



9.2.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
00102 Eduskunta
trv@eduskunta.fi

Viite **Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö 2.2.2021 (K 15/2020 vp)**

Asia **Tarkastusvaliokunta on 2.2.2021 pyytänyt 9.2.2021 mennessä Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta asiantuntijalausuntoa ja näkemystä siitä, miten lastensuojelupalveluiden valvonta toimii kokonaisuutena, mitkä ovat valvonnan suurimmat ongelmakohdat ja miten valvontaa voisi parantaa.**

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lastensuojelupalveluiden valvonta

Miten lastensuojelupalveluiden valvonta toimii kokonaisuutena, mitkä ovat valvonnan suurimmat ongelmakohdat ja miten valvontaa voisi parantaa?

Aluehallintovirastot edistävät aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 2 §:n mukaan alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueillaan.

Aluehallintovirasto on valvonut alueensa kuntien lastensuojelupalveluita lakisääteisten käsittelyaikavalvontojen lisäksi kantelujen ja esille tulleiden epäkohtien johdosta erillisinä valvonta-asioina. Aluehallintovirasto toteaa, että kuntasektorin lastensuojelupalveluiden suurimpia ongelmakohtia ovat lapsen edun kannalta niukat työntekijäresurssit, sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja pätevyyden puuttuminen (opiskelijat) sekä lainsäädännön vaihteleva osaaminen. Aluehallintovirasto on valvonut esimerkiksi alueensa kuntia, joista työntekijöiltä ja asiakkailta on tullut epäkohtailmoituksia palvelun laadusta tai tiedossa on ollut, ettei kunnassa ole riittävästi päteviä työntekijöitä. Aluehallintovirastolla on ollut myös muutamia ammattihenkilövalvonta-asioita ratkaistavana sosiaalityöntekijöihin liittyen. Aluehallintovirasto on valvonut myös alueensa lastensuojelun lakisääteisiä määräaikoja, joiden valvonta on tuottanut hyviä tuloksia. Aluehallintovirasto katsoo, että valvontaa tulisi kohdistaa entistä enemmän myös kunnallisen lastensuojelun sosiaalityön sisältöön, kuten lasten tapaamiseen, asioiden kirjaamiseen ja asiakassuunnitelmien laatimiseen.

Aluehallintovirasto on havainnut puutteita kuntien omavalvonnassa ja erityisesti palvelujen ulkoistamistilanteisiin liittyen, yksityisiltä hankittujen palveluiden laadun valvontavelvollisuudessa. Kaikissa kunnissa ei ole ulkoistamistilanteissa ymmärretty oikein kunnan valvontarooliin liittyviä vastuita, eikä valvontaa ole resursoitu ja organisoitu oikealla tavalla. Kunta tai kuntayhtymä ei voi ulkoistaa julkisen vallan käyttöön liittyviä viranomaistehtäviä yksityiselle palveluntuottajalle, kuten palvelujen järjestämisvastuutaan eikä vastuulleen kuuluvan toiminnan valvontaa. Kunta vastaa asiakkaille annettavista palveluista kokonaisuudessaan riippumatta niiden järjestämistavasta.

Sijaishuollon valvonta ei ole tällä hetkellä systemaattista, vaan painottuu pääosin reaktiiviseen valvontaan suunnitelmaperusteisen valvonnan jäädessä jalkoihin. Valvonta ei näin ole ennakollista, riskiarviointiin perustuvaa, järjestelmällistä ja kattavaa, vaan jälkikäteistä ja reaktiivista. Painopiste on vakavien, akuuttien ja kiireellisten valvonta-asioiden hoitamisessa. Toisaalta aluehallintoviraston käytettävissä olevaa valvontaresurssia kuluu myös jonkin verran yksittäistapausten selvittelyyn, joiden selvittely ja valvonta kuuluisi enemmänkin lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja sijoittavalle kunnalle. Näitä kanteluasioita onkin siirretty muistutuksena toimintayksiköihin ja valvonta-asioita kunnille selvitettäväksi, siltä osin kuin se on ollut tarkoituksenmukaista.

Sijaishuollon valvonnan kannalta on haasteellista, että sijaishuollossa on työntekijöitä, jotka eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, mutta jotka saattavat toimia lainvastaisesti tai virheellisesti. Koska ammattihenkilövalvontaa voidaan kohdistaa vain ammattihenkilölaissa määriteltäviin henkilöihin, jää tämä työntekijäryhmä aluehallintoviraston valvonnan ulkopuolelle, valvonnan kohdistuessa vain organisaatioon/ työnantajaan.

Valvonnassa on tullut esille, että sijaishuoltoon sijoitetut lapset eivät käytä muutoksenhakuoikeuttaan rajoituspäätöksistä, tee kanteluita tai epäkohtailmoituksia. Lapset eivät tunne lainsäädäntöä, oikeuksiaan ja kokevat, ettei muutoksenhaku tai kanteleminen kannata, koska asioiden ratkaisut tulevat hyvin pitkällä viiveellä. Tämä saattaa jättää sijaishuollon valvontaa aukkokohtia. Sinänsä 1.1.2020 voimaantullut lastensuojelulain 32a § on parantanut lasten oikeusturvaa, koska pykälän mukaan lapselle on kerrottava rajoituspäätösten sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoista sekä mahdollisuuksista oikeusavun saamiseen.

Aluehallintoviraston tulisi pystyä keskittymään ohjauksessaan ja valvonnassaan pääsääntöisesti laajoihin ja merkittäviin epäkohtiin, joiden valvonta alueellisesti kehittäisi lastensuojelupalveluiden toimintaa. Aluehallintoviraston valvonnassa tulisi keskittyä ennaltaehkäisevään, tiedottavaan, informaatio-ohjaukselliseen ja vuorovaikutteiseen valvontaan, jolla saataisiin valvonnan painopistettä siirrettyä raskaasta ja hitaasta kirjallisesta sekä jälkikäteisestä menettelystä ennakoivaan, suunnitelmalliseen ja ajantasaiseen valvontaan. Tällainen suunnitelmallinen ennakollinen ohjaus ja valvonta sisältää, esimerkiksi ohjaus- ja arviointikäyntejä riskiarvioinnin perusteella valittuihin kuntiin ja

sijaishuoltoyksiköihin sekä säännöllisiä ohjaavia alueellisia tilaisuuksia ja ohjauskirjeitä kunnille ja yksityisille palvelujen tuottajille.

Onko eri valvontaviranomaisten työnjako toimiva? Esiintyykö toimialueilla päällekkäisyyksiä, ja jääkö katvealueita, jotka eivät kuulu minkään viranomaisen vastuulle? Toimiiko tiedonvaihto valvonta-asioissa eri viranomaisten välillä?

Avien ja Valviran välisestä keskinäisestä yhteistyöstä ja työnjaosta on säädetty laissa ja Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Valvira käsittelee sosiaalihuollon valvontatapauksia laissa määritellyn työnjaon mukaisesti silloin, kun kysymys on, esimerkiksi periaatteellisesti tärkeästä tai laajakantoisesta asiasta. Myös yhteisessä Valviran ja aluehallintovirastojen valtakunnallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmassa sovitaan valvonta-asioiden käsittelystä, työnjaosta ja tiedonkeruusta. Valviran ja aluehallintovirastojen välisiä yhteistyöelimä ovat koordinaatioryhmä ja sen alaiset yhteistyöryhmät. Erilaisissa valtakunnallisissa yhteistyöryhmissä (STM, THL, avit, Valvira) vaihdetaan tietoa ja sovitaan yhtenäisistä valvonnan linjauksista sekä työnjaosta. Aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyötä ja erityisesti poikkihallinnollisen työn kehittämistä varten on järjestetty säännöllisesti yhteistyöpäiviä ja työpajoja sekä koulutustilaisuuksia eri substanssialojen mukaisesti. Tiedonsaanti ja työnjako toimii erittäin hyvin muun muassa lastensuojelulain lakisääteisten määräaikaisten valvonnan osalta.

Aluehallintovirasto toteaa, että jokainen valvontaviranomainen kerää ja tuottaa tietoa myös erikseen. Nykyisellään tiedot ovat hajallaan useammassa eri lähteessä. Valvontaviranomaisten kesken tieto ei kulje ainakaan ajantasaisesti ja reaaliaikaisesti. Tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, että valvontaviranomaiset eivät tiedä toistensa valvontatyöstä, valvontakohteiden valvonnan historiasta tai se on puutteellista, koska ei ole systemaattista tiedon jakamista tai yhteistä rekisteriä valvontatoimien toteuttamisesta. Tiedon saaminen toiselta valvontaviranomaiselta vaatii erillistä pyyntöä ja selvitystyötä. Huono tiedonvaihto johtaa pahimmillaan valvonta-asioissa päällekkäiseen työhön ja vie resursseja sekä syö valvonnan uskottavuutta. Valvonnassa tulee esille tilanteita, joissa huomataan, että samaa valvonta-asiaa on hoidettu usean viranomaisen toimesta tietämättä toisen valvontatoimista. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehellä ja Valvirassa olevat sijaishuollon lastensuojeluasiat eivät tule aina aluehallintovirastolle tietoon. Asiakkaat usein tekevät kanteluita ja epäkohtailmoituksia yhtä aikaan kaikille valvontaviranomaisille (Valvira, avit, kunnat, EOA) samasta asiasta, eikä viranomaisilla ole välttämättä tiedossa, että asia on vireillä toisessa viranomaisessa, ellei se käy ilmi tehdystä ilmoituksesta. Vaarana voi olla, että valvonnassa päädytään jopa erilaisiin valvontaratkaisuihin riippuen viranomaisen käytettävissä olevasta tiedosta. Myös tiedot kuntien tekemästä valvonnasta voivat jäädä tulematta muiden valvontaviranomaisten tietoon.

Valvonnan vaikuttavuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja resurssien kannalta olisi oleellista, että vireillä olevat valvonta-asiat näkyisivät valtakunnallisessa sähköisessä rekisterissä. Tietojenvaihto valvonta-

asioista pitäisi tapahtua entistä paremmin yhteistyötä vaalien niin, että valvonnan työnjaosta sovittaisiin järjestelmällisemmin eri tasoilla olevien valvontaviranomaisten välillä. Tiedonkulkua edistäisi, jos aluehallintoviraston ja Valviran tekemät julkiset valvontapäätökset olisivat sähköisesti saatavilla sijoittajakunnilla sekä muilla valvovilla viranomaisilla. Esimerkiksi aluehallintoviraston tuottama sijaishuollon valvontatieto ja valvonnan historiatieto ei välity automaattisesti kaikille lasten sijoittajakunnille aluehallintoviraston toimialueella eikä etenkin valtakunnallisesti. Tarvittaisiin käyttöön kansallinen valvontatietojärjestelmän rekisteri sekä julkisista, että yksityisistä palveluntuottajista, jonne lupa- ja valvontatiedot viettäisiin, jonka kautta tiedot välittyisivät ajantasaisesti. Aluehallintovirasto näkeekin kehittämistarpeena, että tulisi luoda valtakunnallinen järjestelmä, joka pystyy tuottamaan ja jakamaan alueellista tietoa valvonnan tueksi.

Kuntien / kuntayhtymien ja aluehallintovirastojen valvontatyöhön tulisi luoda selkeät rakenteet ja työnjako siitä, mitkä asiat kuuluvat sosiaalityöntekijän ja lapsen sijoittaneen kunnan valvottaviksi ja mitkä esimerkiksi sijaintikunnan valvottavaksi sekä mitkä asiat aluehallintovirasto ottaa valvonta-asioina. Kunnissa on epäselvyyttä kunnan valvontaroolista sijoituskunnan, lapsen sijoittaneen kunnan sekä myös kunnan sisällä siitä mikä on lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän rooli suhteessa kunnan toteuttamaan valvontaan. Aluehallintovirastolle tulee valvonta-asioina vireille myös yksittäistapauksia, joiden selvittäminen kuuluisi enemmänkin lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle ja kunnalle. Kunnat saattavat siirtää omaa valvontavastuutaan aluehallintovirastoon tekemällä epäkohtailmoituksen, olettaen että aluehallintovirasto hoitaa valvonnan. Toisaalta kunnat saattavat myös omatoimisesti selvittää epäkohtia valvontatoimenpiteillä, jolloin valvonnasta saatu valvontatieto ei välity aina kunnilta aluehallintovirastolle. On pohdittu, tulisiko kunnilla ja aluehallintovirastolla olla osaksi yhteinen valvontasuunnitelma. Valvonnan työnjaossa ja yhteistyössä on näin ollen edelleen kehittämisen varaa, vaikka pääsääntöisesti yhteistyö- ja työnjako toimii sujuvasti. Valvonnan työnjaosta tulisi sopia erityisesti sijoittaja- ja sijaintikuntien, aluehallintovirastojen ja Valviran kesken sekä tiedonkulkua parantavia prosesseja tulisi kehittää.

Aluehallintovirasto toteaa, että sille saapuu yllättävän vähän tietoa esimerkiksi kuntien tekemistä tarkastuskäynneistä ja toteamista epäkohdista sekä tehdyistä valvontatoimista, vaikka valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä on säädetty laissa. Havaintojen mukaan sijaintikunnat tekevät myös tarkastuksia harvakseltaan ja satunnaisesti, joka ei varmista sijaishuoltopaikkojen asiallista valvontaa. Useista sijaishuoltoyksiköistä ei ole tullut kunnan laatimaa tarkastuskertomusta koskaan. Myös aluehallintoviraston sijaishuollon valvontaan jää osin aukkokohtia, koska joissakin sijaishuoltopaikoissa ei ole käyty vuosiin, kun niistä ei ole tullut yhteydenottoja tai epäkohtailmoituksia. Valvonnan tulisi olla säännöllistä niin, että jokaista alueen lastensuojeluyksikköä valvottaisiin tietyn aikavälin aikana (sijaintikunnan toimesta) ja käytössä olisi sähköinen järjestelmä, josta saataisiin keskeisiä tunnuslukuja ja tietoja yksikön toiminnasta riskiperusteisen valvonnan pohjaksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sijaishuoltoyksiköiden sijaintikunnilta ja kuntayhtymiltä (myös sijoittajakunnilta) puuttuu resursseja

valvontatyöhön sekä myös tietotaitoa suorittaa sijaishuoltoyksiköiden tarkastuksia riittävän ammattitaitoisesti. Lastensuojelupalveluiden valvontaan kunnilla tulisi olla luotuna toimivat valvontarakenteet ja -suunnitelmat osana omavalvontaa sekä valvontaosaamisen kouluttamiseen tulisi panostaa, jotta työntekijöiden vaihtuessa osaamisen taso säilyisi.

Millaiseen tietopohjaan perustuen päätökset valvontatoimista tehdään?

Aluehallintoviraston valvonnan riskinarviointi perustuu paljolti valvontatyössä saatuun tietoon, erityisesti saapuneisiin kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin sekä asiakirja-aineistoon (esim., eduskunnan oikeusasiamieheltä ja hallinto-oikeudelta tulevat päätökset, omavalvontasuunnitelmat, rajoituspäätökset, kuntien laatimat selvitykset). Riskiarviointi perustuu myös tehtyihin ohjaus- ja arviointikäynteihin, tarkastuskäynteihin ja muuhun mahdolliseen tietoon (esim. kansalaisten ja viranomaisten yhteydenotot, mediakirjoitukset, ns. hiljainen tieto). Myös kuntien tiedoksi lähettämät tarkastuspöytäkirjat toimivat tärkeänä tiedon lähteenä. Kaikki tarkastuskertomukset tutkitaan, arvioidaan ja tallennetaan aluehallintoviraston tietojärjestelmään. Ne saattavat toimia myös valvonnan käynnistäjinä. Tietoja saadaan myös yksityisiltä palvelujen tuottajilta sähköisesti vuosittaiselta toimintakertomukselta Valveri-rekisterin ja -asiainnin kautta sekä lupa-asiainnin yhteydessä. Julkiterhikki/suosikkirekisteristä saadaan ammattihenkilöjä koskevia tietoja. Sijaishuollon osalta ohjaus- ja arviointi- sekä tarkastuskäyntejä tehdään tiedosta saadun riskiarvioinnin perusteella valittuihin sijaishuoltoyksiköihin.

Tietojen saanti on välttämätöntä riskinarviointiin perustuvan valvonnan suunnittelun ja toteuttamisen kannalta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa viranomainen tarvitsee työnsä pohjaksi säännöllisesti sekä valtakunnallisia että toimintayksikkökohtaisia seurantatietoja palvelujen toteutumisesta ja laadusta. Tiedon perusteella valvontaa voitaisiin suunnitella ja toteuttaa nykyistä riskilähtöisemmin sekä seurata tilannekuvan kehittymistä ja samalla valvonnan vaikuttavuutta. Aluehallintovirasto näkeekin kehittämistarpeena, että järjestelmälliseen tiedonkeruuseen tulisi olla valtionhallinnon yhteinen erillinen resurssi, jossa on riittävää asiantuntijuutta tiedon tuottamiseen ja siihen käyttöön soveltuva valtakunnallinen järjestelmä. Myös kansalaisille olisi hyvä pystyä tuottamaan valvontatietoa. Tietoa voitaisiin kerätä esimerkiksi erilaisilla kohdennetuilla kyselyillä ja tilastoilla sekä pyytämällä asiakirjaselvityksiä. Toimivaa ja vakiintunutta tiedonkeruuta ja valvontaa ovat Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitoksen kunnilta keräämät lastensuojelunlain lakisääteiset määräaika-kyselyt, joita kerätään kaksi kertaa vuodessa ja joiden pohjalta valvontaa voidaan kohdentaa riskikuntiin. Tietoa kuntien tilanteesta saadaan myös sosiaaliasiamiesten vuosikertomuksista.

Toteutuuko valvonta yhdenmukaisesti eri puolilla Suomea?

Hallinnonalan virastot ja laitokset toimeenpanevat sosiaali- ja terveystieteiden strategian niiden tulossopimuksissa määritellyillä

tavoilla. STM:n ohjaus kohdistuu aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (POL) vastuualueiden sosiaali- ja terveydenhuollon, toimintaan. Kuuden avin POL -vastuualueen ohjaus ei poikkea toisistaan. Taustana on perustuslaki, jonka mukaan kansalaisten on saatavat tarvitsemansa palvelut yhdenmukaisina asuinpaikasta riippumatta. Näin ollen myös lupakäytäntöjen ja palveluntuottajien valvonnan on oltava yhdenmukaista. Aluehallintovirastojen strateginen tulossopimus perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä soveltuvien osien alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin. Asiakirjassa määritellään virastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuutteet hallinnonaloittain.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on laatinut yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2020–2023, jossa on määriteltä koko valvontaohjelmakautta linjaavat periaatteet. Omavalvonta on koko valvontaohjelmakauden kantava teema, jossa painopiste on toimintayksiköiden omavalvonnan edistämisessä, ja varmistamisessa. Valvontaohjelmakauden teema on tukea kuntia ja kuntayhtymiä niiden valvontatehtävissä. Aluehallintovirasto toteaa, että valvontaohjelma on yksi työkalu, jonka avulla viranomaiset yhdenmukaistavat menettelytapa- ja ratkaisukäytäntöjään. Yhtenä valvontaohjelman painopisteenä vuonna 2021 on lastensuojelun sijaishuolto. Lastensuojelun sijaishuollossa valvotaan erityisesti, että lapset pääsevät psykiatriin palveluihin, mukaan lukien päihdepalvelut, ja että lasten oikeudet ja itsemääräämisoikeus toteutuvat. Valvontakohteena on myös rajoitustoimenpiteiden käytön asianmukaisuus.

Aluehallintovirasto toteaa, että eri aluehallintovirastot poikkeavat alueena toisistaan (esim. alueen väestönmäärän, ikärakenteen ja maantieteellisen rakenteen osalta, kuntien määrän ja palvelujen järjestämis- ja tuottamistapojen sekä yksityisten valvottavien palveluyksiköiden lukumäärän osalta) rakenteellisesti ja työmäärällisesti. Aluehallintovirastojen erilaisuus näkyy jossain määrin valvontakäytäntöjen ja valvonnan painopistekohtien erilaisuutena. Aluehallintovirastot tuntevat alueensa erityispiirteet ja -tarpeet ja pyrkivät resurssiensa mukaan hoitamaan tehtävänsä alueellisten vaatimusten edellyttämällä tavalla. Aluehallintovirastojen lastensuojelun lupa- ja valvonta-asioita käsittelevä työntekijämäärä ja organisoituminen on järjestetty eritavoilla eri alueilla. Tämä saattaa heijastua pienissä määrin lupa- ja valvontakäytäntöjen /päästösten vaihtelevuutena.

