

1.8.2018

EOAK/4773/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa

PERUSTURVAKUNTAYHTYMÄN MENETTELY LASTENSUOJELUASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan perusturvakuntayhtymän nimeltä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä hänen lastensa kiireellistä sijoitusta koskevassa asiassa, jossa hän katsoi menettelyn monin tavoin lainvastaisesti. Jo lasten kiireellinen sijoitus oli lainvastainen ja perusteeton, koska perheelle ei ollut tarjottu mitään avohuollon tukitoimenpiteitä ennen sitä. Lapsia ei olisi saanut erottaa toisistaan, vaan heidät olisi tullut sijoittaa kumpainkin kantelijan vanhemmille.

Kantelija piti myös päätöksentekomenettelyä monin tavoin virheellisenä. Hän oli joutunut pyytämään päätöstä useaan kertaan voidakseen hakea siihen muutosta. Jatkopäätös oli myös hylätty hallinto-oikeudessa.

Asiassa ei ollut laadittu asiakassuunnitelmia, ja kantelija oli jätetty aivan yksin ilman mitään sosiaalihuollon palveluja vaikeassa elämäntilanteessa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kiireellinen sijoitus ajalle 18.4.–17.5.2017

Lastensuojelulain 38 §:n 1 momentin mukaan, jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainituista syistä välittömässä vaarassa, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti sijaishuoltona hänen tarvitsemansa hoito ja huolto. Saman pykälän 2 momentin mukaan kiireellinen sijoitus voi kestää enintään 30 päivää.

Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lapsi on otettava sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä.

Hallinto-oikeus on 3.11.2017 antamissaan päätöksissä todennut, että lasten sijoituspaikan valinnassa on huomioitu lapsen toive, kun toinen lapsista on sijoitettu isänsä ja huoltajansa luokse ja toinen äidin vanhempien luokse. Hallinto-oikeus toteaa seuraavaa:

"Lapset on sijoitettu kiireellisesti tilanteessa, jossa äidin miesystävän on edellisenä päivänä epäilty pahoinpidelleen äitiä lasten ollessa asunnossa. Miesystävä vietiin poliisin toimesta putkaan. Sekä äiti että miesystävä olivat tilanteessa alkoholin vaikutuksen alaisia. Äidin tekemän lastensuojeluilmoituksen mukaan hän on kertonut sosiaalityöntekijälle puhelimesta 17.4.2017 illan tapahtumista. Miesystävä oli lyönyt häntä nyrkillä ja tätä oli tapahtunut ennenkin. Sosiaalityöntekijän soitettua samana iltana äidille, tämä oli kuvaillut miesystävän uhkaavaa käytöstä. Miesystävä oli muun muassa uhannut tappaa tulevan lapsen ja äidin omat lapset. Äiti on sanonut, ettei hän ota miesystävää asunnolleen seuraavana päivänä, kun tämä pääsee putkasta. Kuitenkin sosiaalityöntekijöiden kotikäynnillä seuraavana päivänä miesystävä oli asunnolla. Valittajan mukaan parisuhde miehen kanssa on päättynyt 17.4.–18.4.2017 ja miesystävä oli ainoastaan noutamassa tavaroitaan.

Hallinto-oikeus katsoo, että asiakirjoista ilmenevissä olosuhteissa johtavalla sosiaalityöntekijällä on ollut seuraavana päivänä perusteltu syy arvioida lasten olleen perheen kotona välittömässä vaarassa lastensuojelulain 40 §:ssä mainituista syistä ja päätös on ollut lasten edun mukainen. Aikuisten välinen väkivaltatilanne on vakavasti vaarantanut lasten turvallisuutta. Valittajan esittämät väitteet ja asiakirjaselvitys eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin. Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä muuttaa.”

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen tulee puolestaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että muun muassa tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuin on käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota tuomioistuinten ratkaisuja, määrätä niitä muutettaviksi tai määrätä asiaa uuteen oikeuskäsittelyyn.

Oikeusasiamies ei toimi lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona tai sitä täydentävänä muutoksenhakekeinona.

Minulla ei ole kantelun perusteella aihetta epäillä, että hallinto-oikeus olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Näin ollen myös kiireellistä sijoitusta vaatinut viranhaltija on menetellyt asiassa tältä osin oikein eikä asiaa olisi voinut hoitaa avoimuuden toimenpitein. Asia ei anna tältä osin puoleltani aihetta enempään.

3.2 Päätöksen tiedoksianto

Kantelija moitti viranhaltijoita päätöksenteon hitaudesta, koska vaikka lapset vietiin häneltä jo 18.4.2017, hän sai asiaa koskevan muutoksenhakukelpoisen päätöksen vasta 25.4.2017 kiirehdittyään asiaa sekä itse että asianajajansa välityksellä.

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle oli tiedotettu kiireellisestä sijoituksesta 18.4.2017 perheen kotona sijoituksen yhteydessä. Päätöksen kantelija oli selvityksen mukaan saanut 25.04.2017, koska hän oli itse halunnut noutaa sen henkilökohtaisesti. Selvityksen liitteinä olevasta asiakaskertomuksesta ilmenee 24.4.2017 tehtyjen merkintöjen mukaan, että kantelija oli 18.4.2017 jälkeen pyytänyt päätöstä asiassa ja hänelle oli lopulta ilmoitettu, että päätöksen toimittamista kantelijalle selvitetään. Näiden merkintöjen mukaan kantelija oli tuonut vaihtoehtona esiin, että hän voi noutaa päätöksen itse. Edelleen asiakaskertomuksen merkintöjen 25.4.2017 mukaan kantelija kävi noutamassa päätökset perhesosiaalityön toimistolta. Toisaalta selvityksen liitteinä olevien 18.4.2017 tehtyjen päätösten kohdassa ”Tiedoksianto” on merkintä ”Lähetetty saantitodistuksella 25.4.2017”. Perusturvakuntayhtymän vastauksessa kantelijan muistutukseen puolestaan todetaan, että lapsia koskevat päätökset on toimitettu saantitodistuksella perusturvakuntayhtymän sihteerin toimesta, käytännön mukaan, ja että kantelija on myös hakenut osan päätöksistä sihteeriltä, koska näin oli sovittu hänen kanssaan, mikä ei ole tavanomainen käytäntö.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

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

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Säännöksen perusteluiden mukaan säännös korostaa tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että säännös sisältää yleisen ajallisen tehosteen, jolla pyritään varmistamaan, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksiannon välinen aika pitkity aiheuttomasti. Vaikka perustuslain 21 §:n 1 momentti ei suoranaisesti aseta vaatimuksia muulle kuin asian vireillä olon pituudelle, tähän voidaan katsoa liittyvän läheisesti vaatimus siitä, että myös päätöksen kohteena olevan henkilön kannalta olennainen tiedoksianto toimitetaan viivytyksettä (HE 72/2002 vp, s. 108).

Arvioin asiaa seuraavasti. Laissa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, missä ajassa kirjallinen päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi. Tiedoksiannon hoitaminen viipymättä on joka tapauksessa sellainen viranomaiselle oma-aloitteisesti kuuluva velvollisuus, joka ei voi jäädä vain asianosaisen pyyntöjen, toivomusten tai vaatimusten varaan. Lisäksi on otettava huomioon, että asianosainen ei voi tehokkaasti käyttää hänelle perusoikeutena turvattua oikeutta muutoksenhakuun ja siihen liitännäistä päätöksen täytäntöönpanokiellon hakemista niin kauan kuin päätöstä perusteluineen ei ole annettu hänelle tiedoksi.

Lasten sijoittaminen kodin ulkopuolelle viranomaisen toimenpitein on niin merkittävä ja kaikkien osapuolten perusoikeuksia syvästi koskeva päätös, että sen tiedoksiannon viivytyksettömyyden vaatimus korostuu.

Tähän nähden pidän lähtökohtaisesti kohtuuttoman pitkänä sitä noin viikon pituista aikaa, jona kantelijalla ei nyt ole ollut käytettävissään kirjallista perusteltua päätöstä lastensa kiireellisestä sijoittamisesta voidakseen kääntyä asiassa asianajajansa puoleen ja saattaakseen asian oikeuden ratkaistavaksi. Apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä perusturvakuntayhtymää pyydettiin nimenomaisesti kiinnittämään huomiota muun muassa siihen, oliko kiireellistä sijoittamista koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös annettu viivytyksettä tiedoksi kantelijalle. Saatu selvitys on tältä osin kuitenkin varsin ylimalkainen, koska siitä eivät ilmene tarkat syyt päätöksen tiedoksiannon kestolle, vaan selvityksessä on vain yleisesti mainittu, että kantelija oli itse henkilökohtaisesti halunnut noutaa päätöksen. Asiakaskertomukseen kirjattujen merkintöjen (24.4.2017) perusteella kantelija olikin sinänsä pitänyt vaihtoehtona myös sitä, että hän itse noutaa päätöksen, mutta tämän hän oli kyseisten merkintöjen perusteella nähdäkseni ilmoittanut vasta useita päiviä päätöksenteon jälkeen ja pyydettyään jo tätä ennen päätöksen tiedoksiantoa.

Käytettävissäni olleesta aineistosta ei siten ilmene selkeitä perusteita sille, miksi lastensuojeluviranomaiset eivät olleet nyt toteutunutta aiemmin oma-aloitteisesti ryhtyneet päätöksen tiedoksi antamiseen kantelijalle. Siten tiedoksiannon kestolle ei myöskään ole ilmennyt sellaista hyväksyttävää syytä, jonka voisin ottaa asian arvioinnissa huomioon. Pidän menettelyä moitittavana.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.3 Jatkosijoituspäätöksen asianmukaisuus

Kantelija piti jatkosijoitusta laittomana, koska hallinto-oikeus oli sen hylännyt.

Lastensuojelulain 38 §:n mukaan, jos lapsi on jäljempänä 40 §:ssä mainituista syistä välittömässä vaarassa, lapselle voidaan järjestää kiireellisesti sijaishuoltona hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellisestä sijoituksesta päättää 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija, jonka päätöksen perusteella kiireellinen sijoitus voi kestää korkeintaan 30 päivää. Määräaikaan luetaan se päivä, jona lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu kiireellisesti. Jos päätös kiireellisestä sijoituksesta on tehty ennen sitä vuorokautta, jonka aikana lapsi on tosiasiallisesti sijoitettu, luetaan määräaikaan päätöksentekopäivä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kiireellinen sijoitus voi jatkua ilman eri päätöstä yli 30 päivää, jos 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija tekee 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun huostaanottoa koskevan hakemuksen hallinto-oikeudelle.

Lastensuojelulain 38 a §:n mukaan, jos 30 päivää ei ole riittävä aika lapsen huostaanoton tarpeen selvittämiseksi tai riittävien tukitoimien kartoittamiseksi, 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan määräytyvä viranhaltija voi tehdä päätöksen lapsen kiireellisen sijoituksen jatkamisesta enintään 30 päivällä edellyttäen, että:

- 1) tarvittavista lastensuojelutoimenpiteistä ei ole mahdollista päättää ilman lisäselvityksiä;
- 2) välttämättömiä lisäselvityksiä ei ole mahdollista saada 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta; ja
- 3) jatkopäätös on lapsen edun mukainen.

Määräajan laskemisessa noudatetaan, mitä 38 §:n 2 momentissa on säädetty.

Lastensuojelulain 39 §:n mukaan, kun peruste kiireelliselle sijoittamiselle on lakannut tai sijoitus on rauennut jäljempänä 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa, 13 §:n 1 momentin mukaan määräytyvän viranhaltijan on välittömästi tehtävä päätös kiireellisen sijoituksen lopettamisesta.

Kiireellinen sijoitus raukeaa, jos 30 päivässä kiireellisen sijoituksen alkamisesta tai ennen 38 §:n 3 momentin mukaisen kiireellisen sijoituksen jatkopäätöksen päättymistä ei ole tehty joko 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä huostaanotosta tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitettua hakemusta huostaanotosta hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeuden 22.6.2017 antamasta ratkaisusta ilmenee seuraavaa:

"[Lapsen nimi] on sijoitettu kiireellisesti 18.4.2017 samana päivänä tehdyllä päätöksellä. Päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta olisi tullut tehdä 30 päivän kuluessa kiireellisen sijoituksen alkamisesta. Kiireellisen sijoituksen viimeinen voimassaolopäivä on ollut 17.5.2017. Kun päätös kiireellisen sijoituksen jatkamisesta on tehty vasta 18.5.2017, on kiireellinen sijoitus rauennut ennen jatkopäätökseen tekemistä. Tästä syystä kiireellisen sijoituksen jatkamista koskeva päätös on kumottava. Kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevan päätöksen tultua kumotuksi täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta vaatimuksesta ei ole aiheutta lausua."

Arvioin asiaa seuraavasti. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisen päätöksen muuttuminen muutoksenhaussa ei automaattisesti merkitse sitä, että viranomainen olisi toiminut virheellisesti. Näin on erityisesti silloin, jos kyse on harkinnanvaraisten säännösten soveltamisesta ja näyttökysymyksistä. Sen sijaan muotosäännösten noudattamisen kyseessä ollen – kuten nyt – arvio voi olla toinen.

Katson perusturvakuntayhtymän menetelleen asiassa huolimattomasti ja moitittavasti sen tehtyä jatkopäätöksen noudattamatta lastensuojelulaissa säädettyä ehdotonta määräaika. Asian käsittely lopetettiin hallinto-oikeudessa viranomaisen menettelyvirheen takia.

Koska lasten sijoitus tosiasiallisesti jatkui 18.6.2017 asti, perheen oikeusturva on heikentynyt edellä mainitun virheen johdosta, kun kantelijalla ei ole ollut tietoa siitä, oliko tehty päätös asiaperusteluiltaan kuitenkin oikea. En pidä hyväksyttävänä tällaista tilannetta. Korostan huolellisuusvelvollisuutta puuttuessa perheen asioihin näin voimakkaasti.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

3.4 Asiakassuunnitelman laatiminen

Lastensuojelulain 30 §:n mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma.

Asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan taikka lapselle läheisen henkilön sekä lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa. Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan,

Lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimien järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa (30.12.2014/1302).

Perusturvakuntayhtymän mukaan perheen tilanne kärjistyi yllättäen lapsen tukihenkilöhakemuksesta kiireelliseksi sijoitukseksi, joka työllisti sosiaalityöntekijää poikkeuksellisen paljon äidin ja sijoitusperheiden yhteydenotoilla niin, että asiakassuunnitelmaa ei katsottu tarpeelliseksi laatia. Perheen asiakkuus kunnassa oli jäänyt myös lyhytkestoiseksi.

Arvioin asiaa seuraavasti. Perheen tilanne on osoittautunut erittäin haastavaksi, ja kantelija on kertomansa mukaan pyrkinyt jatkuvasti olemaan yhteydessä sosiaalityöntekijään. Hän ei kertomansa mukaan ollut saanut mitään neuvoja tai apua siihen, kuinka hänen tulisi asiassa toimia, jotta hän saisi lapsensa takaisin kotiin. Asiakassuunnitelman laatiminen on lastensuojelutyöntekijän velvollisuus aina, kun ei ole kyse pelkästä tilapäisestä neuvonnasta. Näin ei tässä tapauksessa ollut. Lapset oli jouduttu kiireellisesti sijoittamaan aikuisten vakavien väkivaltatilanteiden ja juopottelun johdosta, jota lapset joutuivat seuraamaan.

Asiakassuunnitelman laatiminen tällaisessa tilanteessa on välttämätöntä, jotta äidille ja lapsille selviää, mikä perheessä täytyy muuttua ja millaisia muutoksia tässä tapauksessa nimenomaan lasten äidiltä edellytetään, jotta lapset voisivat palata turvallisesti kotiin. Lastensuojelun asiakassuunnitelman lisäksi myös äidille olisi tullut laatia oma asiakassuunnitelma, jossa kuntayhtymän olisi tullut tarjota hänelle päihdehoitoa ja monipuolista tukea; odottihan kantelija samanaikaisesti kolmatta lastaan.

Pidän moitittavana kantelijan jättämistä yksin selviytymään tilanteesta ja olla laatimatta asiakassuunnitelmaa, joka on lastensuojelussa laadittava.

Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

4 TOIMENPITEET

Tässä asiakokonaisuudessa on sen eri vaiheissa ilmennyt edellä kohdissa 3.2, 3.3 ja 3.4 selostetuin tavoin puutteita, joita en voi pitää perusoikeuksien toteutumisen ja viranomaisille kuuluvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta vähäisinä.

Asiaa kokonaisuutena arvioituani annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla perusturvakuntayhtymän lastensuojelulle huomautuksen vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.