

6.11.2023

EOAK/7321/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

HUOLTAJAN KUULEMINEN LAPSEN AVOHUOLLON SIJOITTAMISTA KOSKEVASSA ASIASSA JA RAJOITUSTOIMENPITEET AVOHUOLLOSSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan kaupungin lastensuojelun menettelyä avohuollon tukitoimia myönnettäessä. Kantelun mukaan kantelijaa ei ollut kuultu lapsen sijoittamisesta avohuollon tukitoimena kodin ulkopuolelle, kantelija piti kotiin tuotavia avohuollon palveluja ensisijaisina ja kantelun mukaan kantelijan ja lapsen välistä yhteydenpitoa rajoitettiin avohuollon sijoituksen aikana.

Kantelussa tuotiin esille myös, ettei lapsen läheisverkostoa ollut kartoitettu ennen avohuollon sijoitusta, asiakassuunnitelmaa ei ollut laadittu ja kantelijaa oli kohdeltu syrjivästi ja epäasiallisesti.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto hyvinvointialueelta. Sosiaalihuollon johtajan lausunnon liitteenä oli palvelujohtajan lausunto. Lisäksi saatiin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän sekä lapsen sijoituspaikan selvitykset sekä avohuollon sijoittamista koskevat päätökset.

Saadut selvitykset ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Kantelijan kuuleminen lapsen sijoittamisesta avohuollon tukitoimena

Kantelun mukaan kantelijaa ei ollut kuultu etukäteen suunnitelmasta sijoittaa lapsi yksin kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan kanssa oli keskusteltu lapsen avohuollon sijoituksesta sijoituksen ensimmäisenä päivänä. Selvityksen mukaan kantelijan kuulematta jättäminen oli ollut lastensuojelun harkintaan perustuva ratkaisu. Kuulematta jättäminen perustui selvityksen mukaan sijoituksen toteutumisen turvaamiseen lapsen edun mukaisella tavalla tilanteessa, jossa lastensuojelun tiedossa olivat vanhempien välillä vallinneet huomattavan suuret näkemyserot lapsen oireilusta ja tarpeista.

Palvelujohtajan lausunnon mukaan edellytykset lastensuojelun avohuollon sijoitukselle olivat täyttyneet ja menettelytapa mielipiteiden selvittämiseksi oli ollut lapsen ja perheen tilanteeseen nähden tarkoituksenmukainen. Lausunnon mukaan lastensuojelun työskentely olisi ollut samanlaista silloinkin, jos vanhempien roolit olisivat olleet toisin päin.

Lastensuojelulain 37 §:n mukaan lapselle voidaan järjestää asiakassuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla avohuollon tukitoimena tuen tarvetta arvioivaa tai kuntouttavaa perhehoitoa taikka laitoshuoltoa yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa. Jos lasta ei voida sijoittaa lapsen edun mukaisesti yhdessä hänen vanhempansa, huoltajansa tai muun hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavan henkilön kanssa, voidaan lapsi sijoittaa avohuollon tukitoimena lyhytaikaisesti myös yksin.

Saman pykälän mukaan sijoitukseen vaaditaan lapsen huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Sijoituksen edellytyksenä on, että sijoitus on tarpeen: 1) lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi; 2) lapsen kuntouttamiseksi; tai 3) lapsen huolenpidon järjestämiseksi väliaikaisesti huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tällöin vastaavan henkilön sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Lastensuojelulain 37 a §:n 2 momentin mukaan, jos lapsella on useampi kuin yksi huoltaja ja jotakin heistä ei voida matkan, sairauden tai muun syyn vuoksi kuulla tai jos huoltajat ovat sijoittamisesta erimielisiä, lapsi voidaan sijoittaa, jos huoltaja, jonka luona lapsi asuu tai jonka kanssa lapsi tulee sijoituksen aikana asumaan, siihen suostuu ja sijoituksen katsotaan olevan lapsen edun mukainen.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Saman pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan asianosaisen kuuleminen voidaan jättää suorittamatta, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeusturvan takeisiin. Kuuleminen merkitsee sitä, että asianosaiselle varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä kaikista sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen kuuleminen ei siten ole pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava tosiasiallinen mahdollisuus tutustua ratkaisun perusteena olevaan aineistoon. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä vain laissa säädetyillä perusteilla.

Lastensuojelun avohuollon tukitoimia koskevaan päätöksentekoon liittyvään kuulemiseen sovelletaan hallintolain 34 §:ää. Silloin, kun toisen huoltajan kuuleminen jätetään suorittamatta tai hänen vastustuksensa jätetään huomiotta lastensuojelulain 37 a §:n nojalla, tulee tämän seikan perusteluineen käydä ilmi päätöksestä. Muutoksenhakukelpoinen päätös on myös annettava tiedoksi toiselle huoltajalle.

Saamani selvityksen perusteella lastensuojeluviranomainen on edellä todetuin perusteluin tarkoituksella jättänyt kantelijan kuulematta ennen avohuollon sijoittamista koskevan päätöksen tekemistä. Minulle toimitetusta avohuollon sijoitusta koskevasta päätöksestä puuttuu kokonaan kuulemista koskeva kohta, eikä päätöksen perusteluihin ole selkeästi kirjattu (hallintolain 34 §:n tarkoittamia) perusteluita sille, miksi kantelija on jätetty kuulematta. Päätös on kuitenkin ilmeisesti annettu kantelijalle tiedoksi, koska kantelussa todetaan, ettei hän tarkoituksella ole valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Totean, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

Totean, että sen arvioiminen, täyttyvätkö kulloisessakin asiassa hallintolain 34 §:n mukaiset perusteet asianosaisen kuulematta jättämiselle, kuuluu sosiaaliviranomaisen harkintavaltaan. Asiassa on kuitenkin saamani selvityksen perusteella toimittu virheellisesti siinä, että kantelijan kuulematta jättämisestä ei ole varsinaisesti perusteltu avohuollon sijoitusta koskevassa päätöksessä.

Kun kysymys on muutoksenhakukelpoisesta hallintopäätöksestä, arvioi viime kädessä hallintotuomioistuin sen, onko henkilön kuulematta jättämiselle ollut lainmukaiset perusteet. Samoin tuomioistuin arvioi sen, onko avohuollon sijoitukselle ollut lainmukaiset perusteet.

Tämän takia varsinaisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen on ensisijainen oikeussuojakeino. Tiedossani on, että hallinto-oikeus on saattanut vastaavissa tilanteissa kumota viranhaltijan päätöksen kuulemisvirheen perusteella.

Kantelun tekemisen ajankohtana kaupunki on vastannut alueen lastensuojelun järjestämisestä. Järjestämisvastuu on 1.1.2023 siirtynyt hyvinvointialueelle. Tämän takia pidän riittävänä toimenpiteenä kiinnittää hyvinvointialueen huomiota edellä todettuun.

3.2 Avohuollon tukitoimien tarjoaminen

Kantelun mukaan lapsen tilanteessa ensisijaisia tukitoimia olisivat olleet kotiin tuotavat palvelut. Kantelun mukaan sosiaalityöntekijä ei ollut selvittänyt kantelijan sukulaisten mahdollisuuksia ottaa lasta luokseen asumaan ennen avohuollon sijoitusta kodin ulkopuolelle.

Palvelujohtajan lausunnon mukaan kokonaisvastuu lapsen asumisesta on ollut lapsen äidillä, ja lastensuojelun tehostettu perhetyö on työskennellyt perheen luona. Lastensuojelun viranhaltijat ovat arvioineet avohuollon sijoituksen tarkoituksenmukaiseksi tukitoimeksi lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi ja jatkotuen suunnittelemista varten.

Lastensuojelulain 26 §:n mukaan lastensuojeluasian vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi on tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä selvitetään lastensuojelun tarve, ellei asia ole selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita.

Saman pykälän mukaan arvion lastensuojelulain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeesta tekee sosiaalityöntekijä. Sosiaalityöntekijä arvioi lapsen kasvuolosuhteita sekä huoltajien tai muiden lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia huolehtia lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Arviointi tehdään kyseessä olevan tapauksen olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Arvioinnin tekemiseksi sosiaalityöntekijä voi tarvittaessa olla yhteydessä lapselle läheisiin henkilöihin sekä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin siten kuin sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädetään.

Edelleen saman pykälän mukaan palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä on noudatettava, mitä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään. Arvio on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheetonta viivytystä. Arvio on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta ja sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta.

Lastensuojelulain 34 §:n mukaan hyvinvointialueen on ryhdyttävä avohuollon tukitoimiin viipymättä, kun lastensuojelun tarve on todettu. Lastensuojelulain 36 §:ssä säädetään avohuollon tukitoimista ja lain 37 §:ssä sijoituksesta avohuollon tukitoimena.

Totean, että palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluva lakisääteinen tehtävä. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella sosiaalityöntekijä harkitsee, mitkä palvelut tai tukitoimet parhaiten vastaavat lapsen tarpeeseen. Näin ollen lapsen avohuollon tukitoimien tarpeen arviointi ja niistä päättäminen kuuluvat sosiaaliviranomaisen toimivaltaan. Kuten edellä on todettu, oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Tämän takia en voi ottaa kantaa siihen, mitä yksilöllisiä avohuollon tukitoimia hyvinvointialue (aiemmin kunta) on päättänyt asiakkaalleen järjestää.

Sosiaalihuollon viranomaisen harkintaan kuuluu myös lapsen läheisverkoston kartoittaminen, josta säädetään lastensuojelulain 32 §:ssä. Säännöksen mukaan ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle on selvitettävä lapsen vanhemman, jonka luona lapsi ei pääasiallisesti asu, sukulaisten tai muiden lapselle läheisten henkilöiden mahdollisuudet ottaa lapsi luokseen asumaan tai muutoin osallistua lapsen tukemiseen. Selvittäminen voidaan jättää tekemättä, jos sitä ei asian kiireellisyyden tai muun perustellun syyn vuoksi ole tarpeen tehdä. Lapsen asumista ja sijoituspaikkaa koskeva asia on ratkaistava aina lapsen edun mukaisella tavalla.

Lastensuojelulain 32 § sisältää siis harkintaa siinä, missä laajuudessa läheisverkoston kartoittaminen kulloisessakin tilanteessa lapsen edun toteutumisen kannalta tehdään. Selvittäminen voidaan säännöksessä esitetyillä perusteilla jättää tekemättä, kunhan ratkaisu on lapsen edun mukainen.

Totean, että asiassa saadun selvityksen perusteella en ole voinut havaita, että lastensuojeluviranomainen olisi lapsen palvelutarvetta, palvelujen järjestämistä ja läheisverkoston kartoittamista arvioidessaan ylittänyt harkintavaltansa. Näin ollen asia ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

3.3 Asiakassuunnitelman laatiminen

Kantelun mukaan lapselle ei ollut missään vaiheessa tehty lastensuojelulain tarkoittamaa asiakassuunnitelmaa. Koska suunnitelmaa ei ollut tehty, ei myöskään kantelijaa ollut osallistettu sen tekemiseen.

Palvelujohtajan lausunnon mukaan sosiaalityötä on kehoitettu laatimaan lapselle ajantasainen asiakassuunnitelma sekä huolehtimaan asiakassuunnitelman päivittämisestä tilanteen, lastensuojelun tukimuotojen ja tavoitteiden muuttuessa. Suullisesti sovittu tai päivittäiskirjauksiin kirjattu työskentelysuunnitelma ei lausunnon mukaan ole ollut lastensuojelulain mukainen.

Sosiaalijohtajan lausunnon mukaan lapsen lastensuojelun asiakkuudesta on tehty asiakaskertomusmerkinnät, mutta asiakassuunnitelma on puuttunut. Asiassa tapahtunut virhe on havaittu, ja lastensuojelun palvelujohtaja on yhteistyössä lähiesihenkilöiden kanssa antanut asiassa tarvittavaa ohjausta.

