ja kunnioittamisen seuranta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on lisäksi seurata lasten oikeuksien toteutumista, edistää ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista sekä tehdä kidutuksen, julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista työtä tarkastamalla paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä kansalaisia. Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita.

Aluehallintovirastoilla on erityistehtävänä lastensuojelulaitosten rajoitustoimenpiteiden valvonta. Lastensuojelulakiin ja toimeentulotukilakiin sisältyvien palvelujen saatavuutta ja päätöksentekoa koskevien määräaikojen valvonta on osoitettu sekä aluehallintovirastoille että Valviralle.

Aluehallintovirastot ja Valvira voivat hallintokantelun perusteella käynnistää jälkikäteisvalvonnan, mitä mahdollisuutta ei ole ylimmillä laillisuusvalvojilla. Valvontatyössäkin aluehallintovirastojen ja Valviran välinen työnjako on määritelty. Aluehallintovirastot ovat ensisijaisia valvojia toimialueellaan, mutta valvonnasta vastaa Valvira, kun kyse on periaatteellisesta asiasta tai koko maata koskevasta asiasta tai aluehallintovirastot ovat asian käsittelyssä esteellisiä tai asia liittyy sellaiseen Valvirassa jo vireillä olevaan asiaan, joka kuuluu sen toimivaltaan.

Tarkastusvirastolla tarkastustoiminnan muotoina tulevat kyseeseen tilintarkastus ja laillisuustarkastus. Tuloksellisuustarkastus on tarkastusvirastolla tarkoituksenmukai-



suuden valvontaa. Sisällöllisesti tuloksellisuustarkastuksessa paneudutaan varsin syvästi palvelukokonaisuuteen ja ominaispiirteidensä perusteella se muistuttaa sosiaalihuollon omien valvontaviranomaisten työtä sekä hallinnonalan tutkimusorganisaatioiden tehtäviä. Tuloksellisuustarkastuksena tarkastusvirasto voi ottaa tarkastuksen kohteeksi rajatummankin kohteen ja sellainen voi olla esimerkiksi organisaatorakenne, toiminnan ohjaus, johtaminen tai toiminnan vaikutusten selvittäminen. Aluehallintovirasto ja Valvira ottavat tarkoituksenmukaisuusvalvontana kantaa toiminnan tai tilojen tarkoituksenmukaisuuteen.

Kaikki viranomaiset käsittelevät hallintolain mukaisia hallintokanteluja. Oikeuskansleri, oikeusasiamies, aluehallintovirastot ja Valvira käsittelevät saman sisältöisiä hallintokanteluja. Aluehallintovirastojen ja Valviran kesken on kuitenkin työnjako, joka noudattaa samanlaista periaatetta kuin valvonta-asioiden valmistelukin.

Vain aluehallintovirastoille kuuluvia tehtäviä ovat arviointi, valitusasiat ja valtionosuuden maksamiseen liittyvät tehtävät. Arviointi aluehallintovirastojen työnä tarkoittaa peruspalveluiden saatavuuden selvittämistä. Työ tehdään sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa kulloinkin erikseen sovittavasta palvelualueesta. Peruspalveluiden arviointi on virastojen kaikkien vastuualueiden yhteinen tehtävä. Poikkeuksena muusta oikeusturvakäytännöstä aluehallintovirastot toimivat muutoksenhakuviranomaisena kehitysvammahuollossa. Valitus voidaan tehdä erityishuollon antamisesta, lakkauttamisesta sekä erityishuolto-ohjelmaa koskevasta viranomaisten päätöksestä. Aluehallintovirastot päättävät myös tutkimusajan pidentämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on valmistelussa vammaishuollon lainsäädännön kokonaisuudistus ja aluehallintovirastojen valitusviranomaisen tehtäviin saattaa tulla muutos vielä 2010-luvun aikana.

Aluehallintovirastoilla on sosiaalihuollossa edelleen valtionosuuden maksatustehtäviä ja virastot huolehtivat perustoimeentulotuen valtionosuuden maksatuksesta ja seurannasta. Perustoimeentulotuen maksaminen siirtyy kunnilta Kelan tehtäväksi vuonna 2017 ja valtionosuuden maksutehtävä jää pois aluehallintovirastoilta. Aluehallintovirastot tekevät lainsäädännön perusteella myös suunnittelua. Suunnittelutehtäviä ei

tutkimusaineistossa ollut kuitenkin kuvattu tarkemmin ja tehtävä jätettiin analysoinnin ulkopuolelle.

Viranomaisten väliset yhteistyösuhteet näyttäytyivät tutkimusaineistossa vähän. Selvimmin yhteistyö ja velvoite siihen näkyivät aluehallintovirastojen ja Valviran kohdalla. Lainsäädäntö suorastaan velvoittaa näitä viranomaisia toimimaan yhteistyössä yksityisten sosiaalipalvelujen valvontatehtäviä hoitaessaan. Muut yhteistyöhön liittyvät asiat liittyivät tehtäväjaollisiin kannanottoihin; ylimmät laillisuusvalvojat eivät tutki päällekkäin samaa asiaa, aluehallintovirastot ja Valvira tekevät yhteistyötä julkisen sosiaalihuollon valvonnassa sekä yksityisten sosiaalipalvelujen lupahallinnossa ja Valvira ohjaa aluehallintovirastoja kannanottojen ja päätösten yhdenmukaistamisessa. Tarkastusviraston osalta ei ollut minkäänlaista viitettä yhteistyöstä muiden valvontaviranomaisten kanssa.

## **7. POHDINTA**

Sosiaalihuollon palveluprosessiin vaikuttavia muutoksia on tehty useita viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Kansalaisen ja asiakkaan asemaa on vahvistettu juridisesti perusoikeuksien määrittelyllä, lisäämällä palveluja koskevia oikeuksia, parantamalla ennakkollisia ja jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja sekä muuttamalla yleistä hallintotoimintaa ja menettelytapaa koskevia säädöksiä. Sosiaalihuollon yleiset toimintaperiaatteet on otettu alan lainsäädäntöön ja alan ammattilaisten työn tueksi on määritetty eettiset ohjeet. Samanaikaisesti käsitys sosiaalihuollon asiakkuudesta on muutoksessa, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisen tapa on monipuolistunut ja palveluja tuotetaan yhä enemmän yksityisenä palvelutoimintana. Sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistettava ohjaus on tullut monipuolisemmaksi ja ohjaavien ja valvovien tahojen lukumäärää on lisätty.

Ohjauksen ja valvonnan järjestämisessä on kyse valtion roolista kuntien ohjaajana, mutta viime kädessä kyse on tavoista, joilla turvataan kansalaisten ja sosiaalihuollon palvelujen käyttäjien oikeuksien toteutuminen. Ohjauksen ja valvonnan järjestämises-

sä haetaan tasapainoa niiden sitovuuden ja vahvuuden asteesta. Tämän tutkimuksen perusteella on mahdollista muodostaa käsitys näistä asiakokonaisuuksista.

Tutkimusaineistoksi valitun viestintä- ja dokumenttiaineiston perusteella ohjaus- ja valvontaviranomaisten tehtävistä muodostui kattava käsitys, jota täydensin omalla ymmärrykselläni. Internetsivujen käyttäminen tutkimusaineistona osoittautui onnistuneeksi ratkaisuksi. Yksistään lainsäädäntö ja sen tausta-aineistot olisivat antaneet viranomaisten tehtävistä yksiulotteisemman käsityksen.

Internetsivujen merkitys informaation välittäjinä, työn kuvaajana sekä asiointikanavana on kasvanut merkittävästi. Käytännössä juuri internetsivujen välityksellä muodostuu tietoaaineisto, jonka perusteella tuleekin saada informatiivinen käsitys siitä, mitä asianomainen organisaatio tekee ja mikä on sen olemassaoloin tarkoitus. Valvontaviranomaiset kuvasivat internetsivuillaan tehtäviään lainsäädäntöä monipuolisemmin esimerkkejä käyttäen ja oheen oli liitetty työtä kuvaavaa materiaalia havainnollistamaan työn sisältöä ja siitä saatuja tuloksia. Erityisesti tarkastusviraston tehtävistä sai internetsivujen välityksellä lainsäädäntöön nähden huomattavasti tarkemman ymmärryksen. Tästä huolimatta tarkastusviraston tehtävien analysointi ja erittely oli haasteellista. Osittain oli tulkinnanvaraista arvioida, mitkä tehtävistä ja työmuodoista saattoivat tulla sovellettaviksi sosiaalihuollossa.

Tutkimusaineistona internetsivut ja lainsäädäntö olivat kuitenkin valikoituneita aineistoja eikä lainsäädäntöä tarkastelemalla saateta päästä sisään asioiden kovaan ytimeen. Kuten Heuru (2000b, 15) toteaa, että lainsäädännöllisiä uudistuksia ei yleensä ole perusteltu todellisilla syillä eikä sääntelyn todellisia motiiveja tuoda esiin. Tämän vuoksi viranomaisten työkokonaisuuksista olisi saanut entistäkin syvällisemmän käsityksen, mikäli tutkimusaineistoa olisi täydennetty virastojen edustajien haastatteluilla. Haastattelujen avulla olisi ollut mahdollista saada tietoa, miten viranomaisten keskinäinen työnjako toimii käytännössä, onko joitakin yhteistyön muotoja, jotka eivät näy tutkimusaineistossa sekä miten työntekijät itse jäsentävät oman roolinsa, toisten viranomaisten tehtävät ja yhteistyöalueet. Haastattelut olisivat antaneet niin ikään mahdollisuuden tarkentaa omia tulkintojani. Viestintä- ja dokumenttiaineistoa käyttämällä

pystyin kuitenkin eliminoimaan oman persoonani vaikutuksen, mikä olisi saattanut haastattelutilanteissa vaikuttaa vastauksiin ja toisaalta tulkintoihini ollessani yhden tutkimuksen kohteena olleen viranomaisen edustaja.

Haastattelun lisäksi sisällöllistä ulottuvuutta tutkimukseen olisivat tuoneet joidenkin valtakunnallisten asiantuntijoiden näkemykset ohjauksesta ja valvonnasta sekä niiden todennäköisestä kehittämissuunnasta. Tällainen haastattelu ja täydentävä aineisto kuuluivat alkuperäiseen tutkimussuunnitelmaani, mutta ne oli jätettävä pois aikataullisista syistä. Haastattelu olisi ollut arvokas lisä asian ajankohtaisuuden vuoksi, kun ohjausta ja valvontaa uudistetaan sote-rakennemuutoksen yhteydessä.

Valtionhallinnon muutoksissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan sisältöä, niistä vastaavien viranomaisten määrää ja viranomaisten tehtäviä on muutettu useampaan kertaan 1980-luvun lopulta lähtien. Tehtäviä on paikoittain hankala hahmottaa ja niissä on osittain päällekkäisyyksiä. Perusteltua on kysyä, voidaanko näillä järjestelmillä ja tehtäviä yhä uudelleen muuttamalla turvata ohjauksen ja valvonnan tavoite asiakkaan oikeuksien varmistamisesta ja päästäänkö kiinni itse palvelun ytimeen vai onko se edes tavoitteena.

Lähihistoria osoittaa, että ohjauksen ja valvonnan sisällöstä, asemasta ja paikasta on ollut vaikea saada pysyvää yhtenäistä näkemystä ja päätöksentekijöillä on ollut toisistaan poikkeavia käsityksiä asiasta. Näkemysten erot ovat kuvastuneet viimeisten hallitusohjelmien kirjausten painotuseroissa ja ne kuvastuvat valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamistyössäkin. Esimerkiksi lopullista päätöstä ministeriötasoa alemman asteisen ohjauksen ja valvonnan paikasta ja keskusvirastotalle ja aluehallinnolle osoitettavista tehtävistä ei ole vielä tehty ratkaisua elokuun puoliväliin mennessä, vaikka selvityshenkilö Lauri Tarastin tammikuussa 2016 jättämän raportin (Tarasti 2016) perusteella on tehty jo alustavat linjaratkaisut. Sen sijaan vahva poliittisen tason yhteisymmärrys näyttäisi olevan sosiaali- ja terveysministeriötasoisien ohjauksen vahvistamisesta.

Ohjauksen ja valvonnan muutokset ovat kohdistuneet tutkimuksen kohteena oleviin viranomaisiin eri tavoin. Ylimpiin laillisuusvalvojiin ja tarkastusvirastoon on kohdistunut organisatorisia muutoksia sosiaalihuollon omiin viranomaisiin verrattuna huomattavasti vähemmän. On pohdinnan arvoinen kysymys, minkä vuoksi näiden viranomaisten asema ja tehtävät ovat pysyneet varsin vakaina etenkin, kun ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan on todettu vain täydentävän sektorivalvontaa. (vrt. Husa & Pohjolainen 2014) Onko kyse näiden viranomaisten toimivallan laajuudesta sekä erikoistuneista ja tarkoituksenmukaisista tehtävälajeista? Nähdäkseni kyse on näistä tekijöistä, mutta myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten hallinnollisesta asemasta ja siitä määräytyvästä tehtävien sisällöstä. Vaikka sosiaalihuollon omat viranomaiset edustavat, ylimpien laillisuusvalvojien tavoin, suhteessa kansalaisiin sekä valvonnan kohteisiin ulkopuolista ja neutraalia tahoja, heidän tehtävänä on toimeenpanna poliittisia päätöksiä ja heille kuuluva ohjaus ja valvonta ovat osa politiikkaprosessia. (vrt. Stenvall & Syväjärvi 2006)

Sosiaalihuollon omien viranomaisten työssä konkretisoituvat kunta-valtio -suhteen jännitteet, eri aikoina vaihtelevat mielipiteet kummankin tehtävistä sekä ristiriitainen suhtautuminen ohjaukseen ja valvontaan. Jännitteitä on syntynyt, kun valtakunnallista sosiaalipolitiikkaa ovat ohjanneet kansalliset strategiat ja kansainvälinen kehitys, ja paikallisella ja seudullisella tasolla tärkeitä ovat oman alueen väestön tarpeet ja elinolot (Kananoja ym. 2008, 38). Toisaalta on ollut kyse pohjoismaisen kunnallisen itsehallintomallin ideaan liittyvistä keskenään vaikeasti yhteen sovitettavista periaatteista. Itsehallinnon perinne edellyttää kuntien autonomian säilyttämistä samalla kun hyvinvointivaltion ideaan kuuluu tarjota palvelut yhtäläisinä koko väestölle ja harmonisoida kuntien toimintaa tavoitteen saavuttamiseksi. Kunnallishallinnossa sekä kunta-valtio -suhteessa on ollut pitkälti kyse tasapainottelusta näiden keskenään ristiriitaisten periaatteiden välillä. (Kröger 1998, 40.)

On näyttänyt siltä, että kansalaisten yhdenvertainen asema, kuntien selviytyminen sosiaalihuollon tehtävistä ja palveluiden saatavuuden turvaaminen ovat saaneet tehdä tilaa hallinnon tasojen kilpailulle, jossa on varmistettu eri osapuolten oma ja keskinäinen asema. Historia osoittaa, että kunta-valtio -kilpailu on näyttänyt erityisesti

aluehallinnossa sen tehtävien ja aseman lukuisina muutoksina. Aluehallinto on toiminut eräänlaisena neutraalina ja eri osapuolille sopivana kunta-valtio -politiikan teon areenana.

Valvontaviranomaisista oikeuskansleri ja oikeusasiamiehen työt sosiaalihuollossa ovat lähes identtiset ja hallintokanteluiden tutkimisen osalta työ on vastaavaa kuin aluehallintovirastojen ja Valviran työ. Sosiaalihuolto muodostaa ylimmille laillisuusvalvojille vain yhden tehtäväalueen ja työnjaon eroavuudet olisivat saattaneet tulla paremmin esille, jos tehtävien tarkastelu olisi ulotettu muidenkin hallinnonalojen tehtävien läpikäyntiin. Tarkastusvirastolla taloudenhoidon tarkastus on oma muista viranomaisista selvästi poikkeava tehtävä. Tuloksellisuustarkastus sen sijaan on hyvin samantapaista kuin sosiaalialan omien viranomaisten tekemä selvitys- ja tutkimustyö.

Aluehallintovirastoilla on selkeä oma roolinsa valtiosuus-, kehitysvammahuollon oikeusturva- ja sosiaalihuollon valmiuden ohjausviranomaisena, peruspalveluiden saatavuuden arviointia tekevänä viranomaisena sekä perheasiain sovittelun lupaviranomaisena. Sosiaalihuollon palvelutoiminnan ohjaus, valvonta ja yksityisten sosiaalipalvelujen lupatehtävät ovat aluehallintovirastojen ja Valviran yhteinen työalue. Vaikka näiden viranomaisten työnjako määritellään lainsäädännössä, tehtävänjako on kuitenkin vaikeasti hahmotettavissa. Erityisesti ohjauksen ja valvonnan toimivaltaa koskevat määrittelyt ovat hajallaan eri lainsäädännössä ja lainsäädäntö jättää tehtävien erotte-lussa sijaa tulkinnalle. Yksiselitteinen ei ole esimerkiksi määrittely, jonka mukaan sosiaalihuollon valvonta kuuluu Valviralle silloin, kun kyseessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia. Mitä periaatteellisesti tärkeällä ja laajakantoisella asialla tarkoitetaan, jäi avoimeksi. Tähän ei ollut otettu kantaa kummankaan viranomaisen internetsivuilla.

Valvira ohjaa ja koordinoi aluehallintovirastojen ja Valviran päätösten ja tulkintojen yhdenmukaisuutta. Tätä voidaan pitää poikkeuksellisena viranomaistehtävänä. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on tulkinnanvarainen, mutta tästä huolimatta vastaavaa toimivaltasuhdetta ja päätösten yhdenmukaisuuden varmistamisen velvoitetta ei ole oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken tai niiden ja aluehallintovirastojen ja Valvi-

ran kesken. Koskisen (1997, 43) mukaan on käynyt niin, että ylimmät laillisuusvalvojatkin ovat tutkineet saman sisältöistä hallintokantelua ja päätyneet erilaiseen ratkaisuun. Hänen tulkintansa mukaan tilanteissa on ollut kyse väljän lainsäädännön erilaisesta tulkinnasta. Millä tavoin Valvira suorittaa sen ja aluehallintovirastojen ratkaisujen yhdenmukaisuuden koordinoitua, jäi sekin tutkimusaineiston perusteella epäselväksi.

Tässä tutkimuksessa ei käsitelty valvontaviranomaisten käytössä olevia seuraamuksia. Niiden tarkastelulla olisi mitä ilmeisimmin saanut uuden näkökulman sekä viranomais-ten tehtävänjaon että kansalaisten oikeussuojakeinojen arviointiin. Seuraamusten tarkastelu olisi todennäköisesti tuonut eroja viranomaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa valvottavien viranomaisten toiminnan ja palveluiden laillisuuden toteutumiseen ja sitä kautta kansalaisten mahdollisuuksiin saada muutos havaitsemiensa sosiaalipalvelujen järjestämisen epäkohtiin.

Kun viranomaisia on useampia, voi tehdä kriittisen kysymyksen työnjaon osuvuudesta ja viranomaisten tarpeellisuudesta. Tämä tutkimuksen perusteella lukijan on mahdollista muodostaa käsitys asiasta ainakin joiltakin osin sen perusteella, miltä tilanne näytti poikkileikkausajankohtana vuodenvaihteessa 2016. Hallintokanteluiden sekä kansalaisen näkökulmasta arvioituna viranomaisten määrää koskevaan kysymykseen on mahdollista vastata Pirkko K. Koskisen tavoin, että kansalaisella on ainakin vaihtoehtoja, minkä viranomaisen puoleen kääntyä valvontaa koskevassa asiassa (Koskinen 1997, 51).

Tutkimuksen perusteella katson, että viranomaisten työnjako ei näyttäytyä kansalaisille selkeänä, tehtäviä määrittävä lainsäädäntö on tulkinnanvarainen eivätkä viranomais-ten internetsivut nekään ohjaa aukottomasti. Asioidakseen oikeassa viranomaisessa kansalaisen on oltava aktiivinen ja hänellä on oltava tietoa, kenen kanssa asioida. Pidän sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisointia ja viranomaisorganisaatioiden työnjaon selkiinnyttämistä välttämättömänä. Kansalaisen asiointia helpottaa käytännössä viranomaisten velvollisuus ohjata asiakas asioimaan oikeassa viranomaisessa, mutta se ei riitä kompensoimaan järjestelmässä olevaa sekavuutta eikä työnjakojen epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä.

Valtioneuvosto on ottanut alustavasti kantaa ohjaus- ja valvontaviranomaisten määrään 5.4.2016 tekemällään periaatelinjauksella. Valtioneuvoston päätöksen mukaan nykyisten kuuden aluehallintoviraston sijaan maahan muodostetaan vuonna 2019 yksi valtakunnallinen virasto, jolla on alueelliset toimipaikat. Tässä yhteydessä puretaan myös hallinnolliset päällekkäisyydet. (Valtioneuvosto 2016) Kansalaisten, asiakkaiden sekä sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan kannalta on toivottavaa, että tulevan ratkaisun perusteella ja viime vuosien nopeasyklisten muutosten jälkeen, sosiaalihuoltoa koskevissa työnjaoissa ja tehtävien hoitamisessa saavutetaan aikaisempaa vakaampi tilanne 2020-luvun alkaessa.

Tutkimustulokset, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rakenneuudistus ja tuleva alueuudistus nostavat esiin useampia jatkotutkimustarpeita. Uudistusten jälkeen olisi ajankohtaista tutkia, millaisia muotoja ohjaus ja valvonta saavat uusissa rakenteissa eri hallinnon tasoilla ja millaiseksi työnjako ohjaus- ja valvontaviranomaisten sekä tulevien maakuntien välillä on muodostunut. Tuleeko vahva valtionohjaus vähentämään kansalaisten asiointitarvetta valvontaviranomaisessa ja mikä merkitys ohjauksen vahvistamisella on ollut ohjaavien ja valvovien viranomaisten työhön, tulisivat niin ikään sisällyttää tutkimuksen kohteeksi.

Sote-uudistuksessa on voimakas tendenssi muuttaa asiakkuutta konsumeristiseen suuntaan. Keskeinen jatkotutkimuksen aihe on, miten mahdollinen valinnanvapauden toteuttaminen ja uudistuva asiakkuus tulevat näkymään ohjaus- ja valvontaviranomaisten työssä ja suuntaavatko muutokset työn painopistettä uudelleen. Kun nykyisessä lainsäädännössä asiakkuus näyttäytyy julkishallinnon palveluja kysyvänä, hakevana ja käyttävänä, uusissa palvelurakenteissa henkilön mahdollisuuksia valita palveluiden tuottaja halutaan lisätä ja tämä mahdollistetaan laadittavalla valinnanvapauslainsäädännöllä.

Suuntaviivoja tulevasta muutoksesta on kirjattu valinnanvapauden toteuttamisen tavoista ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamisesta annettuun selvityshenkilötyöryhmän raporttiin (Brommels ym. 2016). Raportin pohjalta valtioneuvosto on 29.6.2016 sopinut jatkovalmistelusta. (STM 2016b) Linjaavan kannanoton mukaan va-



linnanvapauden toteutumisen pääkeinoina ovat perustason palveluja tuottava sosiaali- ja terveyskeskus, suppeamman palveluvalikoiman omatiimi tai sosiaali- ja terveyssema, palveluseteli sekä henkilökohtainen budjetti. Lainsäädäntöön sisällytetään erilaisia valinnanvapauden toteuttamisen tapoja, joilla vastataan erilaisiin asiointitarpeisiin. Kun asiakas tarvitsee useita palveluja ja tukea valintojen tekemiseen, se varmistetaan palveluohjauksella ja neuvonnalla.

## LÄHTEET

Adoptiolaki 22/2012.

Ahlstedt, Leo & Jahnukanen, Iiro & Vartola, Juha (1986) Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Espoo: Weilin & Göös kirjapaino.

Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus. Riika: Inprint.

Alavaikko, Mika (2007) Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) Projektityhteiskunnan käänttöpuoli. Tampere: Tammer-Paino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (1993) Sosiaalipolitiikan toimijat ja uudenlaiset strategiat. Teoksessa Riihinen Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Bengtsson, Mats & Ek, Emma (2013) Tillsyn. Teoksessa Vicki Johansson & Lena Lindgren (red.) Uppdrag offentlig granskning. Spain: Graficas Cems S.L.

Brommels, Mats & Aronkytö, Timo & Kananoja, Aulikki & Lillrank, Paul & Reijula, Kari (2016) Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityshenkilöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:37. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, K 4/2011. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, K 5/2012 VP. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, K 4/2013 vp. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, K 2/2014 vp. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014, K 3/2015 vp. Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2014) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastualueen työjärjestys, 1.10.2015. Julkaisematon lähde.

<http://etene.fi/etusivu>. Luettu 16.3.2016.

ETENE (2011) Sosiaali- ja terveystalouden eettinen perusta. ETENE-julkaisuja 32. Helsinki.

Haapala, Ritva (2012) Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto. <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=3769c237-67f9-4921-bb8f-23771f3b7863>. Luettu 20.1.2016.

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 174/2009.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi HE 137/1999.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta HE 22/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta 50/2013.

Hansson, Aino-Inkeri (2002) Selvitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2012) Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Liettua: BALTO-print.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004) Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Haveri, Arto (1997) Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1997 A 11. Tampere: Tampereen Yliopisto Jäljennepalvelu.

Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tutkimus 75/2012. Tampere: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Heikkilä, Matti (2005) Ohjauksen tarve ja tulevaisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Matti Heikkilä & Milla Roos (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.

Heikkilä, Matti (2007) Julkinen ja yksityinen hyvinvointivastuu – Näkökohtia valtion, perheen ja markkinoiden rooliin ihmisten hyvinvoinnissa. Teoksessa Paula Tiihonen & Risto Harisalo (toim.) Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari

eduskunnassa 25.4.2007. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko (2000a) Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere: Tampereen Yliopisto Oy Juvenes Print.

Heuru, Kauko (2000b) Oikeudellinen sääntely kunnan ja valtion suhteissa. Teoksessa Sanna Niiranen (toim.) Kuka vastaa – kuka maksaa? -Kunnan ja valtion välisen suhteen kehitys. Seminaarikirja. XXIX Kunnallistieteen päivät 1.-2.11.2000 Kuopio. Kunnallistieteen yhdistys. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.

Hidén, Mikael (1970) Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 90. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Hiilamo, Heikki (2015) Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö. Mistä SOTE -uudistuksessa on kysymys? Riika: InPrint.

Hirschman, Albert O. (1970) Exit, Voice and Loyalty. Responsest to Decline in Firms, Organisations and States. Cambridge: Harvard University Press.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009) Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2014) Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Viro: Print Best.

Huttunen, Jussi (2000) Miten Stakesin tutkimustoimintaa ja laitoksessa olevaa osaamista voitaisiin paremmin käyttää hyväksi päätöksenteon eri tasoilla. Selvityshenkilöraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:12. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Huttunen, Jussi & Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka (2007) Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:66.

Inha, Jyri (1997) Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917-1919. Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutumisesta tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan nähden vuosina 1917-1919. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N.O 214. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Johansson, Vicki (2006) Tillsyn och effektivitet. Statliga inspektörens yrkesroller och strategival. Finland: WS Bookwell.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kallinen-Kräkin, Salme (toim.) (2008) Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino.

Kalliomaa-Puha, Laura (2013) Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? Teoksessa Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja, E-sarja N:o 24. Vantaa: Hansaprint Oy.

Kalliomaa-Puha, Laura (2014) Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua. Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Tampere: Juvenes Print.

Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Keinänen, Anssi & Määttä, Kalle (2007) Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikutavuuteen.

Ketola, Outi (1996) Sosiaalihuollosta sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Teoksessa Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Kempainen, Erkki (2001) Huollettavasta asiakkaaksi. Sosiaalihuollon oikeudet. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki: Hakapaino Oy.

KM (1971) Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset Periaatteet. Komiteanmietintö 1971: A 25. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto Oy:n kirjapaino.

Koskinen, Pirkko K. (1997) Oikeusasiamies. Helsinki: Kauppakaari.

Kotkas, Toomas (2009) Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. Lakimies 2/2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 107 vuosikerta. Helsinki.

Kotkas, Toomas (2013) Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalvelujen valvontakeinojen murros. Lakimies 4/2013. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 111 vuosikerta. Helsinki.

Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura (2012) Oikeudellisia näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiskeskusteluun. Teoksessa Hennemari Mikkola & Jenni Blomberg & Heikki Hiilamo (toim.) Kansallista vai paikallista? Puheenvuoroja sosiaali- ja terveydenhuollosta. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Kröger, Teppo (1996) Kunnat valtion valvonnassa? Teoksessa Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Kröger, Teppo (1998) Hyvinvointikunta sosiaalipalvelujen rakentajana. Kunnallistieteen aikakauskirja. 26 vuosikerta, 1.

Kröger, Teppo (2014) Yli-ikäinen sosiaalihuolto. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vantaa: Hansaprint Oy.

Kuntalaki 365/1995.

Kuusikko, Kirsi (2011) Oikeusasiamiesinstituutio. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisu- ja E-sarja N:o 22. Helsinki: Suomen Lakimiesyhdistys.

Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa (1999) Sisällön analyysi. Hoitotiede 11, no 1/99.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996.

Lehto, Markku (2005) Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisan alan kehittämissäatiö. Polemia –sarjan julkaisu nro 56. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Leskinen, Hannu (2001) Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Acta-väitöskirjasarja 1/2001. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Lind, Jouni (1995) Valtionosuusuudistus poliittis-hallinnollisena päätöksentekoprosessina. Teoksessa Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Artikkeleita hallinnosta ja sen historiasta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki: Painatuskeskus.

Lindström, Ulla-Maija (2010) Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Lundquist, Lennart (1987) Implementation Steering. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1992) Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980 -luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensa No 113 Hallintotiede 7. Universitas Wasaensis 2003.

Lääninhallinto 350 vuotta – Länsförvaltning 350 år. Sisäasiainministeriö. Valtion Painatuskeskus.

Marshall, T. H. (1963) Class Citizenship and Social Development. New York: Doubleday.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. Helsinki. Edita Prima Oy.

Muuri, Anu (2008) Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimizeettiin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tutkimuksia 178. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mäenpää, Olli (2011) Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafika Oy Yliopistopaino.

Mäenpää, Olli (2002) Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Hakapaino.

Narikka, Jouko (toim.) (2006) Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna: As Pakett.

Niemelä, Mikko (2008) Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Vammalan kirjapaino Oy.

Nieminen, Heli (2006) Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Marita Pannonen & Katri Vehviläinen-Julkunen Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. Porvoo: WSOY.

Niiranen, Vuokko (2005) Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta-valtio –suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2005.

Niiranen, Vuokko (2010) Hallinto ja ohjaus. Teoksessa Pauli Niemelä (toim.) Hyvinvointipolitiikka. Helsinki: WSOYpro Oy.

Niiranen, Vuokko (2013a) Kunta-valtio -suhde ja ohjauksen monet muodot. Teoksessa Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan 40 ensimmäistä vuotta – juhlaulkaisu. Valtionvarainministeriön julkaisuja 4/2013. Helsinki: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.

Niiranen, Vuokko (2013b) Sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Teoksessa Seija Ollila & Harri Raisio (toim.) Hyvinvointijärjestelmät muuttu-

vassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi. Acta Wasaensia 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Niskanen, Jouni (2000) Onko valta ex post -valtaa sosiaali- ja terveyshallinnossa? Yhteiskuntapolitiikka 3/65.

Nummela, Tuija (2011) Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 17. Kuopio: Kopijyvä.

Nyholm, Inga (2011) Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Arto Haveri & Jari Stenvall & Kaija Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki. Hansaprint.

OM (1996) Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Pajukoski, Marja (2011) Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Pajuoja, Jussi & Pölönen, Pasi (2011) Ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tallinna: Tallinna Raamatutrukikoda.

Palola, Elina (2011) Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

<http://www.patio.fi/> Luettu 4.7.2016.

Pohjola, Anneli (2007) Eettisyyden haaste tutkimuksessa. Teoksessa Leena Viinamäki & Erkki Saari (toim.) Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Pulma, Panu (1995) Valtio, vaivaiset ja kuntien itsehallinto. Gustaf Adolf Helsingius valtion ja kuntien välisen suhteen muokkaajana. Teoksessa Virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkimuksia. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 16. Hallintohistoriakomitea. Helsinki: Painatuskeskus.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007.



Pölönen, Pasi (2010) Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Rajavaara, Marketta (2011) Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Rajavaara, Marketta (2014) Ammattilaisen harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua. Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Tampere: Juvenes Print.

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/15.

Ryynänen, Aimo (2004) Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 44. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Räty, Tapio (2010) Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Teoksessa Marja Pajukoski (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Yliopistopaino.

Saari, Juho (2001) Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Sarja, Mikko (2010) Kuuluuko vai eikö kuulu? -Havaintoja oikeusasiamiehen toimivaldasta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Selovuori, Jorma (2009) Lääninhallinto. Teoksessa Raimo Savolainen (toim.) Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Sipilä, Jorma (1996) Aluksi. Teoksessa Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

Sinkkonen, Sinikka & Nikkilä, Juhani (1988) Suomen terveydenhuollon hallinto. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.

SM (2007) Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 40/2007. Helsinki. Sisäasiainministeriö. Hallinto.

Socialtjänstlag 2001:453.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry (2013) Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki: Kinestasis Oy.

STM (2001a) Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Oy Edita Ab

STM (2001b) Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2002) Päihdepalvelujen laatusuositukset. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen kuntaliitto.

STM (2003) Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö. Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus. Oppaita 2003:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Edita Prima Oyj.

STM (2004) Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:4. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2006) Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista sosiaalihuollon valvonnan koordinointiin selvittäneen työryhmän mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:84. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2007a) Hyvinvointi 2015. Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:3. Helsinki: Yliopistopaino.

STM (2007b) Asumista ja kuntoutusta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskevat kehittämissuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:13. Helsinki: Yliopistopaino.

STM (2008) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino.

STM (2010) Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:5. Helsinki: Yliopistopaino.

STM (2011) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevalle työryhmälle loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM (2016a) Itsehallintoalueen nimi on jatkossa maakunta.  
[http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/itsehallintoalueen-nimi-on-jatkossa-maakunta](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/itsehallintoalueen-nimi-on-jatkossa-maakunta). Luettu 10.5.2016.

STM (2016b) Hallitus haluaa asiakaslähtöisen valinnanvapausmallin. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tiedote 300/2016. [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/)

hallitus-haluaa-asiakaslahtoisien-valinnanvapausmallin. Luettu 29.6.2016.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Valtiovarainministeriö, Helsinki: Edita Prima Oy.

Suhonen, Marjo (2007) Osallistujaohjaus ristipaineiden keskellä. Tapaustutkimus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheesta vuonna 2003–2004. Acta Universitatis Ouluensis D Medica 924. Oulu: Oulu University Press.

Sulkunen, Pekka (2007) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuoli. Tampere: Tammer-Paino.

Sutela, Marja (2003) Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tarasti, Lauri (2016) Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016.

<http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3>. Luettu 26.1.2016.

THL (2011) Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV. Raportti 4/2011. Tampere: Juvenes Print.

THL (2013) SOTE-uudistuksen vaikutusten alustava arviointi. THL:n arviointityöryhmä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere: Juvenes Print-Suomen Yliopistopaino Oy.

Tiihonen, Seppo (2007) Julkinen sektori demokratian ja tehokkuuden ristipaineissa. Teoksessa Paula Tiihonen & Risto Harisalo (toim.) Monen monta demokratiaa. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Toikko, Timo (2012) Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Toikko, Timo (2014) Vastuullisen asiakkuuden paradigma. Teoksessa Riitta Haverinen, Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vantaa: Hansaprint Oy.

Tolonen, Eija & Niiranen, Vuokko (2010) Kuntien vanhuspalvelujen ohjaus. Premissi 6/2010.

Tolonen, Eija (2015) Vanhuspalvelujen ohjaus ja valvonta. Itä-Suomen yliopisto. Kuopio.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas (2008) Sosiaalioikeus. Juva: WS Bookwell Oy.

Uoti, Asko (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Acta Tampereensis 911. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Uusitalo, Hannu & Lönnfors, Terhi (1999) Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Julkaisussa Hannu Uusitalo (toim.) Stakes sosiaali- ja terveysalan informaatio-ohjaajana. Kokemuksia ja kehitysnäkymiä. Stakes Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Aiheita 11/1999. Helsinki: Stakesin monistamo.

Valtioneuvosto (2015) Hallituksen linjaus 7.11.2015. Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit.

<http://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/0e5e4239-01b0-401b-b683-f82a9cb4ddb7>. Luettu 14.1.2016.

Valtioneuvosto (2016) Sote- ja aluehallintouudistuksen jatkovalmistelua koskevat hallituksen tarkentavat linjaukset 5.4.2016. Valtiovarainministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriö. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+sote+ja+maakuntahallintolinjaukset+5.4.2016+esittelydiat/328c3577-c9d9-40e6-949f-dbccbf26710e>. Luettu 6.4.2016.

Valtioneuvoston asetus valtakunnallisesta romaniasiain neuvottelukunnasta ja alueellisista romaniasiain neuvottelukunnista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n muuttamisesta 1350/2009.

Valvira (2014a) Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seurantaa koskeva määräys. Määräys 1/2014. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. [http://www.finlex.fi/data/normit/41771-Maarays\\_sosiaalipalvelujen\\_omavalvontasuunnitelma.pdf](http://www.finlex.fi/data/normit/41771-Maarays_sosiaalipalvelujen_omavalvontasuunnitelma.pdf). Luettu 19.3.2016.

Valvira (2014b) Valtakunnallinen lastensuojelun henkilöstöselvitys. Selvityksiä 1:2014.

Valvira (2016) Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Valvontaohjelmia 1:2016. Valvira. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. <http://www.valvira.fi/documents/14444/1006217/Sosiaali+ja+terveydenhuollon+valtakunnallinen+valvontaohjelma+2016+-+2019/dbc9066c-289a-46a3-8b17-0d0469d02a4e>. Luettu 11.12.2015.

Vedung, Evert (1995) Informativa styrmedel. Uppsala: Reprocentralen HSC.

Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (toim.) (1980) Hallinnon rakenteet. Valtiovarainministeriö Järjestelyosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Virtanen, Petri & Suoheimo, Maria & Lamminmäki, Sara & Ahonen, Päivi & Suokas, Markku (2011) Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen. Tekesin katsaus 281/2011. Helsinki.

VTV (2005) Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 101/2005. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV (2009) Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 196/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV (2012) Lastensuojelu. Tuloksellisuustarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2012. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV (2013) Tuottavuus valtio-kuntasuhteessa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2013. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV (2014a) Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tilintarkastuskertomus vuodelta 2014. 28.4.2015. Dnro 119/53/2014. <https://www.vtv.fi/files/4649/080.pdf>. Luettu 19.1.2016.

VTV (2014b) Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2014. Helsinki: Edita Prima Oy.

VTV (2014c) Jälkiseurantaraportti, 13.10.2014, Dnro 312/54/2010. Valtiontalouden tarkastusvirasto. [https://www.vtv.fi/files/4588/Jalkiseurantaraportti\\_Lastensuojelu.pdf](https://www.vtv.fi/files/4588/Jalkiseurantaraportti_Lastensuojelu.pdf). Luettu 6.4.2016

VTV (2015) Tarkastussuunnitelma 2016–2020. Valtiontalouden tarkastusvirasto. [https://www.vtv.fi/files/4982/Tarkastussuunnitelma\\_2016\\_2020.pdf](https://www.vtv.fi/files/4982/Tarkastussuunnitelma_2016_2020.pdf). Luettu 8.4.2016.

VTV (2016) Työnjaon kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tuloksellisuuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2016. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

Väärälä, Reijo (2011) Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa? Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.

Ylikylä-Leiva, Helena (2003) Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

## Liite 1. Tutkimusaineisto

<b>Internet-sivut</b>
<p><a href="http://www.avi.fi">www.avi.fi</a></p> <p><a href="http://www.oikeuskansleri.fi">www.oikeuskansleri.fi</a></p> <p><a href="http://www.oikeusasiamies.fi">www.oikeusasiamies.fi</a></p> <p><a href="http://www.valvira.fi">www.valvira.fi</a></p> <p><a href="http://www.valtiontaloudentarkastusvirasto.fi">www.valtiontaloudentarkastusvirasto.fi</a></p>
<b>Lainsäädäntö</b>
<p>Avoliittolaki 234/1929.</p> <p>Kuntalaki 410/2015.</p> <p>Laki aluehallintovirastoista 896/2009</p> <p>Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002.</p> <p>Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.</p> <p>Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.</p> <p>Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 669/2008.</p> <p>Laki toimeentulotuesta 1412/1997.</p> <p>Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1224/1990.</p> <p>Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000.</p> <p>Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.</p> <p>Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.</p> <p>Lastensuojelulaki 417/2007.</p> <p>Sosiaalihuoltolaki 710/1982.</p> <p>Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.</p> <p>Suomen perustuslaki 731/1999.</p> <p>Valmiuslaki 1552/2011.</p> <p>Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisten toimintayksiköiden sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta 1099/2013.</p>

## Hallituksen esitykset

HE 175/1999 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 39/2000 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 202/2001 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

HE 131/2008 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 185/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 205/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

HE 302/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 284/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

HE 164/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.