

20.2.2025

EOAK/243/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

TASAPUOLISEN JA PUOLUEETTOMAN KÄSITTELYN VAATIMUS JA RAJOITUSPÄÄTÖS LASTENSUOJELUA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen lastensuojelun ja sen viranhaltijan menettelyä yhteydenpidon rajoitusta koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan hyvinvointialueen viranhaltija oli käskenyt sijaishuoltopaikkaa tekemään asiassa yhteydenpidon rajoituspäätöksen, minkä sijaishuoltopaikan johtaja oli vahvistanut puhelimesta kantelijalle. Sosiaalityöntekijä oli lisäksi etukäteen kertonut tekevänsä laitoksen johtajan lyhytaikaisen päätöksen jälkeen pitemmän rajoituspäätöksen.

Kantelijan mukaan vastuusosiaalityöntekijä ei ollut hoitanut tehtäväänsä objektiivisesti.

2 SELVITYS

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue antoi lausunnon, jonka liitteinä olivat kantelussa tarkoitetun sosiaalityöntekijän ja sijaishuoltopaikan selvitykset. Lausunto ja selvitykset ovat tämän päätökseni liitteenä.

Käytössäni olivat myös laitoksessa tehty yhteydenpidon rajoituspäätös, Vaasan hallinto-oikeuden 7.2.2024 tekemä päätös yhteydenpidon rajoitusta koskevan päätöksen kumoamisesta ja sosiaalityöntekijän asiakasasiakirjamerkinnät.

Pyysin myös käyttööni tätä asiakokonaisuutta koskevan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 21.12.2023, jolla hallinto-oikeus oli mm. kumonnut aikaisemman hyvinvointialueella tehdyn yhteydenpidon rajoituspäätöksen.

3 RATKAISU

3.1 Laitoksessa tehty yhteydenpidon rajoituspäätös

Taustatietoina totean seuraavan.

Kantelun mukaan vastuusosiaalityöntekijä oli käskenyt laitoksen johtajaa tekemään hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen uuden yhteydenpidon rajoituspäätöksen.

Vaasan hallinto-oikeus piti – kumotessaan päätöksellään 7.2.2024 laitoksessa tehdyn yhteydenpidon rajoituspäätöksen – riidattomana sitä, että kantelijalle oli vastuusosiaalityöntekijä esittänyt 5.1.2024 puhelimitse ja sittemmin samana päivänä myös laitoksen johtaja ennakkoon valmistellun esityksen kantelijan ja lapsen välisen yhteydenpidon toteuttamisesta.

Helsingin hallinto-oikeus oli päätöksellään 21.12.2023 kumonnut hyvinvointialueella tehdyn yhteydenpidon rajoituspäätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, ettei lapsen ja valittajien välisen yhteydenpidon rajoittamiselle ollut esitetty lastensuojelulain 62 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaisia perusteita.

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään mm. seuraavan:

”Asiassa saadusta selvityksestä ei ilmene, millä tavalla valituksenalaisessa päätöksessä määriteltä useammin tapahtuvat puhelut ja tapaamiset tai lapsen vierailu kantelijoitten ylläpitämässä lapsen aikaisemmassa sijaishuoltopaikassa olisi vaarantanut sijaishuollon tarkoituksen toteuttamisen ja hoidon ja kasvatuksen, tai siitä olisi ollut vaaraa lapsen psyykkiselle terveydelle ja kehitykselle. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että valittajien kanssa olisi ennen päätöksen tekemistä pyritty yhteistyössä neuvottelemaan yhteydenpidon muodoista ja määristä.

Päätöksestä huolimatta laitoksessa tehtiin 5.1.2024 lyhytaikainen yhteydenpidon rajoituspäätös. Vaasan hallinto-oikeus kumosi myöhemmin laitoksessa tehdyn rajoituspäätöksen kuulemisvirheen takia.

Hyvinvointialueella oli alettu – saamastani selvityksestä ilmenevällä tavalla välittömästi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen – valmistella laitoksessa tehdyn päätöksen lisäksi myös pitempiaikaista, siis uutta, yhteydenpidon rajoituspäätöstä.

Totean ensin seuraavan.

