

12.7.2013

Dnro 4511/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio**

**SOSIAALITOIMI VIIVYTTELI HUOSTAANOTETUN LAPSEN YHTEYDENPITOA JA HUOSTASSAPIDON LOPETTAMISTA KOSKEVIEN ASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ**

1  
KANTELU

Kantelija arvosteli lakimiehensä laatimassa kantelussa A:n kaupungin sosiaalitoimen menettelyä lapsensa lastensuojeluasiassa. Kantelun mukaan huostaanotetun lapsen ja hänen äitinsä välistä yhteydenpitoa oli rajoitettu lapsen koko sijaishuollon ajan. Päätöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta ei kantelun mukaan ollut kuitenkaan tehty, vaikka rajoitukset eivät olleet kantelijan tahdon mukaisia. Lisäksi kantelussa väitettiin, ettei lapsen huostassapidon lopettamista koskevaa hakemusta ollut käsitelty. Kanteluun oli liitetty sosiaalitoimen vs. sosiaalityöntekijän kirje, jossa tämä vastasi kiirehtimispyyntöön vetoamalla kaupungin lastensuojelun työntekijäpulaan.

- - -

3  
RATKAISU

- - -

3.3  
Lapsen oikeus tavata ja pitää yhteyttä äitiinsä

Lastensuojelulain mukaan huostaanotetulla lapsella on oikeus pitää yhteyttä vanhempiinsa, sisaruksiinsa ja muihin hänelle läheisiin ihmisiin (54 §). Yhteydenpidosta sovitaan asiakassuunnitelman neuvotteluissa ja asiakassuunnitelmaan kirjataan, miten yhteydenpito toteutetaan (lastensuojelulain 30 §:n 3 mom.). Jos yhteydenpidon tavasta tai määrästä ei päästä yhteisymmärrykseen asiaan osallisten kanssa, ja jos edellytykset yhteydenpidon rajoittamisesta ovat olemassa, yhteydenpidon rajoittamisesta tulee tehdä valituskelpoinen päätös (lastensuojelulain 62 §:n 1-2 mom.). Yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä on säädetty lastensuojelulain 63 §:ssä.

Asiakassuunnitelman laatimisesta on säädetty lastensuojelulain 30 §:ssä. Sen mukaan asiakassuunnitelma tulee laatia, jollei asiakkuus pääty lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai jos kyseessä ei ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus. Huostaanotetulle lapselle tulee laatia asiakassuunnitelma noudattaen muun muassa, mitä lain 30 §:n 3 momentissa on säädetty yhteydenpidon toteuttamisesta. Asiakassuunnitelmaa tulee tarkistaa tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa (30 §:n 2 mom.).

A:n kaupungin sosiaalitoimen antamassa selvityksessä todettiin, että viimeinen erillinen asiakassuunnitelma kantelijan lapsen asiaa varten oli tehty lähes kolme vuotta ennen kantelua. Selvityksen mukaan asioista on sen jälkeen sovittu yhteisissä palaverissa ja asiat oli kirjattu asiakaskertomukseen. Erityisesti kiinnitettiin huomiota lastenpsykiatrian poliklinikan kanssa pidettyihin verkostopalaveriinkin, joihin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli selvityksen mukaan osallistunut. Selvityksen mukaan lapsen tapaamiset äitinsä kanssa oli kirjattu asiakaskertomukseen, eikä tämä ollut vastustanut niitä.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan asiakassuunnitelmatyöskentely ei viimeisen asiakassuunnitelman jälkeen ollut toteutunut laissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi aluehallintovirasto toi esiin, että kantelija oli asiakaskertomuksessa olleiden merkintöjen mukaan moneen kertaan tuonut ilmi tyytymättömyytensä tapaamisiin.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on painotettu asiakassuunnitelmaa koskevan säännöksen *sisällön* huomioon ottamista. - - - En siis pidä yhtä suurena puutteena sitä, että asiakassuunnitelmaan kuuluvat asiat on kirjattu asiakaskertomukseen, kuin sitä, ettei asiakassuunnitelmaan kuuluvia asioita ole käsitelty asiakastyössä lainkaan.

Asiasta saatu selvitys osoittaa kuitenkin, ettei niitä kysymyksiä, joita olisi tullut käsitellä asiakassuunnitelmassa, ollut suurelta osin kirjattu myöskään asiakaskertomukseen. Asiakaskertomuksesta ei havaintojeni mukaan esimerkiksi käy ilmi, että kantelija olisi asianmukaisesti kutsuttu lapsensa asiakkuutta koskeviin neuvotteluihin silloinkin, kun hän ei ollut neuvotteluissa läsnä, tai että hän olisi saanut asiakassuunnitelmaan kuuluvat kirjaukset tiedokseen ja asianmukaisen mahdollisuuden ilmaista olevansa niistä eri mieltä.

Lapsen asiakaskertomukseen on nähdäkseni yleensäkin kirjattu vain lähiviikoille tai korkeintaan lähikuukausille suunnitellut yksittäiset tapaamiset, mikä mielestäni ei vastaa asiakassuunnitelmassa tarkoitettua suunnitelmaa lapsen ja vanhemman välisen yhteydenpidon toteuttamisesta. - - - Nähdäkseni asiakaskertomukseen ei ole kuitenkaan kirjattu sitä, millä tavoin yhteydenpidon osalta on varmistuttu kantelijan hyväksyneen yhteydenpitoa koskevan suunnitelman, kuten asiakassuunnitelmaan suositellaan kirjattavaksi (esim. HE 225/2004 s. 74). Sitä vastoin, kuten aluehallintovirasto on huomauttanut lausunnossaan, asiakaskertomukseen oli kirjattu, että kantelija oli ollut eri mieltä tapaamisajankohdista, vaikka sosiaalitoimen antamassa selvityksessä väitettiin toisin. Kantelija oli esimerkiksi arvostellut tapaamisten ajoittamista keskelle viikkoa ja toivonut tapaamisia viikonlopuksi.

Asiakaskertomuksesta ilmeneekin sosiaalityöntekijöiden myöntäneen kantelijan lakimiehelle, ettei lain edellyttämiä yhteydenpidon rajoittamista koskevia päätöksiä ollut tehty.

Kantelija ilmaisi tyytymättömyytensä yhteydenpidon toteutumiseen myös kolmessa hakemuksessaan, jotka koskivat huostassapidon lopettamista ja yhteydenpitoa. Hakemukset oli tehty muutaman kuukauden välein puolen vuoden aikana. Viimeisen hakemuksen mukaan tapaamisia ei ollut toteutunut lainkaan puolen vuoden pituisella jaksolla. Asiakaskertomus tukee nähdäkseni väitettä.

Tulen siis yhteydenpidon osalta siihen tulokseen, ettei lapsen asiakaskertomus täytä asiallisestikaan niitä vaatimuksia, joita lainsäädäntö käsitykseni mukaan asettaa asiakassuunnitelmalle. A:n kaupungin sosiaalitoimessa on käsitykseni mukaan laiminlyöty hänen kohdallaan lastensuojelulain edellyttämien asiakassuunnitelmaneuvoittelujen järjestäminen ja asiakassuunnitelmien laatiminen. Lastensuojelulaissa edellytetään asiakassuunnitelman laatimista myös huostaanotetun lapsen vanhemmalle, ellei laatiminen ole tarpeetonta (lastensuojelulain

30 §:n 3 mom.). Kantelijan kohdalla vanhemman asiakassuunnitelma näyttäisi olleen lain tarkoittamalla tavalla tarpeellista.

Verkostopalavereista, joihin sosiaalityö viittasi selvityksessään, totean vielä, ettei niistä ole erikseen säädetty lastensuojelulain mukaisesti. Ymmärtääkseni verkostopalavereilla tarkoitetaan yleensä moniammatillisia esimerkiksi lapsen terveydenhuollon ja lastensuojelun sekä mahdollisesti kuntoutuksen vastuhenkilöiden yhteistyöneuvotteluja lähtökohtaisesti huoltajan suostumuksella ja huoltajan sekä lapsen läsnä ollessa (salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta sosiaalihuollon asiakaslain 16 §:n mukaisesti). Verkostopalaveri ei siten lähtökohtaisesti korvaa asiakassuunnitelman neuvotteluja. Nähdäkseni sinänsä on ajateltavissa, että asiakassuunnitelman neuvotteluun kutsutaan sosiaalityöntekijän harkinnan perusteella samat tahot, jotka osallistuisivat myös edellä tarkoitettuun verkostopalaveriin. Asiakassuunnitelman neuvottelun tulee kuitenkin aina vastata lastensuojelulain mukaisia vaatimuksia.

Kantelijan ja lapsen toteutumattomien tapaamisten osalta kiinnitän vielä erikseen huomiota siihen, että selvityksen valossa lapsen sijaishuoltoon sisältyi pitkiä jaksoja, joiden aikana hän ei tavannut äitiään lainkaan. Edellä mainittua jaksoa aiemmin oli toinen yhteensä noin kahdeksan kuukauden mittainen jakso, jolloin tapaamisia ei ollut. Yhteydenpidon toteutumatta jäämiseen oli tuona aikana kiinnitetty huomiota lastenpsykiatrisen poliklinikan taholta siellä pidetyssä verkostopalaverissa. Kun tapaaminen lopulta järjestettiin, sen oli tarkoitus kestää puolitoista tuntia. Tapaamisen jo alettua sijaisäiti ilmoitti kuitenkin sopineensa sosiaalityöntekijän kanssa, että tunti olisi riittävä aika. Kirjausten mukaan kantelija ei ollut tätä ennen saanut tietoa tapaamisajan lyhentämisestä tuntiin.

Asiakaskertomuksen mukaan kantelija suhtautui tuossa vaiheessa lastensa tapaamisiin välillä vähemmän aktiivisesti. Hän ei merkintöjen mukaan esimerkiksi arvostellut edellä mainitun tapaamisen lyhentämistä. Yhtämittainen tunnin tapaaminenkin oli kertomuksen valossa hänen näkökulmastaan tuolloin vaativa.

Tapaaminen ja muu yhteydenpito on kuitenkin erityisesti lapsen oikeus. Asiakaskertomuksesta ei käy ilmi, että sosiaalityö olisi lastensuojelulain 54 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla aktiivisin toimin tukenut ja edistänyt kantelijan ja lapsen välistä yhteydenpitoa, vaikka tapaamisia ei toteutunut yli kahdeksaan kuukauteen.

Toisen pitkän jakson aikana kantelija oli pyytänyt tapaamisia kirjallisesti ja lasta oli kuultu asian vuoksi. Asiakaskertomuksen mukaan lapsi oli tuolloin muun muassa sanonut, että äidin luona on ihan kiva käydä ja että tapaamisia pitää olla vähintään kahdesti viikossa. Kirjausten mukaan tapaamisia oli käsitelty myös lastenpsykiatrisen ja sosiaalityön verkostopalaverissa. Kantelija ei kirjauksen mukaan kuitenkaan ollut tuolloin paikalla eikä niistä käy ilmi, oliko häntä kutsuttu.

Käsitykseni mukaan se, että tapaamisia ei usean kuukauden aikana ole eikä edes suunnitella vanhemman kanssa, on lähtökohtaisesti vastoin edellä mainittua lastensuojelulain kohtaa, jossa nimenomaisesti edellytetään lapsen ja vanhemman välisen yhteydenpidon tukemista ja edistämistä. Poikkeukseksi tästä saattaisi nähdäkseni muodostua tilanne, jossa tapaamisia ei suunnitella vanhemman nimenomaisen pyynnön perusteella. Tällöinkin sosiaalityön tulisi nähdäkseni toistuvasti palata yhteydenpitoa koskevaan asiaan, muistuttaa lapsen oikeudesta yhteydenpitoon vanhempansa kanssa ja pyrkiä tukemaan vanhempaa lasta tukevaan myönteiseen ja aktiiviseen vanhemmuuteen. Totean varmuuden vuoksi, että en tässä yhteydessä tarkoita tilannetta, jossa yhteydenpito on katkaistu määräajaksi yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen perusteella.

Lapsen ja vanhemman oikeus keskinäiseen yhteydenpitoon on suojattu perus- ja ihmisoikeuksina (perustuslain 10 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art. ja lapsen oikeuksien sopimuksen 9.3 art.). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvostellut Suomea huostaanotetun lapsen ja vanhemman välisen yhteydenpidon rajoittamisesta ilman asianmukaisia päätöksiä esimerkiksi ratkaisuihinsa R. v. Suomi 30.5.2006 ja K.A. v. Suomi 14.1.2003. Ratkaisun H.K. v. Suomi 26.9.2006 periaatteita koskevassa osassa ihmisoikeustuomioistuin totesi seuraavaa.

*"Mitä tuli siihen äärimmäiseen toimenpiteeseen, että vanhempi erotettiin kaikista yhteyksistään lapseen, EIT oli oikeuskäytännössään katsonut, että sellainen toimenpide saattoi olla oikeutettua vain poikkeuksellisissa oloissa tai kun lapsen etu sitä pakottavasti vaati."*

Edelleen, *"vaikka EIS 8 artiklassa ei ollut nimenomaisia prosessuaalisia vaatimuksia, päätöksentekomenettelyyn täytyi olla oikeudenmukaista ja sellaista, että artiklan mukaiset intressit saivat asianmukaista suojaa. Oli tärkeää, että vanhemmalla oli mahdollisuus saada tietoja niistä seikoista, joihin viranomaiset olivat nojautuneet asianomaisia päätöksiä tehdessään. Muutoin hän ei kyennyt osallistumaan tehokkaasti päätöksentekomenettelyyn."*

Mahdollisuus osallistua tehokkaasti päätöksentekomenettelyyn turvataan lastensuojelulain mukaan tekemällä yhteydenpidon rajoittamisesta lastensuojelulain 63 §:ssä tarkoitettu päätös. Yhtään tällaista päätöstä kantelijan ja lapsen välisen yhteydenpidon rajoittamisesta ei selvityksen mukaan ole tehty.

#### *Johtopäätös*

Katson selvityksen osoittavan, että A:n kaupungin sosiaalitoimessa on menetelty vastoin lastensuojelulakia eikä lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksia ole kunnioitettu, kun kantelijan ja hänen lapsensa yhteydenpidon tukemisesta ja edistämisestä ei huolehdittu. Siinäkin tapauksessa, että yhteydenpitoa olisi pidetty lapsen edun vastaisena, kantelijalle olisi tullut antaa mahdollisuus vaikuttaa tätä koskeviin sosiaalitoimen ratkaisuihin lastensuojelulain mukaisesti tekemällä yhteydenpidon rajoittamista koskevia päätöksiä, kuten lastensuojelulaki edellyttää.

Totean vielä, että edellä oleva koskee soveltuvin osin myös lapsen oikeutta tavata sisaruksiinsa kantelijan luona. - - -

#### 3.4

Huostassapidon lopettamista ym. koskevan hakemuksen käsittelyn viipyminen

Perhe-elämän suoja on turvattu perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti korostanut perhe-elämän suojan merkitsevän sitä, että huostaanotto on lähtökohdaisesti väliaikainen toimenpide. Tämän vuoksi viranomaiselta voidaan edellyttää aktiivisia toimenpiteitä perheen jälleenyhdistämiseksi niin pian kuin jälleenyhdistäminen on kohtuudella toteutettavissa. Tuomioistuimen mukaan viranomaiselta on vaadittava vähintään, että perheen tilanne tutkitaan aika ajoin uudelleen sen selvittämiseksi, ovatko perheen olosuhteet parantuneet (mm. EIT K.A. v. Suomi 14.1.2003, R. v. Suomi, 30.5.2006, H.K. v. Suomi 26.9.2006). Sosiaalitoimella on siis velvollisuus edistää aktiivisin toimin huostassapidon lopettamista ja perheen jälleenyhdistämistä. Suomen perustuslain osalta tätä tukee myös viranomaisen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §).

Lastensuojelulain mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tuleekin arvioida huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi (47 §:n 2 mom.). Asiakassuunnitelmaa tulee tarkistaa tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa (30 §:n 2 mom.)

Kantelija oli jättänyt kolme erillistä hakemusta huostassapidon lopettamisesta, yhteydenpidosta ym. Valokopiot päivätyistä hakemuksista oli liitetty kantelukirjelmään ja ne käyvät ilmi myös A:n kaupungin sosiaalitoimen antamasta selvityksestä. Ensimmäisessä hakemuksessa pyydettiin lapsen huostassapidon lopettamista ja yhteydenpitoa viikonloppuisin. Myöhemmissä hakemuksissa on kiirehditty aiemman hakemuksen käsittelyä ja huomautettu, että yhteydenpitoa oli rajoitettu ilman, että asiassa oli tehty yhtään sitä koskevaa päätöstä. Viimeisessä hakemuksessa on yksilöity vielä tarkemmin puutteita yhteydenpidossa, vaadittu edelleen huostassapidon lopettamista ja asetettu määräaika, jonka jälkeen asian käsittely uhattiin saattaa viranomaisen tutkittavaksi.

Kantelukirjelmän liitteenä oikeusasiamiehen kansliaan toimitettiin sosiaalityöntekijän vastaus kantelijan lakimiehelle. Siinä todettiin, ettei päätöstä huostassapidon lopettamista koskevassa asiassa ehditä tehdä asetettuun määräaikaan mennessä. Sosiaalityöntekijä totesi kuitenkin kirjeessään, ettei huostassapitoa oltu lopettamassa.

Sosiaalitoimen antamassa selvityksessä ei ole viitattu millään tavalla hakemusten viipymiseen ennen saapumistaan sosiaali- ja terveyskeskukseen. Aluehallintoviraston tavoin onkin syytä olettaa, että hakemukset saapuivat sinne varsin pian päiväystensä jälkeen.

Kun päätös hakemusten johdosta tehtiin, asia oli ollut vireillä sosiaalitoimessa yli seitsemän kuukautta. Päätös koski huostassapidon jatkamista. Hallinto-oikeuden asiasta valituksen johdosta antama päätös koskee pelkästään huostassapidon lopettamista. Selvityksessä ei ole tehty selkoa siitä, millä tavoin vaatimus yhteydenpidosta otettiin päätöksenteossa huomioon. Selvityksen liitteenä oleva lapsen kotiuttamissuunnitelma koski myös yhteydenpidon olennaisista lisäämistä lapsen ja äidin välillä. Suunnitelma sisälsi viikonlopputapaamisia äidin kotona aluksi joka toinen viikko ja myöhemmin joka viikko sekä sijoituksen kotiin puolen vuoden ajaksi, minkä jälkeen huostassapito oli tarkoitus lopettaa. Suunnitelman päivämäärään mennessä ensimmäisestä hakemuksesta oli ehtinyt kulua 10 kuukautta.

Kantelijan hakemuksissa oli kysymys hallintolain mukaisesta hallintoasiasta, joka tulee käsitellä hallintolaissa säädetyllä tavalla. Hallintolaissa on muun muassa säädetty viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta (31 §), asianosaisten kuulemisesta (34 §), kirjallisesta päätöksestä ja sen perustelemisesta (43–45 §) sekä valitusosoituksesta (47 §).

Velvollisuudesta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä on säädetty hallintolain 23 §:ssä. Käsittelyn viivytyksettömyys on turvattu myös perustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Sosiaalitoimen antaman selvityksen mukaan sosiaaliviranomainen oli hankkinut selvityksenä muun muassa lausunnon lasten hoitavalta lääkäriltä, joka ei ollut suositellut huostassapidon lopettamista tai lapsen kotilomien lisäämistä. Selvityksen mukaan kantelijan kokonaistilannetta pyrittiin selvittämään laaja-alaisesti erilaisin tapaamisoin ja kotikäynnein sekä löytämään tilanteeseen lapsen edun mukaista ratkaisua.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan huostassapidon lopettamista koskevan hakemuksen käsittely ei ollut toteutunut laissa edellytetyllä tavalla viivytyksettä. Näin oli aluehallintoviraston mukaan erityisesti sen vuoksi, että asialla oli asiaan osallisille suuri merkitys. Aluehallintovirasto katsoi myös, ettei selvityksestä ollut ilmennyt seikkoja, joiden vuoksi käsittelyajan venymistä olisi voitu pitää hyväksyttävänä.

Käytettävissäni olevien asiakaskertomuksen kirjausten ja selvitykseen sisältyneen tiivistelmän perusteella ei nähdäkseni ole havaittavissa, että lapsen asiassa olisi asian vireilläoloaikana tehty merkittävässä määrin muita toimenpiteitä kuin sellaisia, jotka mielestäni ovat luonteeltaan tavanomaisia ja tarpeellisia lapsen huostassapidon ja sijaishuollon sekä lapsen ja äidin välisen yhteydenpidon ongelmien vuoksi. - - - Asiakaskertomuksen kirjauksissa ei nähdäkseni myöskään missään yhteydessä viitata hakemuksen käsittelemiseen tai asian selvittämiseen.

### *Johtopäätös*

Katson edellä olevan perusteella, ettei minulle annetussa selvityksessä ole osoitettu eikä siitä muutoinkaan ole havaittavissa sellaisia syitä, joiden vuoksi huostassapidon lopettamista ja yhteydenpitoa koskevan hakemuksen käsittelyn viipyminen olisi ollut perusteltua. Katson, ettei kantelijan hakemuksia ole käsitelty hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheetonta viipymistä.

### 3.5

#### Moitteiden kohdistaminen

Selvityksen ja kantelunkin perusteella näyttää siltä, että edellä todettuja puutteita A:n kaupungin sosiaalitoimen menettelyssä ei voida kohdistaa kehenkään yksittäiseen tai yksittäisiin sosiaalityöntekijöihin. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan niistä A:n sosiaalitoimen lastensuojelulain 13 b §:ssä tarkoitetuista sosiaalityöntekijöistä, jotka vastasivat tuolloin lastensuojeluasiakkaiden lasten asioista, vain yhdellä neljästä oli sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain mukainen pätevyys tehtäviinsä.

- - -

Nimeämättä tarkemmin lastensuojelun menettelyn lainmukaisuudesta vastuussa olevaa virkamiestä, kohdistan moitteeni sosiaalityön vastuulliseen johtoon.

### 4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan A:n kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen sosiaalityön vastuulliselle johdolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 selostetusta lastensuojelulain vastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni B:lle ja C:lle.