

# Sosiaalipalveluiden monituottajarakenteet ja julkinen hallintotehtävä

*Susanna Helavirta, YTT, lehtori, Pohjoinen hyvinvointi ja palvelut, Lapin ammattikorkeakoulu*

Asiasanat: sosiaalipalvelut, julkinen valta

## Sosiaalipalvelut julkisena hallintotehtävänä

Riittävien sosiaalipalveluiden turvaaminen on yksi perustuslaissamme säädelty sosiaalinen perusoikeus, jolla taataan ihmisarvoisen elämän edellytykset (Perustuslaki 731/1999 19 §). Siitä huolehtiminen on säädelty julkisen vallan – lähinnä kuntien - tehtäväksi.

Sosiaalipalveluiden turvaamisesta on perustuslain mukaan huolehdittava lainsäädännöllä. Julkisen vallan lakisäätteisinä tehtävinä sosiaalipalvelut ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä (Liukko & Nykänen 2019). Tällöin niihin liittyy ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa päätöksentekoon liittyviä tehtäviä” (ks. esim. Liukko & Nykänen 2019; Koivisto 2014; Husa & Pohjalainen 2014). Sosiaalipalveluihin liittyy myös julkisen vallan käyttöä, jolla tarkoitetaan yksipuolista oikeutta päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai antaa toista velvoittava määräys. Julkisen vallankäytön täytyy aina perustua lakiin eli ilman laissa olevaa toimivaltaa, ei julkista valtaa voi harjoittaa (Koivisto 2014, 10). Erityisen vaativia ovat tilanteet, joissa joudutaan rajoittamaan palveluiden käyttäjien toimintaa. Esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollossa on käytössä erilaisia rajoitustoimenpiteitä, kuten yhteydenpidon tai liikkumisvapauden rajoittaminen, aineiden tai esineiden haltuunotto tai kiinnipitäminen, joilla rajoitetaan niin lasten, nuorten kuin osin heidän huoltajien ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksia. Lapsen huostaanottopäätöksellä puututaan niin vahvasti yksilön

oikeusasemaan, että julkista vallan käyttöä pidetään merkittävänä. Näiden äärimmäisten esimerkkien rinnalla julkista valtaa käytetään yhtä lailla myös myönnettäessä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja, esimerkiksi perhetyötä. Julkinen valta voi siis vaikuttaa sekä positiivisesti että negatiivisesti yksilöön.

Mahdollisuus julkisen vallan käyttöön on meillä Suomessa viranomaisella ja virkasuhteessa olevalla henkilöllä. Tällä on haluttu liittää hallinnollisen vallankäyttöön erityisiä oikeudellisia takeita. On pidetty tärkeänä sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja julkisen vallan käyttö tapahtuvat virkavastuulla ja muutoksenhakuoikeuden piirissä. Näin taataan julkisen vallan käytön lainmukaisuus, puolueettomuus ja johdonmukaisuus. (ks. esim. Husa & Pohjolainen; Mäenpää 2018.)

## Sosiaalipalveluiden ulkoistaminen

Vaikka riittävien sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu on julkisella vallalla, ei perustuslain säädöksessä tarkemmin määritellä sosiaalipalveluiden järjestämistapaa. Husa & Pohjolainen (2014, 200) toteavatkin että perustuslain säädös ei siten edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisesta. Julkisen hallintotehtävän antamisen ehdoista muille kuin viranomaisille säädellään kuitenkin perustuslaissa, jonka mukaan ”julkisen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (Perustuslaki 731/1999 124 §).” Lisäksi säädöksessä määritellään, että ”merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle”.

Perustuslain edellytykset viitoittavat sosiaalipalveluiden järjestämistä vastuussa olevia kuntia, joilla kuntalain ja lain sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta mukaan on mahdollisuus järjestää sosiaalihuollon alaan kuuluvat tehtävät paitsi hoitamalla toiminnot itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös hankkimalla palveluja julkisilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta (Kuntalaki 410/2015; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 773/1992). Kuntien tehtävänä on näissä tilanteissa varmistaa, että yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Yksi keino järjestää sosiaalipalveluja on ulkoistaa eli siirtää niiden tuottaminen toiselle organisaatiolle joko palvelukokonaisuuden yksittäisen osa-alueen tai koko

palvelukokoanaisuuden osalta (Komulainen 2010, 44). Sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistaminen onkin viime vuosina lisääntynyt kunnissa ja on jatkuvassa muutostilassa. Ulkoistaminen on koskenut pääosin yksittäistä palvelua. Esa Jokisen (2018) tekemän selvityksen mukaan kaikki kunnan sosiaali- että terveyspalvelut oli vuoden 2018 alkuun mennessä ulkoistettu yksityiselle palveluntuottajalle 19 kunnassa. Näiden kokonaisulkoistettujen palvelujen piirissä oli noin 2 % Suomen väestöstä. Pohjois-Suomessa kokonaisulkoistuksen tehneitä kuntia olivat tuolloin Posio ja Siikalatva sekä Kainuussa Puolanka.

Ulkoistaminen ei ole sujunut ongelmitta. Viimeaikainen julkinen keskustelu on tuonut esiin, kuinka julkisen vallan käyttöön liittyviä viranomaistehtäviä on siirretty ulkoistamisen myötä yksityisille palveluntuottajille. Kuntien toimintaa valvovat aluehallintovirastot ovat eri puolilla Suomea joutuneet puuttumaan tämänkaltaisiin tilanteisiin. Valvontaviranomaisten esiin nostamien tilanteiden perusteella epäselvyyttä näyttää olevan erityisesti siinä, millaiset tehtävät – muutkin kuin päätöksenteko – sisältävät julkista valtaa ja kuuluvat näin viranomaisen tehtäviin. (ks. esim. Yle 9.5.2019; Helsingin Sanomat 9.8.2019).

Näiden lähtökohta-ajatusten siivittämänä artikkelin tavoitteena on tarkastella, mitä on tärkeä tunnistaa sosiaalihuollosta julkisena hallintotehtävänä tulevaisuuden monituottajarakenteissa. Tarkastelu nojautuu kesäkuussa 2019 valmistuneeseen Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykseen ”Sosiaalityön tulevaisuus – sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä”<sup>1</sup>, joka tehtiin sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta. Selvityksessä annetaan tilannekuva ja arvio erityisesti sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työprosessin luonteesta viranomaistehtävänä ja siihen liittyvästä julkisen vallan käytöstä. Selvityksen tekijöinä ovat olleet Eeva Liukko ja Eeva Nykänen.

## Selvitys sosiaalihuollon tehtävien luonteesta viranomaistehtävänä

Sosiaalityön tulevaisuusselvityksessä arvioitiin sosiaalihuollon viranomaistehtävää ja julkista valtaa muun muassa asiantuntijahaastatteluja, kirjallisuutta, oikeuskäytäntöjä, laillisuusvalvojen ratkaisuja ja perustuslakivaliokunnan linjauksia hyödyntäen. Niiden perusteella nykytilanne näyttäytyy karulta. Selvityksessä todettiin, että siihen, miltä osin ja

---

<sup>1</sup> Käytän tekstissä jatkossa lyhennettä Sosiaalityön tulevaisuusselvitys

millä perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita voidaan siirtää julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille, liittyy nykytilanteessa *huomattavaa epäselvyyttä* (Sosiaalityön tulevaisuus 2019, 41). Tarkastelen seuraavaksi, millaisten huomioiden kautta selvityksessä päädyttiin kyseiseen tulokseen päätyvät.

Selvityksessä tarkastellaan sosiaalihuollon palveluita ja niihin liittyviä julkisen vallan ulottuvuuksia asiakasprosessin eri vaiheissa ja sosiaalihuoltolain määrittelemissä tehtävälajeissa: neuvonta ja ohjaus, palvelutarpeen arviointi sekä suunnitelmien ja päätösten teko. Kyseiset tehtävät kietoutuvat toisiinsa limittäisinä ja päällekkäisinä toimintoina. (Sosiaalityön tulevaisuus 41-42, 2019.)

*Neuvonta ja ohjaus* voi olla sisällöltään yleistä, palvelujärjestelmää ja palveluja koskevaa ja toisaalta yksilökohtaista yksikön oikeuksiin ja asemaan kohdistuvaa neuvontaa. Mitä kiinteämmin neuvonta ja ohjaus liittyy yksilön oikeuksien toteuttamiseen ja esimerkiksi tietyn palvelun hakemiseen, sitä vahvemmin toimintaan liittyy julkisen vallan käytön ulottuvuuksia. Tällöin ohjaus ja neuvonta ovat viranomaistehtäviä (emt. 42).

Neuvontaa ja ohjausta seuraa usein *palvelutarpeen arviointi*. Se on sosiaalihuollon keskeinen tehtävä. Lain mukaan sen tekemisestä vastaavat virkasuhteiset sosiaalihuollon ammattihenkilöt (sosionomi, sosiaalityöntekijä, geronomi). Palvelutarpeen arvioinnissa käytännössä ratkaistaan, mitä palveluja ja minkälaista tukea asiakkaalle tulisi myöntää. Palvelutarpeen arviointia ei näin ollen voida organisatorisesti erottaa palvelujen myöntämisestä koskevasta päätöksenteosta. Vastuu palvelutarpeen arvioinnista ja sen pohjalta tehtävistä päätöksistä tulee olla samalla taholla. (emt., 28.)

Kun palvelutarpeen arvioinnin kautta päädytään asiakkuuden alkamiseen sosiaalihuollossa, nimetään asiakkaalle asiakkuuden ajaksi *omatyöntekijä*. Omatyöntekijällä on kokonaisvaltainen vastuu asiakkuudesta: hän arvioi palveluiden ja tukitoimien vaikuttavuutta, päivittää tarvittaessa arviointia ja ohjaa ja neuvoo asiakasta tarpeen mukaan. Omatyöntekijän tulee olla sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö. Lainsäädäntö ei nykyisellään kuitenkaan edellytä, että omatyöntekijän tulee olla viranhaltija. Sosiaalityön tulevaisuus -selvityksessä (2019, 42) esitetäänkin, että olisi asiakkaan edun mukaista, että omatyöntekijä olisi julkisen vallan käyttöön oikeutettu viranhaltija, jolla on riittävän laajat oikeudet tehdä asiakkaan tarvitsemat päätökset.

Asiakkaan etuja ja oikeuksia koskeva päätöksenteko tunnistetaan ja ymmärretään varsin hyvin julkiseen vallankäyttöön ja viranomaistehtävään liittyvänä. Edellä olevat selvityksen esiin

nostamat huomiot tuovat näkyväksi, kuinka julkinen valta limittyy kokonaisvaltaisesti myös muihin sosiaalihuollon asiakasprosessin eri vaiheisiin. Siksi niitä on myös hankalaa ja epätarkoituksenmukaista erotella eri toimijoille saatikka julkisen hallinnon ulkopuolelle. Tämän ymmärtäminen ei ole selvityksen tekijöiden (Sosiaalityön tulevaisuus 2019, 43) mukaan kaikissa kunnissa selvää. Tästä kertoo joidenkin kuntien ratkaisut pilkkoa asiakasprosessi niin, että muut tehtävät paitsi päätöksenteko on siirretty kunnan ulkopuoliselle toimijalle.

Millaisia ratkaisuja selvityksessä esitetään epäselvään tilanteeseen? Selvitykseen on koottu perusteltu kirjo erilaisia kehittämisehdotuksia, jotka kohdentuvat niin lainsäädännön muutostarpeisiin, kunnille järjestettävään koulutukseen, toimintatapojen kehittämiseen kuin jatkoselvittämistarpeisiin. Selvityksessä esitetään muu muassa, että lainsäädännöllä on varmistettava riittävä perusta sosiaalihuoltoon sisältyvien julkisten hallintotehtävien antamiselle julkisen hallinnon ulkopuoliselle toimijalle. Lisäksi esitetään, että lainsäädäntöä muutetaan niin, että sosiaalihuollon prosessista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee olla julkisen vallan käyttöön oikeutettu viranhaltija ainakin tilanteissa, joissa omatyöntekijänä toimiminen edellyttää sekä suunnitelmallista työtettä että päätöksentekoa. (emt., 45.)

Sosiaali- ja terveysministeriölle esitetään koulutustehtävää yhdessä keskeisten toimijoiden kanssa. Kunnille järjestettävän koulutuksen yhtenä tavoitteena on ohjata kuntia niissä perusteissa, joiden nojalla sosiaalihuollon toimintoja voidaan hankkia julkisen hallinnon ulkopuolelta. (emt., 46.)

## Lopuksi

Sosiaalityön tulevaisuusselvitys on ajankohtainen ja merkittävä katsaus ja koonti siitä, miten monituottajarakenteissa on tärkeää tunnistaa sekä viranomaistehtävän että julkisen vallan ulottuvuus että sosiaalipalveluiden asiakasprosessin kokonaisuus. Sitä kautta vältytään pilkkomasta asiakkaiden sosiaalipalvelut epätarkoituksenmukaisesti ja lain vastaisesti.

Lapin ammattikorkeakoulusta valmistuu vuosittain reilu sata sosionomia. Sosionomeista iso osa työskentelee laillistettuina ammattihenkilöinä tehtävissä, jotka ovat julkisia hallintotehtäviä ja joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Erityistä on se, että moni sosionomi hoitaa julkista hallintotehtävää myös yksityisellä sektorilla. Kun kunnat hankkivat esimerkiksi

lastensuojelun sijaishuoltopalvelunsa yli 90 % yksityisiltä palveluntuottajilta, on sijaishuollon toteuttaminen arjen ylläpitämisen, kasvattamisen ja hoidon rinnalla myös julkisen hallintotehtävän hoitamista. On tärkeää, että monipalvelurakenteissa myös sosionomeilla on ymmärrys oman tehtävän oikeudellisesta luonteesta, rajoista ja vastuusta. Juridinen osaaminen suojaa sekä työntekijän että asiakkaan oikeuksien toteutumista. Viime aikaiset uutiset sosiaalipalveluiden tuottajien toimilupien menetyksistä kertoo sen, että osaamattomuus voi tulla kalliiksi niin inhimillisesti kuin taloudellisestikin ajatellen. Siksi ei ole yhdentekevää, että sosionomien opetussisältöjä kehystävissä valtakunnallisen sosiaalialan ammattikorkeakouluverkoston laatimissa osaamissisällöissä tunnustetaan ja tunnustetaan myös alan juridisen säädöspohjan ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistapojen hallinta. Myös Lapin ammattikorkeakoulun sosionomien opetussisällöissä tämä näkyy vahvasti.

## Lähteet

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Tallentum.

Jokinen, E. 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset – sopimukset, kustannuskehitys ja saatavuus. Hyvinvointialat ry??

Koivisto, I. 2014. Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, 675-694.

Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Acta väitöskirja. Helsinki: Kuntaliitto.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/773.

Mäenpää, O. 2018. Hallinto-oikeus. 2., uudistettu paino. Helsinki: Edita.

Perustuslaki 11.6.1999/731.

Sosiaalityön tulevaisuus. Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. 2019. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 47. Helsinki:STM.

Yle 2019. Suomessa otettu ensimmäistä kertaa kunnan koko sote-palvelut valvontaan – valitusten kierre alkoi yhteistyöstä Mehiläisen kanssa. Viitattu 1.10.2019.  
<https://yle.fi/uutiset/3-10774714>

Helsingin Sanomat 2019. Kunnat rikkovat perustuslakia käyttämällä yksityisiä sosiaalityöntekijöitä. Viitattu 1.10.2019. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006199024.html>