

25.10.2019

EOAK/5826/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

LAPSEN SOSIAALIPALVELUJEN SUUNNITTELU JA JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupungin sosiaalitoimen menettelyä vakavasti sairaan lapsensa sosiaali- ja vammaispalvelujen suunnittelua ja järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että hän haki kaupungilta apua tilanteeseen, jossa lapsi tarvitsi jatkuvaa valvontaa. Kantelijan mukaan lapsen diagnooseina oli lapsuusiän bipoläärihäiriö, aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriö, käytös- ja tunnehäiriö sekä lapsuusiän laaja-alainen kehityshäiriö. Lapsi oli erityisopetuksessa ja hänelle oli järjestetty koulukuljetus kilometrin matkalle.

Kantelijan mukaan mikään kaupungin taho ei järjestänyt tarvittavaa tukea hänen lapselleen. Myöskään omaishoidon vapaat eivät olleet toteutuneet. Kantelija kertoi, että hän ei ollut saanut vastausta sosiaalityön johtajalle 10.7.2018 sähköpostitse lähettämäänsä tiedusteluun perhetyön maksullisuudesta. Kantelija mainitsi kirjoituksessaan myös, että hän oli saanut ”väärän kutsun” lastensuojeluasioiden kokoukseen, vaikka tällaista tarvetta ei todellisuudessa ole ollut.

Vielä kantelija kertoi, että lapselle tai perheelle ei ollut tehty palvelutarpeen arviointia eikä asiakassuunnitelmaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kaupungin sosiaali- ja terveystoimi antoi 20.12.2018 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Palvelujen suunnittelu ja järjestäminen

3.1.1 Oikeusohjeita

Sosiaalihuoltolain 3 §:n 6 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan erityistä tukea tarvitsevalla lapsella lasta, jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään tai joka on erityisen tuen tarpeessa 3 kohdassa mainituista syistä. Pykälän 3 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä ja asiakkaalla henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystoimen palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimen palveluista annetun lain, jäljempänä vanhustalaki, 3 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lasten kohdalla on 4 §:ssä mainittujen asioiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä sekä iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon;
- 3) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 4) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan. Palvelujen on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 3 a §:n mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palveluiden ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheutonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palvelun tarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhdessä asiakkaan kanssa. Sosiaalihuoltolain 39 §:n 2 momentissa ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain 16 §:ssä on säädetty asiakassuunnitelman sisällöstä ja suunnitelmaan kirjattavista asioista. Sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukaan suunnitelman sisältö on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Asiakkaan suostumuksella voidaan laatia sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskeva yhteinen suunnitelma, jossa on suunnitelman laatimiseen ja käyttöön nähden tarpeellisia tietoja. Saman pykälän 4 momentin mukaan, jos asiakkaan tukena toimii omaisia tai muita läheisiä henkilöitä, laaditaan heidän tukemiseensa liittyvä suunnitelma tarvittaessa erikseen.

Sosiaalihuoltolain 41 §:n 1 momentin mukaan palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava

tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

3.1.2 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä A:n kanssa käydyssä keskustelussa 5.7.2018 kantelija oli kertonut jättäneensä 4.4.2018 hakemuksen vammaispalveluun loma-ajan hoidosta. Hakemuksen oli käsitellyt vammaispalvelun sosiaalityöntekijä, ja kielteinen päätös oli tehty 21.6.2018. Selvityksen mukaan muita hakemuksia loma-ajan hoitoon liittyen kantelija ei ollut toimittanut kaupungille.

Kuntoutusohjaaja oli 21.5.2018 pidetyssä omaishoidon tuen saajan hoito- ja palvelusuunnitelmapalaverissa esitellyt kantelijalle omaishoidon tuen vapaiden järjestämismahdollisuudet. Selvityksen mukaan kuntoutusohjaaja oli kirjoittanut kantelijalle palveluseteleitä kesän ajalle, joita kantelija oli voinut käyttää omaishoidon tuen vapaisiin. Kantelija oli tuolloin valinnut palvelusetelin tuottajan. Syyskuusta 2018 alkaen kaupunki oli järjestänyt neuropsykiatrisesti oireileville lapsille ryhmäloimituksen 2 vuorokautta/kk, jonka lisäksi kantelijalle oli tarjottu mahdollisuus yhteen palveluseteliin per kuukausi. Kantelija ei ollut syksyllä pyytänyt palveluseteleitä. Selvityksen mukaan kaupungin sosiaali- ja perhepalveluista ei ollut ehdotettu maksamaan toista hoitajaa omaishoidon vapaiden seteleillä.

Kantelijan lapsen tilannetta oli selvitetty sekä sosiaalityön että vammaispalvelun osalta saapuneiden hakemusten, ilmoitusten ja yhteydenottojen perusteella asiaa hoitavissa yksiköissä. Selvityksen mukaan kaupungin sosiaali- ja perhepalveluissa ei ole edellytetty, että asiakas tietäisi, minkä lain nojalla palveluita hakee, vaan perheen tilannetta oli käsitelty kokonaisvaltaisesti terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja vammaispalvelun yhteistyönä.

Selvityksen mukaan kaupunki oli täyttänyt sosiaalihuoltolain edellytykset tarjoamalla perheelle sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointien yhteydessä sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua, ohjaavaa perhetyötä ja tukiperhettä. Palvelutarpeen arvioinnin tukena oli ollut käytettävissä lasten säätelyhäiriöpsykiatrian potilaskertomukset ja hoitajakson loppulausunto, joiden pohjalta sosiaali- ja perhepalveluissa oli ollut kokonaiskäsitys lapsen terveydentilasta ja toimintakyvystä.

Selvityksen mukaan kotipalvelua oli tarjottu kevään 2016 palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, jolloin vanhemmat eivät ottaneet sitä vastaan. Kantelijan pojalle oli haettu uuden palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä alkuvuodesta 2017 tukiperhettä, ja perheelle oli tarjottu kotipalvelun mahdollisuutta 4 tuntia/kuukausi vanhempien jaksamisen tueksi. Palaverissa 29.6.2018 oli sovittu lapsiperheiden kotipalvelun jatkumisesta siihen saakka, kunnes lapsen tukiviikonloput hoivakodissa alkoivat. Tällöin kantelija ei ollut kokenut perheen tarvitsevan ohjaavaa perhetyötä.

Selvityksen mukaan kantelijan lapsen sosiaalihuoltolain mukainen lapsiperheiden sosiaalityön asiakkuus oli lopetettu kantelijan kanssa käydyn puhelinkeskustelun jälkeen 26.9.2018. Tällöin kantelijalle oli todettu, että sosiaalihuoltolain mukaisesti lapselle ei tulla järjestämään loma-ajan hoitoa ja huolenpitoa kantelijan työssäkäynnin mahdollistamiseksi.

Kantelijan vammaispalvelun kielteisestä päätöksestä kouluajan ulkopuoliseen hoitoon tehty oikaisuvaatimus on käsitelty kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnassa 30.8.2018. Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös on hallinto-oikeuden käsittelyssä. Sosiaalihuoltolain mukainen muun sosiaalihuollon palvelun kielteinen päätös on ollut kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan käsittelyssä 15.11.2018. Sosiaali- ja terveyslautakunta on hylännyt oikaisuvaatimuksen.

Kantelijan lapsen sosiaalihuollon palvelutarve oli arvioitu kahdesti sosiaalityössä. Lapsen vanhemmat olivat yhteistyössä sosiaalityöntekijöiden kanssa olleet palvelutarpeen arvioinneissa mukana määrittämässä palvelutarvettaan, ja he olivat sekä ottaneet vastaan että kieltäytyneet

tarjotuista palveluista. Kaupungin selvityksen mukaan asiakassuunnitelman tekeminen oli nähty tarpeettomana, koska kantelija oli tuonut esiin heidän tarpeensa lapsiperheiden sosiaalipalveluille vain siihen saakka, kunnes omaishoidon vapaiden tukiviikonloput alkoivat.

Kaupungin lausunnon mukaan tilanne oli käsitelty sosiaali- ja perhepalveluissa asiallisesti ja perheelle oli tarjottu niitä palveluita, joiden tehtyjen palvelutarpeen arviointien perusteella oli nähty vastaavan parhaiten perheen tilanteeseen.

3.1.3 Kannanotto

Edellä todetulla tavalla kantelija oli saattanut ainakin kouluajan ulkopuolisesta hoidosta tehdyn kaupungin sosiaalitoimen päätöksen muutoksenhakuna tuomioistuimen tutkittavaksi. Viime kädessä tuomioistuin arvioi kaupungin päätöksen lainmukaisuuden ja lapsen oikeuden palveluun. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota päätöksiä, joita tuomioistuimet harkintavaltansa puitteissa tekevät.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja asiakirja-aineiston perusteella minulla ei ole muutoinkaan mahdollisuutta arvioida, mitä sosiaalihuollon palveluita ja tukitoimia kantelijan lapselle ja perheelle olisi tullut kussakin tilanteessa järjestää.

Seuraavassa arvioin lapsen palvelujen suunnittelun ja palvelutarpeen arvioinnin asianmukaisuutta sosiaalitoimessa.

Kuten edellä on todettu, saamastani selvityksestä ilmeni, että kantelijan lapsen sosiaalihuollon palvelutarve oli arvioitu kahdesti kaupungin sosiaalityössä. Sosiaalitoimi piti kuitenkin lapsen asiakassuunnitelman tekemistä tarpeettomana, koska lapsiperheiden sosiaalipalvelujen tarve oli arvioitu kantelijan kertoman perusteella määräaikaiseksi.

Näkemykseni mukaan kantelijan erityistä tukea tarvitsevalle lapselle olisi tullut tehdä sosiaalihuoltolain mukainen asiakassuunnitelma. Lapsen tilanteesta saamani selvityksen perusteella suunnitelman tekemistä ei ole voitu pitää sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen tarpeettomana. Selvityksestä ilmeni, että lapsella oli ollut usean yhtäaikaisen tuen tarpeita terveydenhuollon, sosiaalipalvelujen ja vammaispalvelujen sektoreilla. Lapsen suunnitelman tekemisen yhteydessä olisi tarvittaessa voitu arvioida ja suunnitella lapsen vanhempien jaksamista tukevia keinoja ja palveluita.

Korostan, että monialainen asiakassuunnitelma mahdollistaa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten ja myös saman hallinnonalan eri sektoreiden välillä. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Nyt puheena olevan lapsen tapauksessa tällaisen suunnitelman laatiminen olisi ollut lapsen edun ja palvelujen monialaisen suunnittelun kannalta perusteltua.

Edellä todetun perusteella katson, että kaupunki oli laiminlyönyt tehdä lapselle monialaisen sosiaalihuollon asiakassuunnitelman. Toimenpiteeni ilmenee päätöksen kohdasta 4.

Tässä yhteydessä haluan vielä yleisesti korostaa sosiaalihuollon asiakassuunnitelman (tms. hoito- ja palvelusuunnitelma) merkitystä sosiaalihuollon ja vammaispalveluiden yksilöllisessä suunnittelussa, järjestämisessä ja toteuttamisessa. Asiakassuunnitelma on viranomaisen ja asiakkaan yhteisessä vuorovaikutuksessa laatima ja asiakkaan palvelujen tarvearvioon perustuva toiminta- ja toteuttamissuunnitelma. Asiakassuunnitelma ei ole kuntaa päätöksenteossa suoraan velvoittava asiakirja. Suunnitelmaan perustuen viranomainen järjestää erikseen tehtävien viranhaltijan päätösten mukaisesti palveluita tai tukitoimia vammaisen henkilön vamman tai sairauden aiheuttaman tarpeen mukaisesti. Mikäli asiakassuunnitelmassa kuvattu palvelujen tarve

ohitetaan päätöksenteossa, on tämä näkemykseni mukaan kuitenkin perusteltava myös asiaa koskevassa päätöksessä.

3.2 Sosiaalihuollon asiakirjojen selkeys

Kantelija kertoi saaneensa väärän sisältöisen kutsukirjeen järjestettyyn kokoukseen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (niin sanottu luottamuksensuojan periaate) ja 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Nämä hallintolain vaatimukset sisältävät myös sen, että viranomaisen laatimat asiakirjat ovat sisällöltään oikeita ja selkeitä.

Saadun selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä A oli lähettänyt kantelijalle kutsun kokoukseen, jonka ajankohta oli sovittu sosiaalityöntekijä B:n kanssa. Kantelija oli soittanut kutsun saatuaan sosiaalityöntekijä A:lle, ettei pääse tapaamiseen kutsussa esitettyä ajankohtana. Tässä puhe- lussa kutsun muusta sisällöstä ei ollut keskusteltu. Kantelijan tapaamisen jälkeen sosiaalityöntekijä B oli tuonut sosiaalityöntekijä A:lle esiin, että kutsussa oli ollut perusteena lastensuojelun asiakkuuden siirtyminen, mikä kuitenkin ei ollut tapaamisen tarkoituksena. Saadun selvityksen mukaan tätä virheellistä otsikointia sosiaalityöntekijä B oli hyvän toimintatavan mukaisesti pahoitellut kantelijalle tapaamisessa. Selvityksen mukaan kantelijalle ei ollut lähetetty väärän sisältöistä, toiselle asiakkaalle kuuluvaa kirjettä.

Ottaen huomioon, että sosiaalityöntekijä oli edellä todetulla tavalla pahoitellut virhettään, tyydyn vain kiinnittämään sosiaalitoimen huomiota edellä sosiaalihuollon asiakirjojen oikeellisuudesta ja selkeydestä sanottuun.

3.3 Tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan mukaan hän oli lähettänyt perhetyön maksuttomuudesta sähköpostia sosiaalityön johtajalle saamatta viestiin vastausta. Selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt sosiaalityön johtajalle 10.7.2018 sähköpostiviestin, jossa hän oli tuonut esiin perheen tilannetta. Selvityksen mukaan kantelija ei ollut esittänyt sähköpostissaan kysymystä tai toivetta sosiaalityön johtajan yhteydenotosta. Kantelijan viesti oli tämän perusteella tulkittu tavanomaiseksi asiakaspalautteeksi, ja asiassa oli katsottu, että asiakas ei ollut odottanut siihen vastausta.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Minulla ei ole ollut käytössäni kantelijan lähettämää sähköpostiviestiä sosiaalityön johtajalle. Tämän vuoksi en ole voinut arvioida sitä, miten kantelijan lähettämään sähköpostiin olisi juuri kyseisessä tilanteessa tullut reagoida, eli missä määrin kantelijan yhteydenotto olisi edellyttänyt jonkin hallintoasian hoitamiseen liittyvän neuvonnan antamista tai oliko yhteydenotto sisältänyt asiointia koskevia kysymyksiä ja tiedusteluja.

Totean tässä yhteydessä yleisesti, että perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osana oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, joihin kirjoittaja selvästi odottaa vastausta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaisella olisi yleinen velvollisuus vastata kaikkiin sille osoitettuihin kirjoituksiin esimerkiksi, jos viranomaisella on vastannut jo aiemmin saman kirjoittajan tekemään saman sisältöiseen kirjoitukseen. Jos viranomaiselle osoitetut kirjoitukset sisältävät pääasiassa

yleisiä kannanottoja tai huomioita kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen tai ovat tulkittavissa lähinnä mielipiteenilmaisuuksi tai palautteeksi, viranomaisen ei välttämättä menettele hyvän hallinnon vastaisesti, vaikkei tällaisiin kirjeisiin vastattaisi.

4 TOIMENPITEET

Saatan kaupungin sosiaalitoimen tietoon edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen laiminlyönnistä asiakassuunnitelman laatimisessa. Lisäksi kiinnitän sosiaalitoimen huomiota edellä kohdassa 3.2 sosiaalihuollon asiakirjojen oikeellisuudesta ja selkeydestä sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluille.