



ASIA Lastensuojelua koskevien kanteluiden viipyminen ja lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoiminta

ASIAN VIREILLETULO

Tein Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon 22.5.2018 tarkastus- ja ohjauskäynnin, jonka aiheena oli muun muassa lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoiminta. Käynnilläni ilmeni, että virastoon oli aikaisempina vuosina kertynyt pitkään vireillä olleita lastensuojelua koskevia kanteluita ja että kyseisten kanteluiden käsittelyä ei ollut virastossa systemaattisesti seurattu. Tarkastuskäynnin ajankohtana aluehallintovirastossa oli vireillä yksi vuonna 2015 vireille tullut lastensuojelua koskeva kantelu ja 15 vuonna 2016 vireille tullutta kantelua. Saamieni tietojen perusteella otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin nojalla lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyaikoja koskevan asian omana aloitteena tutkittavaksi.

SELVITYS

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ylijohtaja on antanut asiassa 5.7.2018 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on entisen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueen johtajan A:n, sosiaali- ja terveystieteiden yksikön päällikön B:n, johdon sihteerin C:n, lakimies D:n ja sosiaalihuollon ylitarkastajan E:n selvitykset.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ylijohtaja on antanut asiassa myös 1.11.2018 päivätyn selvityksen.

Valtiovarainministeriö on antanut 15.11.2018 päivätyn selvityksen, joka toimitetaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tiedoksi tämän päätöksen mukana.

RATKAISU

Selvitän päätöksessäni syitä lastensuojelua koskevien kanteluiden viipymiseen Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa, minkä lisäksi teen muun muassa vuonna 2018 aluehallintovirastoihin tekemilläni tarkastus- ja ohjauksenkäynnillä saamieni tietojen perusteella jossain määrin havaintoja myös yleisemmin aluehallintovirastojen ohjaus- ja valvontatoiminnasta.

1. Säädökset

Aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa sosiaalihuollon toteuttamista toimialueillaan. Tässä tarkoituksessa virastot käsittelevät niille tehtyjä muun muassa lastensuojelua koskevia kanteluita ja muita valvonta-asioita. Lisäksi aluehallintovirastojen on lastensuojelulain 79 ja 80 §:ssä säädetyllä tavalla valvottava sijaishuoltopaikkojen ja lastensuojelulaitosten toimintaa.

Aluehallintovirastoista annetun lain 7 §:n mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Lain 8 §:n 3 momentin mukaan valtiovarainministeriö laatii aluehallintovirastojen tulossopimukset yhdessä 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä aluehallintovirastojen ja tarvittavin osin maakunnan liittojen kanssa.

Aluehallintovirastoista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen toimintaa omalla toimialallaan ohjaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Aluehallintovirastoista annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastoa johtaa viraston johtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston vastuualuetta johtaa vastuualueen päällikkö. Vastuualueen päällikkö vastaa vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

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

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista sisältää määräyksiä muun muassa lapsen edusta, valtion erityisestä suojelusta ja tuesta lapselle, joka ei voi elää perheensä kanssa ja kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen hoidon ja sijoituksen perusteiden tarkistamisesta.

Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

2. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksistä

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan lastensuojelua koskevien kanteluiden ja muiden valvonta-asioiden keskimääräiset käsittelyajat kuukausina ovat vuosina 2010-2018 olleet seuraavat:

Kantelut

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
9,0	8,7	16,7	41,1	31,4	32,2	5,7	20,6	13,3

Muut valvonta-asiat

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6,5	8,3	2,2	21,3	18,1	20,6	42,6	25,8	9,4

Aluehallintoviraston tulostavoitteeksi sovittu keskimääräinen käsittelyaika sosiaalihuollon kanteluille on vuosina 2010-2018 ollut 8 kuukautta. Lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittelyajat ovat ylittäneet tulostavoitteeksi asetetun keskimääräisen käsittelyajan vuotta 2016 lukuun ottamatta koko aluehallintoviraston toiminnan ajan vuodesta 2010 lähtien. Selvityksen perusteella vuonna 2015 kanteluiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin vaikutti kanteluruuhkan purkamisen, koska tuolloin virastossa ratkaistiin erityisesti pitkään vireillä olleita kanteluita. Sen jälkeen käsittelyajat lyhenivät vuoteen 2016, mutta vuosina 2017 ja 2018 ne ovat jälleen selvästi ylittäneet käsittelyaikatavoitteen.

Asioiden käsittelyn seuraamiseksi tulee niiden etenemisestä ja käsittelyyn kuluva ajasta olla käytettävissä ajantasaista tietoa. Selvitän seuraavassa sitä, mitä tietoa aluehallintovirastossa on ollut käytettävissä lastensuojelua koskevien asioiden käsittelystä.

2.1. Käsittelyaikoja koskevan tiedon kerääminen aluehallintovirastossa

Ylijohtajan 5.7.2018 päivätyn selvityksen liitteen 1 mukaan aluehallintovirastoissa otettiin niiden aloittaessa toimintansa vuoden 2010 alussa käyttöön asianhallintajärjestelmä VALDA, joka selvityksen mukaan toimi lähinnä kirjaamista varten eikä siitä saanut seuranta- ja tilastotietoja. Sen vuoksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa kehitettiin oma manuaalinen excel-pohjainen järjestelmä, jonka avulla voitiin seurata toimialakohtaisesti vireille tulleiden, ratkaisujen ja avoinna olevien sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden, valvonta-asioiden sekä valitusten ja oikaisuvaatimusten määrää ja kehitystä. Tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelystä kerättiin kyseisellä järjestelmällä vuosina 2010-2017 ja tietojen kerääminen lopetettiin, kun vuonna 2018 otettiin käyttöön aluehallintovirastojen yhteinen PATIO-tietojärjestelmä. Tätä ennen tiedonkeruun näkökulma oli ratkaistuissa asioissa, koska valtiovarainministeriön tulosohtauksessa ja tilinpäätöksissä painotettiin kyseisiä tietoja. Tietoja vireille tulevista asioista ryhdyttiin systemaattisesti keräämään vuonna 2017.

Lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsitteleminen kuuluu aluehallintovirastossa peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle (POL-vastuualue), jonka johtajana toimi ajalla 2010-2012 F, ajalla 2013-2017 A ja kevästä 2018 lähtien tehtävää on hoitanut G. Vastuualueella lastensuojelua koskevia kantelu- ja muita valvonta-asioita käsiteltiin ensin oikeusturva- ja valvontayksikössä sekä peruspalvelujen ohjausyksikössä ja vuoden 2014 alusta sosiaali- ja terveyspalvelut yksikössä (sote-yksikkö).

Johdon sihteerin C:n selvityksessä on kerrottu edellä mainitusta aluehallintoviraston tietojen keräämisestä. C:n selvityksen mukaan aluehallintoviraston aloitettua toimintansa häntä pyydettiin kehittämään järjestelmä, jonka avulla saattoi seurata muun muassa vireille tulleiden, vireillä olevien ja ratkaistujen sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioiden määrää ja kehitystä. Taulukon hän toimitti aluksi POL-vastuualueen johtajalle F ja oikeusturva- ja valvontayksikön päällikölle D ja myöhemmin organisaatiomuutoksen myötä sote-yksikön päällikölle B, lakimies D:lle sekä myöhemmin myös POL-vastuualueen johtajalle A, joka ei C:n mukaan aluksi halunnut taulukkoa.

C:n selvityksen mukaan hän piti myös tilastoa vireille tulleiden, vireillä olevien ja ratkaistujen sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioiden määrästä asiantuntijoittain. Tilastossa on selvityksen mukaan seurattu myös käsittelyaikoja erikseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kyseisen tilaston C on toimittanut kuukausittain POL-vastuualueen johtajalle (ensin F:lle, sitten A:lle ja kevästä 2018 alkaen G:lle), oikeusturva- ja valvontayksikön päällikölle D ja organisaatiomuutoksen jälkeen sote-yksikön päällikölle B, lakimies D:lle ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoille.

Selvityksensä mukaan kantelujen ruuhkanpurkuprojektin aikana (1.9.2014-31.12.2015) C piti tilastoa kuukausittain ruuhkanpurkuun osallistuneiden henkilöiden käsiteltävänä olleista sekä ratkaistuista sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioista. Kyseisen tilaston C toimitti POL-vastuualueen johtajalle A ja ruuhkanpurkuprojektiin osallistuville sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoille ja ylijohtajalle.

C:n selvityksen mukaan hän on lisäksi vuodesta 2013 ylläpitänyt kuukausittain koontitaulukkoa, jossa ovat tiedot vireillä olevista ja ratkaistuista pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioista. Kyseisen taulukon C on toimittanut POL-vastuualueen johtajalle A, B:lle ja D:lle sekä vuodesta 2015 lähtien myös ylijohtajalle ja vuodesta 2017 lähtien sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoille.

Edelleen C on selvityksensä mukaan tehnyt vuodesta 2012 lähtien vuosittain toimialakohtaiset tilastot ratkaistuista kantelu- ja valvonta-asioista, joissa ensisijaisena toimialana on ollut muun muassa lastensuojelu.

C:n selvityksen mukaan hänen keräämiään tilastotietoja on käytetty sosiaali- ja valvontaryhmän kokouksissa ja osassa POL-vastuualueen johtoryhmän kokouksia.

2.2. Asioiden seuranta ja tehdyt toimenpiteet

Edellä selostetulla tavalla aluehallintovirastolla on sen aloitettua toimintansa ollut käytettävissä tietoa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden ja muiden valvonta-asioiden määrästä, vireille tulosta, käsittelystä, ratkaisemisesta ja käsittelyajoista. Selvitän seuraavassa lastensuojelua koskevien asioiden käsittelyä aluehallintovirastossa sekä sitä, miten edellä mainittua tietoa on käytetty.

Yksikön päällikön/lakimies D:n selvitys

D toimi POL-vastuualueen oikeusturva- ja valvontayksikön päällikkönä 1.3.2010-31.12.2013, minkä jälkeen hän siirtyi organisaatiomuutoksen myötä lakimiehen tehtävään ja toimi muun muassa lastensuojelua koskevissa kantelu- ja valvonta-asioissa ratkaisijana. D toimi selvityksensä mukaan päällikkönä ollessaan lääninsosiaalitarkastaja H:n esimiehenä. H vastasi muun muassa lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävistä. Selvityksen mukaan lastensuojeluasioita käsitellyt sosiaalihuollon ylitarkastaja E kuului POL-vastuualueen peruspalvelujen ohjausyksikköön eikä D toiminut E:n esimiehenä, minkä vuoksi POL-vastuualueen johtaja F ja sittemmin A hoiti mainittujen yksiköiden välillä resursointia ja työnkuvia koskevia asioita.

D:n mukaan E ei muiden tehtäviensä vuoksi ehtinyt esittelemään lastensuojeluasioita vuoden 2010 aikana kuin muutaman. Vuoden 2011 keväällä H jäi virkavapaalle, jolloin vastuualueen johtaja F teki E:lle määräaikaisen tehtävänkuvan muutoksen ajalle 1.6.2011-31.5.2012, jona aikana E:n tehtävänä oli valmistella ja esitellä lastensuojelua koskevat kantelut ja valvontasiat muiden tehtäviensä ohella. Keväällä 2011 vastuualueen johtaja F pyrki D:n selvityksen mukaan ratkaisemaan ruuhkautumassa olevaa työtilannetta.

D:n selvityksen mukaan E siirtyi 1.6.2012 lukien oikeusturva- ja valvontayksikköön ja E:n työtehtäviä lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa lisättiin. E:n muita tehtäviä vähennettiin samanaikaisesti. Selvityksen mukaan vuonna 2013 lastensuojelua koskevia ohjaus- ja valvontatehtäviä hoiti E.

D:n selvityksen mukaan lastensuojeluasioiden käsittelyssä ei ollut suuria ongelmia vuonna 2010, vaan ongelmat alkoivat vuonna 2011 H:n jäätyä virkavapaalle. Lastensuojelua koskeviin tehtäviin varattu työpanos jäi D:n arvion mukaan noin 45-50 % aikaisempaa pienemmäksi. Samaan aikaan valmisteltiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) johdolla valtakunnallisia valvontaohjelmia, joiden laatimiseen Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta osallistui E.

Selvityksen mukaan ratkaisemattomien lastensuojelua koskevien asioiden määrä kasvoi vuonna 2012. Vuosina 2011-2012 mahdollisuudet selvittää tilanteesta sisäisillä tehtävien siirroilla ja tehtävänkuvien muutoksella käytettiin, mutta D:n selvityksen mukaan ne eivät riittäneet korjaamaan tilannetta pysyvästi ja vireillä olevien lastensuojeluasioiden määrä alkoi kasvaa. POL-vastuualueen sisällä resurssien siirtäminen tai toimenkuvien muuttaminen oli D:n mukaan mahdollista hyvin rajoitetusti, koska tehtävät edellyttivät määrättyä koulutusta ja pätevyyttä.

D:n selvityksen mukaan hän kävi E:n kanssa kehitys- ja suoritusarviointikeskustelun keväällä 2013. Keskustelussa määritettiin suoritusta koskevat toimenpiteet.

D:n selvityksen mukaan C:n kehittämällä järjestelmällä seurattiin vireille tulleiden asioiden käsittelyn etenemistä yksikössä. Kyseiset tilastot sisälsivät muun muassa tiedot asioista, jotka olivat siirtyneet edellisiltä vuosilta seuraaville vuosille ratkaistaviksi. C toimitti tiedot kahden viikon välein D:lle ja vastuualueen johtajalle F ja sittemmin A:lle. Lisäksi D, vastuualueen johtaja ja asiantuntijat saivat tiedon yksittäisten virkamiesten työmääristä. D:n mukaan työtilannetta seurattiin säännöllisesti oikeusturva- ja valvontayksikössä ja vuosien 2010-2012 aikana myös vastuualueen johtaja F seurasi resurssien riittävyyttä.

Vastuualueen johtajan vaihtuessa vuonna 2013 D toi selvityksensä mukaan vastuualueen uuden johtajan A:n tietoon yksikön tilanteen. A osallistui talven 2013 aikana sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaryhmän kokouksiin, joissa käsiteltiin muun muassa valvontatilastoja. Selvi-

tyksensä mukaan D oli laatinut vastuualueen johtajalle koosteen lastensuojelun kokonaistilanteesta 21.3.2013 ja raportoi tälle lastensuojelun resurssien vähäisyydestä suhteessa velvoitteisiin. Tilanne tuli selvityksen mukaan ilmi myös POL-vastuualueen johtoryhmän kokouksessa 6/2013, josta laadittuun pöytäkirjaan kirjattiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyaikavoitteet tullaan ylittämään ja että henkilöiden työaikaa olisi seurattava työsuojelullisena asiana. Edelleen pöytäkirjassa todettiin, että tehtävien priorisointi on viraston ylimmän johdon tehtävä.

Selvityksensä mukaan D kävi huhtikuussa 2013 kehityskeskustelun vastuualueen johtajan A:n kanssa ja hän toi selkeästi esille sekä oman että yksikkönsä työtilanteen, joka oli tuossa vaiheessa hyvin ruuhkautunut.

D:n mukaan vuosina 2010-2013 lastensuojelun mukaisiin valvontatehtäviin käytettävissä olleet resurssit olivat niukat (alle 1 henkilötyövuosi) suhteessa valvonta-asioiden määrään sekä niiden vaativuuteen. Lisäksi sosiaalihuollon asiantuntijoiden vaihtuvuus oli suuri. D:n mukaan hän yksikön päällikkönä (2010-2013) ryhtyi käytettävissään olleisiin toimenpiteisiin sekä tiedotti vastuualueen johtajaa F ja A ruuhkautuneesta työtilanteesta.

Selvityksensä mukaan D on 1.1.2014 lukien lastensuojeluasioiden ratkaisijana priorisoinut lastensuojelua koskevat asiat pitkien käsittelyaikojen vuoksi.

Yksikön päällikön B:n selvitys

B:n selvityksen mukaan hänen tullessaan ylitarkastajan tehtävään aluehallintovirastoon vuonna 2012 kävi ilmi, että virastossa oli paljon vireillä kantelu- ja valvonta-asioita. Virastossa oli käytössä tilastot, joista oli nähtävissä käsiteltävänä olevien asioiden suuri määrä.

POL-vastuualueella vuoden 2014 alusta voimaantulleesta organisaatiouudistuksesta lähtien B on toiminut sote-yksikön päällikkönä. Yksikön päällikön tehtävä on selvityksen mukaan omien tehtävien ohella hoidettava sivutoiminen lähiesimiestehtävä, johon ei sisälly työnantajavirkamiehen tehtäviä. B on toiminut omien tehtäviensä ohessa POL-vastuualueen johtajan sijaisena 1.1.2016 alkaen.

Selvityksen mukaan POL-vastuualueella on B:n esimiesaikana seurattu tiiviisti vireillä olevien asioiden määrää ja käsittelyaikoja. Tultuaan yksikön päälliköksi B sai tietää sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioiden kokonaistilanteesta ja siitä, että vireillä oli asioita pitkältä ajalta ja että ne olivat pahoin ruuhkautuneet. Tilastojen mukaan 31.12.2013 vireillä oli yli 400 sosiaali- ja terveydenhuollon asiaa. Erityisen haasteellinen tilanne oli lastensuojeluasioissa. Henkilöstöresurssit olivat niukat ja uusia kanteluita tuli ajoittain vireille enemmän kuin niitä saatiin ratkaistua. Tilanne oli selvityksen mukaan esillä muun muassa POL-vastuualueen johtoryhmässä tammikuussa 2014 ja useita kertoja sen jälkeen.

Vuonna 2014 lastensuojeluasioita käsitelivät sosiaalihuollon ylitarkastaja E ja ratkaisijana lakimies D. Selvityksen mukaan viraston johto oli koko ajan hyvin selvillä käsiteltävänä olleiden asioiden suuresta määrästä ja pitkistä käsittelyajoista ja se oli ryhtynyt asian vuoksi toimenpiteisiin. Ruuhkanpurkuprojektissa 2014-2015 kohdennettiin yksi lisäresurssina saatu henkilötyövuosi kokonaisuudessaan lastensuojeluasioiden käsittelyyn. Ruuhkanpurkuprojektin johtajana toimi POL-vastuualueen johtaja A, joka raportoi projektin tuloksista ylijohtajalle. Projektissa saatiin kaikkein vanhimpia asioita ratkaistuksi, mutta lastensuojelua koskevissa asioissa tilanne ei korjaantunut pysyvästi, koska uusia kantelu- ja valvonta-asioita tuli runsaasti

vireille. Projektin aikana ja sen jälkeen pyrittiin erilaisilla toimenpiteillä nopeuttamaan kanteluiden käsittelyä.

B keskusteli selvityksensä mukaan lastensuojeluasioiden tilanteesta vastuualueen johtajan A:n kanssa ja keskusteluja käytiin myös E:n ja D:n kanssa. E:n valmisteltavana olevia asioita ei ajoittain edennyt ratkaisijalle ja edelliseltä esimieheltä saadun tiedon mukaan vastaavaa työn tuloksellisuutta koskevia ongelmia oli ollut aikaisemminkin. Johtaja/työnantaja käynnisti E:n kohdalla tukitoimet. E:n kanssa käydyissä keskusteluissa sovittiin menettelytavoista ja tuesta asioiden käsittelyn jouduttamiseksi. Selvityksen mukaan keskustelujen jälkeen ja ruuhkanpurkuprojektin edetessä työn tuloksellisuus lastensuojeluasioissa parani, mutta alkoi kuitenkin hiljalleen heikentyä uudelleen. B sai paikkansapitämätöntä tietoa asioiden ja erityisesti vuodelta 2013 olevien asioiden valmisteluvaiheesta. Tilanteen johdosta pidettiin helmikuussa 2017 palaveri, jossa olivat paikalla E, vastuualueen johtaja A ja B. Palaverissa sovittiin vuodelta 2013 olevia asioita koskevista menettelytavoista. E:n jäätyä vuoden 2017 maaliskuussa virkavapaalle, avoimeksi jäi 65 lastensuojelua koskevaa kantelua ja 12 valvonta-asiaa, joista osa oli vuodelta 2013.

Koska tilanne selvityksen mukaan jatkui edelleen vaikeana ja asiat ruuhkautuivat yhä pahemmin, pyysi viraston johto vuosina 2016 ja 2017 virka-apua muista aluehallintovirastoista ja sitä saatiin Lapin, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Etelä-Suomen aluehallintovirastoista. E:n jäätyä virkavapaalle henkilövaihdoksesta aiheutui asioiden käsittelyyn katkos, vaikka sijaisen rekrytointi käynnistyi nopeasti. Tilanteen hallitsemiseksi eräät viraston sosiaalihuollon ylitarkastajat hoitivat omien tehtäviensä ohessa myös lastensuojeluasioita.

B:n käsityksen mukaan käsittelemättömiä asioita oli alkanut kertyä vuosina 2011-2013 eikä tilannetta sen jälkeen kyetty käytettävissä olevilla keinoilla riittävän tehokkaasti korjaamaan.

Entisen POL-vastuualueen johtajan A:n selvitys

POL-vastuualueen johtajana tammikuussa 2013 aloittanut A on todennut selvityksessään, että hänen aloittaessaan tehtävässään sosiaali- ja terveydenhuollon lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät oli jaettu kolmeen yksikköön. Lastensuojelun kantelu- ja valvontatehtävät hoidettiin oikeusturvayksikössä, jonka päällikkönä toimi lakimies D. Organisaatiomuutoksen jälkeen vuoden 2014 alusta kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät työskentelivät samassa yksikössä (sote-yksikkö) ja yksikön päällikkönä toimi lakimies B. Lastensuojeluasioissa työskenteli tuolloin yksi vakituinen henkilö (E). A:n mukaan POL-vastuualueelta vähennettiin vuosien 2013-2017 aikana virkoja virastolle asetetun säästötavoitteen vuoksi.

A sai selvityksensä mukaan tietoonsa, että sosiaali- ja terveydenhuollossa oli runsaasti ratkaisemattomia kanteluasioita vuodesta 2010 lähtien. Vuoden 2014 alusta lähtien A sai tietoa kantelujen ruuhkautumisesta yksikön päällikkö B:ltä. Tuossa vaiheessa A sai nähtäväkseen vain yksikön esimiehen käytössä olleita tilastoja, joista kävi ilmi virkamiehittäin heidän tehtäväkseen eri vuosina tulleet kantelut ja kanteluiden eteneminen. Tämän jälkeen A:lle toimitettiin kyseiset tilastotiedot säännöllisesti ja hän pyysi toimittamaan ne säännöllisesti myös ylijohtajalle.

Selvityksensä mukaan A saattoi ylijohtajan tietoon sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelytilanteen ja resurssien riittämättömyyden heti saatuaan siitä riittävän tiedon. Tuolloin kanteluita oli ratkaisematta vuodesta 2010 alkaen.

A:n selvityksen mukaan virastossa toteutettiin vuoden 2015 keväästä vuoden 2016 puolelle sosiaalihuollon ylitarkastajan E:n kanssa ohjattu valvonta- ja ohjausprosessi, joka koski lastensuojelun kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyä. A ja yksikön päällikkö B tapasivat E:n kanssa kuukauden-kahten välein ja tapaamisissa arvioitiin määritettyjen tehtävien toteutumista.

Selvityksen mukaan vuoden 2016 aikana valmisteltiin Valtion lupa- ja valvontavirastoa, johon osallistuivat edustajat myös Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta. Virasto sai valmisteluun käytettävän resurssin vuoksi valtiovarainministeriöstä lisäresursseja, jotka kohdennettiin pääosin vammaispalveluiden ja lastensuojelun tehtäviin. Lisäksi aluehallintovirasto sai lisäresursseja virka-apupyynnön perusteella eräistä muista aluehallintovirastoista.

Selvityksen mukaan A toi vuosina 2013-2017 esille sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöresurssit sekä kantelu- ja valvonta-asioiden ruuhkautumisen muun muassa viraston johtoryhmässä ja toiminta- ja taloussuunnittelua koskeissa kokouksissa. Vuonna 2017 vanhimmat kantelut olivat vuodelta 2013 ja tuolloin ylijohtaja kiinnitti huomiota kanteluiden ruuhkautumiseen sekä järjesti asiaa koskevan tapaamisen, jossa olivat A:n lisäksi mukana B, D ja kehittämisspäällikkö I. Tarkoituksena oli selvittää, miten voitaisiin toimia tuloksellisemmin ja kehittää kanteluprosessia.

Sosiaalihuollon ylitarkastaja E:n selvitys

E:n selvityksen mukaan lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asiat alkoivat ruuhkautua ja käsitteilyajat pidentyä aluehallintovirastossa vuodesta 2010 eteenpäin. Asioiden käsittelyyn osoitetut resurssit olivat E:n mukaan suhteellisen vähäiset etenkin vuosina 2010-2013, kun otetaan huomioon vireille tulleet asiat ja niiden vaativuus sekä E:n tehtäviin kuuluneet muut asiat. E:n mukaan hänen työmääränsä oli ajoittain kohtuuttoman suuri, mutta siitä huolimatta virasto ei arvioinut, mitä tehtäviä häneltä olisi voitu siirtää pois. E:n mukaan hänet vastuutettiin liikaa itse arvioimaan tehtäviensä tärkeysjärjestystä. Valmistelussa olleiden asioiden kohdalla ainoa tuki oli lähes yksinomaan ratkaisusta vastannut virkamies. Selvityksen mukaan ruuhkautunut tilanne ei korjaantunut tehdyillä toimenpiteillä eli lisäresursseilla eikä kirjoittamisavulla/-tuella eikä tilanteeseen työnjohdollisesti puututtu riittävästi. Mainituilla toimenpiteillä tilannetta pyrittiin helpottamaan, mutta ei ratkaisemaan. E:n näkemyksen mukaan tilanne olisi etenkin vuosien 2013-2016 aikana edellyttänyt myös muita konkreettisia työnjohdollisia toimenpiteitä (esim. selkeät ohjeet, määräykset, työmäärän selkeämpi jakaminen) kuin käytyjä keskusteluja ja laadittuja työsuunnitelmia.

Selvityksen mukaan etenkin loppuvaiheessa ruuhkautunut työtilanne aiheutti E:n ja hänen esimiestensä välille luottamuspuolan, jolloin asioista ei enää keskusteltu avoimesti eikä ratkaisuja pystytty hakemaan aidosti. Selvityksen mukaan kanteluiden ja valvonta-asioiden tilastointi ja seuranta oli ajan tasalla ja sekä E:n että hänen esimiestensä tiedossa.

Ylijohtajan selvitys

Ylijohtajan antaman selvityksen mukaan lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asioita koskeva tilanne oli selvemmin tullut tietoon vuosina 2013-2014, jolloin ongelmat resursoinnissa olivat jo syntyneet ja käsittelyajat pidentyneet. Selvityksen mukaan lastensuojelussa tapahtuneet henkilövaihdokset, vireille tulevien asioiden kasvava määrä, henkilöresurssien niukkuus suhteessa käsiteltävinä olevien asioiden määrään, työn tuloksellisuuteen liittyvät haasteet ja myös lastensuojelulainsäädännön muuttuminen ovat vaikuttaneet siihen, että käsittelemättömiä lastensuojeluasioita on kertynyt paljon pidemmältä ajalta. Selvityksen mukaan lastensuojeluasioiden käsittelyyn ei ole voitu palkata lisää työntekijöitä valtiovarainministeriön aluehallintovirastoille asettama henkilötyövuosivähennyksen vuoksi ennen kantelujen ruuhkanpurkuun osoitettuja määrärahoja.

Selvityksen mukaan aluehallintoviraston aloitettua toimintansa on virasto tuottanut tietoa ratkaistujen sekä vireillä olevien sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-asioden määrästä ja kehityksestä. Ylijohtajan antaman 1.11.2018 päivätyn selvityksen mukaan vuosina 2010-2012 POL-vastuualueen johtaja F toimitti ylijohtajalle tietoa työnjohdollisesta näkökulmasta. Vuoteen 2014 saakka kanteluasiat raportoitiin ylijohtajalle tulossopimuksen puolivuotisraportoinnissa ja vuosittaisessa tilinpäätöksessä. Raportointi sisälsi yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaistujen kanteluiden määrän ja keskimääräiset käsittelyajat. Selvityksen mukaan tilannetta tarkasteltiin myös johtoryhmän kokouksissa.

Selvityksen mukaan vuonna 2014 ylijohtajalle toimitettiin tietoa henkilöittäin ruuhkanpurun seuraamiseksi. Tuolloin ylijohtajalle ryhdyttiin toimittamaan POL-vastuualueelta erikseen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon vireillä olevia ja ratkaistuja oikeusturva-asioita koskeva kuukausittainen raportti.

Vuodesta 2015 lähtien on yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon asioita koskevia koontitaulukointa toimitettu myös viraston ylijohtajalle. Kanteluiden käsittelyaikoja on lisäksi seurattu osana tulosohjausta, joskin vuoteen 2017 saakka seuranta on koskenut ratkaistujen asioiden määriä ja keskimääräisiä käsittelyaikoja eikä systemaattisesti vireillöoloaikoja. Vireillöoloaikoja on selvityksen mukaan seurattu erikseen tarpeen mukaan.

Selvityksessä on todettu, että vuoden 2017 alusta aloitettiin johdon kuukausiraportointi, joka sisälsi tiedon vireillä olevien, vireille tulleiden ja ratkaistujen kantelu- ja valvonta-asioden määristä ja ratkaisuaikat erikseen sosiaalihuollosta ja erikseen terveydenhuollosta. Tässä yhteydessä ylijohtaja kiinnitti selvityksensä mukaan erityistä huomiota vireillä olevien sosiaalihuollon kantelujen pitkiin käsittelyaikoihin ja asiaa ryhdyttiin selvittämään tarkemmin, missä yhteydessä lastensuojelua koskevien asioiden ruuhkautuminen ja pitkittyneet käsittelyajat tulivat ilmi.

Huhtikuusta 2018 lähtien on selvityksen mukaan ollut mahdollista saada tietoa ratkaistuista kantelu- ja valvonta-asioista toimialoittain eriteltyinä. Tässä vaiheessa johdon kuukausiraportista kyettiin näkemään, mihin toimialaan ja henkilöstöryhmään kantelu kohdistui ja mitkä olivat eri toimialojen kantelu- ja muiden valvonta-asioden keskimääräiset käsittelyajat. Selvityksen mukaan ylijohtaja saa tällä hetkellä tiedon johdon raportointijärjestelmän kautta päivittäin vireillä olevista, vireille tulleista ja ratkaistuista kantelu- ja valvonta-asioista sekä niiden keskimääräisistä käsittelyajoista erikseen sosiaali- ja terveydenhuollosta. Toimialakohtainen tieto saadaan päivitettyä kerran kuukaudessa, joten esimerkiksi lastensuojelua koskevien asioiden käsittelyaikoja voidaan seurata kuukausittain. Johdon raportoinnin tuloksia seurataan ja analy-

soidaan selvityksen mukaan viraston johdossa (ns. johtajakokoukset) kvartaalivuosittain, jolloin myös päätetään tarvittavista toimenpiteistä.

Selvityksen mukaan ennen PATIO-järjestelmän systemaattista käyttöönottoa aluehallintoviraston johdolla ei ole ollut riittävän kokonaisvaltaista kuvaa eri toimialojen tilanteesta. Selvityksen mukaan virastotasolla seurattavien tietojen lisäksi vastuualueilla tehdään tarkempaa omaa toimialaa koskevaa seurantaa PATIO-järjestelmän pohjalta.

Selvityksen mukaan kanteluiden käsittelyä on seurattu POL-vastuualueen esimiesten ja vastuualueen johdon toimesta ja ongelmia on pyritty ratkaisemaan vuodesta 2010 lähtien. Vuodesta 2013 on vastuualueella ja virastossa ryhdytty voimakkaampiin korjaaviin toimenpiteisiin. Virastossa on kanteluiden ruuhkanpurkuprojektissa vuosina 2014-2015 ja sen jälkeen etsitty kanteluiden käsittelyyn ratkaisuja, joilla voitaisiin nopeuttaa ja tehostaa kanteluiden käsittelyä.

Selvityksen mukaan virasto jatkaa lastensuojeluasioiden ruuhkan purkamista ja varaa siihen riittävät voimavarat ja tehostaa samalla kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyä sekä priorisoi tehtäviä. Viraston johto on tehnyt ohjaustoimia vuodesta 2017 alkaen ja niitä jatketaan edelleen. Selvityksen mukaan lastensuojelua koskevien asioiden esittelijöiden määrää on nostettu vuodesta 2014 alkaen ja vuonna 2017 virasto pystyi palkkaamaan lisähenkilön hoitamaan lastensuojeluasioita.

3. Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/4/50/2013

Otin vuonna 2013 omana aloitteena tutkittavaksi aluehallintovirastojen resurssien riittävyttä koskevan asian, kun kanteluasian selvittämisen yhteydessä ilmeni, että eräässä aluehallintovirastossa olivat lastensuojelun kantelu- ja valvonta-asiat ruuhkautuneet. Aluehallintovirastolta saamani lausunnon ja eräiden muiden tietojen perusteella heräsi kysymys siitä, kykenivätkö aluehallintovirastot käytettävissään olevilla resursseilla suorittamaan niille kuuluvat lastensuojelun valvonta- ja ohjaustehtävät siten, että ne saattoivat edistää perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti. Pyysin asiassa virastojen toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan vastaavaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä ja virastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavaa valtiovarainministeriötä esittämään näkemyksensä aluehallintovirastojen mahdollisuuksista hoitaa niille kuuluvat lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtävät asianmukaisesti ja lainmukaisesti. Edelleen pyysin ministeriöitä esittämään, miten ne pyrkivät turvaamaan kyseisten tehtävien hoitamisen.

Valtiovarainministeriö totesi antamassaan lausunnossa muun muassa, että aluehallintovirastojen aloittaessa toimintansa niiden toiminta on ollut jatkuvasti alirahoitettua ja määrärahojen niukkuus on hidastanut aluehallintovirastojen toiminnan kehittämistä. Lausunnon mukaan aluehallintovirastot ovat joutuneet toimimaan määrärahojen niukkuuden vuoksi pienemmällä henkilöstömäärällä kuin tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstökehitykset sallisivat. Ministeriö viittasi lausunnossaan toimintatapojen ja prosessien kehittämiseen sekä lainsäädännöllisiin muutoksiin (hallintolain 8 a luvun kantelun käsittelyä koskevat säännökset, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 a §:n muistutusmenettelyä koskeva säännös, aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n säännös aluehallintoviraston virkamiehen asettamisesta tilapäisesti toisen viraston käytettäväksi) keinoina, joilla aluehallintovirastojen mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä pyritään turvaamaan.

Vir kavapauteni vuoksi asia siirtyi oikeuskansleri Jaakko Jonkan ratkaistavaksi, joka totesi asiassa 26.2.2015 antamassaan päätöksessä, että asiassa oli ensisijaisesti kysymys lastensuojelun asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta eli siitä, kykenevätkö aluehallintovirastot toteutta-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

maan tavoitteen ennalta ehkäisevästä ja ennakkollisesta ohjaus- ja valvontatoiminnasta niin, että sillä edistetään yhdenvertaisuutta ja turvataan sosiaalihuollon asiakkaan eli lapsen oikeuksien toteutuminen lastensuojelussa.

Oikeuskansleri totesi, että aluehallintovirastot eivät ole ohjaus- ja valvontatehtävässään päässeet tavoitteen mukaiseen ennaltaehkäisevään ja ennakkolliseen toimintaan, vaan niiden toiminta on ollut reaktiivista ja kanteluihin sekä epäkohtailmoituksiin perustuvaa sekä riittämätöntäkin. Hän katsoi, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeuksia toteuttaa parhaiten se, että oikeuksien loukkaukset pyritään ehkäisemään.

Edelleen oikeuskansleri totesi, että hänen saamiensa tietojen perusteella aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatehtäviin käytettävissä olevat resurssit olivat erittäin niukat. Ohuiden resurssien vuoksi pienemmätkin muutokset niissä heijastuvat nopeasti toimintaan esimerkiksi pidentämällä käsittelyaikoja. Päätöksen mukaan virastojen lausunnoista ilmeni selkeä huoli siitä, että resurssit eivät riitä velvoitteiden suorittamiseen oikea-aikaisesti, kattavasti ja riittävän perusteellisesti.

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön vakavaa huomiota esittämiinsä näkökohtiin ja totesi, että ministeriöiden tulee aluehallintovirastojen toiminnallisesta ja yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavina ministeriöinä seurata esittämien- sä toimenpiteiden vaikutuksia aluehallintovirastojen kykyyn suoriutua velvoitteistaan. Mikäli toimenpiteet osoittautuisivat riittämättömiksi ja muutenkin, mikäli aihetta olisi, tulisi ministeriöiden ryhtyä tarpeellisiin muihin toimenpiteisiin mukaan lukien lisäresurssien osoittaminen, sen varmistamiseksi, että aluehallintovirastot voivat hoitaa lailla säädetyt lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan velvoitteensa asian- ja lainmukaisesti.

Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ja valtiovarainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2015 loppuun mennessä, kuinka ministeriöiden esittämät keinot olivat vaikuttaneet aluehallintovirastojen lastensuojelun tehtävien hoitamiseen ja mitä mahdollisia muita keinoja on otettu käyttöön ja kuinka ne ovat vaikuttaneet toimintaan.

4. Valtiovarainministeriön selvitys 15.11.2018

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ylijohtajan 5.7.2018 antaman selvityksen perusteella pyysin aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja tulosohjauksesta vastaavaa valtiovarainministeriötä antamaan arvionsa aluehallintoviraston tilanteesta. Erityisesti pyysin näkemystä siitä, onko Pohjois-Suomen aluehallintoviraston resurssissa muihin aluehallintovirastoihin verrattuna ministeriön näkemyksen mukaan vinoumaa tai onko viraston toiminnan organisoimisessa tai johtamisessa sen mielestä havaittavissa erityisiä ongelmia. Pyysin myös ministeriön näkemystä keinoista, joilla kantelu- ja valvonta-asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pitkittyminen voitaisiin estää ja käsittelyajat saada pysyvämmiin hyväksyttävälle tasolle.

Edellä mainitun lisäksi pyysin ministeriötä ilmoittamaan, miten ministeriö on seurannut asian OKV/4/50/2013 yhteydessä antamassaan lausunnossa esittämiensä aluehallintovirastojen tuloksellisuuteen vaikuttavien keinojen (lainsäädäntömuutokset, toiminnan kehittäminen) vaikutusta ja millaisia vaikutuksia mainituilla toimilla oli ollut sekä, oliko niillä päästy tavoiteltuihin tavoitteisiin. Edelleen pyysin ministeriötä ilmoittamaan, millä muilla keinoilla se oli pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että aluehallintovirastot kykenevät suoriutumaan asianmukaisesti lastensuojelua koskevista valvontatehtävistään.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Aluehallintovirastojen resurssit

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan aluehallintovirastojen aloittaessa toimintansa vuonna 2010 niiden resurssit eivät jakaantuneet tasaisesti suhteessa tehtäviin ja työmäärään. Resurssien tasaamiseksi laadittiin vuoden 2010 aikana aluehallintovirastojen resurssimittarit, joiden avulla voitiin tarkastella aluehallintovirastojen resurssien jakautumista suhteessa keskeisiin suoritteisiin ja tehtäviin. Vuosien 2012-2015 tulossopimukseen vietiin vuosittain ¼ mittareiden osoittamasta virastojen välisestä resurssien tasaustarpeesta ja tällä tavoin ohjattiin resurssien kohdentumista virastoille. Tarkastelu ei aiheuttanut erityisen merkittävää tarvetta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kokonaisresurssien vähentämiseen tai lisäämiseen suhteessa muihin aluehallintovirastoihin. Resurssitasauksen lisäksi virastojen henkilötövuosikehyksiin vaikuttivat tuottavuusohjelman mukaiset tuottavuustavoitteet ja se, että virastojen sisäisen hallinnon tehtäviin kohdistettiin niiden osuutta suurempi vähennys, jolloin varsinaisiin substanssitehtäviin kohdistettava vähennys jäi pienemmäksi kuin suoraan niiden henkilötövuosiosuuden perusteella laskettuna olisi ollut tarpeen.

Selvityksen mukaan resurssitarkastelu uusittiin vuosien 2016-2019 tulossopimusta valmisteltaessa. Kyseisten vuosien tulossopimukseen vietiin kahdelle ensimmäiselle tulossopimuskaudelle 2016-2017 vuosittain ½ mittareiden osoittamasta virastojen välisestä resurssien tasaustarpeesta. Tarkastelusta aiheutui tarve kahden henkilötövuoden verran vuodessa vähentää Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kokonaisresurseja suhteessa muihin aluehallintovirastoihin. Tasauksen lisäksi virastojen henkilötövuosikehyksiin vaikuttivat hallitusohjelman mukaiset toimintamenomäärärahaileikkaukset ja se, että virastojen sisäisen hallinnon tehtäviin kohdistettiin niiden osuutta suurempi vähennys, jolloin varsinaisiin substanssitehtäviin kohdistettava vähennys jäi pienemmäksi kuin suoraan niiden henkilötövuosiosuuden perusteella laskettuna olisi ollut tarpeen.

Aluehallintovirastojen vuosien 2010-2017 henkilövuositoteumien perusteella Pohjois-Suomen aluehallintoviraston henkilötövuodet pienenivät tarkastelujaksolla eniten vuosien 2010-2011 välisessä vertailussa. Tämä johtui selvityksen mukaan siitä, että ALKU-uudistuksen yhteydessä virastojen toimintamenomomentille kohdistetut määrärahaileikkaukset aiheuttivat tilanteen, jossa määrärahat olivat vähällä loppua vuonna 2010 kesken vuoden. Määrärahatilanne ei samalla tavalla kriisiytynyt enää vuosina 2011-2014, mutta virastojen ohjauksessa jouduttiin turvautumaan tuolla ajanjaksolla muun muassa virkojen täyttölupamenettelyyn määrärahojen riittävyyden varmistamiseksi.

Selvityksen mukaan arvioitaessa resurssien kehitystä vuosina 2010-2017 voidaan todeta, että aluehallintovirastojen ohjauksessa on varsin hyvin pystytty turvaamaan virastojen resurssit sekä osin uudelleen kohdentamaan resurseja niihin aluehallintovirastoihin, jotka ovat olleet lähötilanteessa suhteellisesti tarkasteltuna aliresursoituja. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston henkilötövuositoteuma on kyseisellä ajanjaksolla pienentynyt muutamalla henkilötövuodella vuoden 2010 tasosta, mitä voidaan ministeriön mukaan pitää varsin hyvänä kokonaistilanteena ottaen huomioon 2010-luvulla virastojen toimintamenomomentille kohdistetut vähennykset. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston määrärahatilanne oli muiden aluehallintovirastojen tapaan erittäin vaikea vuosina 2010-2011, mutta vuosina 2014-2015 tilanne oli jo selvästi turvattu ja vuodesta 2015 eteenpäin määrärahat eivät ole olleet mahdollisten tarvittavien kriittisten lisärekrytointien tekemisen esteenä.

Selvityksen mukaan aluehallintovirastojen vuosien 2012-2015 tulossopimuksissa henkilötövuosikehykset asetettiin tehtävälaittain. Virastojen määrärahatilanteen parantuessa ja toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi virastojen 2016-2019 tulossopimuksissa asetettiin virastoille

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

henkilötyövuosikehykset siten, että virastojen itsensä vapaasti kohdennettavien henkilötyövuosien osuus nostettiin noin 20 prosenttiin kokonaiskehyksestä. Vuoden 2018 aikana ministeriö on luopunut kokonaan henkilötyövuosikehyksestä ja virastojen resurssiohjaus tapahtuu kokonaismäärärahalta. Tällä tavalla virastojen liikkumavaraa sekä virastojen johdon valtaa ja vastuuta resurssien kohdentamisessa on kasvatettu.

Ministeriön selvityksessä on todettu, että se on esittänyt talousarviovalmistelun yhteydessä lisämäärärahoja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtäviin vuoden 2013 talousarviovalmistelun yhteydessä sekä lastensuojelutehtäviin vuoden 2016 talousarviovalmistelun, vuoden 2019 täydentävän talousarvion valmistelun ja vuosien 2020-2023 kehusehdotuksen valmistelun yhteydessä. Vuoden 2013 talousarviossa saatiin yhteensä 1,725 miljoonan euron pysyvä lisämääräraha, joka oli tarkoitettu muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtäviin. Vuoden 2016 talousarvion valmistelun yhteydessä tehty lisäresursointiesitys lastensuojelun tehtäviin ei sisältynyt valtion kyseisen vuoden talousarvioesitykseen. Selvityksen mukaan vuoden 2019 täydentävään talousarvioon ja vuosien 2020-2023 kehysesitykseen sisältyy yhtensä 480 000 euron (6 htv) pysyvä lisämäärärahaesitys aluehallintovirastoille lastensuojelun sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan voimavaroihin.

Selvityksensä mukaan ministeriö on mainittujen lisämäärärahaesitysten lisäksi osoittanut aluehallintovirastoille vuosiksi 2014 ja 2015 lisärahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Useat aluehallintovirastot mukaan lukien Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ovat kohdentaneet kyseisen lisäresurssin lastensuojelun tehtäviin. Ministeriö on myös vuosina 2017 ja 2018 kohdistanut noin viiden henkilötyövuoden työpanosta vastaavan lisämäärärahan Luovan toimeenpanohankkeeseen kohdistuvan perustoiminnan resurssin korvaamiseen. Kaikki aluehallintovirastot ovat kohdentaneet resurssin joko osittain tai kokonaan lastensuojelun tehtäviin tai muihin sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvontatehtäviin.

Selvityksen mukaan ministeriöt ovat aluehallintovirastojen toiminnan aloittamisesta lähtien yhteistyössä seuranneet niiden suorittaman valvontatoiminnan kehittymistä sekä resurssien riittävyyttä. Ohjauksessa on jatkuvasti kiinnitetty huomiota kyseiseen asiaan ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin. Aluehallintovirastojen rahoituksessa ja lainsäädännön kehittämisesä on pyritty siihen, että kanteluiden käsittelyajat saataisiin kohtuulliselle tasolle.

Kanteluiden käsittely ja ministeriön ohjaus

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan ministeriön oikeuskanslerinvirastolle asiassa OKV/4/50/2013 antamassa selvityksessä (28.12.2015) todettiin, että vuosien 2014-2015 aikana toteutetut lainsäädäntömuutokset sekä kehittämistoimenpiteet olivat jo tuolloin vaikuttaneet positiivisesti muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelyaikoihin. Lastensuojelun valvonnassa toimenpiteiden vaikutusten arvioitiin olleen keskimääräistä hitaampia ja vähäisempiä, vaikka myös lastensuojelua koskevien vireillä olleiden kanteluiden määrät olivat laskeneet ja niiden käsittelyajat lyhentyneet. Selvityksen mukaan ongelmana oli erityisesti niukkojen resurssien suuntaaminen ennaltaehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan.

Aluehallintovirastot ovat vuonna 2015 annetun selvityksen jälkeen edelleen kehittäneet kanteluiden käsittelyprosessia ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa on vuonna 2018 käynnistetty pilotti, jolla pyritään kanteluiden käsittelyprosessin sujuvoittamiseen. Selvityksensä mukaan ministeriö on edistänyt ja tulee edistämään sitä, että aluehallintovirastojen kehittämät uudet hyvät käytännöt leviävät aluehallintovirastojen välillä.

Selvityksen mukaan aluehallintovirastoja on jatkuvasti kannustettu entistä laajempaan resursien yhteiskäyttöön ja virastot ovat lisääntyvästi hyödyntäneet aluehallintovirastoista annetun lain 6 a §:n mahdollisuutta tilapäisen virka-avun antamiseen toiselle virastolle.

Selvityksessä on arvioitu, että viime vuosina toteutetut toimenpiteet ovat yhdessä resurssiliäysten kanssa parantaneet kanteluiden käsittelyn tilannetta aluehallintovirastoissa. Osa aluehallintovirastoista on vuonna 2018 pääsemässä sosiaalihuollon kanteluille asetettuun kahdeksan kuukauden käsittelyaikatavoitteeseen. Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastot ovat jäämässä tavoitteesta, mutta myös niissä käsittelyajat ovat lyhentyneet selvästi. Myös lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyssä samat aluehallintovirastot jäivät vuonna 2017 jälkeen käsittelyaikatavoitteesta. Parantuneesta tilanteesta huolimatta vuoden 2019 tulospöytäkirjaan on tarkoitus ottaa tavoite aluehallintovirastojen ja Valviran yhteisen hankkeen käynnistämiseksi, jolla pyritään lyhentämään sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen käsittelyaikoja.

Selvityksen mukaan aluehallintovirastojen haasteena on, etteivät ne ole pystyneet lisäämään tulostavoitteeksi asettua ennakoivaa ohjausta, omavalvontaa ja riskiperusteista valvontaa sekä syventämään informaatio-ohjausta, joka on usean aluehallintoviraston keskeinen kehittämiskohde vuonna 2019.

Aluehallintovirastojen ja niitä ohjaavien ministeriöiden mahdollisuudet seurata vastuualueiden toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista ovat parantuneet merkittävästi vuonna 2018, kun aluehallintovirastojen johdon tietojärjestelmä on otettu käyttöön. Järjestelmä ei kuitenkaan yksin vastaa kaikkiin virastojen johtamisen ja ohjauksen tietotarpeisiin, vaan virastot tekevät edelleen myös itse tarkempaa tehtäväkohtaista seurantaa. Tietojohtamista ja sen välineitä kehitetään edelleen vuonna 2019 aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittämishankkeissa.

Selvityksen mukaan aluehallintovirastojen ohjauksen erityisenä haasteena on nykyinen virastorakenne. Virastojen toiminnan volyymit ja reunaehdot ovat erilaisia, kuten myös niiden toimintaympäristön muutokset. Käytännössä saattaa syntyä tilanteita, joissa yksittäisten virastojen asiämäärissä tapahtuu suhteellisen merkittäviä muutoksia lyhyellä aikavälillä. Tällöin kyseisten virastojen mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa muutokseen ovat rajatut ja käsittelyajat saattavat pidentyä. Kuitenkin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna virastojen käsittelyajat ja resurssit voivat olla kokonaisuutena asianmukaisia. Selvityksessä on todettu, että myös aluehallintovirastoissa käsiteltävien asioiden yksilöllinen käsittelyaika saattaa vaihdella voimakkaastikin, mikä voi perustua kyseisen viraston henkilöstörakenteeseen ja henkilöstön vaihtuvuuteen tai asioiden laadun tai laajuuden vaihteluun. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa saatetaan tarvita erityistä erikoisalojen asiantuntemusta, jonka saatavuus on rajallinen. Lisäksi viraston alueella saattaa tulla käsiteltäväksi poikkeuksellisen laajakantoisia ja haastavia tai asiakasturvallisuuden kannalta kiireellisiä valvonta-asioita, jolloin viraston on muutettava asioiden kiireellisyysjärjestystä.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tilanne

Selvityksen mukaan lastensuojelua kokevien kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika on vaihdellut Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa vuodesta toiseen varsin paljon. Aluehallintoviraston tuloksen voidaan selvityksen mukaan todeta poikkeavan negatiiviseen suuntaan erityisesti sosiaalihuollon ja lastensuojelun kanteluiden keskimääräisten käsittelyaikojen suhteen muista vastaavilla voimavaroilla ja asiämäärillä toimivista aluehallintovirastoista. Sen sijaan kaikkien aluehallintovirastoissa käsiteltävien kanteluiden käsittelyn tuottavuuden ja taloudelli-

suuden toteumat ovat olleet Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa viime vuosina varsin hyvällä tasolla muihin aluehallintovirastoihin verrattuna.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kokonaisuutena tarkastellen, yksittäistapauksellista poikkeamista lukuun ottamatta, kanteluiden ja valvonnan käsittelyajat ovat aluehallintovirastoissa tyydyttävällä tasolla. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kohdalla asioiden jatkuvaluonteiseen ruuhkautumiseen vaikuttaa ministeriön käsityksen mukaan monien eri seikkojen kokonaisuus. Alueen palvelurakenteesta johtuen sijaishuoltoyksiköiden määrään ja laatuun liittyy tiettyjä erityispiirteitä. Toiminnan aloittamisesta lähtien suhteellisen niukka resursointi ja koko ajan kasvava asiamäärä, verrattain pienen viraston sisäisten uudelleenkehennusmahdollisuuksien rajallisuus, henkilöstön sekä asiantuntemuksen vaihtuvuus ja saatavuus, toimintatapojen uudistamisen haasteet sekä painopisteiden uudelleenkehennämisen vaikeus ovat osaltaan johtaneet nykyiseen tilanteeseen. Vaikka kaikkien osatekijöiden vaikutusta on pyritty monin eri keinoin hillitsemään, rajoittaa taustakuorman ja sen jatkuvan purkamisen kierre merkittävästi viraston mahdollisuuksia saavuttaa tasapainoinen tilanne. Lisäresursseilla ja lainsäädäntömuutosten tukemilla toiminnallisilla muutoksilla on voitu hallita käsittelytilanteen kärjistymistä, mutta vakaata työpohjaa ja pitkäjänteistä, systemaattista käsittelytapojen uudelleenmuotoilemista ei ole saavutettu ja pystytty implementoimaan. Selvityksen mukaan toisaalta samaan aikaan muissa aluehallintovirastoissa on vastaavissa olosuhteissa pystytty luomaan sisäisiä menettelytapoja, joilla käsittelytilannetta on voitu hallita ja tilanne on vakautettu.

Selvityksen mukaan keskeinen merkitys menettelytapojen uudistamisessa on viraston johtamisella. Johtamisella voidaan varmistaa asiantuntijoille yhtenäinen prosessi ja tarkastelukehikko asioiden tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen asettamiseksi sekä eri menettelyvaihtoehtojen käyttämiseksi. Johtamisella voidaan antaa riittävä tuki virkamiehelle tehdä näitä menettelyratkaisuja. Selvityksen mukaan viraston sisäinen tarkempi tavoiteasetanta, menettelyn yhtenäistäminen, tarkoituksenmukainen riskejä hallitseva työnjako ja näiden toteuttamisen systemaattinen seuranta ovat avaintekijöitä toimeenpanossa.

Selvityksessä on todettu, että kun verrataan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tuloksellisuutta muihin aluehallintovirastoihin, eivät alueelliset erityispiirteet, voimavaratilanne tai muut erityisolosuhteet selitä eriävää kehitystä. Tässä tilanteessa ratkaisut, jotka pohjautuvat yksistään lisävoimavarojen osoittamiseen eivät selvityksen mukaan ole riittäviä. Myöskään lainsäädäntömuutokset ja tulosohjaukseen sisältyvien sisäisten rahoitusmallien joustavoittaminen tai johtamiseen vaadittavan tietopohjan parantaminen eivät itsessään johda muutokseen, mikäli annettuja keinoja ei tehokkaasti toimeenpanna. Myöskään sähköinen käsittelyalusta ei selvityksen mukaan sellaisenaan johtaisi merkittäviin muutoksiin, mikäli toiminnallinen prosessi säilyy entisellään.

5. Tarkastus- ja ohjauskäynnit aluehallintovirastoihin

Tein vuonna 2018 tarkastus- ja ohjauskäynnit Lapin, Pohjois-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Lounais-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastoihin. Käyntien aiheena oli lastensuojelun ohjaus- ja valvonta sekä aluehallintovirastojen kyseisessä toiminnassaan kuntien lastensuojelusta tekemät havainnot. Käynneillä ilmeni muun muassa, että kuntien liian vähäiset voimavarat, kuntien henkilöstön rekrytointiin ja vaihtuvuuteen liittyvät ongelmat, epäpätevien sosiaalityöntekijöiden määrä kunnissa, lastensuojelun asiakkuuksien suuret määrät/kunnan sosiaalityöntekijät, kuntien lastensuojeluprosessien katkonaisuus, lastensuojelulain mukaisten määräaikaisten ylittyminen kunnissa, kuntien ulkoistukset lastensuojelussa sekä yksityisen ja julkisen toiminnan rajan hämärtyminen sosiaalihuollon toteuttamisessa aiheuttavat työtä aluehallintovirastoille. Erityisen huolestuttavaa oli, että aluehallintovirastot eivät kyenneet mieles-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tään riittävästi tekemään niiden tavoitteena olevaa suunnitelmallista ja ennaltaehkäisevää ohjaus- ja valvontatyötä, vaan edelleenkin toiminta oli pitkälti jälkikäteistä ja epäkohtailmoitukseen sekä kanteluihin perustuvaa. Syynä toiminnan jälkikäätisyyteen pidettiin aluehallintovirastojen resurssien vähäisyyttä ja muun muassa kantelujen käsittelemisen todettiin vievän resursseja suunnitelmalliselta valvonnalta. Aluehallintovirastoissa katsottiin, että niiden tulisi voida huolehtia siitä, ettei vanhoja asioita siirry Luovaan ja pyrkiä estämään toimimattomien kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelymenetelmien siirtyminen sinne.

6. Arviointi

Lastensuojelua koskevissa kantelu- ja valvonta-asioissa on kysymys lastensuojelun asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksista sekä heidän oikeudestaan saada hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua. Kanteluiden käsittelyn tulee tapahtua perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaisesti ilman aiheetonta viivytyksiä. Pitkät käsittelyajat voivat vaarantaa lasten oikeuksien toteutumisen ja aiheuttaa esimerkiksi asiakasturvallisuutta vaarantavia tilanteita. Käsittelyaika vaikuttaa myös valvonnan tehokkuuteen, koska valvonnallinen ohjaus tulisi voida antaa mahdollisimman oikea-aikaisesti.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelua koskevien kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat ovat vuodesta 2010 lähtien (pl. vuosi 2016) ylittäneet tulostavoitteeksi asetetun kahdeksan kuukauden keskimääräisen käsittelyajan. Ylitys on useina vuosina ollut merkittävä.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tilanteen kehittymiseen on vaikuttanut sekä ulkoiset että sisäiset tekijät.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelun valvontaan käytettävissä olleet resurssit ovat etenkin vuosina 2010-2013 olleet niukat ja ohuet henkilötövuosien ollessa 0,4-0,8 vuosittain. Vuosina 2014-2017 lastensuojeluasioihin on ollut käytettävissä noin 1,3-2 henkilötövuotta ja vuodesta 2018 alkaen 2 henkilötövuotta. Aluehallintovirastojen resurssien vähäisyys tuli ilmi myös oikeuskanslerinvirastossa tutkittavana olleessa edellä selostetussa asiassa OKV/4/50/2013, jonka käsittelyssä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toi esille sosiaalihuollon ja lastensuojeluasioiden vähäiset resurssit ja totesi lastensuojelun valvonnan toteuttamisen olemassa olevilla resursseilla olevan lähes mahdotonta.

Aluehallintoviraston voimavarojen niukkuus on todettu myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 17.12.2018 antamassa muun muassa Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa koskevassa ratkaisussa EOAK/3688/2018. Ratkaisussa todettiin, että aluehallintoviraston toimialueella sijaitsevaa koulukoti Pohjolakotia koskevien kantelujen käsittely oli aluehallintovirastossa kesännyt jopa yli neljä vuotta.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan lastensuojelua koskevien kantelu- ja valvonta-asioiden ruuhkautumiseen vaikutti keskeisesti se, että niitä pääasiallisesti hoitanut henkilö jäi keväällä 2011 virkavapaalle, jolloin käytettävissä olleet voimavarat pienenevät entisestään. Sen jälkeen lastensuojeluasioiden käsittelyssä oli työn tuottavuuteen liittyviä haasteita, mikä vaikutti myös luottamuksen menetykseen lastensuojeluasioiden esittelijän ja viraston johdon välillä. Samalla aluehallintovirastolla oli rajalliset mahdollisuudet sisäisillä järjestelyillä vaikuttaa tilanteeseen (henkilöstön siirtäminen tehtävistä toisiin, toimenkuvien muuttaminen), minkä lisäksi lastensuojelua koskevien kanteluiden ja valvonta-asioiden määrä kasvoi eikä asioiden määrä ja vaativuus ollut oikeassa suhteessa henkilöstön määrään nähden.

Aluehallintovirasto joutui samaan aikaan toteuttamaan valtion tuottavuustavoitteita, minkä lisäksi henkilötyövuosikehykset ja virkojen täyttölupamenettely vaikuttivat viraston sisäisiin mahdollisuuksiin ratkaista tilanne. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ei kyetty vaikuttamaan tilanteeseen lisähenkilöstön palkkaamisella ennen kuin virastossa aloitettiin kanteluruuhkien purkamista koskeva projekti vuonna 2014. Ruuhkanpurkuprojektilla ei kuitenkaan pystytty lyhentämään lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyaikoja pysyvästi, vaan ne alkoivat pidentyä uudelleen projektin päätyttyä.

Näkemykseni mukaan vähäiset ja ohuet resurssit ovat ongelma erityisesti tehtävissä, joissa monimutkaisten tilanteiden arviointi edellyttää syvää asiantuntemusta kuten esimerkiksi lastensuojelun valvonnassa. Tällöin pienikin muutos (henkilöstön vaihtuvuus, työn tuottavuusongelmat) voi vaikuttaa tehtävien ja veloitteiden asianmukaiseen hoitamiseen. Henkilöstön määrässä ja asiantuntijuudessa olisikin kyettävä huomiomaan se, etteivät normaalit työelämään kuuluvat muutostilanteet, kuten henkilöstövaihdokset, vaikuttaisi lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Kestävä ratkaisu ei nähdäkseni voi olla asioiden pahoin ruuhkaututtua lisämäärärahoilla toteutetut projektit ruuhkien purkamiseksi. Käsittelyaikojen pidentettyä perustuslaissa turvattu oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn on jo jäänyt toteutumatta. Kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyaikojen pidentymisellä puolestaan on vaikutusta sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kysymys ei ole ainoastaan yksittäisen viranomaisen menettelystä ja sen toiminnan järjestämisestä, vaan laajemmin hallinnon voimavaroista ja niiden kohdentamisesta. Viitataan tältä osin edellä aluehallintovirastoihin tekemilläni tarkastuskäynneillä ilmi tulleeseen ongelmaan vähäisten resurssien aiheuttamasta ennaltaehkäisevän ja suunnitelmallisen ohjaus- ja valvontatoiminnan riittämättömydestä.

Valtiovarainministeriö esitti muun muassa vuoden 2016 talousarvioon lisäresursseja lastensuojelun tehtäviin, mutta tuolloin lisäresursseja ei saatu. Pidän erittäin myönteisenä sitä, että pitkään jatkuneen aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan voimavarojen vähäisyyteen ollaan nyt puututtu ja valtiovarainministeriö selvityksessään tekemä lisämäärärahaesitys kuudesta henkilötyövuodesta vuoden 2019 talousarvioon on hyväksytty eduskunnassa. Ministeriö on esittänyt lisämäärärahaa aluehallintovirastoille myös vuosien 2020-2023 kehysesitykseen. Lisämäärärahalla on tarkoitus vahvistaa lastensuojelun sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan voimavaroja. Kyseistä lisämäärärahaesitystä on täydentävää talousarviota koskevassa muistiossa perusteltu sillä, että oikeuskansleri on jo vuonna 2014 katsonut, että aluehallintovirastot eivät kykene riittävästi antamaan ennakkollista ohjausta ja järjestämään koulutus- ja yhteistyötilaisuuksia lastensuojelun toimijoiden kanssa tarpeesta huolimatta. Muistiossa on lisäksi todettu, että oikeuskansleri edellytti tuolloin sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä toimia tilanteen korjaamiseksi. Muistiossa on edelleen viitattu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanottoon (2018) lastensuojelun sijaishuollon toiminnasta, valvonnasta ja ohjauksesta. Valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan Pohjois-Suomen aluehallintovirasto saa määrärahaa yhden henkilötyövuoden lisäresurssin.

Valtiovarainministeriön selvitysten mukaan kaikkien aluehallintovirastojen toiminta oli niukasti resursoitua niiden aloittaessa toimintansa, mikä on vaikeuttanut niiden toiminnan pitkäjännteistä kehittämistä. Ministeriön mukaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston henkilötyövuodet pienenevät eniten vuosien 2010-2011 välisessä vertailussa vaikean määrärahatilanteen vuoksi. Lastensuojelua koskevat asiat alkoivat ruuhkautua aluehallintovirastossa juuri kyseisenä ajankohtana. Aluehallintoviraston henkilöstö on selvityksen mukaan vuosien 2010-2017 aikana pienentynyt muutamalla henkilötyövuodella.

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Ministeriön selvityksen mukaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston resurssit eivät kuitenkaan ole olleet erityisen vähäiset verrattuna muihin aluehallintovirastoihin, joissa on vastaavissa olosuhteissa kyetty saamaan käsittelytilanne hallintaan ja vakauttamaan se.

Erityisesti lastensuojelun valvontaan käytettävissä olleiden voimavarojen vähäisyys, mutta myös muut edellä mainitut viraston vaikutuspiirin ulkopuolella olevat seikat ovat näkemykseni mukaan selvästi vaikuttanut kanteluasioiden käsittelyn pitkittymiseen Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Asiaa on kuitenkin syytä tarkastella myös viraston sisältä, toiminnan johtamisen näkökulmasta.

Vaikuttava johtaminen edellyttää riittävää ja ajantasaista tietoa toiminnasta mahdollisten ongelmien havaitsemiseksi. Selvityksen perusteella aluehallintovirastoilla ei niiden aloittaessa toimintansa vuonna 2010 ollut käytävissään tietojärjestelmää, josta ne olisivat saaneet asioiden käsittelyn seuraamiseksi tarvittavaa tietoa. Pidän tätä vakavana puutteena. Tilanne on selvityksen mukaan vuonna 2018 käyttöön otetun tietojärjestelmän myötä korjaantunut ja uusi järjestelmä on parantanut mahdollisuuksia seurata vastuualueiden toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista entistä paremmin. Aluehallintovirastot ovat kuitenkin saadun tiedon perusteella joutuneet useita vuosia toimimaan asioiden seurantaan puutteellisesti soveltuvan järjestelmän kanssa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan virastossa on kerätty tietoa sosiaalihuoltoa ja siten myös lastensuojelua koskevien kanteluiden ja valvonta-asioiden määristä, viereilläolosta, käsittelystä ja käsittelyajoista. Selvityksestä ei selkeästi ilmene, oliko tietoa kerätty toimialakohtaisesti (asiaryhmittäin) niin, että sitä olisi ollut saatavissa esimerkiksi nimenomaisesti lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelystä muuten kuin vuositasolla. Yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollosta tai niistä erikseen kerätty tieto ei välttämättä tuo esille yksittäisen toimialan asioiden käsittelyä koskevia ongelmia. Toimialakohtaisen tiedon saamista vuositasolla ei voida pitää riittävän oikea-aikaisena asioiden käsittelyn seuraamiselle ja nopealle reagoinnille ongelmien ilmetessä. Selvitysten perusteella valtiovarainministeriölle tulosjohtamista varten kerätyt tiedot (ratkaistut asiat) eivät ilmeisestikään ole olleet oikeanlaisia viraston johtamistarpeisiin eikä niistä ole ollut saatavilla tietoa syntymässä olevista ongelmista. Olisikin syytä yleisesti ja laajemminkin selvittää sitä, ovatko tulosohtamisessa käytettävät mittarit toimivia toisaalta hallinnon ja toisaalta ohjauksen näkökulmasta.

Toiminnan tehokkaaksi johtamiseksi ja mahdollisiin ongelmiin puuttumiseksi toiminnasta saadun tiedon tulee olla niiden käytettävissä, jotka tekevät työnjohdollisia ja esimerkiksi toiminnan tavoitteita, menettelytapoja, työnjakoa ja priorisointia koskevia linjauksia ja ratkaisuja. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston antamista selvityksistä ei ilmene ristiriidattomasti ja yksiselitteisesti, mitä tietoa ja kenelle lastensuojeluasioiden käsittelystä on toimitettu minäkin ajan-kohtana. Tapahtumaketju jää siten epäselväksi, mikä puolestaan vaikeuttaa asian arviointia. Selvityksistä välittyy joka tapauksessa kuva pitkäaikaisesta improvisoinnista ja epäjärjestelmällisyydestä. Seuranta ja valvontaa koskevan tiedon tuottamisen ja jakamisen vastuusuhteet ovat myös olleet epäselvät.

Selvityksen perusteella sosiaalihuoltoa koskevien asioiden käsittelyä koskevaa tietoa oli aluehallintovirastossa toimitettu vuosina 2010-2014 lastensuojeluasioita käsitelleen POL-vastuualueen johtajalle ja vastuualueelle kuuluvan oikeusturva- ja valvontayksikön ja sittemmin sote-yksikön päällikölle. Selvityksen perusteella on epäselvää, kuinka hyvin ja missä vaiheissa aikaisemmat POL-vastuualueen johtajat olivat tietoisia lastensuojeluasioiden ruuhkautumisesta. Selvityksen perusteella oikeusturva- ja valvontayksikön ja sittemmin sote-yksikön päällikkö olivat toimittaneet tietoa tilanteesta vastuualueen johtajalle. Vastuualueen johtaja

vastaa oman vastuualueensa toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta, mikä edellyttää asioiden käsittelyn seuraamista.

Aluehallintoviraston ylin johto oli vuoteen 2014 saakka saanut kanteluasioista tietoa tulosso-
pimuksen puolivuotisraportoinnissa ja vuosittaisessa tilinpäätöksessä. Yksityiskohtaista tilasto-
tietoa asioiden käsittelystä ja käsittelyajoista ei ylijohtajalle ollut ilmeisesti ainakaan suoraan
toimitettu säännöllisesti ennen vuotta 2014, jolloin tietoa ruuhkanpurkuprojektin etenemisestä
toimitettiin myös viraston ylijohtajalle. Sen jälkeen vuodesta 2015 ylijohtajalle alettiin toimit-
taa myös tieto vireillä olevista ja ratkaistuista sosiaali- ja terveydenhuollon kantelu- ja valvonta-
asioista. Vuonna 2017 ylijohtajalle alettiin toimittaa kantelu- ja valvonta-asioista kuukausi-
raportti, jossa oli tieto muun muassa ratkaistujen kanteluiden käsittelyajoista ja tuossa
vaiheessa ylijohtaja kiinnitti huomiota sosiaalihuoltoa koskevien kantelujen pitkiin käsittelyai-
koihin. Ylijohtajan selvityksen mukaan lastensuojelun valvonta-asioita oli virastossa vuosina
2010-2013 pitkälle hoidettu POL-vastuualueen johdon resurssi- ja henkilöstökysymyksenä.

Vaikuttaa siltä, että tieto lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittelyn ongelmista sa-
moin kuin vastuu ongelmien ratkaisemisesta on pitkälti ollut POL-vastuualueella ainakin vuo-
teen 2014 saakka. Vaikuttavampiin toimiin lastensuojelua koskevien asioiden ruuhkan purka-
miseksi on virastossa ryhdytty vasta vuonna 2014, jolloin se haki valtiovarainministeriöltä
rahaa kanteluruuhkan purkamiseen. Purkuprojekti käynnistyi syyskuussa 2014.

Ylijohtajan selvityksen mukaan virasto pyrki ruuhkanpurkuprojektissa ja sen jälkeen kehittä-
mään ratkaisuja, joilla kanteluiden käsittelyä voitaisiin nopeuttaa ja tehostaa ja viraston johto
on lisännyt ohjaustoimia vuodesta 2017 alkaen. POL-vastuualueella on lisäksi sittemmin ryh-
dytty toimenpiteisiin, jotka liittyvät aluehallintovirastoon toukokuussa 2018 tekemälläni tarkas-
tus- ja ohjauskäynnillä esillä olleisiin kantelujen käsittelyn nopeuttamista koskeviin käytäntöi-
hin.

Ylijohtaja on selvityksessään todennut, että jälkikäteen arvioiden olisi voimakkaammat työn-
johdolliset ja priorisointitoimet tullut aloittaa jo aikaisemmin. Yhdyn tähän näkemykseen, mut-
ta pidän näitä toimia myös sellaisenaan riittämättöminä, jonka viraston pitkäaikainen ongelmal-
linen tilanne osoittaa. Ruuhkautumisen käsittely etupäässä työnjohdollisena taikka
resurssikysymyksenä hämärtää johdon vastuun ryhtyä myös laajempiin toimenpiteisiin. Ylitar-
kastaja E on myös tuonut esiin, että tilanne olisi etenkin vuosien 2013-2016 aikana edellyttänyt
myös muita konkreettisia työnjohdollisia toimenpiteitä kuin käytyjä keskusteluja ja laadittuja
työsuunnitelmia. Ministeriön mukaan myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston resurssit ei-
vät ole olleet erityisen vähäiset verrattuna muihin aluehallintovirastoihin, joissa on vastaavissa
olosuhteissa kyetty saamaan käsittelytilanne hallintaan ja vakauttamaan se. Toisekseen ministe-
riön mukaan kaikkien aluehallintovirastoissa käsiteltävien kanteluiden käsittelyn tuottavuuden
ja taloudellisuuden toteumat ovat olleet Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa viime vuosina
varsin hyvällä tasolla muihin aluehallintovirastoihin verrattuna. Siten ratkaisut, jotka pohjautu-
vat yksistään lisävoimavarojen osoittamiseen eivät ole riittäviä.

Lastensuojeluasioiden käsittelystä käytettävissä olleen tiedon perusteella POL-vastuualueella
olisi tullut ryhtyä vaikuttavampiin toimenpiteisiin jo aikaisemmin viraston ylimmän johdon
tuella. Tätä olisi näkemykseni mukaan edesauttanut se, että myös viraston ylin johto olisi seu-
rannut kanteluasioiden käsittelyaikoja toteutunutta tarkemmin ja kiinnittänyt niiden kehityk-
seen huomiota. Viimekädessä viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavut-
tamisesta vastaa aluehallintovirastoista annetun lain 11 §:n mukaan viraston ylijohtaja.

Valtiovarainministeriön selvityksen perusteella aluehallintoviraston toimintaan ja sen organisointiin voi liittyä kysymyksiä, jotka voivat vaatia tarkempaa selvittämistä ja analysointia. Sen vuoksi viraston toimintaa tai lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyaikojen pitkittymistä ei tässä yhteydessä ole syytä arvioida enempää.

Aluehallintovirastojen tavoitteena on, että niiden ohjaus- ja valvontatoiminta olisi ennakkollista ja ennaltaehkäisevää. Vuoden 2018 aikana aluehallintovirastoihin tekemilläni ohjaus- ja tarkastuskäynneillä ilmeni, että virastot eivät kykene tekemään riittävästi ennaltaehkäisevää ja suunnitelmallista valvontatyötä. Tämä ilmeni jo vuonna 2013 tutkittavaksi otetussa edellä mainituksa asiassa OKV/4/50/2013. Aluehallintovirastojen toiminnan vakauttaminen ja sen painopisteen muutos jälkikäteisestä ennakkolliseen olisi tärkeää saada aikaiseksi, koska vaikuttavalla ennaltaehkäisevällä toiminnalla kyettäisiin parhaiten turvaamaan lastensuojelun asiakaina olevien lasten oikeudet.

7. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Lastensuojelua koskevat kanteluasiat ovat ruuhkautuneet ja niiden keskimääräiset käsittelyajat pidentyneet kohtuuttoman pitkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa vuodesta 2010 lähtien. Ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pitkittymiseen ovat vaikuttaneet useat eri seikat, jotka ovat osin olleet aluehallintoviraston vaikutuspiirin ulkopuolella (palvelurakenteen alueelliset erityispiirteet, resurssit, kanteluiden määrä/laatu, asianhallintajärjestelmän toimimattomuus tiedon tuottamiseen, tuottavuustavoitteet). Aluehallintoviraston mahdollisuuksiin toimintansa organisoimisessa ja resurssien kohdentamisessa on aikaisempina vuosina vaikuttaneet myös henkilötyövuosikehykset ja virkojen täyttölupamenettely, mitkä ovat heikentäneet viraston sisäistä joustavuutta ongelmiin puuttumiseksi. Tilanne on kuitenkin ollut samankaltainen muidenkin aluehallintovirastojen kohdalla eivätkä alueelliset erityispiirteet, voimavaratilanne tai muut erityisolosuhteet valtiovarainministeriön selvityksen mukaan selitä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston muista aluehallintovirastoista eriävää kehitystä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa on sen toiminnan ajan vuodesta 2010 lähtien ollut käytävissä tietoa sosiaalihuolto ja siten myös lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsitteystä. Kyseinen tieto ei kuitenkaan ole johtanut virastossa tarpeeksi vaikuttaviin toimenpiteisiin lastensuojelua koskevien kantelujen käsittelyaikojen lyhentämiseksi kuin vasta vuonna 2014, jolloin virasto haki ja sai valtiovarainministeriöstä rahoitusta kanteluruuhkan purkamiseen ja keskimääräisiä käsittelyaikoja saatiin lyhennettyä vuoteen 2016. Virasto on saanut myös muista aluehallintovirastoista apua työtilanteensa helpottamiseksi. Näistä toimista huolimatta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelua koskevien kanteluasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat edelleen vuosina 2017 ja 2018 selvästi ylittäneet tulostavoitteena olevan ajan. Vuonna 2018 pisin kantelun käsittelyaika oli 49,2 kuukautta. Kantelujen käsittelyajat eivät siten ole vielä kukaan vakiintuneet aluehallintovirastossa kohtuullisiksi.

Pidän erittäin vakavana Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa syntyneitä tilannetta, jossa lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittelyajat ovat lähes koko viraston toiminta-ajan olleet ruuhkautuneet ja niiden käsittely on viivästynyt merkittävästi. Sama havainto koskee myös lastensuojelun valvontatoimintaa. Siihen liittyviä ongelmia on käsitelty muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen edellä viitatussa Pohjola-kotia koskevassa ratkaisussa. Tilanne on ollut ja on perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n vastainen. Ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pitenemiseen olisi tullut puuttua nopeammin ja pitkäjänteisemmin. Tiedossani ei ole kuitenkaan yksittäisiä tilanteita, joissa kanteluasioiden viipyminen olisi aiheuttanut asiakas- turvallisuuksia vaarantavan tilanteen tai oikeuden menetyksen, minkä lisäksi käsittelyaikoihin on osaltaan vaikuttanut viraston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Nämä seikat eivät kuitenkaan vapauta ylijohtajaa aluehallintovirastoista annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan kuuluvasta vastuusta turvata perustuslain ja hallintolain säännösten noudattaminen hänen vastuulleen kuuluvan viraston toiminnassa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheita syytteen nostamiseen.

Ottaen huomioon edellä selostetut viraston sisäiseen toimintaan liittyvät seikat ja erityisesti sen, että käsittelyajat lastensuojeluasioissa ovat pitkään olleet kohtuuttoman pitkät, annan ylijohtajalle huomautuksen vastaisen varalle hänen lain ja velvollisuuksiensa vastaisesta menettelystä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston johtajana.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään todennut, että sen näkemyksen mukaan on tarpeellista selvittää, poikkeavatko Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimintamallit ja toiminnan johtaminen muissa aluehallintovirastoissa käytössä olevista malleista, ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin pysyvien toiminnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Selvityksessä on todettu, että kyseisessä työssä keskeinen merkitys on viraston johdolla ja johtamisella. Selvityksen mukaan ministeriön tehtävänä on tukea ja varmistaa, että johto täyttää sille asetetut velvollisuudet.

Toimitan päätökseni valtiovarainministeriön tietoon ja pyydän ministeriötä ilmoittamaan 28.6.2019 mennessä, minkälaisiin selvitys- ja muihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittelyaikojen saattamiseksi lainmukaiseksi.

Lisäksi kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota vuonna 2018 aluehallintovirastoihin tekeilläni tarkastuskäynneillä havaitsemaani huolestuttavaan tilanteeseen, jonka mukaan aluehallintovirastot eivät kykene vieläkään toteuttamaan suunnitelmallista ja ennaltaehkäisevää lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoimintaa riittävästi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan edellä mainittuun päivämäärään mennessä myös siitä, kuinka ministeriö pyrkii varmistamaan, että aluehallintovirastot pääsisivät niille asetettuun tulostavoitteeseen suunnitelmallisesta ja ennaltaehkäisevästä ohjauksesta ja valvonnasta ja saisivat siirrettyä toimintansa painopistettä vaikuttavan toiminnan turvaamiseksi.

Toimitan päätökseni tiedoksi myös aluehallintovirastojen toiminnallisesta ohjauksesta osaltaan vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle sen arvioimiseksi, minkälaisilla toimenpiteillä ministeriö voi vaikuttaa siihen, että aluehallintovirastot pääsevät edellä mainittuun suunnitelmallista ja ennaltaehkäisevää toimintaa koskevaan tavoitteeseen. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään viimeistään 28.6.2019.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO