



Julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien ulkoistaminen lastensuojelussa

KANTELU

Kantelija on 28.2.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut useiden kuntien viime vuosien menettelyä, jossa on ulkoistettu osa lastensuojeluun liittyvästä työstä, erityisesti palvelutarpeen arvioinnista, ilman virkavastuuta toimiville yksityisille tahoille. Kantelija on viitannut oheistamaansa tutkivan journalismin verkkojulkaisun Long Playn artikkeliin.

Kantelijan mukaan lastensuojelun palvelutarpeen arviointi, jonka perusteella tehdään esimerkiksi päätökset lasten sijoittamisesta kodin ulkopuolelle, on merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi käytännössä viranomaispäätöstä ja valmistelua on lastensuojelun kohdalla mahdotonta erottaa, koska viranomaisen päätökseen esimerkiksi huostaanoton kohdalla vaikuttaa kokonaisuus, jossa huomioidaan kaikki asiakaskirjaukset riippumatta siitä, onko ne tehnyt työntekijä toiminut virkavastuulla vai ei. Asiakastietojärjestelmässä ei lue, missä suhteessa kukin kirjauksia tehnyt sosiaalityöntekijä on kuntaan eli päätöksenteon kohteena oleva lastensuojelun asiakas ei saa automaattisesti tietoa siitä, missä määrin häntä koskevan päätöksen valmistelu on tehty virkavastuulla. Kantelija katsoo, että vuokratyövoiman käytön taustalla on pitkään jatkunut työntekijä- ja resurssipula. Lastensuojelun työntekijät ovat vuosien aikana nostaneet useaan otteeseen esille tilanteen, jossa resurssipula uhkaa heidän mukaansa vaarantaa lapsen edun. Kantelija viittaa myös Suomen ratifioiman lapsen oikeuksien yleissopimuksen kolmanteen artiklaan.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 26.8.2020 päivätyn lausunnon asiassa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on antanut 10.9.2020 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on Valviran aluehallintovirastoilta pyytämät selvitykset siitä, miten aluehallintovirastot ovat valvoneet julkisen vallan käyttöön kuuluvien tehtävien ulkoistamista sosiaalipalveluissa.

Lausunto ja selvitys liitteineen lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Valviran selvitys

Selvityksen mukaan Valviran ja aluehallintovirastojen tiedossa on, että sosiaalihuoltolain mukaisten lastensuojelupalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on epäselvyyksiä siitä, mitkä tehtävät kuuluvat viranomaisen tehtäviksi ja mitä tehtäviä yksityiset palvelujen tuottajat voivat toteuttaa. Valviran nyt saamista selvityksistä kävi ilmi, että viranomaiselle kuuluvien tehtävien ulkoistaminen lastensuojelun palveluissa on noussut esiin muun muassa lastensuojelun määräaikojen valvonnan yhteydessä sekä kuntien ”kokonaisulkoistuksissa”.

Lapin aluehallintoviraston selvityksen mukaan julkisen vallan käyttöön kuuluvien tehtävien (tässä yhteydessä palvelutarpeen arviointi, olosuhdeselvitys) ulkoistamisia tai suunnitelmia siitä on tullut Lapin aluehallintoviraston tietoon kuntien neuvontapyyntöissä, kunnille tehdyssä lastensuojelua koskevassa kyselyssä sekä lastensuojelun määräaikaavalvonnan yhteydessä. Asiaan liittyviä muita valvonta-asioita tai kanteluja ei ole ollut. Lisäksi asia on tullut esiin yksityisen sosiaalihuollon ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröinnin yhteydessä.

Viimeisen kahden vuoden aikana ainakin kolmesta kunnasta on etukäteen tiedusteltu, voiko palvelutarpeen arvioinnissa tai olosuhdeselvitystä tehtäessä käyttää työparina yksityistä toimijaa. Näille kunnille on annettu sekä suullista että kirjallista ohjausta asiassa. Kesäkuussa 2020 Lapin aluehallintoviraston kunnille tekemässä sähköpostikyselyssä tuli esille, että kahdessa kunnassa on korona-aikana varauduttu lastensuojelun työntekijöiden sijaistamisen tarpeeseen siten, että käytetään tarvittaessa ostopalveluita työparina palvelutarpeen arvioinnissa tai arviointijaksona tai että sosiaalityöntekijän sijaistaminen hoidetaan ostopalveluna. Näille kunnille on annettu kirjallinen ohjaus asiassa.

Lastensuojelun käsittelyaikojen valvonnan (1.10.2016 – 31.3.2017 ja 1.10.2017 – 31.3.2018) yhteydessä on annettu yhdelle kunnalle kaksi eri päätöstä liittyen yksityisen palveluntuottajan käyttämiseen palvelutarpeen arvioinnin laatimisessa. Toisessa päätöksessä on todettu, että

”yksityinen palveluntuottaja ei voi laatia tai lähtökohtaisesti edes osallistua työparina palvelutarpeen arviointiin”. Viimeisen kahden vuoden aikana yhdessä yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintiin liittyvässä asiassa on selvitetty yksityisen palveluntuottajan suunnitelmaa tuottaa perhearviointeja ja sitä, onko perhearviointi lastensuojelulain mukaista palvelutarpeen arviointia. Kyseistä palvelua ei sitten ole rekisteröity, ja rekisteröintipäätökseen on kirjattu ohjausluonteinen teksti liittyen julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien siirtämismahdollisuudesta sopimuksella yksityisille palveluntuottajille.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan sen toimialueella on kuntia, jotka ovat järjestäneet ns. kokonaisulkoistuksena sosiaali- ja terveystyöpalvelut yksityisten palvelujen tuottajien tuotettavaksi. Kuntien ja yksityisten palvelujen tuottajien välisissä sopimuksissa on sovittu, mitä sosiaali- ja terveystyöpalveluja se koskee ja mitä jää ulkopuolelle (mukaan lukien vastuukysymykset sekä asiakas- ja potilastietojen käsittely). Sopimuksissa on myös määritelty julkisen vallan käyttö ja virkavelvollisuutta vaativien tehtävien hoito.

