

19.07.2021

EOAK/4287/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

LASTENSUOJELUN MENETTELY LASTA KOSKEVISSA ASIOISSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli X:n kaupungin sosiaaliviranomaisten, eteläisen lastensuojelun palveluesimies A:n, sosiaalityöntekijä B:n ja sosiaalityöntekijä C:n, menettelyä lastensuojelun järjestämisen tuen puutteesta, asiakassuunnitelmien tekemisen ja tarkistamisen laiminlyönneistä, yhteydenpidon rajoittamisesta ja asiakirjapyyntöön vastaamisesta.

Kantelija arvosteli myös sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä D:n toimintaa tilanteessa, jossa kantelijan puolison epäiltiin hoitaneen perheen lasta päihtyneenä.

Lisäksi kantelija arvosteli X:n kaupungin avopäihdepalveluiden henkilökunnan, hoitaja E:n, hoitaja F:n ja päihdelääkäri G:n toimintaa puolisonsa päihdeongelman hoidossa. Kantelija oli liittänyt kanteluun puolisonsa valtakirjan, jossa tämä valtuutti kantelijan kantelun tekemiseen perheensä asioissa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto X:n kaupungin hyvinvointipalveluilta. Sosiaalijohtaja H:n, palvelupäällikkö I:n ja vs. lastensuojelun erityisasiantuntija J:n 18.9.2020 allekirjoittama lausunto seuraavine liitteineen (liitteet 1–4) toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä:

- lastensuojelun sosiaalityöntekijä B:n ja vs. sosiaalityöntekijä C:n antama selvitys (C vastannut perheen asioista 17.8.2019–)
- palveluesimies A:n antama vastine
- sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä D:n ja palveluesimies K:n antama selvitys
- vs. sosiaaliohjaaja L:n, palveluesimies M:n ja palvelupäällikkö N:n antama selvitys

Käytettävissäni on ollut myös muut lausunnon liitteenä olleet asiakirjat, jotka koostuvat lähinnä asiakaskertomuksista, asiakassuunnitelmista, lastensuojeluilmoituksista ja viranhaltijapäätöksistä.

Terveystarkastusta koskeviin väitteisiin ei saatu selvitystä.

3 RATKAISU

Katson X:n kaupungin lastensuojelun menetelleen lainvastaisesti siinä, että se on vastoin lastensuojelulain 30 §:ssä säädettyä laiminlyönyt kantelijan lasten asiakassuunnitelmien tarkistamisen ja viivytellyt asiakassuunnitelmien laatimisessa.

Katson X:n kaupungin lastensuojelun menetelleen virheellisesti viivytellessään sille tehtyyn tietopyyntöön vastaamisessa.

Pidän moitittavana sitä, että X:n kaupungin lastensuojelu on tavannut kantelijan lapsia harvoin.

Lisäksi kiinnitän X:n kaupungin lastensuojelun huomiota lastensuojelun avohuollon tukitoimien viivytyksettömään järjestämiseen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä ja toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kannella oikeusasiamiehelle. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännös ilmaisee lain tarkoituksen siitä, että kantelututkinnassa on tapauskohtaista harkintavaltaa senkin jälkeen, vaikka kantelu ylittäisi tutkinnan yleiset edellytykset.

Oikeusasiamies ei anna viranomaisille ohjeita tai määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei myöskään kuulu ottaa kantaa sellaisiin laintulkintaa koskeviin kysymyksiin, joiden ratkaiseminen kuuluu tuomioistuinten tuomiovallan piiriin.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lastensuojelulain ja hallintolain keskeiset sovellettavat säädökset esitellään jäljempänä.

3.3 Asian oikeudellinen arviointi

3.3.1 Avohuollon tukitoimet

Kantelija arvostelee X:n kaupungin lastensuojelua perheelle tarjotuista puutteellisista avohuollon tukitoimista. Kantelijan mukaan hän pyysi tukea neljän kuukauden ajan omilta sosiaalityöntekijöiltään lähes viikoittain ennen palvelun saamista. Hän oli yhteydessä myös palveluesimies A:han, joka ei kantelijan mukaan vastannut perheen yhteydenottoihin eikä toistuvista pyynnöistä huolimatta ollut takaisin päin yhteydessä perheeseen.

Lastensuojelulain (417/2007) 3 §:n 2 momentin mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua toteutetaan tekemällä asiakassuunnitelma sekä järjestämällä avohuollon tukitoimia. Lain 34 §:n mukaan avohuollon tukitoimiin on ryhdyttävä viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu. Lain 36 §:ssä säädetysti tukitoimia ovat muun muassa tuki lapsen ja perheen ongelmatilanteen selvittämiseen; lapsen taloudellinen ja muu tukia koulunkäynnissä, ammatin ja asunnon hankinnassa, työhön sijoittumisessa, harrastuksissa, läheisten ihmissuhteiden ylläpitämisessä sekä muiden henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämisessä; lapsen kuntoutumista tukevat hoito- ja terapiapalvelut; tehostettu perhetyö; perhekuntoutus sekä muut lasta ja perhettä tukevat palvelut ja tukitoimet sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa.

X:n kaupungin lastensuojelun selvityksen mukaan avohuollon tukitoimina perheelle on järjestetty kotiin annettavaa perhetyötä (11/2015–2/2018), lapsille tukiperhekäyntejä, taloudellista tukea muun muassa lasten harrastuksiin ja muihin tarpeisiin sekä valvottuja tapaamisia. Kaupungin hyvinvointipalveluiden mukaan avohuollon tukitoimien järjestämisessä on ollut viivettä. Velvollisuudesta järjestää tuki viivytyksettä sekä asiakkaan oikeudesta saada pyytämästään palvelusta oikaisukelpoinen päätös, tullaan lausunnon mukaan muistuttamaan lastensuojelun työntekijöitä.

Saamani selvityksen perusteella arvioin, että lasten asioista vastaavat sosiaalityöntekijät eivät ole järjestäneet avohuollon tukitoimia viivytyksettä. Katson myös X:n kaupungin lastensuojelun palveluesimiesten laiminlyöneen velvollisuutensa valvoa, että avohuollon tukitoimet toteutetaan viivytyksettä.

Koska X:n kaupunki on sittemmin ryhtynyt toimiin tuen järjestämiseksi kantelijalle ja hänen perheelleen, pidän riittävänä toimenpiteenä sitä, että kiinnitän X:n kaupungin lastensuojelun huomiota velvollisuuteen järjestää avohuollon tukipalvelut viivytyksettä ja velvollisuuteen tehdä

asiakkaan pyytämistä palveluista päätökset, joihin voi hakea oikaisua.

3.3.2 Asiakassuunnitelmien tekeminen

Kantelija arvostelee X:n kaupungin lastensuojelua asiakassuunnitelmien tekemisen/tarkistamisen laiminlyönnistä. Kantelijan käsityksen mukaan lapsille ei ole tehty asiakassuunnitelmia. Hän kertoo myös pyytäneensä sekä palveluesimies A:lta että omilta sosiaalityöntekijöiltään C:ltä ja B:ltä perheen lasten lastensuojelun asiakirjoja jo puolen vuoden ajan, mutta niitä ei ole hänelle toimitettu.

Lastensuojelulain 30 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Säädöksen 2 momentin mukaan asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan lasten asiakassuunnitelmien laatimisessa on ollut viivettä ja niiden päivittämisessä yli vuoden ja jopa yli kahden vuoden mittaisia taukoja. Eri lapsia koskevien asiakassuunnitelmien tarkat päivämäärät käyvät ilmi ratkaisun liitteenä olevasta selvityksestä. Selvityksessä syyksi viivästymiselle on kerrottu perheen tilanteen äkilliset muutokset.

Totean kantelijan lasten asioista vastanneiden sosiaalityöntekijöiden toimineen asiakassuunnitelmien päivittämisessä lainvastaisesti, kun asiakassuunnitelman tekeminen on viivästynyt tai päivittämistä ei ole tehty laissa säädetyssä ajassa. Näin on tapahtunut saamani selvityksen mukaan kaikkien lasten kohdalla. Saamani selvityksen perusteella kantelijan tiedusteluihin ei myöskään ole vastattu. Pidän virheitä vakavina. En pidä saamassani selvityksessä viivästykselle syyksi esitettyä perheen tilanteen äkillisiä muutoksia hyväksyttävänä syynä poiketa laissa säädetyistä velvoitteista. Katson myös X:n kaupungin lastensuojelun palveluesimiesten laiminlyöneen velvollisuutensa valvoa asiakassuunnitelmien tekemistä.

Pidän myönteisenä sitä, että X:n kaupungin hyvinvointipalvelut, joka on lausunnossaan myöntänyt asiakassuunnitelmien teossa olleet puutteet, on ohjeistanut palveluesimiehiä ja työntekijöitä asiassa. Tämän vuoksi asia ei anna puoleltani aiheutta enempään.

3.3.3 Lasten tapaaminen

Kantelija arvostelee X:n kaupungin lastensuojelua siitä, että lastensuojelun sosiaalityöntekijät ovat tavanneet lapsia liian harvoin.

Lastensuojelulain 29 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelua toteutettaessa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän tulee tavata lapsi asiakassuunnitelmaan

tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoittamaa tapaamisten riittävyttä arvioitaessa tulisi pitää pääsääntönä, että lapsi tapaisi asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lapsen tai hänen perheensä kanssa työskentelevää lastensuojelun työntekijää henkilökohtaisesti vähintään kaksi tuntia kuukaudessa aktiivisen työvaiheen aikana. Tulkinta on johdettu luonnoksesta lastensuojelun laatusuosituksiksi. Aktiivisena avohuollon työskentelyvaiheena pidettäisiin sen mukaan lastensuojelutarpeen selvitystyötä, asiakkaana jo olevan lapsen tilannearvioinnin tekemistä sekä asiakassuunnitelman tekemistä lastensuojelutarpeen nykytilan, tavoitteiden ja keinojen kirjaamisen osalta. Lisäksi aktiivisena avohuollon työskentelyvaiheena pidettäisiin sijoituksen valmistelua sekä tilannetta, jossa ilmenee tarve kiireiselle tai intensiiviselle työskentelylle. Säännöstä sovellettaessa tulisi pyrkiä myös siihen, että lastensuojelun sosiaalityöntekijän työajasta vähintään puolet käytetään lasten ja perheiden kohtaamiseen. Asiakassuunnitelmaa lastensuojelulain 30 §:n mukaisesti tarkistettaessa voitaisiin arvioida, onko tapaamistiheys ollut riittävä. (HE 130/2013 vp, s. 5–6)

Lastensuojelulain 53 § 2 momenttiin sisältyy sijaishuollossa olevan lapsen tapaamista koskeva erityissäännös. Sosiaalityöntekijän tai muun lapsen hyvin tunnevan lastensuojelun työntekijän tulee tavata sijaishuollossa olevaa lasta ja tässä yhteydessä keskustella hänen kanssaan myös kahden kesken ilman sijaishuoltoapaikan edustajien läsnäoloa. Sijaishuoltoon sijoitetun lapsen ja työntekijän tapaamisia tulee järjestää riittävän usein. Tapaamisista ja niiden ajankohdista on säännöksen mukaan sovittava tarkemmin asiakassuunnitelmassa. Lapselle tulee myös järjestää mahdollisuus keskusteluun aina lapsen sitä toivoessa.

Saamani selvityksen mukaan lasten tapaamisissa on ollut avohuollon aikana jopa useiden kuukausien taukoja ja tapaamisia on jouduttu perumaan. Lasten tapaamiskerrat on yksilöity X:n kaupungin hyvinvointipalveluiden lausunnossa.

X:n kaupungin hyvinvointipalvelut on lausunnossaan myöntänyt lasten tapaamisten toteutuneen liian harvoin, ja kertonut muun muassa tarkentavan ohjeistustaan tapaamisen tiheydestä sekä muistuttavansa palveluesimiehiä heidän tehtävänsä kuuluvasta asiakastyön laadun seurannasta.

Arvioin lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden toimineen asiassa virheellisesti. Katson myös X:n kaupungin lastensuojelun palveluesimiesten laiminlyöneen velvollisuutensa valvoa lasten riittävää tapaamista.

Koska X:n kaupunki on myöntänyt virheen ja jo kiinnittänyt asiaan huomiota sekä kertonut uudistavansa ohjeistustaan, ei asia anna aihetta puoleltani enempään kuin siihen, että kiinnitän lasten asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden ja X:n kaupungin lastensuojelun vakavaa huomiota lastensuojelun asiakkaina olevien lasten riittävään tapaamiseen. Pyydän lisäksi kaupungin hyvinvointipalveluita

toimittamaan minulle uuden ohjeistuksen tämän päätöksen kohdassa 4 selostetussa aikataulussa.

3.3.4 Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelijan mukaan hänen tekemäänsä asiakirjapyyntöön vastaamiseen oli kulunut yli kaksi kuukautta. Edellä kerrotusti hän oli pyytänyt myös lasten asiakassuunnitelmia puolen vuoden ajan sekä sosiaalityöntekijältään että tämän palveluesimieheltä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntö käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisena on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisena on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Saamassani selvityksessä asiakirjan toimittamiseen kulunutta aikaa ei ole kiistetty. Viivästymisen on kerrottu johtuvan useista samanaikaisista laajoista tietopyynnöistä.

Katson sosiaalityöntekijä C:n ja palveluesimies A:n toimineen asiassa virheellisesti. Kiinnitän molempien vakavaa huomiota tietopyyntöihin vastaamiseen laissa säädetyssä ajassa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa siten, ettei yhden työntekijän ruuhkautunut työtilanne estä viranomaista toimimasta laissa säädetyksi. Sosiaalitoimen tulee huolehtia myös siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto sen käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietopyyntöjen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

3.4 Muut kantelussa esitetyt asiat

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että muilta osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista/virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Totean vielä, että kantelijan X:n kaupungin päihdepalveluita koskevat väitteet liittyvät hänen puolisonsa O:n päihdepalveluihin. Väitteet ovat jossain määrin yksilöimättömiä. Mikäli kantelija tai hänen puolisonsa ovat tyytymättömiä päihdepalveluiden toimintaan, kehotan heitä ensisijaisesti kääntymään päihdepalveluista vastaavien viranhaltijoiden tai sosiaaliasiamiehen puoleen. Asiasta on mahdollista myös kannella uudelleen eduskunnan oikeusasiamiehelle täsmentäen annettuja tietoja. Mikäli kantelijana ei ole O itse, tulee kanteluun liittää hänen allekirjoittamansa valtakirja, josta käy ilmi, että tarkoituksena on kannella terveydenhuoltoon liittyvien viranomaisten toiminnasta sekä siitä, saako arkaluontoisia henkilötietoja luovuttaa hänen asiassaan kannelleelle henkilölle. Kiinnitän vielä huomiota

siihen, että hoidon tarpeen arviointi ja eri hoitomuotojen tarkoituksenmukaisuuden arviointi eivät kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla esitän lasten asioista vastanneille sosiaalityöntekijöille B:lle, C:lle ja A:lle moittivan käsitykseni ratkaisun kohdissa 3.3.2 ja 3.3.4 selostetuista lainvastaisista menettelyistä asiakassuunnitelmien tekemisessä sekä tietopyyntöön vastaamisessa.

Lisäksi esitän B:lle, C:lle ja A:lle moittivan käsitykseni kohdassa 3.3.3 selostetusta virheellisestä menettelystä lasten tapaamisessa.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni ohjaavan käsityksen menettelystä avohuollon tukitoimien järjestämisessä X:n kaupungin lastensuojelun tietoon.

Saatan samalla X:n kaupungin hyvinvointipalveluiden tietoon tietopyynnön käsittelyä koskevan aiemman laajemman ratkaisuni 4311/ 2017, 7.12.2017, joka on julkaistu [Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla](#) sekä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen kirjoituksen aiheesta oikeusasiamiehen vuoden 2017 vuosikertomuksessa (s. 20–25). Kirjoitus on julkaistu [Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla](#).

Pyydän X:n kaupungin hyvinvointipalveluita toimittamaan minulle uuden ohjeistuksen lasten tapaamisesta 30.11.2021 mennessä.

Esittämieni toimenpiteiden huomioimiseksi X:n kaupungin hyvinvointipalveluiden toiminnan kehittämisessä lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni X:n kaupungin hyvinvointipalveluille. Pyydän sitä toimittamaan tiedon ratkaisusta asiassa selvityksiä antaneille.