

**ASIA****Lastensuojelulain määräaikojen noudattaminen Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 6.2.2012 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Helsingin kaupungin toimintaa lastensuojeluasioissa. Kantelija on viitannut Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitykseen, jonka mukaan Helsingin kaupunki ei kykene hoitamaan lain asettamia velvoitteita. Vireille tulleista lastensuojeluasioista 79,8 prosentissa pystyttiin tekemään lain edellyttämän seitsemän arkipäivän kuluessa ratkaisu siitä, johtaako ilmoitus toimenpiteisiin. Lastensuojelutarpeen selvityksistä Helsingissä valmistui 72,9 prosenttia kolmen kuukauden määräajan sisällä. Luvut ovat ajanjaksolta 1.1. – 30.6.2011.

Kantelijan mukaan Helsinki ei ole myöskään samassa selvityksessä ilmoittanut avohuollon sosiaalityöntekijän asiakasperheiden määrää. Suositus olisi noin 30 perhettä sosiaalityöntekijää kohden. Helsingin kaupunki on arvioinut asiakkuuksia olleen vuonna 2011 kuukausittain 44-45 työntekijää kohden ja koko vuonna noin 68. Lisäksi Helsingin kaupungin lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöistä päteviä oli ainoastaan 64,3 prosenttia.

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan mainitut epäselvyydet ja laiminlyönnit.

**SELVITYS**

Kantelun perusteella Etelä-Suomen aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue on antanut apulaisoikeuskanslerille 25.4.2012 päivätyn, vastuualueen johtajan sijaisen A:n ja ylitarkastaja B:n allekirjoittaman lausunnon hankittuaan asiassa selvityksen Helsingin kaupungilta.

Aluehallintovirasto on saanut Helsingin kaupungin sosiaaliviraston 5.4.2012 päivätyn, sosiaali-johtaja C:n ja lainopillinen avustaja D:n allekirjoittaman lausunnon, jossa viitataan vs. perhepalvelujohtaja E:n 2.4.2012 antamaan selvitykseen.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston käsityksen mukaan lapsikohtainen kirjaamistapa on lainmukainen. Laskentatavasta johtuen Helsingin kaupungin tilastot asiakkaiden eli lasten määrästä sosiaalityöntekijää kohden eivät ole vertailukelpoisia sellaisten kaupunkien tilastojen kanssa, joissa seurataan asiakasperheiden määrää sosiaalityöntekijää kohden.

E:n selvityksen mukaan sosiaalivirasto oli antanut 8.2.2012 Etelä-Suomen aluehallintovirastolle selvityksen määräaikojen noudattamisesta vuoden 2011 lopussa. Lastensuojeluilmoituksista 81,3 prosenttia oli käsitelty seitsemässä arkipäivässä ja lastensuojelutarpeen selvityksistä 74,4 prosenttia oli tehty kolmen kuukauden määräajassa. Tavoitteena on säädettyjen määräaikojen noudattaminen. Tavoitteeseen on pyritty johtamistoimenpiteitä ja seurantaan tehostamalla. Etelä-Suomen aluehallintovirastolle annetussa edellä mainitussa selvityksessä oli esitetty lisätoimenpiteenä muutoksia työnjakoon. Avohuollon vahvistamiseksi selkeytetään lastensuojelutyön prosessia. Lastensuojeluilmoitusten vastaanotto ja lastensuojelutarpeen selvitysten tekeminen keskitetään seitsemään alueelliseen vastaanottotiimiin. Uuteen tiimirakenteeseen siirrytään huhtikuusta 2012 alkaen. E:n mukaan määräaikojen noudattamista vaikeuttaa osaltaan sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus ja vaikeus rekrytoida päteviä sosiaalityöntekijöitä. Lisäksi lastensuojeluasiakkaiden määrä on jatkuvasti kasvanut.

Aluehallintovirasto on todennut lausunnossaan, että kunnan tulee järjestää lastensuojelu siten, että laissa säädettyjä määräaikoja noudatetaan. Helsingin kaupunki on todennut selvityksessään, että lakia tulee noudattaa, mutta saadun selvityksen perusteella määräaikoja ei ole kyetty noudattamaan. Aluehallintovirastolle 8.2.2012 annetusta selvityksestä ilmenee, että määräaikojen noudattaminen on hieman kohentunut vuoden 2011 loppuun mennessä. Muutos on kuitenkin varsin vähäinen. Helsingin kaupungin selvityksessä todetaan, että parempaan tulokseen pyritään muun muassa johtamistapaa parantamalla. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan johtamistavan muutos ei ole riittävä toimenpide. Määräaikojen ylittymistä on selitetty myös henkilöstön vaihtumisella. Aluehallintovirasto katsoo, että yhtenä todennäköisenä syynä henkilökunnan vaihtuvuuteen on liian suureksi koettu työmäärä sosiaalityöntekijää kohden. Pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuus on valtakunnallinen ongelma ja tähän koulutustarpeeseen tulisi pikaisesti reagoida. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan pätevät sosiaalityöntekijät usein myös siirtyvät muihin tehtäviin kohtuuttomien työolosuhteiden vuoksi. Riittävä vakanssien määrä ja tarkoituksenmukainen työnjako sosiaalityöntekijöiden ja muiden lastensuojelutyöntekijöiden kesken parantaa henkilöstön pysyvyyttä.

Lausunnon mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto on seurannut vuosittain alueensa kuntien tilannetta uuden lastensuojelulain toimeenpanossa. Tilanne ei ole informaatio-ohjauksen keinoin riittävästi parantunut. Etelä-Suomen aluehallintovirasto lähetti vuoden vaihteessa lähes kaikkiin alueensa kuntiin kuulemiskirjeen siitä, mihin toimenpiteisiin ne ryhtyvät laissa säädettyjen määräaikojen noudattamiseksi. Toimenpide sai useat kunnat lisäämään resurssejaan. Helsingin ohella kuusi muuta kuntaa tulee saamaan jatkotoimenpiteenä sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaisen määrärahan noudattaa lakia.

Aluehallintovirasto on vielä todennut, että Helsingin kaupungin antamasta selvityksestä ei ilmennyt, kuinka monta asiakasperhettä sosiaalityöntekijöillä on. Ennakkotiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriön valmisteilla olevassa laatusuosituksessa tullaan käyttämään asiakasperheiden määrää henkilökunnan riittävyyden mittarina. Aluehallintovirasto toteaa, että Helsingin kaupungin ilmoittama menetelmä tilastoida lastensuojeluasiakkaat lapsikohtaisesti on sinänsä asianmukaista. Kuitenkin resurssien määrän arvioimiseksi kunnassa on syytä olla selvillä myös työntekijöiden vastuulla olevien asiakasperheiden määrä. Aluehallintovirasto ei pidä kohtuuttomana vaatimuksena, että seurataan myös perheiden määrää.

## VASTINE

Kantelijalle on 10.5.2012 varattu tilaisuus antaa vastine saadusta selvityksestä. Vastinetta ei ole annettu.

## RATKAISU

### Sovellettavat säännökset

Lastensuojelulain (417/2007) 26 §:n (88/2010) mukaan lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on vastaanottanut pyynnön lastensuojelutarpeen arvioimiseksi tai lastensuojeluilmoituksen taikka saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta.

Lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä ilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian vireille tulon johdosta ryhdyttävä 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa, kun 1 momentissa tarkoitetun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisesti lastensuojelutoimenpiteisiin tai päätetään tehdä 27 §:ssä tarkoitettu lastensuojelutarpeen selvitys. Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään.

Lastensuojelulain 27 §:ssä säädetään lastensuojelutarpeen selvityksestä. Pykälän mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on tehtävä selvitys lapsen tilanteesta. Selvityksessä arvioidaan lapsen kasvuolosuhteita, huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta. Selvitys tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksen tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädetään.

Selvitys on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa lastensuojeluasian vireille tulosta. Huoltajalle ja lapselle on ilmoitettava selvityksen valmistuttua lastensuojelun asiakkuuden jatkumisesta. Samaten on ilmoitettava asiakkuuden päättymisestä kuitenkin ottaen huomioon, mitä asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ssä säädetään. Asiakkuus päättyy, mikäli selvitys ei anna aiheutta lastensuojelutoimenpiteisiin.

### Aluehallintoviraston toimenpiteet asiassa

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on pyynnöstä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon lausunnossaan mainitun muun muassa Helsingin kaupungille osoitetun 3.1.2012 päivätyyn kuulemiskirjeen lastensuojelulaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta sekä aluehallintoviraston 26.4.2012 antaman, Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnalle osoitetun määräyksen.

Kuulemiskirjeessä aluehallintovirasto on todennut, että aluehallintoviraston laatiman selvityksen mukaan lastensuojelulain asettamat määräajat eivät toteutuneet Helsingin kaupungissa. Selvitys koski ajankohtaa 1.1.- 30.6.2011. Tämän vuoksi aluehallintovirasto pyysi kuulemiskirjeellä Helsingin kaupungin sosiaalivirastolta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai tulee välittömästi ryhtymään tilanteen saattamiseksi pysyvästi lainmukaiseksi. Helsingin kaupunki oli antanut aluehallintovirastolle 8.2.2012 päivätyn vs. perhepalvelujohtaja E:n selvityksen.

Aluehallintovirasto on 26.4.2012 antamallaan määräyksellä velvoittanut Helsingin sosiaalilautakunnan ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin lastensuojelulain asettamien määräaikojen saattamiseksi lain mukaisiksi 31.10.2012 mennessä. Selvitys siitä, että määräajat toteutuvat 31.10.2012 lain mukaisesti, on annettava aluehallintovirastolle 15.11.2012 mennessä. Mikäli Helsingin sosiaalivirastossa ei edelleenkään noudateta lastensuojelulain asettamia määräaikoja, ryhtyy aluehallintovirasto sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaiseen uhkasakkomenettelyyn. Määräyksen perusteluissa todetaan, että saadun selvityksen mukaan tilanne Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa on edelleen 1.1.2008 voimaan tulleen lastensuojelulain vastainen. Lastensuojeluilmoituksista on käsitelty lain asettamassa määräajassa 81,3 prosenttia ja lastensuojelutarpeen selvityksistä tehdään lain asettamassa määräajassa vain 74,4 prosenttia. Laissa säädetyt määräajat ovat ehdottomia ja tilanne tulee saattaa lain mukaiseksi. Helsingin sosiaaliviraston antaman selvityksen mukaan työnjaon selkiyttämällä ja johtamistoimenpiteitä tehostamalla saavutetaan lain asettamien määräaikojen toteutuminen. Aluehallintovirasto pitää toimenpiteitä riittä-mättöminä takaamaan lain mukaisen menettelyn pysyvästi.

## Arviointia

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:n (1541/2009) mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaalihuoltolain 56 §:n (1541/2009) 1 momentin mukaan jos sosiaalihuollon järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta muutoin on sosiaalihuoltolain vastaista, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi velvoittaa kunnan tai kuntayhtymän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla.

Asiassa saaduista selvityksistä ilmenee, että Helsingin kaupungin sosiaalivirasto ei ole noudattanut lastensuojelulaissa säädettyjä määräaikoja. Helsingin kaupungin menettely on sosiaalihuoltolain mukaan toimivaltaisen aluehallintoviraston tutkittavana. Aluehallintovirastolla on asiassa käytössään sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaiset toimenpiteet eli määräyksen antaminen ja viime kädessä sosiaalihuoltolain 56 §:n 2 momentin mukainen uhkasakkomenettely.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Selvityksestä ilmenee, että Helsingin kaupunki ei ole noudattanut lastensuojelulain 26 §:ssä ja 27 §:ssä säädettyjä ehdottomia määräaikoja. Puutteet ovat merkittäviä ja suojelun tarpeessa olevien lasten perusoikeuksia vakavasti vaarantavia.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston menettely on edellä esitetyin tavoin tällä hetkellä käsiteltävänä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, joka muun ohella on kiinnittänyt Helsingin kaupungin huomiota lastensuojelulain määräaikojen noudattamiseen, vaatinut toimenpiteitä lain noudattamiseksi sekä pyytänyt siihen liittyvää selvitystä. Tästä syystä asia ei johda tässä vaiheessa toimenpiteisiin, vaikka pidän kaupungin laiminlyöntiä vakavana.

Pyydän Etelä-Suomen aluehallintovirastoa toimittamaan minulle 26.4.2012 antamassaan määräyksessä Helsingin kaupungilta 15.11.2012 mennessä pyytämänsä selvityksen ja ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle edelleen Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon toimitettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen