



ASIA Aluehallintovirastojen resurssit lastensuojelussa

ASIAN VIREILLETULO

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen pyysi lokakuussa 2012 Lounais-Suomen aluehallintovirastolle osoittamallaan selvitys- ja lausuntopyynnöllä virastoa hankkimaan selvityksen erään kaupungin menettelystä huostaanoton lopettamista koskevassa kanteluasiassa sekä antamaan oman lausuntonsa asiassa 14.12.2012 mennessä. Aluehallintovirastosta oltiin joulukuussa 2012 yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon määräajan jatkamiseksi ja tuolloin uudeksi määräajaksi sovittiin 28.3.2013. Sitten aluehallintovirastosta oltiin uudelleen yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon määräajan jatkamiseksi ja tuolloin lisääaikaa pyydettiin elokuun 2013 alkuun saakka. Aluehallintovirastosta saadun tiedon mukaan syynä lisääajan pyytämiseksi oli lastensuojelun valvonta- ja kanteluasioiden ruuhkautuminen aluehallintovirastossa. Uudeksi määräajaksi sovittiin 31.5.2013 ja selvitys saapui oikeuskanslerinvirastoon 27.5.2013. Selvityksen ja lausunnon saamiseen meni aikaa reilu seitsemän kuukautta, mitä voidaan erityisesti ottaen huomioon kysymyksessä oleva asia pitää pitkänä aikana.

Käytettävissä olleet tiedot herättivät kysymyksen aluehallintoviraston resurssien riittävydestä/oikeasta kohdentumisesta. Edellä mainitun johdosta apulaisoikeuskansleri otti asian omalla aloitteella tutkittavakseen ja pyysi Lounais-Suomen aluehallintovirastolta tietoja lastensuojelun valvontaan ja ohjaukseen käytettävissä olevista resursseista suhteessa tehtäviin. Apulaisoikeuskansleri pyysi 14.3.2013 päivätyllä selvityspyynnöllä aluehallintovirastoa esittämään näkemysensä sen valvontatoiminnan kattavuudesta ja riittävydestä lastensuojelussa sekä esittämään kannanoton resurssien riittävydestä tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Aluehallintovirasto antoi 29.4.2013 päivätyn lausunnon. Siitä ilmeni, että aluehallintoviraston mukaan sen resurssit lastensuojeluasioissa olivat riittämättömät eikä epäsuhta vähäisten resurssien ja suuren ja vaativan työmäärän välillä ollut viraston mukaan korjattavissa muin keinoin kuin työntekijämäärää lisäämällä. Lausunnossa todettiin, että jotta työntekijät pystyisivät suoriutumaan työtehtävistään virkavelvollisuuksiaan rikkomatta, tulisi lastensuojeluun saada kaksi työntekijää lisää. Lausunnon mukaan aluehallintovirasto oli kaikissa mahdollisissa yhteyksissä kuten tulosneuvotteluissa, väli- ja loppuraportoinnissa, yhteistyökokouksissa ja muissa sopivissa yhteyksissä vaatinut resurssien lisäystä. Virasto oli myös kritisoinut tulossopimukseen valvontakäynneille asetettuja tulostavoitteita ja -mittareita kohtuuttomiksi käytettävissä oleviin resursseihin ja valvontatoiminnan vaikuttavuustavoitteisiin nähden. Aluehallintovirasto oli lausuntonsa mukaan vuosittain tulosneuvotteluissa ilmoittanut, että se ei tule resursseillaan saavuttamaan ennakkoliselle valvonnalle asetettua 10 %:n tarkastustavoitetta. Edelleen lausunnossa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriölle oli toistuvasti tuloksetta esitetty perustellusti resurssien lisäämistarpeet ja ehdotettu eri väyliä asiantilan korjaamiseksi suhteessa valtiovarainministeriöön. Samaan aikaan aluehallintovirasto oli saanut valtiovarainministeriöstä tiedoksi, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan resursseja tullaan aluehallintoviraston osalta vähentämään 20 % vuoteen 2015 mennessä.

Aluehallintoviraston lausunnossa arvosteltiin sitä, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö eivät käytä toiminnan tuloksellisuutta kuvaavina mittareina ja resurssien perusteena vireille tulleiden ja ratkaistujen valvonta-asioiden määriä, vaan ainoastaan kanteluita, jotka on vain yksi tapa saada tietoa mahdollisista puutteista ja epäkohdista. Lausunnossa nostettiin esille myös aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) välinen työnjako yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien valtakunnallisten lupiasioiden hoitamisessa. Valvira myöntää valtakunnalliset luvat, mutta lausunnon mukaan aluehallintovirastot tekevät lupien tarkoittamia yksiköitä koskevat tarkastukset ja niihin liittyvät tarkastuskertomukset ja lausunnot saamatta korvausta kyseisiin toimenpiteisiin menevästä työajasta ja kuluista. Edelleen lausunnossa nostettiin esille sosiaali- ja terveydenhuollon kanteliasioiden ruuhkan purkamista varten työllisyysvaroin palkattujen työntekijöiden perehdyttämiseen ja vaihtuvuuteen liittyvät ongelmat. Kanteluiden käsittelyn hoituminen työllisyysvaroin palkattujen juristien toimesta on lausunnon mukaan vääristänyt kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon juristi- ja substanssiasiantuntemuksen todellisesta resurssivajeesta. Edelleen lausunnossa todettiin, että valvontatoimintaan tarvittava henkilöresurssien lisätarve aluehallintovirastoissa ei koske ainoastaan lastensuojelua, vaan koko sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa aluetasolla. Lastensuojelun valvonnan todettiin kriisiytyneen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti lastensuojelua koskevan tuloksellisuustarkastuksen vuonna 2012. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää lastensuojelulain tavoitteiden toteutumista avo-, sijais- ja jälkihuollossa. Tarkastuksen pääkysymys oli, toteutuuko lastensuojelussa lapsen etu. Tarkastuksen perusteella lapsen etu toteutuu lastensuojelussa vaihtelevasti sen mukaan, onko lapsi avo- tai sijaishuollossa, sijaishuollossa vai jälkihuollossa ja missä kunnassa lapsi asuu. Tarkastuksessa käsiteltiin muun muassa sijaishuollon valvontaa. Virasto esitti tarkastushavaintonaan, että sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Tarkastuksen yhteydessä aluehallintovirastot olivat tuoneet esille valvontaan liittyviä puutteita ja katsoneet, ettei valvonta ole järjestelmällistä ja kattavaa. Tarkastusvirasto totesi, että ”kun otetaan huomioon valvontakäyntien harvinaisuus, niissä esiin tulevat vakavatkin puutteet ja se, että ainakin osa käynneistä jää pintapuoliseksi tilojen ja muiden perusasioiden tarkastamiseksi, ei aluehallintovirastojen suorittama valvonta tarkastushavaintojen perusteella riitä sen varmistamiseen, että lapsen etu sijaishuollossa toteutuu”. Edelleen tarkastusvirasto totesi, että myös jatkossa se, että varmistetaan lapsen edun toteutuminen, edellyttää ehdottomasti ulkopuolisen tahon suorittamaa valvontaa. Kertomukses-

sa on todettu, että tarkastuksessa esille tulleiden sijaishuollon epäkohtien vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että myös jatkossa lapsen edun toteutumisen varmistaminen edellyttää ulkopuolisen tahon suorittaman valvonnan lisäksi sen varmistamista, että aluehallintovirastoilla on asianmukaisen valvonnan edellyttämät resurssit. (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 6/2012: Tuloksellisuustarkastuskertomus, Lastensuojelu, s. 85-86, 201, 204-205)

Kuntaliitto teki syksyllä 2012 lastensuojelua koskevan kuntakyselyn lastensuojelun järjestämisestä vastaaville kunnille ja yhteistoiminta-alueille. Siinä kysyttiin muun ohella aluehallintovirastojen ohjauksen riittävydestä ja saatavuudesta lastensuojelussa. Kyselyn tulosten mukaan hieman yli viidennes vastaajista katsoi aluehallintovirastojen ja alle viidennes katsoi Valviran antaman ohjauksen riittäväksi. Kyselyyn vastanneista 34 % ei ottanut aluehallintovirastojen ja 42 % Valviran kohdalla asiaan kantaa. Tämän arveltiin kyselyyn sisältyneiden avointen vastausten perusteella johtuneen siitä, ettei kyseisten valvontaviranomaisten työ juurikaan näy käytännön lastensuojelutyössä. Kyselyyn annetuista avoimista vastauksista kävi ilmi myös, että aluehallintovirastojen tehtävä on muuttunut liikaa jälkikäteiseksi valvonnaksi. Kunnat ehdottivat lastensuojelun kehittämiseksi valvonnan osalta säännöllisen vuorovaikutteisen yhteistyön ja ennakoivan valvonnan lisäämistä kuntien ja valvontaviranomaisten välillä järjestämällä säännöllisesti lastensuojelun sosiaalityön ja valvontaviranomaisten yhteisiä työkokouksia ja koulutuksia. (Aila Puustinen-Korhonen: Lastensuojelun kuntakyselyn tulokset, Suomen Kuntaliitto, s. 81, 93)

Edellä mainituista kuntakyselyistä ja Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta oli nähtävissä, että lastensuojelussa tilanne vaihtelee eri puolilla maata, joskin monet ongelmat ovat myös samoja (esimerkiksi resurssien niukkuus, liian suuret asiakasmäärät ja pätevän henkilökunnan puute). Kyseisessä tilanteessa korostuu valvovan ja ohjaavan toiminnan merkitys; ohjauksen riittävyys, valvonnan ennakkollisuus, valvonnan tehokkuus, kohdentuminen ja kattavuus sekä valvontatoiminnan yhdenmukaisuus eri puolilla maata.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa esitetyssä tilanteessa oikea-aikainen ja vaikuttava ohjaus ja valvonta näyttivät olevan vaarassa. Aluehallintovirastosta saadut tiedot ja Kuntaliiton kyselyistä sekä Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta ilmenevät seikat herättivät kysymyksen siitä, kykenevätkö aluehallintovirastot käytettävissä olevilla resursseillaan suorittamaan niille kuuluvat lastensuojelun valvonta- ja ohjaustehtävät siten, että ne voivat edistää perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti. Aluehallintovirastojen kannalta viime kädessä kysymys on myös siitä, pystyvätkö aluehallintovirastot hoitamaan niille laissa säädettyt ja niiden vastuulla olevat tehtävät.

