

23.12.2019

EOAK/4168/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

VALVIRA LAIMINLÖI SIJAISHUOLLON VALVONNAN

1 ASIA

Osana Pohjolakotiin määräämäni tarkastusta pyysin Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja Valvirasta Pohjolakodin toiminnasta niille tehtyjä kanteluita ja niihin annettuja ratkaisuja. Valviran minulle toimittamista asiakirjoista ilmeni, että eräs Valviralle 26.4.2018 toimitettu kantelu oli siirretty käsiteltäväksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) mukaisena muistutuksena Pohjolakodille vastattavaksi.

Kyseinen Valviralle osoitettu kirjoitus oli Pohjolakotiin aiemmin sijoitettuna olleen, nyt jo 18 vuotta täyttäneen henkilön tekemä. Kirjoituksessa kerrottiin Pohjolakodissa kantelijaan kohdistetuista lukuisista toimenpiteistä sekä menettelyistä, joita kirjoituksen lähettäjä piti lainvastaisina, nöyryyttävinä ja häntä vahingoittavina.

Kirjoituksessa kerrottiin kantelijan Pohjolakodin sijoituksen aikaisista hoidon laiminlyönneistä, riisuttamisesta, perusteettomista rajoituksista, oikeuksiin pääsyn estämisestä, arvottomuuden kokemuksen syntymisestä, jatkuvasta nöyryyttämisestä, vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta ja muusta epäasiallisesta ja piittaamattomasta lapseen kohdistuneesta menettelystä.

Kirjoituksen mukaan laitoksen kirjoituksessa kuvattu menettely oli kohdistunut myös muihin laitoksessa sijoitettuihin lapsiin.

Minulle toimitettujen asiakirjojen mukaan Pohjolakoti oli antanut sittemmin kantelijalle muistutusvastauksen. Pohjolakoti oli myös lähettänyt kopion vastauksestaan Valviralle. Tiedossani ei ole muita Valviran toimenpiteitä asiassa.

Pyysin Valviralta selvitystä siitä, miksi kantelukirjoituksessa esille tuotuja ongelmia ei oltu selvitetty Valvirassa ja millä perusteella Valvira oli siirtänyt asian käsiteltäväksi sosiaalihuoltolain asiakaslain mukaisena muistutuksena.

Pyysin Valviraa myös selvittämään minulle ne yleiset perusteet, jotka se ottaa huomioon harkitessaan, milloin palvelunsaajien kirjoituksia epäkohdista ryhdytään tutkimaan Valvirassa ja milloin asia siirretään käsiteltäväksi muistutuksena.

2 SELVITYS

2.1 Valviran lausunto

Valvira antoi minulle pyyntöni johdosta lausunnon. Lausuntoon oli liitetty Valviran työntekijöiden selvitykset sekä sosiaalihuollon valvonta-asioiden käsittelyn yleinen toimintaohje sekä ohje muistutuksen käsittelyä varten.

Saamani selvityksen mukaan Valvirassa kirjoituksessa esiin tulleita asioita pidettiin huolestuttavina. Valviran lausunnosta ilmenee, että kirjoituksen mukaan kantelijalta oli estetty psykiatrisen hoidon järjestäminen laitoksen ulkopuolella, häntä painostettiin vaihtamaan nimi sijoituksen ai-

kana, hänen pukeutumistaan kommentoitiin, henkilökunta uhkaili riisuttamisella, viiltelyyn suh-
tauduttiin vähätellen ja muita rajoitustoimenpiteitä oli tehty automaationa ilman erityistä syytä
aina, kun kantelija palasi kotilomilta.

Lausunnosta ilmenee, että Valvira oli ollut yhteydessä kantelijaan puhelimitse ennen asian siir-
toa muistutuksena käsiteltäväksi.

Lausunnon mukaan Valvirassa harkittiin, käsitelläänkö asia kanteluna vai siirretäänkö asia Poh-
jolakodille muistutuksena käsiteltäväksi.

Lausunnon mukaan, koska kantelija ei enää ollut sijoitettuna Pohjolakotiin, ei kantelijan asia-
kasturvallisuus ollut ainakaan välittömässä vaarassa Pohjolakodin toiminnan johdosta. Tämän
takia kirjoitus päätettiin siirtää muistutuksena Pohjolakotiin. Valviran mahdolliset jatkotoimenpi-
teet oli tarkoitus arvioida Pohjolakodin antaman vastauksen perusteella.

Kantelija ilmoitti myöhemmin lausunnon mukaan Valviralle, että hän haluaisi tehdä asiassa kan-
telun, koska muistutusvastausta ei ollut saapunut.

Pohjolakodin muistutusvastaus saapui Valviralle tiedoksi 27.6.2018. Valviran arvion mukaan
muistutusvastaus oli hyvin seikkaperäinen ja siinä oli vastattu kaikkiin kantelijan kirjoituksessa
esiin nostamiin asioihin.

Lausunnossa on myös todettu, että asian käsittelyvaiheessa Pohjolakodin Koivulehto-yksiköllä
ei ollut aikaisempaa valvonta- tai kanteluhistoriaa Valvirassa. Osaltaan tämä vaikutti Pohjolako-
din toiminnan luotettavuusarviointiin ja siihen, että muistutusvastausta pidettiin asianmukaisena.
Edellä mainittujen seikkojen johdosta Valvira arvioi, että asia ei antanut aihetta enempiin toi-
menpiteisiin Valvirassa ja asian käsittely päättyi 11.7.2018.

Valvira toteaa lausunnossaan, että ”asiakaslaissa ei ole tarkkarajaista määritelmää, milloin asia
tulisi käsitellä muistutuksena ja milloin kanteluna. Lainsäädäntö jättää asiassa harkintavaltaa
viranomaiselle.”

Valviran lausunnossa todetaan vielä, että ”harkitessaan asian siirtoa muistutuksena käsiteltä-
väksi, arvioitiin sen vaikutuksia myös kantelijan oikeusturvaan.” Valviran työntekijä oli kertonut
kantelijalle, että huolimatta siitä, että asia siirrettiin muistutuksena käsiteltäväksi, on se mahdol-
lista saattaa valvontaviranomaiseen kanteluasiana tutkittavaksi. Kantelijalle kerrottiin, että mikäli
hän olisi tyytymätön saamaansa muistutusvastaukseen, voisi Valvira käsitellä kyseessä olevan
kirjoituksen kanteluna, jota kantelija voisi vielä myöhemmin täydentää. Valviran käsityksen mu-
kaan kantelijan oikeusturva ei asian käsittelyssä vaarantunut ja myös hallintolain mukainen vi-
ranomaisen neuvontavelvollisuus toteutui.

Lausunnossa on todettu, että ”Valvira arvioi viran puolesta toimintayksikön muistutusvastauk-
sen sisällön asianmukaisuutta ja riittävyyttä.” Edelleen lausunnon mukaan, ”jos muistutusvas-
taus olisi ollut riittämätön tai asiassa olisi ilmennyt uusia vaikuttavia seikkoja, olisi Valvira ottanut
asian käsiteltäväkseen kanteluna tai valvonta-asiana. Koska kantelijakaan ei ilmaissut tyytymät-
tömyyttään muistutusvastaukseen, ei asia antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.”

Valvira on tämän jälkeen arvioinut yleisesti, millä edellytyksillä se voi siirtää sille tehdyn kantelun
muistutuksena käsiteltäväksi. Lausunnon mukaan ”harkittaessa siirtoa muistutuksena käsiteltä-
väksi otetaan Valvirassa ensinnäkin huomioon mitä aluehallintovirastojen ja Valviran toimival-
lasta on säädetty. Valvira valvoo sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat peri-
aatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko
maata koskevat asiat, asiat jotka liittyvät sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koske-

vaan valvonta-asiaan sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Lähtökohtaisesti Valviran toimesta siirretään muistutuksena käsiteltäväksi vain asioita, joissa toimivallan on ensin todettu kuuluvan Valviralle. Asia, jossa toimivallan todetaan kuuluvan aluehallintovirastolle, siirretään aluehallintovirastolle.”

Lausunnossa on todettu, että ”harkitessaan, milloin sosiaalihuollon asiakkaiden kirjoituksia epäkohdista ryhdytään tutkimaan Valvirassa, ja milloin asia siirretään käsiteltäväksi muistutuksena, Valvira ottaa huomioon muun ohella, mitä asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksissä on todettu (HE 137/1999 ja HE 185/2014). Asian siirtäminen muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi ei saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa.” Lausunnossa on vielä todettu, että ”muistutusmenettelyä on käytännössä sovellettu tilanteissa, jossa asiakas on tyytymätön sosiaalihuollon laatuun, siihen liittyvään kohteluunsa tai saamaansa palveluun. Monissa tapauksissa se, että kantelun vastaajana on palveluntuottaja, on vaikuttavampaa sekä asiakkaan oikeusturvan (välittömyys) että palveluntuottajan toiminnan kehittämisen kannalta. Palveluntuottajia on Valviran toimesta ohjattu omavalvonnan kehittämiseen. Omavalvonnassa ja sen kehittämässä toiminnasta saatu palaute ja sen asianmukainen käsittely on keskeisessä roolissa.”

3 RATKAISU

3.1 Sosiaalihuollon asiakkaan tekemän muistutuksen käsittely

Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

Sosiaalihuollon asiakaslain 23 a §:n mukaan, jos asiassa ei ole tehty muistutusta ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomaisen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Pykälän mukaan siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle.

Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 137/1999 vp) mukaan muistutus olisi nopea ja epämuodollinen keino reagoida sosiaalihuollon henkilöstön tosiasiallisiin toimenpiteisiin ja asiakkaan saamaan kohteluun. Muistutus kohdistuisi lähinnä sosiaalihuollon toteuttamista koskevaan tosiasialliseen toimintaan, josta vastaa toimintayksikön vastuuhenkilö tai, milloin toimintayksikköä ei ole, sosiaalihuollon johtava viranhaltija. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena muistutusmenettelyssä on asiakkaalle helppo, joustava ja nopea keino esittää mielipiteensä sille, jolla on mahdollisuudet vaikuttaa tilanteen pikaiseen korjaamiseen.

Hallituksen esityksen sosiaalihuollon asiakaslain 23 a §:n säätämiseksi (HE 185/2014 vp) todetaan, että valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus siirtää sille tehty kantelu sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n1 momentissa tarkoitettulle viranhaltijalle tai toimintayksikköön ensin muistutuksena käsiteltäväksi, jos asiassa ei olisi tehty muistutusta. Hallituksen esityksessä on todettu, että kantelun tehnyt henkilö ei ole välttämättä ollut tietoinen muistutusmenettelystä tai ymmärtänyt mahdollisuutta saada asia selvitetyn paremmin sen avulla. Säännös lisäisi valvontaviranomaisten harkintavaltaa muistutusten käsittelyyn ottamisessa ja mahdollistaisi asian ensivaiheen selvittämisen siihen tilanteessa paremmin kykenevässä toimintayksikössä. Toisaalta ehdotettu ratkaisu muistutuksen ehdottoman ensisijaisuuden sijasta varmistaisi, että kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa kantelu tavoittaisi valvontaviranomaisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Asian siirtäminen muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi ei saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa. Hallituksen esityksessä on todettu, että erityisesti sosiaalihuollossa palvelut ovat usein erilaisia ja heterogeenisiä ja niiden vaikutus ja intensiteettisyys asiakkaan oikeustilaan tai elämänlaatuun on erilainen riippuen siitä, mistä sosiaalipalvelusta on kulloinkin kyse. Sosiaalihuollossa asiakkuus esimerkiksi asumisyksiköissä on usein myös pitkäaikaista.

Hallituksen esityksen mukaan tilanteessa, jossa valvontaviranomainen arvioi perustelluksi siirtää kantelu muistutuksena käsiteltäväksi, siirto olisi tehtävä välittömästi. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei asioiden siirtely tarpeettomasti pidentäisi asian käsittelyä ja asiakkaan mahdollisuutta saada vastausta asiassaan. Toisaalta sääntely pakottaisi valvontaviranomaiset arvioimaan kantelujen laatua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valvovan viranomaisen harkintaan asian siirron suhteen ei saa vaikuttaa sen oman resurssointiin liittyvät tekijät.

Hallituksen esityksessä todetaan vielä Valviran ja aluehallintovirastojen toimivallasta, että Valviran on itse arvioitava, onko sille vireille laitettussa, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisessä työnjaossa aluehallintovirastolle kuuluvassa kyse sellaisesta asiasta, joka olisi tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutusmenettelyssä.

3.2 Kantelun siirtäminen tässä tapauksessa muistutuksena käsiteltäväksi

Kanteluviranomaisella on lain mukaan harkintavaltaa arvioidessaan, onko sille tehty kantelu syytä käsitellä muistutusmenettelyssä. Viranomaisen on erityisesti arvioitava, voidaanko muistutusmenettelyssä turvata asiakkaan oikeusturva paremmin ja nopeammin kuin varsinaisessa kantelumenettelyssä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen toimii lainmukaisesti ja käsittelee sille kuuluvat asiat harkintavaltansa puitteissa. Tässä tapauksessa kantelijan sijaishuolto oli päätynyt kantelun tekemisen aikana Pohjolakodissa. Olen samaa mieltä Valviran kanssa siitä, että kantelijan oikeusturvan toteutuminen ei välttämättä edellyttänyt kantelijaa koskevan asian käsittelyä kantelumenettelyssä. Tämän takia katson, että Valvira on siirtäessään kantelun muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi ei ole ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa.

Totean kuitenkin vielä seuraavan.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan muistutus on tarkoitettu sosiaalihuollon asiakkaan kannalta nopeaksi keinoksi saada korjaus viranomaisen tai sosiaalihuollon toimintayksikön virheisiin tai epäkohtiin, jotka liittyvät asiakkaan kohteluun tai siihen, miten esimerkiksi toimintayksikkö tosiasiassa toimeenpanee omassa toiminnassaan päivittäistä hoitoa tai huolenpitoa. Kantelija ei enää itse ollut laitoksessa ja siten hänen oikeusturvansa ei muistutusmenettelyn vuoksi enää voinut vaarantua.

Kantelukirjoituksessa kuvattiin kuitenkin sellaisia laitoksen yleisiä toimintatapoja, joilla mahdollisesti puututtiin myös muiden lasten perusoikeuksiin. Totean, että asian siirtämistä muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi on arvioitava ja harkittava erityisen huolellisesti silloin, kun asia koskee haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, kuten lastenkotiin sijoitettuja lapsia.

Kanteluviranomaisen on edellä sanotun mukaisesti ennen asian siirtoa arvioitava minkälaisesta menettelystä ja mistä asioista kantelussa on kysymys ja mikä vaikutus näillä on kantelijan tai muiden toimintayksikössä olevien asiakkaiden asemaan ja oikeusturvaan. Mitä vakavampia laiminlyöntejä tai kaltoinkohtelua kantelussa kuvataan, sitä pidättyvämmän on suhtauduttava siihen, voidaanko asia käsitellä muistutusmenettelyssä siinä yksikössä, jonka toimintaa kantelussa arvostellaan.

Ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, olisi asian siirtämistä koskevassa harkinnassa muiden lasten perusoikeuksien turvaamiseksi voitu mielestäni perustellusti päätyä myös toisenlaiseen ratkaisuun.

3.3 Sijaishuollon ja rajoitustoimenpiteiden valvonta

Kantelussa Valviralle tuotiin esille lukuisia sijoitettuja lapsia alistavia ja lakiin perustumattomia menettelyjä. Kantelija toi kirjoituksessaan esiin myös sen, että nämä menettelyt eivät kohdistuneet yksinomaan häneen, vaan koskivat myös muita Pohjolakotiin sijoitettuja lapsia. Kantelussa esitetyt väitteet epäasiallisesta ja lakiin perustumattomista käytännöistä olivat mielestäni vakavia ja saattoivat siis myös kohdistua muihin Pohjolakotiin sijoitettuihin lapsiin. Valviralle osoitettu kantelu koski myös erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä sijaishuoltoa antavassa laitoksessa.

Lastensuojelulain 11 luvussa säädetään rajoitustoimenpiteistä ja niiden käyttämisen edellytyksistä. Rajoitustoimenpiteillä puututaan lapsen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin. Rajoitustoimenpiteet voivat kohdistua muun muassa perustuslain 7 §:ssä turvattuun lapsen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan sekä perustuslain 16 §:n turvaamiin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Valviralle kuuluvista tehtävistä säädetään muun muassa yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa. Mainitussa laissa on säädetty keinoista, joita valvontaviranomaisella on käytössään epäkohtailmoituksen saatuaan.

Kantelukirjoituksessa esitetyt väitteet muiden Pohjolakotiin sijoitettujen lasten kohtelusta olivat sen laatuista, että Valviran olisi mielestäni tullut, kantelijaa koskevan kirjoituksen siirtämisestä huolimatta, perusteellisesti selvittää mahdolliset epäkohdat joko itse tai yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Näin Valvira olisi voinut arvioida sitä, millä tavoin laitoksessa ja sen yksiköissä olevia muita sijoitettuja lapsia kohdeltiin ja millä tavoin ja missä tarkoituksessa laitoksessa käytettiin rajoitustoimenpiteitä.

Valvira olisi myös voinut siirtää kantelijan kirjoituksen aluehallintoviraston käsiteltäväksi siltä osin, kuin se koski muita sijoitettuja lapsia ja Pohjolakodin rajoitustoimenpiteiden käytäntöjä, mikäli se olisi katsonut, että toimivalta rajoitustoimenpiteiden valvonnan osalta olisi ollut aluehallintovirastolla. Totean tässä yhteydessä vielä yleisesti, että lastensuojelulain mukaan aluehallintoviraston on erityisesti seurattava rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa.

Se, että Valviralla ei ollut aikaisempaa valvontahistoriaa Pohjolakodista ei mielestäni yksinomaan voi merkitä sitä, että sille tehty kantelu voitaisiin siirtää pelkästään muistutusmenettelyssä tutkittavaksi. Valviralla on ollut kuitenkin tieto (tai se olisi ollut saatavissa) lukuisista kanteluista, jotka oli tehty Pohjolakodista mm. aluehallintovirastolle. Mielestäni Valviran olisi ollut mahdollisuus selvittää aluehallintovirastosta Pohjolakotiin liittyvää valvonta- ja kanteluhistoriaa. Tällaista selvitystä ei minulle annetun selvityksen mukaan ole tehty.

Se, että kantelija ei halunnut enää muistutusvastauksen saatuaan jatkaa asiaa kantelumenettelyssä ei merkitse sitä, että Valvira olisi voinut jättää tutkimatta asian muiden Pohjolakotiin sijoitettujen lasten kannalta joko itse tai siirtämällä asia aluehallintovirastolle.

Totean vielä seuraavan. Lastensuojelulain 79 §:n mukaan lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu tämän lain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on 16 b §:n mukaisesti järjestettävä.

Sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat lisäksi sijoituskunta ja aluehallintovirasto. Valvontaa toteuttaessaan niiden tulee toimia yhteistyössä 1 momentissa mainitun sijoittajakunnan kanssa.

Jos lapsen sijoittanut kunta havaitsee sijaishuoltopaikan toiminnassa sellaisia epäkohtia tai puutteita, jotka voivat vaikuttaa sijoitettujen lasten hoitoon tai huolenpitoon, sen tulee salassapitovelvoitteiden estämättä ilmoittaa asiasta viipymättä 2 momentissa tarkoitetuille sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille.

Olen aikaisemmissa ratkaisuisiani pitänyt tärkeänä, että mikäli valvova viranomainen (esimerkiksi aluehallintovirasto) saa tietoonsa epäkohdista sijaishuoltopaikasta, myös se ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista sijoittajakunnalle. Tällaisella menettelyllä voidaan varmistaa, että sijaishuollon järjestämisestä vastuussa oleva kunta voi arvioida, miten yksittäisen lapsen sijaishuolto on järjestettävissä sijaishuoltoa koskevan päätöksen edellyttämällä tavalla ja hänen etunsa mukaisella tavalla.

Katson, että Valviran menettely on ollut tältä osin virheellistä koska se on myös saattanut vaarantaa muiden Pohjolakodissa tällöin sijoitettuna olevien lasten oikeuksia.

Edellä sanotun johdosta annan Valviralle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle sen laiminlyönneistä sijaishuollon ja erityisesti rajoitustoimenpiteiden valvonnassa. Tässä kokonaisharkinnassani olen ottanut huomioon myös Valviran lainsäädännössä määrätyn aluehallintovirastoja ohjaavan roolin ja Valviran aseman asiantuntijavirastona.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Valviralle.