

Oikeusturvakeinot lastensuojelussa



Johdannoksi

Lastensuojelun asiakkaana olevalla lapsella ja hänen perheellään on oikeus korkeatasoiseen, yksilölliseen tarpeiden arviointiin perustuviin ja niihin vastaaviin palveluihin. Lainsäädännössä on lukuisia säännöksiä, jotka turvaavat palvelujen rakenteiden, sisällön ja prosessien laatua. Lisäksi useat kansainväliset sopimukset, suositukset ja ohjeet sekä standardit määrittävät osaltaan lastensuojelun palveluita, tosin velvoittavuuden asteeltaan vaihtelevasti.

Lastensuojelun asiakkaana olevilla lapsilla on samat oikeudet kuin kaikilla muillakin lapsilla. Sijoitus kodin ulkopuolelle ei vähennä näitä oikeuksia, eikä niitä saa rajoittaa ilman lakiin perustuvaa syytä. Muiden sosiaalihuollon asiakkaiden tavoin lapsella on oikeus hyvään kohteluun ilman syrjintää. Hänen ihmisarvoaan ei saa loukata ja hänen yksityisyyttään tulee kunnioittaa. Lapsi ei ole lastensuojelutoimenpiteiden passiivinen kohde, vaan hänellä on ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavasti oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Lasta on kuunneltava ja kuultava ja hänen mielipiteensä ja toivomuksensa on otettava huomioon kaikissa lastensuojeluprosessin vaiheissa.

Lastensuojelupalvelujen antaminen nojautuu asiakassuunnitelmaan, joka laaditaan ja tarkistetaan yhdessä lapsen ja huoltajan kanssa. Muutoinkin lastensuojelussa tulee pyrkiä mahdollisimman pitkälle yhteistyöhön lapsen ja hänen läheistensä kanssa, myös silloin, kun lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle.

Jokaiselle lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle nimetään hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että lapsi saa tarvitsemansa tuen ja palvelut, valvoa lapsen edun toteutumista sekä varmistaa, että lapsen omat mielipiteet otetaan huomioon. Sijaishuollossa olevan lapsen osalta sosiaalityöntekijä vastaa yhdessä sijaishuolto paikan työntekijöiden tai sijaisvanhempien kanssa sekä yhteistyössä vanhempien kanssa siitä, että lapsen oikeudet sijaishuollossa toteutuvat, ja että lapsi saa tarpeitaan vastaavan hoidon, kasvatuksen ja muun huolenpidon sekä tarvittavat tukitoimet.

Korkealle viritetyt palvelujen laatua sekä lapsen asemaa ja osallisuutta turvaavat tavoitteet ja velvoitteet ovat omiaan ehkäisemään ennakolta ristiriitoja ja konflikteja lasten ja heidän vanhempiansa sekä viranomaisten välillä. Lapsen asemaa turvaa ja varmistaa oleellisesti myös sosiaalihuollon valvonta.

Käytännössä kaikki ei kuitenkaan aina toteudu toivotulla tavalla. Lapsen tarpeet ja palvelujärjestelmän kyky vastata niihin eivät välttämättä kohtaa. Yhteistyö ei aina suju. Näkemykset lapsen edusta sekä kasvatuseräilyistä ja -käytännöistä voivat mennä ristiin ja perheellä ja viranomaisella voi olla eriäviä näkemyksiä sopivista tukitoimista. Sijoituspaikassa lapsi voi joutua kokemaan epäasiallista ja epäoikeudenmukaista kohtelua toisten lasten tai aikuisten taholta, tai hän itse syyllistyy sellaiseen. Kaikkien sijaishuollon yksiköiden laatu järjestelmä ja omavalvonta eivät toimi tarkoitetulla tavalla. Valvontaviranomaisten valvonta taas on lupamenettelyä lukuun ottamatta useimmiten jälkikäteisvalvontaa, jolloin asioihin puututaan vasta, kun jotain kielteistä on jo tapahtunut.

Tavallisesti ongelmat ja tyytymättömyyden aiheet tulevat parhaiten selvitettyiksi ja ratkaistuksi mahdollisimman lähellä palvelua. Esimerkiksi sijaishuollossa olevan lapsen kannattaa usein ensimmäiseksi puhua epäkohdiksi kokemistaan asioista sijaishuolto paikan aikuisten, kuten

sijaisvanhempien tai oman ohjaajan/omahoitajan kanssa. Työntekijöiden toimintaan liittyvistä ongelmista voi kertoa laitoksen toiminnasta vastaavalle johtajalle. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii lapsen uskottuna ulkopuolisena henkilönä, jolle lapsi voi vapaasti kuvata olosuhteitaan sijaishuoltopaikassa sekä tuoda esiin omia näkemyksiään ja mahdollisesti kokemiaan epäkohtia. Sosiaalityöntekijän tulee aktiivisesti tarjota lapselle mahdollisuutta keskusteluun, ja lapsella on oikeus pyytää tai vaatia tapaamista taikka mahdollisuutta puhelin-keskusteluun. Käytännössä lapsen oikeudessa tavata omaa sosiaalityöntekijäänsä on kuitenkin yleisesti puutteita.

Usein lapset tai heidän vanhempansa eivät haluanne turvautua muodollisiin oikeusturvakeinoin epäkohtien ja epäasianmukaiseksi koetun kohtelun tai olosuhteiden korjaamiseksi taikka erilaisten ristiriitojen ratkaisemiseksi. Yleensä paras tapa konfliktien kärjistymisen välttämiseksi onkin luoda ennalta ehkäiseviä ongelmanratkaisukeinoja. Usein rakentava ja sovitteleva ongelmanratkaisuprosessi auttaa ratkaisemaan tyytymättömyyden ennen kuin asia etenee ja kärjistyy. Tyytymättömyyden ilmausten ja valitusten viipymätön, asiallinen ja rakentava käsittely kuuluu hyvään hallintoon, jota viranomaisella on lakisääteinen velvollisuus toteuttaa.

Käytännössä siis avoimella keskustelulla virkamiehen tai hänen esimiehensä kanssa voidaan usein selvittää mahdolliset väärinkäsitykset sekä korjata tapahtuneet virheet tai puutteet välittömästi. Esimerkiksi ilmeisten kirjoitus- ja laskuvirheiden sekä tiettyjen selvien asia- ja menettelyvirheiden osalta viranomaisilla on mahdollisuus myös itse korjata suoraan tekemänsä päätös joko oma-aloitteisesti tai asianosaisen vaatimuksesta. Jos henkilö kuitenkin kokee, etteivät hänen oikeutensa ole toteutuneet, tai hän on kokenut saaneensa osakseen epäasiallista käytöstä, on syytä turvautua varsinaisiin oikeusturvakeinoin.

Viranomaisella on lakisääteinen velvollisuus selvittää lapsille ja vanhemmille heidän oikeutensa ja velvollisuutensa, mukaan lukien heidän käytettävissään olevat muodolliset oikeusturvakeinot tilanteissa, joissa muut ongelmallisten tilanteiden ratkaisukeinot eivät heitä tyydytä. Tiedon antamista koskevista velvoitteista ja sen saamista koskevasta oikeudesta huolimatta tieto ei välttämättä tavoita tarvitsijaansa. Lastensuojelun asiakkaat eivät aina tunne käytettävissään olevia keinoja kohdatessaan menettelyjä ja ratkaisuja, joissa heidän mielestään on toimittu tavalla tai toisella väärin. Myös lapsen kohtelusta huolestuneet sekä viranomaisten lasta ja perhettä koskeviin ratkaisuihin tyytymättömät läheiset saattavat hakea neuvoja lapsen ja perheen puolesta.

Vaikka varsinaisesta neuvonnasta siis velvoitteellisesti vastaavat tietyt viranomaiset ja asiantuntijat, olisi jokaisella lasten ja perheiden parissa välittömästi tai välillisesti toimivalla hyvä olla perustiedot oikeusturvakeinoista, vaikkapa vain osatakseen ohjata pulmallisessa tilanteessa olevan oikeaan osoitteeseen. Tämän tiiviin katsauksen tarkoituksena on toimia apuvälineenä kaikille, jotka kohtaavat työssään tai muutoin lastensuojelun oikeusturvaan liittyviä tilanteita.

Eri oikeusturvajärjestelmistä

Oikeusturvajärjestelmien tarkoituksena on suojata yksilön oikeuksia ja etuja sekä turvata niiden toteutuminen käytännössä. Julkisella vallalla on lastensuojelulainsäädännön nojalla mahdollisuus puuttua hyvin merkittävästi lapsen ja perheen perhe-elämän suojaan sekä muihin perusoikeuksiin. Oikeusturvan tarpeen voidaankin katsoa olevan lastensuojelussa erityisen korostunut.

Oikeusturvan toteutumista pyritään edistämään ennen kaikkea ennalta sääntelemällä esimerkiksi lastensuojelun päätöksentekoa koskeva menettely mahdollisimman tarkasti. Tavoitteena on, että tehdyt ratkaisut olisivat alusta asti lainmukaisia ja viranomaisten käytös hyvän hallinnon mukaista sekä kaikin tavoin asianmukaista. Tällaisia viranomaisen menettelyyn liittyviä säännöksiä ovat esimerkiksi päätösten perusteluvelvollisuus ja asianosaisten kuulemisvelvollisuus.

Etukäteen vaikuttavat oikeusturvatekijät eivät kuitenkaan pysty käytännössä estämään monimutkaisen ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön toimeenpanossa aiheutuvia virheitä, minkä vuoksi yksilöllä tulee olla käytettävissään tehokkaita keinoja puuttua tilanteeseen myös jälkikäteen. Tässä yhteenvedossa keskitytään näihin niin kutsutun jälkikäteisen oikeusturvan muotoihin, eli erilaisiin keinoihin, joilla yksilö voi pyrkiä vaikuttamaan jo tehtyyn päätökseen tai suoritettuun toimintaan.

Nyt käsiteltävien oikeusturvakeinojen lisäksi kaikkein moitittavimmissa tapauksissa käytetyissä on lisäksi rikoslain ja vahingonkorvauslain mukainen virkavastuumenettely. Varsinaisen muutoksenhaun lisäksi on olemassa periaatteellisesti tärkeänä oikeusturvajärjestelmänä ylimääräinen muutoksenhaku, johon voi kuitenkin turvautua sen tiukkojen edellytysten takia käytännössä vain harvoin.

Lisäksi myös lastensuojelussa on yhä enemmän merkitystä kansainvälisillä oikeusturvajärjestelmillä. Käytännössä tehokkain oikeusturvakeino on yksilövalituksen tekeminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista valvovalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Ihmisoikeustuomioistuimelle tehdyn valituksen tutkittavaksi ottamisen kriteerit ovat kuitenkin hyvin tiukat ja järjestelmä on käytettävissä vasta, kun kaikki kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen valitusmenettelyä koskeva kolmas valinnainen pöytäkirja tuli Suomessa voimaan vuonna 2016. Valitusmenettely mahdollistaa valituksen tekemisen sopimusta valvovalle lapsen oikeuksien komitealle tilanteissa, joissa valtion katsotaan loukanneen lapsen oikeuksia. Valituksen voi tehdä yksityinen henkilö, yksityishenkilöiden ryhmä tai heidän edustajansa. Myös tällöin on kuitenkin ensin käytävä läpi kaikki kansalliset valitusasteet.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus ja kunnallisen sosiaaliasiamiehen rooli

Jokaisella viranomaisella on lakisääteinen velvollisuus neuvoa asiakasta hallintoasian hoitamisessa. Velvollisuus ulottuu asian kaikkiin käsittelyvaiheisiin, joten myös oikeusturvan toteuttamismenettelyä koskeva ohjaus on osa viranomaiselle kuuluvaa yleistä neuvontavelvollisuutta. Neuvonnalla tarkoitetaan asian käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista sekä vastaamista asiakkaan kyselyihin ja tiedusteluihin. Se kuuluu viranomaisen toiminnassa noudatettavaan hyvän hallinnon perusteisiin ja on asiakkaalle aina maksutonta. Neuvonnan muotoa ei ole laissa määritelty, joten se voi olla asian luonteesta riippuen suullista tai kirjallista.

Viranomaiselta on näin ollen oikeus saada tieto siitä, millaisiin oikeusturvakeinoihin asiassa on mahdollista turvautua. Lisäksi viranomaisella on velvollisuus kertoa muutoksenhaun mahdollisista vaatimuksista, kuten määräajoista. Neuvonta ei kuitenkaan voi sisältää asianajollisia ohjeita eikä viranomainen voi neuvonnan yhteydessä myöskään ryhtyä asiakkaan avustajaksi asian hoitamisessa.

Sosiaalihuollossa on katsottu asiakkaan oikeusturvan edistämiseksi tarpeelliseksi luoda mahdollisuus tarvittaessa kääntyä myös puolueettoman henkilön puoleen. Siksi jokaiselle kunnalle on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa velvollisuus nimetä erillinen sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamies voi olla useamman kunnan yhteinen ja toisaalta yhdessä kunnassa voi toimia myös useampi sosiaaliasiamies, esimerkiksi eri toimintayksiköissä. Terveystieteidenhuollossa on käytössä vastaavanlainen potilasasiamiesjärjestelmä.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on edistää asiakkaiden oikeuksia sosiaalihuollossa neuvomalla ja avustamalla asiakkaita sekä tiedottamalla heitä oikeuksistaan. Asiakas voi myös esimerkiksi pyytää sosiaaliasiamiestä toimimaan henkilöstön ja asiakkaan sovittelijana tilanteissa, joissa asiakas on tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun. Tällöin sosiaaliasiamies voi toimia asiakkaan apuna ja tukena, jottei asiakas joutuisi hoitamaan asiaansa yksin.

Sosiaaliasiamiehen nimenomaiseksi velvollisuudeksi on säädetty asiakkaan avustaminen muistutuksen tekemisessä. Koska sosiaaliasiamiehen tehtävänä on toimia yleisesti asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, tulee tämän puoleen voida kääntyä lisäksi myös muiden oikeusturvakeinojen käytön osalta.

Henkilöllä on siis aina oikeus saada sosiaaliasiamieheltä apua tilanteessa, jossa hän haluaa reagoida viranomaisen toimintaan. Sosiaaliasiamies ei kuitenkaan itse toimi valitusviranomaisena, jolle viranomaistoiminnasta voisi kannella, eikä sosiaaliasiamiehellä ole itsenäistä päätösvaltaa. Sosiaaliasiamiehen ei myöskään ole tarkoitus toimia asiakkaan asiamiehenä. Jos asiakas tarvitsee asiassaan oikeudellista apua, tulee sosiaaliasiamiehen ohjata hänet hankkimaan oikeusavustaja ja tarvittaessa hakemaan julkista oikeusapua. Julkinen oikeusapu tarkoittaa sitä, että henkilö voi saada itselleen oikeudellisen asian hoitamista varten avustajan kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusavun myöntäminen riippuu henkilön taloudellisesta tilanteesta.

Muistutus

Sosiaalihuollossa on käytössä erityinen oikeusturvakeino, muistutus, joka on tarkoitettu nopeaksi ja epämuodolliseksi keinoksi reagoida sosiaalihuollon henkilöstön tosiasialliseen toimintaan ja asiakkaan saamaan kohteluun. Tavoitteena on ollut luoda asiakkaalle helppo, joustava ja nopea keino esittää mielipiteensä sille taholle, jolla on mahdollisuudet vaikuttaa tilanteen pikaiseen korjaamiseen. Muistutus onkin tarkoitettu ensisijaiseksi keinoksi epäkohtien ilmoittamiseksi ja niiden korjaamiseksi. Vastaavanlainen menettely on käytössä myös terveydenhuollossa.

Lain mukaan muistutuksen voi tehdä sosiaalihuollon laadusta tai saamastaan kohtelusta. Näin ollen muistutuksen kohteena voi olla säännösten noudattamatta jättämisen lisäksi esimerkiksi koettu palvelun huono laatu tai viranomaisen menettely. Muistutuksen voi tehdä asiakkaan puolesta hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheinen, jos asiakas ei itse siihen kykene. Muistutus osoitetaan joko toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle, joiden on kirjattava tehty muistutus. Toimintayksikön vastuuhenkilöllä ja sosiaalihuollon johtavalla viranhaltijalla on arvioitu olevan parhaat mahdollisuudet toimivaltansa nojalla vaikuttaa tilanteen muuttamiseksi, jos muistutus antaa siihen aiheen.

Sosiaalihuollon toimintayksiköllä on vastuu tiedottaa asiakkaita heidän oikeudestaan tehdä muistutus sekä järjestää muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Pääsääntöisesti muistutus tulee tehdä kirjallisesti. Jos muistutuksen laatiminen kirjallisesti ei ole kuitenkaan mahdollista, voi viranomaisen kanssa keskustella mahdollisuudesta antaa muistutus myös suullisesti. Muistutuksen sisältöä ei ole säännelty eikä sen tekemiselle ole myöskään säädetty määräaika. Onkin katsottu, että viranomaisen velvollisuutena on käsitellä myös vanhoja asioita koskevat muistutukset. Asiakkaalla on aina oikeus saada sosiaaliasiamieheltä apua muistutuksen tekemiseen.

Muistutukseen tulee antaa selkeä ja perusteltu kirjallinen vastaus kohtuullisen ajan kuluessa muistutuksen tekemisestä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on ohjeistuksessaan katsonut kohtuulliseksi ajaksi vastaukselle 1–4 viikkoa. Vastauksesta tulisi käydä ilmi, mihin toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on ryhdytty tai miten asia on muuten tarkoitus hoitaa. Muistutusta koskevasta vastauksesta ei voi valittaa.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita millään tavoin asiakkaan oikeutta kannella asiastaan valvontaviranomaisille tai hakea oikaisua tai muutosta valituskelpoiseen päätökseen. Koska muistutus on kuitenkin tarkoitettu ensisijaiseksi oikeusturvakeinoksi, voi kantelun saanut valvontaviranomainen harkintansa mukaan siirtää asian muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi, jos asiassa ei ennen kantelemista ole tehty muistutusta.

Oikaisu ja muutoksenhaku

Oikeusturvajärjestelmän ytimenä voidaan pitää perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi eli jokaisen oikeutta hakea saamaansa päätökseen muutosta. Valitus on kaikkein tehokkain oikeusturvakeino, sillä se siirtää jo tehdyn päätöksen uudelleentutkittavaksi erilliselle muutoksenhakuviranomaiselle. Lastensuojeluasiat ovat hallintoasioita, joissa muutoksenhakuviranomaisena toimivat hallintotuomioistuimet eli alueelliset hallinto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Esimerkiksi lapsen huolto- ja tapaamisasiat taas käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, joissa toimii ensiasteena käräjäoikeus.

Hallintotuomioistuin voi puuttua päätöksen sisältöön esimerkiksi kumoamalla sen kokonaan tai muuttamalla päätöksen sisältöä. Valituksen tekeminen voi myös estää päätöksen täytäntöönpanon. Valituksen asemaa oikeusturvakeinona heikentää kuitenkin sen suhteellisen suppea käytettävyys. Valitus voidaan nimittäin kohdistaa ainoastaan sosiaalihuollossa tehtäviin valituskelpisiin päätöksiin.

Osassa lastensuojeluasioita on lisäksi ennen valituksen tekemistä tuomioistuimelle haettava oikaisua kunnan sosiaalihuollon toimielimeltä. Tämä niin kutsuttu oikaisumenettely on vielä kunnan sisäistä hallintomenettelyä, jossa tarkoituksena on antaa kunnalliselle viranomaiselle mahdollisuus tarkistaa päätöksen oikeellisuus uudelleen ennen tuomioistuin käsittelyä. Oikaisua tulee hakea 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Varsinainen muutoksenhaku käynnistyy valittamalla toimielimen päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Lapsen ja vanhemman oikeusturvan kannalta erityisen merkittävässä lastensuojeluasioissa viranhaltijan antamasta päätöksestä on kuitenkin säädetty oikeus valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Näin ollen esimerkiksi viranhaltijan kiireellistä sijoitusta tai yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen voi hakea muutosta suoraan hallinto-oikeudelta, ilman oikaisumenettelyä.

Hallinto-oikeus toimii lapsi- ja perhekohtaisissa lastensuojeluasioissa siten pääsääntöisesti ensiasteen muutoksenhakuviranomaisena. Tästä on olemassa kuitenkin yksi tärkeä poikkeus, josta ilmenee hallinto-oikeuksien erityinen asema lastensuojelussa. Jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa nimittäin vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoa, toimii hallinto-oikeus asiassa ensiasteen päätöksentekijänä. Tällöin muutosta haetaan suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jonne on tahdonvastaisissa huostaanotoissa aina oikeus valittaa.

Mahdollisuus jatkovalittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen muista lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä sen sijaan vaihtelee asiaryhmittäin. Esimerkiksi kiireellistä sijoitusta koskevista päätöksistä jatkovalitusoikeutta ei ole.

Oikeus valittaa päätöksestä rajautuu niihin henkilöihin, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muilla kuin näillä asianosaisilla ei ole valitusoikeutta. Lastensuojelulain 89 §:ssä asianosaispiiriä on lisäksi tiettyjen lastensuojeluasioiden osalta laajennettu. Yli 12-vuotiaalla lapsella on aina itsenäinen valitusoikeus häntä itseään koskevissa lastensuojeluasioissa. Oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on lisäksi huostaanottohakemuksen tai valituksenalaisen päätöksen tehneellä viranomaisella. Valituksen tekemiselle on säädetty tiukka määräaika, jonka kuluttua valitusoikeus menetetään. Valitus on aina tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.

Päätöksen valituskelpoisuus

Päätöksen valituskelpoisuus määrittelee sen, minkälaiset viranomaisen toimet ja ratkaisut voivat olla tuomioistuimelle tehtävän valituksen kohteena. Valituskelpoisista päätöksistä säädetään hallintolainkäyttölaissa, jonka mukaan valitus on mahdollista kohdistaa toimenpiteeseen, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Tällaisia valituskelpoisia asiaratkaisuja ovat esimerkiksi päätös lapsen huostaanotosta, jonkin avohuollon tukitoimen tai jälkihuollon järjestämisestä tai lapsen ja vanhemman yhteydenpidon rajoittamisesta.

Vaatus asiaratkaisusta tarkoittaa sitä, että lastensuojeluasian valmisteluvaiheeseen, vierelepanoon ja asian selvittämiseen liittyvät eri viranomaistoimet, kuten erilaiset lausunnot ja esitykset, eivät voi olla sellaisenaan valituksen kohteena. Sen sijaan valitettaessa näiden eri valmistelu- ja selvitystoimien perusteella tehdystä päätöksestä, voidaan valituksen perusteluna vedota selvityksen puutteellisuuteen tai esimerkiksi lausunnossa olevaan virheeseen. Myös menettelylliset ratkaisut, esimerkiksi ratkaisu olla kuulematta asianosaista asiassa, ovat itsessään valituskelvottomia. Myös näiltä osin muutosta voidaan hakea vasta valitettaessa mahdollisesti tehdystä päätöksestä. Lisäksi esimerkiksi viranhaltijan epäiltyyn esteellisyyteen voidaan reagoida vasta pääasiaratkaisusta valittamisen yhteydessä. Menettelyoikeuksien loukkaaminen voi sinänsä usein olla peruste päätöksen kumoamiselle.

Tuomioistuimeen ei ole myöskään mahdollista valittaa päätöksenteon viivästymisestä tai viranomaisen passiivisuudesta, sillä tällaisissa asioissa ei ole olemassa valituskelpoista päätöstä. Vaikka laissa on asetettu esimerkiksi lastensuojelun palvelutarpeen selvitykselle määräaikoja, ei mahdollisuutta reagoida määräajan ylitykseen valituksen kautta ole säädetty. Näissä tilanteissa tulee siten turvautua muihin oikeusturvakeinoihin.

Valituskelvottomuus koskee lisäksi niitä lukuisia ratkaisuja, joita tehdään niin sanotussa hallinnon tosiasiallisessa toiminnassa eli toteutettaessa julkisia palveluita. Valittamalla ei näin ollen ole mahdollista saada korjatuksi esimerkiksi erilaisten hoito-, huolto- ja koulutuspalvelujen osalta koettua huonoa laatua tai muunlaisia epäkohtia. Sen sijaan päätös jonkin palvelun epäämisestä on valituskelpoinen.

Käytettäessä sijaishuollon rajoitustoimenpiteitä on oikeusturvan tarve erityisen korostunut, sillä rajoitustoimenpiteillä voidaan rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta sekä muita lapsen ja hänen läheistensä perusoikeuksia hyvin huomattavasti. Lastensuojelulain mukaan valitus on mahdollista tehdä kaikista muista laissa säännellyistä rajoitustoimenpiteistä paitsi henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta, omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta ja kiinnipitämisestä. Näiden toimenpiteiden valituskelvottomuus johtuu niiden luonteesta tosiasiallisina toimina, joilla pyritään hallitsemaan nopeasti syntyviä vaaratilanteita tai jotka tulee muutoin panna täytäntöön viivytyksettä.

Lastensuojelun asiakassuunnitelma ei ole itsessään valituskelpoinen hallintopäätös, josta olisi sellaisenaan mahdollista hakea muutosta. Valitus asiakassuunnitelman perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimen osalta tapahtuu kunkin palvelun tai tukitoimen osalta erikseen.

Käytännössä ongelmia saattaa aiheuttaa se, ettei viranomainen tee asiassa lainkaan päätöstä. Sosiaalihuoltolain mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Oleellista on lisäksi se, että asiakkaalla on aina oikeus saada päätökselleen perustelut. Vasta perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin.

Viranomaisen ohjeistusvelvollisuus

Valituksen tekemiselle on säädetty tiettyjä muodollisia vaatimuksia, joita muutoksenhaussa on noudatettava. Valitus on ensinnäkin aina tehtävä määräajassa. Myös valituksen muodosta, sisällöstä ja käytettävissä olevista valitusperusteista on olemassa erityissäännöksiä. Viranomaiselle on laissa säädetty velvollisuus ohjeistaa asiakasta muutoksenhaussa, eli asiakkaalla on oikeus saada ohjeet muutoksenhakua varten automaattisesti viranomaiselta. Ohjeistus on annettava kirjallisesti päätöksen antamisen yhteydessä.

Jos tehty hallintopäätös on valituskelpoinen, on viranomaisen liitettävä päätökseen valitusosoitus eli ohjeistus siitä, miten päätökseen tyytymättömän tulee asiassa toimia. Jos päätös taas ei ole valituskelpoinen tai jos valittaminen on jonkin erityisen säännöksen nojalla kielletty, on siitä ilmoitettava päätöksessä selkeästi. Edelleen, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua, tulee ohjeet tästä antaa samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Ohjeistuksesta tulee ilmetä selvästi ja yksiselitteisesti, kuka on asiassa toimivaltainen valitusviranomainen, kenelle valitus tulee osoittaa, määräaika valituksen tekemiselle ja miten määräaika lasketaan sekä valituksen sisältöä ja liitteitä koskevat vaatimukset. Valitusosoituksesta tulee myös ilmetä ohjeet siitä, miten valitus tulee toimittaa perille.

Jos ohjeistusta ei ole annettu tai saatu ohjeistus on virheellinen, on viranomaisen annettava asiakkaalle uusi valitusosoitus. Ohjeiden antaminen itsessään ei sen paremmin perusta kuin poistakaan oikeutta hakea muutosta päätökseen. Valitusajat alkavat kuitenkin kulua vasta, kun lainmukainen ohjeistus on annettu.

Kantelu

Kantelu on yksilön kannalta hyvin keskeinen oikeusturvakeino, sillä sen käytettävyys on valitusta huomattavasti laajempi. Tekemällä kantelun yksilö käynnistää hallinnon laillisuusvalvonnan. Lastensuojelun valvonta on kuitenkin huomattavassa määrin viranomaisaloitteista, joten kantelu on vain sen yksi vireillepanomuoto. Sekä sosiaalihuollon erityisillä valvontaviranomaisilla että yleisillä laillisuusvalvoilla on nimittäin oikeus myös oma-aloitteisesti, esimerkiksi tarkastustoiminnalla, selvittää ja tarvittaessa puuttua lastensuojelussa havaittuihin epäkohtiin. Sijaishuoltoa valvoo lisäksi lapsen sijoittaneen kunnan ohella myös se kunta, johon lapsi on sijoitettu.

Kantelua käsitellessään valvontaviranomainen tutkii, onko valvottavan viranomaisen menettely ollut laillista ja asianmukaista. Arvioitavaksi tulee, onko asiassa seurattu lainsäädännön määräyksiä ja onko viranomainen noudattanut hyvää hallintotapaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia, esimerkiksi tasapuolista kohtelua tai asian viivytyksetöntä käsittelyä. Kantelulla voi näin ollen pyrkiä vaikuttamaan niin viranomaisen lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi koettuun toimintaan kuin myös viranomaisen toimimattomuuteen ja tehtävien laiminlyöntiin. Kannella voi myös sinänsä valituskelpoisiin hallintopäätöksiin johtaneesta prosessista riippumatta siitä, valitetaanko itse asiaratkaisusta. Lisäksi kantelulla voi reagoida kaikkiin niihin lainvastaisuuksiin ja muihin epäkohtiin, joiden osalta muutoksenhakuun ei ole mahdollista turvautua.

Oikeusturvan kannalta olennaisin ero varsinaisen muutoksenhaun ja kantelumenettelyn välillä liittyy siihen, ettei kanteluviranomainen voi puuttua asiaan sisällöllisesti esimerkiksi muuttamalla tai kumoamalla saatua päätöstä. Kantelu poikkeaa muutoksenhausta lisäksi erityisesti siinä, että kantelun voi tehdä kuka tahansa, eikä vireillepanovalta ole siten rajoittunut henkilön omaan asiaan. Kantelua ei ole myöskään sidottu tiukkoihin muutovaatimuksiin. Kanteluprosessi on kantelijalle maksuton.

Tehtyyn kanteluun on aina annettava ratkaisu, josta selviää asian käsittelyssä ilmenneet seikat ja asiasta mahdollisesti seuraavat toimenpiteet. Käytettävissä olevat toimenpiteet vaihtelevat eri kanteluviranomaisten välillä. Ratkaisu voi luonnollisesti olla myös se, ettei kantelu anna aiheutta toimenpiteisiin. Kantelusta annettavasta ratkaisusta ei voi valittaa.

Myös yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien toiminnasta voidaan kannella silloin, kun kyse on julkisen tehtävän hoitamisesta. Kantelu on siten oikeusturvakeinona käytössä tilanteissa, joissa yksityinen palveluntuottaja hoitaa kunnan tai kuntayhtymän kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla sosiaalihuollon lakisääteisiä tehtäviä, esimerkiksi sijaishuollon palveluja.

Seuraavassa käsitellään selvyden vuoksi erikseen hallintolaissa säädeltyä valvovalle viranomaiselle tehtävää hallintokantelua sekä kantelua ylimmille yleisille laillisuusvalvoille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Erillinen käsittely on perusteltua, sillä ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta ja käytössä olevista toimenpiteistä säädetään erikseen heitä koskeissa omissa laeissaan.

Virka-astekantelu ja sosiaalihuollon erityiset valvontaviranomaiset

Hallintolain mukaan hallintokantelu voidaan tehdä mille tahansa viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelunalaisen viranomaisen tai virkamiehen toiminnan valvonta kuuluu. Kantelu voidaan siten tehdä joko ns. virka-astekanteluna ylemmälle viranomaiselle tai se voidaan osoittaa

sosiaalihuollon erityisille valvontaviranomaisille eli alueellisille aluehallintovirastoille ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle.

Hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle voi usein olla nopea tapa puuttua epäkohtiin. Virka-astevalvonta ei kuitenkaan oikeuta puuttumaan päätösvallan käyttöön yksittäistapauksessa eikä myöskään muuttamaan jo tehtyä päätöstä.

Käytännössä lastensuojelun osalta hyvin merkittävä kanteluja käsittelevä taho on lastensuojelua valvova alueellinen aluehallintovirasto. Joissain tapauksissa, esimerkiksi periaatteellisesti tärkeiden asioiden osalta, aluehallintovirasto voi myös siirtää sille osoitetun kantelun Valviralle käsiteltäväksi. Siirrosta ilmoitetaan aina kantelijalle.

Hallintokantelu tulee pääsääntöisesti tehdä kirjallisesti. Suullisesti hallintokantelun voi tehdä vain poikkeustapauksissa valvovan viranomaisen suostumuksella. Hallintokantelua ei ole sidottu tiukkoihin muotovaatimuksiin, mutta kantelusta on aina selkeästi ilmentävä kantelijan käsitys siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan myös tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta. Esimerkiksi aluehallintovirastojen kotisivuilta löytyvät hyvät mallit kantelun tekemiselle.

Hallintokantelulle on nykyisin säädetty määräaika, eikä yli kaksi vuotta vanhaa kantelua tutkita ilman erityistä syytä. Jos asiassa ei ole ennen kantelun tekemistä tehty muistutusta, voi valvontaviranomainen lisäksi siirtää asian ensin muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi. Tällöin siirrosta on aina ilmoitettava kantelun tekijälle. Muistutuksen käsitelleen toimintayksikön on annettava tieto asiaan annetusta vastauksesta valvontaviranomaiselle.

Hallintokantelun vastaanottaneen viranomaisen tulee harkita, mihin toimenpiteisiin on kantelun perusteella aihetta ryhtyä. Valvova viranomainen voi esimerkiksi pyytää kantelun kohteena olevalta taholta asiasta lisäselvitystä. Kanteluiden moninaisuudesta johtuen valvontaviranomaisen toimivalta on jätetty hyvin avoimeksi ja valvontaviranomaisen toimenpiteet riippuvat yksittäisen asian luonteesta ja laajuudesta. Jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä lainkaan toimenpiteisiin, tulee asiasta ilmoittaa viivytyksettä kantelun tekijälle.

Jos hallintokantelun käsittelyn yhteydessä on havaittu virheellisyyksiä tai laiminlyöntejä, voi valvontaviranomainen antaa valvottavalle taholle hallinnollista ohjausta kiinnittämällä valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattamalla tämän tietoon valvontaviranomaisen käsitys lainmukaisesta menettelystä. Valvontaviranomainen voi myös antaa valvottavalle huomautuksen. Aluehallintovirastolla ja Valviralla on lisäksi toimivalta antaa myös velvoittavia määräyksiä ja viime kädessä määrätä toimintayksikön toiminta keskeytettäväksi.

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille

Viranomaistoiminnan yleinen valvonta kuuluu perustuslain nojalla eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille, jotka ovat myös kaikkein ylimpiä laillisuusvalvojia. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ja toimivalta poikkeavat eräissä suhteissa toisistaan. Yksilön näkökulmasta tehtävänjako ei kuitenkaan ole ratkaiseva, sillä lainvalvojilla on velvollisuus viran puolesta siirtää kantelu oikealle käsitteijälle. Siirrosta ilmoitetaan kantelijalle. Näin ollen kantelun voi tehdä valintansa mukaan joko oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

Kantelu ylimmille laillisuusvalvojille tulee tehdä kirjallisesti. Se voidaan tehdä joko vapaa- muotoisesti tai käyttämällä heidän kotisivuiltaan löytyviä kantelulomakkeita. Eduskunnan

oikeusasiamiehen kotisivuilta löytyy myös lapsille ja nuorille suunnattua tietoa kantelumenettelystä. Kantelusta tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Kanteluille on säädetty määräaika, eivätkä ylimmät laillisuusvalvojat pääsääntöisesti tutki kanteluita, jotka koskevat yli kaksi vuotta vanhoja asioita. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat lisäksi siirtää kantelun käsittelyn toiselle viranomaiselle, jos se on heidän näkemyksensä mukaan perusteltua asian laadun vuoksi. Siirrosta ilmoitetaan aina kantelijalle.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontatoimenpiteet ovat keskenään samansisältöiset. Ylimpien laillisuusvalvojien ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on nostaa virkasyyte. He voivat myös antaa virkamiehelle asiassa huomautuksen. Käytännössä kuitenkin lievemmat keinot, kuten valvottavan huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai käsityksen ilmaiseminen lain mukaisesta menettelystä ovat huomattavasti yleisimpiä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on lisäksi toimivalta tehdä viranomaiselle esitys havaitun virheen oikaisemiseksi tai suositus epäkohdan korjaamiseksi ja hyvittämiseksi.

Erityisvaltuutetut ja lautakunnat

Tiettyjen asia- ja ihmisryhmien osalta oikeuksien valvonta ja edistäminen on osoitettu nimenomaisesti itsenäisille valtuutetuille ja lautakunnille, joiden tehtävät ja toimivalta eroavat keskenään merkittävästi. Myös lastensuojeluasioissa voi joskus olla hyvä kääntyä näiden tahojen puoleen. Valtuutettujen tai lautakuntien puoleen kääntyminen ei kuitenkaan rajoita henkilön oikeutta käyttää muita oikeusturvakeinoja.

Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoa henkilötietojen käsittelyä. Jos henkilö epäilee, että hänen oikeuksiansa on henkilötietojen käsittelyssä loukattu, voi hän saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta tai tiedon korjaamisesta. Tietosuojavaltuutetun kannanotot eivät ole kuitenkaan sitovia päätöksiä. Varsinaista päätösvaltaa käyttää tietosuojalautakunta, jonne tietosuojavaltuutettu voi viedä asian, jos hänen ohjaustaan ei noudateta. Lautakunnan toimivallassa on muun muassa kieltää tai määrätä lainvastainen henkilötietojen käsittely lopetettavaksi sakon uhalla. Valtuutettu voi myös ilmoittaa asian syytteesenpanoa varten.

Lastensuojelussa käsitellään lapsen ja perheen arkaluontoisia henkilötietoja. Myös esimerkiksi sosiaalinen media on tuonut lapsen ja perheen yksityisyydensuojalle aivan uudenlaisia ja omanlaisiaan haasteita. Tietosuojavaltuutetun asema henkilötietojen käsittelyn valvojana onkin lastensuojelussa hyvin keskeinen. Lisätietoa henkilötietojen käsittelystä sekä tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja ohjeita oikeusturvakeinojen käyttöön löytyy tietosuojavaltuutetun kotisivuilta osoitteesta www.tietosuoja.fi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on edistää yleisesti yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimenkuva on hyvin laaja. Valtuutetun puoleen voi kääntyä, jos henkilö on kokenut tai havainnut syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa asiassa neuvoja, ohjeita ja suosituksia ja edistää sovintoa sekä pyytää tarvittaessa syrjinnästä epäillyltä taholta selvityksen asiasta. Valtuutettu ei voi itse muuttaa viranomaisten tekemiä päätöksiä tai velvoittaa viranomaisia toimimaan tietyllä tavalla, mutta hän voi viedä tai auttaa henkilöä viemään asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai tuomioistuimen käsittelyyn.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain ja erityisesti sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon noudattamista. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu valvoo sukupuolivähemmistön syrjintäsuojan toteutumista, sillä tasa-arvolaki kieltää kaiken sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän. Tilanteessa, jossa tasa-arvolain säännöksiä rikotaan, voi tasa-arvovaltuutettu puuttua asiaan ohjeiden ja neuvojen avulla sekä edistämällä sovintoa.

Tasa-arvovaltuutettu voi myös viedä lainvastaisen toiminnan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta** on itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin, jonka tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista

sekä viranomaistoiminnassa että yksityisessä toiminnassa. Henkilö voi saattaa asiansa lautakunnan käsiteltäväksi kirjallisella hakemuksella, jonka tekemiseen löytyvät ohjeet lautakunnan kotisivuilta. Jos hakemus on samanaikaisesti vireillä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, ei lautakunta kuitenkaan käsittele asiaa. Hakemuksen käsittely lautakunnassa on maksutonta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla kieltää lainvastaisen toiminnan jatkamista tai uusimista sekä määrätä asianomaisen tahon ryhtymään toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi myös vahvistaa osapuolten välisen sovinnon. Lautakunnalla ei ole toimivaltaa määrätä hyvitystä tai muuta korvausta maksettavaksi. Lautakunnan päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

[Lapsiasiavaltuutettua](#) ei voida pitää varsinaisena oikeusturvelaimeksi, sillä se ei ratkaise yksittäisten lasten tai perheiden asioita. Oikeusministeriön yhteydessä toimivan lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on sen sijaan edistää ja seurata lasten oikeuksien toteutumista yleisellä tasolla.

Kirjallisuuslähteet ja lisätietoa:

Araneva, Mirjam: Lapsen suojelu – toteuttaminen ja päätöksenteko. Käsikirja lapsen asioista päättävälle. Talentum pro (2016)

Hakalehto, Suvianna ja Toivonen, Virve (toim): Lapsen oikeudet lastensuojelussa. Kauppakamari (2016)

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Oyj (2008)

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy (2016)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy (2013)

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. WSOYpro (2007)

Räty, Tapio: Lastensuojelulaki – käytäntö ja soveltaminen. Edita (2015)

Saastamoinen, Kati: Lapsen suojelu viranomaisten ja muiden toimijoiden välisenä yhteistyönä. Edita Publishing Oy (2016)

Toivonen, Virve: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent (2017)

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Talentum pro (2016)