Apulaisoikeuskansleri pyysi omalla toimialallaan aluehallintovirastojen toiminnallisesta ohjauksesta vastaavaa sosiaali- ja terveysministeriötä sekä aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavaa valtiovarainministeriötä esittämään näkemyksensä aluehallintovirastojen mahdollisuuksista hoitaa niille kuuluvat lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävät asianmukaisesti ja lainmukaisesti. Lisäksi hän pyysi ministeriötä esittämään, millä tavoin ne pyrkivät turvaamaan kyseisten tehtävien hoitamisen.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 28.2.2014 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on Lounais-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen 11.2.2014 päivätty lausunnot, Itä-Suomen aluehallintoviraston 12.2.2014 päivätty lausunto, Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen 13.2.2014 päivätty lausunnot, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

13.2.2014 päivätty lausunto ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 14.2.2014 päivätty lausunto.

Valtiovarainministeriö antoi 26.2.2014 päivätyn lausunnon.

Lisäksi aluehallintovirastot antoivat tammi- ja helmikuussa 2015 sähköpostitse tietoa viimeisimmästä tilanteestaan lastensuojelun toimialalla.

RATKAISU

Asiakirjoista ilmenevää

Aluehallintovirastojen ja Valviran lausunnot

Lapin aluehallintovirasto on 11.2.2014 päivätysssä lausunnossaan todennut, että virastossa työskentelee kaksi sosiaalihuollon ylitarkastajaa, joista toisen tehtäviin kuuluu yhtenä vastuualueena lastensuojelu. Viraston arvion mukaan sillä on käytettävissään lastensuojeluun 0,6-0,7 henkilötyövuotta. Lastensuojelua koskevat kantelut on ratkaistu keskimäärin kahdeksan kuukauden tavoiteajassa, joissakin tapauksissa käsittelyaika on kuitenkin ollut jopa 12 kuukautta. Lupa- ja rekisteröintiasiat on voitu ratkaista keskimäärin kahden kuukauden tavoiteajassa. Tehtäviin kuuluu lisäksi runsaasti ennaltaehkäisevää informaatio-ohjausta, joka tapahtuu ensisijaisesti joko puhelimitse tai sähköpostilla ja josta ei jää konkreettisesti mitattavaa tulosta. Lausunnon mukaan lastensuojelun valvontaa on voitu toteuttaa kohtuullisessa määrin, mutta lähinnä pintatasolla ja reaktiivisena. Systemaattisiin ja ennaltaehkäiseviin käynteihin käytettävissä oleva työaika ei lausunnon mukaan riitä. Lausunnon mukaan kehittämistyöhön ei ole mahdollista juurikaan panostaa, mutta esimerkiksi lastensuojelun työntekijöiden toiveisiin yhteisistä työkokouksista on pyritty vastaamaan järjestämällä kerran vuodessa työseminaari.

Lapin aluehallintoviraston 21.1.2015 sähköpostitse antamien tietojen mukaan viraston lastensuojelun valvontaan ja ohjaukseen käytettävät resurssit ovat vuonna 2015 samat kuin aikaisemmin. Aluehallintovirasto kykeni vuonna 2014 suorittamaan tulostavoitteeksi asetetut valvontakäynnit lastensuojelulaitoksiin. Ennaltaehkäisevä ja ennakollinen ohjaus ja valvonta toteutui aikaisempien vuosien tapaan suurelta osin puhelin- ja sähköpostineuvotteluissa, minkä lisäksi virasto järjesti kolme tilaisuutta lastensuojelun toimijoille.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on todennut 14.2.2014 päivätysssä lausunnossaan, että viraston toimialueella sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen toteutuu valtakunnallisesti poikkeavalla tavalla. Toimialueen 38 kunnasta vain 11 tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itsenäisesti. Yhteistoiminta-alueiden toiminnasta tulee aluehallintovirastoon yhteydenottoja muun muassa palvelujen järjestämisestä, tuottamisesta ja saatavuudesta, mikä tarkoittaa lisääntyntä ohjauksen ja neuvonnan tarvetta sekä jossain määrin myös valvonnan ja kantelujen lisääntymistä sosiaalihuollon kaikilla osa-alueilla.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan vuonna 2012 kuntien ja kuntayhtymien sosiaalityöntekijöistä kelpoisuusehdot täytti 78 % ja epäpäteviä oli noin 22 %. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärät vaihtelivat kunnittain/kuntayhtymittäin ollen 25-130 asiakasta/sosiaalityöntekijä. Lausunnon mukaan kelpoisuusvaatimukset täyttävien sosiaalityöntekijöiden jatkuva puute kunnissa kuormittaa aluehallintovirastoa, koska kuntien lastensuojelun työntekijät hakevat tarvitsemaansa ammatillista tukea yhteydenotoilla aluehallintovirastoon. Kuormitusta lisää myös se, että aluehallintovirastoon tehdään kanteluita kuntien hen-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kilöstöressurssien ja riittämättömän asiantuntemuksen sekä työntekijöiden vaihtuvuuden vuoksi. Lausunnon mukaan aluehallintovirasto on järjestänyt toimialueensa kunnille ja palvelun tuottajille lastensuojelun ajankohtaispäiviä ja lausunnon mukaan tämän tyyppiselle ohjaukselle on tarvetta, mutta nykyisillä resursseilla tarpeeseen ei pystytä vastaamaan riittävästi.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan aluehallintovirastossa oli lausunnon antohetkellä käytettävissä yhden sosiaalihuollon ylitarkastajan resurssista 80 % lastensuojelun valvontaan. Resurssit ovat olleet koko ajan alimitoitettut verrattuna sosiaalihuollon valvonta-asioiden määrän kasvuun. Sosiaalihuollon asiantuntijoiden vaihtuvuus on ollut suuri eläkkeelle ja muihin tehtäviin siirtymisen johdosta. Poislähtijöiden virkoja ei ole voitu laittaa välittömästi auki poislähtijöiden vuosilomien sekä valtiovarainministeriön henkilöstövuosikehyksen ja määrärahojen vuoksi. Tämä on lausunnon mukaan aiheuttanut lisäkuormitusta, kun asiantuntijat ja esimiehet ovat korvanneet osin puuttuvia viranhaltijoita sekä tukeneet ja ohjanneet uusia viranhaltijoita. Virkaan valittujen asiantuntijoiden perehtyminen ohjaus-, neuvonta- ja valvontatehtäviin vie pitkään, koska aluehallintoviraston tehtävien kokonaisuus on varsin laaja. Lausunnon mukaan henkilöstövajaus sosiaali- ja terveydenhuollossa on johtanut valvontatehtävien ja kanteluiden käsittelyn ruuhkautumiseen. Painopiste on ollut akuuttien ja kiireellisten asioiden hoitamisessa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan lastensuojeluun liittyvät kantelut ja erityisesti valvonta-asiat ovat lisääntyneet. Olemassa olevilla resursseilla kyetään suunnitelmallisia tarkastus- ja ohjauskäyntejä alueen toimintayksiköissä toteuttamaan harvoin eli kerran kymmenessä vuodessa. Käynnit liittyvät pääosin vireillä oleviin valvonta-asioihin. Lausunnon mukaan sosiaalihuollon kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli lausunnon antohetkellä 11,1 kuukautta, valvontapäätösten 8,6 kuukautta ja tarkastuskertomusten 2,4 kuukautta. Lausunnon mukaan sosiaalihuollon valvonnan sekä ohjaus- ja tarkastuskäyntien toteuttaminen olemassa olevilla resursseilla on lähes mahdotonta. Työtehtävien ja virkavelvollisuuksien asianmukainen hoitaminen edellyttää henkilömäärän lisäystä lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin. Aluehallintovirastolla on lausunnon mukaan yleensäkin kiireellinen tarve sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtävien lisäresursointiin ja yksi akuuteimmista tarpeista on lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 21.1.2015 sähköpostitse toimittamien tietojen mukaan virasto on saanut 1.9.2014 alkaen valtiovarainministeriön erillisrahoituksella ruuhkanpurkua varten kokopäiväisen sosiaalihuollon ylitarkastajan 10 kuukauden määräajaksi lastensuojelua koskevien kanteluasioiden esittelyyn. Lastensuojelun kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika aluehallintovirastossa vuonna 2014 oli 31 kuukautta ja kesimääräinen valvonta-asioiden käsittelyaika oli 13,3 kuukautta. Syksyllä 2014 käynnistyneen ruuhkanpurkuprojektin myötä ratkaistiin pääasiassa vanhimpia kanteluita, mikä näkyi pitkittyneinä käsittelyaikoina. Kaikkien sosiaalihuollon kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2014 oli 14,8 kuukautta ja valvonta-asioiden 11,1 kuukautta. Lapin aluehallintovirasto ei kyennyt tekemään tulostavoitteeksi asetettuja valvontakäyntejä eikä pystynyt toteuttamaan systemaattista ja suunnitelmallista ohjausta ja valvontaa. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan ylipäänsä sosiaalihuoltoa koskevia kantelu- ja valvonta-asioita on tullut viime vuosina erityisen runsaasti vireille ja lastensuojelun valvonta-asiat on niissä yksi keskeinen alue. Sen vuoksi asiat ovat ruuhkautuneet niin, että valvontatehtävää ei ole voitu suorittaa riittävän tehokkaasti. Sosiaalihuollon kanteluja oli vuodenvaihteessa 2014-2015 vireillä 157, joista lastensuojelua koskevia 85. Valvonta-asioita oli samaan aikaan vireillä 87, joista lastensuojelua koskevia 34. Aluehallintoviraston mukaan ruuhkanpurkuprojektin tarkoituksena on saada lyhennettyä kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyaikaa, mutta koska projekti on määräaikainen, ei sen avulla saada pysyvää

ratkaisua sosiaalihuollon valvonnan riittämättömiin resursseihin. Erityisesti lastensuojelun ohjaus ja valvonta kaipaa pysyvää lisäresurssia.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on 13.2.2014 päivätyssä lausunnossaan todennut, että viraston sosiaalihuollon ryhmässä on kaksi ylitarkastajaa, joista toisen tehtäväkuvaan kuuluvat muiden substanssialojen lisäksi lastensuojelun valvontatehtävät. Lausunnon mukaan tilanne on erittäin haavoittuva. Työntekijän vaihtuessa syntyy asioiden kasautumista, sillä uutta työntekijää ei voida palkata edellisen työntekijän kanssa yhtäaikaan. Lisäksi vaihtoon liittyy 2-6 kuukauden väliaika, jolloin viralla ei ole hoitajaa. Virkojen täyttöön tulee hakea lupaa valtiovaraministeriöltä. Lausunnon mukaan uuden työntekijän perehdyttämiseen menee aikaa minimissään vuosi.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan lastensuojelun valvonnassa on viraston kolmessa toimipisteessä yhteensä 1,9 henkilötyövuotta. Sosiaalihuollon ylitarkastajat saavat oikeusturvayksikön lakimiehiltä lastensuojelun asiantuntijapalveluita tarvittaessa noin 0,2 henkilötyövuotta, jolloin lastensuojelupalveluiden henkilötyövuodet ovat 2,1. Lausunnon mukaan sosiaalihuollon kantelujen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 5,8 kuukautta. Ennakoiva valvonta on suureksi osaksi lupavalvontaa ja sen yhteydessä tehtäviä tarkastuksia. Aluehallintovirasto on huolissaan lastensuojelussa niin sanotuista hiljaisista toimintayksiköistä, joissa ei käydä tarkastuksilla, koska niistä ei tule ilmoituksia. Tällaisten yksiköiden tarkastukset priorisoidaan usein tulevaisuuteen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan lastensuojelun asiakkaiden määrä kunnissa on viime vuosina lisääntynyt ja kehitys näyttää jatkuvan samansuuntaisena. Sosiaalityöntekijöiden määrä kunnissa ei ole sanottavasti lisääntynyt, mikä aiheuttaa kunnan työntekijöille stressiä ja työntekijöiden vaihtuvuutta, mikä puolestaan lisää aluehallintoviraston työn määrää. Valtakunnallisten lastensuojelun yksiköiden lupien käsittely on keskitetty Valviraan, mutta lupiin liittyvät tarkastukset ja lausunnot tehdään aluehallintovirastoissa, joten kyseinen menettely ei ole keventänyt aluehallintovirastojen työmäärää. Aluehallintoviraston mukaan valvonta on muuttunut paljolti jälkikäteiseksi epäkohtavalvonnaksi. Luottamukselliset keskustelut lasten kanssa ovat valvontakäynneillä jääneet vähäisiksi. Lausunnossa on lisäksi tuotu esille, että aluehallintovirastoja rasittavat eri tahojen lähes samoina aikoina tekemät kyselyt, joihin aluehallintovirastot joutuvat vastaamaan. Kyselyjen koordinointi niin, ettei syntyisi päällekkäisyyksiä, vapauttaisi resursseja muuhun toimintaan. Lausunnon mukaan tulevaisuudessa haasteena vähenevien resurssien myötä on, toteutuuko valvonnassa syvälinen ja todellinen lapsen etu vai jääkö valvonta kiireen ja työmäärän keskellä vain pintapuoliseksi.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 25.2.2015 sähköpostitse toimittamien tietojen mukaan virastolla on tällä hetkellä käytössään kolmessa toimipisteessään yhteensä 1,5 henkilötyövuotta lastensuojelun tehtäviin ja tilanne koetaan erittäin haastavana. Viraston mukaan valvontojen ja kanteluiden määrä on tasaisessa kasvussa. Lastensuojelun määräaikojen valvonta pitkittyy, koska edellisen kyselyn valvontaa ei ehditä päättää ennen kuin uusi kysely ja sen tulokset ovat jo käsiteltävänä. Virasto on vuonna 2014 saavuttanut tulostavoitteeksi asetetut tarkastukset lastensuojelun yksiköihin. Saadun tiedon mukaan virasto on myös järjestänyt vuonna 2014 koulutuspäiviä ja työpajoja sosiaalityöntekijöille sekä ohjauskäyntejä eri kuntiin ja palveluntuottajille. Viraston mukaan sillä on henkilötyövuosissa painetta vähennyksiin. Haasteena on myös kolme eri toimipistettä, pitkät matkat sekä kielellinen haaste rannikolla. Lisäksi viraston mukaan haasteena on lastensuojeluyksiköiden asiakkaiden moniongelmaisuus sekä se, että yksiköissä ei ole selkeää tietoa siitä, mitä rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää ja milloin sekä millä perusteilla niitä voidaan käyttää.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on 12.2.2014 päivätyssä lausunnossaan todennut, että lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviä hoitaa virastossa kolme sosiaalihuollon ylitarkastajaa ja juristi siten, että lastensuojelun ohjaukseen ja valvontaan voidaan kohdistaa yhteensä noin 0,8 henkilötyövuotta. Kyseisillä henkilöillä on vastuullaan mainitut tehtävät myös useiden muiden palvelujen osalta. Vireille tulleiden sosiaalihuollon kantelu- ja valvonta-asioiden määrä lisääntyi vuonna 2013 noin 20 %:lla vuodesta 2012. Työn painopistettä kohdistettiin sosiaalihuollon kanteluihin, joiden käsittelyajat lyhenivät, minkä lisäksi myös muuta epäkohtailmoituksiin perustuvaa valvontaa priorisoitiin. Lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyaika vuonna 2013 oli 8-11 kuukautta. Samana vuonna ratkaistuista sosiaalihuollon asioista 73 % oli tullut vireille kanteluna tai epäkohtailmoituksina. Lausunnon mukaan aluehallintoviraston henkilöstön väheneminen ja samaan aikaan tapahtunut kantelujen ja epäkohtailmoitusten lisääntyminen on heikentänyt aluehallintoviraston mahdollisuutta lisätä ennakoivaa ohjausta ja valvontaa. Lausunnossa on todettu, että aluehallintovirasto priorisoi lastensuojelun, jolloin muun muassa sijaishuollon yksiköistä saatiin valvottua tulostavoitteiden mukaisesti 10 %. Sen vuoksi jouduttiin kuitenkin jättämään muun muassa mielenterveyskuntoutujien, päihdekuntoutujien ja kehitysvammaisten yksiköiden valvonta vähemmälle. Lausunnon mukaan lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävistä on selviydytty tyydyttävästi valvontatehtävien tehokkaan organisoinnin ja lastensuojelun priorisoinnin johdosta. Lastensuojelun valvonta on lausunnon mukaan edellä mainitusta huolimatta hyvin ohutta ja kohdistuu vain osaan lastensuojelun toiminnasta. Toiminta on lausunnon mukaan pääosin jälkikäteistä valvontaa. Aluehallintovirasto ei lausuntonsa mukaan kykene nykyisillä resursseilla lisäämään riittävästi ohjaavaa toimintaa.

Itä-Suomen aluehallintoviraston 20.1.2015 sähköpostitse toimittamien tietojen mukaan sen resurssit ovat pysyneet entisellään, mutta koko aluehallintoviraston henkilötyövuosien määrä ylittää vuoden 2015 henkilötyövuosikehyksen, niin myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Eläkepoistuma kohdentuu hyvin sattumanvaraisesti henkilöstöön ja vinouttaa henkilöstörakennetta. Kaikki virat menevät täyttölupamenettelyyn. Lastensuojelun kanteluiden käsittelyaika vuonna 2014 oli 11 kuukautta ja valvonta-asioiden 4 kuukautta. Aluehallintovirasto kykeni toteuttamaan tulostavoitteeksi asetetut valvontakäynnit lastensuojelulaitoksiin. Ohjausta ja valvontaa ei kyetty vuonna 2014 lisäämään riittävästi ennaltaehkäisevässä ja ennakkolisessä lastensuojelussa. Aluehallintoviraston mukaan vuonna 2015 lastensuojelun valvonnan työpanoksesta tulee viemään kohtuuttoman suureen osan lastensuojelun määräraikavalvonta, josta Valvira on siirtänyt suurimman osan aluehallintovirastoille.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on 11.2.2014 päivätyssä lausunnossaan todennut, että viraston lastensuojelun työntekijätilanne on aikaisempaan selvitysajankohtaan (29.4.2013) nähden tilapäisesti heikentynyt ja tehtävämäärä kasvanut. Kantelu- ja valvonta-asioiden käsittely on ruuhkautunut kokeneen lastensuojeluun erikoistuneen juristin irtisanouduttua syksyllä 2013. Lausunnon mukaan irtisanoutumisen syynä osittain oli pitkään jatkunut kohtuuttomaksi koettu työmäärä. Lastensuojelun ohjaus-, lupahallinto- ja valvontatehtävien hoito on noin puolen vuoden ajan ollut yhden sosiaalihuollon ylitarkastajan varassa. Uuden 3.2.2014 aloittaneen lakimiehen työpanoksesta voidaan kohdentaa lastensuojelun tehtäviin 0,4 henkilötyövuotta, joten lastensuojelun tehtäviin on käytettävissä 1,4 henkilötyövuotta. Mainitulla resurssilla aluehallintovirastolla on vaikeuksia suoriutua lastensuojelun tehtävistä asianmukaisesti. Lausunnon mukaan aluehallintovirastojen henkilöstöresursseihin liittyy rakenteellinen ongelma. Henkilöstösuunnitelmissa edellytetään voimakasta työntekijämäärän vähennystä ja rekrytointeihin tarvitaan valtiovarainministeriön lupa. Tehokkuuden kannalta henkilöstövähennyksiä tulisi kohdentaa sellaisiin virkoihin, joissa työtehtävät ovat vähentyneet tai vähennettävissä, kuten esimerkiksi tietynlaiset avustavat työtehtävät. Käytännössä vaihtuvuutta on tapahtunut ja tapahtuu kuitenkin yksinomaan toiminnan kannalta keskeisissä asiantuntijatehtävissä. Lausunnon mukaan asiantuntijaviran täyttäminen sisäisin henkilöstösiirroin ei ole mahdollista. Edelleen alue-

hallintovirasto on todennut, että lisämäärärahoja esimerkiksi kanteluruuhkien purkamiseen tulisi myöntää tasapuolisesti aluehallintovirastojen kesken.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston 16.1.2015 sähköpostitse toimittamien tietojen mukaan viraston lastensuojeluun käytettävissä olevat resurssit ovat tilapäisesti parantuneet, koska valtiovarainministeriö myönsi virastolle lisämäärärahan. Virastolla on ajalle 1.6.2014-30.6.2015 käytössä 1,2 juristihenkilötyövuotta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden (pl. kantelut) käsittelyaika on virastossa keskimäärin noin vuosi, mutta lastensuojelussa käsittelyajat ovat selvästi pidempiä. Vanhimmat vireillä olevat lastensuojelun valvonta-asiat ovat vuodelta 2012. Aluehallintoviraston mukaan käsittelyaikojen pituus ei ole yksinomaan aluehallintovirastojen resursseihin liittyvä asia, vaan kuntien vaikea tilanne ja hidas kunnallinen päätöksentekoprosessi edellyttävät pitkää seuranta. Saatu lisäresurssi on antanut mahdollisuuden hallitumpaan ja jäsentyneempään työskentelyyn ohjaksen, lupien, valvonta-asioiden ja kanteluiden kesken ja tämä on myötävaikuttanut/myötävaikuttamassa lastensuojelun käsittelyaikoihin. Aluehallintovirastolla ei ole mahdollisuutta tehdä lastensuojelulaitoksiin ohjauksikäyntejä. Virasto järjesti yhden koulutus-/informaatiotilaisuuden vuonna 2014. Kentän puhelin- ja sähköpostiohjaus on päivittäistä. Aluehallintoviraston mukaan huolestuttavin seikka tulevaisuudessa on se, ettei valtiovarainministeriön lisärahoitukselle ole tiedossa jatkoa. Monialaisessa virastossa olisi resursseja, jota voisi siirtää kriittisimpiin tehtäviin, mutta henkilöstörakenne estää sen. Lääninhallitusten perintönä aluehallintovirastoissa on runsaasti yleishallintoa henkilöstöä verrattuna substanssi-tehtäviä hoitaviin asiantuntijoihin. Aluehallintoviraston mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma tuottaa uuden lastensuojelun määräaika- ja valvonnan kautta jatkossa merkittävästi lisätyötä. Ensimmäinen määräaika- ja valvonnan kysely tuotti aluehallintovirastolle uuden valvontadiarin 27 kunnasta ja koska seuranta toteutetaan kahdesti vuodessa, uudet seuranta-tiedot tulevat ennen kuin edelliset valvonta-asiat ehditään saada päätökseen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 13.2.2014 päivätyssä lausunnossaan todennut, että sillä on käytössään sosiaalihuollon ohjaus-, valvonta- ja lupahallinnon tehtäviin yhteensä 10 henkilöä, joista yksi on sosiaalihuoltoyksikön päällikkö, joka johtaa noin 20 hengen yksikköä ja toimii henkilöstön esimiehenä. Sosiaalihuollon asiantuntijoista kukaan ei hoida pelkästään lastensuojelun valvonta- ja ohjaustehtäviä. Lausunnon mukaan lastensuojeluun käytettävissä oleva sosiaalihuollon substanssiresurssi on noin 1,8 henkilötyövuotta jakautuen neljälle eri henkilölle. Lisäksi sosiaalihuollon juristin työajasta noin 0,2 henkilötyövuotta voidaan laskea lastensuojelun valvonnan tukemiseen ja kanteluratkaisujen valmisteluun.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan virasto ei ole koskaan päässyt valtiovarainministeriön kanssa tehdyssä tulossopimuksessa asetettuun tavoitteeseen tehdä tarkastuskäynti 10 %:iin ympärivuorokautisista lastensuojelun hoito- ja kasvatustoiminnan yksiköistä. Valvontatarkastukset ovat perustuneet epäkohtailmoituksiin eikä suunnitelmalliseen ennakoivaan valvontaan ole ollut mahdollisuuksia. Erityisesti kunnallisen lastensuojelun sijaishuollon toimintayksiköiden tarkastaminen samoin kuin kuntien lastensuojelun avohuoltoon kohdistuvat tarkastukset jäävät yksittäisiksi tapauksiksi vuosittain. Lausunnon mukaan käytettävissä oleva resurssi on mennyt pääosin lupahallintoon, yksityisten lastensuojeluyksiköiden valvontaan, ilmoituksenvaraisen toiminnan rekisteröintiin sekä kuntien lastensuojelussa määräaika- ja valvontatarkastusten valvontaan ja kantelu- ja valvontaratkaisujen valmisteluun. Merkittävästi työaika lausunnon mukaan käytetään myös palveluntuottajien ohjaukseen. Lausunnon mukaan kansalaisten yhteydenottoja tulee aluehallintovirastoon ajoittain runsaasti, mikä kertoo kuntien vaikeuksista vastata asiakkaiden tarpeisiin sekä menettelyyn ja kohteluun liittyvistä epäkohdista. Lausunnon mukaan kantelujen käsittelyajat aluehallintovirastossa ovat venyneet kohtuuttomiksi, jopa yli kahden vuoden mittaisiksi. Myöskään valvontaprosessit eivät suju niin nopeasti, että valvonnan voisi sanoa olevan tehokasta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan viranomaisohjausta ja yksityisten palveluntuottajien ohjausta pyritään tekemään koulutustilaisuuksien muodossa, mutta niiden tarve olisi suurempi kuin mihin aluehallintovirasto pystyy. Aluehallintovirasto ei lausuntonsa mukaan kykene valvomaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä yksityisissä lastensuojelulaitoksissa riittävästi ja kunnallisten yksiköiden osalta valvonta on ollut lähes olematonta. Lausunnon mukaan haasteena on myös lasten ja nuorten osallisuuden mahdollistaminen tarkastuskäynneillä; haastattelujen järjestäminen ja aikatauluttaminen pidentää tarkastuksen kestoa ja aiheuttaa käytännössä sen, että tarkastuksia voidaan järjestää lukumääräisesti entistä vähemmän. Sen vuoksi virasto on joutunut tinkimään tarkastuskäyntien laadussa siinä mielessä, että sijoitettujen lasten kokemusten selvittäminen on pääsääntöisesti jätetty heidän asioistaan vastaaville sosiaalityöntekijöille. Lausunnon mukaan viraston alueella on yksityisiä lastensuojelun toimintayksiköitä ja laitoksia sekä ammatillisia perhekoteja, joissa ei ole käyty useaan vuoteen. Katveeseen jäävät ne, joissa ei tapahdu lupatarkastusta edellyttäviä muutoksia eikä niistä ole tullut epäkoh- tailmoituksia. Kunnallisen toiminnan tarkastukset ovat vielä harvinaisempia.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnossa on todettu, että resurssien epäsuhda tehtävien ja vastuiden määrään nähden ei koske ainoastaan lastensuojelun asiantuntijoita, vaan tilanne on samanlainen koko sosiaalihuollon valvonnassa. Tilannetta on pyritty korjaamaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluruuhkan purkuprojektilla 1.10.2013-31.10.2014, jota var- ten valtiovarainministeriö myönsi aluehallintovirastolle lisäresursseja. Lausunnon mukaan myös sosiaalihuoltoyksikön uudelleen organisoimisella tulee olemaa myönteistä vaikutusta ti- lanteeseen. Nämä toimenpiteet eivät lausunnon mukaan kuitenkaan ratkaise perusongelmaa, joka on työmäärän ja käytettävissä olevan resurssin epäsuhda. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö ottaisi vahvasti johtaakseen sosiaalihuollon valvonnan. Valtakunnallinen priorisointi auttaisi myös aluehallintovirastoja suoriutumaan tärkeässä oi- keusturvatehtävässä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 23.1.2015 sähköpostitse toimittamien tietojen mukaan se on vuoden 2014 aikana saanut sosiaalihuollon ohjauksen ja valvonnan resursseihin yhden henkilö- työvuoden, minkä johdosta lastensuojelun valvonta- ja ohjaustehtäviin käytettävissä olevat re- surssit ovat lisääntyneet jonkin verran. Arviolta lastensuojelun henkilöstövoimavarat ovat tällä hetkellä 2,5 henkilötyövuotta. Aluehallintoviraston mukaan sosiaali- ja terveysministeriön hal- linnonalan henkilöstökehukseen on viraston tulossopimuksessa vuodelle 2015 lisätty kaksi henkilötyövuotta, mutta lupa perustaa ja täyttää vastaavat virat on ilmeisesti käsiteltävänä val- tiovarainministeriön täyttölupamenettelyssä. Vastuualue on esittänyt lisävoimavarat kohden- nettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon kateluiden käsittelyyn, koska asioiden viivytyksetön käsittely on toteutunut siinä heikoimmin. Lastensuojelun valvontaratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2014 oli 7,1 kuukautta. Käsittelyaikatilanteessa on nähtävissä kantelupro- jektin antama hyöty, mutta projektin päätyttyä on nähtävissä, että valvontojen käsittelyaika tu- lee venymään. Kanteluprojektin ansiosta vuonna 2014 pystyttiin panostamaan valvontakäyn- tien tekemiseen, joita pystyttiin tekemään 7 %:iin kaikista lastensuojelun ympärivuorokautisista yksiköistä. Ennakollista ohjausta aluehallintovirasto antoi lähinnä ohjauskirjeellä rajoitustoi- menpiteiden käytöstä, minkä lisäksi lapsiperhepalvelujen toimijoille järjestettiin neljä koulutus- tilaisuutta. Lupatarkastuskäynneillä annetaan säännönmukaisesti ennakollista ohjausta ja neu- vontaa. Varsinaisia ohjauskäyntejä ilman valvonnallista syytä ei juurikaan tehdä. Vaikka alue- hallintovirasto sai vuoden 2012-2013 toimenpiteillään kuntien lastensuojelun määrääjat kun- toon, on tilanne jälleen merkittävästi heikentynyt ja valvontatoimenpiteitä kohdistuu 22 kun- taan, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään tai yhteistoiminta-alueeseen.

Valvira on todennut lausunnossaan, että aluehallintovirastojen lastensuojelun asiantuntijat ovat nostaneet useissa yhteyksissä esiin resurssien niukkuuden hoitaa lakisääteiset tehtävät ja velvoitteet. Aluehallintovirastoissa koetaan riittämättömyyttä myös muiden odotusten täyttämiseksi, mistä indikaattoreina ovat muun muassa: valvonta-asioiden käsittelyajat, tarkastuskäyntien määrä ja sisältö, vaihtelevuus kunnallisten lastensuojelupalvelujen valvonnan sisällössä ja määrässä sekä alueellisten koulutustilaisuuksien määrä. Valvira yhtyy muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta 6/2012 edellä referoituihin kohtiin ja Lastensuojelun kuntakyselyn tuloksista esitettyyn ja toteaa pitävänsä kehitystä valvonnan siirtymisestä jälkikäteisvalvontaan erityisen huolestuttavana. Jotta lastensuojelun asiakkaina olevien lasten edut ja heidän oikeusturvansa toteutuisivat, valvonnan painopiste tulee saada ennakoivaan ohjaukseen ja valvontaan. Lausunnon mukaan lastensuojelua koskevat kantelut ovat toiseksi yleisimpiä kaikista sosiaalihuoltoa koskevista kanteluista eikä määrän vähenemisestä ole viitteitä vaan pikemminkin päinvastoin. Valvira on todennut lausunnossaan, että lastensuojelun asiakkaina olevien lasten mahdollisuudet valvoa etujaan ja oikeuksiensa toteutumista ovat erityisen heikot. Valvira pitää erityisen tärkeänä, että valvontaviranomaisilla on riittävät resurssit niille lailla säädettyjen ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamiseen.

Ministeriöiden lausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut lausunnossaan, että aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, jossa tehdään myös aluehallintovirastojen talousarviovaraukset. Ministeriö yhtyy lausunnossaan näkemykseen siitä, että aluehallintovirastojen ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävät resurssit ovat riittämättömät tarpeeseen nähden. Ministeriö esitti vuoden 2014 talousarvioon Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän ehdotuksen mukaisesti yhden henkilötyövuoden lisäystä jokaiseen aluehallintovirastoon sekä Valviraan. Esitystä ei kuitenkaan hyväksytty. Ministeriö tulee edelleen strategia- ja talousarviotyökentelyssä esittämään ratkaisua ja seuraamaan aluehallintovirastojen mahdollisuuksia hoitaa lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Ministeriön lausunnossa on todettu, että ministeriön asettaman Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän (10.9.2012-14.6.2013) tehtävänä oli muun muassa selvittää viranomaisten toimintatapoihin ja viranomaisyhteistyön toimivuuteen liittyvät ongelmat lastensuojelussa sekä arvioida lastensuojelulain toimivuutta ja sen resursointia sekä lain nojalla annettavaa ohjeistusta. Ryhmän tuli tehdä toimenpide-ehdotuksia havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja lainsäädännön muuttamiseksi. Selvitysryhmä tarkasteli myös lastensuojelun laadunhallinnan ja valvonnan kysymyksiä loppuraportissaan. Raportin mukaan suuri ongelma lastensuojelun valvonassa on resurssien äärimmäinen niukkuus. Ryhmä katsoi, että kuntien lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakaskuormitus on suuri ja kuntien resurssien niukkuus kuormittaa aluehallintovirastoja. Loppuraportissa todetaan olevan ilmeistä, ettei nykyinen valvontarakenne toimi riittävän tehokkaasti. Selvitysryhmä esitti näkemyksensä, että lastensuojelun strategista kehittämistä, ohjausta ja johtamista tulee myös laajemmin valtioneuvostossa vahvistaa ja sille turvata riittävät voimavarat. Selvitysryhmä esitti kaikkiaan 54 ehdotusta lastensuojelun tilan parantamiseksi. Ministeriö on lausunnossaan todennut, että selvitysryhmän ehdotuksista laaditaan toteuttamissuunnitelma, minkä lisäksi tarkoitus on laatia lastensuojelun laatusuositus.

Lausunnossa mainittu suunnitelma ja suositus on julkaistu vuoden 2014 aikana.

Valtiovarainministeriö on todennut lausunnossaan, että aluehallintovirastojen ohjaus tapahtuu valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston ja toiminnallisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen yhteistyönä. Aluehallintovirastoille on laadit-

tu hallituskaudeksi 2012-2015 yhteinen strategia-asiakirja ja kullekin aluehallintovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle omat strategiset tulossopimukset. Lisäksi toiminnallisesta ohjauksesta vastaavat tahot voivat laatia aluehallintovirastoille toiminnalliset tulossopimukset.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan aluehallinnon uudistuksessa muodostetulle aluehallinnon kokonaisuudelle osoitetut resurssit ovat uudistuksen seurauksena kaventuneet, kun tilannetta verrataan uudistusta edeltäneeseen aikaan ja vastaavaan aluehallinnon kokonaisuuteen. Lausunnossa on todettu, että aluehallintovirastot aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa noin 3,8 miljoonaa euroa pienemmällä rahoituksella kuin vastaava aluehallinnon kokonaisuus vuonna 2009. Vuosien 2011 ja 2012 talousarvioissa aluehallintovirastojen toimintamenomomentille osoitetut toimintamenolisäykset ja vuosien 2010 ja 2011 lisätalousarviot ovat vuosia 2010-2012 koskien korvanneet nämä menetykset noin 90-prosenttisesti. Julkisen talouden tilasta johdettujen aluehallintovirastojen toimintamenoihin on toistuvasti kohdennettu toimintamenojen leikkauksia.

Lausunnon mukaan aluehallintovirastojen toiminnan rahoituksen ongelmana on ollut, että noin ¾ tästä korvaavasta rahoituksesta on otettu lisätalousarvioissa eikä se siten ole ollut pysyvää valtiontalouden kehyspäätöksessä ja seuraavien vuosien talousarvioissa huomioitavaa rahoitusta. Aluehallintovirastot ovat menokehyksessä pysymiseksi harjoittaneet erittäin pidättyvää rekrytointipolitiikkaa ja virastot ovat myös saaneet säästöjä aikaan toimitilakuluissa ja karsineet muita toiminnan kuluja. Toimenpiteistä huolimatta yhdessä tuottavuuskehyksistä ja muista toimintameno vähennyksistä johtuvien määrärahalikkausten kanssa edellä mainittu määrärahatason lähtökohtainen lasku vuosien 2009 ja 2010 talousarvioiden välillä on tarkoittanut sitä, että aluehallintovirastojen toiminta on ollut jatkuvasti niin alirahoitettua, että vasta lisätalousarviot ovat säästäneet virastot lomautuksilta ja irtisanomisilta. Määrärahatilanteen niukkuus on hidastanut myös aluehallintovirastojen toiminnan kehittämistä. Vuoden 2012 kolmannessa lisätalousarviossa ja vuoden 2013 talousarvioesityksessä aluehallintovirastoille kohdistettiin lisämääräraha toiminnan turvaamiseen. Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2014-2017 aluehallintovirastojen toimintamenomomentille osoitettiin vuosittainen 1,725 miljoonan euron lisäyksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- sekä ympäristölupatehtävien resurssien vahvistamiseen. Kyseinen määrärahalisäys on huomioitu aluehallintovirastojen tulossopimuksissa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristölupatehtävien henkilöstövuosiresurssit aluehallintovirastoissa säilytetään vuoden 2013 tasolla. Lisämääräraha on lausunnon mukaan tarkoittanut tuottavuusohjelmasta periytyvien sekä muiden aluehallintoviraston toimintamenomomentille tehtyjen määrärahavähennysten jättämistä toteuttamatta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristölupatehtävien osalta vuodesta 2013 lukien. Määrärahalisäyksistä huolimatta aluehallintovirastot ovat joutuneet ja joutuvat toimimaan määrärahojen niukkuuden vuoksi pienemmällä henkilöstömäärällä kuin tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstökehukset sallisivat. Lausunnon mukaan aluehallintovirastojen toimintamenomomentille kohdennettiin tuottavuusohjelmassa vuosille 2010-2015 148 henkilöstövuoden vähentämistarvetta vastaava määrärahalikkaus. Henkilöstövuosien vähentämistarve vuosina 2010-2015 vuoden 2010 alun tilanteeseen verrattuna on noin 17 %.

Lausunnon mukaan aluehallintovirastojen toiminnan tavoitteena on painopisteen siirtäminen etukäteisvalvontaan ja ennalta ehkäisevään ohjaukseen, mutta siihen ei ole vielä päästy. Väheväen voimavarojen ja lisääntyneiden tehtävien tilanteessa toimintaedellytysten turvaaminen ohjaus- ja valvontatoiminnalle ja ennaltaehkäisevälle ohjaukselle edellyttää kanteluiden määrän vähentämistä, asioiden siirtämistä ensisijaisesti muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi sekä käsitely- ja toimintaprosessien tehostamista.

Lausunnossa on todettu, että aluehallintovirastojen tulosohjauksessa on käytössä resurssimittaristo, jonka avulla tasataan virastoilla käytössä olevia henkilöstöresursseja. Aluehallintovirastojen henkilöstövoimavaroja on saatu tasattua, mutta edelleen tehtävämäärät huomioiden Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on resurssivajetta suhteessa muihin aluehallintovirastoihin. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriö on pyrkinyt ja pyrkii monin eri keinoin niin lainsäädäntöä kuin toimintaa ja toimintaprosesseja kehittämällä turvaamaan aluehallintovirastojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen. Lausunnossa on viitattu hallintolain muutokseen, joka koskee kantelua koskevien säännösten muuttamista, ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muutokseen, joka koskee muistutusmenettelyä koskevia säännöksiä. Edelleen lausunnossa on viitattu aluehallintovirastoista annetun lain muutokseen, jolla mahdollistetaan joustavampi resurssien käyttö aluehallintovirastojen välillä esimerkiksi käsittelyruuhka- tai erityisasiantuntemusta vaativissa tilanteissa.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan se on käynnistänyt projektin aluehallintovirastojen hallinnollisten tehtävien kokoamiseksi vuoden 2015 alusta lukien. Tavoitteena on vähentää henkilöstötarvetta hallinnollisissa tehtävissä ja yhtenäistää toimintaa palvelujen laatu ja saataavuus turvaten. Lausunnon mukaan tämä mahdollistaa resurssien osoittamisen substanssitehtäviin. Lausunnon mukaan aluehallintovirastot kehittävät lupa- ja valvonta- sekä kantelujen käsittelyprosessejaan. Valtakunnallisessa lupa- ja valvontaprosessien kehittämishankkeessa on tavoitteena tehostaa ja yhdenmukaistaa virastojen lupa- ja valvontaprosesseja.

Oikeusohjeet ja strategia-asiakirja

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Aluehallintovirastoista annetun lain 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:ssä säädetään asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Pykälän 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa

ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkiелensä ja kulttuuritaustansa.

Lastensuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvu-ympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.

Lastensuojelulain 4 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lastensuojelulain 79 §:n 1 momentin mukaan lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu tämän lain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on 16 b §:n mukaisesti järjestettävä. Pykälän 2 momentin mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat lisäksi sijoituskunta ja aluehallintovirasto. Pykälän 3 momentin mukaan jos lapsen sijoittanut kunta havaitsee sijaishuoltopaikan toiminnassa sellaisia epäkohtia tai puutteita, jotka voivat vaikuttaa sijoitettujen lasten hoitoon tai huolenpitoon, sen tulee salassapitovelvoitteiden estämättä ilmoittaa asiasta viipymättä 2 momentissa tarkoitetuille sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille.

Lastensuojelulain 80 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa 79 §:ssä säädetyn lisäksi omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava tämän lain 11 luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. Aluehallintovirasto voi valvontaa toteuttaessaan varata lapselle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

Lastensuojelulain 80 §:n 2 momentin mukaan yksityisen palvelun tuottajan, joka jatkuvasti liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia lastensuojelun palveluja, on saatava yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettu lupa ennen toiminnan aloittamista, laajentamista ja olennaista muuttamista. Luvan hakemisesta ja myöntämisestä sekä yksityisen toimintayksikön valvonnasta säädetään mainitussa laissa.

Edellä mainittua lupaa haetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan edellä 4 §:ssä tarkoitettujen toimintaedellytysten varmistamiseksi aluehallintoviraston on tarkastettava ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja antava toimintayksikkö mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toiminnan aloittamista tai muuttamista koskeva lupahakemus on tullut vireille aluehallintovirastossa. Lisäksi aluehallintoviraston on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston pyynnöstä tarkastettava sellainen toimintayksikkö, jota koskeva lupahakemus on tullut vireille Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa omalla toimialallaan aluehallintovirastojen toimintaa (toiminnallinen ohjaus).

Aluehallintovirastoista annetun lain 7 §:n mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö laatii yhdessä 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden tai keskushallinnon virastojen sekä yhteis-

työssä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa strategia-asiakirjan ja strategiset tulostavoiteasiakirjat aluehallintovirastoille.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa 2012-2015, joka sisältää virastojen tavoitteet kyseisille vuosille, on todettu muun muassa, että aluehallintovirastot varmistavat väestön perusoikeuksien sekä asiakasturvallisuuden valvomalla palvelurakenteen toimivuutta. Asiakirjan mukaan aluehallintovirastot tarjoavat alueellista informaatio-ohjausta sekä koulutus- ja koordinaatiotukea sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevän työn hyvien käytäntöjen tunnetuksi tekemisessä. Aluehallintovirastot ennaltaehkäisevät syrjäytymistä muun muassa seuraamalla peruspalvelujen saatavuutta sekä täydennyskoulutuksen ja informaatio-ohjauksen kautta. Mielen-terveys- ja päihdetyö sekä lastensuojelu ovat tärkeä osa paikallista hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä, jossa ennaltaehkäisevän toiminnan merkitys korostuu. Edelleen asiakirjassa on todettu, että aluehallintovirasto edistää kansalaisten oikeusturvan toteutumista muun muassa laillisuusvalvontaviranomaisena ja tehtävään liittyvällä informaatio-ohjauksella sekä aktiivisella yhteistyöllä palveluntuottajien ja valvonnan kohteiden kanssa. Valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota ennalta ehkäisevän toiminnan vahvistamiseen. Asiakirjan mukaan valvontaa tehostetaan ja yhdenmukaistetaan.

Arviointi

Aluehallintovirastojen tehtävänä on hoitaa sosiaalihuollon suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toimialueellaan. Tehtävässään niiden tulee edistää yhdenvertaisuutta alueellaan. Julkisen vallan edustajana niiden tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lastensuojelulaissa on lisäksi erityissäännöksiä aluehallintoviraston tehtävistä. Niiden perusteella aluehallintovirastojen on valvottava sijaishuoltopaikkojen toimintaa ja seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa tekemällä niihin omasta aloitteesta tarkastuskäyntejä sekä erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä laitoksissa. Lastensuojelulain mukaan aluehallintovirastot voivat valvontaa toteuttaessaan kuulla laitoksissa olevia lapsia. Edelleen aluehallintovirastot hoitavat osaltaan yksityisten lastensuojelulaitosten lupa-asioita koskevia tehtäviä.

Laillisuusvalvojan näkökulmasta tässä omassa aloitteessa on ensisijaisesti kysymys lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta. Oleellinen kysymys on, pystyvätkö aluehallintovirastot toteuttamaan tavoitteen ennalta ehkäisevästä ja ennakkolisesta ohjaus- ja valvontatoiminnasta niin, että sillä edistetään yhdenvertaisuutta ja turvataan sosiaalihuollon asiakkaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa.

Julkisen tehtävän hoitamisen on etenkin silloin, kun siihen sisältyy julkisen vallan käyttöä, oltava riittävän valvottua. Silloin kun toiminta kohdistuu erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kuten lapsiin, on valvonnan oltava sitäkin kattavampaa. Lastensuojelun asiakkaana oleva lapsi ei kykene samalla tavalla kuin aikuinen valvomaan oikeuksiaan. Lisäksi lastensuojelussa voidaan puuttua syvästikin lasten perusoikeuksiin. Tämä asettaa lastensuojelun toteuttamiselle, mutta myös toiminnan ohjaukselle ja valvonnalle korkeat laatuvaatimukset.

Ohjauksen ja valvonnan laatua voidaan arvioida ainakin siitä lähtökohdasta, miten oikea-aikaista, kattavaa ja perusteellista se on. Oikea-aikaisella toiminnalla pystytään vaikuttamaan toimintaan jo ennakolta ja puuttumaan syntyneisiin ongelmiin ripeästi. Ennakollisella valvonnalla ja ohjauksella voidaan ehkäistä ongelmia ja vaikuttaa siten jälkikäteisen valvonnan tarpeeseen. Kattava valvonta- ja ohjaustoiminta lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, kun eri toi-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mijat saavat ohjausta yhtäläillä ja niiden toiminta tulee säännöllisesti arvioiduksi. Perusteellinen valvonta voidaan toteuttaa sen vaatimalla tarkkuudella ja huolellisuudella.

Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on erityisesti painotettu ennalta ehkäisevän toiminnan tukemisen tärkeyttä. Tavoite ennakkollisesta valvonnasta ja ohjauksesta on lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta oikea.

Käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, että aluehallintovirastot eivät kykene riittävästi antamaan ennakkollista ohjausta ja järjestämään koulutus- ja yhteistyötilaisuuksia lastensuojelun toimijoiden kanssa, vaikka niille olisi tarvetta. Virastojen lausunnoista ilmenee, että niiden lastensuojelua työllistävät paljon yhteydenotot kuntien lastensuojelun työntekijöiltä. Vaikuttaakin siltä, että aluehallintojen resursseja kuluu yksittäisissä tilanteissa annettavaan ohjaukseen.

Aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa sijaishuoltopaikkojen ja lastensuojelulaitosten toimintaa ja tehdä lastensuojelulaitoksiin oma-aloitteisia tarkastuksia. Aluehallintovirastojen lausuntojen perusteella lastensuojelulaitosten valvonta tapahtuu suurimmaksi osaksi jälkikäteen ja perustuu epäkohtailmoituksiin tai kanteluihin ja oma-aloitteinen, suunnitelmallinen ja ennakkollinen tarkastustoiminta on vähäistä. Lausunnoista ilmenee aluehallintovirastojen huoli siitä, että lastensuojelun toimintayksiköiden tarkastukset jäävät pintapuolisiksi eikä lapsen etu toteudu niissä riittävästi. Kunnallisten lastensuojeluyksiköiden valvonta on saatujen tietojen mukaan vielä vähäisempää kuin yksityisten. Osassa valvottavista kohteista ei ole voitu käydä vuosiin ja virastoissa on huoli yksiköistä, joista ei ole saatu pitkään aikaan mitään tietoa. Kaikki aluehallintovirastot eivät kykene saavuttamaan lastensuojelulaitosten tarkastamiselle tulostavoitteeksi asetettua vuosittaista tarkastustavoitetta ja tavoitteen saavuttaminen voi edellyttää tinkimistä muiden kohteiden valvonnasta. Huolestuttavaa aluehallintovirastojen lausunnoissa on myös se, että aluehallintovirastot eivät valvontakäynneillään kykene riittävästi kuulemaan lastensuojelulaitoksissa olevia lapsia. Kuitenkin juuri sitä kautta valvonnassa saataisiin ensikäden tietoa esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytöstä, mutta myös muuten toiminnasta ja mahdollisista ongelmista.

Aluehallintovirastojen erityisenä tehtävänä on valvoa lapsiin kohdistuvien rajoitustoimenpiteiden ja siis heidän perusoikeuksiinsa puuttuvien toimenpiteiden käyttöä lastensuojelun toimintayksiköissä, joita on satoja. Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunnon mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeva valvonta on riittämätöntä ja kunnallisten yksiköiden osalta lähes olematonta. Kuitenkin rajoitustoimenpiteiden käytössä on havaittu ongelmia. Muun muassa Valviran julkaisussa Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan havainnot (10.11.2014) on todettu, että lastensuojelun toimintayksiköissä ei aina tunneta rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ja näyttää siltä, että kaikissa lastensuojeluyksiköissä ei osata tehdä eroa lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden ja kasvatuksellisten keinojen välillä.

Aluehallintovirastojen käsittelemien lastensuojelua koskevien kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat virastoittain. Toiset virastot pääsevät tavoiteaikaan, kun taas toisissa käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä ja kanteluruuhkia joudutaan purkamaan projekteina. Kantelujen käsittelyajoissa näkyvät herkästi resursseissa tapahtuvat muutokset.

Tehtävien hoidon asianmukaisuutta voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka taho, jonka velvollisuutena tehtävän hoitaminen on, kokee suoriutuvansa velvoitteistaan. Aluehallintovirastojen lausuntojen perusteella niiden näkemys edellytyksistään suoritua lakisääteisistä velvoitteistaan vaihtelee jonkin verran. Lausunnoista välittyy kuitenkin yhteinen huoli siitä, että resurssit eivät riitä tehtävän hoitamiseen riittävän oikea-aikaisesti, kattavasti ja perusteellisesti.

Laillisuusvalvojan näkökulmasta asiassa on kysymys myös viranomaisen ja yksittäisten virkamiesten velvollisuuksien hoitamisesta ja virkamiesten oikeusturvasta. Tämä oma aloite lähti siitä, että aluehallintovirasto ei kyennyt toimittamaan apulaisoikeuskanslerin pyytämää selvitystä ja lausuntoa kohtuullisessa ajassa. Viranomaisten oikeuskanslerille antamissa selvityksissä todetaan usein resurssien riittämättömyys syyksi tapahtuneisiin laiminlyönteihin tai virheisiin. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole vahtia viranomaisten resurssien riittävyyttä eikä resurssien kohdentaminen ja jakaminen ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa on kuitenkin myös todettu, että resurssien vähäisyys ei ole kelvollinen selitys virkavelvollisuuksien laiminlyönnille. Ei ole kohtuullista ulottaa laillisuusvalvonnallista arviointia vain yksittäiseen virkamieheen tai viranomaiseen, mikäli lakisäätteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi selkeästi aliresursoinnin vuoksi. Silloin ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa kysymystä resursseista. Muussa tapauksessa laillisuusvalvonta käy tehottomaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat lausunnoissaan tuoneet esille keinoja, miten ne ovat pyrkineet varmistamaan sen, että aluehallintovirastot kykenevät hoitamaan lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävänsä. Keskeisenä keinona näyttää olevan toimintatapojen ja prosessien kehittäminen.

Valtiovarainministeriö on todennut lausunnossaan pyrkivänsä turvaamaan aluehallintovirastojen toiminnan lainsäädäntöä ja toimintaa sekä toimintaprosesseja kehittämällä. Ministeriö on viitannut muun muassa hallintolain muutokseen, joka koskee kantelujen käsittelyä. Kyseisen hallintolain 8 a luvussa olevan sääntelyn tarkoituksena on lisätä harkintavaltaa ja joustavuutta kanteluiden käsittelyssä, minkä seurauksena kanteluja käsittelevät viranomaiset voivat vaikuttaa resurssiensa käyttöön ja valvontatoimiensa suuntaamiseen paremmin. Kyseiset säännökset ovat tulleet voimaan 1.9.2014.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muistutusmenettelyä koskeva pykälä on muutettu ja lakiin on lisätty uusi kantelun käsittelyä sosiaalihuollossa koskeva 23 a §. Muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 185/2014 vp) mukaan kyseisillä säännöksillä vahvistetaan muistutusmenettelyä ensisijaisena keinona kanteluun nähden ja mahdollistetaan valvontaviranomaiselle tehdyn kantelun siirtäminen käsiteltäväksi asianomaisessa toimintayksikössä muistutusmenettelyssä. Tarkoitus on vaikuttaa aluehallintovirastojen ja Valviran käsittelemien kanteluasioiden määrään, jotta nämä voisivat suunnata valvontatoimintaansa tehokkaammin. Muutos on tullut voimaan 1.1.2015. Muutoksen vaikuttavuus edellyttää muun muassa, että muistutuksia käsittelevillä tahoilla on muistutusten asianmukaiseen käsittelyyn riittävät resurssit.

Aluehallintovirastoista annettuun lakiin on lisätty uusi 6 a §, jonka perusteella aluehallintoviraston virkamies voidaan asettaa tilapäisesti toisen aluehallintoviraston käytettäväksi. Muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 114/2013 vp) mukaan esityksen tavoitteena on mahdollistaa aluehallintovirastojen henkilöstöresurssien nykyistä joustavampi ja tehokkaampi käyttö erityisasiantuntemusta vaativien hallintoasioiden käsittelyssä sekä tilapäisten ruuhkatilanteiden purkamisessa. Muutos on tullut voimaan 1.1.2014. Aluehallintovirastoilta saatujen tietojen mukaan säännöstä ei ole vuoden 2014 aikana sovellettu lastensuojelutehtävien hoitamiseen. Lounais-Suomen aluehallintoviraston mukaan säännöstä on haasteellista soveltaa lastensuojelutehtävissä, koska lastensuojeluasiat edellyttävät moniammatillista osaamista, juristityötä ja lastensuojelun syvää ammatillista osaamista, jota ei ole vapaana aluehallintovirastoissa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on todennut, että sillä ei ole resursseja, joita se voisi antaa toisen aluehallintoviraston käyttöön.

Edellä selostettujen lainmuutosten vaikutuksista aluehallintovirastojen toimintaan ei ole vielä pidemmältä ajalta tietoa. Vaikka kyseisiä muutoksia voidaan pitää kannatettavina, ei pelkkä paperilla tapahtuva säädösmuutos ole riittävä. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön tulisikin seurata tarkasti, saavutetaanko lainmuutoksilla niillä tavoiteltuja vaikutuksia.

Aluehallintovirastoilta saatujen tietojen mukaan niiden lastensuojelun tehtäviin käytettävissä olevat vakituiset henkilöresurssit tällä hetkellä koko maassa ovat noin 8 henkilötyövuotta. Tilanteessa, jossa resurssit ovat niukat, on toiminnan suunnittelu ja kehittäminen ensiarvoisen tärkeää. Ohjauksen ja valvonnan tehostamiseksi tarpeelliset organisatoriset muutokset ja toimintatapojen kehittäminen ovat siksi perusteltuja. Saaduista tiedoista ilmenee, että sellaisia on tehty ja niitä on tekeillä. Lastensuojelun toteuttaminen samoin kuin toiminnan ohjaus ja valvonta on kuitenkin nähdäkseni hyvin työvoimavaltaista toimintaa, jolloin toiminnan tehostaminen toiminta-tapojen kehittämisellä ja vastaavilla järjestelyillä on mahdollista vain rajallisesti. Aluehallintovirastojen lausunnoista käykin ilmi, että ne kokevat töiden määrän ja laadun sekä henkilöstövoimavarojen välillä olevan sellaisen epäsuhdan, että sitä ei voida pelkästään edellä mainituilla keinoilla ratkaista.

Aluehallintovirastojen lausunnoista ilmeni arvostelua aluehallintovirastojen toiminnan ja tuloksen mittaamisen välineisiin. Käytettyjen mittareiden ei ole katsottu olevan toimivia eikä niillä ole katsottu saatavan kokonaiskuvaa toiminnasta. Kuitenkin näillä tiedoilla tehdään toimintaa koskevia päätöksiä. Sen vuoksi tiedon tulisi olla luotettavaa ja todellisuutta kuvaavaa. Onkin syytä pohtia näiden mittareiden toimivuutta toiminnan arvioinnissa ja niillä saatujen tietojen luotettavuutta päätöksenteossa.

Aluehallintovirastoilta saaduissa tiedoissa tuli esille henkilöstörakenteeseen liittyvät ongelmat, kuten henkilöstörakenteen joustamattomuus ja vinoutuminen sekä virkamiesten rekrytointia koskevat ongelmat. Esille tulivat rekrytointikiellot sekä pitkätkin väliajat, jotka syntyvät, kun lähtevän virkamiehen tilalle ei voida rekrytoida uutta virkamiestä sujuvasti. Lastensuojelun ohjaus ja valvonta on vaativa substanssiosaamista edellyttävä tehtävä, jossa kertyvä tietotaito tulisi pystyä sujuvasti siirtämään eteenpäin. Sen vuoksi olisi mielestäni syytä harkita, kuinka rekrytointikäytännöt saataisiin sellaisiksi, että niiden vuoksi ei syntyisi jo muutenkin niukkoihin resursseihin lisävajausta ja että työssä syntynyt tietotaito voitaisiin siirtää eteenpäin ja hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Henkilöstörakennetta koskevat kysymykset tulisi ottaa tarkasteluun ja selvittää, vastaako rakenne aluehallintovirastojen tarvetta.

Saatujen tietojen mukaan esimerkiksi Etelä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ovat saaneet lisäresursseja kanteluruuhkien purkamista varten. Myös Lounais-Suomen aluehallintovirasto oli vuoden 2014 aikana saanut määrääjäksi lisäresurssin lastensuojelutehtäviin. On hyvä, että lisäresursseja on myönnetty, mutta toiminnan tehokkuuden kannalta ei voida pitää perusteltuna, että lisäresursseja on saatavissa vasta sitten, kun tehtävät ovat jo ruuhkautuneet. Asioiden käsittelyn pitkittyminen jo itsessään aiheuttaa oikeudenloukkauksia. Aluehallintovirastoista saaduista tiedoista ilmenee selkeä huoli tulevaisuudesta sen jälkeen, kun määräaikaista lisäresurssia ei enää ole. Laadukas ohjaus ja valvonta edellyttävät toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Ohjaus- ja valvontatoiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen kannalta on välttämätöntä, että aluehallintovirastojen rahoitus ja resurssit ovat tiedossa mahdollisimman pitkälle eteenpäin.

Aluehallintovirastojen lausunnoista tuli yhdensuuntaisesti esiin, että resurssien vähäisyys on koko sosiaalihuollon valvontaa ja ohjausta koskeva ongelma. Kun tällaisessa tilanteessa kiinnitetään huomiota yhteen ongelmakohtaan, siirtyy huomio pois toisesta. Muun muassa Itä-

Suomen aluehallintoviraston lausunnosta ilmeni, että kun virasto priorisoi lastensuojeluyksiköiden valvonnan ja saavutti siinä tulostavoitteensa, se joutui samalla jättämään muiden sosiaalihuollon yksiköiden valvontaa vähemmälle. Kuitenkin samalla tavalla kuin lastensuojelussa on esimerkiksi kehitysvammaisten huollossa ja sitä antavissa yksiköissä asiakkaita, jotka eivät välttämättä kykene itse valvomaan oikeuksiaan. Valvonnan keskittyminen ja huomion kiinnittyminen yhtäälle ei saisi viedä huomiota ja resursseja toisaalta.

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet useiden vuosien ajan, mikä rasittaa kuntien ja kuntien yhteistoiminta-alueiden niukkoja lastensuojelutyön resursseja. Resurssien vähäisyys perustason lastensuojelutyössä vaikuttaa puolestaan aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtäviin varattujen resurssien käyttöön ja kohdentamiseen. Puuttumalla perustason ongelmaan voitaisiin vaikuttaa ohjauksen ja valvonnan resurssiongelmaan myös aluehallintovirastoissa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Vaikka lastensuojelun konkreettinen toteuttaminen on kuntien vastuulla, on aluehallintovirastoilla tärkeä tehtävä lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien turvaamisessa toiminnan laillisuusvalvonnassa. Tavoitteena on, että aluehallintovirastojen ohjaus ja valvonta olisi ennaltaehkäisevää ja ennakkollista. Tähän aluehallintovirastot eivät ole kuitenkaan toiminnassaan päässeet, vaan niiden toiminta on reaktiivista ja kanteluihin sekä epäkohtailmoituksiin perustuvaa sekä riittämätöntäkin. Kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin liittyvissä tilanteissa on jo kysymys siitä, että lastensuojelun asiakkaan oikeuksia on voitu loukata, mikä tilanne olisi kenties voitu ennakkollisella ohjauksella ja valvonnalla välttää. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeuksia toteuttaa parhaiten se, että oikeuksien loukkaukset pyritään ehkäisemään.

Saamieni tietojen perusteella aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevat resurssit ovat erittäin niukat. Ohuiden resurssien vuoksi pienemmätkin muutokset niissä heijastuvat nopeasti toimintaan esimerkiksi pidentämällä käsittelyaikoja. Virastojen lausunnoista ilmenee selkeä huoli siitä, että resurssit eivät riitä velvoitteiden suorittamiseen oikea-aikaisesti, kattavasti ja riittävän perusteellisesti.

Viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Tehtäviä ei voi laiminlyödä sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Ylimpänä laillisuusvalvojana tehtäväni on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Näiden velvollisuuksien toteuttamiseen on oltava riittävät resurssit.

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat esittäneet toimenpiteitä, joilla ne pyrkivät vaikuttamaan siihen, että aluehallintovirastot kykenevät hoitamaan lastensuojelun ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävänsä lain- ja asianmukaisesti. Useiden lausunnoissa esitettyjen keinojen vaikutukset jäävät nähtäväksi tulevaisuudessa.

Asiassa ilmi tulleiden huolestuttavien seikkojen vuoksi kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön vakavaa huomiota edellä Arviointi -kohdassa esittämiini näkökohtiin ja totean, että ministeriöiden tulee aluehallintovirastojen toiminnallisesta ja yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavina ministeriöinä seurata esittämiensä toimenpiteiden vaikutuksia aluehallintovirastojen kykyyn suoriutua velvoitteistaan. Mikäli toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi ja muutenkin, mikäli aiheutta on, tulee ministeriöiden ryhtyä tarpeellisiin muihin toimenpiteisiin mukaan lukien lisäresurssien osoittaminen, sen varmistamiseksi, että aluehallintovirastot voivat hoitaa lailla säädetty lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan velvoitteensa asian- ja lainmukaisesti.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ja valtionvarainministeriötä ilmoittamaan minulle vuoden 2015 loppuun mennessä, kuinka esitetyt keinot ovat vaikuttaneet aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamiseen ja mitä mahdollisia muita keinoja on otettu käyttöön ja kuinka ne ovat vaikuttaneet toimintaan.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi