

13.12.2021

EOAK/6380/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio

AJANVARAUS LASTENVALVOJALLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvclujen kuntayhtymän (jäljempänä Kymsoten) menettelyä. Kantelukirjoituksen mukaan jonot Kymsoten perheoikeudellisiin palveluihin, lähinnä lastenvalvojille, ovat olleet Kotkassa kuusi kuukautta ja Kouvolassa kahdesta kolmeen kuukauteen.

Kantelijan mukaan hän oli 29.7.2020 asioinut lastenvalvojien puhelinpalvelussa. Puhelin oli erittäin ruuhkautunut ja hän joutui jonottamaan palvelua puolitoista tuntia. Puhelinpalvelussa hän oli kuullut edellä mainituista jonotusajoista lastenvalvojille. Pitkien jonotusaikojen syyksi oli todettu henkilöstövaje. Jonojen purkamiseen oli puhelinpalvelussa arveltu kuluvan kuukausia tai jopa vuosia.

Kantelija totesi vielä, että hän oli aiemmin asioinut lastenvalvojilla toisen kunnan alueella. Sinne kantelija oli heinäkuussa 2020 saanut kertomansa mukaan asiointiajan viikon kuluessa ajanvarauksesta. Hän oli myös onnistunut hoitamaan asiansa siellä lastenvalvojalla ennen muuttoaan Kymsoten alueelle.

Kantelija kertoi myös lähettäneensä 29.7.2020 valituksen Kymsoten palveluesimiehelle. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut tältä vastausta 23.9.2020 mennessä.

Kantelija kertoi edelleen, että hän oli 17.9.2020 pyytänyt Kymsoten toimistosihteerille lähettämässään sähköpostiviestissä, että hän saisi ajan lastenvalvojalle toukokuussa 2021. Hän oli saanut 21.9.2020 vastauksen, jossa oli todettu, että aikavaraus tehdään toukokuulle 2021. Tarkempaa päivämäärää ei ollut annettu. Hän totesi, ettei lastenvalvojille ollut mahdollista varata aikaa, vaan pelkästään esittää toiveen ajanvarauksesta.

Kantelija piti Kymsoten lastenvalvojien palvelujen saatavuutta kohtuuttoman huonona. Hän arveli sen lisännen tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määriä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kymsotelta selvitys. Kymsoten kantelun johdosta antama lausunto liitetään oheen kantelijan tiedoksi.

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen 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.

Kiinnitän samalla Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalveluiden perheoikeudellisten palveluiden huomiota muistutukseen vastaamiseen kohtuullisessa ajassa kohdassa.

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 Kouvolaan että Kotkaan 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 huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien sopimusten tekemisestä, mutta koska kantelija tarvitsi vielä uuden ajan Kymsoten lastenvalvojalta toukokuuksi 2021, tarkoitus oli ehkä tehdä myös sopimukset lasten elatuksesta.

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 tarkoitettu 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 koskevissa 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 näkemykseni, 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. tulee olla saatavilla kohtuullisessa ajassa, jotta lapsen ja hänen vanhempiansa oikeudet toteutuisivat.

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 lastenvalvojen 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 ja ilman kohtuuttoman pitkää jonotusta esimerkiksi puhelimesta.

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

Kymsote on myöntänyt, että lastenvalvojen ajanvaraus on ollut pahasti ruuhkautunutta ja että aikaa on voinut joutua odottamaan jopa kuusi kuukautta. 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=bWFzdGVyfHBkZi1hdHRhY2htZW50c3wzNjUxMDd8YXBwbGljYXRpb24vcGRmfGg4ZS9oMTqvODgzODUwMzc1OTkwMi9MaWI0ZSBucm8gM19oYWxsaXR1c18yM184XzlwMTIfiFNvc2lhYWxpYXNpYW1pZWwhbiBzZWx2aXR5cyB2dW9kZWx0YSAyMDE4LnBkZnXhOWVhYzA5MTc4YWM3MmE2ZGMxNDZiNDVlMG11OGNjNDUxMDNlMmMyYzgzZDcwMjdlYTlZNTNmNmM0YWEwZWw1>

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 23.9.2020. Totean, että myöskään neljän kuukauden odotusaika lastenvalvojan palveluihin ei käsitykseni mukaan ole asianmukainen eikä lainmukainen.

Johtopäätös

Käsitykseni mukaan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden 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.

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 Muut asiat

Kantelijan mukaan hän oli lähettänyt 29.7.2020 valituksen Kymsoten palveluesimiehelle johtavalle sosiaalityöntekijälle, mutta ei ollut 23.9.2020 mennessä saanut siihen vastausta.

Kyseinen asiakasvalitukseksi nimetty asiakirja oli kantelun liitteenä. Siinä arvostelun kohteena oli pitkä puolentoistatunnin jonotusaika ajanvarauspuhelimeen sekä pitkä Kotkassa kuuden kuukauden ja Kouvolassa kahdesta kolmeen kuukauteen pitkä odotusaika lastenvalvojan aikavaraukseen.

Tähän kohtaan ei annettu erikseen selvitystä eikä palveluesimiestä ole siten kuultu asian vuoksi.

Totean, että asiaa on nähdäkseni arvioitava lähtien siitä, että kantelija oli tehnyt asiasta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:n mukaisen muistutuksen. Tällaiseen muistutukseen tulee saman lainkohdan mukaan antaa vastaus kohtuullisessa ajassa.

Käsitykseni mukaan kohtuullinen aika sellaiseen muistutukseen vastaamiseen, joka oli kantelun liitteenä, on lähtökohtaisesti lyhyempi kuin kaksi kuukautta.

Totean, että koska asiassa vuoksi ei ole voitu kuulla asiaomaista palveluesimiestä tyydyn kiinnittämään Kymsoten perheoikeudellisten palveluiden huomiota muistutukseen vastaamiseen kohtuullisessa ajassa.

Asia ei anna minulle aihetta enempään.

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.

Samalla kiinnitän Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalveluiden kuntayhtymän perheoikeudellisten talveluiden huomiota muistutukseen vastaamiseen kohtuullisessa ajassa kohdassa, kuten olen esittänyt kohdassa 3.2.2.

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