

30.3.2007

Dnro 38/2/05

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Kumpula**

## **PÄÄTÖS ESPOON KAUPUNGIN MENETTELYSTÄ LAPSEN HUOLTOA JA TAPAAMISOIKEUTTA KOSKEVIEN SELVITYSTEN VALMISTELUSSA**

1  
ASIA

Tietooni tuli vuonna 2005, että käräjäoikeuden pyytämien, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisten selvitysten valmistelu oli ruuhkautunut joissakin Espoon kaupungin sosiaalitoimen alueellisissa yksiköissä.

Tämän johdosta otin Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan menettelyn mainittujen selvitysten valmistelussa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi.

---

3  
RATKAISU

Katson Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien selvitysten riittävän joutuisasta valmistelusta. Selvitysten valmistelussa oli tapahtunut asiakkaiden kannalta kohtuuttomia viivästyksiä erityisesti vuosina 2001–2004.

4  
PERUSTELUT

4.1  
Oikeusohjeet

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa tai asetuksessa ei ole säännöksiä huolto- ja tapaamisselvitysten tekemisten määräajasta. Myöskään oikeuskirjallisuudessa ei ole otettu kantaa määräajan pituuteen.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa

mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kuntalain (365/1995) vuonna 2002 voimassa olleen 44 a §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan oli suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Vastaava säännös on otettu 11.4.2003 annettuun lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), jonka 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan viranomaisten on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu toimissaan, jotka koskevat lapsia. Käsitelmäni mukaan lapsen etu edellyttää asian joutuisaa käsittelyä erityisesti esimerkiksi silloin, kun kyse on lapsen asumisesta, huollosta ja oikeudesta tavata sitä vanhempansa, jonka luona hän ei asu. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että lapsi- ja perheoikeudelliset asiat edellyttävät nopeaa käsittelyä (Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 380).

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

## 4.2

Huolto- ja tapaamisoikeusselvitysten viivästymiset Espoon kaupungissa vuosina 2001–2004

Saamani selvityksen mukaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa tarkoitettujen selvitysten valmistelu oli vuosina 2001–2004 ruuhkautunut pahasti kahdella Espoon voimakkaasti kasvavalla ja väestömäärältään suurella alueella, Leppävaarassa ja Espoonlahdessa.

Leppävaarassa vuonna 2002 vireille tulleiden selvitysten käsittelyaika oli ollut keskimäärin 17,7 kuukautta ja vuonna 2003 vireille tulleiden selvitysten 10,4 kuukautta. Vuonna 2004 keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt 7,2 kuukauteen.

Espoonlahden palvelukeskuksessa selvitysten tekeminen kesti vuonna 2002 keskimäärin 9,5 kuukautta. Vuonna 2004 selvitysten käsittelyaika oli 3–16 kuukautta keskimääräisen käsittelyajan ollessa 6,5 kuukautta.

Selvityksiä laadittaessa ei ollut usein päästy lähellekään sitä puolen vuoden määräaikatavoitetta, jonka Espoon sosiaali- ja terveyslautakunta oli ilmoituksensa mukaan asettanut selvitysten tekemiselle käräjäoikeuden kanssa käytyjen neuvottelujen mukaisesti.

Selvitysten viivästymistä vuosina 2001–2004 selitettiin sillä, että työmäärä oli ruuhkautuneilla Leppävaaran ja Espoonlahden alueilla yksinkertaisesti liian suuri henkilöstön määrään nähden. Samat työntekijät tekivät myös lastensuojelutyötä, ja lastensuojeluasiat jouduttiin asettamaan etusijalle. Kelpoisuusvaatimukset täyttäviä sosiaalityöntekijöitä ei ollut riittävästi ja työntekijöiden vaihtuvuus oli suuri. Saaduista selityksistä kävi myös ilmi, ettei sairaslomasijaisia ollut aina saatu. Perheneuvolaan oli niin ikään pitkä jono ja tämä heijastui niiden selvitysten keston, joissa tarvittiin perheneuvolan asiantuntija-apua.

Useassa kohdin Espoon kaupungilta saaduissa selityksissä mainittiin, että osa työntekijöistä ei ole täyttänyt sosiaalityöntekijän kelpoisuusvaatimuksia. Nämä työntekijät eivät selvitysten mukaan olleet voineet työskennellä ja ottaa vastuuta tehtävästä työstä täysipainoisesti. Yhdessä tapauksessa kerrottiin käyneen niinkin, ettei sairasloman sijaiseksi löydetty ketään, vaikka lupa sijaisen ottamiseen oli saatu.

On totta, että erityisesti sijaisuuksien hoitoon on usein vaikeaa löytää kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä. Kunnilla on kuitenkin mahdollisuus järjestää huolto- ja tapaamisoikeusselvitysten tekeminen tarvittaessa myös ostopalveluna sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti.

Kuten aiemmin on todettu, perustuslaista ja perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee se ajatus, ettei kunta voi vedota resurssien puutteeseen, jos kuntalaisten perusoikeuksia turvaavien työtehtävien suorittaminen viivästyy kunnassa lainvastaisesti. Henkilökunnan tarve tulisi arvioida oikein suhteessa tehtävänä olevan työn määrään pidemmällä aikavälillä, ja tarvittaessa kehittää myös organisaation työskentelytapoja.

Espoon sosiaalitoimen selvityksistä ilmenee, että kysymys oli huolto- ja tapaamisselvitysten vakavasta ruuhkautumisesta Espoon sosiaalitoimessa eikä kenenkään yksittäisen viranhaltijan menettelystä.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen organisaatiossa, työnjohdossa ja atk-järjestelmässä oli saadun selvityksen mukaan tapahtunut muutoksia, jotka hidastivat kaikkea sosiaalityön tekoa.

Kunta ei voi mielestäni hyväksyttävästi perustella asioiden hoidon viivästymistä tällaisilla seikoilla. Espoon kaupungissa olisi tullut varautua vuonna 2004 tapahtuneista tietojärjestelmämuutoksista aiheutuneeseen työmäärän lisääntymiseen ja esimerkiksi siihen, että henkilöstö joutuu käyttämään työaikaansa uuden järjestelmän opetteluun.

Samoin kunnan on ennakoitava se, miten sosiaalityön tehtävät kyetään hoitamaan asianmukaisesti myös tietojärjestelmien häiriötilanteissa. Vastaavasti

muidenkin kunnan sosiaalityön tekemiseen vaikuttavien muutosten vaikutukset tulee arvioida ja ennakoida realistisesti ja pyrkiä minimoimaan niistä aiheutuvat haitat.

#### 4.3

##### Huolto- ja tapaamisoikeus selvitysten valmistelu vuosina 2005–2007

Saadun selvityksen mukaan Espoon Leppävaaran perhekeskuksessa huolto- ja tapaamisselvitysten käsittelyaika vuonna 2005 oli 6,3 kuukautta, mikä oli noin kuukausi vähemmän kuin edellisenä vuotena. Käsittelyaika lyheni vuonna 2006 edelleen 5,1 kuukauteen. Käsittelyaikoihin oli voitu vaikuttaa töiden priorisoinnilla.

Myös Espoonlahden perhekeskuksesta saadun selvityksen mukaan selvitysten valmistumisaika oli vuonna 2005 lyhentynyt edellisiin vuosiin verrattuna. Vuonna 2006 selvitysaika oli noin 4–6 kuukautta. Espoonlahti oli käyttänyt vuonna 2006 myös yksityistä palveluntuottajaa kahden selvityksen laatimisessa.

Espoon sosiaali- ja terveystoimi oli 25.11.2005 antamansa selvityksen mukaan aloittanut toukokuussa 2005 säännölliset tapaamiset Espoon käräjäoikeuden kanssa. Käräjäoikeuden kanssa oli sovittu 19.5.2005 kirjallisesti menettelytavoista, joilla selvitysten valmistelua pyritään nopeuttamaan.

Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajan 14.12.2006 antaman selvityksen mukaan Espoon sosiaali- ja terveystoimikunta oli kokouksessaan 14.9.2006 päättänyt, että lastenvalvojatyö, elatusturva sekä huolto- ja tapaamisoikeus selvitysten laatiminen tullaan jatkossa hoitamaan keskitetysti uudessa perustettavassa perheasioiden yksikössä. Huolto- ja tapaamisselvitysten tekeminen siirtyy näin kokonaan pois aluekeskuksilta keskitettyyn yksikköön neljän uuden sosiaalityöntekijän tehtäväksi. Perhekeskukset pitivätkin saatujen selvitysten mukaan erityisen ongelmallisena sitä, että samat työntekijät ovat hoitaneet niin huolto- ja tapaamisoikeusasioita kuin lastensuojeluaikin.

Matinkylä-Olari-Tapiolan alueella, jossa ei aiemmin ollut ilmennyt ongelmia, oli vuonna 2006 syntynyt jonkin verran ruuhkaa. Tämä johtui saadun selvityksen mukaan työntekijävaihdoista. Edellä todettu organisaatiouudistus tuonee helpotusta tämän alueen tilanteeseen, koska alueen perhekeskuspäällikkö koki ongelmalliseksi sen, että selvityksiä valmistelevat työntekijät tekivät samalla lastensuojelutyötä. Myös Espoonlahden perhekeskuksen päällikkö totesi, että selvitysten valmistumista oli vuonna 2006 hidastanut samaan aikaan ruuhkautunut lastensuojelun sosiaalityö.

Espoon kaupunginhallitus on saadun selvityksen mukaan perustanut uuden johtavan sosiaalityöntekijän viran 1.3.2007 alkaen. Lisäksi on päätetty kolmen muun sosiaalityöntekijän viran perustamisesta 1.9.2007 alkaen, jolloin uuden perheasioiden yksikön on tarkoitus aloittaa toimintansa.

Uusien virkojen ja organisaation virtaviivaistamisen myötä Espoossa odotetaan myönteisen kehityksen huolto- ja tapaamisoikeusasioiden valmistelussa jatkuvan. Espoon perhe- ja sosiaalipalvelujen selvityksen mukaan resurssien

riittävyttä ja käytännön työssä ilmeneviä lisätarpeita tullaan Espoossa seuraamaan jatkuvasti.

5

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4.2 esittämäni käsityksen lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden käsittelyssä tapahtuneista viivästyksistä Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

Kun otetaan huomioon edellä kohdassa 4.3 kerrottu myönteinen kehitys huolto- ja tapaamisoikeusselvitysten valmisteluajoissa Espoon kaupungissa sekä päätetyt toimenpiteet henkilöstön lisäämiseksi ja töiden uudelleen järjestämiseksi, asia ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin.