

12.5.2015

Dnro 3585/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KUNTA EI VOI SIIRTÄÄ YHTEYDENPIDON EDISTÄMISVELVOLLISUUTTAAN YKSITYISELLE PALVELUNTUOTTAJALLE

1

KANTELU

Kantelijan asiamies arvosteli 24.8.2014 päivätyssä eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa kirjoituksessa - - - sosiaali- ja terveystoimen menettelyä kantelijan lapsenlapsen yhteydenpidon toteuttamista koskevassa asiassa. Asiamies kertoi, ettei kantelijan ja kyseessä olevan lapsen välisiä tapaamisia ole järjestetty eikä asiassa ole toisaalta tehty yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä.

Asiamies viittasi asiassa apulaisoikeusasiamiehen 10.12.2013 antamaan ratkaisuun (dnro 3694/4/12).

2

SELVITYS

- - -

3

RATKAISU

3.1

Apulaisoikeusasiamiehen aikaisemmat ratkaisut

Apulaisoikeusasiamies katsoi päätöksessään 27.5.2011 (dnro 3060/4/09), että kantelijan antamien tietojen ja muun asiakirja-aineiston perusteella oli voinut olla mahdollista, että kantelijan ja lapsenlapsen välillä olisi sellainen henkilökohtainen side, jota koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja perustuslain 10 §:ssä perusoikeutena taattu oikeus yksityiselämään. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toi myös esille lainsäädännön puutteet kehitysvammahuollossa.

Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään 31.12.2012 (dnro 1790/4/11), että lapsenlapsen tahdonilmaisun luotettavuus ei ollut yksiselitteinen, koska lapsenlapsen tahdonmuodostus voi olla vaikutteille altis. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että saattoi olla mahdollista, että henkilökunnan kielteiset kokemukset kantelijasta olivat voineet vaikuttaa siihen, että lapsenlapsen voi olla vaikea oma-aloitteisesti ilmaista haluaan tavata kantelijaa.

Apulaisoikeusasiamies totesi 10.12.2013 antamassaan päätöksessä (dnro 3694/4/12), että toimintakeskuksen henkilökunnan ja kantelijan välinen luottamuspuola ei voi olla este sille, että asiassa järjestettäisiin lapsenlapsen ja kantelijan välinen kokeiluluonteinen tapaaminen valvotuissa olosuhteissa sillä tavoin kuin vammaispalvelut ja tätä aikaisemmin Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli esittänyt. Mainitussa ratkaisussa todettiin vielä, että - - - kaupunki oli syksyllä 2013 pyrkinyt järjestämään lapsenlapsen ja kantelijan tapaamista siten, että asiassa

oli oltu yhteydessä lapsenlapsen asuinyksikön toiminnanjohtajaan. Toiminnanjohtajalle oli esitetty tapaamisajankohtia, joita hän ei ollut kuitenkaan hyväksynyt. Sekä toiminnanjohtaja, että lapsenlapsen edunvalvoja olivat tällöin olleet sitä mieltä, etteivät he tule kantelijan ja lapsenlapsen tapaamista edistämään vetoamalla asiakkaan aikuisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Apulaisoikeusasiamies korosti, että vammaisen henkilön, joka kykenee ymmärtämään kyseessä olevan asian merkityksen, tahtoa tulee aina lähtökohtaisesti kunnioittaa. Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että ”Mikäli - - - [lapsenlapsen nimi poistettu] ja kantelijan välistä tapaamista ei järjestetä, tulee viime kädessä kaupungin tehdä asiassa kantelijalle valituskelpoinen päätös, josta ilmenee ne perusteet, joiden johdosta tapaamista ei ollut järjestetty. Tapaamisen estymisen syynä voi olla - - - [lapsenlapsen nimi poistettu] ilmaisema mielipide.”

3.2

Säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskevan artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa oleva henkilö.

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (30.3.2007) ja on siinä myös Euroopan Unionin kautta osallisena. Sopimuksen ratifiointi on vireillä. Se kuitenkin ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille turvaamia oikeuksia. Yleissopimuksen 23 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus perhe-elämän suojaan.

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

Apulaisoikeusasiamies viittasi edellä sanotussa päätöksessään myös korkeimman hallinto-oikeuden 2013 antamaan ratkaisuun (KHO 9.9.2013 T 2761). Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain säännökset yhteydenpidon rajoittamisesta ovat puutteelliset.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun kehitysvammaisen ja hänen omaisensa välistä yhteydenpitoa rajoitetaan, kysymys on rajoituksen kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta. Asuminen sosiaalihuollon asumispalveluyksikössä ei ole peruste rajoittaa sosiaalihuollon asiakkaan tai hänen omaisensa perus- ja ihmisoikeuksia.