Vaikka viranomaisen menettelyä tai päätöstä ei voidakaan todeta lainvastaiseksi pelkästään sillä perusteella, että hallinto-oikeus on yksittäisessä ratkaisussaan päätenyt sinänsä väljien säännösten tulkinnassa toisenlaiseen lopputulokseen kuin viranhaltija, on viranomaisella kuitenkin velvollisuus päätöksenteossaan sekä päätöksentekoa koskevassa ohjeistuksessaan ottaa huomioon samassa asiakokonaisuudessa annettu hallinto-oikeuden päätös ja erityisesti siinä esitetyt johtopäätökset.

Totean selvyuden vuoksi vielä vain yleisesti, että yksittäisen asiaan osallisen alistaminen valitusprosessiin, jonka lopputulos on ennakoitavissa hänen valituksensa mukaiseksi, rikkoo hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Kantelun johdosta lähettämässäni lausuntopyynnössä pyysin hyvinvointialuetta erityisesti selvittämään myös sitä, miksi asiassa ei ollut tehty hyvinvointialueella kyseistä rajoituspäätöstä siten kuin lastensuojelulaissa säädetään. Pyysin myös selvitystä siitä, oliko ja miten sijaishuoltopaikkaa ohjattu päätöksen ja sen perustelujen tekemisessä.

Hyvinvointialueen lausunnossa ei asiaa ole juurikaan arvioitu. Lausunnossa on vain todettu seuraavaa:

"Hallinto-oikeuden päätösten saavuttua asiaa lähdettiin asian vaatimalla nopeudella käsittelemään. Sosiaalityöntekijän selvityksestä käy esille, että hän on pyrkinyt toimimaan asiassa ripeästi, mutta samalla hyvää hallintoa noudattaen. Selvityksen mukaan oli selvää, että asiassa olisi laadittava uusi yhteydenpidon rajoittamispäätös, sillä asiassa ei saavutettaisi yhteistä näkemystä kantelijan kanssa. Huomioiden päätöksenteon ajankohdan (joulu ja loma-aika), katson, että nopeassa tilanteessa asiassa on toimittu parhaalla mahdollisella tavalla kuitenkin niin, että pidemmän aikavälin ratkaisu eli sosiaalityöntekijän valmistelema päätös on koko ajan edennyt."

Sosiaalityöntekijän selvityksessä on todettu seuraavaa:

"Sosiaalityöntekijänä en siis "käskenyt" [laitoksen johtajaa] tekemään päätöstä vaan totesin, että toimitaan edellisen päivän neuvottelussa sovitun mukaisesti. Tässä tilanteessa (5.1.2024) en erikseen ohjeistanut yksikönjohtajaa päätöksen tekemisessä vaan kerroin, että päätös tulee tehdä, koska [asiaan osalliset] eivät suostu ehdotettuihin tapaamisiin. Yksikön johtaja kertoi soittavansa asiaan osallisille selvittääkseen heidän mielipiteensä asiaan ja tekevänsä tämän jälkeen päätökset."

Laitoksen antamassa selvityksessä on todettu seuraavaa:

"Sosiaalityöntekijän kanssa asiasta pidettiin palaveri 4.1.2024. Palaveriin osallistuivat sosiaalityöntekijän kutsumana sosiaalityöntekijä itse, lapsen edunvalvoja sekä allekirjoittanut yksikönjohtaja. Palaverissa yhteistyössä sovittu ehdotus kantelijan ja lapsen välisestä yhteydenpidosta. Ehdotus perustunut tarkkaan harkintaan lapsen etua ja turvallisuutta ajatellen. Sosiaalityöntekijä luvannut olla palaverin jälkeen yhteydessä kanteliijaan, sopiaan yhteydenpidon järjestämisestä. Sosiaalityöntekijä soitti minulle 5.1.2024. Sosiaalityöntekijä kertoi, ettei kanteliija hyväksynyt tekemäämme ehdotusta yhteydenpidosta. Sosiaalityöntekijä pyysi olemaan asiasta yhteydessä kanteliijaan ja tekemään tarvittaessa yhteydenpidon rajoituspäätöksen, mikäli tapaamisen järjestämisestä ei voida yhteisymmärryksessä sopia. ----Puhelun ja kantelijan aiemman käytöksen perusteella oli selvää, ettei yhteydenpidosta pystytty yhteisymmärryksessä sopimaan. Kanteliija olisi itse halunnut määritellä, miten, kuinka usein ja missä lasta tapaa ilman, että tästä tehtäisiin mitään alustavaa suunnitelmaa.

Tämä ei ole lapsen erityistarpeet huomioiden lapsen edun mukaista ja palvelun tuottajana lastensuojeluyksikön täytyy kuitenkin toteuttaa palvelua tilaaja-asiakkaan eli Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kanssa tehtyjen suunnitelmien ja sopimusten mukaisesti, joten tällaista toimintatapaa ei voida toteuttaa. --- Kantelija teki puhelun aikana selväksi, että vaatii tästä asiasta rajoituspäätöksen. Kantelija on jo aiemmin tehnyt kanteluita ja valituksia erinäisiin tahoihin ja kärkeästi kyseenalaistanut lastensuojeluyksikön toimintaa. Näihin seikkoihin perustuen arvioin, ettei asiasta voitaisi hyvässä yhteisymmärryksessä ja luotettavasti sopia. Tämän vuoksi yhteydenpidon rajoittaminen lastensuojelulain mukaisella rajoituspäätöksellä oli välttämätöntä. Rajoitus oli välttämätöntä laittaa täytäntöön välittömästi, jotta kantelijan vaatima tapaaminen voitiin kuitenkin sopia eikä kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen olisi entisestään hankaloittanut yhteydenpidosta sopimista”.

Minulle asia näyttäytyy saamani selvityksen perusteella siltä, että hyvinvointialueella oli päätetty Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta ja sivuuttaen hallinto-oikeuden päätöksessä esittämät, mielestäni suhteellisen yksiselitteiset johtopäätökset, jatkaa kantelijan ja lapsen yhteydenpidon rajaamista.

En ryhdy arvioimaan tällaisen päätöksen oikeellisuutta ja lainmukaisuutta, koska tämä tehtävä kuuluu viimekädessä hallinto-oikeudelle. Sen sijaan totean, että tällaisessa tilanteessa, kun hyvinvointialueella katsottiin ennakkollisesti pidempi rajoituspäätös perustelluksi, olisi asian valmistelu, asiaan osallisten kuuleminen ja mahdollinen päätöksenteko tämän jälkeen tullut järjestää hyvinvointialueella siten kuin lastensuojelulain 62 ja 63 §:ssä säädetään.

Korostan, että laitoksen johtajalle on säädetty lastensuojelulain 63 §:n 2 momentissa oikeus tehdä vain kiireellisissä tilanteissa lyhytaikainen yhteydenpidon rajoituspäätös.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään kiinnittänyt huomiota tähän laissa säädettyyn edellytykseen, kun se katsoi päätöksessään, ettei asiassa ollut lain tarkoittamaa kiireellistä perustetta ja että kantelijaa olisi tullut kuulla ennen päätöksentekoa.

Totean kootusti, että hyvinvointialue ei voi siirtää sille kuuluvaa päätösvaltaa laitokselle. Sosiaalityöntekijän antamilla ohjeilla ei voi ennakkollisesti päättää sijoitetun lapsen oikeuksien rajoittamisesta.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä ei voida siis missään tilanteessa perustaa pelkästään sosiaalityöntekijän käskyyn tai ohjeistukseen eikä vastaavasti huoltajan antamaan lupaan tai suostumukseen tai lapsen itsensä antamaan suostumukseen. Laitoksen velvollisuutena on itsenäisesti arvioida yksilöllisesti se, tuleeko rajoitustoimenpiteisiin ryhtyä ja missä laajuudessa ja millä intensiteetillä niitä toimeenpannaan. Laitoksen johtaja ja muu toimivaltainen laitoksen työntekijä on aina vastuussa omien päätöstensä lainmukaisuudesta.

Haluan tuoda tässä esiin myös sen, että rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tekemisessä ja täytäntöönpanossa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, jossa käytetään julkista valtaa riippumatta siitä, tehdäänkö päätökset hyvinvointialueella taikka yksityisten, valtion tai hyvinvointialueen ylläpitämässä laitoksissa.

Koska Vaasan hallinto-oikeus on jo antanut asiassa ratkaisunsa, tyydyn kiinnittämään hyvinvointialueen huomiota edellä esittämiini näkökohtiin.

3.2 Tasapuolisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimus lastensuojelussa

Kantelijan mielestä sosiaalityöntekijän tehtävien hoitoon ja päätöksentekoon sekä lapsen asemaan olivat vaikuttaneet kantelijan ja sosiaalityöntekijän keskinäiset erimielisyydet lapsen asioiden hoitamisessa. Kantelija viittasi tässä asiakokonaisuudessa annettuun Helsingin hallinto-oikeuden em. päätökseen, jossa oli kiinnitetty huomiota sosiaalityöntekijän ja kantelijan tulehtuneisiin suhteisiin ja arvioitu sosiaalityöntekijältä, laitokselta ja lapsen edunvalvojalta saadun asiakirjaselvityksen merkitystä ja luotettavuutta.

Hallinto-oikeus on tältä osin todennut seuraavaa:

”Saadusta selvityksestä ilmenee, että valittajien sekä vastuusosiaalityöntekijän välinen yhteistyö on ollut vaikeaa ja heidän keskinäinen ihmissuhteensa kuvautuu tulehtuneena. Hallinto-oikeuden käytettävissä olevan kirjallisen aineiston perusteella osapuolten viestintä toisilleen on kuitenkin ollut asiallista ja pääosin ratkaisuhakuista.

Saadussa selvityksessä valittajien yhteistyö- ja luottamusongelmat kuvautuvat erityisen ongelmallisiksi yksinomaan tietyn sosiaalityöntekijän kanssa toimittaessa.

Hallinto-oikeus toteaa, ettei se osapuolten tulehtuneen suhteen vuoksi voi täysin luottaa siihen, että sille toimitetuissa lastensuojelun ja lastensuojelulaitoksen asiakaskirjauksissa olisi tyhjentävästi ja objektiivisesti kirjattu lapsen valittajista ilmaisemat seikat. Edunvalvojan asiassa kertoman painoarvoa heikentää toisaalta hänen läheinen suhteensa vastuusosiaalityöntekijään sekä se, että lapsen hänelle kertomaan on voinut vaikuttaa hänen tietonsa osapuolten välisistä erimielisyyksistä.”

Pyysin hyvinvointialuetta arvioimaan lausunnossaan viranhaltijan ja sen omaa menettelyä myös tästä näkökulmasta.

Hyvinvointialueen lausunnossa on todettu seuraavaa:

”Kantelija tuo esille sosiaalityöntekijän ja kantelijan tulehtuneet välit. On selvää, että yhteistyössä on ollut haasteita. Minun on vaikea selvitysten perusteella asiaa kiistää tai myöntää. Sosiaalityöntekijä on omassa selvityksessään eri mieltä kantelijan kanssa. Selvitysten mukaan perhekodin toiminnassa on ollut puutteita, joista sosiaalityöntekijän on täytynyt huomauttaa. On vaikea arvioida, mikä vaikutus näillä seikoilla on ollut kantelijan ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän väleihin”.

Sosiaalityöntekijän selvityksessä on todettu seuraavaa:

”Sosiaalityöntekijänä en siis ”käskenyt” [laitoksen johtajaa] tekemään päätöstä vaan totesin, että toimitaan edellisen päivän neuvottelussa sovitun mukaisesti. Tässä tilanteessa (5.1.2024) en erikseen ohjeistanut yksikönjohtaja päätöksen tekemisessä vaan kerroin, että päätös tulee tehdä, koska [asiaan osalliset] eivät suostu ehdotettuihin tapaamisiin. Yksikön johtaja kertoi soittavansa asiaan osallisille selvittääkseen heidän mielipiteensä asiaan ja tekevänsä tämän jälkeen päätökset.

Kantelija kertoo kantelussaan, että hänen ja sosiaalityöntekijän välit ovat ”tulehtuneet” ja viittaa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuun, joka taas nojaa pitkälti kantelijan kertomukseen. Oma näkemykseni asiasta on erilainen. Se, että jouduin sosiaalityöntekijänä toistuvasti puuttumaan erilaisiin [kantelijan aikaisemmassa] toiminnassa havaitsemiini epäkohtiin ja vaatimaan toimintatapojen muuttamista, ei kerro tulehtuneista suhteista, vaan sosiaalityöntekijän ammatillisesta huolesta. Sosiaalityöntekijällä on lakisääteinen lastensuojelulain 79 §:ään perustuva velvollisuus ja vastuu suorittaa jatkuvaa lakisääteistä valvonta lapsen sijaishuoltopaikkaa kohtaan. Tämä lapsikohtainen valvonta on keskeinen osa lapsen edun ja oikeuksien varmistamista sijaishuollon sosiaalityössä.”

Minun on laillisuusvalvojana pelkästään saamani asiakirjaselvityksen perusteella mahdotonta arvioida jälkikäteen sosiaalityöntekijän ja kantelijan välisen henkilösuhteen vaikutusta tehtyyn sosiaalityöhön. Tähän arviointiin ei ole edes tarvetta, koska asiaa on nimenomaisesti edellä kerrotuin tavoin arvioitu hallinto-oikeuden päätökseen sisältyvässä laillisuusarvioinnissa. Totean vain yleisesti seuraavan.

Joissain tilanteissa sosiaalityöntekijän ja vanhempien väliset suhteet voivat tulehtua siten, että sijaishuollon järjestämisestä vastuussa olevan viranomaisen on perusteltua arvioida alaisensa viranhaltijan menettelyä, erityisesti siitä näkökulmasta, vaarantuuko objektiivisen asiakastyön edellytykset ja millä edellytyksillä vastuussa oleva lastensuojelun viranhaltija voi jatkaa lapsen ja asiaan osallisten kanssa tehtävää sosiaalityötä.

Sosiaalihuollon asiakastyössä on tilanteita, joissa sosiaalihuollon asiakas tai muu asiaan osallinen voi kokea kohtelunsa olevan puolueellista ja epätasapuolista. Näin saattaa olla erityisesti silloin, kun kysymys on lastensuojelusta ja siinä tehtävästä, mielestäni vaativasta, asiakkaiden perusoikeuksiinkin vaikuttavasta sosiaalityöstä.

Pelkästään se, että asianosaiset ovat erimielisiä jostain seikasta lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa, ei tietysti vielä merkitse estettä työn jatkamiselle. Lastensuojeluviranomaisen tehtävät ja asema huomioon ottaen puolueettomuudella ja luottamuksellisella ja avoimella vuorovaikutuksella suhteessa asianosaisiin ja lapseen on korostunut merkitys.

Erimielisyydet voivat muodostua kuitenkin sellaiseksi ylittämättömäksi esteeksi sosiaalityön tekemiselle, ettei edellytyksiä yhteistyölle asianosaisten välillä enää ole. Tällainen tilanne näyttäisi muodostuneen, ainakin hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen valossa, kantelijan ja vastuusosiaalityöntekijän välille. Tämä on saattanut vaikuttaa haitallisesti myös kyseessä olevan lapsen asemaan ja oikeuksien toteutumiseen.

Viranomaisen on kaikessa toiminnassaan hallintolain 6 §:n mukaisesti kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja sen toimien on oltava puolueettomia. Vaativassa lastensuojelutyössä viranomaisen ratkaisut ja päätökset puuttuvat usein lapsen tai muiden asianosaisten tärkeisiin etuihin ja perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Edellä sanottu näkökohta huomioon ottaen viranomaisen on vähintäänkin perustellusti otettava tämä eräänlainen korostettu puolueettomuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimus huomioon asiaa käsitellessään.

Hyvinvointialueen lastensuojelun viranomaiselle kuuluu tarpeenmukaisen sijaishuollon ja siihen oleellisesti liittyvän sosiaalityön järjestäminen. Tämä asiantila huomioon ottaen olisi mielestäni hyvinvointialueen lastensuojelun johdon velvollisuutena ollut, viimeistään saatuaan tiedoksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen, arvioida, miten ja millä edellytyksillä sosiaalityötä oli mahdollista jatkaa.

Tällaista arviota ei ainakaan saamani selvityksen mukaan ole tehty tapahtuma-aikana, eikä sellaista ole myöskään minulle kantelun johdosta toimitetussa lausunnossa esitetty. Pidän myös tältä osin menettelyä moitittavana.

4 TOIMENPITEET

Saatan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tietoon edellä esittämäni käsitykset rajoituksia koskevan päätöksenteon järjestämisestä (kohta 3.1) sekä tasapuolisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksista (kohta 3.2).

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle.