

10.10.2001

1810/4/98

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

PÄÄTÖS KANTELUUN SOSIAALILAUTAKUNNAN TEKEMÄN PÄÄTÖKSEN LAILLISUUTTA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

K:n kunnan sosiaalitoimen viranhaltijat --- pyysivät 10.9.1998 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa, että oikeusasiamies tutkisi K:n sosiaalilautakunnan kokouksessaan 3.9.1998 tekemän päätöksen laillisuuden.

Päätös koski 16-vuotiasta A:ta, joka oli otettu huostaan ja sijoitettu --- perheyhteisöön. Sosiaalilautakunnan päätöksen mukaan A oli toistaiseksi omasta tahdostaan kotilomalla äitinsä kotona, mikä muutos tuli päätöksen mukaan kirjata hänen huoltosuunnitelmaansa. Toiseksi lautakunta päätti ottaa A:n huostaanoton purkamista tai purkamatta jättämistä koskevan asian käsiteltäväkseen sen jälkeen kun asianmukaiset selvitykset oli saatu ja kuuleminen hoidettu.

Kantelijat pyysivät tutkimaan myös, oliko K:n sosiaalilautakunta objektiivinen käsitellessään asiaa. He arvostelivat erityisesti lautakunnan puheenjohtajan menettelyä, jota he pitivät puolueellisena.

Kantelijat arvostelivat vielä K:n sosiaalijohtajaa --- siitä, että tämä oli sosiaalilautakunnan 3.9.1998 pitämän kokouksen aikana purkanut poliisille osoitetun virka-apupyynnön A:n noutamiseksi kuulemista varten.

2

SELVITYS

Pyysin 29.9.1998 kantelun johdosta selvityksen ja lausunnon K:n sosiaalilautakunnalta. Sosiaalilautakunta antoi selvityksen ja lausunnon 27.10.1998.

Pyysin asian johdosta lausunnon myös sosiaali- ja terveysministeriöltä 2.6.1999. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausuntonsa 14.2.2001. Ministeriö oli 23.12.1999 pyytänyt lausuntoaan varten mm. kantelijoilta selityksen ja vastaselityksen, jonka nämä olivat antaneet 1.2.2000.

Pyysin vielä 29.3.2001 sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon johdosta K:n sosiaalilautakuntaa ja sen aikaisempaa puheenjohtajaa B:tä antamaan selityksensä menettelystään ja varasin myös sosiaalijohtaja --- tilaisuuden lausua käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa esitetyn johdosta. Sosiaalilautakunta antoi selityksensä 27.4.2001 päivätyssä kokouspöytäkirjassaan ja lautakunnan entinen puheenjohtaja B samana päivänä päivätyssä kirjeessään. Sosiaalijohtaja --- antoi selityksensä 18.4.2001.

Sosiaalijohtaja --- esitettyä selityksessään muun ohessa epäilynsä sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon valmistelleen vanhemman hallitussihteerin --- esteellisyydestä varasin vielä 4.5.2001 vanhemmalle hallitussihteerille --- tilaisuuden esittää asiasta käsityksensä, minkä hän teki 16.5.2001 päivätyssä kirjeessään.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Vuonna 1982 syntynyt A oli otettu K:n sosiaalilautakunnan huostaan 15.3.1996 ja sijoitettu --- perheyhteisöön 1.4.1996 alkaen. Huostassapidon ja sijoituksen jatkamista koskeva asia oli ollut sosiaalilautakunnassa käsiteltävänä ainakin 27.5.1998 ja 28.10.1998, jolloin huostaanottoa ja sijoitusta oli päätetty jatkaa (sosiaalilautakunnan em. kokoukset § 119 ja § 219).

A:n äiti --- oli ollut 29.8.1998 käymässä --- perheyhteisössä, josta A oli palannut hänen mukanaan kotiin K:lle äiti --- mukaan omasta vaatimuksestaan. Kantelukirjoituksen mukaan äiti --- oli soittanut johtavalle sosiaalityöntekijälle ---, että A on kotona eikä palaa enää --- perheyhteisöön. Sosiaalijohtaja --- ja sosiaalilautakunnan puheenjohtaja B olivat saaneet samana päivänä tiedon asiasta. Sosiaalihuollon viranhaltijat olisivat halunneet kuulla A:ta asian johdosta, mutta hän ei saapunut 2.9.1998 järjestettyyn kuulemistilaisuuteen.

A:n asiaa käsiteltiin K:n sosiaalilautakunnan kokouksessa 3.9.1998. Kokouksen oli kutsunut koolle lautakunnan puheenjohtaja B.

Sosiaalilautakunnan kokouspöytäkirjan 10/98 § 161 sivun 4 mukaan kyseisessä kokouksessa tehtiin seuraava päätös:

- "1 A on oman tahtonsa mukaisesti toistaiseksi kotilomalla äitinsä --- kotona. Tältä osin tilanteen muutos kirjataan myös A:n uuteen huoltosuunnitelmaan.
- 2 A:n huostaanoton purkamista/purkamatta jättämistä käsitellään lautakunnassa sen jälkeen, kun mahdolliset lisäselvitykset HYKSistä ovat valmistuneet ja kun on järjestetty lakisääteinen kuulemismenettely."

Kokouksen aikana käydyissä keskusteluissa sovittiin siitä, että A ja hänen asiaansa hoitavat sosiaalityöntekijät tapaavat seuraavana päivänä eli 4.9.1998, jolloin A:ta kuullaan lastensuojelulain 17 §:n edellyttämällä tavalla hänen huostaanottonsa lopettamisesta. K:n sosiaalilautakunnan antamassa selvityksessä todetaan, että kokouksen aikana A oli suostunut tähän. Sosiaalijohtaja --- oli kokouksen aikana tai välittömästi sen jälkeen peruuttanut A:n kuulemiseksi poliisille osoitetun virka-apupyynnön. Selvitysasiakirjoihin liitetyn lastensuojelun asiakaskertomuksen mukaan sosiaalityöntekijät olivat päättäneet pyytää poliisilta apua A:n kuulemiseksi 2.9.1998.

Kantelijoiden mukaan A ei tullut seuraavaksi päiväksi sovittuun tapaamiseen. Kantelukirjoituksen allekirjoittamispäivään 10.9.1998 mennessä sosiaalityöntekijät eivät olleet saaneet häneen yhteyttä.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Lautakunnan päätösten lainmukaisuus

3.2.1.1

Sosiaalilautakunnan kokouksen laillisuus

Saadun selvityksen mukaan sosiaalilautakunnan silloinen puheenjohtaja B oli kutsunut lautakunnan siihen ylimääräiseen kokoukseen, jota kantelukirjoitus koskee ja jossa tehtyä päätöstä on selostettu edellä.

K:n kunnan 1.1.1997 voimaan tulleen hallintosäännön 16 §:n 2 momentin mukaan kunnan toimielimen kokous voidaan pitää, milloin puheenjohtaja katsoo kokouksen tarpeelliseksi. Kokous oli näin ollen kutsuttu laillisesti koolle ja se oli laillinen ja päätösvaltainen. Puheenjohtaja B ei ollut ylittänyt toimivaltaansa kutsuessaan sosiaalilautakunnan ylimääräiseen kokoukseen.

3.2.1.2

Sosiaalilautakunnan toimivalta kokouksessa tehtyjen päätösten osalta

3.2.1.2.1

A:n kotiloma

Kantelijat arvioivat sosiaalilautakunnan päätöstä lähtien siitä, että sosiaalilautakunta oli päätöksellään muuttanut A:n huoltosuunnitelmaa.

Huoltosuunnitelman muuttamista samoin kuin laajemminkin huoltosuunnitelman arvioimista koskevat oikeudelliset ohjeet ovat vähäisiä ja väljiä. Laissa on todettu ainoastaan, että perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on kussakin tapauksessa tehtävä huoltosuunnitelma, jollei kysymyksessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus (lastensuojelulain 11 § 1 momentti, 5.8.1983/683). Huoltosuunnitelman sisällöstä on säädetty tarkemmin asetuksella.

Lastensuojeluasetuksen 4 §:n mukaan huoltosuunnitelma laaditaan yhdessä asianomaisten kanssa. Huoltosuunnitelmaan tulee kirjata ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan sekä keinot ja arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Suunnitelmasta on myös käytävä ilmi, kuinka usein suunnitelmaa on tarkistettava. Huostaanotetun lapsen huoltosuunnitelmasta on lisäksi todettu, että siihen tulee kirjata sijoituksen tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen ja häntä hoitaville ja kasvattaville henkilöille sekä se, miten yhteistoiminta ja yhteydenpito lapsen vanhempien ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa toteutetaan ja se, miten jälkihuolto toteutetaan (16.12.1983/1010).

Huoltosuunnitelma on siis tarkoitettu lähinnä asiakkaan kanssa tehtävän sosiaalityön välineeksi (HE 13/1983 s. 22). Sen avulla lastensuojelulain yleiset tavoitteet tuodaan yksilötasolle (STAKES oppaita 33/1999 "Huostaanotto", toim. Sirpa Taskinen; Etelä-Suomen lääninhallituksen lastensuojelun käsikirja; Mikkola - Helminen 1994; Virta 1994). Esimerkiksi huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevaa päätöstä tehtäessä huoltosuunnitelmalla voidaan osoittaa, mitä tavoitteita sijoitukselle tapauksessa on asetettu, miten niihin toivotaan päästävän sekä myös se, miten lapsen vanhemmat ja sijaisvanhemmat on otettu huomioon tavoitteita ja keinoja määriteltäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön arvion lähtökohtana on puolestaan se, että A:n huoltosuunnitelmaan sosiaalilautakunnan päätöksellä kirjattu muutos, jonka mukaan A oli tahtonsa mukaisesti toistaiseksi kotilomalla, oli tosiasiallisesti sijaishuollon muuttamista koskeva päätös ja sitä tulisi arvioida tältä pohjalta. Sijaishuoltoa ja sen muuttamista koskevaa päätöksentekoa säätelevät mm. seuraavat lastensuojelulain ja asetuksen oikeusohjeet.

Lastensuojelulain (5.8.1983/683) 16 §:n mukaan huostaanotetulle lapselle on järjestettävä sijaishuolto. Lain 17 §:n mukaan sosiaalilautakunnan on mm. ennen päätöstä lapsen sijaishuoltoon sijoittamisesta varattava 12 vuotta täyttäneelle lapselle, lapsen vanhemmille, lapsen huoltajille sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi tällöin on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, tilaisuus tulla kuulluksi em. pykälässä tarkemmin määrättyllä tavalla. Kuultavan vastustaminen voi johtaa päätöksen alistamiseen 17 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla. 12 vuotta nuoremman lapsen toivomukset ja mielipide on selvitettävä aina kun se olosuhteisiin nähden on mahdollista.

Lain 22 §:n 3 momentin mukaan sijaishuolto voidaan väliaikaisesti järjestää myös lapsen vanhempien tai huoltajien luona.

Sijaishuoltoa koskevan päätöksen valmistelusta on lastensuojeluasetuksen 3 §:ssä todettu, että sosiaalityöntekijän tulisi tehdä valmistelu yhteistyössä toisen sosiaalityöntekijän kanssa, joka on perehtynyt lasten huoltoon (16.12.1983/1010).

Nähdäkseni on epäilyksetöntä, että kysymys on ollut lastensuojelua koskevasta yksilöön kohdistuvasta sosiaalitoimen asiasta, millä on merkitystä lautakunnan toimivaltaa arvioitaessa.

Kuntalain (365/1995) 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään mm. toimivallan jaosta. K:n kunnassa oli 3.9.1998 voimassa pääosin 19.12.1996 hyväksytty ja 1.1.1997 voimaan tullut sosiaalitoimen päävastuualueen johtosääntö. Myöhemmin sen on korvannut 25.3.1999 hyväksytty ja 1.5.1999 voimaan tullut uudempi sosiaalitoimen päävastuualueen johtosääntö. Jäljempänä viitataan aikaisempaan johtosääntöön sellaisena, kuin se oli voimassa 3.9.1998. Tämän johtosäännön mukaan kunnassa oli sosiaalilautakunta ja sosiaalijaosto. Lisäksi päätösvaltaa oli johtosäännön mukaan delegoitu eri viranhaltijoille.

K:n sosiaalilautakunnan tehtävänä oli em. johtosäännön mukaan toimia sosiaalihuoltolain 6 § 1 momentissa tarkoitettuna toimielimenä. Kyseisen lainkohdan mukaan kunnan sosiaalihuollon toimeenpanoa varten tulee olla kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka on mm. huolehdittava niistä tehtävistä, jotka on säädetty sosiaalilautakunnan tehtäväksi (laki 3.8.1992/736). K:n

sosiaalitoimen päävastuualueen johtosäännön mukaan sosiaalilautakunnan tuli huolehtia sosiaalihuollon järjestämisestä, lukuun ottamatta niitä tehtäviä, jotka oli annettu sosiaalijaostolle (johtosäännön 2 §).

Johtosäännön 5 §:n mukaan sosiaalilautakunnan toimivalta oli määritelty siten, että sosiaalilautakunta mm. päätti sosiaalihuollon toimeenpanossa noudatettavista perusteista ja yleisistä ohjeista (1 kohta). Saman johtosäännön 8 §:n mukaan sosiaalijaoston toimivaltaan kuului päättää sosiaalilautakunnan puolesta ja sen antamien ohjeiden mukaisesti ryhtymisestä tahdonvastaisiin toimenpiteisiin. Kunnanvaltuuston 29.4.1998 hyväksymän muutetun johtosäännön 14 §:n mukaisesti vanhus- ja sosiaalihuoltopäällikön tehtävänä oli päättää sosiaalilautakunnan antamien perusteiden ja ohjeiden mukaan sosiaalihuollosta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä lukuun ottamatta lasten päivähoitoa.

Jos kyseessä olisi ollut sijaishuollon muuttamista koskeva päätös, toimivalta olisi johtosäännön mukaan ollut ilmeisesti vanhus- ja sosiaalihuoltopäälliköllä, sillä kyse ei ollut tahdonvastaisesta toimenpiteestä. Jos taas kyse olisi ollut tahdonvastaisesta päätöksestä, toimivaltainen olisi ollut sosiaalijaosto. Sosiaalilautakunta ei ottanut päätöstä tehdessään kantaa sosiaalihuollon toimeenpanossa noudatettaviin perusteisiin tai yleisiin ohjeisiin, jolloin asia olisi kuulunut sosiaalilautakunnan toimivaltaan.

Siinä tapauksessa, että sosiaalilautakunnan päätöksen katsottaisiin koskeneen huoltosuunnitelman muuttamista, ei lautakunta myöskään olisi ollut käsitykseni mukaan toimivaltainen. Huoltosuunnitelman laatiminen ja muuttaminen on ennen muuta ammatillista sosiaalityötä ja vuorovaikutusta asiakkaiden kanssa. Tällaisen tehtävän suorittaminen olisi kuulunut sosiaalihuollon ammatillisen koulutuksen saaneille virkamiehille eikä luottamushenkilöille.

Edellä sanotun perusteella katson, että sosiaalilautakunnalla ei ollut tapahtuneen aikaan voimassa olleen johtosäännön perusteella toimivaltaa käsitellä sen paremmin sijaishuollon muuttamista kuin huoltosuunnitelmankaan muuttamista koskevaa asiaa eikä ylipäätään yksilöön kohdistuvaa lastensuojelua koskevaa sosiaalitoimen asiaa. Näin ollen tulen siihen tulokseen, että sosiaalilautakunnalla ei ollut toimivaltaa tehdä päätöstä A:n kotilomasta.

3.2.1.2.2

Huostassapidon lopettamista koskeva asia

Lastensuojelulain (683/1983) 20 §:n mukaan sosiaalilautakunnan on lopetettava huostassapito, kun 16 §:n mukaista huostassapidon tarvetta ei enää ole, jollei lopettaminen ole selvästi vastoin lapsen etua. Lastensuojelulain mukaan huostassapidon lopettamista koskeva asia kuuluu siis sosiaalilautakunnan ratkaistavaksi. Myöhemmin säädetyin sosiaalihuoltolain 6 §:n nojalla (3.8.1992/736) sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka sen lisäksi, mitä sosiaalihuoltolaissa säädetään, on huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan toimielimen *jaostolle* voidaan antaa ratkaistavaksi muitakin kuin kunnallislain (953/76) 71 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita.

Olen käsitellyt edellä eri toimielimien toimivaltaa ja tehtävien jakoa K:n kunnan 3.9.1998 voimassa olleen sosiaalitoimen päävastuualueen johtosäännön perusteella. Totean tässä sen vuoksi vain, että sosiaalihuollon toimeenpanossa noudatettavia perusteita ja yleisiä ohjeita lukuun ottamatta päätösvalta yksilöön kohdistuvissa sosiaalitoimen asioissa oli johtosäännön mukaan joko sosiaalijaostolla, joka päätti tahdonvastaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä, tai vanhus- ja sosiaalihuoltopäälliköllä, jolle kuului päätösvalta sosiaalihuollosta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Toimivalta kuului siis jommallekummalle näistä riippuen siitä, oliko kysymys tahdonvastaisesta toimenpiteestä vai ei.

K:n kunnan sosiaalilautakunta ei päättänyt A:n kohdalla kokouksessaan asiallisesti huostaanoton lopettamisesta, vaan siitä menettelystä, jota tämän asian käsittelyssä noudatettaisiin. Huostaanotosta päättäminen ei kuitenkaan kuulunut sosiaalilautakunnan toimivaltaan, kuten edellä totesin. Kuntalain 51 §:n 4 momentin 2) kohdan mukaan yksilöön kohdistuvaa sosiaalitoimen asiaa ei myöskään voida ottaa ylemmän toimielin käsiteltäväksi. K:n sosiaalilautakunnan tekemä päätös merkitsi siis käsitykseni mukaan toimivallan ylitystä myös tältä osin.

3.2.1.2.3

Toimivallasta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

Sekä sosiaalilautakunta että puheenjohtaja B esittivät 27.4.2001 antamissaan selityksissä, että lautakunnan 3.9.1998 pitämää kokousta ei tulisi arvioida irrallaan siihen liittyvästä asiayhteydestä. Tällä on ilmeisesti haluttu viitata siihen negatiiviseen huomioon, jonka kohteeksi --- perheyhteisö tuli tiedotusvälineissä juuri kokouksen aikoihin.

Kokouksen pöytäkirjan mukaan puheenjohtaja oli todennut, että A:n asia oli puhuttanut lautakuntaa hyvinkin paljon. Asiaa koskevasta selvityksestä käykin ilmi, että lautakunta oli ollut A:n asiassa hyvin aktiivinen. Se oli käsitellyt hänen sijoitustaan koskevia asioita 27.5.1997 alkaen yhteensä 12 kokouksessa ennen 3.9.1998 pidettyä kokousta. Asiaa on mahdollista tulkita niin, että lautakunnan jäsenet olivat huolissaan mm. A:n perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Huolestuneisuus oli nähdäkseni ---perheyhteisöön tuolloin kohdistuneen negatiivisen julkisuuden valossa perusteltuakin, sillä kunnan sosiaalitoimen tehtävänä on mm. sijoitettujen lasten olosuhteiden valvominen.

Lautakunta oli mm. 25.8.1998 purkanut sosiaalisuhteiden 12.6.1998 (§ 54) tekemän päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta äiti --- ja A:n välillä. Oikeus yhteydenpitoon lapsen ja vanhemman välillä on perusoikeus, jota suojaa Suomen perustuslain 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja. Tämän lisäksi se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa ilmaistu lapsen ja vanhemman ihmisoikeus.

Osa lautakunnan jäsenistä oli myös käynyt tutustumassa ---perheyhteisöön ja heidän kokemuksiaan oli käsitelty lautakunnan kokouksessa 16.12.1997. Huoli yhteisön tarjoaman hoidon tasosta liittyy myös lapsen oikeuksiin, sillä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Lautakunnan jäsenet olivat selvityksen mukaan huolissaan tapauksesta myös sen vuoksi, että äiti --- ja sosiaalityöntekijöiden välit olivat pahasti tulehtuneet.

Lautakunnan jäsenten sinänsä perusteltu huolestuneisuus ei käsitykseni mukaan kuitenkaan oikeuta toimivallan ylitystä. Ylittäessään toimivaltansa lautakunta on nähdäkseni syyllistynyt menettelyyn, joka on vastoin oikeusturvaa koskevaa perusoikeutta. Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toimivalta liittyy myös olennaisesti perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun hallinnon yleiseen laillisuusperiaatteeseen: "Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia."

Toteankin käsityksenäni, että luottamushenkilöiden perusteltukaan huoli ei oikeuta turvautumaan lainvastaiseen menettelyyn toimivallan osalta. Päin vastoin katson, että sekavassa ja mielialoja kuohuttavassa tilanteessa olisi ollut erityisen tärkeää noudattaa toimivaltaa koskevia oikeusnormeja. Tilanteen sekavuus ja tiedotusvälineistä välittyneet erilaiset kannanotot asettivat erityisiä vaatimuksia asian lailliselle käsittelylle.

3.2.1.3

Asian valmistelu ja esittely sosiaalilautakunnan kokouksessa

Sosiaalilautakunnan 3.9.1998 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta ilmenee asian esittelystä seuraavaa:

"Todettiin, että hallintosäännön 25 §:n mukaan asiat päätetään toimielimen kokouksessa viranhaltijan esittelystä. Todettiin, että sosiaalijohtaja selostaa omaa näkemystään tilanteesta, jonka jälkeen puheenjohtaja selostaa, mitä hänen näkemyksensä mukaan on tapahtunut A:n tapauksessa 29.8.1998 jälkeen. A tuli silloin äitinsä kanssa kotiin --- perheyhteisöstä."

