



Päätösten seuranta rakenteellisen laillisuusvalvonnan keinona

Kanteluun tai omaan aloitteeseen annetussa päätöksessä laillisuusvalvoja voi identifioida rakenteellisen ongelman, joka laajamittaisesti tai rajatustikin estää oikeuksien toteutumisen. Päätöksessä kiinnitetään viranomaisen huomiota tähän ja usein pyydetään ilmoittamaan asetetussa määräajassa, mihin viranomaisen toimiin tämä mahdollisesti antaa aiheita. Viranomaiset selvittävät laillisuusvalvojalle toimenpiteitään, joilla ne pyrkivät vaikuttamaan hallinnonalallaan ilmenevään epäkohtaan tai ongelmaan. Viranomaisella on velvollisuus pyrkiä poistamaan lainvastaisuus. Se voi kuitenkin harkita, miten se tehtäisiin. Laillisuusvalvojan tehtävänä ei ole näitä toimia määritellä.

Päätösten seurannalla laillisuusvalvoja pyrkii varmistamaan, että lain tai hyvän hallintotavan vastaiseksi todettu menettely tai käytäntö päättyy ja että rakenteelliseen ongelmaan puuttumiseksi löydetään keinot. Ei siis riitä, että laillisuusvalvoja vain nostaa esimerkiksi rakenteellisen ongelman esiin, vaan se myös pyrkii seurannallaan vaikuttamaan sen ratkaisemiseen. Seurannassa arvioidaan korjaus- tai kehittämistoimien tuloksia ja vaikuttavuutta. Joissakin tapauksissa asia ratkeaa ripeästi, mutta joissakin tapauksissa seuranta jatketaan pitkäänkin ja se voi edellyttää useita laillisuusvalvojan pyytämiä selvityksiä tai muita toimia. Seuraamalla ja edellyttämällä, että päätöksissä identifioituihin lainvastaisuuksiin puututaan, turvataan paitsi perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumista, vahvistetaan myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta. Toisinaan seurannasta huolimatta lainvastainen tila ei poistu, eikä ainakaan ripeästi. Olennaista on kuitenkin silloinkin pitkäjänteisesti muistuttaa viranomaista siitä, että lainvastaisuus on poistettava ja se on siitä vastuussa.



Oma-aloitteinen laillisuusvalvonta sosiaali- ja terveystalvelujen valvonnassa

Apulaisoikeuskansleri otti koronapandemian alettua omana aloitteenaan seurattavaksi kotihoidon, lastensuojelun ja lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden toteutumisen koronapandemian oloissa.

Lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen toteutumista koronapandemian aikana (OKV/294/70/2020) koskeneen aloitteen taustalla olivat jo ennen pandemiaa laillisuusvalvonnassa saadut erittäin huolestuttavat tiedot, jotka koskivat hoitoon pääsyn viiveitä ja palvelujen ruuhkautumista. Apulaisoikeuskansleri totesi 13.1.2023 antamassaan päätöksessä, että pandemian aikana oli syntynyt uutta hoitovelkaa ja epäyhdenvertaisuus oli lisääntynyt.

Apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä sosiaali- ja terveysministeriö antoi 27.6.2023 selvityksen, jossa ministeriö selosti toimenpiteitään hoitoon pääsyn ja henkilöstön saatavuuden parantamiseksi sekä valmistelemaansa lainsäädäntömuutoksia. Henkilöstön saatavuuden parantamiseksi ministeriö mainitsi erilaisia mielenterveyden ammattilaisten koulutushankkeita. Muita toimenpiteitä olivat ministeriön mukaan Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma sekä Kansallisen lapsistrategian toimeenpanona valmistunut toimeenpanosuunnitelma päihteillä oireilevien lasten ja nuorten tukemiseksi sekä lasten ja nuorten mielenterveystyön vaikuttavuuden lisäämiseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hän tulee edelleen laillisuusvalvonnassaan ottamaan huomioon ministeriön selvityksessä esitetyt seikat ja seuraamaan ja pitämään esillä lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palveluiden hoitoon pääsyä ja vaikuttavuutta sekä niiden valvontaa (OKV/1287/80/2023).

Apulaisoikeuskansleri selvitti, kykenivätkö kunnat huolehtimaan koronapandemia-tilanteessa lastensuojelun asiakkaista ja havaitsemaan mahdolliset uudet lastensuojelun tarpeessa olevat lapset ja perheet (OKV/293/70/2020). Apulaisoikeuskanslerin 22.5.2023 antaman päätöksen mukaan pandemia oli kärjistänyt lastensuojelussa jo aiemmin olleita ongelmia sekä vaikuttanut myös lastensuojelun valvontaan ja

sen toteuttamiseen. Lastensuojelussa ja sen valvonnassa oli kehitetty muun muassa uusia työmuotoja puhelimitse ja etäyhteydellä. Asiassa kävi selkeästi ilmi, että lastensuojelun ongelmilla on läheinen yhteys mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen puutteellisuuteen. Puuttuvia mielenterveys- ja psykiatrisia palveluja paikataan sijoittamalla lapsia sijaishuoltoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä 28.9.2023 antaman selvityksen mukaan tavoitteena on toteuttaa lastensuojelulainsäädännön uudistus tällä hallituskaudella. Osana uudistusta voidaan arvioida apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esille tuotua etäyhteyksien käyttöä tarkemmin. Ministeriö ottaa apulaisoikeuskanslerin päätöksen huomioon valmistellessaan lastensuojelun ohjausta ja valvontaa sekä lasten ja nuorten mielenterveys- ja psykiatristen palvelujen ohjausta ja suunnittelua. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ministeriön selvityksessä on seikkoja, jotka otetaan huomioon apulaisoikeuskanslerin oma-aloitteista laillisuusvalvontaa ja laillisuusvalvontakäyntejä suunniteltaessa (OKV/1864/80/2023).

Apulaisoikeuskansleri selvitti omana aloitteenaan (OKV/290/70/2020) kotihoidon toteuttamista ja laatua koronapandemian oloissa. Selvityksistä ilmeni, että henkilöstötilanne oli erittäin huolestuttava. Henkilöstön määrä ja osaaminen eivät aina vastanneet asiakkaiden hoivan ja palvelujen tarvetta. Apulaisoikeuskanslerin 2.3.2023 antaman päätöksen mukaan tilanne ei johtunut yksistään koronapandemiasta, sillä taustalla oleva rakenteellinen ongelma oli syntynyt jo ennen pandemiaa. Iäkkäiden ihmisten palvelujen uudistuksen toisessa vaiheessa toteutetuissa lainsäädäntömuutoksissa on useita velvoitteita, joilla pyritään turvaamaan hyvä ja riittävä kotihoito.

Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti 27.10.2023 selvityksensä apulaisoikeuskanslerin pyytämiä tietoja suunnitelmistaan ja toimenpiteistään kotihoidon saatavuuden ja laadun sekä erityisesti kotihoitoa koskevien uusien säännösten noudattamisen valvomiseksi. Ministeriö kuvasi toimiaan henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden kohentamiseksi. Ministeriön mukaan palvelujen toteutumisen seuranta sekä palautteen kerääminen asiakkailta, heidän omaisiltaan ja hyvinvointialueen henkilöstöltä on tärkeää. Huomiota on kiinnitettävä omavalvonnan toimivuuteen. Eduskunta oli edellyttänyt hallituksen seuraavan lainsäädäntömuutosten vaikutuksia kotihoidon

saatavuuteen ja laatuun, ja sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti toimittavansa nämä tiedot pyynnön mukaisesti myös apulaisoikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön selvitys sisälsi runsaasti apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa huomioon otettavia tietoja (OKV/2249/80/2023).

Sosiaali- ja terveystalv palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyvää valvontaa on vuonna 2023 toteutettu apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynneillä hyvinvointialueille, aluehallintovirastoihin ja Valviraan. Laillisuusvalvontakäynneillä on otettu huomioon edellä mainituissa asioissa saaduista selvityksistä ilmeneviä seikkoja. Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäyntejä hyvinvointialueille ja aluehallintovirastoihin jatketaan vuonna 2024.

Kanteluihin annettujen päätösten seuranta

Kelan menettelyä perustoimeentulokiasiassa (OKV/3065/10/2021), elatusavun määrittämistä (OKV/546/10/2021) ja Kela-takseja (OKV/118/10/2022) koskevat päätökset annettiin näihin kysymyksiin liittyviin kanteluihin, mutta ne koskivat myös laajempia rakenteellisia ongelmia.

Perustoimeentulotukea koskevassa kantelussa oli kysymys perustoimeentulotuen hakijan velvoittamisesta ilmoittautua työnhakijaksi TE-toimistoon huolimatta siitä, että hänet oli lääkärintodistuksella todettu työkyvyttömäksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti 11.4.2023 antamassaan päätöksessään huomiota lainsäädännön ristiriitaisuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä asiassa. Ministeriön 28.9.2023 antaman selvityksen mukaan apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esitetyt lainsäädännön muutostarpeet oli tunnustettu, ja ministeriö viittasi suunniteltuun toimeentulotuen kokonaisuudistukseen, jonka yhteydessä voitaisiin tarkastella myös apulaisoikeuskanslerin päätöksessä mainittuja seikkoja. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiaan voidaan kiinnittää huomiota lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa annettaessa lausuntoja toimeentulotukea koskevan lainsäädännön muutosehdotuksista (OKV/1876/80/2023).

Elatusavun määrittämistä koskevaan kanteluun 24.11.2022 antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri pyysi oikeusministeriötä arvioimaan, tulisiko lapsen elatusavun suuruuden arvioimista koskeva ohje uudistaa muun muassa vuoroasumisen yleistymisen myötä. Oikeusministeriö ilmoitti selvityksessään 9.6.2023, että vuoroasumistilanteita varten oli laadittu uusi ohje Lapsen elatusapu vuoroasumistilanteessa. Oikeusministeriön mukaan elatusapuun liittyvän ohjeistuksen laajempi arviointi on tarkoitus tehdä myöhemmin, ensisijaisesti elatuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä (OKV/1167/80/2023).

Myös Kela-takseja koskevaan kanteluun 19.6.2023 annetussa päätöksessä (OKV/118/10/2022) oli kysymys laajasta rakenteellisesta ongelmasta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela-taksien toiminnassa on esiintynyt yleisesti arvioituna perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia. Apulaisoikeuskansleri pyysi Kelaa antamaan selvityksen toimenpiteistään Kela-taksien palveluhankintasopimuksen toimeenpanon valvomiseksi ja Kela-taksipalveluun liittyvien epäkohtien korjaamiseksi. Kelan 28.8.2023 antamasta selvityksestä ilmeni, että palveluhankintasopimukseen liittyvää sanktiointia oli tehostettu. Kela oli tehnyt auditoinnit niille palveluntuottajille, joiden toimiin on liittynyt epäkohtia ja se on ilmoittanut järjestävänsä palveluntuottajien kanssa vielä erilliset tapaamiset epäkohtien läpikäymiseksi. Kela oli myös esittänyt palvelun kehittämistoimia, joiden voidaan arvioida parantavan asiakkaiden palautteenantomahdollisuutta ja vähentävän tarpeettomia puhelinsoittoja tilausvälityskeskukseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan selvitystä voitiin pitää riittävänä (OKV/1646/80/2023).

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun (OKV/1315/10/2022) antamassaan päätöksessä, että sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymässä ei ollut noudatettu vammais- palvelulain mukaisia määräaikoja pidempään jatkuneiden rekrytointihaasteiden takia. Apulaisoikeuskansleri pyysi hyvinvointialuetta toimittamaan tietoja vammais- palveluhakemusten määräajoista. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvinvointialueen antama selvitys ei osoittanut, että vammais- palveluhakemusten käsittelyaikatilanne olisi parantunut hyvinvointialueen toiminnan käynnistymisenkään myötä. Selvityksessä oli laillisuusvalvonnassa ja sen suunnittelussa huomioon otettavia seikkoja (OKV/2116/80/2023).