Lastensuojelulain 30 §:n 1 momentin mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Säännöksen 2 momentin mukaan asiakassuunnitelma on laadittava ja tarkistettava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä lapsen ja huoltajan sekä tarvittaessa lapsen muun laillisen edustajan, vanhemman, muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan tai lapselle läheisen henkilön ja lapsen huoltoon keskeisesti osallistuvan tahon kanssa.

Asiakassuunnitelmaan kirjataan ne olosuhteet ja asiat, joihin lastensuojelulla pyritään vaikuttamaan. Asiakassuunnitelmaan kirjataan myös lapsen ja hänen perheensä tuen tarve, palvelut ja tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan, sekä arvioitu aika, jonka kuluessa tavoitteet pyritään toteuttamaan. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava myös asianomaisten eriävät näkemykset tuen tarpeesta ja palvelujen sekä muiden tukitoimen järjestämisestä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Hyvinvointialueelta saadussa selvityksessä myönnetään, ettei kantelijan lapselle ollut laadittu lastensuojelulaissa tarkoitettua asiakassuunnitelmaa, eli asiassa oli tältä osin toimittu lainvastaisesti. Kantelun tekemisen ajankohtana kaupunki oli vastannut alueen lastensuojelun järjestämisestä. Järjestämisvastuu on 1.1.2023 siirtynyt hyvinvointialueelle. Tämän takia ja koska virhe on myönnetty ja hyvinvointialueen johto on puuttunut asiaan ja antanut asiassa ohjausta sosiaalityöntekijälle, pidän riittävänä toimenpiteenä kiinnittää hyvinvointialueen huomiota edellä asiakassuunnitelman laatimisvelvollisuudesta todettuun.

3.4 Yhteydenpidon rajoittaminen

Kantelun mukaan lapsen yhteydenpitoa kantelijan kanssa on rajoitettu avohuollon sijoituksen aikana.

Saadun selvityksen perusteella lapsen äiti lapsen lähihuoltajana on päättänyt 10-vuotiaan lapsen oman puhelimen käytön raameista sijoituksen aikana. Saadun selvityksen perusteella lapsen äiti ei kuitenkaan ollut puuttunut kantelijan ja lapsen väliseen yhteydenpitoon. Tarkemmat perustelut aiheeseen liittyen ilmenevät tämän ratkaisun liitteenä toimitetuista lausunnosta ja selvityksistä.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.5 Muut asiat

Kantelija oli kertomansa mukaan kokenut sosiaaliviranomaisten menettelyn syrjivänä ja epäasiallisena.

Saadussa selvityksessä todetaan, että asiassa olisi toimittu samoin, vaikka vanhempien roolit olisivat olleet päinvastaiset, ja kiistetään väitteet epäasiallisesta kohtelusta.

Asiassa on siis esitetty ristiriitaista selvitystä. Minulla ei laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta saada asiaan muuta selvitystä.

Kantelun mukaan kantelija oli kokenut, että tukihenkilön käyttöä oli pyritty hankaloittamaan ja siihen oli suhtauduttu yhteistyökyvyttömyyden ilmentymänä.

Saadusta selvityksestä ilmenee, millä edellytyksillä sosiaalityössä on mahdollista tehdä yhteistyötä vanhempien kanssa. Edelleen selvityksestä ilmenevät tarkemmat perustelut tukihenkilöiden läsnäolon osittaiseen rajaamiseen.

Tältä osin totean yleisesti, että vaikka sosiaalihuollon asiakkaalla on sinänsä oikeus tuoda tukihenkilö asiakastapaamisiin, on viranomaisella kuitenkin velvollisuus huolehtia neuvottelun sujuvasta toteuttamisesta. Jos neuvottelun aloittaminen tai sen jatkaminen käy mahdottomaksi tukihenkilöstä johtuvasta syystä, on viranomaisella viime kädessä oikeus kieltää tukihenkilön läsnäolo. Tarvittaessa neuvottelut asianosaisten kanssa voidaan järjestää erikseen, vaikka tavoitteena on neuvottelujen järjestäminen yhteisymmärryksessä kaikkien osapuolten kesken.

Muilta osin viitataan selvityksessä todettuun, eikä asia anna puoleltani aihetta tämän enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 ja 3.3 esittämäni käsitykset hyvinvointialueen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni.