

19.11.2021

EOAK/6661/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Räty**

## **HUOSTASSAPIDON LOPETTAMISTA KOSKEVAN ASIAN KÄSITTELY SUULLISEN VAATIMUKSEN JOHDOSTA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan sijoittajakuntansa A:n kuntayhtymän (- - -) hänelle määrätyn sosiaalityöntekijän menettelyä mm. sijaishuollon muutosta/lopettamista koskevassa asiassa. Kantelija oli myös puhelimitse yhteydessä kantelukirjoituksen jälkeen oikeusasiamiehen kansliaan.

Kantelija kertoi pyytäneensä suullisesti eri tavoin huostassapidon lopettamista ja/tai kotiuttamista, mutta asiassa ei ollut kuitenkaan tehty valituskelpoista päätöstä.

### **2 SELVITYS**

A:n kuntayhtymä antoi kantelun johdosta lausunnon, johon oli liitetty sosiaalityöntekijän selvitys. Nämä selvitykset ovat tämän ratkaisun liitteenä.

A:n kuntayhtymä toimitti tänne myös kantelun tekijää koskevia lastensuojeluasiakirjoja, mm. sosiaalityöntekijän laatimia kirjauksia kantelijan yhteydenottojen johdosta. Näitä asiakirjoja kantelun tekijä voi pyytää nähtäväkseen sosiaalityöntekijältään.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Asiakirjoista ilmeneviä tietoja**

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kantelija oli toistuvasti ja useita kertoja esittänyt suullisesti vaatimukset sijaishuoltoapaikan muutoksesta ja/tai huostaanoton lopettamisesta. Sosiaalityön selvityksen mukaan asiaa sivuavia keskusteluja oli käyty vuodesta 2019 lukien ja nyt vuoden 2021 aikana kantelija oli tehnyt vaatimuksia siis toistuvasti.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että A:n kuntayhtymä ei ollut ottanut vastaan – kirjannut saapuneeksi hakemukseksi – suullisesti esitettyjä vaatimuksia sijaishuoltoapaikan muuttamiseksi tai huostaanoton lopettamiseksi. Sen sijaan sosiaalityöntekijä oli kertonut kantelijalle, miksi olisi tärkeää asian ratkaisemiseksi tehdä asiassa kirjallinen ja perusteltu vaatimus.

Sosiaalityöntekijä oli myös kertonut, miten mahdollista vaatimusta käsitellään A:n kuntayhtymässä ja mitkä ovat päätöksen jälkeiset käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

A:n kuntayhtymän mukaan sosiaalityöntekijä oli kertonut kantelijalle, mitä kirjalliseen hakemukseen tulisi sisällyttää: näkemys siitä, mistä voidaan päätellä huostaanoton perusteiden poistuneen tai sijaishuoltopaikan muutoksen syyt ja mihin haluaa siirtoa. Sosiaalityöntekijä kertoi saaneensa ”ohjeistuksen, että asianosaisilta voidaan edellyttää kirjallista hakemusta huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, jonka jälkeen asiassa tehdään vasta valituskelppoinen päätös”.

Sosiaalityöntekijä on vielä todennut, että mikäli nuori tekisi kirjallisen hakemuksen, hän voisi ”mahdollisesti samalla prosessoida paremmin mielessään asiaa ja hänelle selviäisi itselleenkin paremmin, mitä hän on nyt hakemassa: sitä, että huostaanotto loppuisi; sitä, että hän saisi muuttaa huostaanoton aikana (?) omaan asuntoon yksin asumaan vai sitä että hänen sijaishuoltopaikkaansa vaihdetaan muuhun lastenkotiin”.

Sosiaalityöntekijä on lopuksi todennut selvityksessään, ettei kantelijalla ollut mitään estettä tai vaikeuksia ilmaista itseään kirjallisesti, eikä vaatimusta kirjallisesta vireillepanosta (kirjallisesta hakemuksesta) tämän takia ollut hänen tilanteessaan pidettävä ”kohtuuttomana vaatimuksena lapsen ikä- ja kehitystaso huomioiden, kun hän on lisäksi saanut minulta ohjeet siihen, mitä hakemukseen olisi hyvä kirjoittaa”

### 3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

**Perustuslain** 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

**Hallintolain** 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaistoiminnassa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Asioinnin järjestämisessä on kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 19 §:n mukaan hallintoasia voidaan panna vireille kirjallisesti tai viranomaisen luvalla myös suullisesti.

Hallintolain asian vireillepanoa koskeva säännös on sisällöltään käytännössä sama kuin hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa. Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 88/1981 vp, s. 14) todetaan mm., että suullista vireillepanoa koskeva säännös antaa mahdollisuuden lisätä hallintomenettelyn suullisuutta ja välittömyyttä, ja samalla asianosaiseen kohdistuvia menettelyvaatimuksia voidaan tarvittaessa kohtuullisesti keventää ja siten helpottaa asianosaisen asemaa.

Mikäli viranomaisen suostuu suulliseen vireillepanoon, viranomaisen on hallintolain 42 §:n mukaisesti kirjattava kaikki asiakkaan vaatimukset häntä koskeviin asiakirjoihin.

**Lastensuojelulain** 24 §:n 1 momentin mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta tai nuorta puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehdittava siitä, että lapselle haetaan 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa edunvalvojaa.

Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi (HE 225/2006 vp, s. 16) todetaan mm., että sosiaalityöntekijällä on velvollisuus avustaa lasta silloinkin, kun hän on lapsen kanssa oleellisesti eri mieltä lastensuojelutoimien tarpeellisuudesta tai muusta asioiden hoidosta. Jos näkemusero koskee päätöksiä lapsen oikeudellisesta asemasta tai niistä tehtäviä valituksia, sosiaalityöntekijän olisi ohjattava lapsi kunnallisen oikeusavustajan tai muun lainkäyttöön perehtyneen asiantuntijan puoleen.

Lastensuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

### 3.3 Arviointi

Hallintolain 19 §:n mukaisesti vaatimus huostassapidon lopettamisesta tai sijaishuoltopaikan muuttamisesta voidaan panna vireille kirjallisesti tai viranomaisen luvalla myös suullisesti. Mikäli viranomainen suostuu suulliseen vireillepanoon, viranomaisen on hallintolain 42 §:n mukaisesti kirjattava kaikki asiakkaan vaatimukset häntä koskeviin asiakirjoihin. Mikäli suulliseen vireillepanoon ei voida suostua, viranomaisen on hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaisesti neuvottava asiakastaan siitä, miten kirjallinen hakemus tehdään. Vireille panijan on ilmoitettava vaatimuksensa ja niiden perusteet luonnollisesti myös suullisen vireillepanon yhteydessä.

Saamastani selvityksestä ilmeni, että kantelija oli toistuvasti vaatinut joko sijaishuoltopaikan muuttamista tai huostassapidon lopettamista. Selvityksistä ei ilmennyt, miksei kantelija ollut voinut tai halunnut tehdä asiassa kirjallista vaatimusta. Toisaalta asiakirjoista ilmeni, että kantelija oli miettinyt eri yhteyksissä erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja myös sosiaalityöntekijänsä kanssa.

Pidän sinänsä sosiaalityöntekijän kantelijalle antamaa ohjeistusta kirjallisen perustellun vaatimuksen esittämisestä hallintolain mukaisena. Kun hakemus on perusteltu, viranomainen joutuu ottamaan kantaa asiaa koskevassa päätöksessään kaikkiin sille esitettyihin vaatimuksiin ja erilaisiin hakijan esittämiin vaihtoehtoihin. Asian tullessa ratkaistua vaatimuksen esittäjällä on mahdollisuus arvioida ensinnäkin, onko asia ratkaistu täydellisesti, sekä toisaalta arvioida viranomaisen esittämiä näkökohtia ja perusteluja niihin pyyntöihin ja vaatimuksiin, joita hakemuksessa on esitetty. Vaatimus kirjallisen hakemuksen tekemisestä edistää siten osaltaan hakijan oikeusturvan toteutumista.

Totean kuitenkin vielä seuraavan erityisesti asian vireillepanotavan näkökulmasta.

Oikeusturvan takeista ja hyvän hallinnon vaatimuksista on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Oikeusturvan takeisiin kuuluu oikeussuojakeinojen tehokkuus, toisin sanoen se, että asiakkaan hakemuksen johdosta tehdään viranomaisessa asianmukainen päätös, johon on liitetty muutoksenhakuohjeet.

Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteessa on osaltaan kyse viranomaispalveluiden tosiasiallisesta saatavuudesta. Viranomaisessa asiointiin tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Viranomaisen on otettava huomioon erityisryhmien tarpeet ja palvelun erityispiirteet, luonne ja merkitys asiakkaalle, esimerkiksi, onko kyseessä subjektiivinen oikeus tai onko kyse kiireellisestä palvelun järjestämisestä. Suullista vireillepanoa koskeva sääntely antaa osaltaan mahdollisuuden lisätä palvelun joustavuutta eli menettelyn suullisuutta ja välittömyyttä, ja samalla asianosaiseen kohdistuvia menettelyvaatimuksia voidaan tarvittaessa kohtuullisesti keventää ja siten helpottaa asianosaisen asemaa. Palveluperiaatteen toteuttaminen voi lopulta heijastua siihenkin, miten oikeusturva lopulta toteutuu.

Lastensuojelulain 24 §:n mukaan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä valvoo virkansa puolesta lapsen etua lasta koskevassa lastensuojeluasiassa. Sosiaalityöntekijän yhtenä nimenomaisena tehtävänä on avustaa lasta hänen puhevaltansa käytössä. Lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on tässä tarkoituksessa velvollisuus avustaa virkansa puolesta lasta ja ohjata hänet tarvittaessa oikeusavun piiriin. Tähän avustamisvelvollisuuteen kuuluu oleellisena osana sen varmistaminen, että lapsella on mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Tässä tarkoituksessa saattaa olla merkitystä myös sillä, miten lapsen itsensä vireille saattama asiaa viranomaisessa käsitellään.

Totean vielä, että lastensuojelulain 29 §, jonka mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti, osaltaan turvaa myös lapsen osallisuutta, joka on yksi lapsen keskeisiä oikeuksia lastensuojelussa. Lisäksi henkilökohtaisten tapaamisten avulla lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on mahdollisuus valvoa lapsen ja nuoren sijoituksen ja hoidon sekä kasvatuksen asianmukaisuutta lainmukaisuutta sijaishuoltopaikassa. Totean vielä, että sijaishuollon aikana sijoitetulla nuorella on oikeus saada laadultaan hyvää hoitoa ja huolenpitoa ilman syrjintää. Hyvällä kohtelulla tarkoitetaan myös niitä tapoja, joilla sijoitettuun nuoreen suhtaudutaan eri tilanteissa ja millä tavoin hänen tuomiinsa mahdollisiin epäkohtiin tai vaatimuksiin suhtaudutaan ja niitä selvitetään tai niihin vastataan.

Säännösten nimenomaisena tarkoituksena on siis edistää lastensuojelussa lapsikeskeistä työskentelytapaa, jossa vanhempien ja huoltajien kanssa työskentelyn ohella huomiota kiinnitetään erityisesti lapsen näkökulmaan ja suoraan lapsen kanssa työskentelyyn.

Pidän sosiaalityöntekijän roolia merkittävänä erityisesti, kun kyse on lapsen osallisuudesta ja hänelle kuuluvien oikeusturvatakeiden edistämisestä.

Lapsen sijoittaneella kunnalla on huostaanoton aikana jatkuvasti velvollisuus arvioida huostassapidon edellytysten olemassaoloa ja pyrkiä myös omin toimenpitein huostaanoton lopettamiseen.

Kun asiassa ei ole suostuttu suulliseen vireillepanoon, ei kysymystä huostaanoton lopettamisesta tai sijaishuoltopaikan muuttamisesta ole voitu saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen merkitsee, että viranomaisen on valittava viranomaisen toteutettavissa olevista vaihtoehdoista sellainen menettely, jolla voidaan turvata varsinkin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien täysimääräinen toteutuminen.

Korostan tässä yhteydessä, että sijoittajakunnalle kuuluu edellä sanotuilla tavoin lastensuojelulain mukaisten lapselle kuuluvien oikeuksien edistäminen ja hänen oikeusturvastaan huolehtiminen.

Edellä sanottu huomioon ottaen viranomaisen harkitessa, ottaako se vastaan sille suullisesti esitetyn hakemuksen tai vaatimuksen, on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisesta asiasta on kysymys ja kuka vaatimuksen on sille tehnyt. Kun vaatimuksen tekee kodin ulkopuolelle sijoitettu, alisteisessa asemassa oleva huostassa oleva nuori, jonka sijaishuollosta vastaa se viranomainen, jolle vaatimus on osoitettu, korostuu asiassa velvollisuus ottaa huomioon nuoren edun mukaisella tavalla perustuslain 21 §:ssä säädetty jokaiselle kuuluva oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä hänen oikeutensa saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Tässä tapauksessa nuori oli esittänyt useaan otteeseen sosiaalityöntekijälleen erilaisia vaihtoehtoja sijaishuoltonsa järjestämiseksi, jotka on myös kirjattu häntä koskeviin viranomaisen asiakirjoihin. Tässä mielessä A:n kuntayhtymällä on ollut tieto nuoren mielipiteestä ja sen sisällöstä sekä hänen esittämistään vaihtoehtoisista ratkaisutavoista asiassa.

Totean tässä yhteydessä vielä, että mikäli viranomaiselle tehty (suullinen tai kirjallinen) hakemus tai vaatimus on puutteellinen, on vaatimuksen tekijälle varattava mahdollisuus esittää lisäselvitystä hakemukseensa tai vaatimukseensa, jotta viranomainen voi ratkaista asian. Nuoren tilanteessa päätöksentekijällä (valmistelevalle viranhaltijalla) olisi siis joka tapauksessa ollut velvollisuus, riippumatta asian vireillepanotavasta, huolehtia asian riittävästä selvittämisestä.

Suullista vireillepanoa koskeva hallintolain sääntely on varsin niukkaa ja jättää sijaa viranomaisen harkinnalle, johon oikeusasiamies ei voi puuttua, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty.

Tätä arvioitaessa otetaan huomioon hallintolain 6 §:n tarkoittamat hallinnon oikeusperiaatteet (tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, oikeasuhtaisuus ja luottamuksensuoja). Tästä näkökulmasta minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa asiassa menetellyn lainvastaisesti.

Edellä todetusta huolimatta en kuitenkaan täysin voi yhtyä selvityksessä esitettyyn siitä, että nuoren tilanteessa ainoa vaihtoehto vaatimuksen käsittelemiseksi olisi ollut kirjallinen vireillepanotapa.

Ottaen huomioon edellä sijoittajakunnan velvollisuuksista ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän lakisääteisistä tehtävistä esittämäni olisi mielestäni nuoren oikeusturvaa ja oikeuksia edistänyt se, että hänen suullisesti esittämänsä vaatimus olisi kirjattu vireille tulleeksi hakemukseksi ja viranomaiselle kuuluvan asian selvittämisvelvollisuuden mukaisesti nuorelta olisi tarvittaessa pyydetty lisäselvitystä vaatimuksen perusteista. Tämän jälkeen asiassa olisi voitu tehdä päätös sen faktamateriaalin perusteella, joka A:n kuntayhtymällä olisi ollut päätöksentekohetkellä käytettävissään. Päätös oli tarvittaessa voitu saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

#### **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän A:n kuntayhtymän huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.3 todennut asian suullisesta vireille panosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä ratkaisustani jäljennöksen kuntayhtymälle tiedoksi.