Asioiden esittelyä luottamuselimissä koskee K:n 1.1.1997 voimaan tulleen hallintosäännön 25 §. Asiat päätetään sen mukaan viranhaltijan esittelystä (1 mom.). Se viranhaltija, joka esittelee asiat sosiaalilautakunnassa on johtosäännön 4 §:n mukaan sosiaalijohtaja. Hallintosäännön mukaan esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana. Jos ehdotus on peruutettu, asia on poistettava esityslistalta, jollei toimielin toisin päättä (2 mom.). Toimielin voi kuitenkin erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä (4 mom.).

Pöytäkirjan mukaan sosiaalijohtaja oli ilmoittanut katsovansa, ettei ylimääräisen kokouksen järjestäminen ollut tarpeellista ja ilmoittaneensa tästä sosiaalilautakunnan puheenjohtajalle jo 29.8.1998, jolloin oli selvinnyt, että A oli tullut --- perheyhteisöstä äitinsä luokse. Lisäksi sosiaalijohtaja oli pöytäkirjan mukaan todennut, että A:n asia ei edellyttäisi lautakuntakäsittelyä, vaan pitäisi hoitaa normaalina virkamiestyönä. Hän oli huomauttanut myös siitä, että A:n asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää ei ollut kutsuttu kokoukseen valvomaan lapsen edun toteutumista lastensuojelulain 10 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Tämän jälkeen puheenjohtaja oli todennut, että A:n asia oli puhuttanut lautakuntaa hyvinkin paljon ja sitä oli käsitelty lautakunnassa useita kertoja ja että hän oli mm. se vuoksi katsonut aiheelliseksi järjestää ylimääräisen kokouksen.

Sosiaalijohtajan selostusta ei pöytäkirjan mukaan pidetty esittelyinä. Hän ei myöskään esittänyt muuta kuin että asiaa ei tulisi hänen näkemyksensä mukaan käsitellä lautakunnan kokouksessa. Jos katsotaan, että asia käsiteltiin puheenjohtajan selostuksen perusteella hallintosäännön 25 §:n 4 momentin perusteella, olisi puheenjohtajan esittelystä käsitykseni mukaan pitänyt tehdä päätös ja päätöksessä olisi tullut mainita ne erityiset syyt, joiden vuoksi normaalia esittelymenettelyä ei noudatettu.

Esittelyn merkityksestä on oikeuskirjallisuudessa todettu mm., että monijäsenen toimielimen kokouksessa esittelyn tarkoituksena on tuoda päätöksentekoon asian valmistelun edellyttämää asiantuntemusta (Pertti Eilavaara: Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa, Helsinki 1986, s. 32). Tämän näkemyksen mukaan esittely lisää hallintoalamaisen oikeusturvaa sen vuoksi, että esittelijä tuo päätöksentekijöiden käyttöön asiantuntemuksensa.

Sosiaalilautakunnan käsitellessä 3.9.1998 A:n asiaa lautakunnan käytettävänä ei ollut virkатыönä tehtyä esitystä eikä asianomaisen lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää ollut kutsuttu paikalle. Paikalla olleet sosiaalihuollon viranhaltijat, sosiaalijohtaja ja vanhus- ja sosiaalihuoltopäällikkö esittivät kokouksen aikana huomautuksensa asian käsittelystä. He arvostelivat sitä, että lautakunta käsitteli asioita, jotka eivät kuuluneet luottamushenkilöiden toimivaltaan, vaan sosiaalihuollon ammatilliselle henkilökunnalle. Ammatillisen henkilökunnan yhtenä tehtävänä olisi nähdäkseni ollut tuoda asian käsittelyyn oma asiantuntemuksensa joko esityksenä tai tarvittaessa muulla tavalla.

Lastensuojelulain 17 §:n mukaan lautakunnan on tarvittaessa kuultava lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntijoita. Säännöstä on sovellettava mm. sijaishuoltoon sijoittamista koskevassa päätöksenteossa. Nähdäkseni mm. sijaishuoltoa koskevissa asioissa kunnan sosiaalihuollon toimielimellä onkin velvollisuus varmistua, että sillä on käytettävissään riittävästi asiantuntemusta kulloinkin käsiteltävänä olevien ratkaisujen tekemiseen.

Johtopäätöksenä edellä olevasta totean, että kokouksessa käytetty menettely asioiden esittelyn osalta ei käsitykseni mukaan täyttänyt kaikilta osin hallintosäännön asettamia vaatimuksia. Lautakunta ei tehnyt päätöstä asian käsittelemisestä puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Sillä ei ollut myöskään käytettävissään virkатыönä tehtyä esitystä A:n asiasta, mikä olisi ollut asian normaali käsittelyjärjestys hallintosäännön mukaan. Koska tällaista esitystä ei ollut käytettävissä, olisi nähdäkseni ollut perusteltua kutsua paikalle asianomaisen lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä, jolloin tämä olisi voinut selostaa eri ratkaisujen vaikutuksia ja valvoa lapsen etua lastensuojelulain 10 § 3 momentin mukaisesti.

Totesin edellä kohdassa 3.2.1.2, että K:n sosiaalilautakunta puuttui A:n hoitoon ja kasvatukseen ilman laillista toimivaltaa. Sen tekemä päätös oli siis käsitykseni mukaan laiton. Lautakunta oli kuitenkin tullut oman toimivaltansa osalta toiseen tulokseen kuin mihin itse olen päätenyt. Siinä tapauksessa, että lautakunta olisi ollut toimivaltainen, sen päätös olisi tullut perustua asianmukaiseen esittelyyn sekä asian vaatimaan asiantuntemukseen. Edellä sanotuilla perusteilla olen päätenyt siihen, että sosiaalilautakunnan asian käsittelyssä noudattama menettely ei ollut moitteetonta.

K:n hallintosäännön 21 §:n mukaan puheenjohtajan tehtävänä on johtaa asioiden käsittelyä. Nähdäkseni puheenjohtaja onkin lähinnä vastuussa siitä, että asiat, joista toimitellaan, tehdään päätöksiä, esitellään ja käsitellään kokouksessa asianmukaisesti. Tässä tapauksessa puheenjohtajan vastuuta asiasta on omiaan korostamaan se seikka, että hän oli itse kutsunut sosiaalilautakunnan koolle ylimääräiseen kokoukseen käsittelemään A:n asiaa.

3.2.1.4

Asiaan osallisten kuuleminen

Kantelukirjoituksen allekirjoittaneet sosiaalihuollon viranhaltijat olivat kertomansa mukaan yrittäneet saada A:ta tulemaan kuulemistilaisuuteen, jossa he olisivat voineet itse varmistua siitä, että tämä ilmaisee oman näkemyksensä vapaasti. Kuulemistilaisuuden järjestäminen oli kuitenkin epäonnistunut. Kantelijat katsoivat tämän vuoksi, että kuuleminen ei ollut tapahtunut asianmukaisesti.

Kantelukirjoituksesta ja selvityksestä käy ilmi, että useat luottamushenkilöt olivat vierailleet oma-aloitteisesti A:n kotona ja kuulleet tässä yhteydessä hänen mielipiteensä asiasta. A oli myös itse tullut paikalle lautakunnan kokoukseen puheenjohtaja B:n kutsusta. Myös tässä yhteydessä useat lautakunnan jäsenet olivat keskustelleet hänen kanssaan. A oli luovuttanut selvityksen mukaan tässä yhteydessä 2.9.1998 allekirjoittamansa kirjallisen lausuman, jonka mukaan hän ei halunnut palata ---perheyhteisöön. Asiakirja oli siitä erottuvan leiman perusteella ilmeisesti kirjattu saapuneeksi 3.9.1998.

Jos lapsen kuulemista arvioidaan sijaishuollon muuttamista koskevan päätöksen näkökulmasta, tulee lähtökohdaksi lastensuojelulain 17 §:n säännös. Sen mukaan mm. sijaishuoltoon sijoittamisesta päätettäessä on aina, kun se on mahdollista, selvitettävä lapsen omat toivomukset ja mielipide esillä olevista ratkaisuista sekä varattava 12 vuotta täyttäneelle lapselle, lapsen vanhemmille, lapsen huoltajalle sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on tai on välittömästi ennen asian valmistelua ollut, tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin kuulemisesta hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetään. Huoltosuunnitelman muuttamisen osalta kuulemiselle ei ole laissa asetettu erityisiä muotovaatimuksia. Lastensuojeluasetuksessa kuitenkin edellytetään, että huoltosuunnitelma laaditaan yhteistyössä asianomaisten kanssa (4 §).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, tulee olla oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Totean omana käsityksenäni, että ennen kuin toimivaltainen viranomainen tekee päätöksen, jonka mukaan huostaanotettu ja sijoitettu 16-vuotias lapsi on toistaiseksi kotilomalla, tulee viranomaisen antaa lapselle itselleen tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta. Lapsen mielipide on myös otettava päätöstä tehtäessä huomioon.

Vaikka lastensuojelulain mukaan 12 vuotta täyttäneelle lapselle on siis varattava tilaisuus tulla kuulluksi, laki ei sisällä säännöksiä siitä, miten lasta tulisi kuulla. Laissa on kuitenkin yleinen

säännös, jonka mukaan lastensuojelussa on toimittava hienovaraisesti ja siten, että toimenpiteillä ei aiheuteta vahinkoa lapsen kehitykselle (9 § 3 mom.). Lastensuojelulain perusteluissa on kuulemisen osalta viitattu lapsen huoltoon ja tapaamisoikeutta koskevan lakiin (HE 13/1983 s. 21, laki 8.4.1983/361). Sen mukaan lapsen mielipide on selvitettävä hienovaraisesti ja ottaen huomioon lapsen kehitysaste sekä siten, että tästä ei aiheudu haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa välisille suhteille (11 § 2 mom.).

Katsonkin, että hienovarainen menettely lapsen mielipiteen selvittämisessä ja lasta kuultaessa merkitsee mm. sitä, että henkilön, joka kuulee alaikäistä suullisesti, tulisi ensisijaisesti olla sellainen, jolla on asian luonteeseen sopiva ammatillinen pätevyys. Sopiva henkilö voisi olla esimerkiksi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä (vrt. lastensuojelulaki 10 § 3 momentti). Hallintomenettelylain edellyttämä kuuleminen voi kuitenkin tapahtua myös kirjallisesti enkä näe estettä sille, etteikö lapsi voisi halutessaan ilmaista tahtonsa myös kirjallisesti. Tämän lisäksi on mahdollista, että luottamusmiehet kuulevat lasta vielä erikseen, jos lapsi sitä toivoo tai siihen vapaaehtoisesti suostuu.

Lapsen oikeus ilmaista vapaasta näkemyksensä häntä koskevissa asioissa siten kuin asia on ilmaistu lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklassa ja perustuslain 6 §:n 3 momentissa on nähdäkseni ennen muuta lapsen oikeus. Katson, että lapsella tulee, niin halutessaan, myös olla oikeus olla ilmaisematta mielipidettään. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on lapsen mielipiteen selvittäminen tai lapsen kuuleminen, olisi nähdäkseni suhteutettava tähän lähtökohtaan.

Lastensuojelulain mukaan lapsen mielipide tai lapsen tahto ei ole kuitenkaan sijaishuoltoon koskevan tai muunkaan lasta koskevan päätöksen perusteena. Lain perusteluissa on katsottu, että ratkaisua lasta koskevissa asioissa ei jätetä lapsen tehtäväksi, vaikka hänen mielipiteelleen annetaan arvoa. Hallituksen esityksen mukaan lapsen huollon ja hoidon järjestäminen on aina aikuisen vastuulla (HE 13/1983 s. 21). Tämä tulkinta on nähdäkseni myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan ja 12 artiklan sekä perustuslain 6 §:n 3 momentin mukainen.

En siis pidä suotavana, että lapsen kuuleminen tapahtuisi käyttäen hyväksi lapseen kohdistuvia pakkokeinoja, kuten poliisin suorittamaa hakua.

Edellä olevin perustein tulen siihen tulokseen, että A:n mielipide oli selvitetty päätöksen luonteeseen nähden riittävällä tavalla.

Totean kuitenkin vielä, että huoltosuunnitelman muuttaminen asetuksen edellyttämällä tavalla yhteistyössä asianomaisten kanssa olisi näkemykseni mukaan periaatteessa edellyttänyt sitä, että lapsen huoltajalle ja sijaisvanhemmille sekä mahdollisesti muille lapsen kasvatukseen ja hoitoon osallistuville tahoille olisi varattu mahdollisuus ilmaista näkemyksensä aiotusta muutoksesta (lastensuojeluasetus 4 §). Sijaishuollon muuttamista koskeva päätös olisi edellyttänyt lastensuojelulain 17 §:n mukaisten tahojen kuulemistä, jonka olisi tullut täyttää hallintomenettelylain kuulemiselle asettamat muotovaatimukset. Lisäksi totean, että lastensuojelulain 23 §:n mukaan lapsen huoltoon koskevissa kysymyksissä on kuultava niitä, joiden kanssa kunta on tehnyt perhehoitoa koskevan sopimuksen taikka lastensuojelulaitoksen johtajaa, jollei kuuleminen asian ratkaisemisen kannalta ole tarpeetonta.

3.2.2

Sosiaalilautakunnan käsittelyn objektiivisuus

Kantelijat ovat pyytäneet selvittämään päätöksen laillisuuden ohella sen, toimiko sosiaalilautakunta objektiivisesti kyseistä päätöstä tehdessään. Kysymys on nähdäkseni tällöin siitä, olivatko lautakunnan jäsenet esteellisiä sekä lautakunnan menettelystä yleisemmin hallinnon objektiviteettiperiaatteen valossa.

Lautakunnan puheenjohtajan, jäsenten sekä viranhaltijoiden esteellisyyteen sovelletaan kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan hallintomenettelylain 10 ja 11 §:n säännöksiä. Kyseisten lainkohtien perusteella tulee arvioitavaksi lähinnä se, oliko lautakunnan puheenjohtajan tai jäsenten luottamus tai puolueettomuus vaarantunut muusta erityisestä syystä kuin saman lainkohdan 1-5a) kohdissa mainituista syistä.

Saamani selvityksen perusteella en voi katsoa sen paremmin puheenjohtajan kuin kenenkään muunkaan jäsenen olleen esteellinen käsittelemään asiaa. Kantelukirjoituksessa siteerattu puheenjohtajan puhekielinen lause "Tilanteessa, jossa A1(virkamieshaku) ja vastaavat toimet ovat päällä, mieluummin olen pojan ja äidin ystävä ja ajan heidän asiaansa loppuun saakka" ilmaisee kriittisyyttä virkamiesten toimia kohtaan, mutta ei nähdäkseni osoita, että puheenjohtaja olisi ollut esteellinen.

Mitä tulee yleisemmin hallinnon objektiviteettiperiaatteeseen, totean periaatteella yleensä tarkoitettavan sitä, että viranomaisen päätöksenteon ja muunkin toiminnan tulee olla puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa (Mäenpää, Hallinto-oikeus, Helsinki 2000, s. 198). Kantelukirjoituksen allekirjoittaneet viranhaltijat ovat nähdäkseni tarkoittaneet kiinnittää tällä huomiota erityisesti siihen, arvioiko sosiaalilautakunta asiaa kokouksessaan puolueettomasti ja objektiivisesti, koska useat lautakunnan jäsenet olivat vierailleet A:n äidin --- luona.

Saamani selvityksen valossa on mahdotonta arvioida sitä, oliko pienen kunnan luottamushenkilöiden yksityisesti tekemillä vierailuilla merkitystä heidän luottamustyönsä kannalta.

Olen edellä toimivaltakysymyksen yhteydessä käsittelyt tämän asian kannalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia. Nähdäkseni siinä mainitut laillisuusperiaate (perustuslain 2 §) ja oikeus toimivaltaisen viranomaisen tekemään päätökseen (perustuslain 21 §) liittyvät myös objektiviteettiperiaatteeseen. Se, että muu kuin lain mukaan toimivaltainen viranomainen tekee sille kuulumattoman päätöksen, on nähdäkseni arveluttavaa myös objektiviteettiperiaatteen näkökulmasta. Viittaan tältä osin edellä kohdassa 3.2.1.2.3 lausumaani.

3.2.3

Sosiaalijohtaja --- poliisille tekemä virka-apupyynnön peruutus

A:n kuulemiseksi oli siis 2.9.1998 pyydetty virka-apua poliisilta. Mahdollisuus saada poliisilta virka-apua perustui sosiaalihuoltolain 56 §:n 3 momenttiin (17.9.1982/710) ja toisaalta poliisilain 40 §:ään (7.4.1995/493).

Sosiaali- ja terveysministeriön 14.2.2001 antamassa lausunnossa viitataan siihen, että virkamieshaun avulla A olisi ollut myös mahdollista palauttaa --- perheyhteisöön. Myös sosiaalijohtaja --- 18.4.2001 antamassa selityksessä viitataan tähän mahdollisuuteen. Kantelukirjoituksen mukaan virkamieshakua oli pyydetty kuulemista varten.

A:n läsnäollessa lautakunnan kokouksessa 3.9.1998 sovittiin asianosaisten kesken uusi kuulemistilaisuus seuraavaksi päiväksi. Sosiaalijohtaja --- perui ilmeisesti tällä perusteella poliisille osoitetun virka-apupyynnön A:n noutamiseksi hänen kuulemistaan varten.

Kantelukirjoituksessa ja sosiaali- ja terveysministeriön antamassa lausunnossa on katsottu, että sosiaalijohtajalla ei ollut toimivaltaa purkaa virka-apupyynnön asiassa. Päivähoitoa lukuun ottamatta sosiaalihuollon ja siihen liittyvien toimenpiteiden osalta toimivalta kuului tuolloin voimassa olleen sosiaalitoimen päävastuualueen johtosäännön mukaan vanhus- ja sosiaalihuoltopäällikölle, ellei kyse ollut tahdonvastaisista toimenpiteistä, jotka kuuluivat sosiaalijaoston päätettäväksi kuten edellä on todettu (kohta 3.2.1.2). Sosiaalijohtaja --- on asian johdosta 18.4.2001 antamassaan selityksessä myöntänyt ylittäneensä toimivaltansa. Hän on vedonnut siihen, että pienessä kunnassa sosiaalihuollon johtoon kohdistuu kriisitilanteissa erityisiä paineita eikä aina voida ymmärtää, että ylimmän johdon toimivalta ns. asiakasasioissa on rajallinen. Selityksessä mainitut seikat eivät nähdäkseni oikeuttaisi toimivallan ylitystä.

Virka-apua koskevan pyynnön esittäminen tai purkaminen ei nähdäkseni kuitenkaan ole sellainen päätös, jota johtosäännön toimivaltasäännökset koskevat. Näin ollen käsitykseni on se, että sosiaalijohtaja --- ei syyllistynyt asiassa lainvastaiseen menettelyyn.

3.2.4

Vanhemman hallitussihteerin --- väitetty esteellisyys

Sosiaalijohtaja --- esitti 18.4.2001 antamassaan selityksessä kysymyksen sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa valmistelleen virkamiehen, vanhemman hallitussihteerin --- mahdollisesta esteellisyydestä asian käsittelyssä sosiaali- ja terveysministeriössä. Sosiaalijohtaja --- epäili, että vanhempi hallitussihteerin --- oli avustanut kantelun tekemisessä.

Vanhempi hallitussihteerin --- on antanut asiasta selityksensä ja kiistänyt väitteen. Hän oli selityksensä mukaan antanut ohjausta virkatehtäviensä mukaisesti mm. K:n sosiaaliryhtymätoimikunnille oikeudellisissa lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Hänen menettelyssään kantelun kohteena olevassa asiassa ei ole saadun selvityksen perusteella ilmennyt mitään lainvastaista tai muutenkaan moitittavaa.

4

TOIMENPITEET

4.1

K:n sosiaalilautakunta

K:n kunnan sosiaalilautakunta ylitti toimivaltansa tehdessään kokouksessaan 3.9.1998 päätöksen, jonka mukaan huostaanotettu 16-vuotias A on toistaiseksi kotilomalla ja että lautakunta ottaa käsiteltäväkseen hänen huostassapitonsa lopettamista koskevan asian. Toimivallan ylitys on selostettu tarkemmin edellä kohdassa 3.2.1.2. Lautakunta teki toimitelimenä päätöksen laillisessa kokouksessaan. Katson, että se on toimitelimenä vastuussa toimivaltansa ylittämisestä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan huomautuksen sosiaalilautakunnalle lainvastaisesta menettelystä. Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi sosiaalilautakunnalle.

4.2

Puheenjohtaja B

Katson K:n sosiaalilautakunnan kokouksessa 3.9.1998 puheenjohtajana toimineen B:n laiminlyöneen hallintosäännön 21 §:stä ilmenevän velvollisuutensa huolehtia siitä, että A:n asiaa koskeva esittely ja asian muu käsittely olisi täyttänyt sille asetetut edellytykset siten kuin edellä kohdassa 3.2.1.3 on esitetty.

Saatan edellä mainitun käsitykseni asian valmistelusta ja esittelystä sosiaalilautakunnan puheenjohtajana toimineen B:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin. Saatan päätökseni tiedoksi asiassa selvityksiä antaneille.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.