Toimivaksi ja yhdenmukaiseksi valvonnaksi on todettu mm. lastensuojelulain lakisääteisten määräaikojen valvonta, joka perustuu THL:n tiedonkeruun (kuntakysely) pohjalta kokoamaan tilastotietoon.

Valvotaanko eri sijaishuollon muotoja riittävästi ja kohdentuuko valvonta mielestänne oikeisiin kohteisiin? Onko aluehallintovirastoilla riittävästi voimavaroja tarkastuksiin?

Lastensuojelulaissa ei ole tarkempia säännöksiä tai määräyksiä siitä, miten sijaishuoltopaikan valvonnan tulisi käytännössä tapahtua. Lapsen

asioista vastaava sosiaalityöntekijä valvoo sijaishuollon tosiasiallista järjestämistä ja sen laatua. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on erityisesti valvottava lapseen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä sijaishuoltopaikan kasvatustöitä ja käytäntöjä. Lapsen sijoittaneella kunnalla on oikeus päättää siitä, miten valvonta järjestetään ja miten se käytännössä toteutetaan. Sijoittajakunta voi antaa valvontatehtäviä esimerkiksi erilliselle valvontayksikölle, joka suorittaa sijoituspaikoissa valvontaa mm. valvontakäynnin. Aluehallintovirasto toteaa, että kunnilla on hyvin erilaisia tapoja järjestää sijaishuollon valvontaa ja kuntien suorittaman valvonnan laatu on erittäin vaihtelevaa, joka näkyy valvonnasta saatavien tarkastuspöytäkirjojen sekä asiakirjojen kirjavuutena.

Vuoden 2019 alusta Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon on saatu yhden henkilötövuoden pysyvä lisäresurssi lastensuojelun valvontaan, mikä on ollut erittäin tarpeellinen ja tehnyt valvonnasta laadukkaampaa sekä järjestelmällistä (mm. lasten haastattelut tarkastuskäynneillä).

Vuoden 2020 aikana aluehallintovirastot ovat puuttuneet pitkiin kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyaikoihin ja ryhtyneet toimenpiteisiin rekrytoimalla määräaikaista työntekijöitä ruuhkan purkuun. Pitkät kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyajat ovat osaltaan murentaneet valvonnan vaikuttavuutta ja vähentäneet ennakkoliseen ohjaavaan toimintaan ja ohjaus- ja arviointikäynteihin käytettävää aikaa. Kanteluasioissa on tehty entistä enemmän siirtoja muistutuskäsittelyyn, jolloin on voitu keskittyä kanteluihin, joissa on selkeätä lainvastaisuutta ja virheellistä menettelyä. Aluehallintovirastoilla on myös vuosien 2019-2020 aikana käynnistynyt usean vuoden kestävä kantelukäsittelyn digitalisointiprojekti, jolla muun muassa yhdenmukaistetaan kantelun käsittelyä ja kehitetään digitaalisia työkaluja kantelukäsittelyn tehostamiseksi sekä aluehallintoviraston uudistuneille internetsivuille on ryhdytty viemään ratkaisulyhennelmiä. Valvontaprosesseja on myös kehitetty sisäisesti sujuvammaksi ja joustavammaksi.

Aluehallintovirastolle on säädetty rajoitustoimenpiteiden ja lasten itsemääräämisoikeuksien valvonta, joiden valvonta on keskeistä valvonta- ja tarkastustoiminnassa (vuoden 2020 alusta tullut lastensuojelulain muutos). Aluehallintoviraston tulossopimuksen mittareihin on määritelty tarkastuskäyntien vuosittainen lukumäärä ja haastateltujen lasten lukumäärä. Tosin nykyinen covid-19 tilanne on vähentänyt aluehallintoviraston tekemiä tarkastuskäyntejä niin, että tarkastustoiminnassa on keskitytty ainoastaan yksiköihin, joiden asiakasturvallisuudessa on todettu tai epäilty merkittäviä epäkohtia asiakasturvallisuudessa. Covid-19 pandemian takia myös kunnat ovat tehneet vähemmän tarkastuskäyntejä mm. sijaishuollon yksiköihin, jonka takia sijaishuollon valvonta on vähäisempää. Lapsen oikeuksien toteutuminen on jäänyt toimintayksiköiden omavalvonnan varaan ja riski lapsen oikeuksien toteutumisen vaarantumisesta on kasvanut.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella on noin 70 ammatillista perhekotia ja lastensuojeluyksikköä, joten yhden sijaishuoltoa valvovan sosiaalihuollon asiantuntijan vuosityöaika ei riitä näiden kaikkien yksiköiden suunnitelmalliseen ja säännölliseen valvomiseen, kun toimenkuvaan liittyy laajasti myös muita työtehtäviä. Tältä osin voidaan todeta, että valvonnan resurssi ei ole riittävä suunnitelmalliseen

valvontatyöhön. Lisäksi tarkastuskäyntejä joudutaan tekemään työparina, jolloin tarkastuskäynnit sitovat myös toisen asiantuntijan työaikaa. Siksi kuntien suorittaman valvonnan tulisi olla ensisijaista, jolloin aluehallintovirasto valvoisi ainoastaan tilanteita, joissa tarvittaisiin aluehallintoviraston toimivaltaa. Oleellista on aluehallintoviraston nykyisten valvontaresurssien oikea riskiperusteinen kohdentaminen sinne missä valvontaa eniten tarvitaan aluehallintoviraston toimivallan osalta ja valvontatoiminnan muuttuminen vähitellen jälkivalvonnasta ennakolliseen valvontaan, jolloin rajallisilla resursseilla saadaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Tilastojen mukaan täysimittaisesti käsiteltäväksi otettavat kanteluasiat ovat muistutussiirtojen vuoksi vähentyneet. Lisäksi apua tähän on tuonut aluehallintovirastojen kantelujen ruuhkanpurkuprojekti, joka on käynnissä vuoden 2021 loppuun, ja jonka avulla valvontaa saadaan keskitettyä enenemissä määrin ennakolliseen toimintaan tulevaisuudessa.

Valiokunta on tietoinen, että useilla viranomaisilla ja esimerkiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on velvollisuus tehdä ilmoitus havaitessaan epäkohtia lastensuojelupalveluiden toteuttamisessa. Ovatko tiedot ilmoituksista ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä saatavilla?

Aluehallintovirasto toteaa, että sille saapuu vähän kunnallisista ja yksityisistä lastensuojelupalveluista sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaisia epäkohtailmoituksia, verrattuna esimerkiksi ikäihmisten palveluihin ja vammaispalveluihin. Aluehallintovirasto toteaa, että sosiaalihuoltolain mukaiset epäkohtailmoitukset käsitellään ensisijaisesti organisaation sisällä lainsäädännön edellyttämällä tavalla, jolloin tietoa niistä ei tule aluehallintovirastolle saakka. Aluehallintoviraston saamien kuntaselvitysten mukaan kunnan lastensuojelupalveluissa epäkohtailmoituksia tehdään vähän ja myöskään kuntiin ei juurikaan tehdä epäkohtailmoituksia yksityisten palveluntuottajien toimintayksiköiden sisältä. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan myöskään yksityisten lastensuojelupalveluiden työntekijät eivät mielellään tee virallisia kirjallisia epäkohtailmoituksia, vaan laatupoikkeamat käsitellään organisaatioiden ja yksiköiden sisällä muulla tavalla omavalvonnan keinoin.

Aluehallintovirasti saa sosiaaliasiamiesten vuosiraporteista jonkin verran tietoa siitä millaisia yhteydenottoja sosiaaliasiamiehille on tullut ja ovatko he tehneet yhdessä asiakkaan kanssa epäkohtailmoituksia ja muistutuksia kuntiin tai yksityisille palveluntuottajille. Aluehallintovirasto toteaa, että asiakkaiden suoraan kuntiin tekemistä muistutuksista ei tule aluehallintovirastolle tietoa, ellei aluehallintovirasto erikseen pyydä asiasta selvitystä. Osa kunnista kerää tilastotietoa ja raportoi omaaloitteisesti valvontaraporteissaan valvonta-asioista, kuten tehdyistä epäkohtailmoituksista ja muistutuksista palvelualoittain.

Valiokunta pyytää näkemystänne lastensuojelupalveluiden omavalvonnasta; mitkä ovat mielestänne sen hyvät ja huonot puolet. Mikä on näkemyksenne omavalvonnan roolista lastensuojelupalveluiden valvonnassa.

Yleisesti voi todeta, että omavalvonnalla tarkoitetaan palveluntuottajan ja -järjestäjän lakisääteistä velvollisuutta omavalvonnan keinoin varmistaa toimintansa ja palvelujensa laatu sekä kehittää niitä asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Omavalvontasuunnitelmilla pyritään tunnistamaan riskejä aiheuttavat tilanteet, ehkäisemään riskien toteutuminen ja korjaamaan ilmenneet epäkohdat. Omavalvonta on osa valvonnan kokonaisuutta ja sen tarkoituksena on, että mahdollisiin toiminnassa ilmeneviin epäkohtiin voitaisiin puuttua palveluntuottajan ja -järjestäjän toimin oikea-aikaisesti ja nopeasti. Omavalvontaa täydentävä valvontaviranomaisten suorittama valvonta voisi silloin kohdistua riskiperusteisesti niihin toimintoihin, joiden lainmukaisuutta ei omavalvonnan keinoin kyetä turvaamaan.

Aluehallintovirasto valvoo toimintayksiköiden omavalvontaa muun muassa lupien myöntämisen yhteydessä ennakollisella valvonnalla (omavalvontasuunnitelma on esitettävä lupahakemuksen yhteydessä). Valvontaa toteutetaan riskiperusteisena valvontana tarkastuskäyntien ja kirjallisten valvonta-asioiden sekä kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä.

Valvira on antanut 1.1.2015 yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalveluiden omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seurantaa koskevan määräyksen (Dnro 3344/05.00.00.01/2014). Myös THL on antanut 30.1.2015 määräyksen (THL/1305/4.09.00/2014) omavalvontasuunnitelmaan sisällytettävistä selvityksistä ja vaatimuksista. Valvira on myös antanut lastensuojelun palvelujen määrääjien omavalvonnasta ohjeet 26.4.2016 (Dnro 4001/05.00.00.01/2016). Lisäksi Valvira on päivittänyt vuonna 2020 omavalvontasuunnitelmaa koskevan lomakkeen, jonka tarkoituksena on vähentää, sitä, että omavalvontasuunnitelma täytetään kaavamaisesti vain viranomaisia varten. Lomakkeen päivityksessä otettiin huomioon sosiaalihuoltolaissa säädetty työntekijän ilmoitusvelvollisuus, jonka toteutumista tulee seurata säännöllisesti. Omavalvonnan ohjausta on kehitetty Valviran ja aluehallintovirastojen kesken Luova-viraston kehittämishankkeessa. Hankkeessa kehitettiin muun muassa omavalvonnan kriteereitä ja indikaattoreita, joiden perusteella valvontaviranomainen tunnistaa, toimiiko yksikön omavalvonta asianmukaisesti ja kykeneekö yksikkö omavalvonnallisin keinoin turvaamaan asiakkaille asianmukaiset ja laadukkaat palvelut. Hankkeen kehittämisehdotuksena oli, että palveluntuottajien omavalvontasuunnitelmien tulisi olla saatavana sähköisesti ja valvonnan tulisi perustua nykyistä enemmän reaaliaikaiseen tietoon tuotetuista palveluista ja omavalvonnasta. Tavoitteena oli, että valvova viranomainen saisi sähköisen järjestelmän kautta tietoja palvelun tuottajan omavalvonnasta oman valvontansa kohdentamiseksi riskiperusteisesti. Hankkeessa saatua materiaalia on hyödynnetty kehittämistyön jatkamisessa, vaikka Luova-virastoa ei tullut.

Palveluntuottajien omavalvonnan edistäminen oli sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman 2016–2019 keskiössä ja Valvira ja aluehallintovirastot ovat alueellisesti kouluttaneet lastensuojelupalvelujen tuottajia sekä pitäneet omavalvontaseminaareja.

Omavalvonnan toteuttamisessa on isoja eroja kunnilla ja yksityisillä palveluntuottajilla ja taso vaihtelee huomattavasti. Valvontahavaintojen mukaan kaikilla yksiköillä ja organisaatioilla omavalvonnasta ei ole

muodostunut organisaation ja yksikön läpileikkaavaa prosessia, johon valvonnassa on puututtu ja annettu ohjausta. Toisaalta on organisaatioita, joissa omavalvonta toimii hyvin kehittämisen välineenä. Sijaishuollossa osana omavalvontasuunnitelmaa laadittava hyvää kohtelua koskeva suunnitelma (lastensuojelulaki 61b §) on vahvistanut lasten osallisuutta omavalvonnan suunnitteluun.

Aluehallintovirasto katsoo, että on olemassa riski, että pelkästään omavalvonnan korostamisella pyritään korvaamaan viranomaisvalvonnan vähäisiä resursseja, mikä saattaa heikentää lasten asemaa. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten sijaishuollon palvelut eivät voi jäädä vain omavalvonnan varaan. Ulkopuolisen valvonnan riittävyyden ja sen kohdentamisen vuoksi valvovilla viranomaisilla tulisi olla ajantasaista tietoa omavalvonnan toteuttamisesta. Tätä edesauttaisi se, että omavalvontasuunnitelmat olisivat sähköisessä muodossa julkaistuna internetissä.

Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi käydä sijaishuoltopaikoissa eivätkä tunne riittävän hyvin lasten olosuhteita ja kohtelua?

Lastensuojelulain 79 §:n mukaan lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on 16 b §:n mukaisesti järjestettävä. Sijoituksen aikana sijaishuollon valvonnasta ja sijaishuoltopaikan järjestämisen hoidon ja huolenpidon laadun seurannasta vastaa käytännössä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä valvoo sijaishuollon tosiasiallista järjestämistä, ja erityisesti hänen tehtäviinsä kuuluu valvoa lapseen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä sijaishuoltopaikan kasvatustekniikoita ja käytäntöjä sekä laatia lain 30 §:n mukainen asiakassuunnitelma, johon sijaishuollon toteuttaminen perustuu. Asiakassuunnitelmaa on päivitettävä aina kun lapsen olosuhteet oleellisesti muuttuvat ja jos lapseen kohdistetaan toistuvasti useita rajoitustoimenpiteitä. Tässä tarkoituksessa sosiaalityöntekijän on varmistettava, että lasta kohdellaan asianmukaisesti ja siten kuin lainsäädäntö edellyttää. Tämän takia lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti ja luotava lapseen henkilökohtainen suhde.

Aluehallintoviraston toteuttamassa valvonnassa on osaltaan tullut esille sosiaalityöntekijöiden runsas vaihtuvuus, työmäärä ja lasten tapaamisten vähyys, mistä syystä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ja lapsen välinen suhde saattaa jäädä pinnalliseksi. Aluehallintovirasto on systemaattisesti kerännyt vuoden 2019 ja 2020 aikana sijaishuollon valvonnan yhteydessä tietoa siitä milloin viimeksi lapset ovat tavanneet omaa sosiaalityöntekijäänsä. Aineiston perusteella lapsen ja sosiaalityöntekijän henkilökohtaiset tapaamiset ovat selkeästi lisääntyneet viimeisen kahden vuoden aikana. Aluehallintovirasto katsoo kantelu- ja valvonta-asioihin perustuen, että kaikilla sosiaalityöntekijöillä ei ole kuitenkaan riittävää sijaishuoltoon liittyvää erikoisosaamista ja lainsäädännön tuntemusta, josta syystä sosiaalityöntekijöiden toteuttama

lapsikohtainen valvonta ei aina varmista lapsen asiallista kohtelua ja oikeusturvaa.

Kuntien vastuulle kuuluva perhehoidon valvonta on puutteellista ja aluehallintovirastoilla ei ole riittäviä toimivaltuuksia kotona tapahtuvaan perhehoidon valvontaan?

Aluehallintovirasto toteaa, että aluehallintovirastoon tulee perhehoidosta runsaasti kanteluita sekä yhteydenottoja perhehoitajilta. Perhehoitajien yhteydenotot liittyvät usein epäselvyyksiin kunnan ja perhehoitajan välisissä toimeksiantosopimuksissa sekä lapsen hoidosta maksettavista korvauksista. Perhehoitajat myös kokevat, etteivät he tule kuulluksi sosiaalityöntekijän taholta ja sosiaalityöntekijä ei toimi lapsen edunmukaisesti, esimerkiksi ei tapaa riittävästi lasta ja perhehoitajaa. Kanteluita ja yhteydenottoja tulee myös vanhemmilta, jotka kokevat, että perhehoitajat toimivat epäasiallisesti vähätellen vanhempien oikeuksia ja eivät tue riittävästi esimerkiksi lapsen uskonnollisten, kulttuurillisten ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä yhteydenpitoa biologisiin vanhempiin.

Aluehallintoviraston näkökulmasta katsottuna perhehoidon valvonnan haasteena on, että aluehallintovirasto voi valvoa ainoastaan sosiaalityöntekijöiden ja kunnan menettelyä perhehoitajien valvonnassa. Ainoastaan kunta voi puuttua perhehoidossa oleviin valvonnallisiin ongelmatilanteisiin. Kunnat hankkivat yhä kasvavassa määrin palveluja yksityishenkilöiltä tekemällä heidän kanssaan lastensuojelun perhehoitoa koskevia toimeksiantosopimuksia. Palvelu toteutetaan perhehoitajan omassa kodissa. Näissä tilanteissa kunnilla on yksinomainen valvontavelvollisuus. Perhehoidon valvonta jää näin ollen kuntien sosiaalityöntekijöiden vastuulle, joilla ei välttämättä ole ymmärrystä valvonnan vastuista. Sosiaalityöntekijöiden asiakaskenttä on laaja, jolloin valvonnan osaaminen saattaa olla puutteellista ja suppeaa perhehoidon erityiskysymyksissä. Sosiaalityöntekijöiden ja kuntien resurssit valvoa perhehoitoa ovat vähäisiä perhehoitoon sijoitettujen lasten asiakasmäärien ollessa korkeita. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on valvoa lapsen edun toteutumista perhehoidossa. Perhehoitoon liittyy paljon tilanteita, joissa sosiaalityöntekijän ja perhehoitajien intressit, näkemykset ja käsitykset lapsen edusta ovat ristiriidassa. Myös perhehoitajien ennakollinen valmennus sekä tuki ja ohjaus kuuluvat kunnan tehtäviin, joiden toteuttamisen laadussa on merkittäviä eroja.

Valvonnassa on tullut esille, että sijaisperheeseen lapsia sijoittaneiden kuntien näkemykset saman sijaisperheen tilanteesta saattavat olla ristiriidassa keskenään eivätkä kunnat tee riittävästi yhteistyötä päästäkseen yksimielisyyteen asioiden ratkaisemisesta. Sijaisperheisiin sijoitetaan usein useasta kunnasta lapsia, jolloin perheen kokonaistilanne ei ole kenenkään hallinnassa. Yksittäinen sijoittajakunta ei voi valvoa muiden kuntien sijoittamien lasten edun toteutumista sijoitusperheessä eikä voi tehdä valvontatoimenpiteitä. Sijaisperheistä ei ole myöskään olemassa yhteistä kansallista rekisteriä, joka vaikeuttaa valvontatyötä.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet:

Lakimies Heli Kajava
Lakimies Pirjo Mäkeläinen
Sosiaalihuollon ylitarkastaja Mirka Mäkipää
Sosiaalihuollon ylitarkastaja Timo Mäkelä

Ratkaisija

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualuejohtaja Maria Siurua

Esittelijä

Sosiaalihuollon ylitarkastaja

Saku Vaskivuo

Aluehallintovirasto käyttää sähköistä hyväksyntää, jonka merkinnät ovat asiakirjan viimeisellä sivulla.

Tämä asiakirja PSAVI/963/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument PSAVI/963/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Siurua Maria 09.02.2021 09:33

Esittelijä Vaskivuo Saku 09.02.2021 08:25