

27.4.2006

550/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa**

## **VELVOLLISUUS LAATIA HUOLTOSUUNNITELMA JA TOIMITTAA PYYDETYT LASTENSUOJELUASIAKIRJAT**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 27.2.2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan sosiaalityöntekijän menettelyä lapsensa lastensuojeluasiassa. Hän oli tyytymätön sosiaalityöntekijän tapaan hoitaa asiaa ja kohdella häntä.

Kantelijan mielestä sosiaalityöntekijä hoiti ensisijaisesti lapsen äidin riippuvuusongelmaa ja taloudellisia ongelmia eivätkä lastensuojelutoimenpiteet olleet riittäviä lapsen osalta. Kantelija kertoi, että sosiaalityöntekijä ei myöskään laatinut lapselle huoltosuunnitelmaa. Myös asiakasmuistiinpanot oli hänen mielestään kirjattu epämääräisesti eikä hän saanut pyytämäänsä asiakirjoja riittävän ajoissa. Kantelijan mielestä sosiaalityöntekijä pyrki estämään häneltä avustajan käytön sosiaalitoimistossa käydyssä palaverissa ja asettui epäoikeudenmukaisesti tilanteessa äidin puolelle. Myös lastensuojeluilmoituksia oli hänen mielestään kirjattu puutteellisesti.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Avohuollon tukitoimet ja huoltosuunnitelma**

##### *Oikeusohjeet*

Lastensuojelulain 12 §:n nojalla sosiaalilautakunnan on viipymättä ryhdyttävä avohuollon tukitoimenpiteisiin, jos lapsen kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa lapsen tai nuoren terveyttä tai kehitystä. Avohuollon tukitoimilla tarkoitetaan lapsen tarpeen mukaan esim. perheen toimeentulon turvaamista, tukihenkilön- tai -perheen järjestämistä lapselle tai lapsen terapiapalvelujen järjestämistä.

Lastensuojelulain 11 §:n mukaan perhe- ja yksilökohtaisessa lastensuojelussa on kussakin tapauksessa tehtävä huoltosuunnitelma, jollei kysymyksessä ole

tilapäinen neuvonta tai ohjaus. Huoltosuunnitelma on tarkistettava tarpeen mukaan.

Lastensuojeluasetuksen 4 §:n mukaan huoltosuunnitelma laaditaan yhdessä asianomaisten kanssa. Huoltosuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan sekä keinot ja arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Suunnitelmasta on myös käytävä ilmi, kuinka usein suunnitelma on tarkistettava.

### *Tapahtumien kulku*

Kantelija ja hänen puolisonsa tuomittiin avioeroon vuonna 2000. Heidän alaikäiset lapsensa oli määrätty vanhempien yhteiseen huoltoon ja asumaan äitinsä luona.

Kantelija kertoi tavanneensa lapsiaan usein avioeron jälkeen ja osallistuneensa heidän elämäänsä aktiivisesti. Hän ei ollut tyytyväinen lastensa äidin elämäntapaan, koska lasten äiti käytti hänen kertomansa mukaan alkoholia. Hän oli huolissaan äidin alkoholinkäytön vaikutuksista lasten elämään. Hän kertoi olleensa tämän johdosta usein yhteydessä sosiaalityöntekijään vaatien mm. perheen terapiakäyntejä vuosina 2001–2003 lasten ja nuorten psykiatrian poliklinikalla. Hän toivoi, että lapset muuttaisivat hänen luokseen asumaan ja lasten huolto siirrettäisiin hänelle, koska se oli hänen mielestään lasten edun mukaista.

Sosiaalitoimen ja terveydenhuollon asiakirjoista ilmenee, että ajanjaksona 1.11.2002–4.12.2003, jolloin sosiaalityöntekijä hoiti perheen asiakkuutta, on kirjattu yli 45 yhteydenottoa sosiaalitoimen ja kantelijan ja hänen puolisonsa välillä. Yli 20 tapauksessa kantelija on ollut yhteydessä sosiaalitoimeen ilmaisten huoltaan lastensa voinnista. Yksi yhteydenotto on kirjattu lastensuojeluilmoitukseksi, muut on luokiteltu lähinnä vanhempien huoltajuuksiin liittyviksi yhteydenotoiksi. Osa kantelijan yhteydenotoista onkin koskenut lapsen vaateista, kantelijan mielestä epäsiististä ulkoasua tai lapsen pesemättömiä hampaita tai kantelijan omia tunteitaan lapsen asuessa poissa hänen luotaan.

Vaikka puheluita ei olekaan valtaosin kirjattu lastensuojeluilmoituksiksi, muistiinpanoista ilmenee, että sosiaalityöntekijä on ollut aktiivisesti yhteydessä lasten äitiin soittojen johdosta seuraten näin perheen tilannetta. Hän on tehnyt mm. kolme kotikäyntiä, jolloin hän on todennut äidin ja lapsen voivan hyvin ja kodin olevan siisti. Sosiaalityöntekijä on ollut myös yhteydessä lapsen kouluun varmistaen, ettei siellä ole ilmennyt huolta lapsen voinnista.

Sosiaalihuollon asiakasmuistiinpanoista ilmenee, että sosiaalityöntekijä on myös ohjeistanut lasten äitiä alkoholinkäytössä ja kannustanut tarvittaessa kääntymään A-klinikan puoleen. Sosiaalityöntekijä on ollut isän toivomuksesta yhteydessä myös lasten ja nuorten psykiatrian poliklinikalle, jonka palveluja perhe käytti useiden vuosien ajan. Mm. lapsi kävi vuoden 2003 aikana isänsä toivomuksesta

kuusi kertaa psykologin vastaanotolla. Loppukäynti tapahtui 21.11.2003, jolloin psykologi kirjoitti:

"Yhteenvetona lapsen sekä vanhempien tapaamisista toteamme, että isän esille tuoma huoli lapsen äidin luona kokemasta laiminlyönnistä sekä isän huoli lapsen psyykkisestä huonovointisuudesta tähän liittyen ei ole käynyt ilmi lapsen ollessa vastaanotolla. Meidän suurin huolestus ovat edelleen vanhempien huonot välit, joista lapsi joutuu kärsimään.

Isän pyytäessä kopioita lapsen sairaskertomuksesta keskusteltu myös siitä, että ei ole lapsen edun mukaista, että hänen sairaskertomustaan käytetään välineenä vanhempien välisissä ristiriidoissa. Lapsen pitäisi vapaasti saada ilmaista mielipiteitään, ajatuksiaan ja tunteitaan täällä pelkäämättä, mihin se johtaa."

Sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan hän huolehti sekä äidin että lasten ajoittaisista toimeentulotarpeista, hän oli tietoinen äidin jonkin asteisesta alkoholinkäytöstä ja ohjasi häntä A-klinikkakäynteihin. Sosiaalityöntekijä kantoi huolta koko perheestä olemalla yhteydessä lasten kouluihin, tekemällä kotikäyntejä lasten kotiin ja sopimalla kantelijan toivomuksesta vanhempien ja lasten psykologisista kartoituksista. Lapsen koulunkäynnissä ei ollut ongelmia yhtä lyhyttä jaksoa lukuun ottamatta, jonka lapsen äiti joutui viettämään sairaalassa.

Kantelijan kertomus puolisonsa jatkuvasta ja lapsia vahingoittavasta alkoholinkäytöstä perustui sosiaalityöntekijän käsityksen mukaan kantelijan kertomaan ja hänen sukulaistensa tekemiin lastensuojeluilmoituksiin. Sosiaalityöntekijä oli tietoinen ilmoituksensa mukaan kantelijan voimakkaasta painostuksesta entistä puolisoaan kohtaan ja jo pitkään jatkuneista lapsiin kohdistuvista ristiriidoista.

### *Johtopäätös*

Käsitykseni mukaan sosiaalityöntekijä on toiminut monella tavalla perhettä tukeakseen mm. kotikäyntejä tekemällä, olemalla yhteydessä kouluun ja huolehtimalla erilaisista terapiajärjestelyistä. Lapsi ei ole koulussa tai psykologin luona käyttäytynyt siten, että hänen vointinsa olisi antanut aiheutta erityiseen huoleen, joka olisi liittynyt äidin luona asumiseen. En katso tulleen osoitetuksi, että sosiaalityöntekijä olisi lapsen kohdalla tarpeellisia lastensuojelutoimenpiteitä arvioidessaan tai niistä päättäessään käyttänyt harkintavaltaansa väärin.

Edellä esitetyt avohuollon tukitoimenpiteet kuitenkin osoittavat, että kyseessä ei ole ollut pelkästään lastensuojelulain tarkoittama tilapäinen neuvonta ja ohjaus. Näin ollen sosiaalityöntekijän olisi mielestäni tullut jo asiakkuuden siirtyessä hänelle laatia huoltosuunnitelma, jossa lapselle ja vanhemmille olisi asetettu tavoitteet ja niiden toteutumista olisi seurattu. Huoltosuunnitelmassa olisi ollut lapsen etu huomioon ottaen tarpeen asettaa tavoitteita paitsi lapselle ja äidille myös lapsen isälle. Sosiaalityöntekijä on selvityksessään nimenomaan pitänyt vanhempien keskinäisiä välejä lasta kuormittavana tekijänä, ja vanhempien

riitojen pohjimmaisena syynä vanhempien huoltajuusriitaa. Tästä syystä lasta olisi tullut pyrkiä suojelemaan tältä riitaisuudelta.

Tältä osin katson sosiaalityöntekijän toimineen vastoin lastensuojelulain edellä mainittuja säännöksiä ja laiminlyöneen virkavelvollisuutensa huoltosuunnitelman laatimisessa riittävän aikaisessa vaiheessa ja riittävän kattavana. Tällä kannanotollani en ota kantaa siihen, kumman vanhemman käytös on ollut lapsen kehitykselle suurempi rasite ja riskitekijä.

### 3.2

Sosiaalihuollon asiakasmuistiinpanojen kirjaaminen ja tietojen antaminen

#### *Oikeusohjeet*

Lainsäädännössä ei ole säännöksiä sosiaalihuollon asiakasmuistiinpanojen kirjaamisesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998) mukaan säännös merkitsee sitä, että täysin keskeneräinen virkamiehen laadittavana oleva asiakirja, johon muu asian käsittelyyn osallistuva, tavallisimmin asiasta tai sen esittelystä päättävä esimies, ei ole vielä voinut tutustua, jää viranomaisen asiakirjakäsittelyn ulkopuolelle. Tavallista on, että asiaa käsittelevällä virkamiehellä on eriasteisia muistiinpanoja ja luonnoksia valmisteltavana olevasta asiasta. Näitä ei voida vielä pitää viranomaisen asiakirjoina, koska niitä ei ole tarkoitettukaan asiakirjoiksi, joihin asian käsittely perustuu. Em. hallituksen esityksen mukaan virkamiehen luonnos tulisi lain soveltamisalan piiriin silloin, kun se on annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Virkamiehen haltuun jäävät, omaan käyttöön laaditut muistiinpanot ja alustavat luonnokset jäävät siis lain soveltamisalan ulkopuolelle. Jos näihin asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, asiakirjaan on kuitenkin sovellettava lain salassapitoa koskevia säännöksiä.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tiedonsaantia koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jokin 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 viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

## *Tapahtumien kulku*

Kantelijalla oli kertomansa mukaan vaikeuksia saada lastansa, jonka toinen huoltaja hän oli, koskevia sosiaalihuollon asiakirjoja Loviisan sosiaalitoimesta. Kantelija oli pyytänyt asiakirjoja ensimmäisen kerran puhelimitse 6.11.2003 ja hän oli saanut ne 9.12.2003.

Sosiaalityöntekijä kertoi antamassaan selvityksessä tekevänsä asiakasmuistiinpanot käsin vihkoon, mistä hän voi ne jälkikäteen tarvittaessa kerätä. Sosiaalityön valtavan työmäärän vuoksi sosiaalityöntekijä kertoi puhtaaksikirjoittavansa muistiinpanot vain tarvittaessa.

## *Johtopäätös*

Sosiaalihuollon asiakasmuistiinpanoilla on käsitykseni mukaan merkitystä niin lastensuojelun asiakkaiden kuin työntekijöiden oikeusturvan kannalta. Mielestäni sosiaalihuollon asiakirjat yleensä ja ne asiakasmuistiinpanot, jotka sosiaalitoimessa tehdään, tulee laatia huolellisesti ja tarkasti. Suoritetut toimenpiteet, asiakastapaamiset ja yhteydenotot ym. asiakkaan asian hoitamiseen liittyvät seikat tulee kirjata siten, että ne ovat jälkikäteen todennettavissa.

Koska laissa ei ole velvoitteita eikä tarkempia ohjeita sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisesta, katson, että asiakkaan tietojensaantioikeuden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko muistiinpanot kirjoitettu käsin vai koneella. Joka tapauksessa asiakasmuistiinpanot tulisi asiakkaan tiedon saannin turvaamiseksi laatia siten, että asiakkaalla on mahdollista saada ne halutessaan itselleen. Jos muistiinpanot kirjoitetaan puhtaaksi, ei asiakkaalla ole käsitykseni mukaan oikeutta saada tiedokseen niiden pohjana olevia alustavia luonnoksia, sillä ne eivät ole julkisuuslain 5 § 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjoja, vaan jäävät viranomaisen haltuun.

Kyseisessä tapauksessa sosiaalityöntekijä ei ole toimittanut julkisuuslain edellyttämällä tavalla kantelijalle tämän häneltä pyytämiä hänen lastaan koskevia sosiaalitoimen asiakirjoja.

Käsitykseni mukaan hänen olisi tullut toimittaa pyydetyt asiakirjat julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa esitetystä pyynnöstä, vaikka niistä olisikin ehkä täytynyt poistaa esim. joitain lapsen äitiä koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Kantelija oli sosiaalityöntekijänkin kertoman mukaan pyytänyt tietoja ensimmäisen kerran puhelimitse 6.11.2003 ja toisen kerran faksilla 26.11.2003. Hän oli pyytänyt asiakirjojen toimittamista 3.12.2003 mennessä. Lapsen huoltosuunnitelmapalaveri oli sovittu pidettäväksi 4.12.2003.

Pidänkin sosiaalityöntekijän menettelyä moitittavana, kun hän toimitti asiakirjat isälle vasta 9.12.2003 eli yli kuukauden kuluttua saamastaan asiakirjapyynnöstä.

Sosiaalityöntekijän olisi tullut ymmärtää, että lasta koskevien asiakastietojen saaminen oli isälle tärkeää ennen suunniteltua kokousta.

### 3.3

#### Avustajan käyttäminen hallintoasiassa

##### *Oikeusohjeet*

Hallintomenettelylain 6 §:n (1.1.2004 lukien hallintolain 12 §:n) mukaan hallintomenettelyssä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja, ellei hänen oikeutensa toimia päämiehen puolesta ole epäilyksetön ilman valtakirjaakin. Jos asiamies tai avustaja osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi, viranomainen voi kieltää häntä esiintymästä asiassa siinä viranomaisessa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle.

##### *Tapahtumien kulku*

Kantelija oli tyytymätön siihen, miten sosiaalityöntekijä suhtautui hänen avustajanaan toimineen lakimiehen läsnäoloon sosiaalitoimessa 4.12.2003 käydyssä neuvottelussa. Hänen kertomansa mukaan sosiaalityöntekijä oli yhtynyt äidin moitteisiin siitä, että kantelija oli pilannut hyvähenkisen palaverin kutsumalla avustajansa mukaan.

Sosiaalityöntekijä kertoi selvityksessään, että kantelijalla oli ollut oikeus käyttää avustajaa neuvottelussa, mutta hän olisi voinut ilmoittaa siitä tasapuolisuuden vuoksi etukäteen. Lapsen äiti oli sosiaalityöntekijän kertoman mukaan tiedustellut häneltä edellisenä päivänä, osallistuuko kantelijan avustaja palaveriin, ja hän olisi avustajan läsnäolosta tietäessään kutsunut myös oman avustajansa mukaan. Tämän johdosta sosiaalityöntekijä oli ollut yhteydessä kantelijaan, joka oli luvannut ilmoittaa hänelle etukäteen, jos hänen avustajansa tulee paikalle.

##### *Johtopäätös*

Vaikka asiakkaalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa viranomaiselle tai toiselle asianosaiselle etukäteen, käyttääkö hän asiassa avustajaa vai ei, pidän osapuolten tulehtuneiden välien johdosta ymmärrettävänä, että sosiaalityöntekijä oli toivonut kantelijan ilmoittavan avustajan osallistumisesta palaveriin. Kantelija oli ollut myös tietoinen siitä, että lapsen äidille oli ollut tärkeää tietää tästä asiasta.

En pidä sosiaalityöntekijän menettelyä asiassa virheellisenä.

### 3.4

#### Lastensuojeluilmoitusten kirjaaminen

##### *Oikeusohjeet*

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa oleva henkilö on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, hänen on lastensuojelulain 40 §:n mukaan ilmoitettava asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle. Myös muu kuin edellä tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen.

Lastensuojeluilmoitus voi olla kirjallinen tai suullinen. Vaikka lastensuojelulaissa ei ole säännöksiä lastensuojeluilmoituksen kirjaamisesta tai käsittelystä, oikeuskirjallisuudessa (mm. Mahkonen: Lastensuojeluilmoitus, 2003 s. 17) on pidetty selvänä, että lastensuojeluilmoitus on kirjattava sosiaalitoimessa. Tarvittaessa ilmoituksen vastaanottajan tulee tarkistaa ilmoittajalta, onko kysymyksessä lastensuojeluilmoitus, jos se ilmoituksen luonteesta johtuen jää epäselväksi. Saatuaan lastensuojeluilmoituksen sosiaalilautakunnan tulee myös selvittää, onko kyseisessä tapauksessa aihetta ryhtyä lastensuojelun mukaisiin toimenpiteisiin.

### *Tapahtumien kulku*

Kantelija oli tyytymätön siihen, että hänen ja hänen äitinsä tekemiä lastensuojeluilmoituksia ei kirjattu sosiaalitoimessa lastensuojeluilmoituksiksi.

Sosiaalityöntekijä kertoi, että kantelijan ilmoitukset oli yhtä ilmoitusta lukuun ottamatta luokiteltu huoltoriita-asiaksi. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan asiaa pidettiin huoltoriitana, koska ilmoitukset perheestä olivat tulleet isältä tai isän toimesta muilta ihmisiltä.

### *Johtopäätös*

Katson, että on jäänyt näyttämättä, mitkä lasta koskevat puhelut sosiaalityöntekijän olisi tullut tulkita lastensuojeluilmoituksiksi ja siten myös kirjata ne sellaisiksi. Mikäli ilmoituksen luonne oli jäänyt epäselväksi sosiaalityöntekijälle, olisi hänen tullut tarkistaa asia ilmoittajalta. Selvää on, että kaikkia kantelijan soittamia puheluita sosiaalityöntekijälle ei ollut edes tarkoitettu lastensuojeluilmoituksiksi.

Tällaisessa tilanteessa, jossa etävanhemman yhteydenotot sosiaalityöntekijään ovat välillä lähes viikoittaisia, olisi tarpeellista selvittää, mitkä asiat hän haluaa kirjattavaksi lastensuojeluilmoituksiksi. Jos epäily ilmoitusten aiheettomuudesta oli selvitettävissä, ilmoittajaa olisi ollut syytä myös informoida niistä seuraamuksista, joita aiheettomat lastensuojeluilmoitukset voivat myös tekijälleen aiheuttaa.

Käsitykseni mukaan asiassa ei ole näyttöä siitä, että sosiaalityöntekijä olisi menetellyt asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden.

Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

Kantelija on ilmaissut tyytymättömyytensä sosiaalityöntekijältä saamaansa kohteluun. Asiakirjojen perusteella ei ole kuitenkaan näyttöä siitä, että sosiaalityöntekijä olisi menetellyt häntä kohtaan epäasiallisesti. Pidän kuitenkin ymmärrettävänä, että koska sosiaalityöntekijän toiminnassa on todettavissa joitakin menettelyvirheitä, kantelija on saattanut kokea tulleen kohdelluksi huonosti. Korostan kuitenkin, että pelkästään asiakkaan ja sosiaalityöntekijän erilainen näkemys asian hoitotavasta ei sinällään ole osoitus huonosta kohtelusta.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni moittivan käsityksen ja kohdassa 3.1 esittämäni ohjaavan käsityksen sosiaalityöntekijän menettelystä hänen tietoonsa.

Samalla korostan, että käsitykseni koskee sosiaalityöntekijän menettelyä virkamiehenä tässä käsitellyissä yksittäisissä kysymyksissä. Kannanotollani en ota minkäänlaista kantaa Helsingin hovioikeudessa nyt vireillä olevaan lapsen huoltoa ym. koskevaan riita-asiaan.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni lääninhallitukselle, perusturvalautakunnalle ja sosiaalityöntekijälle.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.