Kehitysvammalain 42 §:stä käy ilmi, että rajoittavat toimenpiteet saattavat sinänsä olla välttämättömiä kehitysvammaisten erityishuollossa. Mainitusta säännöksestä ilmenee, että rajoittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain siinä laajuudessa kuin se on erityishuollon järjestämisen tai toisen henkilön turvallisuuden takaamiseksi välttämätöntä. Tätä tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin kehitysvammalaista ei ilmene, millä perusteella rajoittavat toimenpiteet ovat mahdollisia. Kehitysvammalain säännöksistä ei ilmene myöskään se yleinen lähtökohta, että esillä olevan kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden tulee perustua hallintopäätökseen, johon tulee voida hakea muutosta viime kädessä tuomioistuimelta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lainsäädännön kuvattu puutteellisuus ei voi johtaa siihen, ettei yhteydenpidon rajoittaminen olisi lainkaan mahdollista. Rajoitukset saattavat olla välttämättömiä esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön oman, hänen omaisensa tai asumispalveluyksikön henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi. Ne saattavat olla välttämättömiä myös kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden suojana. Tilanteessa, jossa laissa ei ole tarkempia säännöksiä rajoitusten edellytyksistä, rajoituksia asetettaessa joudutaan arvioimaan rajoitusten välttämättömyyttä ja punnitsemaan keskenään asiaan vaikuttavia eri henkilöiden perusoikeuksia.

3.3

Saatu selvitys ja arviointi

Kantelukirjoituksessa on kuvattu, millä tavoin kantelija oli pyrkinyt sopimaan ja toteuttamaan hänen ja lapsenlapsen välisiä tapaamisia. Kantelukirjoituksesta ilmenee myös kantelijan yhteydenotot - - - sosiaalitoimeen tapaamisten järjestämiseksi tai päätöksen tekemiseksi asiassa. - - - sosiaalitoimen vanhus- ja vammaispalvelujen selvityksestä ilmenee, miten tapaamisia pyrittiin järjestämään ja mistä syystä ainakin osa tapaamisista peruuntui. Lausunnossa ja selvityksessä todetaan, että ”- - - [kaupungin nimi poistettu] kaupungin kannalta tapaamisten toteutuminen ja järjestäminen hoituisi parhaiten, jos palvelun tuottaja järjestäisi ja valmistelisi tapaamiset asiakkaan ja hänen omaisensa kanssa. - - - [kaupungin nimi poistettu] kaupungin edustajan käyminen säännöllisesti - - - [toimintakeskuksen sijaintipaikkakunta poistettu] asian tiimoilta on ollut ajoittain hankala järjestää eikä - - - [toimintakeskuksen nimi poistettu] toimintakeskuksessa käynyt - - - [kaupungin nimi poistettu] kaupungin edustaja varsinaisesti tunne asiakasta.” Edelleen lausunnon ja selvityksen mukaan tapaamisen rajoittamiselle ei - - - [kaupungin nimi poistettu] kaupungin näkemyksen perusteella ole perusteita. Tapaamisten tukemisesta on tehty viranhaltijan päätöksenä jatkopäätös - - - [kaupungin nimi poistettu] kaupungin vammaispalveluista. Päätöksessä eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton perusteella palvelun tuottaja veloitetaan tukemaan omalta osaltaan asiakkaan ja hänen omaisensa tapaamista.”

Edelleen lausunnon ja selvityksen mukaan palvelun tuottaja valmistelee asiakkaan tapaamisiin ja mahdollistaa asiakkaan ja omaisen tapaamiset. Tapaamisen järjestämisestä sovitaan selvityksen ja lausunnon mukaan tarkemmin asiakkaan (lapsenlapsen) palvelusuunnitelman päivittämisen yhteydessä.

- - - sosiaalitoimen lausunnossa ja selvityksessä todetaan vielä, että ”Keskusteluja palveluntuottajan kanssa tapaamisasiassa on käyty säännöllisesti ja tehdyillä päätöksillä halutaan edesauttaa tapaamisten toteutumista ja käytännön muuttumista säännölliseksi. Palveluntuottajan peruste on ollut asiakkaan mielipide halusta tavata omaistaan.”

Arvioin asiaa seuraavasti.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että - - - sosiaalitoimi on tehnyt päätöksen ”Vammaispalvelun asiakkaan ja hänen omaisensa tapaamisen järjestämisestä” 28.1.2014. Selvityksen mukaan tätä päätöstä on myöhemmin jatkettu uudella viranhaltijan päätöksellä. Kantelukirjoituksen liitteenä oleva viranhaltijan asiaa koskeva päätös on luonteeltaan toteava,

jossa ”Palvelun tuottaja veloitetaan tukemaan - - - [kaupungin nimi poistettu] kaupunkia asiakkaan - - - [lapsenlapsen nimi poistettu] ja hänen omaisensa tapaamisen järjestämisessä.” Kyseessä olevassa päätöksessä ei ole tarkkaan määritelty sitä, millä tavoin, milloin ja missä tapaamiset tulee järjestää. Päätös on luonteeltaan enemmän valmistelua, jolla tosiasiallisesti ei ole puututtu asiakkaan oikeuksiin niitä edistävällä tai kaventavalla tavalla.

Mainitusta päätöksestä - - - sosiaalitoimen vammaispalvelujen minulle antamasta selvityksestä ilmenee, että - - - sosiaalitoimi on tosiasiallisesti siirtänyt tapaamisten järjestämis- ja toteuttamisvastuun yksityiselle palveluntuottajalle, jonka kanssa - - - sosiaalitoimi on siis tehnyt palvelujen järjestämistä koskevan sopimuksen. Palvelun tuottaja toimii edellä sanotun mukaisesti - - - sosiaalitoimen vammaispalvelujen toimeksiannosta järjestämällä lapsenlapselle hänen tarvitsemiaan palveluja siinä laajuudessa ja siten kuin niistä on erikseen päätetty.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että lapsenlapsen ja kantelijan tapaamisia on pyritty eri tavoin järjestämään ja että tapaamiset eivät kaikilta osin ole toteutuneet tai ne ovat peruuntuneet. Tapaamisia ei kantelukirjoituksesta ja saadusta selvityksestä ilmenevällä tavalla voitu järjestää siinä laajuudessa kuin kantelija on niitä pyytänyt. Kantelija on myös toistuvasti pyytänyt asiassa yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä saadakseen asian tuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöstä ei ole tehty sen johdosta, että - - - sosiaalitoimi on katsonut, että yksityisellä palveluntuottajalla on vastuu myös yhteydenpidon järjestämisestä ja sen tosiasiallisesta toteuttamisesta. - - - sosiaalitoimi on viitannut tältä osin tekemäänsä viranhaltijan päätökseen. Päätöksellä, kuten edellä olen todennut, on ainoastaan vahvistettu lapsenlapsen oikeus yhteydenpitoon ja tapaamiseen sekä todettu tämän oikeuden toteutumisen edistämistavoitteet.

- - - sosiaali- ja terveystoimella on kokonaisvastuu lapsenlapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä. Tähän liittyy myös velvollisuus huolehtia siitä, että lapsenlapsen ja hänen läheistensä oikeudet tulevat turvattua ja ne voidaan toteuttaa. - - - sosiaalitoimi ei ole voinut siirtää omaa sille kuuluvaa päätöksentekovelvollisuuttaan yksityiselle palvelun tuottajalle. - - - sosiaalitoimen olisi tullut valvoa ja viimekädessä itse huolehtia siitä, että tapaamiset voidaan toteuttaa ja tässä tarkoituksessa huolehtia myös siitä, että lapsenlapsen mielipide tulee asianmukaisesti selvitettyä. Korostan, että mikäli tapaamisia tai yhteydenpitoa ei voida toteuttaa esimerkiksi sen johdosta, että lapsenlapsi niitä vastustaa tai että tapaamiset tai muu yhteydenpito on lapsenlapsen edun vastaista, tulee asiassa viimekädessä tehdä yhteydenpidon rajoittamispäätös ainakin silloin, jos yhteydenpitoon oikeutettu henkilön lähiomainen sitä vaatii. - - - sosiaali- ja terveystoimi on toiminut asiassa virheellisesti siirtäessään tosiasiallisesti yhteydenpitoa koskevan järjestämis- ja toteuttamisvastuun kokonaisuudessaan lapsenlapsen hoitoa järjestävälle yksityiselle palveluntuottajalle.

- - - sosiaali- ja terveystoimen menettelyn johdosta kantelija ei ole saanut tavata lastenlasta eikä hänellä ole ollut mahdollisuutta saattaa asiaa perustuslain 21 §:n mukaisesti tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän menettelyn johdosta lapsenlapsen tosiasiallinen mahdollisuus ja oikeus niin halutessaan tavata ja pitää yhteyttä kantelijaan on myös saattanut estyä. - - - sosiaali- ja terveystoimen menettelyllä on saatettu siten loukata lapsenlapselle kuuluvaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista perhe-elämän ja yksityiselämän suojaa. Totean vielä tässä yhteydessä, että YK:n vammaissopimus turvaa vammaiselle henkilölle perhe-elämän suojan ja siihen kuuluvan yhteydenpito-oikeuden toteutumisen.