

**VAASAN YLIOPISTO**

**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Tapani Veija

**LAADUN OHJAUS JA VALVONTA YKSITYISEN TUOTTAESSA  
JULKISIA SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUITA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2019**

**SISÄLLYS**

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Sosiaali- ja terveystalvveluiden laadun ohjaus ja valvonta tutkimuskohteena	8
1.2. Tutkimusongelma, oikeudenalat ja metodologia	12
1.3. Tutkielman rakenne ja aiheen rajaukset	18
<b>2. LAADUKKAAT JULKISET SOSIAALI- JA TERVEYSTALVVELUT</b>	22
2.1. Julkiset sosiaali- palvelut	22
2.2. Julkiset terveystalvvelut	24
2.3. Laadun velvoittavuus palveluita järjestettäessä	26
<b>3. KUNNAN JÄRJESTÄMISTALVASTUU JA TALVVELUIDEN TUOTTAMINEN</b>	33
3.1. Sosiaali- ja terveystalvvelut osana julkista toimintaa	33
3.2. Kunnan itsehallinto ja vastuu palveluiden järjestämisestä	37
3.2.1. Kansainvälisten sopimusten merkitys palveluiden järjestämisessä ja laadussa	40
3.3. Julkisten sosiaali- ja terveystalvveluiden tuottaminen	42
3.3.1. Sosiaali- ja terveystalvveluiden hankkiminen	47
3.3.2. Hankintalajin ja -prosessin merkitys laadun ohjauksessa ja valvonnassa	49
<b>4. HANKITTAVAN TALVVELUN OHJAUSKEINOT KUNNASSA</b>	53
4.1. Hankittaviin palveluihin kohdistuva kunnallinen normiohjaus	55
4.1.1. Strategia ja hallintosääntö ohjausinstrumentteina	56
4.1.2. Toimintaohjeet ja muu kunnallinen norminanto ohjauskeinona	58
4.2. Resurssiohjaus ja priorisointi kunnan talousarvioon perustuen	60

4.3. Hankinnan valmistelu ja sisäinen hankintatoimen ohjaus	64
4.3.1. Hankittavan palvelun laatutekijöiden määrittely	69
4.3.2. Sopimuksen merkitys hankittavan palvelun ohjauksessa	73
4.4. Kunnan muut ohjausvälineet	75
<b>5. YKSITYISEN TUOTTAMIEN PALVELUIDEN LAADUN VALVONTA</b>	<b>78</b>
5.1. Kunnat hankkimiensa palveluiden laadun valvojina	80
5.2. Palveluntuottajien ja niiden työntekijöiden rooli laadun valvonnassa	87
5.3. Valtion rooli kuntien hankkimien palveluiden laadun valvonnassa	92
5.4. Palvelunkäyttäjät laadun valvonnan välineenä	96
5.5. Erityiskysymyksenä yksityisten palveluntuottajien käyttämät alihankkijat	102
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>105</b>
<b>7. LÄHDELUETTELO</b>	<b>112</b>

**LYHENTEET**

AOK	Apulaisoikeuskansleri
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EAOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HAO	Hallinto-oikeus
PeV	Perustuslakivaliokunta
PotL	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
SHL	Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
Sote-uudistus	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (Juha Sipilän hallituksen reformi, kaatui 8.3.2019)
StV	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992
TervHL	Terveydenhuoltolaki 1326/2010
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
Valvira	Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto



**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Tapani Veija	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Laadun ohjaus ja valvonta yksityisen tuottaessa julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2019	<b>Sivumäärä: 124</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkielmassa selvitetään julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjauksen ja valvonnan keinoja ja niiden toimivuutta erityisesti palvelun laadun näkökulmasta tilanteessa, jossa julkinen palvelun järjestäjä hankkii palveluita yksityiseltä yritykseltä. Tutkielma on oikeustieteellinen tutkimus, joka sijoittuu hallinto-oikeuden alalle, erityisesti kunnallisoikeuteen ja sosiaali-oikeuteen. Tutkielman aihetta lähestytään kahden kysymyksen avulla: 1) *millä tavoin kunta voi, ja miten kunnan tulisi lain mukaan ohjata ja valvoa hankkimiansa sosiaali- ja terveyspalveluiden laatua sekä 2) ovatko nämä keinot riittäviä palveluiden laadun turvaamiseksi ja palveluita käyttävien oikeuksien toteutumiseksi?* Tutkimuksen lähtökohtana on kerätä ohjaus- ja valvontakeinot yhteen ja osoittaa niiden merkitys palveluiden laadun kannalta, jonka turvaaminen on säädetty palveluita tuottavien velvollisuudeksi ja samalla myös palveluita käyttävien oikeudeksi. Tutkimusongelmaa lähestytään oikeusdogmatiikan keinoin tulkitsemalla voimassa olevan oikeuden sisältöä erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa, joiden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään muita viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisuja.

Yksityiseltä hankittavien palveluiden laadun ohjaus- ja valvonta on tutkielmassa esitellyn perusteella jatkunut usealle eri toimijalle ilman, että kokonaisuutta kuvattaisiin juurikaan. Tämän lisäksi myös sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun sisällöllistä määrittelyä ei ole juurikaan lainsäädännössä, vaan se on jätetty sosiaali- ja terveysministeriön asettamien laatusuosituksen ja muun materiaalin sekä kuntien oman työn varaan, jolloin oikeudellisesti sitovia laatuksiteereitä on hyvin vähän. Laadun määrittely todetaan keskeiseksi hankittavaa palvelua ohjaavaksi tekijäksi, joten puutteet sitovissa kriteereissä voivat aiheuttaa yhdenvertaisuuden heikkenemistä, kun kunnat soveltavat laadun määrittelyyn käytettävissä olevia materiaaleja itse. Jälkikäteen valvonnan resurssien riittämättömyys valtion viranomaisissa edellyttäisi toimivia ohjauskeinoja, joilla mahdollistetaan laadukkaan palvelun tuottaminen jo lähtökohtaisesti. Tämä vaatisi selvää kuvaa käytettävissä olevista keinoista ja laajaa yhteistyötä, johon osallistettaisiin kuntien lisäksi muut viranomaiset, palveluntuottajat ja palveluita käyttävät.

Keskeinen ohjauskeino kunnilla on valmistelu, jota usein ei kuitenkaan lueta osaksi ohjausta. Varsinkin palveluita hankkiessa hankinnan valmistelu ja valmistelun ohjaus luovat pohjan sopimuskauden aikaiselle toiminnalle, joten kunnan tavoitteiden, arvojen ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseksi kunnan tulisi ohjata esimerkiksi toimintaohjein hankinnoista vastaavia toimielimiä ja johtavia viranhaltijoita. Valmistelun lisäksi valvontakeinona oleva palvelunkäyttäjille kohdistuva tiedottaminen ei useinkaan nouse esiin valvontakokonaisuutta kuvattaessa. Varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluissa tuotettavat palvelut tukevat usein palvelunkäyttäjien jokapäiväistä elämää ja hyvinvointia, joten heidän näkemyksensä on ensisijaisen tärkeää palvelun laatua määriteltäessä ja valvottaessa. Jos palvelunkäyttäjät tietävät riittävästi tarjottavasta palvelusta ja palvelujärjestelmästä, voivat he aktiivisesti osallistua toiminnan ja palvelun laadun valvontaan ja kehittämiseen.

---

**AVAINSANAT:** sosiaali- ja terveyspalvelut, laatu, ohjaus, valvonta, julkiset hankinnat, julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen



## 1. JOHDANTO

*”Vietän vanhuuteni mieluummin kuivattuna turskana Alaskassa kuin säälittävänä ihmisjätteenä Attendossa. On olemassa myös kolmas vaihtoehto, se onnellinen. Viekkää minut kunnalliseen vanhainkotiin.”* (Kuusela, Matti 2018)

Sosiaali- ja terveydenhuolto on jatkuvasti esillä julkisessa keskustelussa, joko valtakunnallisten sosiaali- ja terveystalvuu-uudistusten tai nykyisissä rakenteissa tuotettavien palveluiden laadun johdosta. Varsinkin lisääntynyt yksityisten toimijoiden osuus julkisten palveluiden tuottajina on osana tätä keskustelua, yleensä negatiivisessa sävyssä. Usein syy kritiikkiin on yksityisten sosiaali- ja terveystalvuu-uuita tuottavien yritysten palveluiden koettu huono laatu ja palveluiden riittämättömyys. Keskusteluissa julkista palvelutuotantoa pidetäänkin usein laadukkaampana ja parempana kuin vastaavaa yksityistä toimintaa, jonka lähtökohtana nähdään usein vain voiton tavoittelu.<sup>1</sup> Kehittyvä yhteiskunta velvoittaa kuitenkin myös julkista sektoria muuttamaan toimintatapojaan. Tulevaisuudessa juuri hyvinvointipalveluita ohjaavaan sosiaali- ja terveystalvuu-uuitikkaan tulee vaikuttamaan varsinkin väestörakenteen muuttuminen, eli väestön ikääntyminen, globalisaatio ja teknologian kehitys. Sosiaali- ja terveystalvuu-uuituiden rakenneuudistuksilla pyritään muokkaamaan rakenteita näihin haasteisiin paremmin vastaaviksi ja erityisesti kustannusten kasvun hillitsemiseksi.<sup>2</sup>

Julkisen sektorin kustannusten kasvun hillintään on haettu ratkaisuja myös kuntasektorilla, kun kunnat ja kuntayhtymät hankkivat jatkuvasti enemmän esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvuu-uuituita yksityisiltä toimijoilta<sup>3</sup>. Kustannusten kasvun hillintää tavoittelevat palveluhankinnat yksityisiltä toimijoilta eivät saa kuitenkaan heikentää sosiaali- ja terveystalvuu-uuituiden laatua (STVOL 733/1992 4.3 §), joten hankinnat on suunniteltava ja toteutettava huolellisesti. Kunnallisia sosiaali- ja terveystalvuu-uuituita koskevissa hankinnoissa ilmenneiden ongelmien onkin todettu liittyneen usein juuri hankintaosaamisen puutteellisuuteen. Tähän on ehdotettu ratkaisuksi muun muassa sosiaali- ja terveystalvuu-uuituiden rakenneuudistusta, jolloin nykyisiä isommat yksiköt vastaisivat palveluiden järjestämisestä

<sup>1</sup> Halonen 2010: 3 ja esim. Kuusela 2018.

<sup>2</sup> Sosiaali- ja terveystalvuu-uuituitministeriön tulevaisuuskaatav 2018: 10–14.

<sup>3</sup> Hyvinvointiala 2018: Vuonna 2014 kunnat ja kuntayhtymät hankkivat sosiaali- ja terveystalvuu-uuituituita yksityisiltä toimijoilta ja kolmannelta sektorilta yhteensä noin 2,6 miljardilla eurolla. Vuodesta 1997 hankittavien palveluiden määrä kasvoi keskimäärin 8,6 prosenttia vuodessa vuoteen 2014 saakka.



ja täten myös hankinnoista<sup>4</sup>. Hankintaosaamisen puutteet yhdessä hankintojen määrän kasvun kanssa korostavat myös toiminnan ohjauksen ja valvonnan merkitystä, jotta palveluiden taso tosiasiaassa säilyy, eivätkä puutteet estä perusoikeuksien toteutumista ja aiheuta jopa vaaraa palveluita käyttäville asiakkaille, kuten viime aikoina on käynyt<sup>5</sup>.

### 1.1. Sosiaali- ja terveystalveluiden laadun ohjaus ja valvonta tutkimuskohteena

Laatu sosiaali- ja terveystalveluissa tarkoittaa sen hetkistä tietotasoa ja vaatimuksia vastaavaa palvelua ja hoitoa, joka on oikeassa suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin<sup>6</sup>. Lisäksi laadukkuuteen kuuluu tarjottavien palveluiden kyky vastata järjestelmällisesti, luotettavasti, säännösten mukaisesti ja vaikuttavasti asiakkaiden tunnistettuihin palvelutarpeisiin<sup>7</sup>. Laadukkaissa sosiaali- ja terveystalveluissa asiakas saa siis tarpeensa mukaista palvelua oikea-aikaisesti ja oikeassa paikassa. Tämä THL:n määritelmä laadusta rakentuu asiakaskeskeisyydestä, palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta, oikeudenmukaisuudesta, valinnanvapaudesta, potilasturvallisuudesta, työntekijöiden ammattitaidosta ja palveluiden vaikuttavuudesta.<sup>8</sup> Oikeus näihin laadukkaisiin sosiaali- ja terveystalveluihin säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa yleisesti ohjaavissa yleislaeissa, eli sosiaalihuoltolain (1301/2014) 30 §:ssä ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 8 §:ssä, joissa niin kutsutulla periaatesäännöksillä julkisia sosiaali- ja terveystalveluita tuottavia toimijoita veloitetaan tuottamaan laadultaan hyvää palvelua ja hoitoa palveluita käyttäville. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä säädetään erikseen asiakkaiden ja potilaiden oikeudesta saada laadukasta hoitoa ja palvelua<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> StVL 8/2016 vp: 3.

<sup>5</sup> Valvira 2019.

<sup>6</sup> Pekurinen, Räikkönen & Leinonen 2008: 3.

<sup>7</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2017: 35.

<sup>8</sup> THL 2018a.

<sup>9</sup> Koivuranta-Vaara 2011: 7. Erityislakeina sosiaalihuollossa ovat esim. lastensuojelulaki (417/2007) ja vammaispalvelulaki (380/1987) ja terveydenhuollossa esim. mielenterveyslaki (1116/1990) ja työterveyshuoltolaki (1383/2001).

Erityisesti suomalaista terveydenhoitoa kehuaan usein hyvin laadukkaaksi, vaikka varsinaista näyttöä tästä ei ole ollut, sillä tieto suomalaisten sosiaali- ja terveystalvveluita tuottavien yksiköiden tasosta on hyvin hajanaista ja vaihtelevaa.<sup>10</sup> Vaikka yleisesti sosiaali- ja terveystalvveluihin ollaan oltu Suomessa tyytyväisiä, on palvelujärjestelmän heikkouksiksi esitetty erityisesti alueellinen ja sosioekonominen epätasa-arvo palveluiden saatavuudessa, henkilöstön saatavuuden vaikeus tietyillä alueilla, resurssipula ja sektoreiden välisen yhteistyön puute sekä liian laaja järjestäjäkenttä<sup>11</sup>. Kyseiset tekijät vaikuttavat aina suoraan myös tarjottavan palvelun laatuun, joka edellä esitellysti koostuu juuri näistä ja muista osatekijöistä.

Varsinainen tausta laadulle ja palveluiden järjestämiselle, eli sosiaali- ja terveystalvveluiden lainsäädännölle on hallinto-oikeuden alaan kuuluvassa sosiaaliturvaa sääntelevässä lainsäädäntökokonaisuudessa, eli sosiaalioikeudessa<sup>12</sup>. Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ssä määritellään sosiaaliturvaan kuuluvan oikeus välttämättömään toimeentuloturvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalvveluihin. Julkisen vallan velvollisuutta järjestää riittävät sosiaali- ja terveystalvvelut täydenntää samaisessa pykälässä oleva vaatimus siitä, että julkisen vallan tulee myös edistää väestön terveyttä<sup>13</sup> ja lain 22 §:n vaatimus julkiselle vallalle turvata perusoikeuksien toteutuminen. Sosiaali- ja terveystalvveluiden saatavuudesta, palveluiden määrittelystä ja laadukkuudesta säädetään yksityiskohtaisesti sosiaalioikeuden erityissäännöksissä, joiden moninaisuudesta johtuen sosiaalioikeudellinen lainsäädäntö onkin varsin laajaa ja hajanaista. Sosiaalioikeuteen lukeutuvia säännöksiä voidaanakin ryhmitellä osin limittäisiin neljään ryhmään: yksilöiden ja perheiden asemaa sää-

---

<sup>10</sup> THL 2018b.

<sup>11</sup> HE 15/2017 vp: 136–139.

<sup>12</sup> Tuori & Kotkas 2016: 2–4: Oikeudenalojen määrittely olisi mahdollista toteuttaa myös esimerkiksi sisällyttämällä alaan ne sääntelyt, joilla pyritään toteuttamaan sosiaalisia näkökohtia tai tavoitteita. Ongelmana tässä on kuitenkin nykyaikaisen hyvinvointivaltion rakenne, jossa sosiaaliset näkökohdat, kuten yksilöiden ja perheiden toimeentulon turvaaminen ulottuvat läpi oikeusjärjestyksen myös hallinto-oikeuden ulkopuolelle, kuten työoikeuteen, vero-oikeuteen ja perhe ja perintö-oikeuteen.

<sup>13</sup> Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp: 71) mukaan väestön terveyden edistämällä tarkoitetaan sosiaali- ja terveystalvveluiden ehkäisevää toimintaa ja yhteiskunnan olosuhteiden kehittämistä julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Näillä toimilla nähdään läheinen yhteys perusoikeuksiin, jotka turvaavat oikeutta elämään, työvoiman suojaan sekä terveelliseen ympäristöön. Terveyden edistämällä Uotin mukaan tarkoitetaan konkreettisia toimenpiteitä, joiden avulla tavoitellaan ja ylläpidetään kansanterveyden hyvää tilaa. (Uoti 2003: 144). Lisäksi samassa perustuslain 19.3 § säädetään julkisen vallan vastuusta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

televiin *aineellisiin säännöksiin*, viranomaisia ja muita toimijoita koskeviin *organisatorisiin säännöksiin*, sosiaali- ja terveydenhuollon *ammattihenkilöstöä koskevaan lainsäädäntöön*, sekä *suunnittelu- ja valtiosuuslainsäädäntöön*.<sup>14</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö jakaantuu ainakin osin näihin ryhmiin, kun esimerkiksi sosiaalihuoltolaki sijoittuu pääosin ensimmäiseen ryhmään ja henkilöstöstä säädetyt lait kolmanteen, mutta koko järjestelmää ja erityisesti tuotettavien palveluiden laatua tarkasteltaessa tulee sovellettavaksi kaikki nämä ryhmät, sillä palveluiden laatuun liittyy näkökulmia niin järjestämisestä, suunnittelusta kuin henkilöstön pätevydestäkin. Perustuslain ohella juuri sosiaali- ja terveystalouden erityislainsäädännön kokonaisuus laajuudessaan ja hajainaisuudessaan muodostaakin keskeisen osan palveluiden laatua ja asiakkaiden oikeuksia turvaavasta lainsäädännöstä<sup>15</sup>.

Vaikka lainsäädännössä on runsaasti velvoitteita järjestettävän palvelun hyvälle laadulle<sup>16</sup>, ei laissa kuitenkaan ole määritelty ainakaan vielä erikseen palveluille laatukriteereitä, joiden pohjalta laadun toteutumista voitaisiin ohjata ja valvoa, vaikka tätä onkin lainsäätäjälle ehdotettu<sup>17</sup>. Sosiaali- ja terveystalouden laadusta onkin keskusteltu varsin paljon julkisuudessa tutkielman kirjoittamisen aikana ja keskustelu on ulottunut myös eduskuntaan saakka, jossa kirjallisin kysymyksin on esitetty huolta erityisesti yksityisten vanhuspalveluiden laadun toteutumisesta. Näissä pääosin opposition esittämissä kirjallisissa kysymyksissä on esimerkiksi esitetty tiukempaa laadun määrittelyä ja velvoitteita lainsäädäntöön sekä valvonnalla puuttumaan tehokkaammin potilas- ja asiakasturvallisuuden puutteisiin.<sup>18</sup>

Perustuslain 19.3 §:n riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin oikeuttavan perusoikeuden toteuttaminen on siirretty lainsäädännössä kunnille, joilla on täten järjestämisvastuu lailla tarkemmin säädettyihin, ja myöhemmin tässä tutkielmassa esitettyihin sosiaali- ja terveystalouteihin<sup>19</sup>. Lainsäädännössä on eroteltu palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

<sup>14</sup> Tuori & Kotkas 2016: 17–18.

<sup>15</sup> StVL 8/2016: 4.

<sup>16</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2011: 58.

<sup>17</sup> StVL 8/2016: 4.

<sup>18</sup> Esim. KK 535/2018 vp; KK 606/2018 vp; KK 623/2018 vp; KK 624/2018 vp.

<sup>19</sup> Tuori & Kotkas 2016: 33.

ja kunta voikin tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut usein eri tavoin huomioiden kuitenkin perustuslain ja muun lainsäädännön vaikutukset. Kunta voi täten muun muassa hankkia palveluita yksityisiltä toimijoilta *yhtiöittämällä* palvelun, jolloin toiminta siirretään kunnan omistaman, yleensä osakeyhtiömuotoisen toimijan tuotettavaksi<sup>20</sup>, tai *ulkoistamalla* palvelun, jolloin kunta hankkii palveluita sopimukseen perustuen ulkopuoliselta yksityiseltä toimijalta. Kunta ei voi kuitenkaan siirtää yksityiselle lain velvoittamaa palveluiden järjestämisvastuutaan, ja täten muun muassa palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamista, tarpeen, määrän ja laadun määrittelyä tai valvontavastuuta (kuntalaki (410/2015) 8.2 §), vaikka se hankkisivatkin yksityisen toimijan tuottamaan näitä palveluita. Kyseistä järjestämisvastuusta luopumista kutsutaan toiminnan yksityistämiseksi,<sup>21</sup> jota lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista sosiaali- ja terveystalouden osalta.

Julkisten sosiaali- ja terveystalouden laajempi, yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat valtion keskushallinnon tasolla sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Valviralle. Valtion aluehallinnosta vastaaville aluehallintovirastoille kuuluu niin ikään ohjaus ja valvontavaltaa.<sup>22</sup> Kuntien vahvan itsehallinnon johdosta valtion viranomaisten harjoittaman valvonnan on oltava aina lakiin perustuvaa, eikä valtio voikaan puuttua kaikkeen kunnan toimintaan<sup>23</sup>. Rajoitetun, kunnan ulkopuolelta tulevan ohjauksen lisäksi paikallisesti, oman toimintansa ohjauksesta vastaavat täten myös itse kunnat palveluiden järjestäjinä. Ohjaus valtion ja kunnankin osalla suuntautuu aina tulevaisuuteen, ja sillä siis pyritään *ohjaamaan* palvelua haluttuun suuntaan. Ohjausvaltaa käyttää kunnissa demokraattisesti valitut luottamushenkilöt ja kunnan johtavat viranhaltijat. Palvelutuotannon ohjauksesta niin valtion taholta kuin kuntien omana toimintanaakin tapahtuu muun muassa käskyjen, sääntöjen, tavoitteiden, ohjelmien ja määrärahopäätösten avulla.<sup>24</sup> Ohjauskeinot voidaan jaotella edelleen myös normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen sekä näiden lisäksi etukäteiseen ja jälkikäteiseen valvontaan<sup>25</sup>. Erityisesti tämän tutkielman ai-

---

<sup>20</sup> Penttilä, Ruohonen, Uoti & Vahtera 2015: 15.

<sup>21</sup> Harjula & Prättälä 2015: 196.

<sup>22</sup> Tuori & Kotkas 2016: 35–46.

<sup>23</sup> Mäkinen 2017: 6.

<sup>24</sup> Heuru ym. 2011: 267.

<sup>25</sup> Sutela 2003: 166.

heen kannalta keskeinen keino muualta hankittavien sosiaali- ja terveystalveluiden ohjauksessa kunnilla on myös sopimusohjaus, jossa toiminnasta sovitaan tarkoin sopimuksin<sup>26</sup>. Kunnan hankkiessa palveluita itse omistamaltaan yhtiöltä ohjataan toimintaa myös kuntalain 46 §:n mukaisin omistajaohjauksen keinoin.

Kunnan harjoittamalla, hankkimiinsa sosiaali- ja terveystalveluihin kohdistuvalla ohjauksella voidaan muun muassa tarkentaa väljiä lainsäännöksiä ja määrätään niukkojen resurssien käytöstä. Kyseessä oleva kunnan luottamushenkilöorganisaation harjoittama poliittis-oikeudellinen ohjaus määrittää merkittävien osien sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöä, palveluiden kohdentamista ja erityisesti palveluiden laatua. Ilman toimivia ja selkeitä ohjauksen käytänteitä nämä kunnan harjoittamalla ohjauksella saavutettavat sosiaalipoliittiset toimet jäisivät palveluita tuottavien organisaatioiden määriteltäviksi.<sup>27</sup> Tällöin merkittävä osa kuntalaisten perusoikeuksien toteuttamisen määrittelystä siirtyisi pois Suomen perustuslain 121 §:n takaaman kunnan asukkaiden itsehallinnon ja 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisen vaatimuksen piiristä. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, ettei osakeyhtiömuodossa tapahtuvaa toimintaa voi ohjata ja valvoa samalla tavalla ja yhtä tehokkaasti kuin viranomaistoimintaa<sup>28</sup>, joten ohjaus- ja valvontamekanismien selkeyttäminen ja tehokas käyttö on ehdottaman tärkeää perusoikeuksien ja julkisten toimijoiden velvollisuuksien toteutumiseksi. Yksityisiin palveluihin kohdistuva ennakoiva ohjaus ja valvonta onkin todettu asiakkaiden ja palveluntuottajien eduksi, mutta myös palveluntuottajien vastuuta tarjoamiensa palveluiden laadusta on alettu korostaa entistä enemmän lainsäädännössä<sup>29</sup>.

## 1.2. Tutkimusongelma, oikeudenalat ja metodologia

Sosiaali- ja terveystalveluiden laadun määrittelyssä keskeisinä tekijöinä on edellä esitetyt olemassa olevaan todettuun tarpeeseen vastaaminen, palveluita käyttävän henkilö-

---

<sup>26</sup> Sutela 2003: 145.

<sup>27</sup> Penttilä ym. 2015: 51–55.

<sup>28</sup> PeVL 26/2017 vp: 50: Perustuslakivaliokunta totesi, että toiminnan ohjaus ja valvonta voisi todennäköisesti olla yksikertaisemmin ja välittömämmin hoidettavissa, jos tehtäviä hoitaisi viranomainen.

<sup>29</sup> HE 302/2010 vp: 7.

kohtainen kokemus saamastaan palvelusta sekä palveluiden kustannustehokkuus ja vastaaminen käytettävissä oleviin resursseihin. Kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet tuotetaan pääasiassa julkisin varoin, joten on ymmärrettävää, että varsinkin yksityisiltä toimijoilta palveluita hankittaessa käytettävissä oleville niukoille resursseille halutaan hyvää vastinetta, eli laadultaan hyvää palvelua. Palveluhankinnoissa tilaajan, eli tässä tapauksessa kunnan, onkin määriteltävä hankittava palvelu ja haluttu laatu järjestysvastuullisena kuntana (kuntalaki 8.1 §). Täten julkisessakin keskustelussa usein vain palveluita tuottaviin yrityksiin kohdistettu arvostelu huonoista tai riittämättömistä palveluista ei ole täysin yksiselitteistä, sillä kunnalla on aina vastuu hankkimansa palvelun määrittelystä ja tuottamisen valvonnasta. Myös muuttuvat organisaatiot ja meneillään olevat uudistukset tarvitsevat toimivia ohjaus- ja valvontakäytänteitä kuntiin, jotta kuntalaisten perusoikeudet eivät heikkene tai palveluiden taso ei laske muutosten yhteydessä. Tämän takia valitsinkin tutkielman aiheeksi juuri hankittavien palveluiden laadun ohjaamisen ja valvonnan erityisesti palveluita järjestävien kuntien näkökulmasta. Aihetta lähestyn kahden tutkimuskysymyksen avulla: 1) *millä tavoin kunta voi, ja miten kunnan tulisi lain mukaan ohjata ja valvoa hankkimiensa sosiaali- ja terveystalveluiden laatua* sekä 2) *ovatko nämä keinot riittäviä palveluiden laadun turvaamiseksi ja palveluita käyttävien oikeuksien toteutumiseksi?*

Tutkielmassa tulen käsittelemään kunnallisten laadun ohjaus- ja valvontamekanismien lisäksi tähän liittyvän palveluita tuottavien toimijoiden omavalvonnan roolia, sekä lyhyesti myös valtion viranomaisten ja palveluita käyttävien asiakkaiden roolia ja mahdollisuuksia palveluiden laadun varmistamisessa. Tutkielman aihe sijoittuu julkisoikeuden alalla hallinto-oikeuden alle, varsinkin erityishallinto-oikeuteen kuuluviin kunnallisoikeuteen<sup>30</sup> ja sosiaali-oikeuteen<sup>31</sup>. Lisäksi tutkielmassa on vahva linkitys perus- ja ihmisoikeuksiin tutkittavina olevien palveluiden ollessa perusoikeuksin turvattuina, vaikka niitä tuottaisikin yksityinen toimija. Usein julkisen ja yksityisen toimijan välinen suhde on yk-

---

<sup>30</sup> Kunnallisoikeuteen kuuluu lait, jotka sääntelevät kuntia yleisesti, tärkeimpänä kuntalaki. Lisäksi kunnan toimialoja säätelevät, ja täten niiden ollessa ristiriidassa kuntalain kanssa kuntalain syrjäyttävät lait voidaan jakaa opetus- ja kulttuuritoimea, ympäristönsuojelua ja kunnallistekniikkaa sekä sosiaali- ja terveystalveluita sääteleviin lakeihin (Harjula & Prättälä 2015: 107–108).

<sup>31</sup> Sosiaali-oikeuteen voidaan jaotella kuuluvan sosiaaliturvaa sääntelevät normistot, johon kuuluu edelleen perustuslain 19 § mukaisesti toimeentuloturva ja sosiaali- ja terveystalvet (Tuori & Kotkas 2016: 3).

sityisoikeudellinen sopimussuhde, mutta nykyisin enenevässä määrin, samoin kuin tässäkin tutkielmassa käsiteltävässä tilanteessa, kunnan ja yksityisen sosiaali- ja terveystalvite tuottavan toimijan välisessä suhteessa yksityisoikeudellinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää. Tällöin kyseisen yksityisen toimijan on huomioitava aina myös yleinen intressi yksilöiden ja yhteisöjen toiminnassa perusoikeuslottuvuutena. Kyseessä on niin sanottu koko oikeusjärjestyksen julkisoikeudellistuminen, jota edistää erityisesti kuntien jatkuvasti lisääntyvä palveluiden hankinta yksityisiltä toimijoilta.<sup>32</sup> Kuntien sosiaali- ja terveystalviteiden hankkimisesta syntyvän sopimuksen määrittely yksityisoikeuden alueille ei täten ole täysin yksiselitteistä. Nykyisin yhä enenevässä määrin julkioikeudellisissa sopimuksissa on yksityisoikeudellisia muotoja ja niiden vaatimia periaatteita, samoin kuin yksityisoikeudellisiksi ajateltuihin sopimussuhteisiin sisällytetään julkisten tehtävien hoitamista ja tämän kautta sovellettavia normeja ja periaatteita julkisoikeuden alalta. Julkista hallintotehtävää hoidettaessa kyseessä onkin näiden välille sijoittuva hallintosopimus.<sup>33</sup>

Tutkielma on ensisijaisesti oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen tutkimus. Oikeusdogmatiikka on säännösten kielellis-normatiivista tulkintaa ja systematisointia<sup>34</sup>, jonka tehtävänä on selvittää oikeusnormin sisältöä<sup>35</sup>. Oikeustieteen perinteiselle ydinalueelle kuuluu juuri lainopin tutkimuksen kohteena oleva voimassaoleva oikeus. Voimassaolevan oikeuden sisältöä selvittäessä lainopissa esitetään kannanottoja siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen ja siitä, mitä kyseinen oikeusnormi pitää sisällään. Näistä ensimmäistä kutsutaan normikannanotoksi ja jälkimmäistä tulkintakannanotoksi. Kyseiset kannanotot kuuluvat kuitenkin tiiviisti yhteen, sillä normikannanotto itessään vaatii myös oikeusnormin tulkintaa.<sup>36</sup> Tutkielman keskiössä on täten hallinto-oikeuden alaan kuuluvien, erityisesti kuntalain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säädösten sisällön selvittäminen. Lainopin pyrkimys onkin selvittää oi-

---

<sup>32</sup> Husa & Pohjalainen 2014: 30–34.

<sup>33</sup> Sutela 2003: 140–141.

<sup>34</sup> Husa 1995: 133.

<sup>35</sup> Hirvonen 2011: 24.

<sup>36</sup> Hirvonen 2011: 22–23: Oikeusnormilla tarkoitetaan lakikielen ilmaisua ja ilmaisun sisältöä, sekä näiden yhdistelmää. Lakikielen ilmaisu, eli oikeusnormilause antaa informaatiota oikeusnormista ja täten ilmaisee itse oikeusnormin. Oikeusjärjestyksestä ilmaisee taas oikeusnormin ajatussisältö, joita lainoppi selvittää.

keusnormien konkreettista sisältöä selkeyttämällä itse oikeusnormia ja auttaa täten oikeudellisten ongelmien ratkaisussa oikeuden soveltajia ja kokonaisuudessaan oikeusjärjestyksen toteutumista. Tämä toteutuu lainopin tuotoksilla, eli systematisointiehdotuksilla ja tulkintasuosituksilla, joita voivat hyödyntää sekä oikeudelliset toimijat että tavalliset kansalaiset.<sup>37</sup> Tämän tutkielman myötä pyrin synnyttämään sellaisia tuotoksia, joiden avulla kunnat voisivat ymmärtää paremmin hankkimiensa sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun ohjausta ja valvontaa säädetyn lain kannalta, *de lege lata*, ja täten pystyä toteuttamaan paremmin tehtävänsä järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden laadun turvaamisesta. Lisäksi tutkielman myötä yksittäiset kansalaiset voisivat ymmärtää paremmin palveluiden laadun ohjauksen ja valvonnan muodostaman kokonaisuuden ja ne vastuut ja oikeudet, joilla laatua voidaan viedä haluttuun suuntaan.

Tämä edellä esitetty lainopin tehtävänä oleva oikeusnormin tulkinta muistuttaa läheisesti tuomioistuinten tulkinta- ja ratkaisutoimintaa. Ero on kuitenkin siinä, ettei lainopilla ole ratkaisupakkoa eikä tuomioistuimissa arvioida tulkintakannanottoja ja niiden perusteluita tieteen kriteerein.<sup>38</sup> Lainopin tuottama oikeusnormin tulkinta ja systematisointi toimii myös oikeuslähteenä, samoin kuin tuomioistuinten ratkaisut ja niiden tuottama oikeusnormin tulkinta. Nämä asetetaan oikeuslähteopissa kuitenkin eri tasoille. Oikeuslähteillä tarkoitetaan oikeudellisen ratkaisun lähtökohtia ja konkreettista soveltamista varten jäsennettyä oikeudellista aineistoa. Oikeudellisen ratkaisun on siis pohjauduttava oikeuslähteisiin. Lain yksinkertaisen elinkaarimallin mukaan oikeuslähteitä syntyy kolmessa tassa: lainsäätäjän säätäessä lain, tuomioistuinten tulkinnan myötä näiden antaessa ratkaisuja oikeusongelmiin sekä oikeustieteen tulkittessa ja systematisoidessa oikeusnormeja.<sup>39</sup> Oikeuslähteitä jaoteltaessa nämä kolme ryhmää sijoitetaan eri tasoille niiden velvoittavuuden mukaan. Velvoittavuudella tässä kontekstissa viitataan siihen, kuinka sidottua kyseiseen oikeuslähteeseen vetoaminen on. Tässä on toki kyse loppujen lopuksi tuomarinvirkavelvollisuudesta vedota tiettyyn oikeuslähteeseen ratkaisua tehdessään, mutta

---

<sup>37</sup> Husa 1995: 134–135.

<sup>38</sup> Hirvonen 2011: 33.

<sup>39</sup> Tolonen 2003: 1–7.



aiemmin mainitun mukaan myös lainopillisessa tutkimuksessa tehtävä oikeudellinen ratkaisu on pohjattava oikeuslähteisiin, jotta se on tosiasiasa oikeudellinen ratkaisu.<sup>40</sup> Lainopin mukaisesti tutkielmassa esitettävien tulkintojen ja systematisointiehdotusten lähtökohtana onkin julkinen perusteltavuus. Julkisella perusteltavuudella tarkoitetaan tutkimuksen myötä oivallusten kautta saatujen tulosten tosiasiallista perustelua ja mahdollisuutta tulosten toistamiseen.<sup>41</sup>

Oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittavuuden mukaan kolmeen tasoon: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Merkittävimpänä ja tämänkin tutkielman keskeisenä pohjana on vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluva laki. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat voimassaolevan lainsäädännön jälkeen tukemassa oikeudellista ratkaisutoimintaa vahvistaen tulkinnanvaraista lain säännöstä.<sup>42</sup> Varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden laadullisuuden määrittelyssä lain säännökset eivät ole selkeitä, joten muiden, kuten heikosti velvoittavien oikeuslähteiden käyttö on jopa vaadittavaa. Näitä siis ovat lain esityöt sekä tuomioistuinratkaisut. Suomessa tuomioistuinratkaisuilla ei ole sitovaa ennakkotapauksen arvoa, mutta ratkaisuilla ja lain esitöillä edistetään oikeudenkäytön yhtenäisyyttä ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Tuomioistuinten ratkaisuihin voidaan verrata varsinkin sosiaalioikeuden alalla myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja, joissa määritellään ja ratkaistaan tämänkin tutkielman kannalta keskeisiä oikeuskysymyksiä, kuten mitä on sosiaali- ja terveyspalveluiden laatu ja miten se toteutuu tällä hetkellä käytännössä.<sup>43</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisujen merkitystä erityisesti sosiaalioikeudessa voidaan perustella sillä, että yleisesti tuomioistuinten päätösten luoma oikeuskäytäntö ei välttämättä ole yhtä merkittävää sosiaalioikeudessa kuin muilla oikeudenaloilla. Tämä johtuu siitä, että tosiasiallinen palvelutoiminta, jonka yhteydessä ei tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, on korostunut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, jolloin palvelunkäyttäjien muut oikeusturvakeinot paikkaavat tätä.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Tolonen 2003: 22–23.

<sup>41</sup> Kolehmainen 2015: 6–7.

<sup>42</sup> Tolonen 2003: 24.

<sup>43</sup> Tolonen 2003: 24–26.

<sup>44</sup> Tuori & Kotkas 2016: 141–142.

Oikeusdogmatiikan menetelmiin kuuluu myös oikeusnormien sijasta oikeudellisten käytäntöjen, erityisesti tuomioistuinikäytäntöjen tutkiminen<sup>45</sup>. Täten jo edellä mainittu ylimpien laillisuusvalvojen, eli tässä tapauksessa erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen ja hallintotuomioistuinten ratkaisujen käsittely ja ratkaisujen vaikutusten arviointi palveluiden laadun ohjaamisen ja valvonnan näkökulmasta on erityisen tärkeää kokonaisvaltaisen, oikeusdogmaattisia menetelmiä laajasti käyttävän tutkielman toteuttamiseksi.

Lainopillisen tutkimustyön myötä tehtävä oikeusnormien systematisointi ja tulkinta taas kuuluu viimeisimpään kategoriaan, eli sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>46</sup> Myös tämä viimeinen kategoria on merkittävässä osassa oikeudellista tutkielmaa, mutta tämän tutkielman aiheena olevia kuntien hankkimien sosiaali- ja terveystalveluiden laadun ohjauksen ja valvonnan mekanismeista ei ole juurikaan kirjoitettu vastaavassa kokonaisuudessa tämän hetkessä oikeuskirjallisuudessa. Tämä lisää aihealueen kiinnostavuutta, kun olemassa olevia säännösten systematisointi- ja tulkintaesityksiä ei ole esitetty tässä kyseisessä kontekstissa merkittävässä määrin. Tutkielman aiheena oleva sosiaali- ja terveystalveluiden laadullisuuden ohjaus ja valvonta tarvitseekin nähdäkseni juuri oikeusdogmatiikan tarjoamaa systematisointia ja tulkintasuosituksia, sillä aiheesta on vähän kokonaisvaltaista tutkimusta. Nykyisin laadun merkitys talveluissa kuitenkin kasvaa ja kansalaiset ovat aktiivisempia varsinkin julkisuudessa ottamaan kantaa huonona kokemaansa talveluun. Täten myös talveluita järjestävän kunnan toimintaedellytysten ja maineen johdosta on ensisijaisen tärkeää, että talveluista vastaavilla viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on riittävät tiedot laadullisuuden määritelmästä, mittaamisesta sekä erityisesti ohjauksesta ja valvonnasta.

Tutkielmassa sosiaali- ja terveystalveluiden laatua ja sen ohjaamista tarkastellaan erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen ja talveluita säätelevien lakien esitöiden pohjalta. Laadun ohjauksen ja valvonnan mekanismien käytöstä ja suuntaamisesta on säädetty ainakin periaatteessa tarkasti laissa, mutta myös näiden käyttöä ja käytettävyyttä

---

<sup>45</sup> Hirvonen 2011: 32.

<sup>46</sup> Tolonen 2003: 24–26.

tarkastellaan muiden oikeuslähteiden ja lähteiden tukemana. Lisäksi tutkielmassa esitellään voimassa olevan lain ohella sosiaali- ja terveystalouden valvonnasta vastaavien viranomaisten, eli oikeusasiamiehen, valtion keskushallinnon virastojen ja kuntien viranomaisten ratkaisusta ongelmia, joiden käsittelyn myötä tutkielmaan nousee myös oikeuspoliittinen intressi. Tutkielmassa tullaan siis olemassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön esittelyn lisäksi ottamaan kantaa näihin ongelmiin ja esittämään tarvittavia ratkaisuja *de lege ferenda*. Nämä kannanotot nousevat erityisesti lakien esitöiden ja valvojen viranomaisten ratkaisujen tekstien pohjalta.

### 1.3. Tutkielman rakenne ja aiheen rajaukset

Palveluiden laadun määrittelyn lisäksi kunnissa on keskeistä tunnistaa ne mekanismit, joilla julkisten sosiaali- ja terveystalouden laadun ohjataan ja valvotaan, sekä miten vastuut jakautuvat tässä kokonaisuudessa. Kunnallisen sosiaali- ja terveystalouden ohjauksen mekanismeina on kuntien oma sisäinen norminanto, johon kuuluu strategiat<sup>47</sup>, talousarvio, hallintosääntö ja muut sisäiset soveltamisohjeet.<sup>48</sup> Tällä sisäisellä ohjauksella kunnat suuntaavat muun muassa määrärahoilla ja toiminnan priorisointipäätöksillä palvelutuotantoa haluamaansa suuntaan. Edellä kuvatussa lainsäädännön ja suositusten mukaisessa laadun määrittelyssä on huomattavissa, kuinka julkisen sektorin yhteydessä laadun osatekijänä on juuri kustannustehokkuus ja käytettävissä olevien resurssien huomiointi. Talousohjaus onkin merkittävässä asemassa kunnallisen palvelutuotannon laadun määrittelyssä, kun lain mukaan laadun tasosta päätettäessä olemassa olevaan tarpeeseen sidotaan osin myös olemassa olevat resurssit. Merkittävä tekijä yksityisiltä hankittavien sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa ja laadun määrittelyssä on hankintaprosessilla, jonka hyvä toteutus on ehtona laadukkaiden palveluiden hankinnalle. Kuntien omistamien yritysten tuottaessa palveluita kunnille ovat merkittäviä myös omistajaohjauksen (kuntalaki 46 §) keinot hankitun palvelun laatuun vaikuttaessa. Kuntien tytäryhteisöjä palveluntuottajina ja näiden toiminnan ohjausta käsitellään soveltuvin osin,

<sup>47</sup> Niiranen, Puustinen, Zitting & Kinnunen 2013: 68. Kuntastrategian lisäksi kunnilla on usein muita sosiaali- ja terveydenhuollon substanssialoja ohjaavia strategioita, kuten vanhuspalvelu- ja terveydenhuollon strategiat, sekä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmat.

<sup>48</sup> Tuori & Kotkas 2016: 165–173.

mutta pääpaino on muissa ohjauskeinoissa omistajaohjauksen ollessa varsin laaja oma kokonaisuutensa.

Tutkielmassa käsitellään siis kuntien keinoja ohjata ja valvoa yksityiseltä toimijalta hankkimiansa sosiaali- ja terveystalvueluita erityisesti laadun näkökulmasta. Tutkielmassa keskitytään yksityisten toimijoiden tuottamiin palveluihin, joita kunta hankkii ja joista kunta on velvollinen maksamaan palveluiden tuottajalle korvausta (STVOL 4.4 §)<sup>49</sup>. Sosiaali- ja terveystalvueluilla tarkoitetaan toisessa pääluvussa määriteltäviä palveluita, joita kuntien tulee järjestää, eikä esimerkiksi yksityisten tuottamia palveluita, joita ihmiset hankkivat itsenäisesti. Kunnille palveluita tuottavia yksityisiä toimijoita ovat muun muassa yritykset ja järjestöt, mutta selkeyden vuoksi käytän tutkielmassa termiä *yksityinen toimija* tai *yritys*. Järjestäjästä käytän samasta syystä pääosin termiä *kunta* vaikka kunta voi myös siirtää järjestämisvastuunsa kuntayhtymälle, jota tällöin koskee samat velvoitteet ohjaukseen ja valvontaan liittyen. Keskeistä tutkielmassa on siis kuntien tehtävien hoitamista varten säädettyjen ja muin keinoin mahdollistettujen ohjauksen ja valvonnan mekanismien käsittely. Tutkielmassa ei käsitellä varsinaisesti syvällisemmin *laatu*-käsitettä tai sen teoreettisia lähtökohtia, sillä laadun tyhjentävä määrittely koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus huomioiden ei ole tutkimuksen aiheen kannalta tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Laatuä käsitellään kuitenkin erityisesti sosiaali- ja terveystalvueluita käyttävien henkilöiden oikeutena ja palveluita tuottavien organisaatioiden velvollisuutena. Tutkimusaluetta ei ole myöskään rajattu koskemaan tiettyjä sosiaali- tai terveystalvueluita, sillä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvueluiden ohjaus ja valvonta, sekä näitä tukeva muiden toimijoiden harjoittama ohjaus ja valvonta toteutuvat ylätasolla pääosin yhtenäisin keinoin, vaikka yksittäisten palveluiden osalta voikin olla myös eroja. Myös systematisoinnissa käytettävien oikeustapausten ja ylimpien lainvalvojien ratkaisujen sijoittuminen laajasti koko oikeudenalalle tuki päätöstä olla rajaamatta tutkielmaa tiettyihin palveluihin.

---

<sup>49</sup> Lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtioneuvoston 4.4 §:n mukaan kunnan hankkiessa sosiaali- ja terveystalvueluita yksityiseltä palveluntuottajalta, on sen suoritettava tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa avataan kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen lainsäädäntöpohjaa ja palveluita käyttävien oikeutta ja palveluita tuottavien organisaatioiden velvollisuutta liittyen palveluiden hyvään laatuun. Luku toimii tutkittavan alueen määrittelynä ja johdattaa seuraavaan lukuun, jossa käsitellään varsinaisesti järjestämisvastuuta ja siihen liittyviä keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia sekä kuntien mahdollisuuksia käyttää yksityisiä toimijoita palveluiden tuotannossa. Tämän jälkeen neljännessä pääluvussa esitellään kuntien keinot ohjata toisessa luvussa esiteltyjen palveluiden laadun tasoa kuntien sisäisellä norminannolla, johon kuuluu kuntastrategian, talousarvion, hallintosäännön ja muiden kunnan sisäisten ohjeistusten vaikutusten ja käytön mahdollisuuksien käsittely hankittujen sosiaali- ja terveyspalveluiden laadullisuuden määrittelyyn, kehittämiseen ja ohjaamiseen. Tämä tarkastelu tapahtuu pääasiassa lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden sekä oikeuskäytännön ja oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella. Palveluita hankittaessa kuntaorganisaation ulkopuolelta tärkeässä roolissa on hankintaprosessissa tehty halutun palveluntason laadun määrittely ja sen sopiminen, joten myös nämä ovat varsin merkittävässä roolissa.

Viidennessä pääluvussa esittelen hyvän laadun toteutumisen varmistamisen ja laadun kehittämisen kannalta keskeisen, eli valvonnan näkökulman. Valvontaa käsitellään etukäteenä ja jälkikäteenä palveluiden ohjausmuotona. Luvussa esitellään lyhyesti valtion valvontaviranomaisten toimintaa yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluntuottajien valvonnan näkökulmasta ja erityisesti miten toiminta tukee kuntia työssään laadun edistämisessä. Keskeisintä luvussa on kuntien hankkimien palveluiden valvonta kunnissa, sekä palveluntuottajien harjoittama omavalvonta. Lisäksi tärkeän näkökulman tutkielmaan tuo sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien kautta tarkasteltava palveluiden laatu ja heidän mahdollisuudet vaikuttaa palvelun laadun parantamiseen. Edellä esiteltyt näkökulmat sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun limittyvät toisiinsa muodostaen valvontakokonaisuuden, jota ei näin lyhyessä tekstissä pyritäkään tyhjentävästi avaamaan. Tämän takia tutkielmassa keskitytään juuri yksityisten toimijoiden tuottamien palveluiden laadun valvontaan kunnissa.

Laadun valvonnan rajaaminen pienempää alueeseen on käytännössä haastavaa, sillä aiemmin mainitun mukaisesti palveluiden laatuun kuuluu odotuksiin ja todettuihin tarpeisiin vastaamisen lisäksi resurssien tehokas käyttö, joten esimerkiksi henkilöstömäärän, vajavaisten määrärahapäätösten tai asiakkaiden näkökulman jättäminen tutkielman ulkopuolelle ei mahdollistaisi valvontaprosessin kokonaisvaltaista tarkastelua. Valvontaa käsitellään tutkielmassa kansallisten toimijoiden osalta, sillä esimerkiksi Euroopan Unionin valvonnan kohdistuessa komission toimesta pääasiassa kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin<sup>50</sup> ja myöhemmin käsiteltävien kansainvälisten sopimusten valvonta perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin kanteluiden tai valitusten perusteella tai raporttien perusteella laajemmin koko palvelujärjestelmään<sup>51</sup>, vaikutusta yksittäisen kunnan hankkiman palvelun laatuun ei välttämättä suoranaisesti ole, eikä näitä tämän takia käsitellä tutkielmassa. Lisäksi luvussa käsitellään lopuksi erityiskysymyksenä kuntien hankkimia palveluita tuottavien yritysten käyttämää alihankintaa, joka vaikuttaa merkittävästi kunnan keinoihin ohjata ja valvoa järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluita.

Lopuksi johtopäätöksissä tullaan vetämään yhteen sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun ohjauksen ja valvonnan mekanismien keskeisimmät seikat, käsittelemään näiden keinojen toimivuutta ja kehityskohdat sekä mahdolliset esitykset nykyisen lainsäädännön ja ohjeistusten kehittämiseen. Lisäksi koko tutkielman ajan käsitellään soveltuvin osin maaliskuun 2019 alkuun asti valmistellun maakunta- ja sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen yhteydessä esitettyjä näkökulmia uudistuksen valmistelupöytäkirjojen kautta.

---

<sup>50</sup> Raitio 2016: 85–86.

<sup>51</sup> Tuori & Kotkas 2016: 837–838.

## 2. LAADUKKAAT JULKISET SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT

Suomen perustuslain 19 § takaa perälaudan heikommassa asemassa olevien oikeuteen ihmisarvoisesta elämästä. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon rooli ihmisarvoisen elämän turvaamisessa on merkittävä ja kyseisessä perustuslain pykälässä turvataan kaikille oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näiden perusoikeuksien turvaaminen koskee myös kuntia, jotka hankkivat yksityisten toimijoiden tuottamia palveluita. Velvoitetta tukee esimerkiksi lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtoinavustuksesta 4 §:ssä vaatimus siitä, että hankittavien palveluiden on vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Vaatimuksen tavoitteena on lainsäätäjän mukaan asettaa yksityiselle toiminnalle samat laatuvaatimukset kuin kunnalliselle toiminnalle, joista esimerkkinä mainitaan henkilöstön kelpoisuusvaatimukset<sup>52</sup>. Täten normin voitaisiin katsoa olevan yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden laatua turvaava yleissäännös, jota palveluita hankkivien kuntien on turvattava ohjauksen ja valvonnan keinoin.

Julkisia palveluita varten säädetyt vaatimukset, eli hyvän hallinnon periaatteet ilmentävät myös hallinnon oikeusperiaatteilla, määräajoilla ja esteellisyysnormeilla julkisen vallan toiminnan laatukriteereitä. Näiden laatukriteerien ja hallinnon hyvien toimintamallien tulee toteutua myös tilanteissa, joissa palveluita tuottaa yksityinen toimija. Kun palvelu on säädetty julkisen toimijan järjestettäväksi, ei tuottajan vaihtuminen julkisesta yksityiseen muuta toiminnan ydintä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että palvelun käyttäjälle palvelu on edelleen julkista, vaikka tuottajana olisi osakeyhtiö tai muu toimija.<sup>53</sup>

### 2.1. Julkiset sosiaalipalvelut

Sosiaalipalvelut koskevat nykyisin jokaista ja kaikkia elämänvaiheita. Käsitteenä sosiaalipalvelu syntyi vasta 1960-luvulla ja se sekoitetaan usein keskustelussa sosiaalihuol-

---

<sup>52</sup> HE 74/2003 vp: 15.

<sup>53</sup> Muukkonen 2012: 2–3.

toon. Sosiaalihuollon käsitteen sisään kuuluvat alakäsitteenä sosiaalipalvelut, mutta sosiaalihuolto sisältää myös sosiaaliavustukset, toimeentulotuen, sosiaalisen luoton ja niihin liittyvät toimenpiteet.<sup>54</sup> Sosiaalihuolto ja täten sosiaalipalvelut on aiemmin ajateltu perinteisesti erityisesti vaikeissa olosuhteissa olevien ja kaikkein heikoimpien turvaksi. Nykyisin sosiaalipalvelut ovat kuitenkin siirtyneet enemmän myös perinteisten ongelmaryhmien ulkopuolelle korostaen erityisesti yleisiä sosiaalipalveluita kaikille. Edelleen kuitenkin voidaan soveltaa sosiaalihuollon tunnusmerkkejä, joita ovat yksilökohtainen tarvearviointi, viimesijaisuus muuhun sosiaaliturvaan nähden ja mahdollisuus tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin erityisryhmien osalta.<sup>55</sup> Täten siis sosiaalipalvelut toimivat huono-osaisten ja erityistä apua tarvitsevien viimeisenä tukena, mutta samalla niiden tehtävänä on auttaa ja tukea myös kaikkia muita elämän eri vaiheissa. Sosiaalihuollon yläkäsitteenä on aiemminkin mainittu ja perustuslaissa esitetty sosiaaliturva-käsite, joka taas kattaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon alan.<sup>56</sup> Sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan sosiaalihuoltoon kuuluu sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan samassa laissa kunnallisia sosiaalipalveluita ja niihin sisältyviä tukipalveluita<sup>57</sup>.

Kunnalliset sosiaalipalvelut on jaettu täten sosiaalihuoltolain 14 §:ssä yleisiin ja erityisiin sosiaalipalveluihin. Yleisiä sosiaalipalveluita kyseisen pykälän mukaan ovat: sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, laitospalvelut, liikkumista tukevat palvelut, päihdetyö, mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta, lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta, sekä muut sosiaalihuoltolain 11 §:n pykälän mukaisiin tarpeisiin vastaavat asiakkaan hyvinvoinnin kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään tarpeista, joiden toteutuessa sosiaalipalveluita on järjestettävä. Näitä on esimerkiksi tuen tarve jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen, asumiseen liittyvä tuki, taloudellinen tuki, päihteiden on-

---

<sup>54</sup> Lammi-Taskula 2012: 73.

<sup>55</sup> Tuori & Kotkas 2016: 28.

<sup>56</sup> Narikka 2006: 29–30.

<sup>57</sup> Sosiaalipalveluihin kuuluvat myös muut toimet, joilla sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö edistää ja ylläpitää yksilön, perheiden ja yhteisöjen toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta (SHL 3.1 §).



gelmakäytöstä, mielenterveysongelmasta tai muusta sairaudesta, vammasta tai ikääntymisestä aiheutuvaan, tai muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvä tuen tarve.

Yleisten palveluiden lisäksi kuntien on huolehdittava erityisistä sosiaalipalveluista, joita ovat: kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet, toimeentulotuen antaminen kunnassa oleskelevälle henkilölle, sosiaalisen luoton myöntäminen kunnan asukkaalle, kuntouttava työtoiminta, päihdehuollon palvelut, omaishoidon tuki, lasten ja nuorten huolto, lastensuojelu, ottolapsineuvonta, perheasioiden sovittelu, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen vahvistamiseen ja ratkaisemiseen liittyvät tehtävät sekä päätösten täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian tuomioistuinsovitteluun kuuluvat asiantuntijapalvelut, isyyden selvittäminen ja vahvistaminen sekä opiskeluhuollon järjestäminen (SHL 14.3 §). Näistä erityisistä sosiaalipalveluista säädetään erikseen.

## 2.2. Julkiset terveystalvet

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluiden erottaminen toisistaan täysin ei nykyisin ole tarkoituksenmukaista tai kokonaan edes mahdollistakaan, sillä nämä muodostavat monissa tilanteissa toiminnallisen kokonaisuuden kuntien ja asiakkaiden näkökulmasta<sup>58</sup>. Rajaa palvelukokonaisuuksien välillä onkin pyritty edelleen madaltamaan vuosien saatossa, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmä on rakennettu yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut kokonaisuudessaan.<sup>59</sup> Osa sosiaalipalveluista voi myös olla luonteeltaan terveyspalveluita, kuten esimerkiksi päihdehuolto ja ikäihmisten laitoshoido. Mielenterveyslain (1116/1990) mukaiset mielenterveyspalvelut ovat kuitenkin esimerkkinä molempia aloja ja näiden lainsäädäntöä yhdistävästä toiminnasta, sillä lain 1 §:n 2 momentin mukaan

---

<sup>58</sup> HE 90/2010 vp: 76: Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon saumaton yhteistyö on keskeistä erityisesti vanhenevan väestön, mielenterveys- ja päihdepalveluita tarvitsevien, vammaisten, sekä lasten ja nuorten palveluissa, jotta yhdenvertaisuus ja potilaiden ja asiakkaiden oikeudet toteutuisivat.

<sup>59</sup> Narikka 2006: 33. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmässä on kuitenkin omat kriteerit sosiaalipalveluiden ja terveyspalveluiden valtiosuusien määräytymiselle.

mielenterveyspalveluita ovat mielenterveystyöhön kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.<sup>60</sup>

Sosiaalihuollon käsitteen tavoin terveydenhuolto on yläkäsite terveyspalveluille. Terveydenhuoltoon kuuluu sairaanhoito ja terveyden edistäminen, sairauksien ennaltaehkäisy ja terveydensuojelu. Terveyspalvelut itsessään ovat toimintoja joita kuntalaisille on tuotettava, joko kunnan omana toimintana tai muilla lain mahdollistamilla keinoilla.<sup>61</sup> Terveydenhuoltolain 3 §:n 1 momentin toisessa kohdassa määritellään perusterveydenhuolto, josta voidaan momentin mukaan käyttää myös nimitystä kansanterveystyö. Momentin mukaan perusterveydenhuolto on kunnan järjestämisvastuulla olevaa väestön terveydentilan seuranta, terveyden edistämistä<sup>62</sup> ja sen osana terveystarkastuksia. Lisäksi tehtäviin kuuluu suun terveydenhuolto, lääkinnällinen kuntoutus, työterveyshuolto, ympäristöterveydenhuolto, päivystys, avosairaanhoito, kotisairaanhoito, kotisairaala- ja sairaalahoito, mielenterveystyö ja päihdetyö. Mielenterveystyön ja päihdetyön osalta mainitaan lisäksi, että palvelut kuuluvat perusterveydenhuoltoon vain niiltä osin kuin kyseisiä palveluita ei järjestetä sosiaalihuollossa tai erikoissairaanhoidossa. Nämä lähipalveluina toteutetut ja kaikkien saatavilla olevat perusterveydenhuollon palvelut tuotetaan pääosin terveyskeskuksissa ja työterveydenhuollossa. Näin perusterveydenhuolto muodostaa terveydenhuoltojärjestelmämme perustan.<sup>63</sup>

Perusterveydenhuollon ja terveyden edistämisen lisäksi terveydenhuoltolain 3 §:n 1 momentin kolmannessa kohdassa määritellään erikoissairaanhoito, johon pykälän mukaan kuuluu lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauksien ehkäisy ja tutkiminen, sekä hoitoon, ensihoitoon, päivystykseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvat terveydenhuollon palvelut. Erikoissairaanhoidon ja siihen liittyvän toiminnan

---

<sup>60</sup> Tuori & Kotkas 2016: 30. Jo vuonna 1989 annetussa hallituksen esityksessä mielenterveyslaiksi (HE 201/1989 vp: 12.) on painotettu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sektoreiden välistä yhteistyötä valittaessa mielenterveyspalveluita tarvitsevalle sopivimpia palveluita.

<sup>61</sup> Lammi-Taskula 2012: 35.

<sup>62</sup> Terveydenhuoltolain 3.1 §:n määritelmien mukaan kunnan toimintana olevaan ehkäisevään terveydenhuoltoon, eli terveyden edistämiseen kuuluu niin yksilöön, väestöön, yhteisöihin kuin elinympäristöihin kohdistuva toiminta, jonka tavoitteena on terveyden, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen. Lisäksi pykälän mukaan toiminnalla pyritään terveyden taustatekijöihin vaikuttamiseen, sairauksien, tapaturmien ja muiden terveysongelmien ehkäisemiseen ja mielenterveyden vahvistamiseen sekä väestöryhmien välisten terveyserojen kaventamiseen.

<sup>63</sup> HE 90/2010 vp: 93.

järjestämisestä säädetään erikseen erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989). Erikoissairaanhoidolain 3 §:n mukaan kunta vastaa erikoissairaanhoidon järjestämisestä kuntansa asukkaille kotikuntalain (201/1994) määritelmien mukaisesti<sup>64</sup>. Kyseisen pykälän mukaan määrätyn veloitteen toteutumiseksi kunnan on kuuluttava sairaanhoitopiiriin, joiden jaoista säädetään erikseen erikoissairaanhoidolain 7 §:ssä. Jako perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon toteutuu käytännössä siis niin, että kunnat vastaavat perusterveydenhuollosta terveyskeskuksissaan toteutetuilla palveluilla ja erikoissairaanhoidon palvelut toteutetaan kuntien muodostamien kuntayhtymien, eli sairaanhoitopiirien hallinnoimissa sairaaloissa<sup>65</sup>.

### 2.3. Laadun velvoittavuus palveluita järjestettäessä

Lainsäädännössä sosiaali- ja terveyspalveluiden laatua ei määritellä tarkasti erikseen, mutta säädöksissä on kuitenkin useita hyvää laatua vaativia kohtia<sup>66</sup>. Perustana näille on sosiaalihuolto lain 30.1 §:n säännös siitä, että sosiaalihuollon tulee olla laadultaan hyvää ja terveydenhuoltolain 8.1 §:n vaatimus terveydenhuollon toiminnan laadukkuudesta<sup>67</sup>. Yksittäiset sosiaali- ja terveyspalvelut eroavat toisistaan paljon, joten ei olisi järkevää säädellä tyhjentäviä, yhteisiä laatusäännöksiä kaikille palveluille. Palveluiden laadun toteutumista ja palveluita itsessään onkin arvioitava aina palvelukohtaisesti.<sup>68</sup> Kuntalain 8 §:n, eli palveluiden järjestämisvastuuta ja täten palveluiden laadun määrittelyvelvollisuutta koskevan pykälän esitöiden mukaan palveluiden laadulla tarkoitetaan palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti. Asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen vaatii selvitystä kunnassa tai alueella tarvittavista palveluista ja niiden määrästä.<sup>69</sup> Palveluiden järjestämisvastuun myötä on siis määriteltävä se taso, johon tuotettavien palveluiden laadun tulee yltää, oli

---

<sup>64</sup> Erikoissairaanhoidolain 3 §:n mukaan kotikuntalain mukaiseen kunnan asukkaaseen rinnastetaan myös tietyn perustein esimerkiksi henkilö, joka on ulkomaalaislain tarkoittama työntekijä tai säädetyn Suomessa työskennellyn ajan jälkeen ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi.

<sup>65</sup> Narikka 2006: 435.

<sup>66</sup> Heuru ym. 2011: 56.

<sup>67</sup> HE 160/2012 vp: 23.

<sup>68</sup> Narikka 2006: 170.

<sup>69</sup> HE 268/2014 vp: 139.

kyseessä kunnan omana tuotantona tuotetut tai muulta toimijalta hankitut palvelut. Nari-  
kan mukaan palveluiden hankkiminen yksityisiltä toimijoilta voi kuitenkin hyödyntää jul-  
kista sektoria palveluiden laadun edistämiseksi, sillä yksityisillä toimijoilla on usein käy-  
tössä palveluiden tuotannossa sovellettavia erityyppisiä laadun tasoa kuvaavia standar-  
deja ja yleisesti sertifioituja laatujärjestelmiä. Näitä standardeja käytetään erityisesti to-  
dentamaan tuotettavan palvelun laatua palveluita hankkivalle organisaatiolle ja muille  
asiakkaille.<sup>70</sup> Myös kuntia velvoitetaan lainsäädännössä terveydenhuollon laadunvarmis-  
tukseen toimintayksiköiden laadunhallintasuunnitelmilla (terveydenhuoltolaki 8.3 §) ja  
sosiaalihuollossa sekä julkisia että yksityisiä yksiköitä omavalvontasuunnitelmilla (sosi-  
aalihuoltolaki 47 §)<sup>71</sup>.

Sosiaali- ja terveystalveluiden lainsäädännössä palveluiden laadusta on säädetty eri ta-  
voin eri ryhmiä koskevaksi oikeudeksi tai edellä mainitun tavoin järjestäjän velvollisuu-  
deksi. Lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 3 §:n 1 momentin mukaan poti-  
laalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Momenttia koskevaan  
hallituksen esitykseen on lisäksi kirjattu, että erityisesti terveydenhuoltohenkilöstön am-  
matinharjoittamista koskevan lainsäädännön keinoin vaikutetaan hoidon laatuun<sup>72</sup>. Sosi-  
aalihuollon vastaavaa säädöstä, eli sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista an-  
nettua lakia (812/2000) koskevassa hallituksen esityksessä ei ollut lopulliseen lain 4 §:ään  
lisättyä vaatimusta palveluiden laadukkuudesta. Hallituksen esityksen mukaisesti laissa  
olisi säädetty vain asiakkaiden oikeudesta hyvään kohteluun. Tämän säännöksen esitettiin  
korostavan perustuslaissa säädettyjä yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita.<sup>73</sup>  
Eduskunnan sosiaali- ja terveystalveliokunta ehdotti kuitenkin kyseisestä hallituksen esityk-  
sestä antamassaan mietinnössä, että käsiteltävän pykälän otsikkoon ja sen ensimmäiseen  
momenttiin lisätään maininta siitä, että asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon to-  
teuttajalta hyvän kohtelun lisäksi myös laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa. Valiokunnan  
mukaan on tärkeää, että tarjottavan sosiaalihuollon laatua parannetaan kaikissa yksiköissä  
erityisesti osallistamalla asiakkaita kehittämiseen. Samassa mietinnössä lakiehdotuksen

<sup>70</sup> Narikka 2006: 169.

<sup>71</sup> Terveydenhuollon laadunhallintasuunnitelmia ja sosiaalihuollon omavalvontasuunnitelmia käsitellään tarkemmin luvussa 5.2.

<sup>72</sup> HE 185/1991 vp: 14: Tähän liittyy esityksen mukaan henkilöstön pätevyyttä koskevat laillistamis- ja rekisteröintimenettelyt sekä ammatinharjoittamisen valvonta.

<sup>73</sup> HE 137/1999 vp: 19.



Iäkkäiden ihmisten palveluiden laatusuosituksen mukaan laadukkaalla palvelulla tarkoitetaan asiakkaiden tunnistettuihin tarpeisiin vastaavaa palvelua, joka toimii muun muassa järjestelmällisesti, vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Keskeistä laadussa on suosituksen mukaan asiakkaan tarpeet ja palvelun kyky ylläpitää tai mahdollisesti parantaa asiakkaan toimintakykyä ja hyvinvointia. Palvelun laatu on siis aina myös subjektiivinen kokemus, ja sen mittaamisessa on tärkeää asiakkaan kokemuksen selvittäminen saamastaan palvelusta. Lisäksi on muita palvelurakenteeseen ja palveluiden prosesseihin liittyviä mitattavia laatukriteereitä, joilla laadukkuutta voidaan todeta, kuten rakennetekijöinä henkilökunnan määrä ja rakenne, johtamis- ja työnjakokäytännöt ja hoitoympäristöt sekä tekijät, jotka luovat edellytyksiä toimiville prosesseille ja sitä kautta vaikuttaville tuloksille. Prosessitekijöitä suosituksen mukaan ovat toimintaprosessit kokonaisuudessaan asiakkaan saapumisesta palveluiden piiriin poistumiseen asti.<sup>79</sup>

Kuntalaki sekä sosiaali- ja terveystalveluiden säädökset ja suositukset korostavat siis pääosin samoja seikkoja palveluiden laadussa: asiakkaan tarpeen mukaista, kustannustehokasta ja ammattitaitoista palvelua säännösten mukaisesti. Sosiaali- ja terveystalveluissa korostetaan edellä esitetyn mukaisesti näiden lisäksi vielä erityisesti hyvää kohtelua ja luottamuksellisuutta, sillä sosiaali- ja terveystalvelut ovat usein asiakkaan tai potilaan henkilökohtaisiin asioihin liittyviä. Suositusten ja lainsäädännön lisäksi myös ylimmän laillisuusvalvojan, eli eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta on johdettavissa yksittäisten palveluiden laadun kriteereitä, joita eduskunnan oikeusasiamies on todennut voivansa esittää<sup>80</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies korostaakin päätöksissään usein myös asiakkaan mielipiteiden kuulemista osana laadukkaan palvelun antamista.

Ratkaisussaan eduskunnan oikeusasiamies korosti kunnan vastuuta valvoa järjestämiensä lakisäateisten palveluiden laatua myös, kun tehtäviä hoitaa ostopalveluna yksityinen palveluntuottaja. Sosiaalihuoltoon kuuluvaan asumispalveluun liittyvässä tapauksessa oikeusasiamies totesi sosiaalihuoltolain mukaiseen asiakkaan oikeuteen laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun kuuluvan muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuus ja asiakkaan toivomusten, mielipiteen, edun, yksilöllisten tarpeiden sekä äidinkielen ja kulttuuritaustan huomioiminen.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Sosiaali- ja terveystalvelministeriö 2017: 36–37.

<sup>80</sup> EOA 359/4/10.

<sup>81</sup> EOA 24/4/15.

Yleisten sosiaali- tai terveyspalveluiden laadukkuutta koskevien vaatimusten, kuten asiakkaan mielipiteen huomioisen lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on tapauksissaan esittänyt yksittäisten palveluiden laatuun kuuluvia yksityiskohtaisia tekijöitä.

Sosiaalihuoltoon kuuluvan kauppapalvelun laatuun vaikuttaa oikeusasiamiehen mukaan esimerkiksi asiakkaan tilaamien tuotteiden hinta, tilattavien hyödykkeiden käyttökelpoisuus, monipuolinen valikoima sekä elintarvikkeiden ravintoarvo ja tuoreus.<sup>82</sup>

Täten oikeusasiamies siis korostaa hajanaisen sosiaali- ja terveyspalveluiden eri säännösten ja niiden esitöiden sekä eri palveluista luotujen laatusuosituksen laatukriteeristöjä. Oikeusasiamiehen ratkaisussa korostetaan kuitenkin erityisesti yksittäisiä palveluja koskevien laatutekijöiden sijaan yllä esitettyyn tapaan kuntien velvollisuutta valvoa ja ohjata yksityisiltä hankkimiansa sosiaali- ja terveyspalveluita, jotta tarjottavien palveluiden taso ei laske hankinnan myötä.<sup>83</sup> Oikeusasiamies siis korostaa kuntien roolia sosiaali- ja terveyspalveluiden tason ja laadun määrittämisessä ja valvonnassa sen sijaan, että määrittäisi itse tyhjentäviä laatutekijöitä laajemmille palvelukokonaisuuksille. Laatutekijöiden määrittely voisi olla haastavaa sosiaali- ja terveyspalveluiden suuren määrän ja toteutustapojen suuren vaihtelun johdosta.

Asiakkaan mielipiteen selvittäminen saadusta palvelusta määrittää siis monilla tavoin todellista palveluiden laatua. Täten asiakkaan mielipiteen kuuleminen on erityisen tärkeää palveluita suunniteltaessa ja laatua seurattaessa. Kuulemiseen velvoittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden keskeisimmät periaatteet, eli *asiakkaan etu* ja sen turvaaminen sekä perustuslain pykälästä johdettava *itsemääräämisoikeus*.<sup>84</sup> Apulaisoikeusasiamies korostikin yllä olevassa ratkaisussaan juuri asiakkaan edun ja mielipiteen huomioimista, asiakkaan oikeutta saada riittävästi tietoa käsiteltävästä asiasta ja palvelun järjestäjän velvollisuutta turvata asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumista. Asiakkaan riittävä tiedonsaanti ymmärrettävällä tavalla onkin erittäin merkityksellistä palveluissa, joilla tuetaan ihmisen jokapäiväistä elämää ja toimintakykyä, sillä näissä palveluissa laadun merkitys on apulaisoikeusasiamiehen mukaan erityisen korostunut.<sup>85</sup> Epäonnistuminen asiakkaan osallistumisen varmistamisessa ja mielipiteen selvittämisessä voi täten johtaa jopa julkisen vallan velvollisuutena

---

<sup>82</sup> EAOA 359/4/10.

<sup>83</sup> K 16/2018 vp: 79.

<sup>84</sup> Perttola 2017: 30.

<sup>85</sup> EAOA 359/4/10.

olevan, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan perusoikeuden turvaamisen lainlyöntiin, jos tuotettu palvelu ei vastaakaan laadultaan ja tasoltaan asiakkaan omaa näkemystä ja todellista tarvetta<sup>86</sup>. Koska palveluita käytävillä on merkittävä rooli palvelun laadun valvonnassa ja ohjaamisessa myöhemmin tässä tutkielmassa esitetyin perustein, on palvelua koskevan tiedon saaminen ensisijaisen tärkeää laadun toteutumisen turvaamisessa. Esimerkiksi vanhuspalveluiden myöntämisperusteisiin liittyvän tiedonsaannin on aiemmin todettu toteutuvan heikommin kunnissa, joissa palveluita tuottaa yksityinen yritys<sup>87</sup>, joten näihin liittyen palveluiden lainmukaisuutta, todellista laadun toteutumista sekä valvonnan ja ohjauksen toimivuutta tulisikin pohtia erityisesti yksityisten toimijoiden tuottaessa palveluita. Tiedonsaannin merkitys korostuu varsinkin palveluihin liittyvän valinnanvapauden lisääntyessä, kun asiakas saa yhä vahvemmin valita itse palveluntuottajan. Tämän toteuttaminen vaatii *informoidun valinnan* tekemistä, jonka ehtona on palvelunkäyttäjälle tarjottavan tiedon riittävyys, jotta hän voi valita tarpeitaan vastaavaan palveluntuottajaan, ja täten mahdollistaa laadukkaan ja riittävän palvelun saamisen<sup>88</sup>.

Varsinaisen palvelutuotannon ohella laadukkuutta vaaditaan lainsäädännössä myös laajemmin hallintotoiminnalta, sillä hallintolain 1 §:n mukaan hallintolain tarkoituksena on edistää hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. Tämä velvoite on ulotettu koskemaan myös kuntien palveluita tuottavia yksityisiä toimijoita, sillä hallintolakia sovelletaan myös yrityksiin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä (HL 2.3 §). Hallituksen esityksen mukaan hallinnon palveluiden laatu on subjektiivisten oikeuksien taustalla oleva tavoite ja hallinnon pyrkimys, jota toteuttaa laissa määritellyt hyvän hallinnon perusteet<sup>89</sup>. Hyvään hallintoon kuuluvaksi on johdettavissa perustuslain 21 §:ssä mainittu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi hallintoasian käsittelyssä, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä oikeus hakea muutosta hal-

---

<sup>86</sup> Perttola 2017: 18.

<sup>87</sup> Perttola 2015: 255.

<sup>88</sup> HE 16/2018 vp: 41–42: Todellisen valinnanvapauden toteutumisen edellyttämää riittävää tietoa ei kuitenkaan tällä hetkellä ole saatavilla. Hallituksen esityksen mukaan tietoa tulisi saada palveluntuottajasta, palvelun sijainnista ja saatavuudesta, hoidon laatuun liittyvistä arvioista sekä käyttäjien antamista palautteista palvelun toimivuuteen liittyen.

<sup>89</sup> HE 72/2002: 44.



lintoasiassa annettuun päätökseen. Lisäksi hallintolaissa määritellään hyvän hallinnon perusteiksi asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yksilön kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.<sup>90</sup> Hyvä hallinto korostaa siis samoja laatutekijöitä kuin sosiaali- ja terveystalouden erityislainsäädäntö, mutta hallintolaissa säädetty hyvän hallinnon perusteet toimivat ainoastaan viranomaistoiminnan laadullisina vähimmäisvaatimuksina, eikä niiden tarkoituksena ole hyvän hallinnon säateleminen tyhjentävästi<sup>91</sup>.

Vaikka laatu on hallintolain esitöiden mukaan siis säädetty vain tavoitteeksi, on sosiaali- ja terveystaloutta koskevassa lainsäädännössä palveluiden laatu säädetty selkeästi asiakkaiden ja potilaiden oikeudeksi (SHL 30 § ja PotL 2 §) sekä palveluita tuottavan toimijan velvollisuudeksi (SHL 48 § ja TervHL 8 §). Vähäisestä sisällöllisestä määrittelystä huolimatta sosiaali- ja terveystalouksissa laatu on siis säädetty lain tasolla tarkasteltuna selvästi velvoittavammaksi osaksi toimintaa kuin hallinnon palveluissa yleislakina toimivassa hallintolaissa, jolloin näiden palveluiden järjestäminen näyttäisi vaativan tarkempaa ohjausta ja valvontaa julkisten hallintotehtävien joukossa. Mäenpää on kuitenkin todennut, että hallintotoiminnan laadun perusteet kehittyvät, konkretisoituvat ja täsmentyvät jatkuvasti toiminnassa, vaikka hallintolaki ei määrittelekään perusteellisesti näitä<sup>92</sup>. Hyvän hallinnon ja hallinnon laadun tarkempi määrittely konkretisoituu lakia alemman asteisesti esimerkiksi oikeuskäytännössä ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä, oikeusperiaatteissa ja -kirjallisuudessa, sekä viranomaisten omassa ratkaisutoiminnassa<sup>93</sup>. Julkisen hallinnon laatua määritellään siis lainsäädännön ulkopuolella, mutta hallinnon laadulle on kuitenkin säädetty pääpiirtein selkeät kriteerit, eli hyvän hallinnon vaatimukset, toisin kuin sosiaali- ja terveystalouden laadulle.

---

<sup>90</sup> Mäenpää 2008: 2.

<sup>91</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen, Kuusikko 2010: 119.

<sup>92</sup> Mäenpää 2008: 125.

<sup>93</sup> Hautamäki 2004: 222.

### 3. KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUU JA PALVELUIDEN TUOTTAMINEN

#### 3.1. Sosiaali- ja terveystalvelut osana julkista toimintaa

Sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamistapaa sääntelee ensisijaisesti perustuslain 124 §, jonka mukaisesti merkittävää julkista valtaa voidaan käyttää vain virkasuhteessa. Julkinen hallintotehtävä voidaan kyseisen pykälän mukaan antaa merkittävää julkista valtaa lukuunottamatta muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveystalvelut on säädetty erikseen laissa, mutta niiden tarpeen, eli palveluiden määrän arviointi on viimekädessä kuntien vastuulla (kuntalaki 8. 2 §), samoin kuin tuottamistavankin valinta. Arviointi ja täten palveluiden järjestäminen, tuottaminen ja riittävä resursointi on kuitenkin tehtävä aina huolella, jotta palveluita käyttävien ja tarvitsevien kansainvälisten sopimusten ja perustuslain takaamat oikeudet toteutuvat.

Kunnallinen toiminta, johon siis kuuluu myös sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja tuottaminen, kuuluu laajempaan *julkisen toiminnan* kokonaisuuteen, yhdessä valtion viranomaisten, kuten keskus- ja aluehallinnon viranomaisten, eduskunnan, tuomioistuinelaitoksen muiden toimijoiden kanssa. Julkinen toiminta tapahtuu aina oikeusjärjestyksen rajoissa pääosin lakisääteisenä ja määrämuotoihin sidottuna tavoitteenaan valtiokoneiston päämäärien lisäksi yksilöiden ja yhteisöjen etujen ajaminen, jotka on määritelty poliittisin päätöksin, kuten esimerkiksi kunnissa. Julkisella toiminnalla siis pyritään tietyn itsehallinnollisen alueen, kuten valtion tai tietyn kunnan tarkoituksien toteuttamiseen ja edistämiseen.<sup>94</sup>

Julkinen toiminnan käsitteen sisälle ja osin sen kanssa päällekkäinkin rakentuu julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteet. Näitä kolmea käsitettä ei ole määritelty tyhjentävästi lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä, eikä käsitteiden välille ole mahdollista vetää tarkkaa rajaa.<sup>95</sup> *Julkisella tehtävällä* viitataan tehtäviin, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkisen hallinnon piiriin tai tehtäviin, joiden hoitaminen pohjautuu lakiin tai

<sup>94</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 68.

<sup>95</sup> Koivisto 2014: 682.

alemman asteiseen säädökseen<sup>96</sup>. Julkisen tehtävän käsitettä on määritelty tapauskohtaisesti tilanteissa, joissa asia on liittynyt myös yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen. Yksityisten toimijoiden tuottaessa julkisia sosiaali- ja terveystalvveluita, eli hoitaessa aiemmin selkeästi kuntien julkista tehtävää, on laillisuusvalvonnassa käytännössä lähdetty olettamasta, ettei organisaatiomuotojen tai julkisten toimijoiden hoitamien tehtävien ulkoistamisilla rajata tehtäviä pois julkisten tehtävien piiristä ja tällöin samalla rajoiteta muun muassa laillisuusvalvojen toimintaa ja tehtävien hoitamiseen liittyen säädetyjen lakien velvoittavuutta.<sup>97</sup> Vahva linkitys julkisen tehtävän käsitteen ja laillisuusvalvojen välille syntyy perustuslain pykälästä, joissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviksi säädetään valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108.1 § ja 109.1 §). Täten siis julkisen tehtävän käsitteen määrittely selkeyttää yksityisten toimijoiden roolia osana julkista palvelutuotantoa, kun ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ja tiettyjen keskeisten viranomaista ohjaavien lakien ja säännösten soveltaminen on ulotettu viranomaiskoneiston ulkopuolelle koskemaan myös yksityisiä palveluntuottajia näiden tuottaessa julkisia palveluita<sup>98</sup>.

Julksen tehtävän käsite on edelleen rajattavissa *julkisen hallintotehtävän* käsitteeseen, joka on niin ikään heikosti määriteltävissä. Julkista hallintotehtävää voidaan kuitenkin pitää julkisen tehtävän alakäsitteenä, sillä kaikkia julkisia tehtäviä ei voida lukea julkisiksi hallintotehtäviksi<sup>99</sup>. Vaikkakaan näitä kahta ei voida täysin erottaa toisistaan ja vaikka näitä on myös käytetty joissain tilanteissa rinnakkain, julkisen hallintotehtävän käsitteen ytimessä on erityisesti hallinnollinen toimeenpanovalta, eli hallintokoneiston toiminta oikeusjärjestyksen asettamissa rajoissa. Tätä määritelmää tukee se, että julkisina hallintotehtävinä katsotaan olevan erityisesti lakien toimeenpanoon liittyvät tehtävät sekä yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä koskeva päätöksenteko näiden oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista.<sup>100</sup> Julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen kuuluu laajasti erilaisia

---

<sup>96</sup> EOA 2432/4/1999.

<sup>97</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 143–144.

<sup>98</sup> Esimerkiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetyin lain (621/1999) 4 §:n 2 momentissa mainitaan viranomaiselle säädetyjen velvollisuuksien koskevan myös muita julkista tehtävää hoitavia toimijoita, kun toiminta perustuu lakiin tai asetukseen tai kun toiminta perustuu lain tai asetuksen nojalla annettuun säädökseen tai määräykseen.

<sup>99</sup> Koivisto 2014: 683.

<sup>100</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 167.

tehtäviä, joten arviointi tehtävän luonteesta tulee tehdä aina tapauskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta onkin ottanut useamman kerran perustuslain säätämisen jälkeen kantaa siihen, mitkä tehtävät voidaan lukea tähän kokonaisuuteen.<sup>101</sup> Aiemman määrittelyn mukaisesti myös sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä voidaan pitää pääasiassa julkisina tehtävinä, mutta myös julkisina hallintotehtävinä. Julkinen hallintotehtävä voi olla palvelutehtävä, joista juuri sosiaalipalvelut ovat esimerkkinä tilanteissa, joissa palvelun järjestäminen on lailla säädetty julkisen vallan tehtäväksi. Näihin palvelutehtäviin lasketaan myös palveluiden tuottaminen, eli itse tehtävän hoitaminen, joka sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on lailla säädetty kuntien tehtäväksi.<sup>102</sup>

Perustuslain 124 §:ssä julkiset hallintotehtävät liitetään julkisen vallan käyttöön, samoin kuin aiemmin mainitut julkinen toiminta ja julkinen tehtävä, sillä pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaiselle. Käsitteenä julkinen valta on myöskin haastava määritellä, eikä sitä ole pyrittykään tyhjentävästi avaamaan lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä. Julkisen vallan käytöstä on johdettavissa vielä erikseen perustuslain pykälässä mainittu merkittävän julkisen vallan käyttö. Julkinen valta on käsite toimijalle, eli subjektille sekä toiminnan kohteelle, eli sille mitä itse toiminta on. Osaltaan perustuslaissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata tiettyä yksilön perusoikeutta, kuten riittävät sosiaali- ja terveystalvet (PL 19.3 §) tai yleisesti perusoikeuksia kokonaisuudessaan (PL 22 §). Perustuslain 124 §:ssä taas julkinen valta nähdään toiminnan kohteena, kun säännökseen on kirjattu maininta tehtävistä, jotka sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä.<sup>103</sup>

Julkinen vallan subjektiksi, eli käyttäjäksi luetaan perinteisesti valtio, jonka tehtävänä on turvata yksilöille säädetyt perusoikeudet. Valtiovallan ohella julkisen vallan toimijoina on myös muut tähän rinnastettavat tekijät, sillä perusoikeuksien turvaamista ei ole voitu

---

<sup>101</sup> PeVL 26/2017 vp: 47: Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa meripelastustoiminnan, jätehuoltotehtävien kokonaisuuden, viranomaista avustavien tehtävien sekä oikeus- ja edunvalvontatehtävien olevan perustuslain tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä. Arvioitaessa on korostettu sitä, että kyseessä on lakisääteinen, julkisen vallan järjestämisvastuulla oleva palvelutehtävä, jonka toteuttaminen voi olla myös tosiasiallista hallintotoimintaa. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekniseen asiantuntemukseen liittyvässä testauksessa ja sertifiointissa sekä varmennetoiminnassa välttämättä ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

<sup>102</sup> Huhtanen 2012: 84–85.

<sup>103</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 100–103.

ajatella yksinomaan valtion tehtäväksi. Muita julkisen vallan käyttäjiä siis ovat muun muassa kunnat ja viranomaisorganisaation ulkopuolelle jäävät toimijat niiden hoitaessa julkisia tehtäviä sekä yksityinen oikeussubjekti tämän toiminnan rinnastuessa viranomais-toimintaan.<sup>104</sup> Julkisen vallan käytöksi taas katsotaan yksilön oikeusasemasta päättäminen, eli käytännön hallinnollinen sääntely, ja yksilön vapauteen puuttuminen pakottamisena, eli esimerkiksi poliisin voimakeinojen muodossa tai sosiaalihuollon tahdosta riippumattomissa toimitissa<sup>105</sup>.

Täten siis yleisesti jo pelkän julkisen tehtävän hoitaminen velvoittaa yksityistä toimijaa noudattamaan tiettyjä säädöksiä. Sosiaali- ja terveystalveluiden osalta velvoite on kuitenkin säädetty vielä erikseen laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja laissa yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990). Ensimmäisenä mainitun 2.1 §:ssä ja toisen 1.1 §:ssä velvoitetaan yksityisiä palveluntuottajia noudattamaan myös muita sosiaali- ja terveystalveluita sääteleviä lakeja. Täten myös aiemmin esitetyt vaatimukset laadusta ja palveluita käyttävien oikeuksista laadukkaaseen palveluun on velvoitettu koskemaan myös yksityisiä palveluntuottajia. Kyseiset lait on säädetty lisäämään erityisesti yksityisten toimijoiden vastuuta tarjottavien palveluiden laadun toteutumisesta ja erityisesti sosiaalipalveluiden osalta juuri palveluntuottajien vastuuta onkin alettu korostaa viranomaisten suorittaman jälkikäteisen valvonnan sijaan<sup>106</sup>.

Sosiaali- ja terveystalveluiden hankkiminen yksityisiltä toimijoilta ei siis siirrä toimintaa pois julkisen toiminnan piiristä, eikä täten estä tiettyjen viranomaisorganisaatioita ohjaavien lakien velvoittavuutta. Perustuslain 124 §:n ollessa keskeinen julkisia tehtäviä ja niiden muualta hankkimista rajoittava säädös on julkisen toiminnan, julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän sekä julkisen vallan käsitteiden määrittely keskeistä myös sosiaali- ja terveystalveluihin liittyen. Asiakkailta ja potilailta on aina oikeus laadukkaisiin julkisiin sosiaali- ja terveystalveluihin, oli ne julkisen tai yksityisen toimijan tuottamia, sillä molempia velvoittaa julkisia hallintotehtäviä koskeva lainsäädäntö sekä myöhemmin esiteltävät kansainväliset sopimukset. Vaikka kunta hankkisikin palveluita yksityisiltä

---

<sup>104</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 103–104: Muita julkisen vallan subjekteja ovat esimerkiksi kuntayhtymät, evankelis-luterilainen kirkko, Ahvenanmaan maakunta sekä välillisen julkisen hallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos.

<sup>105</sup> Koivisto 2014: 682.

<sup>106</sup> HE 46/1989 vp: 1; HE 302/2010 vp: 11.

toimijoilta, tulee sen aina vastata palveluiden laadun määrittelystä ja riittävästä resursoinnista, sekä täten myös palveluntuottajaan kohdistuvasta ohjauksesta ja valvonnasta, jotta määritellyn laadun toteutumisesta voidaan varmistua.

### 3.2. Kunnan itsehallinto ja vastuu palveluiden järjestämisestä

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun lähtökohta on perustuslain 19 §:n 3 momentissa, jossa julkista valtaa veloitetaan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Kyseisestä pykälästä johdetuissa, sosiaalioikeuden alan muodostavissa säädöksissä säädetään tarkemmin julkisen vallan vastuista ja palveluita käyttävien oikeuksista ja edellä esitetyn mukaisesti kuntien velvollisuudesta järjestää tiettyjä sosiaali- ja terveyspalveluita laadukkaasti. Kuntien asema osana Suomen julkista sektoria ja täten perustan koko Suomen kunnallishallinnolle luodaan perustuslain 121 §:ssä. Sen mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon<sup>107</sup>. Pykälän toisessa momentissa säädetään myös siitä, että kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää erikseen lailla. Kuntalaki, joka sääntelee osaltaan yleislakina kuntien tehtävien järjestämistä ja tuottamista, tarkentaa tätä säännöksillään, joiden mukaan kunta hoitaa itselleen itsehallintonsa nojalla ottamat tehtävät ja järjestää erikseen laissa sille säädetyt tehtävät (Kuntalaki 7 § 1).

Edellä mainittujen perustuslain ja kuntalain kohtien mukaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä säädetään vaatimusten mukaan erikseen lailla. Sosiaalihuollon palveluita määrittävänä yleissäädöksenä on sosiaalihuoltolaki, jota kyseisen lain 2 §:n mukaan sovelletaan kunnalliseen sosiaalihuoltoon, jollei lainsäädännössä toisin säädetä. Terveystieteidenhuollon osalta taas velvollisuus kunnille palveluiden järjestämiseen on säädetty kansanterveyslain (66/1972) 5 §:ssä ja tarkemmin terveydenhuoltolaissa. Kunnan toiminnasta, taloudesta ja päätösvallan käyttämisestä vastaa lähtökohtaisesti kunnan ylin päät-

---

<sup>107</sup> Kuntien itsehallinto on kirjattu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka ratifioitiin Suomessa vuonna 1991. Peruskirjassa olevat määräykset ovat kuitenkin väljiä, mutta esimerkiksi lakeja säätäessä peruskirja on huomioitava, eivätkä uudet säännökset saa olla ristiriidassa peruskirjan kanssa. Suomalainen kunnallishallinto kuitenkin täyttää peruskirjan vaatimukset yleensä hyvin. Ks. esim. Narikka 2006: 94 ja Harjula & Prättälä 2015: 120.

tävä toimielin, eli valtuusto ja muusta hallinnosta, valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta vastaa muut toimielimet ja viranomaiset<sup>108</sup>. Valmistelu ja muu hallintotoiminta toteutetaan lähtökohtaisesti niin ikään kuntien itsehallinnolle kuuluvaan tapaan luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen alaisena myös sosiaali- ja terveystalveluissa, joissa järjestetään erityislainsäädännön mukaisia palveluita kuntalaisille<sup>109</sup>.

Sosiaali- ja terveystalveluita säätelevässä lainsäädännössä edellytetään lisäksi kuntaa perustamaan monijäsenisen toimielimen, joka vastaa lainsäädännön edellyttämien tehtävien hoitamisesta. Näihin tehtäviin kuuluu erityisesti yksilöitä koskeviin sosiaalipalveluihin liittyvä päätöksenteko. Päätösvaltaa lain edellyttämien tehtävien hoitamiseen liittyen voidaan antaa valtuuston päätöksellä edelleen toimielinten alaisille viranhaltijoille.<sup>110</sup> Vaikka kunnassa on oltava kuntalain mukaan valtuuston lisäksi ainoastaan kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta<sup>111</sup>, voi kunta asettaa edellä esitettyjen lisäksi myös muita hallituksen alaisia lautakuntia tai valiokuntia, jotka hoitavat valtuuston niille osoittamia tehtäviä. Sosiaali- ja terveystalveluiden osalta tehtävät osoitetaan useimmin yhdelle toimielimelle, joka vastaa sekä sosiaali- että terveystalveluiden järjestämisestä ja niihin liittyvästä päätösvallasta yhdessä toimialueensa viranhaltijoiden kanssa.<sup>112</sup> Sosiaali- ja terveystalveluista vastaava yhteinen toimielin mahdollistaa myös syvemmän yhteistyön sosiaalipalveluiden ja terveystalveluiden välillä. Luottamushenkilötoimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden perinteiset roolit muuttuvat kuitenkin kun toimielimen alaisia tehtäviä ulkoistetaan tai yhtiöitetään. Tällöin tehtävien tuottaminen siirtyy muualle ja tilalle jää järjestäminen ja sen myötä palvelutuotannon ohjaus ja valvonta. Näitä muuttuneita rooleja ja velvollisuuksia käsitellään tarkemmin luvuissa neljä ja viisi.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisen organisoinnista säädetään erikseen laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta. Kyseisen lain 3 §:ssä säädetään kunnille velvollisuus osoittaa voimavaroja sosiaali- ja tervey-

---

<sup>108</sup> Harjula & Prättälä 2015: 224.

<sup>109</sup> Arajärvi 2011: 522.

<sup>110</sup> Tuori & Kotkas 2016: 38–40, 47–48.

<sup>111</sup> Kunnan toiminnan ja päätösten vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista arvioi kunnan tarkastuslautakunta, jonka roolia palvelutuotannon valvonnassa käsitellään tarkemmin luvussa 5.1.

<sup>112</sup> Harjula & Prättälä 2015: 291–293.

denhuollon palveluihin, joilla pyritään takaamaan kaikille palveluiden käyttäjille tasaver-  
 taiset peruspalvelut riippumatta asuinpaikasta, puhutusta kielestä tai sosiaalisesta ase-  
 masta.<sup>113</sup> Voimavarojen osoittaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen voi-  
 taisiinkin katsoa olevan yksi pyrkimys takaamaan osaltaan palveluiden laatua, kun palve-  
 luiden saavutettavuuden katsotaan yleisesti olevan yksi merkittävä laatutekijä sosiaali- ja  
 terveyspalveluissa. Voimavarojen tulee olla kuitenkin riittävät, jotta maantieteellinen,  
 kielellinen ja sosiaalinenkin saatavuus toteutuu. Tämä on säädetty myös esimerkiksi ter-  
 veydenhuoltolain 4 §:ssä, jossa kuntia veloitetaan osoittamaan riittävästi voimavaroja  
 kunnan terveydenhuollon palveluihin. Pykälässä veloitetaan vielä erikseen kuntia varaa-  
 maan riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä toimeenpanoa varten, sekä järjestä-  
 mään asianmukaiset tilat ja toimintavälineet terveydenhuoltoon varten. Riittävä henkilöstö  
 ja asianmukaiset toimitilat turvaavat niin ikään palveluiden saavutettavuutta, riittävyttä  
 ja täten laadun toteutumista.

Palveluiden ja määrärahojen riittävyttä on käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa  
 erityisesti vammaispalveluihin liittyen, joiden riittävydestä on erikseen säädetty laissa  
 vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), eli niin  
 kutsutussa vammaispalvelulaissa. Kyseisen lain 4.1 §:n mukaan lain edellyttämiä palve-  
 luita on järjestettävä jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluita  
 muun lain nojalla. Kysymystä siitä, millaiset ja miten tuotetut palvelut ovat riittäviä, tulee  
 kuitenkin aina tarkastella tapauskohtaisesti<sup>114</sup>. Ratkaisussaan vuodelta 2005 korkein hal-  
 linto-oikeus korosti myös vammaispalvelulain 3 §:n veloitetta kunnan järjestämien pal-  
 veluiden riittävästä resursoinnista. Pykälän mukaan kunnan on huolehdittava vammaisille  
 tarkoitettujen palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä kunnassa esiintyvän tarpeen edel-  
 lyttämällä laajuudella. Vaikka asiakkaan toiveet, halut ja valinnanvapaus tulee ottaa huo-  
 mioon palveluita järjestettäessä, totesi KHO samassa yhteydessä palveluiden järjestämi-  
 sessä olevan kysymys myös resurssien riittävydestä.<sup>115</sup> Palveluiden järjestäjän on siis  
 osoitettava riittävät resurssit, jotta palvelut voidaan järjestää tarpeen edellyttämässä mit-  
 takaavassa, mutta järjestäjälle jätetään myös liikkumavaraa tuottamisesta päätettäessä,

---

<sup>113</sup> HE 216/1991 vp: 21.

<sup>114</sup> Ks. esim. KHO 2007:79; KHO 2013:6; KHO 2013:7.

<sup>115</sup> KHO 2005:6.



juurikin käytettävissä olevien resurssien riittävyyden nimissä. Resurssien riittävyys jää viimekädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Vaikka kunnallinen itsehallinto on hyvin vahva periaate, on siihen puututtu erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyen palveluiden saatavuuden, laadun ja rahoituksen turvaamisen nimissä<sup>116</sup>. Kunnat velvoitettiin niin kutsutulla Paras-lailla muodostamaan perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, jotka kattaisivat vähintään 20 000 asukkaan alueen (laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007) 5 §)<sup>117</sup>. Kyseiseen Paras-lakiin lisättiin vuonna 2011 uusi, 5a pykälä, jolla mahdollistettiin valtioneuvoston puuttuminen laissa mainittujen yhteistoiminta-alueiden purkamiseen. Pykälän perustuslain mukaisuutta on myös testattu kunnissa, vaikka korkein hallinto-oikeus onkin todennut lain olevan linjassa perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa<sup>118</sup>.

### 3.2.1. Kansainvälisten sopimusten merkitys palveluiden järjestämisessä ja laadussa

Valtiota ja täten julkista valtaa laajemminkin velvoittaa myös kansainvälisten sopimusten velvoitteet sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen, saatavuuteen ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyen. Keskeisimmät näihin liittyen ovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78/2002) artiklat 11<sup>119</sup> ja 14<sup>120</sup>. Ensimmäisenä mainitussa artiklassa

---

<sup>116</sup> HE 155/2006 vp: 100.

<sup>117</sup> Lain oli alkuaan tarkoitus olla voimassa vain vuoden 2012 loppuun, mutta lakia on sittemmin jatkettu sote-uudistuksen myöhästymisen myötä viimeisimpänä vuoden 2018 lopussa, jolloin eduskunta hyväksyi laille jatkoa vuoden 2020 loppuun (Laki eräiden kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (1327/2018) 2 §).

<sup>118</sup> KHO 2014:195: Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt perustuslain vastaisena valtioneuvoston Paras-lakiin pohjautunutta päätöstä edellyttää Kärsämäen kuntaa pysymään silloisessa sosiaali- ja terveystalveluita tuottavassa kuntayhtymässään. Saman lain pohjalta valtioneuvosto on sittemmin velvoittanut yleisistunnossaan Pyhäjärven, Kaavin ja Ruoveden kuntia jatkamaan osana nykyisiä sosiaali- ja terveystalveluita tuottavia yhteistoiminta-alueitaan (ks. [https://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ruoveden-on-jatkettava-sote-palvelujen-yhteistoimintaa-virtain-kanssa](https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ruoveden-on-jatkettava-sote-palvelujen-yhteistoimintaa-virtain-kanssa)).

<sup>119</sup> Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artiklassa säädetään muun muassa valtion velvollisuudesta poistaa mahdollisuuksien mukaan terveyttä heikentävät syyt, järjestää neuvontaa ja valistusta terveyden edistämiseksi sekä ehkäistä tartuntatauteja ja muita sairauksia.

<sup>120</sup> Euroopan sosiaalisen peruskirjan 14 artiklassa säädetään oikeudesta sosiaalipalveluihin, joiden toteutuksi valtioita edellytetään edistämään ja järjestämään sosiaalityön menetelmin toteutettuja palveluita, jotka edistävät yhteiskunnassa hyvinvointia ja kehitystä ja rohkaisemaan järjestöjen osallistumista järjestämään palveluita.

säädetään oikeudesta terveyteen ja terveystalouteen ja jälkimmäisessä oikeudesta sosiaalipalveluihin. Kyseisissä artikloissa ei säädetä yksittäisistä palveluista tai niiden sisällöstä vaan pääasiassa toimivien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien perustasta. Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia oikeuksia sosiaali- ja terveystalouteen voidaan pitää sopimuksen ratifioineiden valtioiden sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien pohjana tai vähimmäisvaatimuksena.<sup>121</sup> Vuonna 2009 Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea asetti edellä mainittuun sosiaalisen peruskirjan 11 artiklaan liittyen yleisiä kriteereitä, jotka täyttäessään terveydenhuollon palvelujärjestelmä on asianmukainen. Komitean mukaan terveystaloutten kustannusten tulee jakautua koko yhteiskunnan kannettaviksi, asiakasmaksut eivät saa muodostaa ylitse pääsemätöntä estettä palveluihin hakeutumiselle, rahoituksen järjestelyt eivät saa viivyttää hoitoon pääsyä ja hoitoon pääsyn kriteerien tulee olla kansallisesti sovittuja, läpinäkyviä eikä ne saa aiheuttaa sairauksien pahenemista sekä sairaanhoidon henkilöstön tulee olla riittävää.<sup>122</sup> Terveystaloutten järjestämisen kannalta toinen keskeinen valtiota sitova kansainvälinen sopimus on Yhdistyneiden kansakuntien TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen (6/1976) artikla 12, jossa määritellään niin ikään oikeutta terveyteen takaamalla oikeus ruumiin- ja mielenterveyteen ja toimiin näiden edistämiseksi. Sopimusta valvova TSS-komitea on Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tapaan asettanut neljä kriteeriä, joiden kautta terveystaloutten toteutumista arvioidaan. Nämä ovat saatavuus, saavutettavuus, hyväksyttävyyden ja laatu.<sup>123</sup>

Edellä mainittujen lisäksi muita ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa säädettyjä perus- ja ihmisoikeuksia koskee heikennyskielto, jonka mukaisesti saavutettua tasoa perusoikeuksien toteuttamisessa ei saa lähtökohtaisesti heikentää. Heikennykselle on kuitenkin asetettu tietyt ehdot, mutta ne koskevat pääosin järjestelmällisempiä, lainsäädännön keinoin toteutettuja heikennyksiä. Varsinkin yleisen taloudellisen tilan heikentymisestä johtuen myös muussa toiminnassa tulisi arvioida päätösten, erityisesti määrärahapäätösten vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen.<sup>124</sup> Erityisesti juuri taloudellisen tilanteen huomioonottaminen on sallittu TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan

---

<sup>121</sup> Mikkola 2010: 395–414.

<sup>122</sup> Nykänen, Kalliomaa-Puha & Mattila 2017: 50.

<sup>123</sup> Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016: 112.

<sup>124</sup> Rautiainen 2013: 261–262.

osalta, joten sosiaalisia perusoikeuksia on mahdollista heikentää julkisen talouden rahoitusvaikeuksien takia. Oikeuksien heikentämisen edellytyksenä kuitenkin on, että heikennysten perusteet eivät ole ideologisia vaan aina taloudellisia. Taloudellisista syistä tarvittavat heikennykset perusoikeuksien toteuttamiseen tulee toteuttaa myös suunnitelmallisesti ja syrjimättömästi niin, ettei kyseessä olevan perusoikeuden ydinsisältö vaarannu.<sup>125</sup>

Keskeiset Suomessakin sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä ohjaavat kansainväliset sopimukset siis painottavat erityisesti palveluiden riittävää tarjontaa ja resursointia ilman liian suuria taloudellisia ehtoja palveluiden käyttäjille sekä palveluiden ja palveluiden piiriin pääsemisen kriteerien määrittelyä. Sosiaali- ja terveystalouden laadun pohjana on juuri laadukas sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä, jonka laadullisuutta ja täten välillisesti palveluiden käyttäjien oikeuksia laadukkaisiin palveluihin turvaa myös kansainväliset sopimukset. Näissä Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä siirretään Suomessa lainsäädännöllä niin sanotulla toimeksiantovelvoitteella kunnille, jotka vastaavat pääosin Suomen hyvinvointipalveluista<sup>126</sup>. Tällä perusoikeuksien toimeksiantovaikutuksen realisoitumisella johdetaan siis kansainvälisistä sopimuksista kunnille velvollisuuksia, joiden mukaan kuntien järjestämien sosiaali- ja terveystalouden on oltava laadukkaita ja saatavuttavia. Kuntien palvelutuotantoa koskevassa päätöksenteossa on täten huomioitava aina myös perusoikeuksiin liittyvä heikennyskielto.

### 3.3. Julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen

Kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuottamisen pohjana oleva perustuslain 19.3 §:ssä säädetty oikeus riittäviin palveluihin otettiin perustuslakiin samanaikaisena nykyistä perustuslakia edeltäneestä Suomen Hallitusmuodosta (94/1919). Mo-

---

<sup>125</sup> Arajärvi 2011: 72.

<sup>126</sup> Uoti 2006: 351.

mentin perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut lailla<sup>127</sup> tarkemmin säädetyn mukaisesti. Suomen perustuslakien perusoikeussääntösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen mukaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut luovat jokaiselle ihmiselle lähtökohtaisesti edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.<sup>128</sup> Keskeinen osa ihmisten hyvinvoinnin ja perusoikeuksien toteutumista onkin hyvin toimiva sosiaalihuolto ja siihen liittyvä palvelujärjestelmä. Sosiaalihuollon palvelujärjestelmän uudistamisen haasteiksi ja lähtökohdaksi on kuitenkin todettu, etteivät sosiaalihuollon peruspalvelut toimi riittävän hyvin, ja että palveluissa on merkittäviä alueellisia laatu- ja saatavuuseroja.<sup>129</sup> Samojen haasteiden on todettu olevan osa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä myös uudemmissa esityksissä<sup>130</sup>.

Palveluiden riittävyttä on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava viimekädessä yksilökohtaisesti<sup>131</sup>, sillä perustuslain kyseinen säännös ei turvaa yksittäistä palveluiden järjestämistapaa, mutta säännöksellä korostetaan julkisen vallan velvollisuutta turvata palveluiden saatavuus ja erityisesti riittävä tarjonta eri osissa maata. Säännöksellä ei siis säädetä palveluiden maksullisuudesta tai järjestämistavasta, mutta kyseisen perusoikeuden toteutumisen edellytyksenä todetaan olevan palveluiden saatavuus niille, jotka palveluita tarvitsevat, ilman kustannuksia jotka tekisivät palveluihin turvautumisen mahdottomaksi.<sup>132</sup> Täten siis perusoikeudet velvoittavat riittävien palveluiden turvaamisen huomioiden lainsäädännössä, kohdennettaessa taloudellisia voimavaroja ja toteutettaessa tosiasiallisesti palveluita<sup>133</sup>. Palveluita järjestettäessä on otettava huomioon myös muut perusoikeudet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltö ja oikeus elämään.<sup>134</sup> Aiemmin esitetyn mukaisesti riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta vastaa tällä hetkellä kunnat, joilla on kunnan itsehallintoon kuuluva oikeus päättää itse palveluidensa tuottamistavasta lain sallimissa rajoissa<sup>135</sup>. Kunnat voivat kuitenkin toteuttaa

---

<sup>127</sup> Sääöksessä perusoikeus kytketään tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn sääntelyvarauksella. Perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp: 6.) mukaan sääntelyvarauksen myötä perusoikeuden täsmällistä sisältöä määritellään vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

<sup>128</sup> HE 309/1993 vp: 71.

<sup>129</sup> HE 164/2014 vp: 7–9.

<sup>130</sup> HE 16/2018 vp: 62.

<sup>131</sup> PeVL 30/2013 vp: 3.

<sup>132</sup> PeVM 25/1994 vp: 32.

<sup>133</sup> Lavapuro ym. 2016: 112.

<sup>134</sup> HE 309/1993 vp: 71.

<sup>135</sup> Harjula & Prättälä 2015: 201.

tätä itsehallinnollista oikeutta perusoikeuksien asettamisrajoissa, jotta oikeus riittäviin palveluihin ei vaarannu. Tähän on ottanut kantaa myös Valvira eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun yhteydessä antamassaan lausunnossa vuodelta 2011. Valvira huomautti, että jos järjestämisvastuussa oleva toimija ei saa turvattua riittäviä palveluita itse, tulee sen turvata palvelut muulla tavoin, kuten esimerkiksi hankkimalla niitä yksityisiltä toimijoilta. Kyse oli lääkäripalveluista, joiden riittämättömyyden todettiin mahdollistavan myös potilasturvallisuuden vaarantumisen sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistoiminta-alueella, joka oli perustettu turvaamaan juuri palveluiden riittävyyttä.<sup>136</sup>

Perustuslain ja siitä johdettavan kuntalain mukainen vaatimus lain säännöksestä tehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle on säädetty sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavusta pykälässä 4. Pykälän mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät viranomaisorganisaatioiden ulkopuolella muun muassa hankkimalla palvelut yksityiseltä palveluiden tuottajalta tai antamalla käyttäjälle palvelusetelin. Kuntalainkin järjestämisvastuuta koskevassa, eli 9 §:ssä mainittu nimitys ”muu kuin viranomainen” tarkoittaa yksityistä palveluntuottajaa ja kunnan omistamaa osakeyhtiötä, joka niin ikään on yksityisoikeudellinen toimija<sup>137</sup>. Palveluseteli tarkoittaa kyseistä järjestelmää säätelevän lain mukaan kunnan myöntämää sitoumusta sosiaali- ja terveyspalveluiden saajalle palveluiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta ennalta määriteltyn arvoon saakka (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009 3.1 §). Kunnan päätökseen perustuen palvelusetelin saatuaan asiakas voi itse valita kunnan erikseen hyväksymistä palveluntuottajista itsellensä mieluisan. Asiakas voi halutessaan myös kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta, jolloin kunnan on järjestettävä palvelu muin keinoin. Kunnan on kuitenkin valvottava myös palvelusetelituottajia samoin kuin muita palveluitaan tuottavia yksityisiä, jotta asiakkaan saama palvelu on laadukasta.<sup>138</sup> Palvelusetelijärjestelmä eroaa siis palveluiden hankkimisesta selvästi, sillä asiakas saa itse valita tuottajan, kun ulkoistaessaan kunta valitsee usein yhden toimijan tuottamaan palveluitaan.

---

<sup>136</sup> EOA 363/4/10.

<sup>137</sup> Narikka 2006: 109.

<sup>138</sup> Tuori & Kotkas 2016: 70.

Palvelun hankkimista yksityiseltä säätelee myös kuntalain 9.2 §:n velvoite julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle vain lain perusteella, joka toistaa perustuslain 124 §:n vaatimusta. Kyseinen perustuslain pykälä rajaa yksityisiltä hankittavien kunnallisten tehtävien ulkopuolelle julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ja edellyttää lisäksi, että tehtävän antaminen on oltava tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi, eikä se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>139</sup> Vaatimus tarkoituksenmukaisuudesta on oikeudellinen edellytys, mutta sen arviointi on kuitenkin aina tapauskohtaista. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon hallinnon tehokkuuden ja hallinnon sisäisten tarpeiden ohella erityisesti yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet, samoin kuin itse hallintotehtävän luonne.<sup>140</sup> Perustuslakivaliokunta on tarkoituksenmukaisuuden täyttymistä koskevilla lausunnoissaan konkretisoitunut kriteereihin kuuluvaksi esimerkiksi tehtävässä tarvittavan erityisosaamisen ja resurssit, lisääntyneen palveluntarpeen, palveluiden saatavuuden alueellisesti sekä joustavuuden<sup>141</sup>. Riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistä valvovat viranomaiset ovat kuitenkin edellä mainitusti todenneet, että perusoikeuksien turvaaminen on valitussa tuottamistavassa pysymistä tärkeämpää. Tilanteessa jossa kunta ei itse saa palveluita tuotettua, on sen turvatta palveluiden saatavuus ja riittävät henkilöresurssit muulla keinoin, kuten hankkimalla palveluita yksityisiltä toimijoilta.

Vaikka tarkoituksenmukaisuuden arviointi tapahtuu pääasiassa lainsäädäntöä valmisteltaessa ulkoistamiseen ja yksityistämiseen liittyvien yhteiskuntapoliittisten näkökulmien takia, tulee Keravuori-Rusasen mukaan arviointia tehdä aina tapauskohtaisesti silloinkin, kun lainsäädäntö mahdollistaa julkisen hallintotehtävän luovuttamisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle<sup>142</sup>. Tarkoituksenmukaisuutta on siis arvioita aina erikseen, kun esimerkiksi suunnitellaan sosiaali- ja terveystalveluiden hankkimista yksityiseltä toimijalta.

---

<sup>139</sup> HE 268/2014: 140: Oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamisen takaamista annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle on turvattu jälkeinpäin säädösperusteisesti, kuten perustuslakivaliokuntakin edellytti (PeVM 10/1998 vp.), esimerkiksi sisällyttämällä yksityiset toimijat hallintotehtävää hoitaessaan hallintolain piiriin.

<sup>140</sup> HE 1/1998: 179.

<sup>141</sup> PeVL 26/2017 vp: 49.

<sup>142</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 321.

Yleisesti palveluiden tuottamisen antaminen yksityiselle voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi, mutta Mäenpää vaatii erittäin vahvojen perusteluiden esittämistä erityisesti kun kyseessä on yksityisten tai yhteisöjen oikeuksia koskevan päätöksenteon luovuttaminen<sup>143</sup>. Kyseessä olevalla perustuslain 124 §:llä pykällä on myös sanottu turvattavan julkisen hallintotehtävän demokraattista ohjausta ja perusoikeuksien toteutumista<sup>144</sup>, joita tehtävästä vastuussa olevan kunnan tuleekin aina suojata, palveluiden tuottamismuodoista huolimatta.

Tarkoituksenmukaisuusarviointia vahvistaa osaltaan myös kuntalain 1.2 §:n vaatimus taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla järjestetyistä palveluista. Nämä velvoitteet on otettava huomioon kaikessa kunnan toiminnassa, eli kunnan on arvioitava tekojensa vaikutuksia myös päätettäessä palveluiden tuottamistavasta<sup>145</sup>. Lisäksi kunnan on arvioitava kaikessa toiminnassaan, myös muissa kuin sosiaali- ja terveystalouteen liittyen, terveyden ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä vaikutuksia terveydenhuoltolain 11 §:n mukaisesti. Terveystalouteen annettun hallituksen esityksen mukaan säännöksen tavoitteena oli nostaa väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien toiminnan painoalueeksi ja osaksi kunnan johtamisjärjestelmää.<sup>146</sup> Päätösten vaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole toimintaa valvovien viranomaisten mukaan yleistynyt toivotulla tavalla<sup>147</sup>, eli lainsäätäjän tahto vaikutusten systemaattisesta arvioinnista ei ole toteutunut. Tämä siitäkin huolimatta, että erityisesti sosiaali- ja terveystalouteita hankitaan jatkuvasti enemmän yksityisiltä toimijoilta, jolloin tehdään merkittäviäkin ratkaisuja ihmisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyen. Tarkoituksenmukaisuuden ja päätösten vaikutusten arvioinnin merkityksen tulisikin kasvaa, mitä enemmän tehtävillä toimilla voi olla vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen.

---

<sup>143</sup> Mäenpää 2017: 219.

<sup>144</sup> Pölönen 2012: 1151.

<sup>145</sup> Harjula & Prättälä 2015: 142–143.

<sup>146</sup> HE 90/2010 vp: 99.

<sup>147</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 2018: Aluehallintovirastot, Valvira ja STM esittävät ohjauskirjeessään, että kuntien tulisi tunnustaa ne päätökset, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia väestön hyvinvointiin ja terveyteen ja tehdä arvioinnin käyttöönotosta erillinen päätös ja menettelyohje.

### 3.3.1. Sosiaali- ja terveystalveluiden hankkiminen

Kunnat päätyvät hankkimaan palveluita yksityisiltä toimijoilta hyvin erilaisista syistä, mutta yleisimmin kyseessä on tehostamistoimenpide. Tarve tai halu toiminnan tehostamiseen voi nousta esimerkiksi kun huomataan, että oma tuotanto ei ole kustannustehokasta, eli kilpailukykyistä laadun tai hinnan näkökulmasta jolloin myös sosiaali- ja terveystalveluissa usein kustannukset nousevat helposti korkeaksi, tai kun kunta ei onnistukaan itse tuottamaan palvelua rekrytoinnin epäonnistumisesta tai muista vaikeuksista johtuen, jolloin palvelun hankkiminen muualta voi olla ainoa keino turvata palveluiden saatavuus ja laatu.<sup>148</sup> Kustannusten hillintä tai toimintavaikeudet voi johtaa myös lain sallimissa rajoissa toiminnan ulkoistamiseen kokonaan<sup>149</sup>. Varsinkin koko sosiaali- ja terveystalveluiden toiminnan siirtyessä kunnan organisaation ulkopuolelle muuttuu kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooli enemmän kuin hankittaessa vain yksittäisiä palveluita. Tällöin myös ohjauskäytännöt on tärkeää tarkentaa ja miettiä uudelleen.

Palveluita tuottavat yksityisoikeudelliset yritykset, joko kunnan osin tai kokonaan omistamat tai täysin muussa omistuksessa olevat, eivät kuulu osaksi kunnan organisaatiota samoin, kuin kunnan omat virastot tai liikelaitokset. Lähtökohtaisesti yksityisiin yrityksiin ei sovelleta hallintolakia, joka määrittelee hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta (HL 1 §). Poikkeuksena on kuitenkin hallintolain 2.2 §:n mukaan tilanteet, joissa yritys hoitaa julkista hallintotehtävää, esimerkiksi tuottaa sosiaali- ja terveystalveluita, hallintolain 3 §:n mukaiseen hallintosopimukseen perustuen. Hallintosopimuksella tarkoitetaan tässä tapauksessa kunnan ja palveluntuottajan välistä ostopalvelusopimusta palveluiden tuottamisesta. Hallintosopimuksen tekeminen vaatii yleensä kuitenkin erillisen hallintopäätöksen, joka niin ikään tulee tehdä hallintolain mukaan. Palveluita hankittaessa sovellettavaksi tulee myös hankintalaki, joka voi edellyttää tällaisen hallintopäätöksen tekemiseen valitusta palveluntuottajasta ennen hallintosopimuksen tekoa.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Komulainen 2010: 23–24.

<sup>149</sup> Jokinen 2018: 8: Vuoden 2018 alussa yhteensä 19 kuntaa oli ulkoistanut toimintansa kokonaan ja 18 kuntaa osittain. Täysin yksityisten toimijoiden tuottamien sosiaali- ja terveystalveluiden piirissä oli noin 100 000 asukasta, joten ulkoistusten piirissä olevien palvelunkäyttäjien määrä ei ole kovinkaan suuri.

<sup>150</sup> HE72/2002: 50.



Sopimuksen tai hallintopäätöksen tekoa edellytetään erityisesti sosiaalipalveluiden osalta, sillä lain yksityisistä sosiaalipalveluista 5 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalveluiden on perustuttava joko sopimukseen tai kunnan tekemään hallintopäätökseen. Tämän lisäksi on laadittava laissa säädetyn mukaisesti palvelu-, hoito-, huolto tai kuntoutussuunnitelma tai muu vastaava suunnitelma. Myös asiakasasiakirjalain (laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 245/2015) 25.1 §:ssä velvoitetaan tekemään kirjallinen toimeksiantosopimus, kun sosiaalipalveluita hankitaan ulkopuoliselta palveluntuottajalta<sup>151</sup>. Sopimuksen merkitystä kunnan vastuulla olevan yksityisen toimijan valvonnassa on korostanut myös eduskunnan oikeusasiamies<sup>152</sup>.

Perinteisen kunnallisen palvelutuotannon, jossa sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita tuottaa esimerkiksi hallintokunta tai virasto, ohella kunta voi tuottaa palveluita kuntaorganisaatioon kuuluvan liikelaitoksen tai laajemmin kuntakonserniin kuuluvan, yksityisoikeudellisen kunnan omistaman yhtiön kautta. Palvelutuotannon yhtiöittäminen, eli toiminnan siirtäminen kunnan omistamaan yhtiöön on kuitenkin omasta tuotannosta ja liikelaitoksesta poikkeava toimintatapa, sillä kuntayhtiö on yksityisoikeudellinen organisaatio, joka kuuluu osaksi kuntakonsernia. Palveluiden tuottaminen perustuu tällöin, samoin kuin kunnan ostaessa palveluita muulta yksityiseltä toimijalta, palvelusopimukseen. Vastaavaa sopimusta ei tarvitse tehdä, kun palveluita tuotetaan kunnan omiana toimintana (eli esimerkiksi liikelaitoksessa tai kunnan virastossa).<sup>153</sup> Kunnan tuottaessa palveluita omiana toimintanaan voi se kuitenkin erottaa palveluiden järjestäjän ja tuottajan näennäisesti niin kutsutulla tilaaja-tuottaja-mallilla, joka toimii usein pohjana myöhemmin toteutettavalle tuotannon yhtiöittämiselle tai ulkoistamiselle, jolloin palveluiden tilaaja ja tuottaja on erotettu myös oikeudellisesti.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Kyseisessä toimeksiantosopimuksessa on määriteltävä muun muassa miten palveluntuottaja huolehtii asiakastietojen toimittamisesta palvelunjärjestäjälle ja miten niitä käsitellään asianmukaisesti (Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 25.1 §).

<sup>152</sup> Ks. EOA 5170/2016.

<sup>153</sup> Narikka 2006: 107–109.

<sup>154</sup> Komulainen 2011: 137–138: Kunnan sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa palveluista vastaava lautakunta määrittelee tuotettavat palvelut ja tilaa ne kunnan omalta virastolta tai laitokselta. Tilaus toteutetaan sopimuksella, joka ei kuitenkaan ole oikeudellisesti velvoittava, kuten tilanteessa, jossa kunta tilaa määrittelemänsä palvelut omistamaltaan yhtiöltä tai hankinnan myötä muulta tuottajalta.

### 3.3.2. Hankintalajin ja -prosessin merkitys laadun ohjauksessa ja valvonnassa

Lähtökohtaisesti julkisen toimijan hankkiessa palveluita yksityiseltä tuottajalta tulee hankinta kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Edellytyksenä hankintalain mukaisten menettelyiden käyttämiseen on hankintasopimuksen tunnusmerkkien täytyminen. Näitä tunnusmerkkejä ovat: hankinnan toteuttaja ja maksaja on lain mukainen hankintayksikkö, esimerkiksi kunta; hankinta toteutetaan taloudellista vastiketta vastaan, eli sopimuskumppanin suorituksesta suoritetaan taloudellista arvoa omaava vastike (yleensä raha); kyseessä on kahden erillisen oikeushenkilön välinen sopimus (ei esimerkiksi kunnan sisäinen tilaaja-tuottaja-mallin mukainen sopimus tai sidosyksikön kanssa tehty sopimus); hankintayksikön tulee voida valita kenen kanssa se tekee sopimuksen; hankittavien suoritusten tulee perustua sopimukseen, ei esimerkiksi lakiin tai viranomaisen päätökseen.<sup>155</sup> Näiden hankintasopimuksen edellytysten lisäksi hankinnan ennakoidun arvon on ylitettävä hankintalain 25 §:ssä säädetty kansalliset kynnsarvot. Pykälän mukaan sosiaali- ja terveystalouden palveluiden kynnsarvo on 400 000 € (ilman arvonlisäveroa), eikä tämän alle jäävään hankintaan siis sovelleta hankintalakia, eikä hankintaa tarvitse toteuttaa lain edellyttämin menettelytavooin. Kun nämä edellä esitetyt hankintalain edellytykset hankinnan kohteesta ja arvosta toteutuvat, on kyseessä *julkinen hankinta*, joka on kilpailutettava.<sup>156</sup>

Vuonna 2017 uudistetun hankintalain tavoitteena oli lainsäätäjän mukaan yleisellä tasolla hankintojen laadun parantaminen, mutta myös erityisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluiden hankintojen osalta kasvattaa laatutekijöiden, yhteiskunnan esteettömyyden ja kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävää suunnittelua, sekä tehostaa julkisten varojen käyttöä<sup>157</sup>. Sosiaali- ja terveystalouden palvelut onkin erotettu hankintalaissa erilliseksi kokonaisuudekseen ja niistä säädetään lain luvussa 12. Hallituksen esityksen mukaan kyseisen luvun tarkoituk-

---

<sup>155</sup> Pekkala ym. 2017: 82–89.

<sup>156</sup> Pekkala ym. 2017: 19.

<sup>157</sup> HE 108/2016 vp: 32. Juuri sosiaali- ja terveystalouden palveluiden hankintasäädöksiä ja erityisesti palveluiden laadun huomioimista niissä on kuitenkin myös arvosteltu. Eduskunnan oppositiopuolueiden jättämässä vanhusten hoidon tilaa koskevassa välikysymyksessä vaadittiin lainsäädäntöä muutettavaksi niin, että laatu ja laatukriteerit tulisi määritellä tarkemmin ja, että kyseisissä hankinnoissa tulisi pakolliseksi laatukriteerien huomioon ottaminen (VK 3/2018 vp: 3).

sena on säännellä vain keskeisimpiä menettelyjä koskevia seikkoja sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa, jotta hankintayksiköillä olisi mahdollisimman paljon harkintavaltaa, ja jotta asiakkaiden asema huomioitaisiin paremmin hankintamenettelyn aikana<sup>158</sup>.

Hankintalaki on ainoastaan menettelytapalaki, joten siinä säädellään vain itse hankintaprosessia, eikä esimerkiksi palvelun sisältöä tai tuottamistapaa.<sup>159</sup> Valvonnasta hankintalaissa säädetään ainoastaan lain noudattamisen osalta, jonka valvonta säädettiin lakiuudistuksen myötä uutena tehtävänä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (hankintalaki 139.1 §). Hankintalain mukaisten hankintojen sisällön valvonta siis kuuluu myös muiden hankintojen tavoin muille viranomaisille eri säädösten perusteella. Hankintalain valmistelun yhteydessä valvonnan lisäksi eduskunnassa painotettiin lisäksi ohjauksen ja erityisesti valmistelun merkitystä hankintojen toteutumisessa. Vaikka laki ei erikseen säätelekään ohjausta, nähtiin siihen resursointi ja hankintaosaamisen kehittäminen ensisijaisen tärkeänä.<sup>160</sup> Hankintaosaamisen myötä varmistutaan hankintalain noudattamisesta, jolloin yleisesti voidaan varmistua myös hankintojen edellyttämän ohjauksen ja valvonnan toteutumisesta. Tätä edellyttää myös hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen toteuttaminen, jotta nämä tunnistetaan ja osataan toteuttaa oikein.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoihin liittyen hankintalain 108 §:ssä on lisäksi veloitettu huomioimaan erityisesti myös kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö, joten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden laatuun liittyviä tai muita palveluiden toteuttamisesta säädettyjä vaatimuksia ei voi jättää huomiotta kilpailutuksissakaan. Hankintalaissa on myös useampi poikkeus, jolloin erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluita hankittaessa hankinta voi rajautua eri syistä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseessä voi olla esimerkiksi *sidosyksikkö hankinta*, jolloin hankintayksikkö, eli kunta, hankkii palveluita omistamaltaan yritykseltä. Sidosyksikkö (*in house* -yksikkö) on hankintalain 15 §:n mukaan hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen, hankintayksikön tai useamman hankintayksikön määräysvallan alainen toimija, joka har-

---

<sup>158</sup> HE 108/2016 vp: 40.

<sup>159</sup> Pekkala ym. 2017: 21.

<sup>160</sup> HaVL 44/2016 vp: 7; LiVL 25/2016 vp: 2; MmVL 18/2016 vp: 8; StVL 8/2016 vp: 7.

joittaa liiketoimintaa muiden ulkopuolisten tahojen kanssa vain hankintalain määrittelemissä rajoissa. Yhtiö on yksityisoikeudellinen organisaatio, joka ei kuulu kunnan organisaatioon ja täten on oma oikeushenkilönsä, toisin kuin kunnan lautakunta tai virasto.<sup>161</sup>

Palveluita tuotettaessa eri tavoin voi myös olla, ettei kunta valitse itse sopimuskumppaniaan, esimerkiksi palvelusetelijärjestelmässä, kun asiakas valitsee itse palveluntuottajan kunnan hyväksymistä toimijoista saamansa päätöksen mukaisesti. Tällöin kunnan (hankintayksikön) ja palveluita tuottavan toimijan välille ei synny sopimusta, joten kyseessä ei ole hankintalain mukainen julkinen hankinta.<sup>162</sup> Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden osalta kunta voi myös hankkia erityistilanteessa palveluita suoraa ilman kilpailutusta. Tällainen *suorahankinta* on mahdollista hankintalain 110 §:n mukaan tilanteessa, jossa kilpailutuksen järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtuminen olisi asiakkaan hoito- tai asiakassuhteen kannalta kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista. Suorahankinnasta on aina tehtävä erillinen ja asiakaskohtaisesti perusteltu päätös. Kunta voi toteuttaa asiakkaiden itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden vaatimuksia ilman suorahankintaakin uuden hankintalain mahdollistamien keinoin, kun esimerkiksi hankintasopimuksella voidaan määrätä, että sopimuskaudella asumisyksikköön sijoitetun asukkaan asuminen on toistaiseksi voimassa asukkaan niin tahtoessa, eikä asiakkaan tarvitse täten uuden kilpailutuksen myötä siirtyä sen takia, että kunnan ja palveluntarjoajan välinen kilpailutettu sopimus päättyykin<sup>163</sup>. Kunnan valvontavastuu palvelun järjestäjänä ei kuitenkaan poistu, vaikka kilpailutuksen myötä valittu sopimuskumppani vaihtuisikin, sillä kunta vastaa järjestäjänä aina hankkimastaan palvelusta, perustui hankinta viimeisimpään kilpailutukseen tai ei.

Lisäksi varsinkin yksittäisiä sosiaali- ja terveystalouden palveluita hankittaessa hankinnan arvo voi jäädä alle säädetyn kynnyksarvon (sosiaali- ja terveystalouden palveluissa 400 000 €), jolloin kyseessä on niin sanottu *pienhankinta*. Pienhankintoja ei lähtökohtaisesti tarvitse kilpailuttaa, ainakaan hankintalain edellyttämin menettelyin, eikä pienhankinnoista säädetäkään varsinaisesti hankintalaissa, mutta lain 2.3 §:ssä osana lain tavoitteita todetaan, että kansalliset kynnyksarvot alittavissa hankinnoissa on kuitenkin toimittava hankinnan kokoon

---

<sup>161</sup> Pekkala ym. 2017: 152.

<sup>162</sup> Pekkala ym. 2017: 87.

<sup>163</sup> Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017: 499.

ja laajuuteen nähden riittävän avoimesti ja syrjimättömästi. Hallintolaissa säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita, eli yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatteita, tasapuolista kohtelua ja harkintavallan väärinkäytön kieltoa, on noudatettava myös pienhankintoja tehdessä<sup>164</sup>. Vaikka hankintalain soveltamisalan ulkopuolisten hankintojen toteuttamista ei säädellä lainsäädännön tasolla, voidaan niiden toteuttamista kuitenkin ohjata hankintayksiköiden, eli esimerkiksi kuntien sisäisillä ohjeilla, joissa voidaan määrittellä tarkastikin hankinnan toteuttamistapaa ja mahdollista kilpailuttamista.<sup>165</sup>

Julkisten toimijoiden hankintaprosessin vaiheet ja eteneminen riippuu aina hankittavasta hyödykkeestä. Hankinnan arvo, monimutkaisuus ja hankintayksikön omat valinnat, kuten valittu hankintamenettely ja hankintayksikön käytössä olevat resurssit vaikuttavat hankintaprosessin pituuteen ja prosessin sujuvuuteen<sup>166</sup>. Myös laadun huomioimiseen ja turvaamiseen vaikuttaa hankinnan valmistelussa tehdyt valinnat, jotka voidaankin jakaa osiin hankinnan vaiheiden mukaisesti. Laatua turvataan tarjoajaa koskevien soveltuvuusehtojen ja hankittavan palvelun vähimmäislaatuvaatimuksilla, hankinnan laadullisilla valintaperusteilla ja lopulta laatua koskevilla sopimusehdoilla.<sup>167</sup> Tuotettavan palvelun laadun ohjauksessa on siis merkityksellistä määrittellä joka tasolla laadun perusteita ja mittareita, joilla laatua mitataan. Hankinnan perusteellinen valmistelu ohjaa palveluntuottajaa suunnittelemaan palvelunsa jo tarjousvaiheessa laadukkaasti ja antaa työkaluja ohjaukseen ja seurattavia veloitteita sopimuskaudelle.

---

<sup>164</sup> Pekkala ym. 2017: 515.

<sup>165</sup> Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017: 71. Hankintatoimen ohjeistamista käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.

<sup>166</sup> Kontio ym. 2017: 157.

<sup>167</sup> Pekkala 2017: 465.

#### 4. HANKITTAVAN PALVELUN OHJAUSKEINOT KUNNASSA

Kunnan hoitaessa erinäisiä tehtäviä ja järjestäessä vastuulleen kuuluvia palveluita tulee sen myös suunnitelmallisesti ohjata toimintaa haluttuun suuntaan. Täten siis palvelutuo-  
tannon ohjaus, josta vastaavat kunnalliset toimielimet ja johtavat viranhaltijat, suuntautuu  
aina tulevaisuuteen<sup>168</sup>. Ohjausta tapahtuu valta-asemaan perustuen, jolloin hierarkkisesti  
ylemmällä tasolla oleva toimija määrää tai ohjeistaa alemman tasoista toimijaa toimimaan  
halutulla tavalla<sup>169</sup>. Ohjauksella valtaa käyttävä ohjausvastuullinen toimija pyrkii esimer-  
kiksi asettamaan toiminnan tason, määrittämään resurssien käyttöä ja menettelyjen tasa-  
puolisuutta sekä takaamaan toiminnan yhtenäisyyden ja toimielinten toimintakyvyn<sup>170</sup>.  
Kunnissa ohjauksesta siis vastaa valtuusto, sen alaisuudessa kunnanhallitus ja muut toi-  
mielimet sekä hallituksen ja toimielinten alaiset johtavat viranhaltijat. Palveluita hankit-  
taessa nämä ohjausroolit kuitenkin muuttuvat kun palveluiden järjestäjä ja tuottaja erote-  
taan, eikä perinteiseen tapaan luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet ja johtavat vi-  
ranhaltijat vastaakaan enää palveluiden tuotannosta vaan vain tilaajalle ja järjestäjälle  
kuuluvasta ohjauksesta ja valvonnasta<sup>171</sup>.

Palveluiden ohjauksella vaikutetaan suoraan tuotettavan palvelun laatuun, joten palveluita  
hankittaessa kuntien tulisikin omaksua selkeät ohjauskeinot ja etsiä aivan uusia kehittä-  
mistoimenpiteitä, joilla laatuun vaikutetaan. Kunnan tulisi määrittää palveluidensa taso  
jo hyvissä ajoin myös ilman hankintatarkoitusta, jotta toimintaa voidaan vertailla mah-  
dollisessa ulkoistustilanteessa. Kun tiedetään millä tasolla oma palvelu on, palveluiden  
laatua voidaan tosiasiaassa ohjata haluttuun suuntaan sääntöjen, ohjeiden ja velvoitteiden  
sekä uusien kunta- ja toimialakohtaisten toimenpiteiden avulla.<sup>172</sup> Palveluiden tuotanto-  
tapa ei siis saisi vaikuttaa laatuun, vaan yksityiseltä hankitun ja kunnan omana toimintana  
tuotetun palvelun tulisi olla yhtä laadukasta eikä palvelutaso saa ainakaan laskea hankin-  
nan myötä (STVOL 4.3). Tätä kuitenkin vaikeuttaa se, ettei kunnilla yleensä ole riittävän

---

<sup>168</sup> Heuru ym. 2011: 267.

<sup>169</sup> Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006: 20.

<sup>170</sup> Korte 2011: 89.

<sup>171</sup> Komulainen 2010: 138–139.

<sup>172</sup> Komulainen 2010: 304.

selkeää kuvaa omasta palvelutuotannostaan, eli toimintaa ei ole tuotteistettu, jolloin vertailua julkisen ja yksityisen toiminnan välillä ei voi varsinaisesti toteuttaa<sup>173</sup>. Oman palvelutuotannon kriittinen tarkastelu mahdollistaisi myös kunnallisen toiminnan kehittämisen ja laadun ohjaamisen, sillä vaikka lainsäädännössä hankitun palvelun taso velvoitetaan olemaan julkisen kanssa yhtäläistä, ei aina julkinenkaan palvelu ole välttämättä laadukasta. Palveluita hankittaessa kuntasektorin ulkopuolelta ohjauskäytännöt myös muuttuvat, joten kunnan tulisikin miettiä tulevia ohjauskeinoja ja -tapoja suunnitelmallisesti jo ennen hankinnan toteutusta, jotta julkisten palveluiden järjestäjälle kuuluvia vastuita ja velvoitteita ei vahingossakaan luovuteta yksityisille toimijoille.

Palvelujärjestelmää uudistaessa myös ohjauskäytänteitä on pyritty tarkentamaan, sillä esimerkiksi sote-uudistuksen valmistelussa määriteltiin myös järjestävän tahon ohjauskeinot tarkemmin valtioneuvoston toimesta. Järjestäjän ohjausvastuu korostui uudistuksessa entisestään, kun tavoitteena oli lisätä yksityisten toimijoiden osuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa. Ohjausmekanismit jaoteltiin kuitenkin samoin kuin nykyisinkin, eli normiohjaukseen, resurssiohjaukseen ja sopimushjaukseen. Näiden sisällöllisen määrittelyn lisäksi ohjauskeinoina korostuivat järjestäjän ja palveluntuottajien välinen vuoropuhelu sekä asiakkaille tarjottavan tiedon lisääminen, jotta nämä voisivat osallistua ohjaukseen valinnoillaan.<sup>174</sup> Ohjauskeinojen määrittely on kuitenkin pääosin yhtenevää nykyisen järjestelmän kanssa, joten uudistuksen kaatumisesta huolimatta materiaali on näiltä osin käyttökelpoista. Esimerkiksi asiakkaiden tiedon lisääminen ja järjestäjän ja tuottajan välinen keskustelu ei monesti nouse ohjauskeinojen joukkoon, joten näiden ja valmistelun rooli ohjauksessa olisi hyvä tunnustaa myös nykyisissä rakenteissa.

Tässä luvussa käsitellään sosiaali- ja terveyspalveluiden hankkimista ja hankittujen palveluiden ohjausta niin hankintaprosessin aikana kuin sen ympärilläkin. Keskeistä hankittavien sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun ohjauksessa ja varmistamisessa on aina hankintaprosessi, mutta myös muu hallinnollinen ohjaus, joka kohdistuu hankinnan toteuttavaan ja sopimusta valvovaan toimielimeen tai viranhaltijaan ennen hankinnan toteutusta

---

<sup>173</sup> Komulainen 2010: 312.

<sup>174</sup> STM 2019: 10–11.

ja hankinnan jälkeen, kun yksityinen toimija tuottaa palveluita. Käsittelyssä on siis kuntien kilpailuttamat hankintalain mukaisen kilpailutusvelvoitteen alaiset hankinnat sekä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen ja palvelusetelimallin valmistelu ohjausnäkökulmasta. Kunnan sisäisistä, hankintatoimesta erillään olevista hankintoja ohjaavista tekijöistä merkityksellisimpiä laadun kannalta ovat kunnan strategia ja talousarvio sekä hallintosääntö.

#### 4.1. Hankittaviin palveluihin kohdistuva kunnallinen normiohjaus

Päävastuu kunnan toiminnasta, taloudesta ja näiden kahden yhteensovittamisesta on kunnanvaltuustolla, joka päättää muun muassa kuntastrategiasta, hallintosäännöstä ja talousarviosta. Näillä instrumenteilla kunnanvaltuusto ylimpänä kunnallisena toimielimenä ohjaa kuntaa ja kunnan hallintoa haluamaansa suuntaa. Valtuuston alaisena toimiva kunnanhallitus kuitenkin vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta yhteensovittamalla kunnanhallituksen alaisen hallinnon toimintaa ja huolehtimalla käytännön hallinnosta.<sup>175</sup> Demokratiaperiaatteen mukaisesti suomalainen järjestelmä perustuukin kunnan asukkaiden itsehallintoon, jota ilmentää asukkaiden suoraan valitsema valtuusto kunnan ylintä päätös- ja ohjausvaltaa käyttävänä orgaanina. Tätä valtaa käyttää myös muut luottamushenkilöistä koostuvat toimielimet hallituksen ja lopulta valtuuston alaisina, sekä näiden toimielinten alaiset viranhaltijat.<sup>176</sup> Toimielimet ja johtavat viranhaltijat vastaavat täten kunnan toiminnan ohjauksesta myös hankittujen palveluiden osalta. Toimielimillä ja viranhaltijoilla voi olla siis itsenäistä valtaa toiminnan ohjauksessa, mutta lopulta siitä vastaa aina valtuusto.

Kunnallisten viranhaltijoiden päätöksenteossa on lähtökohtaisesti noudatettava hierarkkisesti ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräyksiä, kuten esimerkiksi soveltamisohjeita ja esimiehen ohjeita. Tämä ylemmän tahon ohjaus ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa sovellettavan lainsäädännön kanssa.<sup>177</sup> Kunnanhallituksen yhteensovittamisvastuu velvoittaa koko kunnan toimintaa, tuotettiin palveluita itse tai hankintaan perustuen.

---

<sup>175</sup> Harjula & Prättälä 2015: 333.

<sup>176</sup> Heuru ym. 2011: 256.

<sup>177</sup> Tuori & Kotkas 2016: 169.



Palveluita hankittaessa muualta kunnanhallituksen roolina korostuu palveluiden hankkimisesta vastaavien toimielinten toiminnan ohjaus, jotta asetetut tavoitteet ja suunta saavutetaan palveluiden tuottamistavasta riippumatta. Myös toimielinten on tärkeä ohjata jo hankintojen valmistelun aikana alaisiaan, sopimuksin hankitusta palvelutuotannosta vastaavia viranhaltijoita, jotta voidaan varmistua halutun laadun huomioimisesta.<sup>178</sup>

Jotta hankinta toteutuu halutulla tavalla ja jotta tulevan palvelun laatu voidaan taata sekä perusoikeudet turvata, korostuu valmistelun merkitys kunnissa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden hankittaessa. Ensisijaisesti hankintaa suunniteltaessa on noudatettava hankintalain, kuntalain ja sosiaali- ja terveystalouden koskevan lainsäädännön velvoitteita, mutta myös alemman asteisissa virallislähteissä, kuten kunnan hallintosäännössä ja mahdollisissa hankintaohjeissa voidaan valmistelua ohjata<sup>179</sup>. Hankinnoista vastaavien viranhaltijoiden pätevyys ja hankintaosaaminen ovat avainasemassa hankinnan tavoitteiden toteutumiseksi ja laadun varmistamiseksi<sup>180</sup>. Täten riittävä resursointi, osaamisen varmistaminen ja valmistelun ohjaaminen on tärkeää. Hankintaosaamisen ja tilaajaosaamisen puute nostettiin esiin myös esimerkiksi sote-uudistuksen yhteydessä, kun uudistuksen yhtenä tavoitteena oli järjestämisvastuun siirtäminen isommille yksiköille, jolloin myös hankintaosaamista voitaisiin kehittää nykyisiä pieniä hankintayksiköitä paremmin<sup>181</sup>.

#### 4.1.1. Strategia ja hallintosääntö ohjausinstrumentteina

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnanvaltuuston on päätettävä kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista kuntastrategiassa. Hallituksen esityksen mukaan uuteen kuntalakiin velvoitteeksi otettu kuntastrategia on valtuuston, eli kunnan ylintä päätäntävaltaa käyttävän toimielimen merkittävin ohjausväline, jonka tavoitteena on kunnan toiminnan ohjaaminen yhtenä kokonaisuutena kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät huomioon ottaen.<sup>182</sup> Strategia on päätöksentekoa poliittisesti ja toiminnallisesti ohjaava asiakirja, jolla ei ole täten oikeudellista velvoittavuutta. Strategia ohjaa kunnan muuta päätöksentekoa, joten se siis määrittää valmisteluksi eikä strategian hyväksyminen ole

<sup>178</sup> Harjula & Prättälä 2015: 337–338.

<sup>179</sup> Komulainen 2010: 212–213.

<sup>180</sup> Komulainen 2010: 508.

<sup>181</sup> StVL 8/2016 vp: 3.

<sup>182</sup> HE 268/2014 vp: 164.

täten valituskelpoinen päätös. Strategia saa kuitenkin välillisesti oikeudellista sitovuutta kunnan talousarvion kautta, sillä talousarvion on pohjaututtava strategiaan ja talousarvion hyväksyminen itsessään on valituskelpoinen päätös.<sup>183</sup>

Kuntastrategia kattaa koko kunnan toiminnan, joten se on ohjausvälineenä hyvin laaja ja ylhäällä vaikuttava. Strategia kuitenkin edellyttää valtuuston ottamaan kantaa kunnan resurssien suuntaamisesta muun muassa linjaamalla palveluiden järjestämiseen ja tuottamisen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Täten strategialla on hallituksen esityksen mukaan erityisesti merkitystä hankintojen strategisessa suunnittelussa, sillä huomioon on otettava järjestämisen ja tuottamisen lisäksi näkökulmia, jotka liittyvät palveluiden laatuun, vaikuttavuuteen, omistajaohjauksen keinoihin sekä alueen elinvoiman ja palvelumarkkinoiden kehittämiseen.<sup>184</sup> Näin strategian, jonka mukaisesti kuntaa johdetaan (kuntalaki 38.1 §), tavoitteilla ja mittareilla ohjataan siis kunnan toimintaa kokonaisuudessaan kunnan oman organisaation lisäksi kuntakonsernissa, kuntien yhteistoiminnassa ja sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvassa toiminnassa<sup>185</sup>. Kunnan toimintaan luetaan kuuluvaksi myös kunnan hankkimat ostopalvelut, kuten sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut, joita ohjaa erityisesti palveluista vastaavat kunnan toimielimet. Hankittuja palveluita ohjataan erityisesti sopimuksin, joiden on täten oltava linjassa kunnan strategisten tavoitteiden kanssa.<sup>186</sup>

Käytännön hallinnolliseen työskentelyyn strategia ei kuitenkaan aseta oikeudellisia velvoitteita suoraa, mutta esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden tuottamistapoja suunniteltaessa on otettava huomioon strategiassa asetetut tavoitteet. Strategian ohjausvaikutus on täten merkittävä myös hankintoihin liittyen. Varsinaisesti hallinnon toimintaa ja kunnan organisaation rakentumista ohjataan kuitenkin hallintosäännöllä, joka on sitova ja kunnan sisäistä päätöksentekoa ohjaava asiakirja<sup>187</sup>. Hallintosäännössä määrätään kunnan toimielimistä ja niiden tehtävistä, päätöksentekomenettelyistä ja hallinnon järjestämisestä (kuntalaki 90.1 §), joten sillä ei suoraa ohjata kuntien hankkimia palveluita, vaan

---

<sup>183</sup> Harjula & Prättälä 2015: 325.

<sup>184</sup> HE 268/2014 vp: 165.

<sup>185</sup> Harjula & Prättälä 2015: 226.

<sup>186</sup> Harjula & Prättälä 2015: 158–159.

<sup>187</sup> HE 268/2014 vp: 203.

ennemmin kunnan hallinnon toimijoita, joille hankittujen palveluiden ohjaaminen kuuluu. Hallintosäännön hallinnon ohjausvaikutus on kuitenkin merkittävä hankintojen toteuttamisen kannalta, sillä siinä määritellään toimivaltasuhteista ja toimielinten ja viranhaltijoiden tehtävistä.

Hallintosäännön hallinnon ohjausvaikutus ja roolitus voikin olla merkittävää, jos hallintosäännössä määritellään tarkasti hankintaprosessiin liittyviä tehtäviä, kuten sopimusten hallintaa. Kuntaliiton julkaisemassa hallintosääntömallissa suositellaankin määrittelemään sopimusten vastuuhenkilöistä, valmistelusta ja valvonnasta, sekä sopimukseen liittyvästä raportoinnista<sup>188</sup>. Jos hankintojen valmisteluun ja sopimusten hallintaan ohjataan lisäksi riittävästi resursseja hallintosäännön toimivaltamäärittelyiden ohella, voi valtuusto ohjata merkittävässä määrin palveluiden hankintoja ja täten turvata hankittavien palveluiden laatua. Palveluiden laadussa vastuuta on toki paljon myös palveluntuottajalla, mutta kunta voi varmistaa mahdollisuudet laadukkaalle palvelutuotannolle riittävällä valmistelulla ja sopimukseen perustuvan toiminnan seurannalla. Strategia ja hallintosääntö ovat kuitenkin ylätasolla valtuuston ohjauskeinoja, joten niiden vaikutusta ei välttämättä huomioida hankittavan palvelun osalta. Tällöin merkityksellisempään rooliin nousee kunnan erinäiset toiminta- ja soveltamisohjeet.

#### 4.1.2. Toimintaohjeet ja muu kunnallinen norminanto ohjauskeinona

Varsinaisten kuntalain määrittämien normiohjauskeinojen lisäksi kunnat ohjaavat yleisesti sosiaali- ja terveystalouden tuotantoa ja muuta kunnallishallintoa erilaisilla toiminta- ja soveltamisohjeilla. Kunnissa valtuuston alaisuudessa toimiville toimielimille ja näiden alaisille viranhaltijoille on hallintosäännöllä usein siirretty päätösvaltaa erinäisistä toimialaan liittyvistä tehtävistä. Varsinkin viranhaltijoille siirrettyä päätöksentekoa kuitenkin ohjataan usein toimielimen vahvistamalla soveltamisohjeilla, joissa määritellään esimerkiksi jaettavissa olevien etuuksien ja palveluiden myöntämisperusteista.<sup>189</sup> Koska usein tällaiset ohjeet koskevat yksityisten oikeuksia saada julkisia palveluita, on päätöksenteko näissä julkisen vallan käyttöä, joka on mahdollista vain virkasuhteessa<sup>190</sup>. Täten

<sup>188</sup> Kuntaliitto 2016: 30.

<sup>189</sup> Tuori & Kotkas 2016: 165–166.

<sup>190</sup> Keravuori-Rusanen 2008: 122.

näillä ohjeilla ohjataan lähinnä kuntien omia virkamiehiä velvoittamalla heitä toimimaan tietyllä tavalla, eikä ohjaus vaikutusta ole siis juurikaan yksityisiin palveluntuottajiin ja suoraan heidän kunnille tuottamien palveluiden laatuun. Selkeillä ja yksiselitteisillä ohjeilla ohjataan määrärahasidonnaisia palveluita ja niiden myöntämisperusteita ainakin muodollisesti yhdenvertaisiksi<sup>191</sup>. Korkein hallinto-oikeus onkin todennut näiden ohjeiden olevan palveluita käyttävien oikeusturvan kannalta tarpeellisia, kunhan ohjeet jättävät varaa myös yksilökohtaiselle arvioinnille tapauskohtaisesti<sup>192</sup>.

Asiakkaan kannalta nämä toiminta- ja soveltamisohjeet voivat siis olla hyvinkin merkittäviä, sillä ohjeet voivat määritellä laajasti asiakkaan saaman palvelun sopivuutta ja riittävyyttä, eli myös laatua, kun viranhaltija tekee niiden pohjalta päätöksiä esimerkiksi sosiaalipalveluiden piiriin pääsemisestä. Soveltamisohjeilla ja palveluiden myöntämisperusteilla varmistetaan siis hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan toteutuminen, kun asiakkaalle mahdollistetaan tosiasiasa päätöksenteon lainmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden seuranta kunnan hyväksymistä kriteereistä ja ohjeista tiedottamalla<sup>193</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies on lisäksi korostanut, että toimintaohjeiden ohella palveluiden yhdenvertaisuuden tulee toteutua kuntien hankkimien palveluiden ja kuntien omien palveluiden asiakkaalle koituvien maksujen osalta, joihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi soveltamisohjeilla myös yksityisten toimijoiden osalta.

Ostopalvelusopimukseen perustuvia palveluita kunnalle tuottava toimija ei voinut periä erilaisia asiakasmaksuja kuin kunnan omassa toiminnassa peritään, vaikka lainsäädäntö mahdollistaisi yleisesti kyseisen asiakasmaksun perimisen. Kunnan hankkimien ostopalveluiden tulee vastata sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta, joten kunnan hankkimien palveluiden käyttäjiä ei voi asettaa erilaiseen asemaan kunnan itse tuottamien palveluiden asiakkaisiin verrattuna.<sup>194</sup>

Kunnan päättäessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetyin lain (734/1992) mukaisista asiakasmaksuista ja näihin liittyen kunnan talousarviosta, tulee sen varmistua, että kunnan hankkimat palvelut toimivat samoin perustein. Täten asiakasmaksu- ja talousarviopäätöksillä voi olla ohjausvaikutusta myös kunnallisia palveluita

<sup>191</sup> Tuori & Kotkas 2016: 168–169.

<sup>192</sup> Esim. KHO 2002:61 ja KHO 2018:135.

<sup>193</sup> Perttola 2015: 254–255.

<sup>194</sup> EOA 3844/4/09.

tuottaviin yksityisiin toimijoihin, joiden on käytäntöjen muuttuessa muutettava toimintaansa. Toimitapojen muuttuessa kunnan tulee myös valvoa, että sen hankkimissa palveluissa noudatetaan samoja perusteita kuin kunnan omassa toiminnassa ja etteivät toimitavat ja käytänteet vaikuta palveluiden laatuun heikentävästi.

Lisäksi kunnassa voidaan tehdä erilaisia toiminta- ja soveltamisohjeita tiettyjen toimintoja hoitavien toimielinten tai viranomaisten toiminnan ohjaamiseksi. Näistä esimerkiksi hankintaohjeella voidaan merkittävimmin vaikuttaa yksityisiltä hankittavien palveluiden laatuun. Hankinnoissa hankintalain, kuntalain ja sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännön säännökset on aina ensisijaisesti sovellettavia, joten kunnan omalla toimintaa ohjaavalla ohjeella ei siis voi syrjäyttää näitä. Hankintaohjeilla voidaan kuitenkin velvoittaa kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita toimimaan tietyllä tavalla hankintoja valmisteltaessa ja toteuttaessa, joten ohjeilla on ohjausvaikutusta myös hankinnan lopputulokseen.<sup>195</sup> Koska lainsäädännössä on jätetty kuntien itsehallinnon mukaisesti kunnille valtaa päättää omasta toiminnastaan, on myös kuntien vastuulla päättää kuinka velvoittaviksi esimerkiksi ohjeet säädetään. Toimivaltaa siirrettäessä alaspäin tehottomilla toimintaohjeilla kunnan tavoitteiden ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen jää yksittäisten toimielinten tai viranhaltijoiden vastuulle, jolloin varsinainen valtuuston ohjausvaikutus voi jäädä heikoksi. Kunnan päätettävissä olevien toiminta- ja soveltamisohjeiden riittävyys ohjauskeinoina ja täten siis kunnan tavoitteiden ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen riippuu täysin kunnan omasta toiminnasta lainsäädännön jättäessä päätösvallan näihin liittyen kunnille.

#### 4.2. Resurssiohjaus ja priorisointi kunnan talousarvioon perustuen

Kunnanvaltuuston harjoittaman, muun muassa strategiaan perustuvan normiohjauksen lisäksi merkittävä keino ohjata kunnan toimintaa on kunnan talousarvioon perustuva resurssiohjaus, joka korostaa niin ikään valtuuston ohjausvaltaa kunnassa. Heuru onkin todennut valtuuston pyrkivän talousarvion myötä ohjaamaan kunnan hallintokoneistoa

---

<sup>195</sup> Komulainen 2010: 212.

asettamalla toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä osoittamalla toimintaan tarvittavat varat näiden saavuttamiseksi<sup>196</sup>. Valtuusto on erityisessä vastuu- ja päätösasemassa, kun se tekee päätöksiä palveluiden toteuttamiseksi varattavista henkilöllisistä ja taloudellisista resursseista, jotka ovat sidoksissa suoraan palveluiden toteuttamista ja järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön<sup>197</sup>. Hankittavien palveluiden osalta kyseessä on taloudellisten resurssien varaaminen, joka vaikuttaa tarjottavien palveluiden määrään ja laatuun. Henkilöllisiä resursseja varataan harvemmin suoraan talousarvion yhteydessä tai siihen perustuen yksittäisiltä hankittavien palveluiden osalta, sillä palveluhankinnan luonteen mukaisesti palvelutuotantoon kuuluva henkilöstö on palveluiden tuottajan palveluksessa. Palvelun tuottamiseksi käytettävissä olevaan henkilöstöön vaikuttaa kuitenkin palveluun varattavat taloudelliset resurssit, sillä usein juuri palvelutehtävissä henkilöstöstä syntyvät kulut ovat suurimmat.

Kuntalain 110.1 §:n mukaan valtuuston on hyväksyttävä vuosittain kunnalle talousarvio ja sen yhteydessä taloussuunnitelma suunnitelmakaudeksi, joka kestää vähintään kolme vuotta. Kyseisen talousarviota koskevan kuntalain pykälän toisen momentin lisäksi kuntastrategiaa koskevassa pykälässä (kuntalaki 37.3 §) kunta velvoitetaan laatimaan talousarvio ja taloussuunnitelma kuntastrategia huomioiden ja sitä toteuttavaksi. Talousarviossa valtuusto siis hyväksyy kuntastrategiaan pohjautuvat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnalle ja koko kuntakonsernille niin, että kunnan tehtävien hoitaminen voidaan turvata, ottaen kuitenkin huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvio on sellaisenaan oikeudellisesti sitova, mutta taloussuunnitelma on pääosin vain ohjeellinen. Taloussuunnitelmakin kuitenkin sitoo oikeudellisesti kuntaa alijäämän kattamista varten esitettyjen toimenpiteiden osalta.<sup>198</sup> Talousarvion yhteydessä päätettävistä valtuuston periaatteellisista kannanotoista tehdään erilliset päätökset, vaikka näiden mukaiseen toimintaan varattaisiinkin jo talousarviossa määrärahaa. Kyseiset päätökset koskevat täten valmistelua, eikä niiltä osin talousarviosta voi valittaa.<sup>199</sup> Talousarvio ei myöskään

---

<sup>196</sup> Heuru 2011: 341.

<sup>197</sup> Uoti 2006: 349.

<sup>198</sup> HE 268/2014 vp: 216.

<sup>199</sup> KHO 2014:1190: Kunnan talousarvion perusteluihin otettu periaatteellis-luonteinen kannanotto koulun lakkauttamisesta ei mahdollistanut kunnallisvalituksen tekemistä talousarvion hyväksymispäätöksestä, sillä kyseinen päätös koskee koulun lakkauttamisen osalta ainoastaan valmistelua.

itsessään esimerkiksi luo oikeuksia tai poista jo myönnettyjä oikeuksia tai palveluita. Päätökset näistä tehdään erikseen, mutta talousarvio saattaa kuitenkin joskus estää toimivallan käyttämisen, jos tehtävään ei ole varattu määrärahoja talousarviossa, sillä talousarvio sitoo kunnallisia toimijoita.<sup>200</sup>

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yritys voinut yksipuolisesti korottaa kaupungille tuottamiensa sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalveluiden hintoja. Kaupunki ja yhtiö eivät olleet varsinaisesti sopineet yhtiön kaupungille tuottamien asumispalveluiden hinnoista, mutta palvelusta suoritettavat korvaukset olivat perustuneet aiempina vuosina hintaneuvotte- luiden jälkeen kaupungille ilmoitettuihin hintoihin, jotka kaupunki oli vahvistanut. Tämän jälkeen kaupunki ei ollut hyväksynyt hinnankorotusta, jonka yhtiö oli esittänyt, joten kaupunki ei ollut velvollinen maksamaan korotettua hintaa hankkimastaan palvelusta.<sup>201</sup>

Kyseisessä korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa kunta vetosi palveluita hankkivan sosiaalikeskuksen talousarvioon päättäessään olla hyväksymättä yhtiön esittämää hinnankorotusta. Kaupungin mukaan sosiaalikeskuksen talousarvio ei mahdollistanut yhtiön esittämien hinnankorotusten hyväksymistä, jonka seurauksena kaupunki päätti hankkia vain alemman hintaluokan palveluita yhtiöltä. Kunta on velvollinen järjestämään sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita, mutta se voi itse määritellä tavan, kunhan palveluita järjestetään riittävästi. Täten, jos kunta on varannut riittävät määrärahat palveluiden järjestämiseksi ja kunnalla on mahdollisuuksia järjestää palveluita eri tavoin, voi talousarvio edellä kuvatun tapauksen mukaisesti ohjata kunnan palvelujärjestelmää myös hankittavien palveluiden osalta. Erillinen kysymyksensä on kuitenkin sopimuksella sovitun palvelun hankkiminen, mutta tällöinkin voidaan usein sopia hinnantarkistuksista jo sopimuksessa. Varsinkin sopimuksen perusteella hankittaviin sosiaali- ja terveystalouden palveluihin on varattava riittävästi määrärahoja talousarviossa jo hankintaa suunniteltaessa, mutta myös sopimuskauden aikana. Sopimukseen perustuvaa toimintaa voi olla vaikea muuttaa nopeasti jos talousarvioon on varattu liian vähän määrärahaa ja jos sopimus on määritelty hyvin tiukasti. Perustuslaissa säädetty perusoikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouden palveluihin ja muussa lainsäädännössä säädettyt muut oikeudet eivät kuitenkaan saa vaarantua organisaation reagointiheikkouden tai vajavaisen hankinnan valmistelun johdosta, joten kunnan on pystyttävä toimia nopeastikin jos puutteita näiden osalta huomataan.

---

<sup>200</sup> Heuru 2011: 343.

<sup>201</sup> KHO 2013:165.

Kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista osa on kuitenkin järjestettävä määrärahoista riippumatta. Tällaisien sosiaali- ja terveyspalveluiden, ja varsinkin taloudellisten etuuk- sien joihin kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus, osalta talousarvion ohjausvaikutus on siis heikompi, eikä sido kunnan toimijoita samoin kuin palvelut ja etuudet, joiden mää- rystä ja myöntämisestä kunta voi päättää itse.<sup>202</sup> Perus- ja ihmisoikeuksiksi säädettyjen, kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden saaminen, turvaaminen ja näiden oikeuk- sien heikennyskielto on otetta huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja mää- riteltäessä ja kohdennettaessa. Talousarvio on merkittävä toimintapoliittinen päätös, jossa näihin vaikutetaan, samoin kuin erilaiset sosiaali- ja terveyspalveluiden kunnan omat so- veltamisohjeet. Subjektiivisia oikeuksia rajoittavat, ja täten perustuslain kanssa ristirii- dassa olevat kunnalliset talousarvio- ja toimintaohjepäätökset liittyvätkin pääasiassa vält- tämätöntä toimeentuloturvaan ja hoivaa koskevaan perusoikeuteen (perustuslaki 19.1 §).<sup>203</sup>

Kunnan hankkiessa palveluita se määrittelee hankittavan palvelun tason kunnassa esiin- tyvän tarpeen mukaan, jolloin kyseessä on eräänlainen alustava priorisointi. Palveluiden priorisoinnissa laitetaan hoito- ja palvelumuotoja ja -tarpeita tärkeysjärjestykseen lain sal- limissa rajoissa subjektiiviset oikeudet huomioiden.<sup>204</sup> Kunnassa siis päätetään talousar- vion ja hankinnan yhteydessä, mitä palveluita tuotetaan ja kuinka paljon. Jos palveluiden tuottamiseksi ei voida antaa lisäresursseja kesken kaiken, voi tiettyyn määrärahaan sidot- tuja palveluita hankittaessa kunta joutua ohjaamaan myös yksityistä palveluntuottajaa kesken sopimuskauden tällaisin priorisointi, eli määrärahojen kohdentamispäätöksin. Pal- veluiden järjestämisen periaatteista on otettava kantaa järjestämisvastuulle kuuluvan toi- mijan, eli kunnan toimesta.<sup>205</sup> Osana palveluiden tuottamista kunnissa tehdään priorisoin- tia käytännössä päivittäin yksittäisten palveluiden tuottamisen yhteydessä, mutta laajem- min luottamushenkilöt ohjaavat tätä toimintaan päättäessään talousarviosta ja toiminnan painoalueista<sup>206</sup>. Palveluita tuotettaessa priorisointia voitaisiin olettaa tapahtuvan myös yksityisen tuottaessa palveluita, joten kunnan onkin ohjattava ja valvottava toimintaa, jotta priorisointi on kunnan tavoitteiden ja arvojen mukaista, eikä liian laajaa priorisoin-

---

<sup>202</sup> Tuori & Kotkas 2016: 170.

<sup>203</sup> Sutela 2003: 36.

<sup>204</sup> Komulainen 2010: 173–174.

<sup>205</sup> Komulainen 2010: 223.

<sup>206</sup> Sutela 2003: 37.



tivaltaa siirretä pois kunnallisen päätöksenteon piiristä. Laajemmin sopimukseen perustuvassa resurssiohjauksessa priorisointi liittyy hankinnan toteuttamisen yhteydessä hinnan ja laadun sitomiseen tai huomioimalla muuten koko kunnan kustannusten alenemisen hankinnan seurauksena<sup>207</sup>. Resursseihin perustuva hankittavien palveluiden laadun ohjaus on siis suunniteltava hankintaa toteutettaessa, jotta resurssi- ja priorisointipäätöksillä on todellista ohjausvaikutusta. Resurssiohjauksen riittävyys siis riippuu kunnan sisäisten ohjeiden tavoin kunnan omasta aktiivisuudesta.

#### 4.3. Hankinnan valmistelu ja sisäinen hankintatoimen ohjaus

Keskeistä sosiaali- ja terveystalouden palveluiden hankinnoissa on hyvä suunnittelu ja valmistelu, jotta hankinnan myötä tarjottavan palvelun laatu ei laske. Hyvin toteutettu suunnitteluvaihe on myös edellytys koko hankintaprosessin onnistumisessa, vaikka tästä ei erikseen säädetäkään hankintalaissa<sup>208</sup>. Hyvää valmistelua ja toiminnan suunnittelua edellytetään kuitenkin erityisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluiden hankintojen osalta (STVOL 4.3) ja valmistelu voidaan nähdä varsinkin palveluita hankittaessa yhtenä merkittävänä ohjauskeinona.

Hankittavan palvelun sopimuskauden aikaiselle palvelun laadulle ja sen ohjaamiselle luodaankin pohja hankintaa suunniteltaessa. Kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus valita palveluiden tuottamistapa itse, mutta asiakkaiden ja palveluita käyttävien oikeudet tulee turvata. Kunnan järjestettävien palveluiden on myös vastattava todellista, kunnassa esiintyvää tarvetta<sup>209</sup>. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja palveluiden toteutumisesta, joten sillä on siis merkittävä rooli toiminnan ohjauksesta varsinkin yhteisten käytänteiden ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunnanhallituksella on oikeus antaa hallintoa koskevia yleisohjeita, joilla voidaan esimerkiksi ohjata palveluiden hankinnoista vastaavia toimielimiä toimimaan tietyllä tavalla. Ylemmän viranomaisen asemaan perustuvalla

---

<sup>207</sup> Komulainen 2010: 500.

<sup>208</sup> Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007: 75.

<sup>209</sup> HE 268/2014 vp: 139.

oikeudella antaa yleisohjeita ehkäistään hallinnon sisäisten epäjohtonmukaisten toimintamallien syntymistä.<sup>210</sup>

Kunnan viranhaltija oli toiminut apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan virheellisesti toteuttaessaan hankinnan kunnan hallintosäännön ja hankintaohjeen vastaisesti ilman valituskelpoista päätöstä. Kunnalta pyydettiin muun ohella selvitystä siitä, miten se aikoo jatkossa varmistaa, ettei asioiden valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon puolueettomuutta sekä hallintolain ja kuntalain mukaista esteellisyysäännösten noudattamista laiminlyödä kunnan hallinnossa jatkossa.<sup>211</sup>

Kunnan hankintaohjeilla, hallintosäännön mukaisilla menettelyillä ja muilla ohjauskeinoilla turvataan hallinnon yhdenmukaisuutta ja erityisesti täten perusoikeutenakin taattua hallintotoiminnan laatua, joka on johdettavissa hyvän hallinnon periaatteista<sup>212</sup>. Hallintotoiminnan laadun perustekijöinä on kyseisessä tapauksessa toteutumatta jäänyt asianmukainen käsittely, käsittelyn julkisuus, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta<sup>213</sup>. Kunnan hankintaohjeilla voi siis olla suurikin merkitys hallintotoimintaan liittyvän yleisen legitimitetivajeen estämisessä ja ihmisten luottamuksen lisäämisessä, kun toiminta on avointa ja säännösten mukaista. Varsin usein luottamus viranomaisten toimintaan heikentyy varsinkin kyseessä olevan tyylisten tapausten johdosta, jolloin koko hallinnon uskottavuus kärsii<sup>214</sup>. Toiminnan ohjauksella voidaan siis lisätä kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, kun yllä olevan apulaisoikeuskanslerin vaatimuksenkin mukaan kunta varmistuu toiminnan puolueettomuudesta ja esteellisyysäännösten huomioimisesta myös hankinnoissa, eli ohjaa ja valvoo alaiensa viranhaltijoiden ja toimielinten toimintaa. Toimielimet voivatkin täten ohjata alaisiaan viranhaltijoita ja toimielimiä antamalla yleisiä toiminta- ja menettelytapaohjeita esimerkiksi myönnettävistä palveluista, mutta niillä ei voi rajata kuntalaisten oikeuksia ja täten ohjata viranhaltijoita toimimaan lain vastaisesti.

Usein ohjauksen muodot kunnassa ovat varsin vapaat mitä alemmalle tasolle valtuustosta siirrytään, mutta silti kunnanhallituksen alaiset toimielimet ja kunnan johtavat viranhalti-

---

<sup>210</sup> Korte 2010: 111.

<sup>211</sup> AOK 622/1/2018: Kantelussa oli lisäksi epäilty hankintapäätöksen tehneen viranhaltijan mahdollista esteellisyyttä, johon kaupunki oli myös puuttunut epäilyn johdosta.

<sup>212</sup> HE 72/2002: 44.

<sup>213</sup> Mäenpää 2008: 1.

<sup>214</sup> Mäenpää 2008: 55.

jat käyttävät merkittävääkin ohjausvaltaa. Ohjauksen keinoina on tällöin päätösten täytäntöönpanoon ja valmisteluun liittyvät tehtävät sekä esimiesaseman mukaiset työnjohdolliset toimet viranhaltijoita ja työntekijöitä kohden.<sup>215</sup> Päätöksen valmisteluun voi myös sisältyä julkisen vallan käyttöä, jolloin myös valmistelu on tehtävä virkasuhteessa, kuten kunnallisten toimielinten asioiden esittelijöiden, jotka vastaavat esittelynsä pohjalta tehdystä päätöksestä toimielimessä. Korkein hallinto-oikeus onkin korostanut virkasuhteen edellytyksenä työn suorittajana olevan viranhaltijan asemaa työnantajana toimivan kunnan johdon ja valvonnan alaisena, jolloin hänellä on myös korostettu velvollisuus ottaa huomioon vaatimus toiminnan puolueettomuudesta, riippumattomuudesta ja tasapuolisuudesta<sup>216</sup>. Kunnan toimielinten onkin ohjattava ja valvottava alaisiaan viranhaltijoita näiden vaatimusten toteutumiseksi.

Toimielinten harjoittamaa poliittista ohjausta tarvitaan varsinkin jo päätösten valmistelussa ohjaamaan valmistelusta vastaavia kunnan viranhaltijoita, sillä kunnallisessa päätöksenteossa on usein kyse arvojen mukaan toteutettavasta resurssien kohdentamisesta<sup>217</sup>. Täten kunnallisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden toiminnan ohjaamisella on suuri merkitys hankinnan onnistumisessa ja lopulta jopa järjestettävien palveluiden laadun ja perusoikeuksien toteuttamisessa. Varsinkin rahallisesti isojen tai muuten merkittävien päätösten valmistelu tapahtuu kunnissa pääosin esittelyllä, joka yhdistää päätöksen valmistelun varsinaiseen päätöksentekoon<sup>218</sup>.

Hallinto-oikeus katsoi, että palveluita tuottavan yksityisen yrityksen työntekijän valmistelun päätöksen lähtökohtina olivat sosiaalipalveluiden ulkoistamisen myötä tehdyt rakenteelliset uudistukset ja palveluita tuottavan yrityksen yritystoiminnan järjestäminen. Päätöstä ei siis voitu katsoa tehdyn lain edellyttämien tavoin asiakaslähtöisesti, asiakkaan yksilöllinen tilanne, toivomukset ja mielipide huomioon ottaen.<sup>219</sup>

Kyseisessä Itä-Suomen hallinto-oikeuden tapauksessa vuodelta 2016 kunnan ulkoistaman asumispalveluyksikön johtaja oli valmistellut asiakkaan asumista koskevan päätöksen, jonka oli tehnyt virkasuhteessa oleva työntekijä. Päätöksentekoon liittyvää tosiasiallista julkista valtaa katsottiinkin käyttäneen yrityksen työntekijä, ilman perustuslain 124 §:n

---

<sup>215</sup> Heuru 2011: 269.

<sup>216</sup> KHO 2014:98.

<sup>217</sup> Niiranen 2011: 224.

<sup>218</sup> Komulainen 2010: 325.

<sup>219</sup> Itä-Suomen HAO 31.05.2016 16/0277/2.

mukaista erillistä valtuutusta julkisen vallan käyttämisestä muussa kuin virkasuhteessa. Merkityksellisempää tämän tutkielman kannalta on kuitenkin hallinto-oikeuden edellä esittämät perustelut päätöksenteon lähtökohdista, joiden ei voitu katsoa perustuneen lakiin ja perusoikeuksien toteuttamiseen. Kun kyseessä on ihmisten oikeuksia koskeva päätöksenteko, tulee sitä ohjata muu kuin yritysten tai muiden organisaatioiden tavoitteet. Täten kuntien strategiset linjaukset, toimintaohjeet ja muu norminanto on keskeistä myös ulkoistetun palvelun osalta, kun kyseessä on ihmisten oikeuksia koskeva päätöksenteko ja sen valmistelu.

Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelusta riippuen hankinnan onnistuneen toteutuksen kannalta voi olla tärkeää kuunnella myös palveluiden käyttäjiä, varsinkin erityisryhmien osalta. Tätä myös edellyttää hankintalain 108 §, jonka toisessa momentissa luetellaan huomioon otettavia tekijöitä, kuten palvelun laatu, jatkuvuus ja kohtuuhintaisuus sekä eri käyttäjäryhmien erityistarpeiden, käyttäjien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Pykälän kolmannessa momentissa on lisäksi vaatimus sopimuksen keston ja muiden ehtojen määrittelystä pitkäaikaisia hoito- ja asiakassuhteita koskevissa hankinnoissa, jotta hankintasopimuksesta ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Tällä momentilla korostetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden erityislaatuisuutta julkisten palveluiden joukossa, sillä varsinkin näitä palveluita tuotetaan asiakkaita varten, ei hallintoa varten. Tämä on huomioitava hankintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa.<sup>220</sup>

Palveluiden laadun merkittävänä tekijänä onkin myös palvelun käyttäjän subjektiivinen kokemus saamastaan palvelusta<sup>221</sup>, joten asiakkaiden ja käyttäjien huomioiminen hankinnan suunnittelussa ja toteutuksessa mahdollistaa jo lähtökohtaisesti laadukkaan palvelun tuottamisen tästä näkökulmasta katsottuna. Asiakkaan kuuleminen osana palveluiden järjestämisen suunnittelua on keskeistä, mutta lopullisen ratkaisun tekee silti arvionsa perusteella asiantuntija<sup>222</sup>, sillä kunnalla on oikeus päättää miten se palvelut järjestää, huomioiden kuitenkin sosiaali- ja terveyspalveluita merkittävässä määrin ohjaavat asiakkaan

---

<sup>220</sup> Eskola ym. 2017: 496.

<sup>221</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2017: 36–37.

<sup>222</sup> Perttola 2015: 28.

edun periaatteen ja itsemääräämisoikeuden turvaamisen<sup>223</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies on myös korostanut asiakkaiden kuulemisen merkityksen olevan erityisesti arvokysymys, hyvän sosiaalipolitiikan ehto ja ihmisarvon kunnioittamista erityisesti vanhusten asumis- palveluita kilpailutettaessa<sup>224</sup>. Julkisten palveluiden järjestäminen perustuu usein näille arvovalinnoille, joista vastuu on kunnallisessa päätöksenteossa luottamushenkilöillä, sillä toiminnan suuntaaminen arvoperusteisesti vaatii demokraattista päätöksentekoa<sup>225</sup>.

On siis tärkeää, että kunnallisen päätöksenteon valmistelua ohjaa suunnitelmallisesti siitä vastaavat toimielimet, eikä tällaista keskeistä kuntalaisten arvojen ja toiveiden toteuttamista siirretä yksityisille toimijoille, jolloin julkisin varoin tuotettua toimintaa ohjattaisiin esimerkiksi edellä mainitusti osakeyhtiöiden omien tavoitteiden pohjalta huomioimatta kuntalaisten ja perusoikeuksien vaatimuksia. Poliittinen ohjaus on kuitenkin pidettävä selkeästi erillään varsinaisesta valmistelusta erityisesti hankintoja suunniteltaessa, sillä liiallinen poliittinen ohjaus voi johtaa oikeussäännösten huomiotta jättämiseen, jolloin palveluiden tuotantotavan uudelleen organisoinnilla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamien ei välttämättä kestäisi objektiivista tarkastelua<sup>226</sup>. Ohjaus on tärkeää myös hankintaprosessin valmistelun ja toteutuksen kokonaisuuden kannalta erityisesti hankinnan kokonais- kustannusten huomioimisen osalta. Kunnassa hankintaa tulisikin tarkastella kokonaisuutena, jotta esimerkiksi hankinnan suunnittelun, sopimisen ja valvonnan kustannukset, eli transaktiokustannukset huomioidaan osana hankintaa<sup>227</sup>, ja jotta hankinnan todelliset kustannukset ei nouse liian korkeiksi<sup>228</sup>.

Hankintaprosessin suunnittelu ennakoita alusta loppuun on tärkeää tulevan palvelutuotannon kannalta, sillä osaamattomuus ja virheet prosessin toteutuksessa voivat johtaa ongelmiin tilaajan ja palveluita tuottavan yrityksen välillä ja jopa sanktioihin jos hankintalain velvoitteita ei noudateta<sup>229</sup>. Hankinnan aloittamisesta tehdyn päätöksen jälkeen kes-

---

<sup>223</sup> Ks. esim. EAOA 3425/4/12.

<sup>224</sup> EAOA 3984/4/12.

<sup>225</sup> Niiranen 2011: 224.

<sup>226</sup> Komulainen 2010: 555.

<sup>227</sup> Rajala, Tammi & Meklin 2012: 236–237.

<sup>228</sup> Komulainen 2010: 424.

<sup>229</sup> Komulainen 2010: 324.

keistä tulevan prosessin ja hankintapäätöksen onnistumisen takaamiseksi on palvelun kuvaaminen ja tarjouspyynnön valmistelu. Kilpailutettaessa palvelua juuri tarjouspyyntö on tärkeässä asemassa turvaamassa tuotettavan palvelun laatua ja tulevaa yhteistyötä valitun toimijan kanssa, sillä siinä määritellään hankittava palvelu kokonaisuudessaan. Kilpailutuksessa tarjouspyynnössä määritellään valmiiksi vertailuperusteet, joissa usein avataan haluttuja laatutekijöitä.<sup>230</sup> Tarjousvertailuperusteita tärkeämpää hankittavan palvelun laadun varmistamisessa olisi kuitenkin palvelulta edellytettävien vähimmäisvaatimusten laatiminen mahdollisimman tiukasti, jotta palvelun laatu on jo valmiiksi osana hankittavaa palvelua. Nämä vaatimukset tulisi huomioida soveltuvuusvaatimuksissa, muissa vähimmäisvaatimuksissa ja sopimusehdoissa.<sup>231</sup>

#### 4.3.1. Hankittavan palvelun laatutekijöiden määrittely

Kunnan on siis määriteltävä palveluiden laatu ja haluttu taso viimeistään hankintaa suunniteltaessa. Varsinkin jos kyseessä on kilpailutettava hankintalain soveltamisalaan kuuluva hankinta, on halutun laadun taso määriteltävä tarkasti. Palveluiden laatua on pystyttävä vertailemaan hankinnan aikana ja sen jälkeen, sekä myös ilman hankintaprosessiakin, jotta tiedetään yleisesti järjestettävän palvelun taso. Objektiivisen laatuvertailun perusteena on standardisointi ja tuotteistus, jotta palvelut ovat yhdenvertaisia keskenään, tuotti niitä yksityinen tai julkinen toimija itse<sup>232</sup>. Laadun määrittely ei kuitenkaan ole helppoa ja se vaatii usein osaamista sekä resursseja. Aina moninaiset juridiset tai tekniset määritelmät eivät tosin ole välttämättömiä, vaan palvelun kokonaisvaltainen ja tarkka kuvaus toimii laadun määrittelynä. Halonen esittääkin palvelun kuvauksesta johdettavista laatuvaatimuksista esimerkkinä lääkäripalveluissa varsinaisen hoitotoiminnan lisäksi audioloaikojen ja eri yhteydenottokeinojen määrittelyn sekä varajärjestelmän toimivuuden henkilökunnan sairastapausten varalle.<sup>233</sup> Kyseessä voi siis olla hyvinkin yksinkertainen toiminnan kuvaus.

---

<sup>230</sup> Pekkala ym. 2017: 309–310.

<sup>231</sup> Halonen 2010: 4.

<sup>232</sup> Komulainen 2010: 304.

<sup>233</sup> Halonen 2010: 3.

Uuden hankintalain mukaan julkisia hankintoja kilpailutettaessa hankintayksikön tulee valita kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellista edullisuutta edellytetään valintaperusteena lain mukaan EU-kynnysarvot (93 §) ja kansalliset kynnysarvot ylittäviltä hankinnoilta (106 §) sekä erikseen myös sosiaali- ja terveystaloudellisten hankinnoilta (115 §)<sup>234</sup>. Viimeisimpänä mainitun, sosiaali- ja terveystaloudellisten hankintojen koskevan pykälän mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Pykälän mukaan hinta-laatusuhdetta tulee arvioida vertailuperusteilla, jotka liittyvät hankinnan kohteeseen ja mahdollistavat puolueettoman arvioinnin.

Kyseisin hankintalain 115 §:n toisessa momentissa säädetään lisäksi, että hankintayksikön on perusteltava erikseen pelkän halvimman hinnan käyttö kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena. Momentti siis velvoittaa kuntaa perustelemaan, miten se on huomionnut laadulliset näkökohdat hankinnassa esimerkiksi palvelunkuvauksessa, tarjoajien soveltuvuusvaatimuksissa ja muissa vähimmäisvaatimuksissa<sup>235</sup>. Hankintalaki siis todella velvoittaa erityisesti sosiaali- ja terveystaloudellisten hankinnassa huomioimaan laatutekijät. Hankinta voidaan kuitenkin toteuttaa täysin hinnan perusteella, jos laatu on kuvattu ja velvoitettu tarpeeksi vahvasti jo varsinaisen palvelun osalta. Hankittavalta palvelulta edellytettävien vaatimusten ja toiminnan kehittämisperusteiden, kilpailutuksen yhteydessä vertailuperusteiden, määrittelyllä on myös merkitystä hankintayksikön mahdollisuuksiin tulevan palvelun laadun varmistamisessa ja toiminnan ohjaamisessa. Jo hankintaa toteutettaessa voidaan antaa arvoa sille, miten valittu palveluntuottaja pyrkii kehittämään omaa toimintaansa palveluita käyttävien asiakkaiden toiveiden ja toimintakyvyn perusteella.

Hankintalain mukaisessa ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksessa oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan mahdollista käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaisen laadun vertailuperusteina lupausta tarjottavan palvelun asiakastyytyväisyyden tasosta ja asiakkaiden toimintakyvyn säilymisestä. Lisäksi tarjouspyynnössä oli määriteltäviä sanktioita, jos luvattu asiakastyytyväisyys ja asiakkaiden toimintakyvyn säilyminen ei toteudu. Kyseisiä vertailuperusteita voitiin käyttää siitä huolimatta, että niitä voitiin tosi-

---

<sup>234</sup> Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa hankintayksikkö voi päättää ilman lain edellyttämiä velvoitteita millä perusteella se valitsee palveluntuottajan, huomioiden kuitenkin muun muassa hyvän hallinnon vaatimukset.

<sup>235</sup> Pekkala ym. 2017: 486.

asiassa mitata vasta sopimuskauden aikana. Tarjoajan oma arvio tarjottavan palvelun asiakastyytyväisyydestä ja asiakkaan toimintakyvyn säilymisestä palvelussa oli riittävä mahdollistamaan tarjousten puolueettoman arvioinnin.<sup>236</sup>

Hankittaessa sosiaali- ja terveystalvaeluita yksityisiltä, tulee kunnan varmistua palvelun laadusta niin, ettei palvelun taso laske hankinnan myötä. Varsinkin tarjouskilpailuissa käytetään usein palvelun laadun vertailuperusteina mittareita, jotka eivät tosiasiasa toteudu sopimuskauden aikana ollenkaan. Tällaisten laadun määritelmien käyttö on kuitenkin mahdollista, jos kyseessä on esimerkiksi tarjouksessa edellytetyjen vastuuhenkilöiden nimeäminen, jotka eivät kuitenkaan työskentele sopimuskaudella enää tarjoajalla. Täten kyseessä olevassa tapauksessa käytetyt vertailuperusteet pyrkivät varmistamaan laadun tosiasiallista toteutumista erityisesti sopimuskaudella. Koska tarjouksessa laadun tasosta annetusta lupauksesta ei voi poiketa ilman seuraamuksia, varmistaa tarjouspyyntö korkeimman hallinto-oikeuden mukaan laadun toteutumisen vertailuhetkellä, eli hankintaprosessin aikana, sekä varsinaisen sopimuskauden aikana. Markkinaoikeus katsoi, ettei kyseisiä palvelun laadun vertailuperusteita voitu arvioida puolueettomasti, koska vertailu tehtiin ainoastaan tarjoajien oman ilmoituksen, eli asiakastyytyväisyydestä ja asiakkaiden toimintakyvystä annettujen lupauksen pohjalta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kyseisen päätöksen todeten, että vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella hankintayksiköllä on oikeus luottaa tarjoajan antamiin lupauksiin.<sup>237</sup> Tarjottavan palvelun laadusta ja asiakkaiden huomioimisesta annetuilla lupauksilla voidaan siis varmentaa varsinaisen tuotetun palvelun laatua ja täten ohjata palveluntuottajaa parantamaan mahdollisia todettuja ongelmia ja puutteita palvelussa itsenäisesti palveluita tuottaessa. Näin tarjouspyynnön, ja koko hankinnan valmistelun ohjausvaikutus tuotettavan palvelun laadun toteutumiseen on merkittävä ja turvaa niin hankintayksikön velvollisuuksien toteutumista palveluiden järjestäjänä kuin asiakkaidenkin huomioimista ja varsinaisen palvelun laadun velvoittavuutta.

Hankittavan palvelun laadun turvaaminen ja palveluita tuottavan toimijan ohjaaminen on toteutettava suunnitelmallisesti, mutta varsinkin palveluita kilpailutettaessa tulisi laadun

---

<sup>236</sup> KHO 2014:55.

<sup>237</sup> KHO 2014:55: KHO viittasi päätöksessään kolmeen aiempaan päätökseen (KHO 5.10.2012/2649, KHO 22.7.2010/1735 ja KHO 19.9.2006/2409), joissa kaikissa oli ollut kyse tarjoajien antamien lupauksen tarjouspyynnön mukaisuudesta.



mittareina käyttää selkeitä ja yksiselitteisiä tekijöitä, joiden arvioiminen mahdollistaa yhdenvertaisen kohtelun. Erityisesti tietynlaista osaamista ja ammattitaitoa vaativissa palveluissa, kuten lääkäripalveluissa voi olla merkityksellistä arvioida tarjoajan mahdollisuuksia ja keinoja ylläpitää henkilöstönsä pätevyyttä ja tätä kautta turvata tuotettavan palvelun laatua. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan esimerkiksi perusterveydenhuollon lääkäripalveluita hankittaessa lääkäreiden koulutuksen määrän käyttäminen laatuvertailun perusteena on mahdollista ja perusteltua, sillä se on vertailuperusteena selkeä ja yksiselitteinen mittari, eikä koulutusten osalta vertailuperusteen tarvitse liittyä koulutusten sisältöön ja laatuun<sup>238</sup>. Henkilöstön pätevyys onkin esitetty usein yhtenä laadun tekijöistä myös lainsäädännössä, mutta hankintayksikön arvioitavana kuitenkin on, miten henkilöstön koulutusta arvioidaan osana hankintaa ja vertaillaanko esimerkiksi helposti määriteltävää koulutusten määrää vai vaikeammin vertailtavaa koulutusten sisältöä. Viranomaisen oikeudenmukaisuus ja puolueettomuus on toki myös hyvän hallinnon vaatimuksina, joten tarjousten yhdenvertaisen arvioinnin mahdollistaminen tulee huomioida myös muissa kuin hankintalain mukaisin menettelyin kilpailutettavissa hankinnoissa.

Jo hankinnan valmistelussa on erityisesti sosiaali- ja terveystalouden osalta huomioitava palveluiden käyttäjien mielipiteet, jotta hankittava palvelu vastaisi tosiasiallisesti olemassa olevaa tarvetta. Varsinkin isommissa palveluhankinnoissa tähän velvoittaa erityisesti hallintolaki, johon esimerkiksi sosiaalihuoltolain 31 §:ssä viitataan ja jonka 41 §:n mukaan viranomaisten on kuultava henkilöitä, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu vaikuttaa. Samaa vaatii myös aiemmin mainittu hankintalain 108 §, jonka mukaan hankintalain mukaisissa sosiaali- ja terveystalouden palveluhankinnoissa on huomioitava käyttäjien kuuleminen muun lainsäädännön vaatimalla tavalla. Kuulemista voidaan toteuttaa esimerkiksi kuntalain mukaisten vammais- ja vanhusneuvostojen avulla, sillä näillä on oikeus osallistua omiin ryhmiinsä vaikuttavien toimintojen ja päätösten suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.<sup>239</sup> Näitä ryhmiä tulisikin hyödyntää erityisesti hankintoja suunniteltaessa ja hankintojen laatuksellisia määrittäessä, jotta

---

<sup>238</sup> KHO 23.8.2017/4010: Tapauksessa vertailtavia koulutuksia ei kuitenkaan oltu määritelty riittävän tarkasti, jotta tarjoajat olisivat voineet tietää vertailuperusteen täsmällistä sisältöä, eikä se täten tuottanut yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

<sup>239</sup> Ukkola 2018: 7.

hankittava palvelu olisi myös käyttäjien tarpeita vastaavaa. Valmistelun ollessa yksi merkittävimmistä ohjauskeinoista kunnan hankkiessa palveluita, vaikuttaa sen ohjausvaikutusten riittävyyteen kunnan oma valmistelun resursointi ja normiohjaus palvelunkäyttäjien kuulemiseen liittyen, sillä lainsäädännössä tämä on mahdollistettu ja veloitettu.

#### 4.3.2. Sopimuksen merkitys hankittavan palvelun ohjauksessa

Hankittavan palvelun seurannassa ja ohjaamisessa sekä laadunhallinnassa keskeisin väline hankinnan valmistelussa asetettujen vaatimusten ja edellytysten lisäksi on hankinnasta tehty sopimus<sup>240</sup>. Lähtökohtaisesti hankittava palvelu on virheetöntä silloin kun se vastaa sovittua<sup>241</sup>, mutta sopimuksen mukainen virheettömyys ei välttämättä takaa palvelun laatua jos itse sopimus on tehty huonosti. Sopimusohjaus onkin merkittävä väline kunnan ulkopuolelta hankittavan palvelutuotannon laadun varmistamisessa, sillä sopimuksen avulla sovitaan tuotettavan palvelun sisällöstä. Sopimusta myös käytetään hankitun palvelutuotannon oikeellisuuden varmentamiseen<sup>242</sup>. Täten voidaankin sanoa, että hankinnan ja siitä tehtävän sopimuksen huolellinen suunnittelu on ainoa tae palvelun laadun säilymisestä, kun niitä hankitaan kuntaorganisaation ulkopuolelta<sup>243</sup>. Kunhan hankittava sosiaali- ja terveystalouden palvelu täyttää lainsäädännön asettamat vaatimukset, on täysin hankinnan yhteydessä sovitusta kiinni, millaista tuotettava palvelu on. Täten sopimuksella voidaan sopia muun muassa kunnan käytettävistä olevista sopimuksenmukaisista ohjauskeinoista, kuten laadun seuranta koskevista mittareista ja mahdollisista sanktioista kun palvelu ei vastaa sovittua.

Sopimusosoikeuden periaatteiden mukaisesti sopimus syntyy, kun annettu tarjous hyväksytään<sup>244</sup>, mutta hankintain mukaisesta kilpailutuksesta tehdyn hankintapäätöksen jälkeen on tehtävä vielä erillinen sopimus (hankintalaki 128 §). Sopimuksen syntymistä koskeva erityissäännös koskee kuitenkin mainitusti vain hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja, joten muissa hankinnoissa sopimuksen voitaisiin katsoa syntyneen jo pelkän hankinnasta tehdyn päätöksen perusteella. Sopimuksen tekeminen on kuitenkin säädetty

---

<sup>240</sup> Komulainen 2010: 304.

<sup>241</sup> Halonen 2010: 5.

<sup>242</sup> Sutela 2003: 145.

<sup>243</sup> Halonen 2010: 3.

<sup>244</sup> Pekkala ym. 2017: 528.

velvoitteeksi sosiaalipalveluiden hankinnassa, joten myös esimerkiksi pienhankinnoissa tulee sopimus tehdä. Sopimuksella on merkitystä myös velvollisuuksien ja oikeuksien jakautumisessa ja sopimuskauden aikaisten tehtävien hoitamisen toteutumisessa. Eduskunnan oikeusasiamies ja korkein hallinto-oikeus ovatkin korostaneet sosiaali- ja terveyspalveluiden hankkimiseen liittyvissä ratkaisuisaan puutteellisen sopimuksen roolia palveluiden laadun heikkenemisessä ja perusoikeuksien turvaamisen epäonnistumisessa. Pelkkä sopimus ei takaa palvelun laatua, sillä ainoastaan sopimuksen sisältö ratkaisee, kuinka hyvin palvelu toteutuu.

Päivystyspalveluita koskevassa sopimuksessa ei edellytetty suomen kielen käyttöä palveluiden tuottamisessa, vaikka kyseessä oli suomenkielisen kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuottaminen ruotsinkielisen kunnan toimesta. Täten sopimuksessa ei oltu huomioitu kuntalaisten oikeutta saada lain heille turvaamia palveluita suomen kielellä, eikä kieliongelmista mahdollisesti aiheutuvia potilasturvallisuusriskejä.<sup>245</sup>

Tilaaajan ja lääkäripalveluita välittävän yrityksen välisessä sopimuksessa ei määritelty konkreettisesti terveyskeskuksessa edellytettyä lääkäriresurssia. Puutteellinen sopimus johti sopimusosapuolien väliseen erimielisyyteen tarvittavan lääkäriresurssin määrästä ja lopulta perustuslain vaatimuksena olevan riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen epäonnistumiseen.<sup>246</sup>

Kummassakaan tapauksessa sopimuksella järjestetty palvelu ei toteutunut lain edellyttämällä tavalla, sillä puutteellisesta sopimuksesta johtuen palveluntuottaja ei tuottanut vaaditunlaista palvelua. Järjestäjänä olevalla kunnalla säilyy vastuu palvelun toteuttamisesta myös niitä hankittaessa, joten kunnalla on siis vastuu palvelun lainmukaisuudesta ja lain turvaamien oikeuksien toteuttamisesta. Kyseessä voi siis olla kunnan osalta lainsäädännön velvoitteiden laiminlyöminen joka johtuu puutteellisesta hankinta- ja sopimusosaimisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluita hankkiessa sopimuksella todella on täten merkitystä, sillä sen avulla lopulta turvataan perusoikeuksien toteuttamista. Hankinnan ja sopimuksen huolellinen suunnittelu mahdollistavat sopimuskauden aikaisen toiminnan ohjauksen ja valvonnan, jolla estetään perusoikeusrikkomusten syntyminen.

Laadun sääntelyn ollessa hajanaisten säädösten ja suositusten varassa, voi palvelun laadun ja sopimukseen perustuvan toiminnan ohjausta tehostaa kartoittamalla palvelun muodostavien osa-alueiden riskit ja määritellä ehkäisemiselle kannusteet ja toteutumiselle

---

<sup>245</sup> KHO 21.3.2018/1384.

<sup>246</sup> EOA 363/4/10.

sanktiot, jotta tuotettavan palvelun laatu voidaan sitoa palvelusta maksettaviin korvauksiin<sup>247</sup>. Tällaisia ovat sopimuksessa tai jo tarjouspyynnössä sovitut sanktiot sopimusehtojen jäädessä toteutumatta, sekä erilaiset rahalliset kannustejärjestelmät, jotka realisoituvat esimerkiksi palvelun laadun tai kustannusten ollessa tietyllä tasolla. Näitä sopimusohjauksellisia keinoja onkin usein käytössä varsinkin laajoja ulkoistuksia tehdyissä kunnissa, sillä esimerkiksi julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä lukuun ottamatta koko sosiaali- ja terveystalouden tuotantonsa ulkoistaneista kunnista lähes kaikilla kunnilla on hankinnasta tehtyyn sopimukseen kirjattuna jonkinlainen kannuste-sanktiojärjestelmä<sup>248</sup>. Lisäksi sopimuksella voidaan sopia myös vastuista tilanteesta, jossa hankittavan palvelun yhteydessä aiheutuu vahinkoa tilaajalle tai palveluiden käyttäjälle. Vastuu asiakkaalle sattuneesta vahingosta on aina palveluita järjestävän kunnan, mutta sopimuksella voidaan sopia kustannusten jakautumisesta ja palveluntuottajan korvausvelvollisuudesta<sup>249</sup>.

#### 4.4. Kunnan muut ohjausvälineet

Resurssi-, normi- ja sopimusohjauksen sekä valmistelun ohjausvaikutusten lisäksi kunta voi ohjata hankkimiaan palveluita myös informaatio-ohjauksen avulla. Heuru on todennut informaatio-ohjauksen toteutuvan yleisimmin valtion ohjatessa kuntia, sillä siinä säädetään toimijan käytettävissä olevaa informaatiooperustaa<sup>250</sup>. Esimerkkinä valtion informaatio-ohjauksesta on laatusuosituksilla tuettu kuntien kehittämistoiminta kouluterveydenhuollossa<sup>251</sup>, mutta Komulaisen mukaan informaatio-ohjausta voidaan kuitenkin käyttää myös kuntien hankkiessa palveluita, sillä se voi tarkoittaa myös muun muassa palveluntuottajan ohjeistusta ja neuvotteluita esimerkiksi sopimuksen tekemiseen ja sovitun

---

<sup>247</sup> Komulainen 2010: 557.

<sup>248</sup> Jokinen 2018: 14.

<sup>249</sup> EAOA 4761/4/14: Yksityiseltä toimijalta hankitun sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun aikana sattunutta vahinkoa koskeneessa tapauksessa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen korosti kunnan vahingonkorvausvastuuta ulkoistamisesta huolimatta. Vahingonkorvausvastuu perustuu vahingonkorvauslain (412/1974) julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaan pykälään (vahingonkorvauslaki 3:2).

<sup>250</sup> Heuru 2011: 268.

<sup>251</sup> Komulainen 2010: 305.

toiminnan sisältöön liittyen<sup>252</sup>. Informaatio-ohjaus on siis vapaampaa ja enemmän tapauskohtaista, mutta sillä voidaan vaikuttaa merkittävästikin tuotettavien palveluiden laatuun, jos esimerkiksi hankinnan yhteydessä sovittu sopimus jättää tulkintavaraa eikä yksin sillä voida varmistaa palvelun laadun toteutumista. Myös muunlainen vapaampi ohjeistus toimintatavoista tai kunnan toiveista sekä uusista sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen sovellettavista säännöksistä ja ohjeista voi sisältää merkittävääkin ohjausvaikutusta palveluiden toteutumisen ja laadun kannalta. Toimiva yhteydenpito järjestävän kunnan ja palveluita tuottavan yrityksen välillä mahdollistaa myös vapaamman ohjauksen laadun parantamiseksi.

Omistaessaan palveluita tuottavan yrityksen tai ollessaan jäsenenä tällaisessa voi kunta myötävaikuttaa toimintaan omistajaohjauksella, josta säädetään kuntalain 46 §:ssä. Omistajaohjaus siis kohdistuu kunnan tekemiin sidosyksikköhankintoihin ja tilanteisiin, joissa kunta ulkoistaa palvelutuotantoaan ulkopuoliselle yhtiölle perustaen tämän kanssa yhteisyrityksen. Ohjauskeinot kunnan omistaessa kokonaan tai osin palveluitaan tuottavan yrityksen ovat erilaiset kuin kunnan oman tuotannon ohjauksessa, sillä tällöin, kuten täysin ulkopuolisilta tuottajiltakaan hankkiessa kunnalle ei ole esimerkiksi esimiesasemaan perustuvaa työnjohdollista ohjausvaltaa palveluita tuottavien työntekijöiden ollessa yrityksen palveluksessa. Ohjauskeinot ovat kuitenkin laajemmat kuin pelkkään sopimukseen perustuen toteutetussa hankinnassa, jossa palvelun laatuun voidaan vaikuttaa edellä kuvastusti lähinnä sopimuksen ja sen valmistelun, sekä yksittäisten määräraha- ja normipäätösten keinoin.

Hallituksen esityksen mukaan omistajaohjauksen tavoitteina on, että kunnan tahto ja tavoitteet otetaan huomioon myös kunnan omistamissa yhteisöissä. Kunta ei voi kuitenkaan missään tilanteessa puuttua yrityksen yksittäisiin päätöksiin tai tehdä päätöksiä sen puolesta, sillä yrityksen päätösvaltaa käyttää aina sen erityislainsäädännössä säädelty toimielin. Kunnan strategisia tavoitteita ja kunnan tahtoa voidaan kuitenkin lainsäädännön estämättä tavoitella aktiivisella toiminnalla ja omistajaohjauksella, jolloin päätöksiä ja yrityksen toimintaa voidaan tosiasiasa ohjata vahvastikin.<sup>253</sup> Omistajaohjausta käsittelevän

---

<sup>252</sup> Komulainen 2010: 500.

<sup>253</sup> HE 268/2014 vp: 171.

kuntalain 46.2 §:n mukaan ohjauskeinot liittyvät muun muassa perustamissopimukseen ja muihin sopimukseen, yhtiöjärjestykseen, henkilövalintoihin sekä kuntaa yrityksessä edustavien henkilöiden ohjeistamiseen. Nämä keinot liittyvät kunnan tavoitteiden edistämiseen, mutta suoraa palvelun laatuunkin voidaan vaikuttaa esimerkiksi yhtiön päättäviin elimiin valittavien henkilöiden osaamisen ja ohjeistamisen kautta.

Lisäksi kunnalla voi olla useita erilaisia keinoja joilla se ohjaa omaa toimintaansa eri hallinnon tasoilla, kuten esimerkiksi ohjelmin ja virkoihin vaikuttamalla. Kuntakonsernin ulkopuolelle suuntautuvassa ohjauksessa keskeistä on kuitenkin erityisesti sopimusvalvonnan ja muiden ohjauskeinojen tehokkaan käytön varmistaminen palvelun hankkimisesta vastaavien toimielinten ja viranhaltijoiden ohjaamisen kautta<sup>254</sup>. Tätä kunnan oman toiminnan sisäistä ohjausta ja valvontaa toteutetaan erityisesti niin sanotun otto-oikeuden kautta, jolloin asia otetaan ylemmän toimielimen ratkaistavaksi. Otto-oikeudesta, eli kunnanhallituksen ja niin päätettäessä myös lautakunnan oikeudesta ottaa käsiteltäväkseen sen alaisen viranomaisen, toimielimen tai viranhaltijan tekemän päätöksen, säädetään kuntalain 92 §:ssä otto-oikeuden käytön rajoitusten yhteydessä.

Otto-oikeus on varsin tehokas keino ohjata kunnan hallintoa, sillä ylemmän toimielimen muuttaessa kunnan ohjeiden, strategian, talousarvion tai lainsäädännön kanssa ristiriitaista päätöstä ohjaa se samalla tulevaa päätöksentekoa haluttuun suuntaan<sup>255</sup>. Koska kyseessä on kunnan hallinnon sisäinen ohjauskeino, on otto-oikeuden suoranainen ohjausvaikutus kunnan hankkiman palvelun laatuun täten vähäinen ja aina tapauskohtainen ohjauskeinon luonteen takia. Kunnan hankkimisiin sosiaali- ja terveystalouteen liittyen otto-oikeuden käyttö voisi kuitenkin tulla kyseeseen, jos esimerkiksi viranhaltija tekee päätöksen sopimukseen tai palveluhankintoihin liittyen, tai päätöksellään ohjeistaa yritystä toimimaan tietyllä tavalla. Näiden päätösten ollessa lainvastaisia tai ristiriidassa kunnan ylempien toimielinten tekemien päätösten kanssa, voisi toimielin korjata otto-oikeudella päätöksen ja täten vaikuttaa myös tuotettavan palvelun laatuun.

---

<sup>254</sup> Harjula & Prättälä 2015: 338.

<sup>255</sup> Korte 2011: 144.

## 5. YKSITYISEN TUOTTAMIEN PALVELUIDEN LAADUN VALVONTA

Kuntien hankkimien sosiaali- ja terveystalveluiden laadun turvaamisessa merkityksellistä on palveluntuottajan ohjaamisen lisäksi palvelutuotannon valvonta, joka jaoteltuna etukäteiseen ja jälkikäteiseen toimintaan voidaan nähdä myös yhtenä ohjauksen muotona<sup>256</sup>, kun valvontapäätöksillä ja -käytänteillä ohjataan tuottajaa tai muita tuottajia toimimaan tietyllä tavalla, jotta välttyttäisiin väärinkäytöksiltä ja mahdollisilta valvontatoimista johdetuilta seurauksilta tulevaisuudessa. Vaikka valvonta keskittyykin menneeseen, on sen tarkoituksena siis aina parantaa tulevaa toimintaa<sup>257</sup>. Repressiivinen, eli suoritettun toiminnan valvonta<sup>258</sup> muuttuukin tällöin preventiiviseksi, kun valvontapäätöksillä pyritään ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan ehkäisten puutteita palvelun laadussa.

Tilaajana olevan kunnan lisäksi myös kuntalaisten oikeusturvan kannalta on keskeistä että valvonta on toimivaa ja riittävää<sup>259</sup>, sillä yksityiset toimijat toteuttavat sosiaali- ja terveystalveluita tuottaessaan merkittävin osin perusoikeuksina turvattuja oikeuksia. Palveluita käyttävien oikeusturvan toteutumisessa keskeistä on toimivat muutoksenhakukeinot, mutta palveluiden lainmukaisuuden, asiakkaiden oikeusturvan, palveluiden laadun ja sopimukseen perustuvien palveluiden sopimuksenmukaisuuden varmistaminen vaatii myös muita valvontakeinoja<sup>260</sup>. Tätä sosiaali- ja terveystalveluiden valvontaa toteutetaan niin julkisen kuin yksityisenkin tuottamiin palveluihin eri tasoilla ja eri tavoin. Valvonnasta vastaavat valtion viranomaiset ja palveluita järjestävä kunta, mutta palveluita tuottavat toimijat valvovat myös omaa toimintaansa ja palveluiden käyttäjät omalla toiminnallaan ohjaavat valvontaa tarvittavaan suuntaan.

Valvonta, kuten ohjauskin, on kuitenkin osin tuottamistavasta riippuvaa, sillä julkisessa toiminnassa valvontaa tapahtuu esimerkiksi hallinnon hierarkkisten alaisuhteiden muodossa, jolloin viranhaltija tai toimielin on aina alaisasemansa johdosta ylemmän toimijan

---

<sup>256</sup> Sutela 2003: 166.

<sup>257</sup> Heuru 2011: 296–297.

<sup>258</sup> Komulainen 2010: 273.

<sup>259</sup> Komulainen 2010: 266.

<sup>260</sup> Narikka 2006: 805.

valvonnan alaisena. Yksityistä palveluntuottajaa tämä ei kuitenkaan koske, sillä esimiesasemaan perustuva valvonta ylittää vain palvelun hankkimisesta vastaavaan toimielimeen tai viranhaltijaan saakka.<sup>261</sup> Palveluiden käyttäjien näkökulmasta on tärkeää, että valvonta kohdistuu palveluiden tuottajan lisäksi myös palveluita järjestävään kuntaan, jotta asiakkaiden oikeudet toteutuvat ja palvelun laatu säilyy vaaditulla tasolla. Erityisen merkityksellistä valvonta on kuitenkin juuri yksityisiltä hankittujen palveluiden osalta, sillä sen avulla voidaan lopulta varmistaa, että kuntalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti ja että palvelun tuottaminen on asianmukaista, laadukasta ja vastaa kunnan todellisia tarpeita<sup>262</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut yrityksiin, sekä kunnallisiin että yksityisiin, kohdistuvan valvonnan ja ohjauksen olevan käytännössä vaikeampaa kuin kunnallisen toiminnan, sillä näihin ei ole osoitettavissa yhtä tehokkaita valvonta- ja ohjauskeinoja<sup>263</sup>. Oikeusasiamies on todennut lisäksi, ettei valtion valvontaviranomaisilla ole aina tosiasiasa mahdollisuutta valvoa sosiaali- ja terveystalouden toimintaa varsinkaan kotiin annettavissa palveluissa, joiden osalta oikeusasiamies myös totesi omavalvonnan ja jälkikäteen valvonnan olevan ainoat keinot varmistua palveluiden riittävydestä ja laadusta, kun muita riittäviä valvontakeinoja ei ole<sup>264</sup>. Täten kuntien hankkimien yksityisten toimijoiden valvonnan keinoihin ja toimivuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Yleisesti sosiaali- ja terveystalouden valvonta voidaan jakaa kolmeen ryhmään valvonnan vireillepanotavan mukaan, jolloin valvonta jakautuu: 1) valvottavan toimintavaikeuteen, esimerkiksi lupa- ja ilmoitus- sekä omavalvontamenettelyssä, 2) valvontaviranomaisen oma-aloitteeseen valvontaan ja 3) palveluita käyttävän tai muun yksityishenkilön aloitteesta käynnistettyyn valvontatoimeen hallintokantelun tai muistutusmenettelyn myötä<sup>265</sup>. Näiden sekä kunnan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen mukaisten valvontakeinojen avulla voidaan varmistua tuotettavan palvelun laadusta ja valvonnan myötä ohjata toimintaa haluttuun suuntaan. Tässä luvussa ei ole tarkoituksena kuvata tyhjentävästi koko yksityisten sosiaali- ja terveystalouden valvontakokonaisuutta vaan keskittyä erityisesti niihin valvonnan keinoihin, joilla kunnan hankkimien palveluiden laadusta voidaan varmistua ja sitä voidaan parantaa. Luvussa ei siis keskitytä niinkään

---

<sup>261</sup> Tuori & Kotkas 2016: 805–807.

<sup>262</sup> Komulainen 2010: 273.

<sup>263</sup> PeVL 26/2017 vp: 50.

<sup>264</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 2017: 113.

<sup>265</sup> Tuori & Kotkas 2016: 806.



esimerkiksi kunnan oman toiminnan valvontaan, vaikka se voikin liittyä yksityiseen palvelutuotantoon, mutta sillä ei suoraa voida vaikuttaa yksityisen tuottaman palvelun laatuun.

### 5.1. Kunnat hankkimiensa palveluiden laadun valvojina

Sopimuksen kannalta katsottuna hankitun palvelun laadun valvonta tarkoittaa lähtökohdaisesti tilaajan ja palveluntuottajan toimesta harjoitettua valvontaa siitä, toteutuuko palvelu juuri sellaisena kuin on sovittu<sup>266</sup>. Tämä näkökulma ei kuitenkaan huomioi erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta sitä, että huonosti valmisteltu sopimus ei välttämättä turvaa palveluiden tuottamiselle asetettuja vaatimuksia lainsäädännön velvoitteiden mukaan, joten valvontaa on tehtävä myös laillisuuden ja palveluita käyttävien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Täten kunnalla voitaisiin katsoa olevan järjestämisvastuun myötä useampi rooli palveluiden valvonnassa, kun palvelun tilaajana tulee vastata sopimuksen toteutumisesta, mutta samalla tulee valvoa toiminnan lainmukaisuutta, velvollisuuksien toteutumista ja palveluiden yleistä laadullisuutta. Jälkimmäiseen rooliin velvoittaa sekä kuntalain järjestämisvastuuta koskeva pykälä (kuntalaki 8.2 §) että sosiaali- ja terveyspalveluiden suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimia palveluita koskeva pykälä (STVOL 4.3 §). On siis keskeistä valvoa toimintaa sopimukseen perustuen eri mittareilla ja raportoinneilla, mutta lainmukaisuutta ja palvelun laatua tulee kunnassa valvoa myös itsenäisesti, varsinkin palveluiden käyttäjien kokeman palvelun laadullisuuden kartoittamiseksi.

Palveluita hankittaessa sopimusvalvonnalla varmistetaan, että hankitun palvelun laatu vastaa sovittua tasoa. Sosiaali- ja terveyspalveluita säätelevä lainsäädäntö asettaa reunaehdoja palvelun toteuttamiselle, mutta varsinainen sisältö ja laadun varsinainen turvaaminen tapahtuu sopimuksin. Myös valvonnan tehokas toteutuminen vaatii huolellista suunnittelua hankintavaiheessa, samoin kuin ohjauskeinojenkin osalta. Tarkan määrittelyn ja

---

<sup>266</sup> Halonen 2010: 7.

tavoitteiden asettamisen avulla esimerkiksi tuottavuuden, laadun ja palvelun saatavuuden osalta palveluntuottajan on helpompi toimia ja järjestävän kunnan helpompi valvoa<sup>267</sup>.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi että vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun palveluiden hankkiminen yksityiseltä toimijalta pelkän viranhaltijapäätöksen perusteella oli vastoin asiakasasiakirjalakia eikä turvannut kunnan järjestämisvastuulle kuuluvan valvontavelvollisuuden toteutumista<sup>268</sup>.

Vaikka oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kaupunki olisi kilpailuttanut palveluntuottajat tai hyväksynyt toimijan palvelusetelituottajaksi, ei pelkkä viranhaltijapäätös ja sen perusteella toteutettava tuottajan valvonta ole riittävää. Asiakkaalle tehdyn palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelman jälkeen tehtyyn valituskelpoiseen viranhaltijapäätökseen kirjattiin ainoastaan hankinta- ja hallintopäätöksen edellyttämät tiedot, jonka lisäksi palveluntuottajille oli toimitettu kilpailutuksen tai palvelusetelituottajan hyväksymisprosessin yhteydessä kaupungin palveluiden tuottamisen yleiset periaatteet ja palveluntuottajan velvollisuudet. Täten tuotettavan palvelun aktiivisen valvonnan sijaan toiminta perustui ennemmin luottamukseen siitä, että valittu yksityinen toimija tuotti palveluita viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Valvontavastuu oli niin ikään täten ennemmin palveluita käyttävällä asiakkaalla, kun kaupunki totesi ratkaisussa toiminnassa havaittujen puutteiden tai asiakkaan tyytymättömyyden johtavan toiminnan selvittämiseen osoittamatta kuitenkaan miten näitä puutteita voitaisiin palveluita järjestävän kaupungin puolelta havaita. Palvelun valvonnan todettiin tapahtuvan viranhaltijapäätöksen mukaisesti, mutta päätöksessä sovittiin vain myönnetystä palvelusta ja irtisanomisajasta, eikä viranhaltija välttämättä osallistunut edes niin kutsuttuun aloituspalaveriin, jossa asiakas ja palveluntuottaja sopivat palvelun sisällöstä.

On siis selvää, että ilman huolellista valmistelua ja palvelusta sopimista ei voida taata sitä, että palvelun taso ei ole hankinnan myötä kunnallista toimintaa heikompaa ja että palvelun laatu säilyy hyvänä koko sopimuskauden ajan. Oikeusasiamies on nostanut keskeiseksi tekijäksi kunnan suorittaman, sopimuksen mukaisen valvonnan lisäksi myös asiakkaalle tehdyn palvelusuunnitelman toteutumisen valvonnan. Erityisen tärkeää on asiakkaan tilanteen huomioiminen tehdyn päätöksen ja palvelusuunnitelman toimeenpanon

---

<sup>267</sup> Komulainen 2010: 265.

<sup>268</sup> EOA 5170/2016.

yhteydessä, jotta varsinkin yksilön elämisen edellytyksiä turvaavissa välttämättömissä palveluissa annetaan tilaa myös palveluita käyttävän näkemyksille.<sup>269</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies piti hyvänä sitä, että kunta valvoo sopimuksen mukaisten asiakastytyväisyysselvitysten tulosten johdosta sovittujen toimintamallien muutosten toteutumista myös itsenäisten valvontakäyntien avulla, jotta yksiköissä havaittuihin puutteisiin voidaan puuttua välittömästi<sup>270</sup>.

Sosiaali- ja terveystalvueluita säätelevän lainsäädännön ja laatusuosituksen mukaan palveluiden käyttäjien kokemus saamastaan palvelusta on merkityksellinen tekijä kokonaisvaltaisen laadun määrittelyssä<sup>271</sup>, joten sen toteutumista tulee kunnissa myös valvoa. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole erikseen tarkasti määritelty miten kunnan tulisi valvoa hankkimiaan palveluita. Valvira on kuitenkin todennut kuntien laadunvalvontakeinoiksi muun muassa henkilöstön pätevyyden selvittämisen, toimintaohjeiden antamisen, tarkastuskäyntien suorittamisen ja palveluita käyttävien saaman palvelun laadun seuraamisen. Lisäksi terveydenhuollon osalta erityisen tärkeää on, että kunta varmistuu tuotettavan hoidon olevan yhtenäisten lääketieteellisten perusteiden mukaista.<sup>272</sup> Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 3 §:ssä säädetyn lääketieteellisen asianmukaisuuden vaatimus on keskeinen palvelun laatua turvaava seikka ja sen laiminlyönti voi johtaa potilasturvallisuuden vaarantumiseen, jolloin valvovien viranomaisten on myös toimittava tapauksen edellyttämällä laajuudella<sup>273</sup>. Muita laatutekijöitä, joiden toteutumista kunnan tulee valvoa, on eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen mukaan esimerkiksi hoitoon pääsy ja asiakasasiakirjojen säännösten mukainen laatiminen<sup>274</sup> sekä asiakkaan yksilöllisen edun toteutuminen<sup>275</sup>. Nämä osin hyvin laajatkin kokonaisuudet laadun tekijöinä vaativat kunnan valvonnan lisäksi siis toiminnan ohjausta, eikä ohjausta ja valvontaa täten voi tai kannatakaan aina irrottaa toisistaan, sillä ohjaus voidaan toteuttaa valvonnan muodossa kuten myös valvonta ohjauksen muodossa.

---

<sup>269</sup> EOA 4012/4/14.

<sup>270</sup> EOA 522/2/14.

<sup>271</sup> Ks. sosiaali- ja terveystalvueluiden laadun määrittelystä luku 2.3.

<sup>272</sup> EOA 4067/4/10.

<sup>273</sup> Ks. Valviran päätös 374/06.02.01.08/2015: Valvira keskeytti yksityisen hammaslääkäriklinikan toiminnan vakavien potilasturvallisuutta vaarantaneiden seikkojen johdosta viitaten kyseiseen yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 3 §:ään.

<sup>274</sup> EOA 4709/4/14.

<sup>275</sup> EAOA 2618/4/15.

Palveluita käyttävien mielipiteen kuuleminen on palvelun laadun kannalta siis tärkeää sekä hankinnan suunnittelun yhteydessä että palvelua valvottaessa ja ohjattaessa. Varsinkin erityisryhmien kohdalla tähän on annettu keinoja myös lainsäädännössä, kun kuntalaki edellyttää nuorisovaltuuston (26 §), vanhusneuvoston (27 §) ja vammaisneuvoston (28 §) perustamista kuntaan, jotta kyseiset ryhmät voisivat vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja toimintaan omaan väestöryhmäänsä vaikuttavissa asioissa. Eduskunnan oikeusasiamies onkin maininnut juuri väestöryhmien edustajien kuulemisen ja ottamisen mukaan palvelun toteuttamisen seurantaan, yhdessä palveluntuottajan kanssa, toteuttavan vaatimusten mukaisen valvonnan järjestämistä yhdessä asiakastyytyväisyyttä seuraavien toimintatapojen kanssa<sup>276</sup>. Näin kunta voi valvoa hankkimansa palvelun laatua ja puuttua havaittuihin puutteisiin riittävän ajoissa.

Jatkuvan palvelutuotannon valvonnan, eli kuntien harjoittaman sopimusvalvonnan ja palveluiden lainmukaisuuden valvonnan lisäksi kunnan toiminnan ja täten myös välillisesti yksityisten tuottamien kunnan palveluiden valvonnasta vastaa kuntalain mukainen tarkastuslautakunta. Lain 121 §:ssä säädettävän tarkastuslautakunnan tehtävänä on tarkastaa kunnan hallintoa ja taloutta muun muassa arvioimalla ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toiminnalle ja taloudelle toteutuneet, ja onko kunnan toiminta järjestetty tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Kunnan on nimettävä myös tilintarkastaja, jonka tehtävänä on kuitenkin arvioida kunnan toiminnan lainmukaisuutta ja valtuuston päätösten toteuttamista, eikä luottamushenkilöistä koostuva tarkastuslautakunta voikaan arvioida esimerkiksi yksittäisten hankintapäätöksiä ja -prosesseja ilman tilintarkastajan lausunnon vaatimusta. Tarkastuslautakunta arvioi laajemmin talousarviossa ja strategiassa asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumista ja sitä, onko esimerkiksi hankintapäätöksillä toteutettu näitä.<sup>277</sup> Tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnat ovat kiinnittäneet hankintojen osalta erityisesti huomiota hankintaosaamiseen, hankintojen suunnitelmallisuuteen ja pienhankintojen kilpailuttamiseen<sup>278</sup>, jotka kaikki osaltaan turvaavat kunnan tavoitteiden saavuttamista ja hankittavien palveluiden laadun toteutumista.

---

<sup>276</sup> EOA 2177/4/14.

<sup>277</sup> Komulainen 2010: 269–270.

<sup>278</sup> HE 108/2016 vp: 25.

Vaikka sosiaali- ja terveystalvueluiden valvonta on monin osin yhteistä, valvotaan yksityisiä sosiaali- ja terveystalvueluiden tuottajia nykyisin eri säännöksiin kuin kunnallista palvelutuotantoa. Yksityisiä toimijoita koskevalla lupa-, ilmoitus- ja muilla valvontasäännöksillä pyritään yleisesti turvaamaan palvelutaso asettamalla raamit yksityisille toimijoille. Tältä osin tehtävät kuitenkin jakautuvat kuntien ja sosiaali- ja terveystalvueluita valvovien valtion viranomaisten kesken. Kunnat ottavat vastaan muun kuin ympärivuorokautisen yksityisen sosiaalipalvelun aloittamisesta, lopettamisesta ja muuttamisesta tehtävän ilmoituksen, sekä tarkastavat terveydenhuollon palveluista vastaavan toimielimen toimesta yksityisiä terveydenhoidon palveluita tarjoavien tuottajien tilat ja laitteet ennen toiminnan aloitusta.<sup>279</sup> Lisäksi lain yksityisistä sosiaalipalveluista 17.1 §:n mukaan kunnan sosiaalipalveluista vastaava toimielin tai sen valtuuttama viranhaltija voi tarkastaa yksityisen sosiaalipalveluiden tuottajan toiminnan ja toimintayksikön tilat, jos tarkastukselle on perusteltu syy. Pykälän toisessa momentissa mahdollistetaan myös Valviraa pyytämään kuntaa tarkastamaan tarvittaessa toimintayksikön. Yksityisistä terveystalvueluista annetussa laissa ei samanlaista säännöstä ole, mutta molemmissa laeissa kuntien sosiaali- ja terveystalvueluista vastaavia toimielimiä veloitetaan ilmoittamaan valvontaviranomaisille tarkastuksista (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 35 §) tai puutteista (laki yksityisestä terveydenhuollosta 18 §), joiden pohjalta valtion valvontaviranomaiset voivat puuttua yksityisten palveluntuottajien toimintaan kyseisissä laeissa säädetyin keinoin. Muita valtion valvontaviranomaisten lupa- ja ilmoitustoimia sekä puutteelliseen tai lainvastaiseen toimintaan puuttumista käsitellään lisää tulevissa luvuissa.

Kunnan tulee lisäksi sosiaalihuollon osalta hyväksyä erillisellä päätöksellä sosiaalihuollon palveluiden tuottajat palvelusetelituottajiksi sekä pitää julkista luetteloa hyväksymistään sosiaali- ja terveystalvueluiden palvelusetelituottajista<sup>280</sup>. Palvelusetelituottajat ja niiden tuottamat palvelut ovat kuitenkin myös muun yksityisiä sosiaali- ja terveystalvueluita velvoittavan lupa-, ilmoitus- ja valvontatoiminnan alaisia, joten kunnan hyväksyessä toimija palveluntuottajaksi ei tarve esimerkiksi palveluiden tuottamista koskevalle luvulle poistu. Täten palvelusetelituottajia voi olla mahdollista valvoa kuntien toimesta preventiivisesti vahvastikin kun niille voidaan kunnissa asettaa haluttuja, yksityisestä palvelusta

---

<sup>279</sup> Tuori & Kotkas 2016: 811, 814.

<sup>280</sup> Tuori & Kotkas 2016: 70.

saatavaan lupaan liittyviä velvoitteita tiukempia säännöksiä. Valvonta ja asetettujen hyväksymiskriteerien tarkistaminen on kuitenkin keskeistä, sillä ilman suoraa sopimussuhdetta kuntaan palveluntuottajan toiminnan laadunvalvonta jää helposti ainoastaan palveluita käyttävien tehtäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, ettei sairaanhoitopiiri tosiasiallisesti valvonut kertomallaan tavalla tarkasti terveystalouden laatua, sillä sen esittämien kriteereiden ei voitu varmistaa tarvittavasta osaamisesta. Sairaanhoitopiiri tarkasti ainoastaan palveluntuottajaksi hyväksytyjen ammattioikeuden, mutta palveluiden tuottamisessa tarpeellista erityisosaamista ei vaadittu eikä palveluita järjestävä sairaanhoitopiiri varmistanut millään tavalla niiden palveluntuottajien erityisosaamista, jotka ilmoituksensa perusteella sitä omasivat.<sup>281</sup>

Tapauksessa korostuu palveluita järjestävän toimijan vastuu tosiasiallisesta valvonnasta kun käytössä on palvelusetelijärjestelmä. Pelkkä ilmoitukseen perustuva yksityisen toimijan hyväksyminen palvelusetelituottajaksi ei takaa, että tuotettava palvelu on laadukasta, varsinkaan jos tuottajalle asetetut vaatimukset ovat liian avoimia eikä niitä tarkisteta. Tällöin järjestämismääräyksen kuuluva valvonta siirretään lainvastaisesti pois, mahdollisesti jopa asiakkaalle jonka mahdollisuudet valvoa ja vaikuttaa saamiinsa palveluihin voivat olla hyvinkin heikot kyseessä olevien, toimintakykyä tukevien välttämättömien sosiaali- ja terveystalouden luonteen takia. Erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisryhmien palveluita hankittaessa oikeusasiamies on korostanut kunnan valvontavelvollisuutta myös palvelusuunnitelman toteutumisen sekä asiakkaan yksilöllisten näkemysten, elämäntilanteen ja yksilöllisen avuntarpeen huomioon ottamisen osalta<sup>282</sup>. Laadun valvonnan kannalta on siis tärkeää asiakkaan mielipiteen selvittämisen lisäksi seurata miten tehtyä päätöstä toteutetaan ja miten asiakas huomioidaan toiminnassa.

Yksityiseltä hankittavan sosiaali- ja terveystalouden laadun valvonnan mahdollisuudet ja keinon riittävyys riippuu siis siitä, kuka palveluita tuottaa. Valvonnassa ja valvontakeinoissa on eroja kun palveluita tuottaa kunnan omistama yhtiö, muu yksityinen toimija kilpailutuksen tai pienhankinnan myötä tai palvelusetelituottaja, sillä kunnan ja palveluita tuottavan yrityksen välinen suhde on erilainen näissä kaikissa. Kunnan omistaman yhtiön

<sup>281</sup> EOA 4512/4/12: Eduskunnan oikeusasiamies korosti sairaanhoitopiirin hankkimissa, palvelusetelijärjestelmään perustuvissa fysioterapiapalveluissa myös hyvää hallintoa ja siihen kuuluvaa palveluperiaatetta, jonka mukaan asiakkaalle on esitettävä selkeästi ja ymmärrettävästi tietoa julkisista palveluista varsinkin kun asiakkaan on itse valittava palveluntuottaja saatuaan palvelusetelin.

<sup>282</sup> EOA 4012/4/14.

osalta valvontaan vaikuttaa omistajuuden myötä sovellettavat omistajaohjauksen keinot, joita käsiteltiin aiemmin ohjauksen osalta. Omistajaohjaus mahdollistaa toiminnan valvonnan laajemmin, kun palveluita tuottavaa yritystä valvotaan sekä sopimuksen perusteella että esimerkiksi yrityksen johdossa olevien kunnan nimeämien edustajien poliittisen vastuun kautta. Tällöin yrityksen valvonnassa voidaan siis käyttää verrattain samantaisia keinoja, kuin kunnan oman toiminnan valvonnassa<sup>283</sup>. Sopimukseen perustuvassa hankinnassa kunta voi valvoa toimintaa ainoastaan sopimuksen ja lainsäädännön mahdollistamin keinoin. Palvelusetelijärjestelmän myötä kunta taas tekee ainoastaan päätöksen hyväksyessään toimijan palvelusetelituottajaksi, mutta se ei tee erillistä palvelusopimusta toimijan kanssa. Valvonta tapahtuu palvelusetelijärjestelmässä lainsäädännön edellyttämien ja kunnan muutoin itse määrittelemien keinoin, mutta kuten edellä mainittiin, voidaan palvelusetelijärjestelmässä asettaa vaatimukset jo lähtökohtaisesti korkealle, samoin kuin palveluita hankittaessa kilpailutuksin.

Kun palveluita hankintaa kilpailutukseen tai hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäädessä muuhun toimintamalliin perustuen sopimuksella, tulee sopimuksessa määritellä käytettävät sopimusehdot. Kunta voi käyttää myös valmiita sopimusehtoja, kuten julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja.<sup>284</sup> Näissä valtiovarainministeriön asettamissa yleisissä sopimusehdoissa veloitetaan palveluntuottajaa seuraamaan tuottamaansa palvelua ja raportoimaan tilaajalle sovituin keinoin ja sovittuja tietoja tilaajan oman laadunseurannan mahdollistamiseksi sekä kehittämään palvelua laadukkaammaksi. Sopimusehtojen mukaan tilaaja voi suorittaa myös ennalta ilmoitettuja tarkastuksia ja tilaajan ja palveluntuottajan välillä voidaan järjestää palveluseurantakokouksia, joissa tarkastellaan toteutunutta palvelua ja kehittämistarpeita.<sup>285</sup> Nämä sopimuksessa sovitut valvontakeinot ovat siis hyödynnettävissä ainoastaan sopimukseen perustuen, mutta niillä ei korvata lain edellyttämiä valvontakeinoja, kuten tarkastuksia tai hyväksymistä palveluntuottajaksi. Ilman erillistä sopimista valvontakeinoja on kuitenkin huomattavasti vähemmän, jolloin laadusta on varmistuttava muuten.

---

<sup>283</sup> Komulainen 2010: 123.

<sup>284</sup> Eskola ym. 2017: 578.

<sup>285</sup> Valtiovarainministeriö 2014: 11–12.

Palveluntuottajan ja hankinnan muoto vaikuttaa siis siihen miten kunta voi valvoa ja varmistua tuotettavan palvelun laadusta, vaikka jokaisessa hankintamuodossa vastuu palvelun laadun valvomisesta on yhtäläinen. Tärkeää on, että valvonta toimii jokaisen palvelutuotantomuodon osalta, sillä palvelunkäyttäjää ei saa asettaa erilaiseen asemaan palvelutuotantotavan johdosta. Asiakkaalle palvelun on siis oltava yhtä laadukasta aina, riippumatta siitä, mihin järjestelmään perustuen yksityinen yritys sitä tuottaakaan. Tuottajien moninaisuuden johdosta on myös tärkeää, että yksityiselle palvelutuotannolle luodaan reunit ja säännöt valtion valvontasäännösten toimesta ja että yritykset ja palveluita käyttävät kuntalaiset voivat valvoa tuotettavaa palvelua.

## 5.2. Palveluntuottajien ja niiden työntekijöiden rooli laadun valvonnassa

Yleisesti palveluntuottajalla on varsinainen vastuu valvoa tuottamansa palvelun laatua, jotta se vastaa sovittua ja jotta toiminta on lain vaatimusten mukaista. Palveluntuottaja ei välttämättä kuitenkaan valvo toimintaansa riittävän kriittisesti tai se voi esimerkiksi tulkita eri tavalla väljästi sovittuja asioita.<sup>286</sup> Tämän takia myös kunta valvoo toimintaa edellisessä luvussa esitellyin keinoin. Osana kunnan valvontaa voidaan katsoa olevan myös velvoite palveluntuottajan omavalvonnasta, jonka avulla järjestäjänä oleva kunta voi osin varmistua tuotettavan palvelun laadusta. Palveluntuottajan omaa toiminnan ohjausta on laajemmin laadunhallinta, johon omavalvonta kuuluu. Kuntaliiton mukaan laadunhallinnalla tavoitellaan asetettujen laatutavoitteiden saavuttamista johtamisen, suunnittelun, arvioinnin ja toiminnan parantamisen keinoin<sup>287</sup>. Palveluntuottajalle kuuluu myös käyttämiensä alihankkijoiden valvonta ja ohjaus, jotta kokonaisuudessaan kunnan hankkiman palvelun laatu vastaa sovittua<sup>288</sup>. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden työntekijöillä on tärkeä rooli palvelun laadun valvonnassa ilmoittamisvelvollisuutensa kautta.

Omavalvonta säädettiin aluksi ainoastaan yksityisten sosiaalipalveluiden tuottajien velvoitteeksi, kun julkisen sektorin oli reagoitava nopeaan yksityisten toimijoiden määrän

---

<sup>286</sup> Halonen 2010: 8.

<sup>287</sup> Kuntaliitto 2011: 6.

<sup>288</sup> Alihankkijoiden käyttämisestä osana julkiselle tuotettavaa palvelua käsitellään erillisenä kysymyksenään luvussa 5.4.



lisääntymiseen palveluiden tuottajina. Valvontaviranomaisille ei voitu osoittaa tuottajakentän moninaistumisen edellyttämiä lisäresursseja, joten laadun valvontavastuuta siirrettiin palveluntuottajille ja voimavaroja kohdennettiin viranomaisten puolella erityisesti ennakkolliseen valvontaan.<sup>289</sup> Ennakollisen valvonnan toimiminen edellyttää kuitenkin selkeitä ohjaus- ja valvontakäytänteitä, joita tulisi tarkastella kokonaisuutena, eikä erillisinä osina, kuten nykyisin on tapana. Myös kansainvälisen vertailun perusteella annetuissa suosituksissa painotetaan valvonta- ja ohjauskäytäntöjen selkeyttämistä ja tarkastelua kokonaisuutena, jotta ennakkollinen valvonta toteutuu vaaditulla tavalla ja jotta esimerkiksi omavalvontaan voidaan panostaa jatkossa enemmän<sup>290</sup>.

Omavalvonnan tavoitteena on yleisesti siirtää sosiaali- ja terveystalouden valvonnan painopiste jälkikäteisestä valvonnasta ennakkoivaan ja ehkäisevään valvontaan. Omavalvontaa veloitetaan nykyisin yksityisten lisäksi myös julkisilta sosiaali- ja terveystalouden tuottajilta, joiden on täten pidettävä lain mukaan tehtävää omavalvontasuunnitelmaa julkisesti nähtävillä. Omavalvonta mahdollistaa täten avoimemman toiminnan ja sen myötä palveluntuottajat joutuvat miettimään palveluiden tuottamista ja lainmukaisuuden varmistamista. Omavalvonta ei kuitenkaan poista perustuslaissa säädettyjen oikeusturvaa ja perusoikeuksien turvaamista koskevien pykäliden edellyttämää vahvaa ja tehokasta viranomaisvalvontaa, joka vaatii myös omavalvonnan valvontaa.<sup>291</sup>

Omavalvonnasta on säädetty keskeisimmässä yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia ohjaavissa laeissa. Sosiaalipalveluiden osalta vastuu on säädetty yleisesti sosiaalihuoltolain 47 §:ssä kaikille julkisia palveluita tuottaville toimijoille ja erikseen vielä yksityisille toimijoille, tuottivat ne palveluita kunnille tai ei, lain yksityisistä sosiaalipalveluista 6 §:ssä. Molemmissa pykälissä omavalvontasuunnitelmalla varmistetaan toiminnan asianmukaisuutta ja sosiaalihuoltolain mukaan vielä erikseen laatua ja turvallisuutta. Terveystalouden toimintayksiköiden osalta omavalvontaa veloitetaan sinällään vain yksityisiltä toimijoilta lain yksityisestä terveystaloudesta 6 §:n mukaisesti, silloin kun palveluiden tuottaja toimii useammassa kuin yhdessä toimipaikassa. Terveystalouden 8.3 §:ssä vaaditaan kuitenkin toimintayksikköä laatimaan laadunhallintaa ja potilasturvallisuuden

<sup>289</sup> Kotkas 2013: 724.

<sup>290</sup> Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen & Jonsson 2017: 14–15.

<sup>291</sup> Tuori & Kotkas 2016: 816–818.

täytäntöönpanoa koskeva suunnitelma, jonka avulla pyritään potilasturvallisuuden edistämiseen erityisesti sosiaalihuollon palveluiden yhteistyöllä. Myös terveydenhoidon osalta molemmilla pykälillä siis pyritään varmistamaan toimintayksiköiden palvelun laatu ja vastuuta velvoitetaan täten palveluita tuottaville toimijoille. Hallituksen esityksen mukaan terveystalouden laadunhallinnan tärkeänä osana on erityisesti potilasturvallisuus, sillä esityksen todettiin pyrkivän resurssien tehokkaampaan käyttöön, kun hoidon laatuongelmista johtuvia merkittäviä taloudellisia ja terveydellisiä vaikutuksia, esimerkiksi tarpeettomia kokeita, hoitovirheitä ja vääriä menettelyitä voitaisiin ehkäistä suunnitelmallisemmalla palveluiden järjestämisellä<sup>292</sup>.

Omavalvonnan ja erityisesti omavalvontasuunnitelman merkitys toiminnan lainmukaisuudessa on merkittävä erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan osalta, sillä oikeusasiamies tarkistaa yksiköitä tarkastaessaan juuri omavalvontasuunnitelman ja arvioi myös sen toteutumista. Vaikka omavalvontasuunnitelma olisi tehty asianmukaisesti ja omavalvonnan koettaisiin toimivan hyvin, ei silti palvelu ole aina riittävää tai laadukasta, sillä toiminnan puutteita ei aina havaita omavalvonnan yhteydessä, varsinkaan jos toimintaa ei tarkastella riittävän kriittisesti<sup>293</sup>. Palvelun laadun valvonnassa on siis keskeistä valvoa myös omavalvontaa, jotta toiminta on todella laadukasta, eikä suunnitelmaan kirjata tosiasiasa toteutumaton laatua.

Muun ohella apulaisoikeusasiamies totesi sosiaalipalveluyksikön omavalvontasuunnitelman olevan ristiriitainen tuotettavan palvelun kanssa, sillä suunnitelma antoi tarkastuksen yhteydessä todettua huomattavasti aktiivisemmän kuvan yksikön viriketoiminnasta ja ulkoilumahdollisuuksista.<sup>294</sup>

Erityisesti palvelunkäyttäjien hyvinvointiin vahvasti liittyvissä toiminnoissa toiminnan ja omavalvonnan valvontaan tulisi kiinnittää huomiota kunnissa ja palveluita tuottavissa yrityksissä. Valvonnan pettäessä esiin nousseilla puutteilla ja tapahtumilla voi kuitenkin olla myös merkittävä ohjausvaikutus, jos toimintayksikkö puuttuu havaittuun epäkohtaan itsenäisesti ja ehkäisee näin virheitä jatkossa. Itsenäinen toimiminen ja ohjausvaikutuksen

---

<sup>292</sup> HE 90/2010 vp: 79.

<sup>293</sup> EAOA 659/2018: Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei huomauttanut sosiaalipalveluita tuottavaa yksikköä omavalvontasuunnitelman sisällöstä tai toteuttamisesta ja totesi hoitajien tuottavan hyvää hoitoa, mutta tarjottavien lääkäripalveluiden ja yöhoidon osalta yksikön toiminta ei ollut riittävää.

<sup>294</sup> EAOA 3152/3/15.

tunnistaminen voi myös riittää toimeksi valvontaviranomaisille, jolloin toimintayksikkö välttyy mahdollisesti merkittävilikin valvontatoimenpiteiltä.<sup>295</sup>

Sosiaalipalveluiden laadun turvaamista asiakkaiden näkökulmasta korostaa erityisesti sosiaalihuoltolain vaatimus omavalvontasuunnitelmaan sisällytettävästä henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden menettelyohjeista. Lain 48 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluita tuottavaan toimintayksikön henkilöstöön kuuluvien on toimittava siten, että tuotettavat palvelut ovat laadukkaita ja henkilöstön tulee ilmoittaa tehtävissään huomatessaan tai saadessaan tietoon epäkohdan tai epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoitusvelvollisuutta ja asiasta tiedottamista henkilökunnalle on pitänyt erityisen tärkeänä myös oikeusasiamies<sup>296</sup>. Omavalvontasuunnitelma tulee pitää näkyvillä yksikössä, jotta henkilökunnalla on mahdollisuus seurata omavalvonnan toteutumista. Tällöin myös asiakkaat ja heidän omaisensa voisivat varmistua siitä, että toiminta on suunnitelman ja säännösten mukaista.<sup>297</sup>

Henkilökunnan rooli tuotetun palvelun laadussa on todettu merkittäväksi niin asiakkaan kokeman laadun, kuin tilaajan mitattavan laadunkin osalta. Täten myös laadunvalvonassa henkilökunta on keskeisessä roolissa heidän tosiasialisessa suorittamissa palveluissa. Sosiaalihuoltolain mukaisessa ilmoitusvelvollisuudessa onkin kyse palvelun laadun turvaamisesta ja sillä kannustetaan työntekijöitä valvomaan työnantajansa toimintaa. Henkilökunnan jäsenen tuodessa viranomaisten tietoon tai julkiseen keskusteluun työnantajansa väärinkäytöksiä, lainvastaisia tai epäeettisiä toimintoja tai toimintaa, toimii hän niin kutsuttuna *pilliinpuhaltajana*. Näin toimiessaan työntekijä toimii työnantajaansa kohdistuvaa lojaliteettivelvollisuutta vastaan, joten pilliinpuhaltajan toiminnasta ja sen oikeutuksesta puhuttaessa pohditaankin usein sananvapauden toteuttamista ja toisaalta myös sen rajoittamista. Epäkohdista on ilmoitettava ensisijaisesti esimiehelle, mutta tämän ollessa riittämätöntä, voi epäkohdat tuoda esiin myös muuten.<sup>298</sup>

---

<sup>295</sup> Valvira 2014: Palvelutalossa väärin lääkkeiden antamisesta mahdollisesti aiheutuneen asukkaan kuoleman jälkeen yksikön riittämättömät lääkejakeluohjeet ja -toimintatavat päivitettiin vaatimusten mukaisiksi jo ennen valvontaviranomaisten puuttumista.

<sup>296</sup> Ks. esim. EOA 1191/2017 ja EOA 2398/2017: Oikeusasiamies huomautti molemmissa ratkaisuisaan sosiaalihuollon yksiköitä omavalvontasuunnitelmasta puuttuvista henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevista menettelyohjeista.

<sup>297</sup> HE 302/2010 vp: 20.

<sup>298</sup> Neuvonen 2017: 241–249.

Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta koskevan sosiaalihuoltolain 48 §:n viimeisessä momentissa mahdollistetaan tosiasiasa ilmoitusvelvoitteen täyttäminen ja suojataan työntekijöitä, sillä säännöksen mukaan ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen johdosta. Myös hallituksen esityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota työntekijöiden oikeussuojan säilymiseen, sillä ilman lainsäädännön tukea henkilöstö ei välttämättä uskaltaisi tuoda epäkohtia esiin pelätessään oman asemansa puolesta<sup>299</sup>. Ilman mahdollisuutta ilmoittaa huomatuista epäkohdista palvelun laadun valvonta jäisi ainoastaan työnantajan ilmoitusten ja viranomaisten valvonnan varaan, eikä puutteita laadussa välttämättä tuotaisi esiin, jolloin palvelun laadun parantaminen ja kehittäminen ei välttämättä toteutuisi.

Epäkohtien todentamista edellyttävien dokumentoitujen todisteiden saaminen on tutkitusti vaikeaa, joten vaikka ilmoitusjärjestelmä ja lainsäädäntö olisivat olemassa, voi muutoksen aikaansaaminen ilman ilmoittajaan kohdistuvia vastatoimia ja oman aseman heikkenemistä olla vaikeaa<sup>300</sup>. Kyseisessä tutkimuksessa Perua ja Etelä-Koreaa kehoitettiin säätämään henkilöstön suojasta ja toimivammasta ilmoitusjärjestelmästä korruption ja epäkohtien paljastamiseksi, jotka edellä kuvatusti ainakin lainsäädännön tasolla toimivat jo myös Suomessa. Suomalaista järjestelmää on kuitenkin myös kritisoitu epäselväksi<sup>301</sup> ja esimerkiksi Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen toimesta annettu myös suosituksia parantaa nykyistä järjestelmää erityisesti juuri korruption torjunnassa valtion ylimpien virkamiesten, ministereiden ja lainvalvontaviranomaisten osalta, jotta käytettävät ilmoituskanavat olisivat mahdollisimman tehokkaita<sup>302</sup>. Kun yksityinen toimija tuottaa julkisin varoin sosiaali- ja terveystalvueluita, on ilmoituskanavien toimivuus korruption vastaisen työn lisäksi erittäin tärkeää myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta.

EIT katsoi yksimielisesti pääosin julkisomisteisen yhtiön loukanneen vanhusten asumis- palveluyksikkönsä työntekijän sananvapautta, kun työntekijä oli irtisanottu tämän tehtyä rikosilmoituksen yksikön tarjoaman palvelun laadun puutteista. Yksikössä oli todettu myös valvontaviranomaisten toimesta olevan liian vähän henkilöstöä ja palvelun olevan täten

---

<sup>299</sup> HE 164/2014 vp: 141.

<sup>300</sup> Apaza & Chang 2011: 125.

<sup>301</sup> Neuvonen 2017: 249.

<sup>302</sup> GRECO 2018.

riittämätöntä. Työntekijän ilmoitus oli siis perusteltu lojaliteettivelvoitteesta huolimatta, sillä yhtiö ei ollut monista työntekijöiden ja valvontaviranomaisten huomautuksista huolimatta korjannut toimintaansa. Kyseisten tietojen paljastaminen oli niin ikään julkisen intressin mukaista, sillä on tärkeää, että julkisomisteisen yhtiön palvelun laatuun voidaan luottaa.<sup>303</sup>

Henkilökunnan jäsenet voivat äärimmäisessä tapauksessa siis olla ainoita, jotka pyrkivät parantamaan tarjottavan palvelun laatua, jos valvovan viranomaisenaan lausuntoja ei huomioida tai viranomaiset eivät velvoita palveluntuottajaa tarpeeksi vahvasti. Varsinkin sosiaalipalveluissa, joissa asiakkaat eivät usein itse kykene puuttumaan mahdollisiin hoidon puutteisiin, ei valvonta välttämättä toteudu. Täten on tärkeää, että julkisten ja yksityisten toimintayksiköiden työntekijöitä velvoitetaan ilmoittamaan epäkohdista, mutta myös suojellaan näin tehdessään.

### 5.3. Valtion rooli kuntien hankkimien palveluiden laadun valvonnassa

Vaikka kunnan itsehallinto suojaa kuntia valtion puuttumiselta, on valtiolla merkittävä rooli sosiaali- ja terveystalouden lainmukaisuuden ja asiakkaiden oikeuksien turvaamisessa. Palvelunkäyttäjien oikeuksien turvaamisen kannalta valtion rooli on selkeä, mutta kunnan itsehallinnon näkökulmasta valtion viranomaisten puuttumista kuntien toimintaan tulee tarkastella kriittisesti. Muiden Pohjoismaiden tapaan kunnallinen itsehallinto Suomessa on hyvin vahva<sup>304</sup>, mutta vaarana sen rapautumiselle on entisestään vahventuva yksityiskohtainen sääntely ja valtion suorittaman ohjauksen monimuotoistuminen<sup>305</sup>. Itsehallintoon liittyy kuitenkin aina myös velvoitteita esimerkiksi perusoikeuksien toteuttamisesta, johon myös riittävien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen liittyä. Palveluiden järjestämistä turvaamaan on säädetty äärimmäisenä keinona niin kutsuttu *kriisikuntamenettely*, joka mahdollistaa erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan toimintaan puuttumisen ja jopa kuntajaon muuttamisen valtioneuvoston toimesta<sup>306</sup>. Juuri perusoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi ja toisaalta kunnallisen itsehallinnon ja kunnan asukkaiden päätösvallan varmistamiseksi valtion viranomaisten rooli

<sup>303</sup> EIT tapaus Heinisch v. Saksa (21.7.2011).

<sup>304</sup> Mäkinen 2017: 21.

<sup>305</sup> Nyholm 2011: 135.

<sup>306</sup> Harjula & Prättälä 2015: 781–786.

ja keinot puuttua tuotettaviin sosiaali- ja terveystalveluihin ja samalla niiden laatuun, tulee olla säädetty tarkasti.

Kunnallisia julkisten ja yksityistenkin toimijoiden tuottamia sosiaali- ja terveystalveluita valvoo ja ohjaa yleisesti valtiorhallinnossa sosiaali- ja terveystalvelministeriö, Valvira sekä aluehallintovalvirstot. Sosiaali- ja terveystalvelministeriö vastaa ylimpänä aloja käsittelevän lain-säädännön valmistelusta ja antaa talveluiden toimeenpanoa koskevia ohjeita Valviralle, aluehallintovalvirstoille sekä kunnille. Se voi myös velvoittaa kuntia antamaan tietoja tuotettavien talveluiden määrästä ja laadusta, mutta varsinaisia sitovia määräyksiä se voi antaa vain erikseen lain niin salliessa. Valviralla on niin ikään yleisiä suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtäviä, mutta se toimii myös hallinnonalan lupavirstona. Valvira voi myös saada kunnilta ja yksityisiltä toimijoilta tehtäviensä edellyttämiä tietoja, mutta ministeriön tavoin sitovia määräyksiä se voi antaa kunnille, yksityisille toimijoille ja aluehallintovalvirstoille vain lain perusteella. Lisäksi Valvira vastaa ammattihenkilöiden valvonnasta ja luvista sekä yksityisille toimijoille myönnettävistä toimiluvista. Se myös ohjaa aluehallintovalvirstoja toiminnan yhdenmukaistamiseksi varsinkin isoissa ja koko maata koskevissa asioissa. Aluehallintovalvirstot toimivat täten ministeriön ja Valviran ohjauksen alaisuudessa vastaten suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan liittyvistä tehtävistä, muun muassa tehden tarkastuksia talveluntuottajien yksiköihin.<sup>307</sup>

Valtion viranomaisten valvonta jaetaan pääasiassa ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan, jolloin valvonnan ja ohjauksen toimet muodostavat tosiasiasa kokonaisuuden. Ennakollisessa valvonnassa keskitytään yksityisten sosiaali- ja terveystalveluiden lupa-asioiden käsittelyyn ja lupien myöntämiseen, sekä niihin liittyvään tarkastukseen, sillä toisin kuin julkisilta toimijoilta, yksityisiltä terveydenhuollon tuottajilta ja sosiaalihuollon ympärivuorokautisen talvelun yksiköiltä edellytetään valvontaviranomaisen lupaa toimiakseen. Luvanvaraisuudella pyritään yleisesti turvaamaan toiminnan lainmukaisuus sekä asettamaan laadulle vähimmäisperusteet. Lisäksi valvontaviranomaisten ennakkolliseen toimintaan kuuluu ohjauksen keinoina koulutukset, neuvonta, viestintä ja muu tarkastustoiminta vuorovaikutteisesti talveluntuottajan tai järjestäjän kanssa sekä informaatiolla

---

<sup>307</sup> Tuori & Kotkas 2016: 35–36, 45–47.

ohjaaminen.<sup>308</sup> Lisäksi Valvira muun muassa määrää omavalvontasuunnitelmien sisäl- löstä, suunnitelman laatimisesta ja seurannasta<sup>309</sup>, joten Valviran ohjausvaikutus ja enna- kollisen valvonnan merkitys on erityisen suuri palveluntuottajien harjoittaman valvonnan kannalta.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvaikutus ennakkollisena, palveluiden laadun määrittäjänä on merkittävä, sillä ministeriö asettaa laatusuosituksia, joita voidaan käyttää esimerkiksi palveluiden tasoa määriteltäessä ja hankintaa valmisteltaessa. Laatukriteerien määrittelyyn voi hyödyntää yleisesti myös aiemmin luvussa 2.3 esiteltujen laatua käsitte- levien säännösten tekstejä ja esitöitä, mutta näissä ei juurikaan määritellä laadun sisältöä. Tämä johtaa siihen, että laadun määrittelyä toteutetaan esimerkiksi juuri ministeriön aset- tamiin laatusuosituksiin perustuen, jotka eivät kuitenkaan ole lain taseisia ja velvoittavia, sillä *suosituksina* niillä ei ole oikeudellista velvoittavuutta. Ilman selkeää ja sitovaa oh- jausvaikutusta näitä ohjeita voidaan soveltaa eri tavoin, jolloin yhdenvertaisuus voi kärsiä ja eriarvoisuus lisääntyä esimerkiksi palveluihin pääsemisen osalta, kun palveluita järjes- tetään soveltaen itse suosituksia. Näin sosiaali- ja terveysministeriön suosituksiin perus- tuva ohjausvaikutus ei aina toteudu.<sup>310</sup> Viranomaisten jättäessä laadun määrittelyn pää- asiassa kuntien vastuulle riski virheistä lisääntyy erityisesti hankittaessa sosiaali- ja ter- veyspalveluita aiemminkin todetun hankintaosaamisen puutteiden johdosta. Jos järjestä- misvastuussa oleva toimija ei määrittele riittävästi hankittavan palvelun laatua osaamat- tomuuttaan tai pienten resurssien johdosta, voi lopulta valtion viranomaisten ohjausvel- vollisuus jäädä toteutumatta ja lisätä tarvetta jälkikäteiselle valvonnalle.

Etukäteen toteutetun valvonnan ja ohjauksen ohella jälkikäteisenä valvontana viranomai- sen tehtävänä on puuttua palveluntuottajien toiminnassa epäiltyyn tai havaittuun epäkoh- taan, josta viranomaisen on saanut tiedon. Viranomaisen voi käynnistää valvontatoimen- piteet esimerkiksi asiakkaan, omaisen, muun viranomaisen tai median esiin nostamien

---

<sup>308</sup> Nykänen ym. 2017: 18.

<sup>309</sup> Ks. Yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisältöä ja laatimista koskevat määräykset (Valvira 2/2012) ja Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen oma- valvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys (Valvira 1/2014).

<sup>310</sup> Komulainen 2010: 308.

epäkohtien perusteella.<sup>311</sup> Tämän organisaatioihin kohdistuvan valvonnan lisäksi valvontaviranomaisille kuuluu ammattihenkilöiden valvonta. Palvelun laatu riippuu pitkälti palveluita tuottavan henkilöstön pätevydestä, joten onkin tärkeää, että henkilöstön pätevyyttä tosiasiaassa myös valvotaan. Valviralle kuuluu vastuu sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon ammattihenkilölle myönnettävästä luvasta ja oikeudesta<sup>312</sup>. Yleisesti valtion viranomaisten suorittamassa valvonnassa on siirrytty ennakkolliseen valvontaan ja erityisesti perinteisestä normivalvonnasta enemmän informaatiovalvontaan, jolloin viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan toimintaan ohjeiden ja tiedottamisen avulla, samoin kuin normiohjaus on vuosien saatossa muuttunut ennemmin informaatio-ohjaukseen. Tähän kuuluu myös omavalvontaan siirtyminen, jolloin toimijoita kylläkin veloitetaan suorittamaan omavalvontaa, mutta sen tehostamiseen ja parantamiseen pyritään informaatiota lisäämällä.<sup>313</sup> Täten valvontaviranomaisten ennakkollisella toiminnalla varmistetaan, että toiminta on lähtökohtaisesti laadukasta esimerkiksi henkilökunnan pätevyyden todentamisen ja omavalvonnan suunnitelmien avulla. Tämän jälkeen kuntien ja epäkohtien ilmetessä samojen valvontaviranomaisten tehtäväksi jää todeta puutteet palvelun laadussa ja pyrkiä valvonnalla täten parantamaan toimintaa. Jos toiminnassa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai jos toiminta on muuten lain vastaista, voi Valvira tai aluehallintovirasto toimintaa tarkastaessaan määrätä puutteen korjattavaksi, keskeyttää toiminnan osin tai kokonaan sakon uhalla tai antaa huomautuksen virheellisestä toiminnasta<sup>314</sup>. Täten valvontaviranomaisilla on merkittävä tehtävä palvelun laadun ja asiakkaiden oikeusturvan jälkikäteisessä turvaamisessa jos palveluntuottaja tai kunta katsoo palvelun olevan laadukasta ja riittävää.

Aluehallintovirasto ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai toiminut säännösten vastaisesti määrätessään kunnalle 200 000 € sakon, jos kunta ei korjaisi lain vastaista toimintaansa, jossa terveydenhoidon palveluita ei välttämättä saanut kunnan kielellä, eli suomeksi.<sup>315</sup>

Tapauksessa suomenkielinen kunta hankki sopimukseen perustuen kiireellistä terveydenhoitoa, eli päivystyspalveluita, ruotsinkieliseltä kunnalta, jolloin aluehallintoviraston ja myöhemmin hallintotuomioistuinten mukaan kunta ei voinut taata kuntalaisten oikeutta

<sup>311</sup> Nykänen ym. 2017: 24–25.

<sup>312</sup> Nykänen ym. 2017: 17.

<sup>313</sup> Kotkas 2013: 725–726.

<sup>314</sup> Tuori & Kotkas 2016: 809.

<sup>315</sup> KHO 21.3.2018/1384.



yhdenvertaisuuteen palveluiden saamisessa, kun ruotsinkielisen kunnan päivystystä harjoittavassa yksikössä ei ollut aina suomenkielisiä lääkäreitä. Kunta ei ollut sopinut palveluntuottajan kanssa käytettävästä kielestä, ja katsoikin muun hoitohenkilökunnan tulkkauksen olevan riittävää. Aluehallintovirasto kuitenkin katsoi perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan vaarantuvan jos potilaan ja lääkärin lisäksi joudutaan kutsuamaan kolmas henkilö tulkkauksen takia. Tämä myös vaarantaisi potilasturvallisuutta eikä hoidon laatu ole siis riittävän hyvää. Tapaus osoittaa järjestämisen valvonnan merkityksen tilanteessa, jossa palveluita tuotetaan sopimuksiin perustuen, sillä pelkkä sopimus ei ikinä takaa palvelun laadukkuutta. Jos hankinta toteutetaan jo lähtökohtaisesti lain vastaisesti jättäen huomiotta tietyt perusoikeuksia tai muun lainsäädännön vaatimuksia, vaarantuu palveluita käyttävien oikeusturva ja oikeudet selvästi. Täten myös järjestämistä vastuun valvonta ja kuntien toiminnan valvonta on keskeistä laadun turvaamisessa, eikä kuntien itsehallinto estä valtion puuttumista epäkohtia todettaessa.

Varsinaisten valvontaviranomaisten lisäksi myös ylimmät laillisuusvalvojat, eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat julkisia tehtäviä hoitavia, eli myös kuntien sosiaali- ja terveystalvueluita tuottavia yrityksiä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat lähes samoin valtuuksin, mutta oikeusasiamiehen tehtäviksi on säädetty muun muun julkista tehtävää hoitavien toiminnan lain mukaisuuden lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksien ja kidutuksen vastaisen toiminnan valvonta. Oikeuskanslerin tehtäviksi taas on säädetty muun muassa puolustusvoimien valvonta.<sup>316</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja onkin käytetty laajasti esimerkkeinä tutkielman aiemmissa luvuissa osoittaen oikeusasiamiehen laajan toimivallan yksittäistenkin sosiaali- ja terveystalvueluiden laadun ja toiminnan laadukkuuden valvonnassa.

#### 5.4. Palvelunkäyttäjät laadun valvonnan välineenä

Asiakkaiden ja potilaiden on tärkeä voida hakea muutosta saamiinsa palveluita koskeviin päätöksiin tai muuten tuoda esiin epäkohtia tuotettujen palveluiden laadussa, sillä heidän

---

<sup>316</sup> K 16/2018 vp: 38.

käyttäessä palveluita kohdistuu laadun puutteet juuri heihin. Näitä asiakkaan käynnistämää valvontakeinoja täydennetään muilla, edellä luetelluilla valvontakeinoilla, jotta sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen liittyvää laatua ja asiakkaiden oikeusturvan toteutumista voidaan todella turvata. Edellä esitellyt kuntien, valtion valvontaviranomaisen ja palveluntuottajien valvontakeinot laadun kehittämässä toimivatkin usein ilman erillistä ulkopuolista aloitetta, kun esimerkiksi yritys harjoittaa omavalvontaa, kunta sopimusvalvontaa tai kun valvontavirasto myöntää palvelun tuottamiseen vaadittavan luvan.<sup>317</sup> Näiden lisäksi palveluita käyttävien käynnistämät valvontatoimet ovat keskeisiä tuotettavan palvelun laadun parantamisessa ja oikeuksien toteutumisen turvaamisessa.

Asiakkaan hakema muutos saamastaan palvelusta on yleensä toimiva malli markkinoilla tapahtuvassa palvelutoiminnassa, jossa asiakas voi vaihtaa itse valitsemaansa yksityistä palveluntuottajaa jos saatu palvelu ei miellytä, sillä tällöin vastuu palveluiden laadusta on täysin tuottajalla. Julkisella puolella reklamointi palveluntuottajalle tai valvontaviranomaiselle on niin ikään ollut käytössä, mutta valvonnan merkitys on eri, sillä julkisilla sosiaali- ja terveystalveluilla toteutetaan perusoikeuksia eikä vastuu palvelun laadusta ole ainoastaan tuottajalla. Palveluiden käyttäjä ei myös läheskään aina voi itse valita palveluntuottajaansa vaan hän hakeutuu palveluiden piiriin määrättyä reittiä. Täten julkisten palveluiden valvonnassa on kyse myös perusoikeuksien turvaamisen valvonnasta, joten vastuuta ei voida täysin siirtää asiakkaan ja tuottajan väliseen suhteeseen. Palveluiden käyttäjien vastuuta on kuitenkin lisätty yksityisten toimijoiden määrän kasvaessa julkisten palveluiden tuotannossa, kun valvontavastuuta on siirretty asiakkaille esimerkiksi palveluntuottajien omavalvonnan kautta.<sup>318</sup> Asiakkaiden valinnanvapauden ja yksityisten palveluntuottajien määrän lisääntyessä myös perustuslakivaliokunta on muistuttanut, ettei sosiaali- ja terveystalveluita käyttävä rinnastu asemaltaan tavanomaiseen kuluttajaan palveluihin hakeutuvien ollessa usein jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa ja rajoitteisia tekemään erilaisia valintapäätöksiä. Palveluita käyttävien haavoittuvien ryhmien, kuten lasten, vanhusten, kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien oikeusturvasääntelyyn ja oikeusturvan toteutumisen turvaamiseen onkin kiinnitettävä erityistä huomiota.<sup>319</sup> Perusoikeusnäkökulman johdosta asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksien

---

<sup>317</sup> Tuori & Kotkas 2016: 805.

<sup>318</sup> Kotkas 2013: 725, 729–730.

<sup>319</sup> PeVL 26/2017 vp: 71.

onkin oltava niin laadun valvonnassa palveluntuottajan omavalvonnan kuin virallisen muutoksenhaunkin kautta.

Kuntalaiset voivat yleisesti valvoa kunnalliseen päätöksentekoon liittyvin muutoksenhakeinoin ennakkollisesti hankittavan palvelun laatua hankintaprosessin eri vaiheissa, jos asioista tehdään valituskelpoisia päätöksiä. Näitä ovat esimerkiksi edellä esitellyt talousarviopäätökset ja hankintapäätökset isoista hankinnoista. Palvelun laadun kannalta keinot ovat kuitenkin todetusti ennakkollisia ja kyseessä on yhtä paljon kunnan toiminnan valvonta kuin kunnan järjestämän palvelun laadun valvonta, varsinkin kun yleensä palvelua ei vielä tuoteta tässä vaiheessa päätöksenmukaisin tavoin. Palveluiden tuotannon ollessa jo yksityisellä, on muutoksenhaku ja laadun valvonta tilannekohtaisempaa ja asiakkaan oikeusturvaa tukevaa. Varsinkin sosiaalihuollon palveluista on usein tehtävä päätös, vaikka kyseessä olisikin yksityisen tuottamat palvelut, sillä kyseiset palvelut myönnetään usein tietyin perustein. Tämä päätös on aina valituskelpoinen, ja usein ehto oikeusturvan edellyttämien muutoksenhakukeinojen käyttämiselle.<sup>320</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies korosti muutoksenhakukelpoisen päätöksen merkitystä henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta myös tilanteessa, jossa ostopalveluna toteutetun sosiaalipalvelun järjestämis- tai tuottamistapaa muutetaan aikaisemmin sovitusta. Tapauksessa ostopalveluna toteutetun vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun uudelleenjärjestelyssä toimittiin sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain vastaisesti kun kantelijalle ei annettu kirjallista päätöstä muutoksenhakuohjeineen.<sup>321</sup>

Tapauksessa oikeusasiamies nosti esiin muutoksenhakukelpoisen päätöksen ohella juuri muutoksenhakuohjeiden, eli oikaisuvaatimusohjeen antamisen erityisen tärkeänä oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta. Ilman selkeitä ja riittäviä ohjeita palvelunkäyttäjillä ei ole tosiasiallisuutta vaikuttaa saamansa palvelun laatuun ja tuoda esiin tyytymättömyyttään ja koettuja epäkohtia. Myös oikeusasiamies toteaa yllä olevassa ratkaisussaan saadusta päätöksestä tehtävän muutoksenhaun olevan sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino, joten viranomaisen on toimittava aina lain edellyttämien tavoin tämän mahdollistamiseksi.

---

<sup>320</sup> Ukkola 2018: 9–11.

<sup>321</sup> EOA 4433/4/15.

Sosiaali- ja terveystalvueluita käyttävän valvontamahdollisuuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on asiakkaan kuuleminen ja riittävä tiedonsaanti tuotettavista palveluista. Riittäväällä tiedonsaannilla siis mahdollistetaan palvelunkäyttäjän oikeus osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn, joka toteuttaa itsemääräämisoikeutta ja täten mahdollistaa asiakkaan edun huomioimisen.<sup>322</sup> Toiminta siis mahdollistaa informoidun valinnan tekemisen, joka on ehto valinnanvapauden toteuttamiselle ja asiakkaan tarpeita vastaavan palvelun saamiselle, kun palvelunkäyttäjä valitsee itse palveluidensa tuottajan, esimerkiksi palvelusetelimalissa<sup>323</sup>. Jotta valinnanvapauden ja palvelunkäyttäjien valvontavastuun lisääntymisen myötä voidaan taata myös palveluita käyttävien oikeudet riittäviin ja laadukkaisiin palveluihin, on palvelunkäyttäjille annetta riittävästi ja ymmärrettävästi tietoa palveluista. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut riittävän tiedonsaannin palvelunkäyttäjän oikeudeksi, jotta tämä pystyy seuraamaan palveluun määriteltujen laatutekijöiden toteutumista ennen päätöksen tekemistä, mutta myös vastaanottaessaan palvelua sopimuskauden aikana<sup>324</sup>. Palvelunkäyttäjän tiedottamisen järjestämistä vastuullisen kunnan toimesta voisikin katsoa olevan siis yksi merkittävistä valvonnan mahdollistavista ja palvelunkäyttäjän oikeuksia toteuttavasta toimesta, joka on huomiotava hyvissä ajoin toimintaa suunniteltaessa tai viimeistään palvelunkäyttäjälle päätöstä tehdessä.

Viranomaisen toiminnasta on perinteisesti voinut tehdä kantelun ylemmälle viranomaiselle kuka tahansa, oli kyseessä palveluiden tai päätöksen saaja tai muu henkilö. Kantelun mahdollisuus on johdettu hallintolaissa koskemaan myös yksityisiä palveluntuottajia, kun nämä hoitavat julkista hallintotehtävää, esimerkiksi tuottavat kunnallisia sosiaali- ja terveystalvueluita sopimukseen perustuen. Tällaisen hallintokantelun voikin tehdä viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä, niihin liittyvästä menettelystä sekä tosiasiallisesta hoitotoiminnasta, jolloin perinteisen kantelun sijaan hallintokantelu toimii siis myös yksityisten toimijoiden tuottaessa julkisia palveluita. Tämä siis mahdollistaa kantelun ilman kirjallista viranomaispäätöstä, joka usein on oikeusturvakeinon käytön edellytyksenä. Kantelun voi tehdä kelle tahansa valvovista viranomaisista, eli kunnalle, aluehallintovirastolle, Valviralle, sosiaali- ja terveystalveministeriölle tai oikeusasiamiehelle, mutta

---

<sup>322</sup> Perttola 2018: 132.

<sup>323</sup> HE 16/2018 vp: 41–42.

<sup>324</sup> EAOA 359/4/10.

nämä valvontaviranomaiset eivät voi päätöksellään muuttaa tai kumota saatua päätöstä, vaan kantelun perusteella kantelun kohteena olevaan toimijaan voidaan kohdistaa esimerkiksi kurinpidollisia toimenpiteitä tai hallinnollisia ohjauskeinoja joilla toimintaa pyritään muuttamaan säännösten mukaiseksi.<sup>325</sup>

Kanteluun nähden ensisijainen oikeusturvakeino sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalle varsinkin saadun palvelun laatuun liittyen on kuitenkin muistutus, jonka käyttö mahdollistetaan molempia aloja säätelevässä lainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:ssä ja vastaavan terveydenhuoltoa ohjaavan, eli potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10 §:ssä säädetään hyvin yhtenevin lausein molempien alojen palveluiden piirissä oleville oikeus tehdä muistutus palvelun laatuun tai saamaansa kohteluun liittyen olleessaan tyytymätön näihin. Muistutus tehdään kyseessä olevan sosiaalihuollon tai terveydenhuollon toimintayksikön johtajalle tai sosiaalihuollossa johtavalle viranhaltijalle. Muistutus, kuten kantelukin on siis jälkikäteinen oikeusturva- ja valvontakeino, jolla palvelunkäyttäjä pyrkii vaikuttamaan saamansa palvelun laatuun tai saamaansa kohteluun ja täten ohjaamaan palvelua erityisesti asiakasnäkökulmasta katsoen entistä laadukkaammaksi. Molemmissa pykälissä annetaan muistutuskentekoon oikeus myös potilaan tai asiakkaan omaiselle, muulle läheiselle tai lailliselle edustajalle jos palvelunkäyttäjä ei sitä itse voi tehdä, esimerkiksi sairauden takia tai jos hän on kuollut. Täten omavalvonnankin myötä omaisille ulotettu seurantamahdollisuus konkretisoituu, kun omaiset voivat tosiasiaassa myös puuttua tarjottavan palvelun laatuun.

Muistutuksen ensisijaisuus kanteluun nähden on säädetty lakien seuraavissa pykälissä, joissa viranomaiselle annetaan mahdollisuus siirtää tehty kantelu kyseessä olevaan toimintayksikköön jos kannellusta asiasta ei ole tehty muistutusta ja jos asian käsittely muistutuksena on tarkoituksenmukaisempaa viranomaisen mielestä. Muistutuksesta annetusta ratkaisusta ei kuitenkaan voi valittaa eteenpäin, joten kyseessä on siis ensiasteen oikeusturvakeino, jonka lisäksi saadun palvelun laatuun voi hakea muutosta ja oikeusturvaa muilla keinoilla.<sup>326</sup>

---

<sup>325</sup> Tuori & Kotkas 2016: 827–828.

<sup>326</sup> Ukkola 2018: 12–13.

Muutoksenhakukeinojen lisäksi erityisesti sopimuksiin perustuvissa yksityisten tuottamissa sosiaali- ja terveystalvueluissa voidaan seurata ja valvoa palvelun laatua erilaisiin asiakaspalautejärjestelmiin. Laadun valvontaan ja kehittämiseen asiakaspalaute sopii erityisesti palveluissa, joita asiakkaat käyttävät toistuvasti ja joissa toisaalta on tarpeeksi asiakkaita riittävän ja kattavan asiakaspalautteen keräämiseksi, kuten esimerkiksi asumis- palveluissa. Asiakaspalautejärjestelmät ja käytännöt voikin sopia jo hankinnan yhteydessä, jotta ne olisivat osa valvonta- ja ohjauskeinoja koko sopimuskauden ajan.<sup>327</sup>

Asiakkaiden kuunteleminen on tärkeää, jotta tuotettavat palvelut vastaisivat asiakkaiden tarpeita ja jotta keskeisten lakien, kuten sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain tavoitteet palveluiden asiakaskeskeisyydestä (terveydenhuoltolaki 2 §) ja asiakkaan edun huomioimisesta (sosiaalihuoltolaki 30.1 §) toteutuisivat. Asiakaspalautteen merkitystä on käsitelty monesti myös oikeusasiamiehen ratkaisuuissa, joiden perusteella käytänteiden toimivuuden voidaan todeta olevan hyvin tilannekohtaista ja riippuvan toiminnan luonteesta.

Yksikön palautejärjestelmä, jonka mukaisesti omaisten toivottiin antavan palaute pääasiassa suullisesti suoraa hoitajille nopean puuttumisen varmistamiseksi koettiin yksikössä toimivaksi, eikä kyseessä olevan ryhmäkodin toiminnasta oltu ratkaisuhetken mennessä tehty yhtään muistutusta<sup>328</sup>.

Kuntayhtymä muodosti useamman sosiaalipalveluyksikkönsä asiakkaista, läheisistä ja työntekijöistä koostuvan epävirallinen asiakasneuvoston, jonka tavoitteena oli parantaa kyseisten kehitysvammaisten asumisyksiköiden asukkaiden, läheisten ja työntekijöiden välistä yhteistyötä. Lisäksi toiminnasta kerättiin muutaman vuoden välein palautetta asukkailta ja läheisiltä laajoilla asiakaspalautekyselyillä kehittämistoimenpiteiden suunnittelun tueksi.<sup>329</sup>

Joissain yksiköissä voi olla riittävää kerätä palaute suullisesti, kun taas toisaalla palautteen keräämiseen käytetään runsaasti resursseja ja aikaa. Asiakaspalautteilla voi siis olla valvontafunktion lisäksi myös merkittävä ohjausvaikutus, jos palautteet huomioidaan tehokkaasti ja toimintaa parannetaan niiden pohjalta. Palautteen kerääminen olisikin turhaa, jos niitä ei huomioitaisi mitenkään toiminnassa. Palautteen ja asiakkaiden mielipiteen huomioiminen voi ehkäistä muun muassa sitä, ettei palvelussa aiemmin todetut virheet ja

---

<sup>327</sup> Halonen 2010: 8.

<sup>328</sup> EAOA 1907/3/15.

<sup>329</sup> EOA 628/2017.

epäkohdat välttämättä johda valvontaviranomaisten toimenpiteisiin, kun palvelun järjestäjä tai tuottaja on reagoinut riittävästi ongelmiin. Valvontaviranomainen voi tällöin katsoa palveluntuottajan nopean reagoinnin ja toiminnan kehittämisen olevan riittävää turvaamaan palvelun laadun ja asiakkaiden oikeudet, eikä vahvempaa puuttumista tarvita<sup>330</sup>.

### 5.5. Erityiskysymyksenä yksityisten palveluntuottajien käyttämät alihankkijat

Kunnan, palveluntuottajan oman, valtion viranomaisten ja palveluita käyttävien harjoittaman ohjauksen ja valvonnan lisäksi oma kysymyksensä on julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavan yrityksen subdelegointi, eli yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän siirtäminen edelleen, jolloin yritys hankkii sille sopimuksin tuotettavaksi annettuja palveluita kolmannelta toimijalta<sup>331</sup>. Alihankinnan ongelmallisuus on erityisesti sen myötä tuotettavaan palveluun sovellettavassa lainsäädännössä, sillä hankintaketjun pidentyessä on vaarana, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät velvollisuudet hämärtyvät. Kuitenkin esimerkiksi hallintolakia on sovellettava aina, kun kyseessä on julkinen hallintotehtävä<sup>332</sup>. Subdelegointi siirtää palvelutuotannon järjestävänä olevan kunnan ohjauksen suorasta alaisuudesta pääasiallisen palveluntuottajan ohjattavaksi, jolloin julkisten toimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa tuotettavaan palveluun siirtyvät valvontapainotteisemmaksi. Perustuslakivaliokunta on todennut suhtautumisensa alihankintaan lähtökohtaisesti kielteiseksi, mutta ehdotonta kieltoa toiminnalle ei kuitenkaan ole osoitettavissa. Alihankinta olisi siis mahdollista perustuslakivaliokunnan mukaan teknisluonteisia tehtävissä, joita koskevat samat laatuvaatimukset ja valvonta kuin varsinaista palveluntuottajaa.<sup>333</sup> Lainsäädännössä ei ole kielletty palveluiden edelleen hankkimista, mutta se vaikuttaa muun muassa järjestäjänä olevan kunnan sopimusohjaukseen ja -valvontaan, kun kunta ei ole varsinaisen, palvelun lopullista tuottamista koskevan sopimuksen osapuolena.

---

<sup>330</sup> Esim. EOA 5692/4/13: Kaupunki ei ollut kyennyt järjestämään riittävällä tavoin hankkimiaan kuljetuksia näissä ilmenneiden virheiden johdosta. Kaupunki oli kuitenkin huomionnut tapauksista annetut palautteet eikä vastaavia virheitä ollut ilmennyt, joten oikeusasiamies ei vaatinut kaupungilta toimenpiteitä, sillä se katsoi kaupungin toiminnan olleen riittävää tilanteen korjaamiseksi.

<sup>331</sup> HE 16/2018: 340.

<sup>332</sup> Kuluttajavirasto 2006: 2.

<sup>333</sup> PeVL 26/2017 vp: 51.

Yksityisiä sosiaali- ja terveystalvaeluita koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä hallituksen esityksessä edellytettiin, että yksityisen toimijan on ilmoitettava lupaa hakiessaan, miltä osin palveluita tuotetaan alihankintana<sup>334</sup>, samoin kuin sosiaali- ja terveystalvaeluissa käytettävästä palvelusetelistä annettu laki velvoittaa kuntaa hyväksymään erikseen palvelusetelituottajaksi varsinaisen palvelusetelituottajan alihankkijan<sup>335</sup>. Palvelusetelin osalta kunnan tulee siis hyväksyä palveluitaan tuottavat toimijat, mutta ulkoistuksessa velvoitettavaa säädöstä tähän ei ole. Valtion valvontaviranomaisten yleinen valvontavelvollisuus kohdistuu aina niin julkisiin kuin yksityisiinkin toimijoihin, riippumatta onko kyseessä alihankinta vai ei, joten valtion harjoittaman valvonnan osalta perustuslakivaliokunnan edellytys valvonnasta siis täytyisi, mutta varsinaisen valvontavastuullisen, eli kunnan harjoittaman valvonnan osalta toiminta ei ole yhtä selkeää.

Erillisiä säädöksiä alihankinnoista ei lainsäädännössä nykyisin juurikaan ole, mutta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt uudemmissa lausunnoissaan uuteen sääntelyyn otettavaksi yksiselitteisiä säännöksiä siitä, että toiminnan laatuvaatimukset ja asianmukainen valvonta koskee myös alihankkijoiden toimintaa<sup>336</sup>. Myös uudemmissa yksityisiä sosiaali- ja terveystalvaeluita koskevissa hallituksen esityksissä on rajattu selkeästi tarkemmin subdelegointia edellyttäen tämän olevan mahdollista vain omaa palvelutuotantoa täydentävänä toimintana ja korostaen samalla varsinaisen palvelutuottajan kokonaisvastuuta toiminnasta. Alihankinta olisi täten mahdollista vain muissa kuin palveluiden tuottamiseen liittyvissä ydintehtävissä, joita ovat esimerkiksi palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman tekeminen.<sup>337</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on osaltaan korostanut alihankintaan liittyen asiakasasiakirjojen ja asiakastietojen lainmukaista käsittelyä ja erityisesti hankintaketjun avaamista asiakasasiakirjoissa kokonaisuudessaan<sup>338</sup>.

Hankintalain mukaisissa hankinnoissa voidaan lisäksi vaatia lain 77 §:n mukaan tarjouspyynnössä tarjoajaa ilmoittamaan minkä osan hankittavasta palvelusta tarjoaja hankkii alihankintana ja velvoittaa tarjoajaa ilmoittamaan määritellyt tiedot alihankkijoista. Näin

---

<sup>334</sup> HE 302/2010 vp: 21–22; HE 34/2005 vp: 11.

<sup>335</sup> HE 20/2009 vp: 25–26.

<sup>336</sup> PeVL 33/2018: 5.

<sup>337</sup> HE 16/2018 vp: 301, 340: Lisäksi kyseisissä sote-uudistusta koskeneissa esityksissä alihankkijoihin esitettiin sovellettavaksi rikosoikeudellista virkavastuuta.

<sup>338</sup> EOA 5170/2016.



sosiaali- ja terveystalveluissa sekä toimiluvan antava viranomaisn että palveluita hankkiva kunta saa tarvittavat tiedot alihankinnasta. Kyseisen hankintalain pykälän neljäs momentti mahdollistaa myös alihankinnan kieltämisen tietyissä hankittavissa palveluissa, jos kyseessä on kriittiset tehtävät. Kriittisillä tehtävillä voidaan lainsäätäjän mukaan tarkoittaa hyvin vaativia tai riskeiltään merkittäviä töitä, esimerkiksi laadunvarmistukseen liittyen, joissa mahdollisimman lyhyt valvonta- ja vastuuketju on perusteltua<sup>339</sup>. Hankintalaki täten siis *mahdollistaa* alihankinnan rajoittamisen, mutta ei suoraa kiellä alihankintaa kriittisissäkään tehtävissä, joita voitaisiin katsoa olevan esimerkiksi edellä mainittu palvelutarpeen arviointi. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolisia hankintoja koskevissa sopimuksissa voisi kuitenkin olla mahdollista sopia alihankinnasta tiukemmin, mutta näistä ei tällä hetkellä säädetä erikseen.

Perustuslakivaliokunta ja lainsäätäjät ovat molemmat katsoneet kaatuneen sote-uudistuksen yhteydessä subdelegoinnin vaativan tarkkaa sääntelyä. Nykytilanne on siis lähtökohtaisesti ongelmallinen näihin kantoihin verrattuna, sillä tällä hetkellä käytännössä luvan myöntävä valvontaviranomaisn voi olla ainut, jolla on mahdollisuus puuttua yksityisen toimijan käyttämään alihankintaan lupaa myönnettäessä, jos kunta ei määrittele asiaa sopimuksissa. Hankintalain mukaan toteutettavissa sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnoissa on lähtökohtaisesti mahdollistettava alihankinta, mutta hankintalaki ei kuitenkaan säätele hankintojen sisältöä, eikä täten ota kantaa julkisten hallintotehtävien hankkimiseen, eikä pykälä siis huomioi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lähtökohtaisesti kielteistä kantaa asiaan. Kokonaisuudessaan subdelegoinnin oikeudelliset kysymykset liittyvät järjestäjän ohjaus- ja valvontatoiminnan vaikeutumiseen jolloin perusoikeuksien turvaaminen ja asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen voi vaarantua. Kunnan tulisi siis pysyä ohjaamaan pääasiallista palveluntuottajaa niin tehokkaasti, että ohjausvaikutus ulottuu myös kolmanteen osapuoleen, kun varsinainen ohjaus tapahtuu sopimusohjauksena ja -valvontana kahden yksityisen palveluntuottajan välillä. Perusoikeuksista johdettavien tavoitteiden ja periaatteiden on aina toteuduttava, tuotti palveluita yksityinen toimija tai tämän alihankkijana kolmas osapuoli<sup>340</sup>, joten kunnan valvonnan ja ohjauksen ollessa riittämätöntä perusoikeuksien toteutumisen valvonta siirtyy valtion vastuulle.

---

<sup>339</sup> HE 108/2016 vp: 178.

<sup>340</sup> Kuluttajavirasto 2006: 2.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaali- ja terveystalveluiden ohjaus ja valvonta muodostuu laajasta kokonaisuudesta, johon kuuluu palveluita järjestävien kuntien ja tuottavien yritysten lisäksi palveluita käyttävät kuntalaiset, palveluita tuottavien yritysten työntekijät ja valtion valvontaviranomaiset. Näillä kaikilla on kuitenkin tavoitteena valvoa, että tuotettavat palvelut ovat laadukkaita ja samalla ohjata palvelutuotantoa toimimaan entistä paremmin. Lisäksi palveluita tilaavilla kunnilla ja palveluita tuottavilla yrityksillä on erityisesti sopimukseen perustuvan tuotannon valvonta ja ohjaus sopimuksen näkökulmasta, tavoitteena varmistaa, että tuotettu palvelu vastaa mahdollisimman hyvin sovittua – kunhan sopimus huomioi lain velvoitteet. Laajasti ajateltuna kunnan järjestämien palveluiden laadun varmistamiseen osallistuvat myös muut kuntalaiset, joilla on niin ikään oikeus vaikuttaa valmistaviin ja päätettäviin asioihin sekä hakea halutessaan muutosta tehtyihin päätöksiin.

Tutkielman alussa esitellään yleinen vastakkainasettelu julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä, joka on kiristynyt entisestään tutkielman kirjoittamisen aikana, kun alkuvuodesta 2019 tuli ilmi laajoja puutteita useissa yksityisten toimijoiden ylläpitämissä vanhusten asumispalveluyksiköissä, joista maaliskuun alkuun mennessä kolmen toiminta päädyttiin keskeyttämään viranomaisten toimesta<sup>341</sup>. Yksityisten palveluntuottajien määrän kasvaessa keskeistä olisikin panostaa ja kehittää niitä prosesseja, jotka johtavat hankinnan myötä yksityisen toimijan valintaan ja siihen, miten hankinta ja sopimus saadaan vastaamaan todellista tarvetta. Lopullinen vastuu hankittujen palveluiden laadusta on aina palveluita järjestävällä julkisella toimijalla, oli se kunta, kuntayhtymä tai tulevaisuudessa esimerkiksi maakunta, joten ohjauksen ja valvonnan roolit ja keinot tulisi täten olla selkeinä. Julkisen sektorin tulisikin panostaa myös oman toimintansa ohjaukseen ja sääntelyyn, joilla voitaisiin vähentää tarvetta jälkikäteiselle valvonnalle.

---

<sup>341</sup> Valvira ja aluehallintovirasto ovat keskeyttäneet vuoden 2019 tammikuun ja helmikuun aikana vakavien asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden johdosta Kristiinankaupungissa sijaitsevan Esperi Care Oy:n Hoivakoti Ulrikan toiminnan ([www.valvira.fi/-/esperi-hoivakoti-ulrikan-toiminta-on-keskeytetty](http://www.valvira.fi/-/esperi-hoivakoti-ulrikan-toiminta-on-keskeytetty)), Alavudella sijaitsevan Attendon asumispalveluyksikkö Pelimannin toiminnan ([www.alavus.fi/fi/etusivu/ajankoh-taista/uutiset/lehdistotiedote-attendo-pelimannin-toiminta-keskeytetty-alavudella](http://www.alavus.fi/fi/etusivu/ajankoh-taista/uutiset/lehdistotiedote-attendo-pelimannin-toiminta-keskeytetty-alavudella)) ja Utajärvellä sijaitsevan Attendo Marian Kartano Oy:n hoivakoti Kirkkopuiston toiminnan ([www.valvira.fi/-/attendo-marian-kartano-oy-n-kirkkopuiston-hoivakodin-toiminta-keskeytettiin-utajarvella](http://www.valvira.fi/-/attendo-marian-kartano-oy-n-kirkkopuiston-hoivakodin-toiminta-keskeytettiin-utajarvella)).

Sosiaali- ja terveystalvueluita, kuten muitakin julkisia palveluita, tuotetaan aina lähtökohdaisesti palvelunkäyttäjien tarpeisiin, joten kun palvelun laatua valvotaan asiakkaan, palveluntuottajan ja viranomaisten toimesta tehokkaasti, on perusoikeuksina säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveystalvueluiden turvaaminen vahvempaa ja ohjaa mahdollisesti palveluntuottajia tuottamaan laadukkaita palveluita. Palvelun tuleekin olla laadukasta tuottajasta riippumatta, sillä lain velvoittamia palveluita järjestettäessä tuottajalla ei ole väliä, palvelut ovat julkisia asiakkaalle vaikka yksityinen niitä tuottaisikin. Valvontaresurssien pientymisen johdosta valtion viranomaisilla ei myöskään ole mahdollisuuksia tosiasiasa aina valvoa toimintaa, joten valvontavastuuta on siirretty erityisesti kunnille, palveluita tuottaville toimijoille ja palvelunkäyttäjille. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin ollut tarkastella miten sosiaali- ja terveystalvueluiden ohjausta ja valvontaa säädellään erityisesti laadun näkökulmasta sekä oikeuskäytäntöä ja valvontaviranomaisten ratkaisuja systematisoimalla selvittää kyseisten keinojen tosiasiallista merkitystä. Tarkastelussa on erityisesti järjestämisvastuullisten toimijoiden, eli tällä hetkellä kuntien (ja kuntayhtymien) ohjaus- ja valvontakeinot ja se, miten muut toimijat tukevat näitä. Tutkielma pyrkiikin vastaamaan tutkimuskysymyksiinä oleviin kysymyksiin siitä, *millä tavoin kunta voi, ja miten kunnan tulisi lain mukaan ohjata ja valvoa hankkimiensa sosiaali- ja terveystalvueluiden laatua sekä siihen, ovatko nämä keinot riittäviä palveluiden laadun turvaamiseksi ja palveluita käyttävien oikeuksien toteutumiseksi?*

Tutkielman alussa määritellään palveluiden laatua ja laadun velvoittavuutta, eli sitä miten sosiaali- ja terveystalvueluiden laatua on määritelty ja säädetty palveluiden järjestämistä ja tuottamista ohjaavissa säädöksissä. Katsauksen perusteella voi todeta, että palveluiden laadun määrittely on hyvin hajanaista, eikä sisällöllistä määrittelyä ole juurikaan lakeihin kirjattu. Tämä on jättänyt tilaa muun muassa kuntien sisäiselle sääntelylle ja sosiaali- ja terveystalveministeriö asettamille laatusuosituksille. Ministeriön laatusuositus ei ole oikeudellisesti velvoittava ohje tai määräys vaan suositus, jota on kuitenkin osin alettu soveltaa velvoittavana normina valvontaviranomaisten taholta. Komulainen näkeekin kehityksen vaarallisena, sillä suositusten valmistelussa ei ole tehty yhtä laajaa kokonaisselvitystä aiheesta, kuin lakia säädettäessä<sup>342</sup>. Laadun määrittely onkin jäänyt lopulta kuitenkin jär-

---

<sup>342</sup> Komulainen 2010: 308.

jestämisvastuullisten kuntien ja kuntayhtymien vastuulle viimeistään hankintaa toteuttaessa laatusuosituksen, lainsäädännön ja näiden esitöiden sekä muiden lähteiden ja oman toiminnan pohjalta. Varsinkin pienten kuntien hankintaosaamista on arvosteltu lähinnä riittämättömien resurssien ja pienen hankintatoimen johdosta, joten lienee asiallista kyseenalaistaa myös näiden kuntien kykyä hoitaa keskeistä hankintoihin liittyvä tehtävää, eli määritellä hankittava palvelu ja erityisesti laatu riittävällä tavalla. Epäonnistunut hankinta sosiaali- ja terveyspalveluissa voi olla erityisen vaarallinen, sillä kyseessä olevilla palveluilla turvataan lopulta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ongelmat voivat joutaa ääritapauksessa jopa palveluita käyttävien turvallisuuden vaarantumiseen ja kuolemantapauksiin, kuten on tullut julki vanhusten asumispalveluihin liittyen. Valmistelu, ohjaus ja valvonta ei ole ollut kunnassa riittävää, jos valvontaviranomaiset joutuvat puuttumaan jälkikäteen järjestämisvastuullisen toimijan sijaan toimintaan.

Laadun määrittely osana hankintaprosessia onkin merkittävä keino ohjata hankittavan palvelun laatua, kun sen yhteydessä määritellään lähtökohtaisesti mitä hankittava palvelu lopulta sisältää. Tuotettavan palvelun laatu on ollut julkisuuteen nousseissa laiminlyönteissä usein todetusti heikkoa esimerkiksi henkilöstön määrän ja pätevyyden tai muiden seikkojen osalta. Voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttuvat kaikkia sitovat laatuksiteerit voivatkin olla yksi syy tähän, jos palveluita hankkiva kunta ei ole kyennyt määrittelemään riittävällä tavalla tarvittavaa palvelua. Lainsäädännön uudistaminen tältä osin poistaisi tarpeen erillisille, oikeudellisesti sitomattomille laatusuosituksille, ja voisi lisätä yhdenvertaisuutta kun laatuvaatimusten soveltaminen ei olisi yksin kunnan päätettävissä.

Jo valmistelussa määritelty laadun sisältö luo lainsäädännön ja tuottamisen edellytyksinä olevien toimilupien ohella perustan myös valvonnalle, sillä järjestäjänä toimiva kunta valvoo lainmukaisuuden lisäksi sopimuksen toteutumista. Yksityisiltä hankittavien palveluiden ohjausta ja valvontaa käsitellään tässä tutkielmassa erillisissä kappaleissaan, vaikka näiden erottaminen toisistaan ei olekaan aina tarpeellista tai edes mahdollista, sillä esimerkiksi valvonnalla on usein ohjausvaikutusta. Täten valvontaa voidaan pitää ohjausmuotona, mutta myös ohjausta voidaan pitää valvontana, kun sopimuskauden aikana palveluntuottajan toimintaa ohjataan. Luettavuuden ja selkeyden vuoksi nämä on kuitenkin

erotettu omiksi luvuikseen tässä tutkielmassa, koska tutkielman pääpainon ollessa järjestämisvastuullisen toimijan mahdollisuuksissa vaikuttaa hankkimaansa palveluun, on kunnan sisäiset keinot tarkoituksenmukaista erottaa valtion valvontaviranomaisten, palveluntuottajien ja palveluita käyttävien vaikutusmahdollisuuksista.

Ohjauksen ja valvonnan tavoitteena on siis perustuslaissa määrättyjen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttaminen, kun palveluiden lainmukaisuudesta ja riittävydestä pyritään varmistumaan erilaisin keinoin. Jos nämä ohjaus- ja valvontakeinot eivät ole riittäviä tai jos niitä ei tosiasiallisesti hyödynnetä, laiminlyö julkinen valta vastuulleen kuuluvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamista ja luovuttaa sen yrityksille vastoin lakia. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksia ei saa rikkoa yritystenkään toiminnassa, on vastuu näiden toteuttamisesta varsinkin julkisten palveluiden osalta aina viranomaisella.

Ohjausta käsittelevässä luvussa määritellysti ohjauksen avulla ohjausvastuullinen toimija pyrkii esimerkiksi asettamaan toiminnan tason, määrittämään resurssien käyttöä ja menettelyjen tasapuolisuutta sekä takaamaan toiminnan yhtenäisyyden ja toimielinten toimintakyvyn. Kunnan ohjauskeinoina on ylätasolla kuntastrategia ja hallintosääntö, toiminta- ja soveltamisohjeet sekä talousarvio. Talousarvio on kunnan merkittävin resursiohjauksen väline, ja sillä se voi myös tosiasiallisesti ohjata palveluiden hankkimista. Tämän osoittaa esimerkiksi aiemmin käsitelty KHO:n tapaus vuodelta 2013, jonka ratkaisussa pidettiin perusteltuna päätöstä olla hyväksymättä hinnankorotusta talousarviossa varattuihin määrärahoihin vedoten<sup>343</sup>. Määrärahapäätöksin kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävät luottamushenkilöt voivat siis ohjata kuntaa hankkimaan palveluita tietyn verran tietyn sisällön, jolloin käytettävissä olevalla määrärahalla voi olla ohjausvaikutusta palveluntuottajan tarjoamaan palveluun ja jopa sen laatuun. Talousarviopäätöksin ei kuitenkaan todetusti voida heikentää perusoikeuksien toteutumista joten riittävät palvelut on turvattava aina. Se, mitä *riittävyydellä* tosiasiallisesti tarkoitetaan jää kuitenkin tapauskohtaisesta arvioitavaksi.

Järjestäjän ja tuottajan eriytyessä kunnan on sisäistettävä uusi rooli, kun aiemmin tuotannosta ja valvonnasta vastannut lautakunta ei enää tuota palveluita, eikä täten voi päättää

---

<sup>343</sup> KHO 2013: 165.

tai ottaa kantaa samoihin asioihin kuin ennen. Järjestäjän roolista on kuitenkin pidettävä kiinni, eikä demokraattisesti valituille luottamushenkilöille kuuluvaa päätösvaltaa voi siirtää palveluita tuottaville yrityksille vahingossakaan, esimerkiksi riittämättömän valmistelun ja ohjauksen johdosta. Virkavastuuta edellyttävien ja arvovalintoja vaativien päätösten tekoon on ottanut kantaa sekä hallintotuomioistuimet että eduskunnan oikeusasiamies. Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa päätöksen katsottiin syntyneen virheellisessä järjestyksessä kun viranhaltijalle kuuluneen valmistelun, ja täten tosiasialisesti julkista valtaa sisältäneen tehtävän oli hoitanut yrityksen työntekijä, hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtanaan palveluita tuottavan yrityksen tarpeet<sup>344</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies on taas korostanut palvelunkäyttäjien mielipiteen kuulemisen ja näiden lähtökohdista tehtävän päätöksenteon olevan erityisesti arvovalinta ja ihmisarvon kunnioittamista<sup>345</sup>. Julkinen hallinto perustuu kansanvaltaan, joten ihmisten oikeuksia koskeva päätöksenteko, merkittävimmät arvovalinnat ja strategiset linjaukset, sekä näihin kaikkiin vaikuttavat muut ohjauskeinot tulee pitää julkisen vallan tehtävinä, jotta voidaan varmistua siitä, että päätöksenteossa ja palveluiden tuottamisessa lähtökohtana ja tavoitteena on kuntalaisten edun toteutuminen.

Palveluiden lainmukaisuuden ja täten asiakkaan edun varmistamisessa valtion viranomaisilla on tärkeä rooli ennakkolisessä valvonnassa ja palvelutuotannon ohjauksessa. Ohjausta toteutetaan esimerkiksi ministeriön asettamalla laatusuosituksilla, mutta keskeisempää ja palveluntuottajakohtaista on sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön pätevyyden varmistaminen sitä koskevan lainsäädännön mahdollistamana. Ammattitaitoinen henkilökunta on todettu niin sosiaali- kuin terveystaloudellistakin koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa yhdeksi keskeisimmistä palvelun laatua turvaavista keinoista, joten henkilöstön pätevyyden varmistaminen usealla tasolla on ymmärrettävää. Valtion valvontaviranomaisilla on tämän osalta vastuu valvoa toimintaa ja hyväksyä ammattihenkilöt, mutta myös järjestämisvastuullisilla kunnilla ja niiden palveluita tuottavilla yrityksillä on vastuu omasta toiminnastaan sekä täten henkilöstön pätevyyden ja riittävyyden valvonnasta on keskeistä laadun turvaamisessa.

---

<sup>344</sup> Itä-Suomen HAO 31.05.2016 16/0277/2.

<sup>345</sup> EAOA 3984/4/12.

Ennakollisena valvontakeinona, joka samalla myös ohjaa toimijaa, toimii henkilöstön pätevyuden varmistamisen ja luvanmyöntämisen lisäksi toimintayksiköille ja toimijoille myönnettävät luvat, joista vastaa valvontaviranomaiset sekä kunta osaltaan. Näillä varmistetaan sekä palvelusetelituotannossa että hankintaan liittyvässä tuotannossa yksityisen toimijan pätevyys ja toiminnan riittävyys palveluiden tuotantoon. Lupien ohella kunta tekee tätä kilpailuttaessaan palvelutuotantoa vähimmäisvaatimusten ja kriteerien määrittelyssä, joiden on täyttyvä jotta yksityinen toimija voi tarjota ja mahdollisesti voittaa tarjouskilpailun. Myös palvelusetelituottajaksi hyväksyessään kunta tarkistaa palveluntuottajan pätevyuden ja toiminnan vastaavuuden kunnan asettamiin kriteereihin, jolloin toiminta on molemmissa tapauksissa lähtökohtaisesti laadukasta. Täten valmistelu, oli kyseessä palvelusetelijärjestelmän tai hankinnan toteutus, on keskeisessä roolissa luomassa pohjan laadun toteutumisella palvelutuotannossa.

Viranomaisten ohella eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on mietinnössään korostanut myös asiakkaiden roolia laadun kehittämisessä erityisesti sosiaalipalveluina tuotetuissa asumisyksiköissä. Myös hallituksen esityksissä, valiokuntalausunnoissa ja laatusuosituksissa on korostettu useaan otteeseen juuri palvelunkäyttäjien mielipiteen merkitystä palvelun laadun toteutumisessa, mutta silti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuista on nähtävissä, ettei kunnissa läheskään aina toteuteta tätä vaatimusta riittävästi. Asiakkaiden ja palvelunkäyttäjien ollessa tuotettavien palveluiden kohteena ja laadun varsinaisina toteajina, on heidän mielipiteensä siis tärkeää myös kehittämisen, eli ohjauksen kannalta. Palvelunkäyttäjiä tulisi ottaa mukaan jo hankintaa suunniteltaessa, mutta toimivat muutoksenhaku- ja kantelukanavat ovat välttämättömiä turvaamaan tuotettavan palvelun tarpeenmukaisuuden ja laadun. Myös palveluntuottajien harjoittama omavalvonta ja niiden työntekijöille säädetty ilmoitusvelvollisuus tukevat kokonaisvaltaista toiminnan ohjausta ja valvontaa ja täten laadun mahdollisimman hyvää toteutumista.

Edellä todetusti kuntien hankkimia sosiaali- ja terveystieteiden palveluita voidaan ohjata ja valvoa monin eri keinoin. Järjestelmä on kuitenkin hajanainen ja muodostuu useista toimijoista, joilla kaikilla on merkittävä rooli laadun turvaamisessa. Keinoja siis on ja ne ovat myös toimivia, kunhan ohjausta ja valvontaa osataan toteuttaa. Tutkielman perusteella näenkin

haasteena juuri monien ohjaus- ja valvontatoimijoiden roolien hajanaisuuden ja kokonaisuuden määrittelemättömyyden, joka voi aiheuttaa esimerkiksi sen, ettei hankinnan valmistelua pidetä niin merkittävänä, että siihen panostettaisiin riittävästi resursseja. Myös palveluita käyttävien rooli, palveluita tuottavien omavalvonta ja valvontaviranomaisten tehtävät saatetaan jättää ulkopuolelle miettiessä valvonta- ja ohjauskokonaisuutta, jolloin kunnan rajalliset keinot ja resurssit nähdään ainoina varsinaisina keinoina turvata palvelun laatua. Laaja yhteistyö olisikin kaikkien etu, jotta hankittava palvelu saadaan lähtökohtaisesti vastaamaan kunnan tarvetta ja lainsäädännön vaatimuksia, jolloin sopimukseen perustuva ohjaus ja valvonta mahdollistaisivat tuotettavien palveluiden riittävyyden yritysten omavalvonnan tukemana, jolloin valtion jälkikäteistä valvontaa ja puuttumista toimintaan ei välttämättä aina tarvittaisi. Näin turvattaisiin asiakkaiden oikeudet ja turvallisuus sekä säästyttäisiin kuntien sekä yritysten toimintaan vaikuttavista maioneongelmista, kun valtion viranomaisten puuttumisen myötä ongelmat tulevat myös julkisiksi.

Tuotettavan palvelun ohjaus kunnan toimesta vaikeutuu selvästi ulkoistuksen myötä, jolloin esimerkiksi esimiesasemaan perustuva hierarkinen ohjaus jää ohjauskeinojen ulkopuolelle. Ohjaus vaikeutuu entisestään, jos palveluntuottaja käyttää alihankkijoita, eli subdelegoinnilla siirtää julkisen hallintotehtävän hoitamisen edelleen kolmannelle osapuolelle. Subdelegointi on oma oikeudellinen kysymyksensä, jota käsitellään tutkielman viimeisessä luvussa. Subdelegoinnin sekä ohjaus- ja valvontakeinojen tarkempaan määrittelyyn on kuitenkin pyritty sote-uudistuksen yhteydessä ja vaikka uudistus jäisikin toteutumatta, voisi näiden yhteydessä tuotettua materiaalia soveltaa myös nykyiseen järjestelmään ja pyrkiä valtion toimesta ohjaamaan järjestäviä kuntia toimimaan suunnitelmallisemmin ja hyödyntämään ohjaus- ja valvontakeinoja kokonaisuudessaan.



## 7. LÄHDELUETTELO

- Apaza, Carmen R. & Yongjin Chang (2011). What Makes Whistleblowing Effective: Whistleblowing in Peru and South Korea. *Public Integrity* 13: 2, 113–130.
- Arajärvi, Pentti (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Eskola, Saira, Eeva Kiviniemi, Tarja Krakau & Erko Ruohoniemi (2017). *Julkiset hankinnat*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- GRECO (2018). Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Group of States against Corruption. Evaluation report 2017: 3.
- Halonen, Kirsi-Maria (2010). *Julkisten hankintojen uudet yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa: Palvelun laatu ja laadun valvonta*. Edilex 2010/42.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2004). *Hyvän hallinnon toteutuminen*. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2011). *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä menetit: opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Helsingin yliopisto. Saatavissa 28.10.2018: [https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf).
- Husa, Jaakko (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Jyväskylä: Finnpublishers.

- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.
- Hyvinvointiala (2018). Julkiset hankinnat hyvinvointialalla. Saatavissa 28.10.2018: <https://www.hyvinvointiala.fi/tietoa-meista/toimintaymparisto/julkiset-hankinnat-hyvinvointialalla>.
- Hyvönen, Olli, Kaija Kess, Tero Piisi, Heikki Tuomela & Jaakko Uotila (2007). Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Jokinen, Esa (2018). Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset: Sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus. Selvitys. Hyvinvointiala ry. Saatavissa 29.1.2018: <https://www.hyvinvointiala.fi/kuntien-sote-palveluiden-kokonaisulkoistukset-vahvistavat-kuntien-taloutta-ja-mahdollistavat-palveluiden-sailymisen>.
- Kallio, Olavi, Pentti Meklin, Tuija Rajala, Sari Saastamoinen & Jari Tammi (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina: Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita.
- Koivisto, Ida (2014). Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, 675–694.
- Koivuranta-Vaara, Päivi (2011). Terveysthuollon laatuopas. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kolehmainen, Antti (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edelix: Edita Publishing Oy. Saatavissa 28.10.2018: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15461.pdf>.

- Komulainen, Mikko (2011). Ulkoistaminen kunnissa. Acta nro 22. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kontio, Annamari, Sanna Kronström, Aarne Kumlin & Laura Mäki (2017). Julkiset hankinnat: Käsikirja. Helsinki: Edita.
- Korte, Atte (2011). Hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta kunnassa: Otto-oikeus ohjauksen ja valvonnan keinona. Itä-Suomen yliopisto. Saatavissa 28.1.2019: <https://www.edilex.fi/kirjat/8167.pdf>.
- Kotkas, Toomas (2013). Viranomaisvalvonnasta oma-avontaan: Yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. *Lakimies* 4/2013, 720–733.
- Kuluttajavirasto (2006). Sosiaali- ja terveystalvelujen asiakkaan oikeusasema: Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.
- Kuntaliitto (2011). Terveystenhuollon laatuopas. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto (2016). Kunnan hallintosääntö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuusela, Matti (2018). Vietän vanhuuteni mieluummin kuivattuna turskana Alaskassa kuin tuettuna ihmisjätteenä Attendossa. *Aamulehti* 2.10.2018.
- Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Pauli Rautiainen & Virve Valtonen (2016). Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisalan kehittämssääntiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97.
- Lehto, Juhani (2011). Asukkaiden hyvinvointipalveluoikeudet itsehallinnoiduissa kunnissa. Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 360–369. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto/Kunnallistieteiden yhdistys.

- Mikkola, Matti (2010). *Social Human Rights of Europe*. Porvoo: Legisactio Ltd.
- Muukkonen, Matti (2012). *Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto*. Edilex: Edita Publishing Oy. Saatavissa: 28.10.2018: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/8729.pdf>.
- Mäenpää, Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.
- Mäenpää, Olli (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Mäkinen, Eija (2017). *Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa*. *Lakimies* 1/2017, 3–24.
- Neuvonen, Riku (2017). *Pilliinpuhaltajien asema Suomessa*. Teoksessa: *Viestinnän muuttuva sääntely: Viestintäoikeuden vuosikirja 2016*, 241–254. Toim. Päivi Korpisaari. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori-Rusanen & Kirsi Kuusikko (2010). *Hallintolaki*. Helsinki: WSOYpro.
- Niiranen, Vuokko (2011). *Keskiössä kuntalainen: Demokratia itsehallinnon kivijalkana*. Teoksessa: *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 220–229. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto/Kunnallistieteen yhdistys.
- Nyholm, Inga (2011). *Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos: Linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi*. Teoksessa: *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, 128–140. Toim. Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & Kunnallistieteen yhdistys.

- Nykänen, Eeva, Merja Kovasin, Eeva Liukko, Pia Blomqvist, Minerva Krohn, Sanna Ahola, Päivi Nurmi-Koikkalainen & Pia Maria Jonsson (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017.
- Pekkala, Elise, Mika Pohjonen, Katariina Huikko & Markus Ukkola (2017). Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Pekurinen, Markku, Outi Räikkönen & Tuija Leinonen (2008). Tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun vuonna 2008. Stakesin raportteja 38.
- Penttilä, Seppo, Janne Ruohonen, Asko Uoti & Veikko Vahtera (2015). Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisanalyytiikan tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 88.
- Perttola, Laura (2015). Tiedonsaanti vanhuspalvelujen myöntämisperusteista. Oikeus 44: 3, 238–258.
- Perttola, Laura (2017). Asiakkaan etu vanhuspalveluja koskevissa soveltamisohjeissa. Oikeus 46: 1, 8–34.
- Perttola, Laura (2018). Informoidun valinnan edellytykset vanhuspalveluissa. Oikeus 47: 2, 128–154.
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (2018). Kuntien päätösten ennakoarviointimenetelystä (EVA) on parannettavaa. Ohjauskirje 31.5.2018. Saatavissa 31.1.2019: <https://www.avi.fi/documents/10191/10900802/Eva+ohjauskirje+kuntiin+PSAVI.pdf>.
- Pölönen, Pasi (2012). Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7-8/2012, 1149–1167.

Raitio, Juha (2016). Euroopan Unionin oikeus. Helsinki: Talentum Pro.

Rajala, Tuija, Jari Tammi & Pentti Meklin (2012). Kumppanuuden relevantit kustannukset. Teoksessa: Julkista – yksityistä:, millaisissa rakenteissa?: Offentligt – privat, i hurudana strukturer?: Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi, 236-258. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Vaasa: Universitas Wasaensis 2012.

Rautiainen, Pauli (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 42: 3, 261–283.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2018). Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus: Eheä yhteiskunta ja kestävä hyvinvointi. Valtioneuvoston julkaisusarja 22.

Sutela, Marja (2003). Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen: oikeudelliset reunaehdot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

THL (2018). Laatu. Saatavissa 20.1.2019: <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-tuottaminen/laatu>.

THL (2018). Potilaiden saaman hoidon laadusta tarvitaan kattavaa tietoa: THL rakentaa mallia kansallisiksi laaturekistereiksi. Tiedote 30.11.2018. Saatavissa 20.1.2019: <https://thl.fi/fi/-/potilaiden-saaman-hoidon-laadusta-tarvitaan-kattavaa-tietoa-thl-rakentaa-mallia-kansallisiksi-laaturekistereiksi>.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY lakitieto.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2016). Sosiaalioikeus. Helsinki: Talentum Pro.

Ukkola, Markus (2018). Julkisten hankintojen sisältövaatimuksista valittaminen. Edilex: Edita Publishing Oy. Saatavissa: 25.2.2019: <https://www.edilex.fi/artikkelit/18502>.

Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Uoti, Asko (2006). Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Teoksessa: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, 339–377. Toim. Jukka Kultalahti & Seppo Penttilä. Tampere: Tampereen yliopisto.

Valtioneuvosto (2019). Ohjeistus suoran valinnan sosiaali- ja terveyskeskusten korvausmalleihin. Maakunta- ja sote-uudistus. Saatavissa: 4.3.2018 <https://www.alueuudistus.fi/sote/asiakirjamallit-ja-ohjeistukset>.

Valtiovarainministeriö (2014). Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa: JYSE 2014 Palvelut. Helsinki: valtiovarainministeriö.

Valvira (2014). Vanhus sai palvelutalossa toisen asukkaan lääkkeet – vai saiko? Terveydenhuollon valvonnan ratkaisulyhennelmät. Saatavissa: 28.2.2019: <https://www.valvira.fi/-/vanhus-sai-palvelutalossa-toisen-asukkaan-laakkeet-vai-saiko>.

Valvira (2019). Esperi Hoivakoti Ulrikan toiminta on keskeytetty. Uutinen 25.1.2019. Saatavissa 26.2.2019: <https://www.valvira.fi/-/esperi-hoivakoti-ulrikan-toiminta-on-keskeytetty>.

## **Virallislähteet**

HE 46/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisestä terveydenhuollosta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 201/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslaiksi.

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 74/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 34/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.



HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

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

HE 160/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

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

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVL 44/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi talousvaliokunnalle.

LiVL 25/2016 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi talousvaliokunnalle.

MmVL 18/2016 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi talousvaliokunnalle.

PeVL 30/2013 vp. Perusturvavaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto eduskunnalle hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp.

PeVL 33/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

StVM 18/2000 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

STVL 8/2016 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi talousvaliokunnalle.

K 16/2018 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017.

KK 535/2018 vp. Kirjallinen kysymys potilas- ja asiakasturvallisuuden lisäämisestä.

KK 606/2018 vp. Kirjallinen kysymys lainsäädännön muutoksista vanhusten hoidon valvonnan puutteiden korjaamiseksi.

KK 623/2018 vp. Kirjallinen kysymys vanhusten hoidon laadun parantamisesta riippumattoman ja laadukkaan auditoinnin avulla.

KK 624/2018 vp. Kirjallinen kysymys vanhustenhuollon henkilöstömitoituksen lisäämisestä vanhustalvelulakiin ja vanhustalvelujen laadun parantamisesta.

VK 3/2018 vp. Välikysymys vanhusten hoidon tilasta.

### **Oikeuskäytäntö**

EIT tapaus Heinisch v. Saksa (21.7.2011).

AOK 622/1/2018.

EOA 2432/4/99.

EOA 3844/4/09.

EAOA 359/4/10.

EOA 363/4/10.

EOA 4067/4/10.

EAOA 3425/4/12.

EAOA 3984/4/12.

EOA 4512/4/12.

EOA 5692/4/13.

EOA 522/2/14.

EOA 2177/4/14.

EOA 4012/4/14.

EOA 4709/4/14.

EOA 24/4/15.

EAOA 1907/3/15.

EAOA 2618/4/15.

EAOA 3152/3/15.

EOA 4433/4/15.

EOA 5170/2016.

EOA 628/2017.

EOA 1191/2017.

EOA 2398/2017.

EAOA 659/2018.

Itä-Suomen HAO 31.05.2016 16/0277/2.

KHO 2002:61.

KHO 2005:6.

KHO 2007:79.

KHO 2013:6.

KHO 2013:7.

KHO 2013:165.

KHO 2014:55.

KHO 2014:98.

KHO 2014:195.

KHO 23.8.2017/4010.

KHO 2018:135.

KHO 21.3.2018/1384.

KHO 2019:10.