

2.9.2019

EOAK/4448/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN

1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen Keskustan lastensuojelun menettelyä. Kantelu koskee vanhempien ja lasten välisen yhteydenpidon rajoittamisesta tehtyjä päätöksiä.

Kantelijoiden viisi alaikäistä lasta on sijoitettu kiireellisesti heinäkuussa 2017. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on tehnyt päätökset lasten huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta 1.6.2018.

Kantelijat arvostelevat lastensuojelun toimia, joiden perusteella lasten ja vanhempien yhteydenpitoa rajoitettiin siten, että tapaamisia ei ollut lainkaan aikavälillä 27.4.2018–31.5.2018. Kantelun mukaan lasten ja vanhempien sovitut tapaamiset oli peruttu sen jälkeen, kun osaa lapsista oli kuultu heihin kohdistuneen pahoinpitelyepäilyn vuoksi. Rikoksesta epäiltynä oli toinen vanhemmista. Kantelijoiden avustaja oli pyytänyt 17.5.2018 sosiaalityöntekijältä yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset. Sosiaalityöntekijä oli 25.5.2018 vastannut avustajalle, että rajoituspäätöstä oltiin valmistelemassa ja lastensuojelu odotti oikeuspsykiatrian lausuntoa. Avustaja oli samana päivänä vastannut sosiaalityöntekijälle, ettei yhteydenpitoa voida rajoittaa ennen perustetta ja päätöstä. Yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset saapuivat vanhemmille kesäkuun alussa. Päätökset oli päivätty 31.5.2018.

Kantelijat arvostelevat sitä, että päätökset oli tehty vasta kuukauden jatkuneen tapaamattomuuden jälkeen. Heillä ei ollut mahdollisuuksia tavata lapsia eivätkä he voineet hakea muutosta asiaan, koska viranomaiset eivät ole toimittaneet yhteydenpidon rajoittamista koskevia päätöksiä edes asiamiehen pyynnöstä.

Lisäksi kantelijat arvostelevat sitä, että päätös yhteydenpidon rajoittamisesta oli tehty vasten vanhempien tahtoa ja heitä kuulematta.

Kantelijat toivat lisäksi esille, että yhteydenpidon rajoittamispäätökset oli kohdistettu perheen kaikkiin alaikäisiin lapsiin samoilla perusteilla. Kantelijoiden mukaan on kohtuutonta, että jopa alle 2-vuotiaan lapsen tapaamisia rajoitettiin sillä perusteella, että vanhemmat eivät tapaamisella pääse vaikuttamaan lapsen kuulustelutilanteessa antamaan kertomukseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Oulun kaupungin hyvinvointipalveluista. Lausunnon liitteenä oli lisäksi palveluesimiehen lausunto sekä sosiaalityöntekijöiden selvitys.

3 RATKAISU

Katson Oulun kaupungin lastensuojelun menetelleen lainvastaisesti lasten yhteydenpidon rajoittamisessa vanhempiinsa, koska yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty kirjallista päätöstä ennen rajoitustoimenpiteen alkamista.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Tutkinnan rajaaminen

Totean aluksi, että en tässä päätöksessäni ota kantaa siihen, olisiko yhteydenpidon rajoittamiselle ollut perusteita, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sen sijaan arvioin tässä päätöksessäni kantelusta ja siihen liittyistä päätöksistä havaitsemaani menettelyä.

Saamani tiedon mukaan päätöksistä, joita kantelu koskee ei ole valitettu hallinto-oikeuteen.

3.2 Yhteydenpidon rajoittamisesta

Lastensuojelulain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (1§).

Lastensuojelulain 54 §:n mukaan sijaishuollossa olevalle lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsella on oikeus tavata vanhempiaan, sisaruksiaan ja muita hänelle läheisiä henkilöitä vastaanottamalla vieraita tai vierailemalla sijaishuoltoapaikan ulkopuolella sekä pitää heihin muuten yhteyttä käyttämällä puhelinta tai lähettämällä tai vastaanottamalla kirjeitä tai niihin rinnastettavia muita luottamuksellisia viestejä taikka muita lähetyksiä. Säännöksen mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja lapsen sijaishuoltoapaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa.

Lapsen ja vanhemman oikeus tavata toisiaan kuuluu perhe-elämään ja on turvattu perus- ja ihmisoikeutena. Sijaishuollossa olevan lapsen oikeus pitää yhteyttä vanhempiinsa on turvattu lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa. Lapsen yhteydenpito-oikeus liittyy myös perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun yksityis- ja perhe-elämän suojaan.

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää usein aikuisen apua, koska lapsella on aikuista heikot mahdollisuudet huolehtia oikeuksistaan ja puolustaa niitä.

Rajoitustoimenpiteitä käytettäessä joudutaan puuttumaan lapselle kuuluviin perusoikeuksiin. Toisaalta rajoitustoimenpiteellä suojataan lasta ja hänelle kuuluvia perusoikeuksia. Mahdollinen vaara lapsen hengelle, terveydelle, kehitykselle tai turvallisuudelle voi oikeuttaa ja edellyttää rajoitustoimenpiteen käyttöä. Lasta on suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta.

Päätöksenteko rajoitustoimenpiteistä edellyttää usein punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Lapsen oikeuksien ja edun toteuttaminen voi joissain tilanteissa edellyttää lapsen ja vanhemman yhteydenpidon rajoittamista. Lastensuojelulain mukaiselle yhteydenpidon rajoittamiselle on kuitenkin aina oltava lastensuojelullinen peruste.

Lastensuojelulain 62 §:n mukaan sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin saadaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta ei ole voitu asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheistensä kanssa. Lisäksi edellytetään, että jokin seuraavista perusteista täytyy:

1. yhteydenpito vaarantaa lapsen sijaishuollon tarkoituksen toteuttamisen ja rajoittaminen on lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätöntä

2. rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten, perhekodin tai laitoksen muiden lasten tai henkilöstön turvallisuuden vuoksi
3. rajoittaminen on välttämätöntä vanhempien tai perheen muiden lasten, perhekodin tai laitoksen muiden lasten tai henkilöstön turvallisuuden vuoksi
4. 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa yhteydenpitoa; sama koskee myös 12 vuotta nuorempaa lasta, jos hän on niin kehittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota.

Edellä mainittujen perusteiden lisäksi yhteydenpidon rajoittamista voidaan käyttää vain siinä määrin kuin kussakin tapauksessa on laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä.

3.3. Yhteydenpidon rajoittamisesta tehtävä päätös

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lastensuojelulain 63 §:n mukaan yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä päätös.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi asian lopputuloksesta myös sen perusteista. Perusteluilla on myös keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta.

Saadun selvityksen mukaan tässä tapauksessa lasten ja vanhempien yhteydenpitoa tosiasiallisesti rajoitettiin ilman päätöksentekoa siten, että tapaamisia ei ollut lainkaan aikavälillä 27.4.2018–31.5.2018. Kantelijoita avustanut asianajaja oli 17.5.2018 pyytänyt saada välittömästi lapsia koskevat rajoituspäätökset. Sosiaalityöntekijä oli vastannut pyyntöön ja todennut, että rajoituspäätöksiä oltiin valmistelemassa. Päätökset oli tehty takautuvalle ajalle ja päivätty 31.5.2018. Päätökset on annettu kantelijoille tiedoksi vasta kesäkuun alussa.

Lastensuojelun työntekijät ovat laiminlyöneet yhteydenpidon rajoittamista koskevien päätösten tekemisen ja siten toimineet vastoin lastensuojelulakia. Yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset oli tehty vasta sen jälkeen, kun rajoitustoimenpiteet oli pantu täytäntöön. Korostan, ettei yhteydenpidon rajoittamispäätöstä voida tehdä ajallisesti takautuvana.

Kun yhteydenpitoa rajoitettiin yli kuukauden ajan, vaikka päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei tehty, ei lapsilla ja heidän vanhemmillaan ole ollut käytössään säännönmukaisia oikeussuojakeinoja, joiden avulla he olisivat voineet saattaa rajoitusten lainmukaisuuden tutkittavaksi. Kun päätöstä ja ohjausta siitä, miten päätökseen haetaan muutosta ei ollut annettu, asianosaisilla ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta. Asianosaiset eivät myöskään voineet käyttää hallintolainkäyttölain mukaista mahdollisuutta hakea tuomioistuimelta määräystä päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseksi.

Kantelijat arvostelevat myös sitä, että yhteydenpidon rajoittamispäätösten perustelut ovat yhteisiä kaikille lapsille. Kantelun liitteenä olleista päätöksistä selviää, että tehtyjen päätösten perustelut ovat jokaisen lapsen kohdalla täysin samanlaiset. Perusteluiden mukaan viranomaisilla on ollut epäily lapsiin kohdistuvasta väkivallasta perheen sisällä. Perustelutekstissä todetaan, että lapsen ja vanhemman yhteydenpitoa rajoitetaan, jotta vanhemmat eivät pääse vaikuttamaan lapsen kuulustelutilanteessa antamaan kertomukseen.

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden antaman lausunnon mukaan asiassa on toimittu virheellisesti. Lausunnossa todetaan, etteivät poliisin tutkinnalliset syyt sellaisenaan ole peruste yhteydenpidon rajoittamiselle, vaan sille tulee olla lastensuojelullinen peruste. Yhteydenpidon rajoittamisen edellytysten olemassaolon tulee perustua tapauskohtaiseen ja yksilölliseen arviointiin. Sosiaalityöntekijät ovat selvityksessään todenneet, että nuorimpien lasten osalta tapaukset olisi ollut mahdollista toteuttaa, koska heitä ei nuoren ikänsä vuoksi poliisitutkintaan liittyen kuultu. Sosiaalityöntekijät tuovat lausunnossaan esille myös tarkemmin niitä olosuhteita, joita he olisivat voineet tuoda päätöksessä ja sen perusteluissa esille.

En tässä päätöksessäni arvioi sitä, olisiko yhteydenpidon rajoittamiselle ollut perusteltavissa riittävät ja lainmukaiset perusteet. Yhdyn kuitenkin lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että poliisin tutkinnalliset syyt eivät yksinään riitä päätöksen perusteeksi. Päätöksissä on esitettävä kunkin lapsen kohdalla se lastensuojelullinen peruste, jonka vuoksi yhteydenpitoa rajoitetaan. On selvää, että päätös on perusteltava jokaisen lapsen kohdalla yksilöllisesti. Selvityksistä käy ilmi, että tässä tapauksessa päätösten perusteluja ei harkittu riittävän yksilöllisesti.

Rajoitustoimenpidepäätösten tekeminen sisältää perusoikeuspunnintaa ja päätöksellä puututaan ja suojataan lapsen perus- ja ihmisoikeuksia. Siksi päätöksen tekeminen ja sen perusteleva yksilöllisesti jokaisen lapsen osalta on erityisen tärkeää. Lastensuojelulain mukaisten perusteiden arviointi ja niiden punninta päätöksentekohetkellä varmistaa myös ratkaisun oikeellisuutta.

Korostan, että rajoitustoimenpidettä koskevalla päätöksenteolla on erityinen merkitys lapsen ja vanhemman oikeusturvan kannalta. Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Viime kädessä tuomioistuin arvioi, onko yksittäinen rajoitustoimenpide ollut lainmukainen.

3.4 Kuuleminen

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin.

Lastensuojelulain 20 §:n mukaan lastensuojelua toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttävällä tavalla.

Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.

Lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin mukaan lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen voidaan poikkeuksellisesti jättää tekemättä jossain tilanteissa, esimerkiksi jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen.

Kantelijat arvostelivat sitä, että päätökset yhteydenpidon rajoittamisesta oli tehty vasten vanhempien tahtoa ja heitä kuulematta.

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden lausunnosta ilmenee, että asianosaisia ei ollut kuultu ennen yhteydenpidon rajoittamiseen johtaneen tosiasiallisen päätöksen tekemistä. Yhteydenpidon rajoittamisesta on ilmoitettu vanhemmille vasta, kun yhteydenpidon rajoittaminen oli käytännössä pantu jo täytäntöön. Lausunnossa todetaan lisäksi, että vanhempien todellinen mahdollisuus lausua asiasta ei ole toteutunut, eikä kirjauksista käy ilmi, että vaihtoehtoisista tavoista järjestää tapaamiset olisi vanhempien kanssa keskusteltu. Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden lausunnosta käy ilmi myös se, ettei tässä tapauksessa ollut kyseessä lapsen kiireelliseen sijoitukseen liittyvä tapaus tai muu kiireellinen tilanne.

Lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen voidaan jättää suorittamatta ainoastaan lastensuojelulaissa ja hallintolaissa säädetyillä perusteilla. Asianosaisten kuulemisella on keskeinen merkitys lapsen ja vanhempien oikeusturvan takeena ja ratkaisun oikeellisuutta edistävänä asian selvittämisen keinona. Pidän kuulemisen laiminlyöntiä päätöksenteossa vakavana virheenä.

3.5 Menettely virheellisen toiminnan korjaamiseksi

Oulun hyvinvointipalveluiden lausunnossa todetaan, että sosiaalityöntekijöiden toiminta lasten asioiden hoitamisessa liittyen yhteydenpidon rajoittamiseen ei ole ollut lastensuojelulain mukaista. Sosiaalityöntekijöiden ja palveluesimiehen kanssa on keskusteltu yhteydenpidon rajoittamisen päätöksentekoon liittyvistä prosesseista ja asiakkaan oikeusturvaan liittyvistä asioista. Oulun kaupungin lastensuojelun työntekijöille on järjestetty ja tullaan järjestämään koulutusta rajoittamispäätösten tekemiseen.

Pidän myönteisenä sitä, että Oulun hyvinvointipalveluissa on tunnistettu yhteydenpidon rajoittamiseen liittyvän menettelyn lainvastaisuus ja ryhdytty toimenpiteisiin työntekijöiden kouluttamiseksi ja toimintatapojen kehittämiseksi.

Tässä tapauksessa on kuitenkin laiminlyöty keskeisiä menettelysäännöksiä, jonka vuoksi en voi jättää asiaa vaille toimenpiteitä. Menettelysäännösten tarkoituksena on varmistaa oikeuksien toteutuminen, estää mielivaltaista päätöksentekoa ja mahdollistaa viranhaltijoiden toimenpiteiden saattaminen tuomioistuimen arvioitavaksi.

4 TOIMENPITEET

Annan eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyin lain 10 §:n 1 momentin nojalla Oulun kaupungin hyvinvointipalveluille huomautuksen vastaisuuden varalle lastensuojelulain mukaisen päätöksenteon laiminlyönnistä. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni Oulun kaupungin hyvinvointipalveluille.