

12.3.2015

Dnro 4638/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

LASTENSUOJELULAIN MUKAISTEN KORVAUSTEN MAKSAMINEN JA MUUN TUEN JÄRJESTÄMINEN LAPSEN TOSIASIALLISELLE HOITAJALLE

1

KANTELU

Julkinen oikeusavustaja arvosteli päämiehensä (jälj. kantelija) asiamiehenä 3.11.2014 eduskunnan oikeusasiamiehelle lähettämässään kirjoituksessa sosiaalitoimen ja peruspalvelukeskuksen menettelyä lastensuojelulain mukaisten korvausten maksamisessa ja muun tuen järjestämisessä.

- - -

3

RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Lastensuojelulain 16 §:ssä on säädetty lastensuojelun järjestämisestä vastuussa olevasta kunnasta. Säännöksen mukaan lastensuojelun järjestämisestä vastaa lapsen tai nuoren kotikunta. Lastensuojelun kustannuksista vastaavasta kunnasta on säädetty lastensuojelulain 16 a §:ssä. Säännöksen mukaan lastensuojelun kustannuksista vastaa lapsen kotikunta, ellei muualla laissa toisin säädetä. Lastensuojelulain 16 b §:ssä on säädetty sijoituskunnan järjestämisvastuusta. Säännöksen mukaan kunnan, jossa lapsi tai nuori on avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoon sijoitettuna tai jälkihuollossa (sijoituskunta), on järjestettävä yhteistyössä sijoittajakunnan lapselle tai nuorelle hänen huollon tai hoidon tarpeensa edellyttämät palvelut ja tukitoimet. Järjestetyistä palveluista ja tukitoimista aiheutuneet kustannukset sijoituskunta on oikeutettu perimään sijoittajakunnalta.

Totean tässä yhteydessä yleisesti, että mikäli järjestämisvastuussa oleva kunta on omilla toimenpiteillään pyrkinyt siirtämään omaa kustannusvastuutaan, voi olla mahdollista, että järjestämisvastuussa olevan kunnan puolesta palveluja järjestänyt kunta on oikeutettu saamaan järjestämistään palveluista aiheutuneet kustannukset ensisijaisesti kustannusvastuussa olevalta kunnalta. Mikäli kunnat eivät pysty sopimaan tällaisesta menettelystä, on asia ratkaistavissa hallinto-oikeudessa käytävässä hallintoriitamenettelyssä.

Lastensuojelulain 32 §:n mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle on selvitettävä lapsen vanhemman, jonka luona lapsi pääasiallisesti asuu, sukulaisten tai muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Lapsen asumista ja sijoituspaikkaa koskeva asia on ratkaistava aina lapsen edun mukaisella tavalla.

Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee ryhtyä toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi vanhempien välisellä sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä, jos tämä on lapsen edun kannalta pidettävä aiheellisena. Säännöksen 3 momentissa on säädetty tällaisessa tilanteessa kunnalle määräytyvästä kustannusvastuusta. Säännöksen mukaan henkilölle, jolle on uskottu lapsen huolto lapsen vanhempien ohella tai sijasta ja jonka luona lapsi asuu, tulee tarvittaessa turvata perhehoitajain 4 §:n 1 ja 2 momentissa mainitut edellytykset lapsen hoitamiseksi ja kasvattamiseksi.

Lapsen läheisverkoston kartoittaminen mahdollistaa joissain tapauksissa sen, ettei lasta tarvitse sijoittaa kodin ulkopuolelle sijaishuoltoon tai avohuollon tai jälkihuollon sijoitusta koskevien säännösten mukaisilla tavoilla. Läheisverkoston kartoittamista koskeva säännös ei ole itsenäinen lapsen sijoittamista koskeva säännös. Säännöksellä on ainoastaan turvattu asian asianmukainen käsittely ja lapsen tilanteen selvittäminen. Mikäli lapsen sijoitukseen joudutaan päättämään, on käytettävissä lapsen kiireellinen sijoitus, lapsen huostaanotto tai jälkihuoltoon liittyvä sijoitus.

Yhtenä vaihtoehtona on myös lastensuojelulain 81 §:n tarkoittama lapsen yksityinen sijoitus tai kuten säännöksessäkin on nimenomaisesti viitattu lapsen huolto ja asumista koskevan ratkaisu, josta päättää kärjäoikeus, jollei asiasta voida tehdä vanhempien välistä sopimusta.

Mikäli asiassa päädytään lapsen yksityiseen sijoitukseen tai edellä mainittuun huolto- ja asumisratkaisuun, voi se merkitä, mikäli kunta on itse omilla toimillaan myötävaikuttanut tällaisten sijoituksen tai ratkaisun syntymiseen, kustannusvastuuta lapsen hoidosta aiheutuvista kustannuksista siten kun laissa on erikseen säädetty.

Toimeentulotuen järjestämisen edellytyksistä on säädetty toimeentulotukilaisissa. Säännöksen 2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Säännöksen 2 momentin mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä siinä laajuudessa kuin avioliittolaisissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa ja alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukilain 3 §:ssä on säädetty perheestä, siis niistä henkilöistä, joiden tulot ja varat sekä menot otetaan huomioon toimeentulotukea määrättäessä.

Jos lapsi on sijoitettu yksityisesti hoitajan perheeseen tai jos kysymys on lapsen asumisesta määrätyn huoltajan tai oheishuoltajan luona, joka ei ole lapsen vanhempi, on tämä otettava huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Yksityisellä lapsen hoitajalla tai määrätyllä huoltajalla tai oheishuoltajalla ei ole lapseen nähden elatusvelvollisuutta. Tämä merkitsee tällöin sitä, että toimeentulotukea määrättäessä on lapsen tilannetta arvioitava itsenäisesti.

Toimeentulotukilaisissa ei ole määritelty toimeentulotuen hakijan ikää. Tämä merkitsee sitä, että toimeentulotuen hakijana voi olla myös alaikäinen lapsi. Tässä tilanteessa otetaan toimeentulotukea määrättäessä huomioon lapsen tulot, hänen käytettävissä olevat varat sekä toimeentulotukilaskelmassa huomioitavat lapsen menot.

3.2

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksen mukaan sosiaalitoimi on lakkauttanut kantelijalle maksettavan toimeksiantosopimukseen perustuvan palkkion ja kulukorvauksen maksamisen hänen lapsenlapsensa kiireellisen sijoituksen jälkeen. Kantelukirjoituksen mukaan peruspalvelukeskus ei ole myöskään järjestänyt kantelijalle taloudellista tukea lastensuojelulain tai toimeentulotukilain perusteella.

Kantelukirjoituksen mukaan ”kaksi kuntaa pelaa keskenään peliä: kunta vetoaa, että maksuvelvollisuus on sosiaalitoimella, sosiaalitoimen mielestä taas maksuvelvollinen on peruspalvelukeskus.”

Sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan ”läheisverkostoratkaisuun liittyvä huoltopäätös annettiin asiassa 23.8.2013. Kantelijalle maksettiin perhehoitajalain mukainen korvaus lapsen läheisverkostoratkaisun tukena.”

Selvityksen mukaan lapsen muutosta ja asiakkuuden siirrosta ilmoitettiin peruspalvelukeskukselle huoltopäätöksen jälkeen. Selvityksen mukaan ”koska kustannusvastuu oli syksyllä 2013 epäselvä, sosiaalitoimi päätti edelleen vastata kantelijan toimeksiantosuhteesta.”

Edelleen selvityksen mukaan sosiaalitoimi sai ilmoituksen 9.12.2013 lapsen kiireellisestä sijoituksesta. Välittömästi tämän jälkeen toimeksiantosopimus purettiin (päätetään), koska lapsi ei enää asunut kantelijan luona. Selvityksen mukaan ”Peruspalvelukeskus ilmoitti samassa yhteydessä, että mikäli lapsi palaa kantelijan luokse, he solmivat toimeksiantosopimuksen kantelijan kanssa.”

Sosiaali- ja terveystoimen selvityksestä voi saada sen kuvan, että asia jätettiin tosiasiallisesti kantelijan esittämän mahdollisen hallintoriitahakemuksen varaan. Selvityksessä tosin todetaan, että kyseessä olevan lapsen asiakkuus oli siirretty peruspalvelukeskukselle. Sosiaalitoimi on katsonut selvityksessään, että järjestämisvastuu olisi siirtynyt peruspalvelukeskukselle. Tältäkin osin asiassa on viitattu hallintoriitamenettelyyn.

Sosiaalitoimen selvityksessä on vielä todettu, että jatkossa vastaavissa tilanteissa tulee huolehdittavaksi se, ettei sosiaalihuollon asiakas joudu kahden kunnan erimielisyystilanteen takia kohtuuttomaan tilanteeseen.

Peruspalvelukeskuksen antaman selvityksen ja lausunnon mukaan ”Peruspalvelukeskus on tehnyt linjauksella eron lapsen oheishuoltajan ja perhehoitajalain 1 §:n mukaisen perhehoitajan välille. Lapsen oheishuoltaja ei selvityksen mukaan ole sijaishuollossa olevan lapsen perhehoitaja eikä toimeksiantosopimussuhteessa peruspalvelukeskuksen, eikä hänelle siksi makseta perhehoitajalain mukaista hoitopalkkiota tai kulukorvausta lapsen hoidosta ja huolenpidosta. Lapselle tehtävän toimeentulolaskelman ja päätöksen kautta huolehditaan kuitenkin siitä, ettei lapsen hoidosta ja huolenpidosta synny oheishuoltajalle kustannuksia.”

Peruspalvelukeskus on lausunnossaan ja selvityksessään katsonut, että sosiaali- ja terveystoimi olisi asiassa ensisijaisesti järjestämis- ja kustannusvastuussa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Totean, että sosiaalitoimen ja peruspalvelukeskuksen keskinäisen erimielisyyden johdosta edellytykset järjestää kantelijan huollossa ja hoidossa olevalle lapselle hänen tarvitsemansa välttämätön tuki ovat voineet merkittävätkin heikentyä. Mielestäni tilanteessa, jossa kunnat ovat erimielisiä siitä, kenelle järjestämisvastuu kuuluu ja miten kustannusvastuu palveluiden tai järjestettävän tuen osalta määräytyy, tulisi kuntien joko keskenään sopia kustannusten jaosta tai riitauttaa asia hallintoriitamenettelyssä. Mielestäni menettely on saattanut vaarantaa sosiaalihuollon asiakkaan, tässä tapauksessa haavoittuvassa asemassa olevan henkilön – lapsen – oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kiinnitän sosiaali- ja terveystoimen sekä peruspalvelukeskuksen vakavaa huomiota edellä sanottuun.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi määrätä viranomaista toimimaan tietyllä tavalla, muuttaa tai kumota viranomaisen ratkaisuja tai toimia asiassa ylimääräisenä

muutoksenhakuelimenä. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskevaan päätökseen siihen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla.

Edellä sanotusta johtuen en voi ottaa kantaa siihen, millä tavoin kantelijan tai hänen huollossaan tai hoidossaan olevan lapsen toimeentulotukiasiat olisi tullut päättää ja järjestää.

Toimeentulotuen määräytymisestä ja perheen määritelmän osalta viittaa edellä sanottuun. Korostan vielä, että toimeentulotuen hakijan tulee ensisijaisesti saattaa toimeentulotukea koskeva viranhaltijan päätös oikaisuvaatimuksena sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Tämän jälkeen toimielimen päätöksestä voidaan tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakekeinojen käyttäminen on sosiaalihuollon asiakkaalle maksutonta.

En myöskään voi ottaa kantaa siihen, millä tavoin peruspalvelukeskuksen ja sosiaali- ja terveystoimen välinen järjestämis- ja kustannusvastuuerimielisyys tulisi ratkaista. Asia on ratkaistavissa viime kädessä tuomioistuimen päätöksellä.

Kantelijalla on tässä tapauksessa mahdollisuus saattaa asia hallintoriitahakemuksena tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tässä hallintoriitamenettelyssä voidaan selvittää, mikä kunta (peruspalvelukeskus vai sosiaali- ja terveystoimi) on asiassa järjestämisvastuussa. Kuntien välinen kustannusvastuu määräytyy erikseen.

Hallintoriitamenettelystä ja toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on säännökset hallintolainkäyttölain 12 luvussa. Tässä tapauksessa hallintoriitaosapuolina olivat kantelija ja sosiaali- ja terveystoimi sekä peruspalvelukeskus.

Totean yleisesti vielä seuraavaa.

Sellaisessa tilanteessa, jossa kunta on tosiasiallisesti itse myötävaikuttanut yksityisen sijoituksen tai muun lapsen sijoituksen syntymiseen (olemassa perusteet esimerkiksi asiassa olisi ollut lapsen huostaanoton tai lapsen avohuollollisen sijoituksen), voi kunnalle syntyä velvollisuus lastensuojelulain mukaisesti perhehoitajalain mukaiseen palkkioon verrattavaan korvauksen maksamiseen tällaisen lapsen hoitajalle.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että mikäli kunta on tosiasiallisesti itse vaikuttanut yksityisen sijoituksen syntymiseen ja pyrkinyt näin siirtämään omaa lastensuojelulain mukaista järjestämis- ja kustannusvastuutaan yksityisesti sijoitetun lapsen hoitajalle, voi kunta joutua mainituissa tilanteissa suorittamaan lapsen tosiasialliselle hoitajalle perhehoitajalle tarkoitettua tai siihen verrattavaa palkkiota ja kulukorvausta (esimerkiksi KHO 21.2.2007 T 404).

Uudemmassa julkaistusta oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkiksi KHO 7.11.2013 T 3508 (KHO:2013:174). Tapauksessa isovanhempi oli ottanut lapsenlapsensa luokseen asumaan vuonna 2008 tilanteessa, jossa lapsen vanhemmat olivat olleet kykenemättömiä huolehtimaan lapsesta. Tapauksessa selvityksen perusteella isovanhempi oli ottanut lapsen luokseen vapaaehtoisesti. Lapsen hoidon ja asumisen isovanhemman luona katsottiin perustuneen isovanhemman ja lapsen vanhempien väliseen sopimukseen. Sijoituksessa oli siten kysymys lastensuojelulain 81 §:ssä tarkoitetusta yksityisestä sijoituksesta. Vastuu lapsen hoidosta ja huolenpidosta aiheutuvista kuluista ei ollut yksityisen sijoituksen yhteydessä siirtynyt kunnalle, vaan lapsen vanhemmat olivat yksityisen sijoituksen aikana vastuussa lapsensa hoitajalle aiheutuneista kustannuksista.

Toisensuuntainen ratkaisu on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 7.11.2013 T 3509 (KHO:2013:175). Tapauksessa henkilö oli ottanut kummilapsensa tilapäisesti asumaan luokseen tilanteessa, jossa lasten äiti oli joutunut vakavan sairastumisen johdosta sairaalahoitoon. Kummilapset olivat tapahtuma-aikana kaupungin huostaanottamina ja väliaikaisesti sijoitettuna äitinsä luokse. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunki oli

hyväksynyt lasten tilapäisen sijoituksen kummitädin luokse ja siitä aiheutuneet kustannukset. Sijoituksessa ei ollut kysymys lastensuojelulain 81 §:ssä tarkoitettua pysyväisluonteisesta yksityisestä sijoituksesta, koska lapset olivat olleet huostaanotettuina ja kyse oli näin ollen tilapäisestä hoidosta. Kummivanhempi oli siten oikeutettu vaatimiinsa perhehoidon hoitopalkkioihin ja kulukorvauksiin sijoitushetkellä voimassa olleen perhehoidon korvausta koskevien kaupungissa noudatettavien suositusten ja ohjeiden mukaisesti.

Turun hallinto-oikeus on ratkaisussaan 23.8.2013 taltio 13/0570/2 arvioinut samankaltaista asiaa. Hallinto-oikeus katsoi, että lapsen asumisjärjestelyyn isovanhempien luona oli päädytty lapsen äidin ja isovanhempien keskinäisellä sopimuksella. Sosiaalitoimi ei ollut isovanhempien esittämällä tavalla pyrkinyt välttämään kustannusvastuutaan olemalla myötävaikuttamatta lapsen yksityiseen sijoitukseen. Tapauksessa lastensuojelulain 32 §:n korvaussäännös ei tullut sovellettavaksi.

Toisessa Turun hallinto-oikeuden julkaistussa ratkaisussa (Turun HaO 23.8.2013 taltio 13/0571/2) oli kysymys siitä, tuliko isovanhemmalle maksaa (suorittaa) korvausta lastensuojelulain 32 §:n tarkoittamin tavoin. Tapauksessa isovanhempi oli hakenut kaupungilta perhehoidon palkkiota ja kulkukorvausta alaikäisen lapsenlapsensa hoidosta. Kunnan viranhaltija ja peruspalvelulautakunta olivat hylänneet hakemuksen, koska kyseessä ei ollut perhehoitajalaissa tarkoitettu toimeksiantosopimus, joka tehdään kunnan ja perhehoitajan välillä. Tapauksessa lapsi oli ollut lastensuojelun avohuollon asiakkaana syntymästään saakka äitinsä huumausaineriippuvuuden takia. Lapsen äidin huumausaineiden käyttö oli pahentunut keväällä 2006 ja lapsen isoäiti oli kesällä 2006 hakenut lapsen luokseen kuultuaan lapsen äidin ollessa viemässä lasta vastaanottokotiin. Lapsi oli asunut isovanhemman luona yhtäjaksoisesti lokakuusta 2006 lukien. Lastensuojelun kirjausten mukaan lapsen tilanne pyrittiin vakiinnuttamaan ja huostaanottoa pidettiin yhtenä vaihtoehtona. Lasta ei voitu kotiuttaa äitinsä luokse huumeidenkäytön ja kodin olosuhteiden vuoksi, joten lapsi jatkoi asumistaan isovanhemman luona. Sosiaalitoimikunta teki kesäkuussa 2007 lasta koskevan sijoituspyynnön, jonka tarkoituksena oli sijoittaa lapsi pitkäaikaisesti yksityisellä sijoituksella isovanhemman perheeseen. Hallinto-oikeus katsoi, että sosiaalitoimi oli myötävaikuttanut lapsen sijoitukseen isovanhemman luo, joten kysymyksessä ei ollut yksityinen sijoitus. Sosiaalitoimen taholta oli ryhdytty toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi huoltajajärjestelyillä, koska isovanhempaa oli neuvottu hakemaan oheishuoltajuutta. Isovanhemman perhehoitajaan verrattavissa oleva asema ja lapsen hoidosta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan huomioon ottaen kaupungilla oli lastensuojelulain 32 §:n mukaisesti velvollisuus turvata isovanhemmalle perhehoitajalain 4 §:n 1 ja 2 momentissa mainitut edellytykset lapsen hoitamiseksi ja kasvattamiseksi maksamalla perhehoitajan palkkio ja kulukorvauksien luonteista taloudellista tukea perhehoitajalain sisältämien periaatteiden mukaisesti.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen sosiaali- ja terveystoimelle sekä peruspalvelukeskukselle. Kiinnitän niiden huomiota edellä sanottuun.