Aluehallintovirasto on valvonut sote-palvelujen järjestämistä kaikissa kyseisissä kunnissa. Kunnille on annettu muun muassa ennakollista ohjausta julkisen vallan käyttöön liittyvistä kunnan tehtävistä, joita ei ole mahdollista siirtää yksityisen palvelujen tuottajan tehtäväksi. Aluehallintovirasto on oman toimivaltansa nojalla arvioinut tarvittavia valvontatoimenpiteitä: se on esimerkiksi joutunut pikaisestikin ryhtymään valvontatoimenpiteisiin, kun kunnat eivät ole saaneet järjestettyä kunnan palvelukseen tulevien sosiaalityöntekijöiden tehtäviä ja/tai sijaisjärjestelyjä lainmukaisesti. Ongelmia on ollut saada riittävästi päteviä sosiaalityöntekijöitä kunnan virkasuhteisiin. Eräälle kunnalle Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on antanut huomautuksen, kun yksityinen palveluntuottaja teki kunnassa palvelutarpeen arviot ja kunnan virkasuhteinen sosiaalityöntekijä teki päätökset (PSAVI 4589/2018, 4590/2018, 2677/2019).

Lainsäädännössä ei ole määritelty, ketä voidaan käyttää apuna palvelutarpeen arvioinnissa. Päätöksenteon tueksi ja palvelutarpeen arviointia varten tulee tietoa monelta eri taholta ja monista eri kanavista. Ongelmalliseksi palvelutarpeen arviointi muodostuu palveluja ulkoistaneissa kunnissa, joissa palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilöstö tekee muun muassa perheyötä, jota kautta tulee tietoa perheen/asiakkaan tilanteesta. Kunnissa ei ole välttämättä omia työntekijöitä tässä asiakasrajapinnassa joko ollenkaan tai riittävästi. Lapsen/perheen tilanteessa palveluntuottajan palveluksessa olevilla työntekijöillä on kuitenkin tärkeä rooli tiedon välittäjänä, joka täytyy mahdollistaa näissä tilanteissa. Päätösten valmisteluun ja palvelutarpeen arviointiin palveluntuottajan työntekijät eivät voi osallistua. Viimekädessä kokonaisvastuu palvelutarpeen ja päätöksenteon kokonaisuudesta on kunnan virkasuhteisella sosiaalityöntekijällä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan se selvitti Valvirasta tulleen pyynnön perusteella alueensa tilannetta erillisellä Webropol-kyselyllä viikon vastausajalla. Kyselyyn vastasi 43/84 kuntaa. Vastanneista kunnista neljä kuntaa ilmoitti ostaneensa palvelutarpeen arviointia yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnat ilmoittivat myös ostaneensa lastensuojelun sosiaalityötä, viranhaltijan työparityötä, asiakkuuden suunnittelua ja huostaanoton jatkumisen/lopettamisen arviointia. Yksi kunta ilmoitti maksaneensa kapitaatiokorvausta yksityiselle palveluntuottajalle.

Perheoikeudellisia palveluita, olosuhdeselvityksiä, oli ostanut yksi kunta. Useampi kunta ilmoitti käyttäneensä yksityistä palveluntuottajaa asian vireilletulokäsittelyssä. Aluehallintoviraston tiedossa on myös tapaus, jossa sosiaalityöntekijä on ollut palkattuna yksityisen palveluntuottajan kautta ja ollut yhtä aikaa sekä viranhaltijana että yksityisen palveluksessa ja samalla kunta on maksanut palkkiota yksityiselle yritykselle.

Aluehallintovirasto toteaa selvityksessään, että sen alueella on tehty kokonaisulkoistuksia, joissa kunnan koko tai suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta on ulkoistettu yksityiselle taholle. Näissä kunnissa ja kuntayhtymissä viranomaistehtäviä hoitaa useimmiten niin pieni määrä viranhaltijoita, ettei käytännössä ole mahdollista, että kaikki viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulisivat asianmukaisesti hoidettua.

Ulkoistusten suunnittelu- ja aloittamisvaiheessa aluehallintovirasto on ohjannut ja neuvonut kuntia ja palveluntuottajia useissa ohjaus- ja neuvontatapaamisissa. Näissä tapaamisissa on erityisesti korostettu virkatehtävien ja palvelutuotannon eroja. Toiminnan jatkuessa on myös järjestetty ohjaus- ja valvontatapaamisia, joissa on edelleen tuotu esiin viranomaisen lakisääteisiä velvollisuuksia ja yksityisen palveluntuottajan toiminnan rajoja.

Aluehallintoviraston antaman selvityksen mukaan yksityiset kokonaisulkoistusyritykset tuntuvat hyvin mielellään ottavan itselleen myös viranomaistyöhön sisältyviä tehtäviä. On ilmennyt, että kaikissa paikoissa kuntayhtymän viranhaltijat eivät aina uskalla puuttua tähän riittävästi. Yhteistyö kuntayhtymän viranhaltijoiden ja yksityisen palveluntuottajan välillä on erittäin kiinteää. Palveluntuottaja ei tunnu kokevan, että se on vain palveluntuottajan roolissa ja että viranomaisen tulisi johtaa sosiaalihuollon prosessia, esimerkiksi sijoittamisprosessia.

Selvityksen mukaan kuntien ja yksityisen palveluntuottajan väliset sopimukset ja rahoitusratkaisut ovat sellaisia, että jos kunta haluaa sijoittaa asiakkaan muualle kuin kyseisen kokonaisulkoistustuottajan yksikköön, raha ja sopimukset tähän kiertävät kokonaisulkoistusyhtiön kautta, ja kunta joutuu perustelemaan kokonaisulkoistusyhtiölle muualta hankkimiaan palveluja. Tällöin tosiasiallinen päätösvalta muualle sijoittamisessa saattaa siirtyä viranhaltijalta kokonaisulkoistusyhtiölle.

Lapsiperhepalveluissa on ilmennyt, että palveluntuottaja ei anna palveluita, vaikka asiakas suunnitelmaan on kirjattu tietyt palvelut asiakkaalle. Vaikka sosiaalityöntekijä on arvioinut palvelutarpeen ja kirjannut sen, ilmenee, että palveluntuottajan työntekijä on arvioinut tarpeen uudelleen ja palvelua onkin annettu vähemmän. Palveluntuottaja on saattanut kyseenalaistaa koko palvelutarpeen ja lopettanut palvelun omavaltaisesti. Selvityksen mukaan yksityiset tuottajat tuovat myös esiin, että viranhaltijat ”haalivat” itselleen turhaan asiakkaita ja pitävät asiakkaista liiaksi kiinni. Kyseisten yksityisten palveluntuottajien palveluksessa on asiakasohjaajia, jotka käytännössä tekevät palvelutarpeen arvioinnit.

Aluehallintovirasto on jälleen kesällä 2020 pitänyt ohjaus- ja valvontapalaverin erään kuntayhtymän kanssa, jolloin on sovittu, että kuntayhtymä esittää, että asiakasohjaajat siirtyisivät kuntayhtymän palvelukseen, mutta palveluntuottaja ei ollut tähän halukas. Palveluntuottaja katsoo, että se ei tee palvelutarpeen arviota, vaan pelkää palvelutarpeen selvittämistä, mikä on palveluntuottajan näkemyksen mukaan sallittua yksityiselle. Aluehallintovirastossa oli vireillä kuntayhtymää koskeva valvonta-asia.

Lastensuojelussa palvelutarpeen arviointi on sujunut paremmin kuin esimerkiksi vanhustenhoidossa viranomaistyönä. Kuitenkin siinäkin viranhaltijat turvautuvat vahvasti yksityiseltä palveluntuottajalta saamiinsa tietoihin. Aluehallintovirasto toteaa, että kyselyn tuloksena tuli ilmi enemmän väärinkäytöksiä yksityisen palveluntuottajan käyttämisessä viranhaltijatehtäviin, kuin mitä Länsi- ja Sisä-Suomen tiedossa oli ennen kyselyä. Aluehallintovirasto ryhtyi useamman kunnan osalta selvitys- ja valvontatoimenpiteisiin.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan monet kunnat varmistavat sen, että virassa olevat sosiaalityöntekijät allekirjoittavat asiakirjat ja tekevät muodolliset päätökset, mutta tosiasiallisesti työn tekee aktiivisena työparina oleva yksityinen sosiaalityöntekijä, mikä ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan vastaa lain tarkoitusta.

Itä-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan sen toimialueella julkisen vallan käyttöön kuuluvien tehtävien ulkoistamista koskevat asiat tulevat esille sille säädetyn valvontatehtävän kautta eli käytännössä esimerkiksi kanteluihin ja epäkohtailmoituksiin perustuen.

Aluehallintoviraston käsitys on, että alueella jotkut kunnat ovat aiemmin käyttäneet yksityisen palveluntuottajan tarjoamia sosiaalityöntekijän palveluja, mutta aluehallintoviraston tietoon ei ole tullut, että ostopalveluina hoidettaisiin viranomaiselle kuuluvia tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä - kuten palvelutarpeen arviointia, palvelusuunnitelmien laadintaa tai päätöksentekoa. Selvitystä annettaessa ei ollut tiedossa valvontapäätöstä/vireillä asiaa, jossa valvottavana asiana olisi julkisen vallan käyttöön kuuluvien tehtävien ulkoistaminen nimenomaan

lastensuojelussa. Myöskään palvelujen tuottajat eivät ole lähettäneet yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamista koskevia ilmoituksia, jossa palvelutoiminta voisi viitata tällaisen tarjoamiseen.

Itä-Suomen aluehallintovirasto on lähettänyt ennakkolisessa valvontatehtävässään ohjauskirjeen kaikille alueensa kunnille 28.6.2019 aiheena viranomaistehtävien hoitaminen kunnan sosiaalipalveluissa. Aluehallintoviraston selvityksen mukaan sosiaalihuoltoa koskevia kokonaisulkoistuksia on ollut myös sen toimialueella. Aluehallintovirasto on lähettänyt kunnille päätöksiä, joissa on annettu julkisen vallan käyttöön ja sosiaalihuollon viranomaistoiminnan ulkoistamiseen liittyvää ohjausta.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan sen tietoon saatettiin, että eräät sen alueen kunnat ovat ostaneet yksityisiltä sosiaalipalvelujen palveluntuottajilta sellaisia palveluja, joita voidaan tehdä vain virkavastuulla. Aluehallintovirasto katsoi edellä kuvatun takia tarpeelliseksi muistuttaa ohjauskirjeellä 9.4.2019 kuntien sosiaalihuollosta vastaavia toimielimiä ja sosiaalihuollon johtavia viranhaltijoita niille kuuluvasta velvoitteesta huolehtia siitä, että tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Lisäksi aluehallintovirasto muistutti, että järjestely, jossa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajalle / työntekijälle annetaan tietyn julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän suorittamisen ajaksi muodollisesti määräaikainen virkamääräys, on lainvastainen (6.6.2014/1773 KHO:2014:98). Aluehallintovirasto kehotti ohjauskirjeessään kuntia tarkistamaan omat käytäntönsä ja ottamaan huomioon ohjauskirjeessä esille tuodut asiat.

Kevään 2019 aikana ilmeni, että ainakin kolme kuntaa aluehallintoviraston toimialueella oli käyttänyt ostopalvelusosiaalityöntekijöitä järjestäessään lastensuojelupalveluita. Myös loppuvuonna 2019 ja keväällä 2020 kahden kunnan muun valvonnan yhteydessä ilmeni, että nämä kunnat ovat käyttäneet ostopalvelusosiaalityöntekijöitä. Kaikki viisi kuntaa olivat edelleen aluehallintoviraston valvonnassa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan ennakkolisessa valvonnassa lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyssä se huomioi julkisen vallan käyttöön liittyvän rajoituksen kirjaamalla rekisteröintipäätöksen ratkaisuosaan tiedon siitä, että viranomaistoimintaan kuuluvat tehtävät tulee rajata toiminnan ulkopuolelle.

Aluehallintovirastossa oli selvitystä annettaessa vireillä kaksi valvonta-asiaa, joissa selvittävänä oli, mitä yksityisen palveluntuottajan tehtäviin sisältyy lastensuojelun sosiaalityössä. Ilmoitusten mukaan ostopalvelutyöntekijöitä on palkattu lastensuojelun selvitystyöhön, palvelutarpeen arviointityöhön ja asiakassuunnitelmien laadintaan. Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut kantelu- ja valvonta-asioissaan muun muassa huomautuksen eräälle kaupun-

gille yksityisen sosiaalityöntekijäpalvelun käytöstä viranomaistehtävässä, jossa on käytetty julkista valtaa. Kyse on ollut tilanteista, joissa yksityisen palveluntuottajan työntekijät ovat valmisteelleet päätöksiä johtavalle sosiaalityöntekijöille, hoitaneet asiakastapaamisia parina työskennellen ja työskennelleet tosiasiallisesti lapsen asioista vastaavana työntekijänä. Lisäksi aluehallintovirasto on 24.6.2019 antanut ohjauskirjeen kunnille ja sote-kuntayhtymille viranomaistehtävien hoitamisesta kunnallisessa sosiaalihuollossa. Kirjeessä todetaan muun muassa, että kunta ei voi hankkia sosiaalityötä yksityiseltä palvelujen tuottajalta siltä osin kuin tehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaan järjestämisvastuun sisältöön kuuluu vastuu järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; tuottamistavasta; tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai se voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Muille toimijoille järjestämisvastuuta ei ole mahdollista siirtää.

Palvelujen tuottamisesta säädetään kuntalain 9 §:ssä ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992, STVAL) 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa.

Kuntalain 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta. Pykälän 2 momentissa täsmennetään perustuslain 124 §:n mukaisesti, että kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä säädetään erikseen lailla. Kuntalain 9 §:n perusteluissa selvennetään, että perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä palveluntuottajalta voidaan hankkia ainoastaan sellaisia palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomais-tehtäviä. Säännöksen perusteluissa painotetaan, että kunnan tulee itse käyttää viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, vaikka ulkopuolinen palveluntuottaja tuottaisi itse palvelun (HE 268/2014 vp s. 140 II).

Kuntalain 87 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan julkista tehtävää hoitavan yhteisön tai yksityisen toimijan palveluksessa oleviin sekä itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin sosiaalihuollon ammattihenkilöihin. Lain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat muun muassa kyseisen lain nojalla ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö) saaneet.

Lastensuojelulain (417/2007) 11 §:ssä lastensuojelun järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi ja niillä on vastuu perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle säädetyn veloitteen toteutumisesta käytännössä.

Lastensuojelulain 26 §:n mukaan lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi on tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä selvitetään lastensuojelun tarve, ellei asia ole selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita. Arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen

hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään.

Lastensuojelulain 41 §:n mukaan lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa koskevat asiat valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Valmistelutyön tukena tulee olla käytävissä oikeudellista asiantuntemusta ja muuta lastensuojelun toteuttamisessa tarvittavaa asiantuntemusta. Edellä 1 momentissa mainitulla sosiaalityöntekijällä on sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:ssä säädetään sosiaalihuollon toimielimen tietojensaantioikeudesta, oikeus saada mainitussa säännöksessä tarkoituilta tahoilta lausunnot, jos niitä tarvitaan huostaanoton valmistelussa, huostaanotosta päätettäessä tai sijaishuoltoa järjestettäessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 12 §:ssä säädetään edellytyksistä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta. Pykälän mukaan hyvinvointialue voi tuottaa asiakkaalle annettavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä niiden käyttöön liittyvää muuta tukea hankkimalla niitä yksityiseltä palveluntuottajalta sopimukseen perustuen, jos niiden hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta on tarpeen tehtävien tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi. Hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Hyvinvointialueen on vastattava palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 33 §:n mukaan kyseiseen lakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastoja niille tämän lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Ohjauksen tavoitteena on yhdenmukaistaa aluehallintovirastojen toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo palveluja erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat: 1) periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3) asiat, jotka liittyvät Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon

ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan; 4) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Mainitun lain 34 §:n mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo toimialueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja.

Selvityksistä

Valvira on selvityksessään todennut, että lastensuojelussa kokonaisvastuu prosessista on lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Lastensuojelulakia olisikin perusteltua täsmentää niin, että lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä vastaa viranhaltijana kokonaisvaltaisesti sekä viranomaistehtävistä että suunnitelmallisesta työskentelystä. Viranomaistyö on nähtävä työvälineenä, joka varmistaa asiakkaiden oikeusturvaa. *Valvira* on tunnistanut, että erityisesti kuntien järjestämismääräysten olevien kokonaisulkoistusten yhteydessä erilaisilla järjestelyillä, joita ei voida pitää asianmukaisina, on julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä tosiasiallisesti siirretty yksityisille toimijoille. Edellä mainitut järjestelyt eivät vastaa laissa säädettyä, eivätkä turvaa virkavastuun tai hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Päätöksentekoon liittyvä arviointi ja selvitys tulee olla läpinäkyvää, jossa vastuukysymykset on selkeästi määritelty vastaten toiminnan tosiasiallista tilaa erityisesti silloin, kun palvelutarpeen arviointiin liittyvässä prosessissa on mukana useampia tahoja.

Edellä mainituin perustein *Valvira* yhtyy aluehallintovirastojen näkemyksiin siitä, että lastensuojelulain mukaisen palvelutarpeen selvittämisestä tulee vastata aina virkasuhteinen sosiaalityöntekijä. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan tarkkarajaisesti ja riittävän selkeästi määritelty, ketä voidaan käyttää apuna palvelutarpeen arvioinnissa ja miltä osin. Päätöksenteon tueksi ja palvelutarpeen arviointia varten tulee tietoa monelta eri taholta ja kanavista, ja tietojen välittäminen täytyy mahdollistaa näissä tilanteissa.

Selvityksen mukaan *Valviran* tiedossa on myös, että yksityisiä vuokratyöryhmiä käytetään kuntien lastensuojelutyössä. Työparityöskentelyn toteuttamisesta voi olla moninaisia käytäntöjä eri kunnissa. *Valvira* ja aluehallintovirastot valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa. *Valviralla* tai aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa valvoa henkilöstövuokrausyrityksiä. Ensisijainen vastuu palvelujen lainmukaisesta järjestämisestä on kunnilla, joiden toiminnan asianmukaisuuteen aluehallintovirastot ja *Valvira* voivat tarvittaessa oman toimivaltansa nojalla puuttua. Aluehallintovirastot ovat valvontatoiminnassaan kiinnittäneet huomiota tai antaneet huomautuksia kunnille/kuntayhtymille viranomaistoimintaan kuuluvien tehtävien asianmukaiseksi järjestämiseksi.

Nyt kyseessä olevaan asiaan liittyvistä aluehallintovirastojen selvityksistä kävi ilmi, että yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisia ilmoituksenvaraisten palvelujen rekisteröintejä yksityisten palvelujen antajien rekisteriin (Valveri) ei ole kaikissa tapauksissa tehty. Lisäksi rekisteröintipäätöksissä on ohjattu, että kunnan on palveluita ostaessaan huomioitava, ettei yksityinen palvelun tuottaja voi lähtökohtaisesti tuottaa palvelua, jossa käytetään julkista valtaa. Myös osassa valmistelutehtäviä on kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja kuntalain 87 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Edellä todettu huomioiden kunnan ja yksityisen palvelujen tuottajan sopimukseen ei voi sisältyä sellaisia tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, ellei asiasta erillisesti laissa muutoin säädetä. Lisäksi on voitu todeta, että viranomaistoimintaan kuuluvat tehtävät tulee rajata toiminnan ulkopuolelle. Henkilöstövuokraus ei ole yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukainen sosiaalipalvelu eikä sitä rekisteröidä yksityisten sosiaalipalvelujen antajien rekisteriin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut lausunnossaan julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon yleisen suunnittelun, valvonnan ja ohjauksen kuuluvan sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön ohjaustoimintaan kuuluvat uuden lainsäädännön valmistelun lisäksi muun muassa lainsäädännöstä tiedottaminen ja koulutus sekä joissakin tapauksissa suositusten ja oppaiden laatiminen palvelujen järjestäjille ja tuottajille. Ministeriö ohjaa alaisiaan virastoja ja laitoksia myös tulossopimuksin. Valvira on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Sosiaalihuollon valvontaa toteutetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön ja valvontaviranomaisten välisiin tulossopimuksiin kirjattujen valvontavelvoitteiden mukaisesti suunnitelmallisesti. Suunnitelmallista valvontaa varten laaditaan yleensä valvontaohjelma, jossa määritellään valvonnan kriteerit, menettelytavat ja työnjako.

Aluehallintovirastolle kuuluu julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Aluehallintovirastojen tehtävistä ja toimivallasta sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa säädetään paitsi sosiaalihuoltoa koskevissa laeissa, myös aluehallintovirastoista annettussa laissa (896/2009) ja kuntalaisissa. Valvonta on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muun muassa palvelujen saatavuuden ja kunnan järjestämisvelvoitteen toteutumisen valvontaan sekä laissa säädettyjen menettelysäännösten valvontaan.

Ministeriön näkemyksen mukaan lastensuojelun palvelutarpeen arviointia ei voi ulkoistaa yksityiselle palvelutuottajalle tai muulle yksityiselle toimijalle. Lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, kuten muutkin lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Palvelutarpeen arvioinnissa käytetään pääsääntöisesti jul-

kista valtaa. Voimassaolevassa sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa palvelutarpeen arviointia ei ole siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä on tarvittaessa arvioitava muun muassa mahdollinen lapsen sijoittamisen tarve kodin ulkopuolelle. Näin ollen palvelutarpeen arvioon liittyy suoraan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida siirtää yksityiselle toimijalle edes lainsäädännöllä. Palvelutarpeen arvio ja lastensuojelun asiakkuuden tarve ovat kokonaisuus, jossa on melko mahdotonta erottaa viranomaispäätöstä ja siihen liittyvää valmistelua.

Lainsäädännön uudistus

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan viitannut lastensuojelulainsäädännön uudistamista koskevaan hankkeeseen. Ministeriö oli asettanut työryhmän (14.3.2019-30.6.2020) uudistamaan lastensuojelulainsäädäntöä siten, että lastensuojelun sijaishuollon sisältö ja rakenteet vastaisivat paremmin erityistä tukea tarvitsevien lasten tarpeeseen. Työryhmän esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännös siitä, että lastensuojelun palvelutarpeen arviointia ei voisi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai muulta yksityiseltä toimijalta.

Edellä mainittu esitys lastensuojelun lainsäädännön uudistamiseksi on ollut lausuntokierroksella kaksi kertaa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut esitysluonnoksesta lausunnot 3.2.2021 ([OKV/2705/21/2020](#)) ja 17.5.2021 ([OKV/1211/21/2021](#)).

Ensimmäisessä lausunnossaan (OKV/2705/21/2020) oikeuskansleri totesi, että ehdotettu uusi säännös, jonka mukaan palvelutarpeen arviointia ei voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta tai muulta yksityiseltä toimijalta, on erittäin tarpeellinen ja perusteltu. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan esitetyllä sääntelyllä selkeytetään nykytilaa niiltä osin, kun yksityisiltä palveluntuottajilta on ostettu palveluja, joita tosiasiaassa voidaan tehdä vain virkavastuulla. Perusteluissa on asianmukaisesti todettu, että lastensuojelulakiin lisätään julkista valtaa, julkista hallintotehtävää ja virkavastuuta korostava ja niiden sisältöä tarkentava säännös. Huostaanottoa ja sijaishuollon valmistelua koskevaan 41 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös (uusi 3 momentti), jonka mukaan huostaanoton ja sijaishuollon valmistelua ei voi siirtää yksityisen toimijan tehtäväksi. Oikeuskansleri piti myös tätä tarpeellisena ja perusteltuna.

Toisella lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa (OKV/1211/10/2021) oikeuskansleri totesi, että uudessa esitysluonnoksessa edellä mainitut säännökset on poistettu, mutta 26 §:n ja 41 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selvennetty, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, kuten muutkin lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja että siinä käytetään pääsääntöisesti julkista valtaa,

jota voidaan siirtää viranomaisorganisaation ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla.

Esitysluonnoksen mukaan palvelutarpeen arviointi liittyy 26 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan niin kiinteästi palvelujen myöntämistä koskevaan päätöksentekoon, että siihen voidaan katsoa liittyvän julkisen vallan käytön piirteitä. Myös huostaanoton ja sijaishuollon valmistelua koskevan 41 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan huostaanoton ja sijaishuollon valmistelua ei voi ulkoistaa yksityiselle toimijalle. Pykälän 1 momentin mukaan lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat valmistelee lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojeluun perehtyneen työntekijän kanssa. Käytännössä lapsen kanssa työskentelevä ja lapsen asian hyvin tunteva lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijän työpari osallistuu myös lasta koskevien päätösten valmisteluun. Työparin tehtävä on luonteeltaan sellainen, että se edellyttää virkasuhdetta ja siihen liittyvää virkavastuuta.

Oikeuskanslerin lausunnossa on viitattu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen ([HE 241/2020 vp](#)). Siinä on katsottu, että palvelutarpeen arviointi on julkisen hallintotehtävän hoitamista, ja esityksessä esitetään säädettäväksi (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 12 §, s. 1256), että hyvinvointialueen on vastattava palvelutarpeen arvioinnista silloinkin, kun se hankkii palveluja yksityiseltä. Esitystä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (em. 12 §) mukaan palvelutarpeen arviointiin on katsottu liittyvän julkisen vallan käytön piirteitä ja arvioinnilla on katsottu myös käytännössä olevan ratkaiseva merkitys sille, millaisia palveluja ihminen saa tai ei saa eli kuinka yksilön perusoikeudet toteutuvat (s. 679).

Oikeuskanslerin lausunnossa on lisäksi viitattu nyt käsiteltävänä olevaan kanteluun sekä edellä selostettuihin Valviran ja aluehallintovirastojen selvityksiin.

Arviointi

Lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa ja lastensuojelulaissa palvelutarpeen arviointia ei ole siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä on tarvittaessa arvioitava muun muassa mahdollinen lapsen kodin ulkopuolelle sijoittamisen tarve. Näin ollen palvelutarpeen arvioon liittyy välittömästi merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida siirtää yksityiselle toimijalle edes lainsäädännöllä. Palvelutarpeen arvio ja lastensuojelun asiakkuuden tarve ovat kokonaisuus, jossa on melko mahdotonta erottaa viranomaispäätöstä ja siihen liittyvää valmistelua.

Lastensuojelulakiin on edellä esitetysti ehdotettu nimenomaisia säännöksiä palvelutarpeen arvioinnin ja huostaanoton ja sijaishuollon valmistelun tekemisestä virkavastuulla. Myöhemmässä

esitysluonnoksessa nimenomaiset säännökset on poistettu, mutta asia on kirjattu säännöskoh-taisiin perusteluihin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ensimmäisessä lausunnossaan pitänyt nimenomaisia sään-nöksiä tarpeellisina ja perusteltuina sekä toisella lausuntokierroksella antamassaan lausun-nossa esittänyt harkittavaksi, tulisiko aiemmassa esitysluonnoksessa olleet nimenomaiset säännökset virkavastuulla tehtävästä palvelutarpeen arvioinnista sekä huostaanoton ja sijais-huollon valmistelusta sisällyttää säädöstekstiin ja mahdollisesti myös tarkentaa palvelutarpeen arviointiin osallistumista ja työparityöskentelyä koskevaa sääntelyä.

Aluehallintovirastojen selvityksistä ilmenee, että kunnilla on ollut ongelmia saada virkasuhteisiin riittävästi päteviä sosiaalityöntekijöitä ja että kokonaisulkoistuksen tehneissä kunnissa on niin pieni määrä viranhaltijoita, että viranomaisille kuuluvia tehtäviä ei voida asianmukaisesti hoitaa.

Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa lastensuojelulainsäädännön muuttamiseksi ehdotet-tiin säädettäväksi lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajoittamisesta lasten-suojelulain 13 b §:ssä.

Edellä mainituissa oikeuskanslerin lausunnoissa on viitattu siihen, että apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on tullut esiin lastensuojelun merkittävänä rakenteellisena ongelmana puute pätevistä sosiaalityöntekijöistä sekä sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus. Laillisuusvalvon-takäynneilläni on ilmennyt, että lastensuojelua pidetään sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskuudessa raskaana sosiaalihuollon alueena työn määrän, vaativuuden ja henkisen kuormit-tavuuden vuoksi, eikä sinne sen vuoksi ole kiinnostusta hakeutua. Lastensuojelun tehtävien ulkoistukset yksityiselle toimijoille ovat, kuten kantelussakin esitetään, todennäköisesti ainakin osin seurausta kuntien vaikeuksista saada sosiaalityöntekijöitä virkasuhteisiin ja sosiaalityönte-kijöiden vaihtuvuudesta. Pienempi asiakasmäärä saattaa lisätä lastensuojelun sosiaalityön hou-kuttelevuutta ja vähentää sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuutta. Lastensuojelun sosiaalityönteki-jöiden asiakasmäärän rajoittamisella voidaan nähdäkseni näin ollen myös varmistaa palvelutar-peen arvioinnin sekä huostaanoton ja sijaishuollon valmistelun tekemistä virkavastuulla edellyt-täen, että päteviä sosiaalityöntekijöitä on saatavissa kuntiin, kuntayhtymiin ja tuleville hyvinvoin-tialueille.

Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa oli arvioitu, että asiakasmäärän rajaaminen ei toden-näköisesti aiheuttaisi tarvetta sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkojen lisäämiselle.

Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta on annettu eduskunnalle 7.10.2021 ([HE 170/2021 vp](#)). Esityksessä säädetään lastensuojelun sosiaalityön portaittain kiristyvästä henkilöstömitoituksesta. Esityksen mukaan yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saisi olla vastuullaan enintään 35 lasta vuosina 2022 ja 2023 ja enintään 30 lasta vuodesta 2024. Esityksessä todetaan (s. 43), että sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkoja on lisättävä noin 200 aloituspaikalla. Esityksessä on myös yhteenvedot uudistuksen riskeistä ja työvoiman lisäyksen väylistä (s. 56).

Käsitykseni mukaan uudistuksen toimeenpanossa tulisi tarkoin arvioida, miten sosiaalityöntekijöiden lisätarve saadaan täytettyä, jotta ehdotettu säännös asiakasmäärien rajaamisesta voi toteutua käytännössä.

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän muut ehdotukset irrotetaan omaksi kokonaisuudekseen ja näitä koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätestuntokaudella 2022. Pidän myös tämän päätöksen valossa oikeuskanslerin lausunnoissaan esittämiä näkemyksiä valmisteilla olevan lainsäädännön sisällöstä perusteltuina.

Pidän tärkeänä myös varmistaa, että sosiaali- ja terveysministeriössä otetaan lastensuojelua koskevan lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa huomioon lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden riittävyys. Laillisuusvalvontakäynneilläni saamieni tietojen perusteella lähes yhtä tärkeää on kokonaisvaltaisin ja myönteisin toimin vaikuttaa sosiaalityöntekijöiden virassa pysymiseen.

Valvonta

Julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö ohjaa alaisiaan virastoja ja laitoksia myös tulossopimuksin esimerkiksi niihin kirjattujen valvontatavoitteiden mukaisesti. Valvira keskusvirastona ohjaa aluehallintovirastoja ohjaus-, lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Valvira on vastuussa valtakunnallisista valvontaohjelmista ja myöntää luvat valtakunnallisille yksityisille sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajille, jotka toimivat kahden tai useamman aluehallintoviraston alueella. Aluehallintovirastot ovat vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta sekä yksityisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien alueellisista luvista. Sosiaalihuoltoa koskevat kantelut käsitellään ensisijaisesti aluehallintovirastoissa. Valvira käsittelee kantelun, jos siinä on kysymys periaatteellisesti merkittävästä ja laajakantoisesta asiasta.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat antaneet laajat ja yksityiskohtaiset selvitykset asiassa. Selvitysten mukaan lastensuojelun tehtäviä on ulkoistettu lainvastaisesti ilman virkavastuuta toimiville yksityisille tahoille. Aluehallintovirastojen selvityksistä ilmenee runsaasti tapauksia, joissa yksityisten palveluntuottajien palveluksessa olevat työntekijät ovat tehneet muun muassa palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelmien laadintaa, päätösten valmistelua ja työparityöskentelyä tai nämä työntekijät ovat työskennelleet tosiasiallisesti lapsen asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä. Lisäksi kunnat ovat hankkineet palvelukseensa sosiaalityöntekijöitä lainvastaisin järjestelyin.

Erityisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvityksessä tuodaan esille näitä esimerkkejä viranomaistoiminnalle epäterveistä toimintatavoista.

Sosiaalityöntekijä on saattanut olla palkattuna yksityisen palveluntuottajan kautta ja olla yhtä aikaa sekä viranhaltijana että yksityisen palveluksessa ja samalla kunta on maksanut palkkiota yksityiselle yritykselle. Yksityiset kokonaisulkoistusyrietykset näyttävät aluehallintoviraston havainnon mukaan myös ”hyvin mielellään” ottavan itselleen myös viranomaistyöhön sisältyviä tehtäviä, ja kaikissa paikoissa kuntayhtymän viranhaltijat eivät riittävästi aina uskalla puuttua tähän. Kuntayhtymän viranhaltijoiden ja yksityisen palveluntuottajan välisessä erittäin kiinteässä yhteistyössä palveluntuottajan ja viranomaisen roolit näyttävät toisinaan myös hämärtyvän. Aluehallintoviraston mukaan ”palveluntuottaja ei tunnu kokevan, että se on vain palveluntuottajan roolissa ja että viranomaisen tulisi johtaa sosiaalihuollon prosessia, esimerkiksi sijoittamisprosessia.”

Aluehallintovirasto vielä kuvaa päätösvallan liukumista viranomaiselta palveluntuottajalle:

”Kuntien ja yksityisen palveluntuottajan väliset sopimukset ja rahoitusratkaisut ovat sellaisia, että jos kunta haluaa sijoittaa asiakkaan muualle kuin kyseisen kokonaisulkoistustuottajan yksikköön, raha ja sopimukset tähän kiertävät kokonaisulkoistusyhtiön kautta, ja kunta joutuu perustelemaan kokonaisulkoistusyhtiölle muualta hankkimiaan palveluja. Tällöin tosiasiallinen päätösvalta muualle sijoittamisessa saattaa siirtyä viranhaltijalta kokonaisulkoistusyhtiölle.”

Kyse ei ole vain hyvästä hallinnosta ja viranomaistoiminnan integriteetistä. Epäterveet asetelmat vaarantavat myös sen, miten sosiaalihuollon asiakkaat saavat heille kuuluvia palveluita:

”Lapsiperhepalveluissa on ilmennyt, että vaikka asiakassuunnitelmaan on kirjattu tietyt palvelut asiakkaalle, niin kyseinen palveluntuottaja ei anna näitä palveluita. Vaikka sosiaalityöntekijä on arvioinut palvelutarpeen ja kirjannut sen, ilmenee, että palveluntuottajan työntekijä on arvioinut tarpeen uudelleen ja palvelua onkin annettu vähemmän.

Palveluntuottaja on saattanut kyseenalaistaa koko palvelutarpeen ja lopettanut palvelun omavaltaisesti. Selvityksen mukaan yksityiset tuottajat tuovat myös esiin, että viranhaltijat ”haalivat” itselleen turhaan asiakkaita ja pitävät asiakkaista liaksi kiinni. Kyseisten yksityisten palveluntuottajien palveluksessa on asiakasohjaajia, jotka käytännössä tekevät palvelutarpeen arvioinnit.”

Monessa tapauksessa yhtenä juurisyynä näyttää olevan kunnan tai kuntayhtymän virkasuhteessa olevien sosiaalityöntekijöiden vähäinen määrä. Käytännössä tuolloin ei aina ole mahdollista, että kaikki viranomaiselle kuuluvat tehtävät tulisivat asianmukaisesti hoidettua. Kyse ei kuitenkaan ole vain resursseista, vaan myös siitä, miten virkavastuulla tehtävässä sosiaalihuollossa turvataan asiakkaiden perusoikeudet. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvityksessä esitetyt esimerkit ovat huolestuttavia ja selvityksestä ilmenee, että sitä varten kunnille tehty kysely oli paljastanut enemmän väärinkäytöksiä kuin mitä aluehallintoviraston tiedossa oli aiemmin ollut. Tämä havainto viittaa siihen, että lastensuojelun tehtävien ulkoistamisessa saattaa olla vielä havaitsemattomia lainvastaisia järjestelyjä. Muidenkin aluehallintovirastojen selvityksistä ilmenee vastaavia seikkoja.

Aluehallintovirastot ovat selvitystensä mukaan puuttuneet lainvastaisiin käytäntöihin neuvonnalla, päätöksillä ja ohjauskirjeillä. Valviran selvityksen mukaan Valviran ja aluehallintovirastojen lastensuojelun asiantuntijat kokoontuvat säännöllisesti käsittelemään ja keskustelemaan yhtenäisistä toimintaperiaatteista mukaan lukien julkisen vallan käyttö. Tämän lisäksi kokoontuu lastensuojelun sijaishuollon valvonnan työryhmä, jossa on sekä Valviran että aluehallintovirastojen edustajia. Kaikkia asiakasryhmiä koskevissa sosiaalihuollon asiantuntijakokouksissa on myös yhteisesti arvioitu julkisen vallan käsitettä ja soveltamista sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Valvira tekee tarvittaessa tiivistä yhteistyötä eri aluehallintovirastojen kanssa myös yksittäisten valvonta-asioiden käsittelyssä.

Olen kirjoittanut puheenvuorossani valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2019 ([K 12/2020 vp](#), s. 30) rakenteellisista ongelmista lastensuojelun uhkana. Puheenvuorossa olen todennut ulkoistusten johtavan valvonnan heikentymiseen. Palvelujen tuottaminen ja viranomaistoiminta erkaantuvat, eivätkä kunnat ulkoistaessaan sosiaalihuollon palveluja ota riittävästi huomioon kunnan vastuulle jääviä valvontaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviään ja resursoi näiden tehtävien hoitamista. Olen myös todennut, että lastensuojelun valvonta on turvattava tulevissa uudistuksissa, ja viitannut muun muassa siihen, että lastensuojelun ulkoistuksiin liittyy piirteitä, joihin on puututtava. Valvonnan rakenteelliset ja resursoinnin ongelmat on ratkaistava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Uudistus antaa parhaimmillaan mahdollisuuden tehostaa lastensuojelusta vastuullisten valvontaa ja varmistaa turvattomassa asemassa olevien lasten perusoikeudet.

Valviran selvityksen mukaan sen tiedossa on ollut kuntien ja kuntayhtymien lainvastaisia järjestelyjä lastensuojelun sosiaalityön ulkoistamisessa ja ostamisessa yksityisiltä toimijoilta. Aluehallintovirastojen selvityksistä ilmenee erilaisia lainvastaisia tapauksia ja käytäntöjä. Saadun selvityksen perusteella on epäiltävissä, että ongelmasta ja sen laajuudesta ei ole kattavia tietoja. Lainvastaiset järjestelyt näyttävät tulevan esille varsin sattumanvaraisesti ja tapauksia saattaa jäädä havaitsematta. Nähdäkseni asiassa olisi syytä tehdä järjestelmällisiä lisäselvityksiä.

Valvira on selvityksessään viitannut antamaansa ohjaukseen sen ja aluehallintovirastojen yhteisissä työryhmissä, joissa on käsitelty yhtenäisiä toimintaperiaatteita sekä muun muassa julkisen vallan käsitettä. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että sosiaalityön ulkoistaminen lastensuojelussa tai yleisemmin sosiaalihuollossa olisi ollut kattavammin valvonnan kohteena. Tällaiseen valvontaan tai ulkoistamiseen ja ostopalveluiden laajuuden ja siihen liittyvien ongelmien selvittämiseen ei ole viitattu myöskään sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa. Pidän tärkeänä, että asiasta hankittaisiin suunnitelmallisesti tarkempaa tietoa, mikä mahdollistaisi paremman puuttumisen ongelmaan valvonnan ja ohjauksen keinoin sekä myös valvontavoimavarojen tehokkaan suuntaamisen. Sosiaalihuollon järjestäminen muuttuu sote-uudistuksessa, mutta ongelmat sosiaalityön ulkoistamisessa eivät poistu. Rajanvetoa viranomaistehtävien ja yksityisten toimijoiden tuottamien palvelujen välillä joudutaan todennäköisesti käymään myös hyvinvointialueiden järjestäessä palvelut. Asian tarkempi selvittäminen voisi joka tapauksessa palvella myös hyvinvointialueiden tulevaa toimintaa sosiaalihuollon järjestämisessä.

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella esitän sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, että se teettäisi selvityksen sosiaalihuollon tehtävien ulkoistamisesta ja ostamisesta yksityisiltä toimijoilta ja tähän liittyvistä epäkohdista. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa viimeistään 25.2.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran keskusvirastona tulisi myös lastensuojelun sekä laajemminkin sosiaalihuollon valvonnassaan ottaa järjestelmällisesti ja valtakunnallisesti huomioon yksityisiltä toimijoilta ostetut palvelut, niiden sisältö ja palveluiden toteutus. On ministeriön ja Valviran asiana harkita soveltuvia toimenpiteitä, mutta viitataan yleisesti esimerkiksi valtakunnallisten valvontaohjelmien ja aluehallintovirastojen suorittaman valvonnan ohjauksen tarjoamiin mahdollisuuksiin.

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran tietoon sosiaalihuollon valvonnasta edellä esittämäni näkökohdat ja pidän tärkeänä valvonnan kehittämistä sote-uudistuksessa tulevat muutokset huomioon ottaen. Viitataan myös Arviointi-kohdan Lainsäädäntö-alakohdan lopussa esittämään.

Valvira on tuonut selvityksessään esiin, että sen lastensuojelun valvonnan resurssit ovat niukat.

Viitataan valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettuun päätökseeni [OKV/8/50/2018](#), jossa on käsitelty aluehallintovirastojen lastensuojelun valvontaa ja resursointia. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat ilmoittaneet päätöksen johdosta antamissaan vastauksissa toimenpiteistään asiassa. Valtiovarainministeriö muun muassa asetti 24.6.2019 aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän, jonka toimikausi päättyi 30.6.2021. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä lastensuojelulain 13 b §:n muuttamiseksi on lastensuojelun valvonnasta todettu, että vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelmassa on alustavasti varauduttu aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan resurssien kasvattamiseen ja hallituksen esityksessä vuoden 2022 talousarvioksi tehtäviin on osoitettu 300 000 euron lisämääräraha.

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsitykseni siitä, että lastensuojelun ja muunkin sosiaalihuollon valvontaa ja resursointia on olennaista seurata ja kehittää ottaen huomioon myös sote-uudistuksen voimaantulo.

Lähetän päätökseni sosiaali- ja terveysministeriölle ja Valviralle. Pyydän Valviraan toimittamaan päätöksen aluehallintovirastoille.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös valtiovarainministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen