

13.12.2021

EOAK/602/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio

PERUSPALVELUIDEN TOTEUTUMINEN JA LASTENVALVOJAPALVELUT

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden (jäljempänä myös Kymsoten) perheoikeudellisten palvelujen menettelyä. Kantelija kertoi menettäneensä tarpeelliset elatustukierät vuoden 2021 tammi- ja helmikuun osalta, koska ei saanut riittävän ajoissa aikaa elatusapua koskevan määräaikaisen sopimuksen uusimista varten.

Kantelijan mukaan hänen lastensa toisen vanhemman maksukyvyttömyyden vuoksi elatusapu on vahvistettu vain määräajaksi. Edellinen sopimus päättyi hänen mukaansa 31.12.2020. Kantelija oli ollut 7.10.2020 yhteydessä Kymsoten lastenvalvojen ajanvaraukseen elatussopimuksen uusimiseksi. Tuolloin aikaa ei voitu antaa, koska jonot olivat liian pitkät. Varattu aika ilmoitettiin myöhemmin kirjeitse. Ajankohta oli 17.2.2021.

Kantelija kertoi, että hänen lapsensa elatuksesta tulee olla vahvistettu voimassa oleva elatussopimus, jota Kansaneläkelaitos (myöhemmin myös Kela) voi myöntää elatustuen lapsen elatusta varten puuttuvan elatusavun perusteella. Koska edellisen elatussopimuksen määräaika päättyi vuoden 2020 lopussa, vuoden 2021 tammi – ja helmikuuta varten ei ollut vahvistettua elatussopimusta, minkä vuoksi hän ei voinut myöskään saada Kelasta elatustukea tuolle ajalle. Kantelija kertoi olevansa taloudellisesti vaikeuksissa puuttuvien elatustukierien vuoksi.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kymsotelta selvitys. Kymsote antoi asiaan lausunnon, joka annetaan kantelijan tiedoksi tämän päätöksen mukana.

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymä on menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään lastenvalvojen palveluiden asianmukaisen järjestämisen.

Tämän johdosta katson aiheelliseksi antaa kuntayhtymälle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaisen huomautuksen vastaisen varalle.

Esitän myös, että kuntayhtymä maksaisi kantelijalle harkintansa mukaisen hyvityksen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Asiaan saatu selvitys

Kymsoten maaliskuussa 2021 antaman lausunnon mukaan jonot perheoikeudellisiin palveluihin olivat tuolloin neljästä kuuteen kuukautta. Selvityksen mukaan jonoihin oli vaikuttanut asiakasmäärien nousu ja erojen lisääntyminen. Myös COVID-19 -pandemian arvioitiin vaikuttaneen tilanteeseen. Selvityksen mukaan asiakasmäärän nousu oli ruuhkauttanut yksiköt pahasti ja ruuhkan purkamiseen arvioitiin vievän aikaa.

Lausunnon mukaan Kymsoten perheoikeudelliset palvelut on sijoitettu kahteen yksikköön, Kouvolaan ja Kotkaan. Kummassakin toimii vakituisesti neljä lastenvalvojaa ja toimistos sihteeri.

Lausunnossa todettiin, että perheoikeudellisissa palveluissa oli keväällä 2020 otettu käyttöön keskitetty asiakasohjaus, neuvonta ja ajanvaraus. Palvelu oli ruuhkautunut nopeasti.

Lausunnon mukaan varattu aika lähetetään asiakkaalle kirjeellä noin kuukautta tai kahta ennen kyseistä aikaa. Suoraan puhelimesta ei aikoja voitu antaa, koska vapaat ajat olivat varsin pitkällä. Pitkästä aikavälistä ajanvarauksen ja varattujen aikojen välillä oli lausunnon mukaan haittaa, koska asiakkaiden muuttuneiden tilanteiden vuoksi aikoja jäi paljon perumatta ja käyttämättä. Satunnaisesti ajan oli lausunnon valossa voinut saada nopeamminkin.

Lausunnon mukaan sekä Kouvolan että Kotkan toimipisteeseen oli vuonna 2021 lisätty ylimääräinen lastenvalvoja vuoden 2021 loppuun asti. Lisäksi maaliskuussa 2021 oltiin rekrytoimassa määräaikaista sosiaaliohjaajaa.

Lausunnon mukaan palvelua oltiin muutoinkin uudistamassa toukokuusta 2021 alkaen. Ajanvaraus ja ohjaus oli tarkoitus eriyttää erillisiin puhelinnumeroihin. Ohjausta ja neuvontaa varten oli nähtävästi tarkoitus varata päivystävä lastenvalvoja, jolla ei päivystysvuoronsa aikana olisi muita tehtäviä. Palveluaikoja oli samalla tarkoitus muokata vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Myös sähköinen ajanvaraus oli lausunnon mukaan tarkoitus ottaa käyttöön portaittain kesästä tai syksystä 2021 alkaen siten, että se alkaisi elatussopimusten tekoa koskevasta ajanvarauksesta. Sähköistä ajanvarausta oli tarkoitus myöhemmin lisätä asiakaskokemukset huomioon ottaen.

Kymsoten perheoikeudellisia palveluita koskevilta verkkosivuilta on lokakuussa 2021 nähtävissä, että neuvontaa ja ohjausta sekä toisaalta ajanvarausta varten oli erilliset puhelinnumerot. Lisäksi sivuilla todettiin, että aika elatusapuasiaa varten oli mahdollista varata myös sähköisen asiointin kautta.

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Lastenvalvojan palvelut

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 2 luvun 5 §:ssä todetaan muun ohessa seuraavaa:

Kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin tässä laissa tai muutoin säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:ssä todetaan muun ohessa, että kunta voi järjestää palvelut muun ohessa olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 1 §:ssä todetaan, että lain tarkoituksena on muun ohessa turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet.

Saman lain 14 §:n 2 momentissa säädetään muun ohessa perheoikeudellisten palveluiden antamisesta sen mukaan kuin laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, isyyslaissa ja lapsen elatuksesta annetussa laissa on säädetty. Näillä tarkoitetaan huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien sopimusten, elatussopimusten sekä isyyden selvittämistä ja muuta isyyden ja äitiyden vahvistamista koskevia lastenvalvojalle määrättyjä toimenpiteitä.

Kantelussa oli kyse lapsen elatusta koskevan sopimuksesta.

Lastenvalvojat ovat vakiintuneesti hoitaneet lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä lapsen elatusta koskevien sopimusten laatimiseen ja vanhempien neuvontaan ja ohjaukseen liittyvät tehtävät näiden sopimusten tekemisen yhteydessä. Tehtävistä on säädetty sosiaalihuoltolain 14 §:ssä, jossa on viitattu lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin, lapsen elatuksesta annettuun lakiin sekä isyyttä koskeviin lakeihin. Vanhemmille tarkoitettua ohjauksesta sopimusten tekemisessä on säädetty sosiaalihuoltoasetuksen 17 §:ssä.

Lastenvalvojan palvelut on tarkoitettu lähinnä niille vanhemmille, joiden on mahdollista päästä sopimukseen lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta sekä elatusta koskevista asioista. Lastenvalvojan palvelut ovat maksuttomia ja siksi myös ensisijaisia siihen nähden, että asia käsiteltäisiin tuomioistuimessa.

Vanhemmuuden selvittämistä ja vahvistamista koskevista asioissa voimassa olevien isyys- ja äitiyslakien mukaan on lastenvalvojalle myös sellaisia säädetty tehtäviä, joita ei ole mahdollista korvata muulla tavoin.

Vanhemmat tarvitsevat lastenvalvojien palveluita tavallisimmin perheiden erotessa, jolloin kysymykset lasten huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta sekä elatuksesta tulevat ajankohtaisiksi. Sopimuksia on usein tarpeen tarkistaa, kun lapsen tai vanhemman olosuhteisiin tulee muutoksia tai muutos tulee muusta syystä aiheelliseksi.

Erittelemättä muutoin tarkemmin niitä tilanteita, joissa lapsiperheet tarvitsevat lastenvalvojan palveluita, totean yleisesti näkemyksenäni, että etenkin vanhempien eron yhteydessä perhe on usein kriisitilanteessa. Palvelun saamisen pitkittymisellä voi olla monenlaisia kielteisiä vaikutuksia lasten ja vanhempien tapaamisten, lasten elatuksen ja lasten asioista päättämisen toteutumiseen sekä näiden kautta yleisemminkin lasten hyvinvointiin ja heidän etunsa toteutumiseen.

Sama koskee myös isyyden ja äitiyden vahvistamiseen liittyviä lastenvalvojan palveluja, joita tulee olla saatavilla kohtuullisessa ajassa, jotta lapsen ja hänen vanhempiansa oikeudet toteutuisivat.

Kantelijan tapauksessa uuden sopimuksen vahvistamisen viivästyminen vaikutti suoraan lapsiperheen taloudelliseen asemaan, kun Kelan elatustuen maksamisen edellytyksenä ollut vahvistettu elatussopimus lakkasi olemasta voimassa eikä uutta ollut voitu vahvistaa. (Kelan menettely perustuu elatustukilain 6 §:n 2-3 kohtiin.)

Lapsen vanhemmuuden, huollon, asumisen ja tapaamisoikeuden sekä elatuksen vahvistaminen liittyvät lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Niitä koskevat erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 7, 9 ja 27 artiklat. Etenkin tapaamisoikeuden vahvistamisella on yhteys myös lapsen perhe-elämän suojaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti.

Totean, että vaikka lastenvalvojien palveluiden järjestämisestä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty tarkemmin, kysymys on lasten oikeuksien toteutumisen kannalta niin olennaisista palveluista, että niiden tulee ilman erityisiä velvoittavia säännöksiäkin olla saatavilla kohtuullisessa ajassa.

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

Kymsote on myöntänyt, että lastenvalvojien ajanvaraus on ollut pahasti ruuhkautunutta ja että aikaa on voinut joutua odottamaan jopa kuusi kuukautta. Kantelijan yli neljä kuukauden odotusaikaa (7.10.2020 – 17.2.2021) ei ollut lausunnossa kiistetty. Käsitykseni mukaan neljän kuukauden jonoakaan ei voida pitää hyväksyttävänä lasten ja heidän perheidensä oikeuksien toteutumisen kannalta.

Asiaan annetussa lausunnossa on vedottu muun ohessa COVID-19 pandemian aiheuttamiin hankaluuksiin. En pidä uskottavana, että näin pitkät jonot lastenvalvojan palveluihin olisivat kaikilta osin pandemian aiheuttamia.

Verkkotietojen mukaan asianomainen sosiaaliasiamies (Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus SOCOM) on jo vuotta 2018 koskevassa selvityksessään kunnanhallituksille (23.8.2019) huomauttanut erityisesti Kotkan pitkistä jonoista lastenvalvojille (s. 23).

<https://www.kymsote.fi/medias/Liite-nro-3-hallitus-23-8-2019-Sosiaaliasiamiehen-selvitys-vuodelta-2018.pdf?context=bWFzZdGVyfHBkZi1hdHRhY2htZW50c3wzNjUxMDd8YXBwbGljYXRpb24vcGRmfGg4ZS9oMTgvODgzODUwMzc1OTkwMi9MaWI0ZSBucm8gM19oYWxsaXR1c18yM184XzlwMTIflFNvc2lhYWxpYXNpYW1pZWVhbiBzZWx2aXR5cyB2dW9kZWx0YSAyMDE4LnBkZnXhOWVhYzA5MTc4YWM3MmE2ZGMxNDZiNDVIMGI1OGNjNDUxMDNIMmMyYzq2ZDcwMjdIYTlZNTNmNmM0YWEwZWw1>

Minulle annetun lausunnon mukaan asiassa on ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin. Totean kuitenkin, että 30.3.2021 päivätyn lausunnon mukaan tilanne ei ollut muuttunut siitä, jollaisena kantelija kuvasi sen 26.1.2021 lähettämässään kantelussa.

Tilanne ei käsitykseni mukaan ole ollut asianmukainen eikä lainmukainen.

Johtopäätös

Käsitykseni mukaan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään lastenvalvojien palveluiden asianmukaisen järjestämisen. Tämän johdosta katson aiheelliseksi antaa kuntayhtymälle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaisen huomautuksen vastaisen varalle.

Pyydän kuntayhtymää ilmoittamaan minulle 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian korjaamiseksi. Samalla pyydän, että kuntayhtymä antaa selvityksen siitä, miten pitkään jonotettuaan tai miten muutoin asiakkaat pääsevät varaamaan aikaa lastenvalvojalle ja edelleen miten pitkän ajan päähän he saavat henkilö- tai perhekohtaisen lastenvalvojan palveluajan.

3.2.2 Hyvitysesitys

Eduskunnan oikeusasiamiestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään tässä tarkoituksessa tehnyt myös esityksiä hyvityksen suorittamiseksi kantelijalle. Näillä hyvitysesityksellä on tähdätty siihen, että tapahtunut virhe hyvitetään kantelijalle.

Hyvitys on oikeudellisena käsitteenä laaja-alaisempi kuin vahingonkorvauslain tarkoittama vahingonkorvaus. Oikeuskäytäntömme tuntee ainakin yhden ratkaisun (KKO 2008:10), jossa vahingonkorvausta tai hyvitystä on maksettu perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea. Päätös osoittaa, että tuomioistuimesta on mahdollista saada korvausta ihmisloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä muissakin kuin vahingonkorvauslain tuntemissa tilanteissa.

Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitysesitys on voinut olla ainakin kolmenlainen. Se on voinut merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisen oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen, vääryyskokemuksen tai muun sellaisen korvaamista tai hyvittämistä. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu tai anteeksipyyntö, tai rahallinen korvaus.

Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä oikeusasiamiehen esityksen asian sopimisesta ja siihen liittyvästä hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (PeVM 12/2010).

Olen edellä katsonut, että Kymsote on menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään lastenvalvojen palveluiden järjestämisen lasten ja lapsiperheiden oikeuksia ja tarpeita vastaavalla tavalla. Nyt arvioitavanani olevassa asiassa kantelija on tästä syystä kärsinyt ilmeisen aineellisen vahingon.

Kantelija oli varannut aikaa vuoden 2021 alusta sovellettavaksi tulevan elatussopimuksen tekemistä varten lokakuun 2020 alkupuolella (7.10.2020). Käsitykseni mukaan lapsen lähihuoltajan kannalta ei ole kohtuullista eikä asianmukaista edellyttää, että hänen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin ajanvarauksesta varten jo elokuun 2020 alussa, jotta sopimus olisi tullut voimaan vuoden 2021 alusta, mikä olisi ollut tärkeää perheen talouden kannalta.

Tällainen ajankohta sopii huonosti myös siihen, että määräaikaisen elatussopimuksen yhteydessä tulisi voida arvioida vanhempien ajankohtainen taloudellinen asema. Jonot Kymsoten lastenvalvojille olisivat kuitenkin nähtävästi tuolloin edellyttäneet tällaista menettelyä.

Esitänkin tästä syystä, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä harkitsisi, miten se voi hyvittää kantelijalle hänen oikeuksiensa loukkauksesta aiheutuneen menetyksen ja vaivan.

Pyydän Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymää ilmoittamaan minulle 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin hyvitykseni on antanut aiheetta.

3.2.3 Muut asiat

Kantelija oli arvostellut kantelussaan myös lapsensa fysioterapian ja oikomishoitujen järjestämistä. Tältä osin asian käsittelyä jatketaan oikeusasiamiehen kansliassa asianumerolla EOAK/7443/2021.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni huomautuksen lainvastaisen menettelyn johdosta Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän tietoon.

Pyydän kuntayhtymää ilmoittamaan minulle 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian korjaamiseksi sekä antamaan edellä kohdassa 3.2.1 tarkoittamani selvityksen.

Saatan samalla Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän tietoon kohdan 3.2.2 mukaisen hyvitysesitykseni.

Pyydän kuntayhtymää ilmoittamaan minulle 28.2.2022 myös siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvitysesitykseni johdosta.

Edellä mainituin tarkoituksin lähetän päätökseni Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän tiedoksi.