

17.12.2018

EOAK/3688/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty**

## **POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON MENETTELY KANTEKURATKAISUJEN KÄSITTELYSSÄ JA SEN MAHDOLLISUUDET TEHDÄ TARKASTUKSIA**

### **1. OMA ALOITE**

Määräyksestäni Nuorten Ystävät palvelut -Oy:n omistamaan koulukoti Pohjolakotiin suoritettiin ennalta ilmoittamaton tarkastus 17.4.–18.4.2018. Tarkastuksesta laadittiin pöytäkirja, joka toimitettiin myös Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. Pidin lukuisia tarkastuksella havaittuja Pohjolakodin käytäntöjä lakiin perustumattomina, epäasiallisina ja lapsia nöyryyttävinä sekä alistavina.

Tarkastushavaintojeni perusteella minulle syntyi käsitys siltä, ettei sijaishuoltopaikkana toimivan Pohjolakodin valvonta ole onnistunut. Tämän takia otin myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston menettelyn omana aloitteenani selvitettäväksi.

Pyysin ennen tarkastusta aluehallintovirastoa toimittamaan minulle Pohjolakotia koskevat aluehallintoviraston laatimat kanteluratkaisut. Ratkaisuista ilmeni, että kantelut koskivat osin samoja asioita ja epäkohtia, joita havaittiin myös tarkastuksella. Aluehallintoviraston toimittamista asiakirjoista ei ilmene, että kantelujen johdosta kantelijoita tai muitakaan Pohjolakotiin sijoitettuja lapsia olisi kuultu siten kuin lastensuojelulaissa edellytetään. Asiakirjoista ei myöskään ilmennyt, että aluehallintovirasto olisi tehnyt Pohjolakotiin tarkastuksia valvoakseen rajoitustoimenpiteiden käyttöä siten, kuin lastensuojelulaissa erikseen aluehallintovirastoilta edellytetään.

Pyysin omaa aloitettani koskevassa selvityspyynnössäni aluehallintovirastoa ilmoittamaan minulle, miten se valvoo sijaishuoltopaikkojen toimintaa ja erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä alueellaan. Pyysin myös selvitystä siitä, miten aluehallintovirasto kuulee sijoitettuja lapsia ja millä tavoin lapsen esittämät huolenaiheet ja mielipiteet otetaan huomioon sijaishuollon valvonnassa.

Aluehallintoviraston minulle toimittamista kanteluratkaisuista ilmeni, että eri kantelujen käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt 3–4 vuotta. Pyysin selvitystä myös viraston pitkittyneistä käsittelyajoista.

Lisäksi pyysin aluehallintovirastolta yleisempää selvitystä siitä, mikä tällä hetkellä on aluehallintovirastossa sosiaalihuoltoon liittyvien kantelujen keskimääräinen käsittelyaika.

Tiedossani on, että apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen teki Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon 22.5.2018 tarkastuskäynnin, jossa ilmeni, että lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittely oli ruuhkautunut. Tarkastuksella kävi myös ilmi, että lastensuojelua ja ilmeisesti muutakaan sosiaalihuoltoa koskevien kanteluiden käsittelyä ei ollut virastossa systemaattisesti seurattu ja virastoon oli aikaisempina vuosina päässyt kasautumaan pitkään vireillä olleita kanteluita. Apulaisoikeuskansleri päätti selvittää omana aloitteenaan laajemmin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojelun käsittelyaikoja.

## 2. SELVITYS

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto antoi 1.10.2018 pyytämäni selvityksen.

## 3. SIJAISHUOLTOPAIKKOJEN VALVONTA

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston antamasta selvityksestä ilmenee, että aluehallintoviraston toimialueella on yhteensä 69 lastensuojeluyksikköä, joita aluehallintoviraston on velvollisuus valvoa.

Selvityksen mukaan ”systemaattiseen sijaishuollon ohjaukseen ja valvontaan ei ole kuitenkaan päästy riittävän intensiivisesti, siten, että sijaishuollon yksiköissä olisi käyty säännöllisesti, johdun niukoista valvontaresursseista.” Selvityksessä tuodaan esille, että aluehallintovirasto on järjestänyt yhteistyössä Valviran kanssa kaksi laajaa omavalvontaa koskevaa seminaaria vuosina 2016 ja 2017. Tämän lisäksi aluehallintovirasto on järjestänyt alueellisen lastensuojelun työkokouksen tänä vuonna. Aluehallintovirasto tekee selvityksen mukaan yhteistyötä yksityisten lastensuojelun sijaishuoltoyksiköiden ja sijaintikuntien kanssa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain tarkoittamalla tavalla.

Selvityksen mukaan Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on valvonut rajoitustoimenpiteitä kantelu- ja valvonta-asioiden sekä sijaishuoltopaikkoihin tehtyjen tarkastuskäyntien yhteydessä sekä muun yhteydenpidon ja neuvonnan yhteydessä tapahtuvan ohjauksen avulla.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä sijaishuoltoyksikössä on selvitetty myös kyselyjen avulla. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan ”laajamittaisin kysely on tehty koko toimialueella vuonna 2014.” Myös lupamenettelyyn liittyvillä tarkastuskäynneillä on annettu ohjausta ja neuvontaa palveluntuottajille sekä yksikön toiminnasta vastaaville työntekijöille rajoitustoimenpiteiden edellytyksistä ja niiden käytöstä.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan aluehallintovirasto kuulee sijoitettuja lapsia sijaishuoltoyksiköissä käydessään. Käytäntö on selvityksen mukaan ollut erityisesti viime vuonna systemaattisesti käytössä aluehallintovirastossa. Selvityksen mukaan ”mikäli käynti on liittynyt rajoitustoimenpiteiden käyttöön, lapsia on aina kuultu.”

Aluehallintovirasto on selvityksessään viitannut useassa eri kohdassa lastensuojeluasioita hoitavien työntekijöiden henkilökohtaisiin selvityksiin siitä, millä tavoin sijaishuoltopaikkojen toimintaa ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä on tosiasiallisesti voitu valvoa.

Näiden selvitysten mukaan rajoitustoimenpiteitä on valvottu kanteluiden yhteydessä pyytämällä esimerkiksi kaikki lasta koskevat asiakirjat, jolloin myös rajoituspäätöksiä on tarkasteltu. Valvontatoimet on voitu aloittaa, jos asiakirjoista on voitu havaita, että rajoituspäätösten kirjaamisessa ja toteuttamisessa on ollut selkeitä puutteita.

Työntekijöiden antamien selvityksien mukaan tarkastuksella pyritään kuulemaan aina vähintään yhtä lasta. Selvityksen mukaan ongelmana on se, että työ tapahtuu virka-aikana, joka aiheuttaa ongelmia ja vaikeuksia lasten kuulemisessa. Lapset ovat koulussa ja tulevat koulusta yksikköön tarkastuskäynnin loppupuolella. ”Tarkastuskäynnillä aikataulu on usein tiukka ja useiden lasten kuuleminen vaatisi enemmän työaikaa toteuttamiselle, mahdollisesti jopa erillisen päivän.” Yhtenä ongelmana on tuotu esiin se, että virkaehtosopimusten määräykset sekä valtion matkustussääntö estävät tarkastusten tekemisen virka-ajan ulkopuolella, ”koska virka-ajan ulkopuolisia tunteja ei katsota työajaksi ilman esimiehen ylityömääräystä ja pitkistä välimatkoista johtuen matka-ajat tulevat tällöin suoritettavaksi omalla ajalla.”

Selvitysten mukaan ”Lasten kuulemiseen on jatkossa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota tarkastuskäynneillä sekä varattava siihen aikaa nykyistä paremmin. Tarkastuskäynneillä jatkossa kuultava on myös useampaa lasta kuin yhtä ja tarkastuskäyntien ajankohta tulee ajoittaa niin, että lapset ovat paikalla.”

Edelleen eri työntekijöiden selvityksissä tuodaan esille seuraavia seikkoja:

”Lasten kuuleminen tarkastuskäynneillä ei ole ollut systemaattista ja jatkuvaa.”

”Ruuhtuneen kantelujen käsittelyn ja resurssitilanteen vuoksi suunnitelmaperusteisessa toimintayksiköiden valvonnassa ohjeistuksena on ollut, että tarkastuskäynti tehdään vain perustellusta syystä.”

”Rajoitustoimenpiteitä koskevia päätöksiä on pyydetty ja ns. kodin sääntöjä on arvioitu, mikäli kanteluasioissa tai valvonnassa on tullut esille rajoitustoimenpiteisiin liittyviä asioita.”

Selvitysten mukaan perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä ei ole koskaan sivuutettu, vaan ne on aina tarkistettu ja tarvittaessa annettu hallinnollista ohjausta. Valvontakäynneillä on myös arvioitu etukäteen lastenkodin sääntöjä.

”Kanteluista, epäkohtailmoituksista sekä tarkastuskäynniltä saatujen havaintojen mukaan alueen sijaishuoltopaikoissa ei ole selkeää yhtenäistä linjaa lastensuojelulain tulkinnasta rajoitustoimenpiteiden kasvatuksellisten käytäntöjen asiamukaisesta toteuttamisesta”

Sijaishuoltoyksiköt ovat tuoneet aluehallintovirastolle esille vaikeutta määritellä hyväksytyjä kasvatustoimenpiteitä ja rajoitustoimenpiteitä sekä yksikön sääntöjä.

#### **4. POHJOLAKODIN VALVONTA**

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan aluehallintovirastoon ei ole tullut vuoden 2015 jälkeen Pohjolakotia koskevia epäkohtailmoituksia. Aluehallintovirastossa oli selvitystä annettaessa viireillä kolme Pohjolakotia koskevaa kirjoitusta.

Aluehallintovirasto on tehnyt Pohjolakotiin Valviran pyynnöstä lupatarkastuksen 10.4.2018.

#### **5. POHJOLAKOTIA KOSKEVIEN KANTELUIDEN PITKITTÄNYT KÄSITTELYAIKA**

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessään tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 53 b §:n mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hyvään hallintoon kuuluu se, että asiat käsitellään joutuisasti asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Pyysin selvitystä aluehallintovirastosta siitä, miksi minulle toimitettujen Pohjolakotia koskevien kanteluratkaisujen käsittely oli viivästynyt siten, että käsittelyaika oli tosiasiaassa useita vuosia.

Kanteluiden käsittely kesti seuraavasti:

- 1) kantelu tuli vireille 27.9.2013 ja ratkaisu tehtiin 24.11.2017
- 2) kantelu tuli vireille 6.11.2013 ja ratkaisu tehtiin 24.11.2017
- 3) kantelu tuli vireille 24.1.2014 ja ratkaisu tehtiin 4.1.2018
- 4) kantelu tuli vireille 19.2.2014 ja ratkaisu siihen tehtiin 4.10.2017.

Pohjolakotia koskevien kantelujen käsittely niiden vireilletulosta asian ratkaisuun kesti siis pimmillään Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa yli 4 vuotta. En pidä kantelujen käsittelyaikoja perustuslain 21 §:n ja hallintolain nojalla hyväksyttävänä.

Korostan, että asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on otettava huomioon asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Vaikka apulaisoikeuskansleri on ottanut Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lastensuojeluasioiden käsittelyajat omana aloitteenaan selvitettäväksi eivätkä ylimmät laillisuusvalvojat yleensä tutki viranomaisen menettelyä samanaikaisesti, on välttämätöntä arvioida aluehallintoviraston selvityksestä ilmeneviä ongelmia sen toimintaedellytyksistä.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksessä, joka koskee kanteluja ja niiden käsittelyä yleisesti eikä pelkästään Pohjolakotia, todetaan, että kanteluiden käsittely ruuhkautui yleisesti niiden suuresta määrästä johtuen vuonna 2011. Resurssien puutteen vuoksi kanteluiden käsittely ruuhkautui edelleen vuosina 2012–2015. Lastensuojelua koskevien kanteluiden lisäksi aluehallintovirasto käsittelee myös muita sosiaalihuoltoon liittyviä kirjoituksia ja kanteluita. Aluehallintoviraston selvityksestä ilmenee, että aluehallintovirastossa on käsiteltävänä ”yhteensä 72 lastensuojelua koskevaa asiaa, joista valvonta-asioita on 19 ja kanteluita 53. Näistä vanhimmat ovat vuodelta 2016.”

Aluehallintoviraston selvityksestä ilmenee, että sosiaalihuoltoon liittyvien kanteluiden käsittely on ruuhkautunut useina vuosina siten, ettei aluehallintovirasto ole resurssiensa mahdollistamalla tavalla käsittelemään kanteluita ilman aiheetonta viivästystä. Käytettävissä olevat resurssit ovat vaikuttaneet selvityksen mukaan myös sijaishuollon valvontaan siten, ettei valvontaa ole voitu tehdä ”systemaattisesti” ja ”intensiivisesti”.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan aluehallintovirasto on hakenut tilanteeseen useaan kertaan helpotusta valtiovarainministeriöstä haettavien lisämäärärahojen avulla. Selvityksestä ilmenee, että aluehallintovirasto on ottanut asian esille vuosittaisissa tulos-sopimusneuvotteluissa valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Selvityksen mukaan aluehallintovirasto on antanut ylimmille laillisuusvalvojille useita selvityksiä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mahdollisuuksista hoitaa lastensuojelutehtäviä.

Valtiovarainministeriö antoi aluehallintovirastoille vuosina 2014–2015 ns. ruuhkanpurkuprojektissa resursseja erityisesti valmisteleviin tukitehtäviin ja kanteluiden käsittelyyn. Selvityksestä ilmenee, että ruuhkanpurkuprojektissa kanteluprosessia selkeytettiin ja kehitettiin samalla sisäisiä keinoja ja käsittelyn nopeuttamiseksi ja uuden tekniikan käyttöön ottamiseksi. Samaan aikaan Valvira antoi ohjeen kanteluasioiden käsittelystä. Ruuhkanpurkuprojektin loppuraportissa, johon aluehallintovirasto on selvityksessään viitannut, on todettu, että kanteluruuhkaa saatiin purettua tavoitteen mukaisesti.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan ”lastensuojelun osalta projekti ei kuitenkaan riittänyt korjaamaan jo varsin vaikeaksi muodostunutta ja massiivista lastensuojeluasioiden kertymistä. Joukossa oli myös useita erityisen työläitä ja aikaa vieviä tapauksia, joka satoi henkilöstöresursseja.” Selvityksen mukaan ”määrällinen tavoite ei aivan toteutunut, mutta projektin avulla saatiin kuitenkin tilannetta huomattavasti paremmaksi ja sen merkitys oli aivan olennainen.”

Edelleen selvityksen mukaan ruuhkanpurkuprojektin edetessä työn tuloksellisuus lastensuojelun osalta parani mutta alkoi projektin loputtua hiljalleen heikentyä uudelleen. Tämän takia aluehallintovirasto pyysi ja sai virka-apua muista aluehallintovirastoista kanteluiden käsittelemiseksi. Aluehallintoviraston johto ryhtyi myös lisäresurssin rekrytointiin.

Selvityksen mukaan tällä hetkellä lastensuojeluasioita esittelee kaksi kokopäivätoimista virkamiestä. He ovat määräaikaisia, toinen virkavapaasijainen ja toinen projektityöntekijä. Selvityksen mukaan aluehallintovirasto on saanut lisää voimavaroja myös vuosille 2018-2019. Tämä tullaan selvityksen mukaan kohdistamaan lastensuojelu-, vanhustenhuollon-, kehitysvammahuollon ja terveydenhuollon asioihin.

Selvityksessä todetaan nimenomaisesti, että ”pysyvemmän lisäresurssoinnin varmistaminen lastensuojeluasioihin tulisi kuitenkin varmistaa tulevaisuudessa.” Johtopäätöksensä aluehallintovirasto toteaa, että ”kaikista selvityksistä käy yksiselitteisesti ilmi se, että lastensuojelulain mukaisiin tehtäviin aluehallintovirastossa on varattu niukasti resursseja suhteessa tehtävämääriin. Aluehallintoviraston vuosittaista htv- kehystä on kuitenkin jatkuvasti supistettu. Valtion talous- ja tuottavuusohjelma toimeenpantiin aluehallintovirastossa jo vuosina 2010-2012. Vuosina 2013-2017 vastuualueelta on vähennetty pysyviä virkoja aluehallintovirastolle asetettuja säästötavoitteita noudattamalla. Tilanteessa, jossa virastoon on jatkuvasti kohdistunut vähennyksiä ei ole ollut mahdollisuuksia samanaikaisesti lisätä resursseja lastensuojeluasioihin liittyen.”

Kanteluasioiden viivästyneeseen käsittelyyn, johon myös Pohjolakotia koskevat kantelut sisältyvät, on nähdäkseni vaikuttanut ennen kaikkea Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työmäärään nähden vähäiset resurssit ja voimavarat. Saamastani selvityksestä ilmenee, että aluehallintovirasto on toistuvasti esittänyt valtiovarainministeriölle lisäresurssien perustellun tarpeen.

Aluehallintovirasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt voimavarojensa sallimissa rajoissa kehittämään toimintaansa ja priorisoimaan tehtäviään.

Aluehallintovirasto on saanut virka-apua myös muilta aluehallintovirastoilta. Tällainen resurssien jakaminen aluehallintovirastojen kesken on mielestäni kuitenkin kestävämpi ja vaikuttaa myös virka-apua antavan aluehallintoviraston omiin mahdollisuuksiin selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.

Tiedossani lisäksi on, että valvontaan suunnatut voimavarat ovat riittämättömiä myös muissa aluehallintovirastoissa.

Pohjolakotia koskevien, kuten myös muiden kanteluasioiden kohtuuttoman pitkät käsittelyajat johtuivat siis nähdäkseni pääasiassa aluehallintoviraston vakavasta ja pitkään jatkuneesta resurssipulasta.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää. Saamani selvityksen perusteella aluehallintovirastolla ei ole ollut lastensuojelun valvontaan riittäviä voimavaroja.

Totean vielä riittävien valvontaresurssien turvaamisesta seuraavan.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen on jo 19.7.2012 antamassa kanteluratkaisussa dnro 4019/4/11 antanut aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta. Hän saattoi asian tuolloin niin valtiovarainministeriön kuin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen saattoi 11.7.2013 dnro 2184/4/12 antamassaan ratkaisussa toistamiseen valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon valvontaan liittyvien voimavarojen puutteen.

Saatoin ratkaisussani 10.12.2012 (dnro 2401/4/11) valtiovarainministeriön tietoon käsitykseni sen velvollisuudesta päätöksestä ilmenevin perustein huolehtia riittävien voimavarojen turvaamisesta aluehallintovirastoille.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on oikeusministeriölle 23.3.2012 antamassaan lausunnossa (dnro 561/5/12) luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi kiinnittänyt huomiota muun muassa ihmisoikeuksien valvontaan varattujen voimavarojen riittävyteen. Hän katsoi, että valvovien viranomaisten kuten aluehallintovirastojen tosiasialliset mahdollisuudet tehokkaan ja oikea-aikaisen valvonnan järjestämiseen tulee varmistaa.

Lausunnossani 4.7.2014 (dnro 2543/5/14) valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista korostin, että kansalaisten perusoikeudet ja niiden toteutuminen merkitsevät, että palvelun saajilla täytyy olla oikeus kannella tai saattaa muutoin kokemansa epäkohta valvovan viranomaisen tietoon. Valvontaviranomaisten kuntien hallintoon ja sen palvelutuotantoon kohdistama laillisuusvalvonta on palvelujen saajien perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Pidin lausunnossani myös tärkeänä, että aluehallintovirastojen ja Valviran rooli ei jäisi yksinomaan yksittäisen kuntalaisen tai palvelunsaajan aloitteesta kantelujen kautta tapahtuvaksi valvonnaksi. Pidin sinänsä myönteisenä kuntien ja toimintayksiköiden omavalvonnan kehittämistä ja sen korostamista, että järjestämisvastuussa oleva kunta on vastuussa palvelujen lainmukaisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä. Pidin kuitenkin tärkeänä, ettei aluehallintovirastojen ja Valviran mahdollisuuksia suorittaa niille laissa säädettyä ennakollista ja jälkikäteistä valvontaa ja valvonnan keinoja rajoiteta siten, että yksittäisten palvelunsaajien oikeusturva vaarantuu. Valvovalla viranomaisella on aina velvollisuus puuttua tietoonsa tulleeseen lainvastaiseen menettelyyn.

Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:ssä on säädetty aluehallintoviraston toimialasta ja tehtävistä. Aluehallintovirastoista annetun lain 7 §:n mukaan aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Mainitun lain 8 §:n mukaan jokaisella aluehallintovirastolle laaditaan tulossopimus (tulossopimus). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtionalouden kehukset ja valtion talousarvio. Säännöksen 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.

Lain 10 §:n mukaan aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialueillaan asianomaiset ministeriöt. Sosiaalihuollon toimialueella toimialaohjauksesta huolehtii sosiaali- ja terveysministeriö. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja

muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

Aluehallintovirastoista annetun lain mukaan valtiovarainministeriö koordinoi ja tulosoittaa aluehallintovirastojen toimintaa. Muut ministeriöt ohjaavat niiden toimintaa kukin omalla toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niille erikseen säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien osalta; sosiaali- ja terveysministeriö ei ohjaa aluehallintovirastojen taloudellisia resursseja.

Valtiovarainministeriöllä on vastuu huolehtia siitä, että Pohjois-Suomen aluehallintovirastolla, kuten muillakin aluehallintovirastoilla, on riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Näiden tehtävien edellyttämien riittävien voimavarojen turvaaminen on välttämätöntä asiakkaiden, ohjauksen ja valvonnan kohteiden ja aluehallintovirastojen virkamiesten oikeusturvan takaamiseksi. Valtiovarainministeriön menettely on apulaisoikeuskanslerin tutkittavana.

## 6. TARKASTUKSET

Lastensuojelulain 79 §:n mukaan sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat sijoituskunta ja aluehallintovirasto. Valvontaa toteuttaessaan niiden tulee toimia yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa.

Lastensuojelulain 80 §:n mukaan aluehallintoviraston on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa 79 §:ssä säädetyn lisäksi omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava lastensuojelulain 11 luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. Aluehallintovirasto voi säännöksen mukaan valvontaa toteuttaessaan varata lapselle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan lupaviranomaisena toimii aluehallintovirasto, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Mikäli palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, lupaa haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira).

Mainitun lain 9 §:n mukaan lupahakemuksen johdosta on tehtävä aluehallintoviraston toimesta tarkastus.

Lain 17 §:n mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa palvelujen tuottajan mainitussa laissa tarkoitettua toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Tarkastus voidaan lain 18 §:n tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksen toimittamisesta ja tarkastajan toimivaltuudesta on säädetty laajasti mainitussa säännöksessä.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston riittämättömät resurssit ovat vaikuttaneet myös aluehallintoviraston tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tehdä tarkastuksia sijaishuoltopaikkoihin alueellaan.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 25 artikla edellyttää mm. sijaishuollossa olevien lasten hoidon ja olosuhteiden valvontaa. Sen mukaan sopimusvaltiot takaavat lapsille, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat sijoittaneet hänen huoltonsa järjestämiseksi, hänen suojelemiseksi ja hänen ruumiillisen tai henkisen terveyden hoitoa varten, oikeuden hänelle annetun hoidon ja sijoitukseensa liittyvien muiden olosuhteiden ajoittaiseen tarkistamiseen.

Sijaishuollon valvonnassa on kiinnitettävä erityisesti huomiota lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin ja siihen, millä tavoin lapsen etu sijaishuoltopaikassa kulloinkin toteutuu. Sijoitettuina olevien lasten hoidon asianmukaisen järjestämisen kannalta on välttämätöntä, että valvonnasta vastaava taho (esim. aluehallintovirasto) saavat tiedon lapsen hoitoon ja huolenpitoon vaikuttavista puutteista tai epäkohdista. Nämä puutteet voivat liittyä suoraan lapsen hoitoon ja huolenpitoon, sijaishuoltoa antavan yksikön tiloihin tai kasvatukseenmenetelmiin, esimerkiksi laitoksen henkilökunnan määrään tai kelpoisuuteen tai mihin muuhun seikkaan tai asiaan tahansa, jolla voi olla vaikutusta sijaishuoltopaikassa hoidettavana olevien lasten asemaan ja huolenpitoon.

Aluehallintovirastolla on valvontaviranomaisena keskeinen asema lapsen oikeusturvan varmistamisessa. Aluehallintoviraston on lastensuojelulain 80 §:n mukaan seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa mm. omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien avulla ja erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa.

Aluehallintovirasto voi toteuttaa valvontavelvoitteitaan mm. seuraamalla ja selvittämällä rajoitustoimenpiteiden käytön yleistä asianmukaisuutta lastensuojelulaitoksissa tai tarvittaessa esimerkiksi tarkistamalla yksittäiseen lapseen kohdistetun rajoitustoimenpiteen asianmukaisuuden.

Lapsen kuuleminen ja häntä koskeviin asiakirjoihin ja rajoitustoimenpiteisiin tutustuminen ovat oleellinen osa valvontaa. Tämän takia tarkastuskäynneillä lapsille tulee varata tilaisuus ja mahdollisuus keskusteluun tarkastajan kanssa. Näiden keskustelujen avulla aluehallintovirasto voi seurata yksittäistapauksessa sekä myös yleisesti lasten kohtelua ja olosuhteita sekä arvioida lastensuojelulaitoksen toimintaedellytysten täyttymistä.

Korostan, että tehokkaan valvonnan edellytyksenä on, että tarkastuskäyntejä tehdään myös ennalta ilmoittamatta ja sellaisiin aikoihin, jolloin lapset ovat sijaishuoltopaikassa. Jos tarkastuksia tehdään pelkästään virka-aikana, ei sijoitetuilla lapsilla yleensä ole mahdollisuutta keskustella tarkastuksen toimittavan henkilön kanssa siten kuin lainsäädäntö edellyttää. Tarkastuksia tulee tehdä myös virka-ajan ulkopuolella esimerkiksi iltaisin tai viikonloppuisin.

Pidän aluehallintoviraston selvityksestä ilmenevää voimavarojen puutetta vakavana, sillä se vaarantaa aluehallintoviraston mahdollisuuden huolehtia lakisääteisistä tehtävistä. Aluehallintovirastolle osoitettujen resurssien riittämättömyys on vaikeuttanut saamani selvityksen mukaan oleellisesti sekä kantelujen tutkintaa että tarkastusten tekemistä ja on saattanut vakavasti vaarantaa sijoitettujen lasten perusoikeuksien toteutumiseen.

## 7.TOIMENPITEET

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt oman aloitteensa johdosta valtiovarainministeriötä antamaan käsiteltävänäan olevassa Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa koskevassa asiassa mm. oman arvionsa aluehallintoviraston tilanteesta. Apulaisoikeuskansleri pyysi myös ministeriön näkemystä keinoista, joilla kantelu- ja valvonta-asioiden ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pitkittyminen voitaisiin estää ja käsittelyajat saada pysyvämmiin hyväksyttävälle tasolle.

Tämän takia asia ei anna aiheutta puoleltani muuhun kuin, että lähetän tämän päätökseni tiedoksi valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös apulaisoikeuskanslerille.

Pyydän, että Pohjois-Suomen aluehallintovirasto antaa minulle selvityksen siitä, millä tavoin se huolehtii valvontaan liittyvistä tarkastuksista, jotka on tarpeen suorittaa säännöllisen virka-ajan ulkopuolella kuten ilta-aikaan tai viikonloppuisin. Pyydän selvitystä **31.1.2019** mennessä.