

30.3.2007

Dnro 88/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Kumpula

LAPSEN HUOLTOA JA TAPAAMISOIKEUTTA KOSKEVAN SELVITYKSEN VIIVÄSTYMINEN

1 KANTELU

Asianajaja arvosteli päämiehensä (kantelija) asiassa laatimassaan, 11.1.2005 päivätyssä kirjeessä oikeusasiamiehelle Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan menettelyä kantelijan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa.

Asianajaja totesi kirjeessään, että Espoon kärjäoikeus oli antanut väliaikais määräyksen lapsen huoltoa koskevassa asiassa 20.11.2002 ja päättänyt hankkia sosiaalilautakunnan lausunnon. Lausunnon tekemiseen pyydettiin lisäaikaa 1.8.2004 saakka. Asianajajan käsityksen mukaan lisäaikapyynnön syy oli se, että paperit olivat sosiaalikeskuksessa kadonneet. Kärjäoikeus myönsi lisäaikaa pyynnön mukaisesti.

Sillä hetkellä, kun kantelu 11.1.2005 tehtiin, ei kantelijaan ollut kantelun mukaan vielä kukaan ollut yhteydessä eikä kärjäoikeuteen ollut toimitettu mitään lausuntoa.

Kantelija oli saanut väliaikais määräyksen nojalla tavata lastaan, mutta tapaamisoikeus oli kantelukirjelmän mukaan hyvin suppea. Väliaikais määräys oli ollut sitä annettaessa perusteltu, koska lapsi oli tuolloin alle vuoden vanha. Asianajaja totesi kirjeessään, että lapsen ja vanhemman suhteen kehittymiselle lyhyet tapaamiset eivät luo riittäviä edellytyksiä, eikä tapahtuneen viivytyksen takia menetettyjä vuosia saa takaisin. Kantelijan vaatimus luonapidosta oli paljon laajempi ja hän vaati myös yhteishuoltoa.

- - -

3 RATKAISU

Kantelijan pojan huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen tekeminen kesti asian laatu ja lapsen etu huomioon ottaen kohtuuttoman pitkän ajan.

Katson Espoon kaupungin Leppävaaran palvelukeskuksen laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia selvityksen riittävän joutuisasta valmistelusta.

Kiinnitän palvelukeskuksen huomiota myös siihen, että jos selvityksen tekeminen näyttää viivästyvän, hyvä hallintotapa edellyttää, että asiassa on hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista tehtävä käräjäoikeudelle asianmukainen pyyntö määräajan jatkamiseksi. Myös käräjäoikeuden yhteydenottoihin olisi tullut vastata viipymättä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännös velvoittaa viranomaisia pyrkimään kaikissa käsittelemissään asioissa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kuntalain (365/1995) nyt kyseessä olevien tapahtumien alkaessa vuonna 2002 voimassa olleen 44 a §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan oli suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Vastaava säännös on otettu 11.4.2003 annettuun lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), jonka 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnohjo- ja valvontamääräyksiä.

Eryteisesti lasta koskevat asiat tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan viranomaisten on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu toimissaan, jotka koskevat lapsia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa.

3.2

Espoon käräjäoikeuden kuvaus tapahtumien kulusta

Espoon käräjäoikeus oli 20.11.2002 pyytänyt Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakuntaa antamaan kantelijan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen. Selvitys oli pyydetty toimittamaan 30.6.2003 mennessä.

Kantelukirjelmän liitteenä oli Espoon kärjäoikeuden Leppävaaran sosiaalipalvelukeskuksen johtavalle sosiaalityöntekijälle osoittama, 1.2.2005 päivätty selvityspyyntö. Kärjäoikeus pyysi kirjeessään selvitystä siitä, missä vaiheessa olosuhdeselvityksen valmistuminen on, milloin selvitys valmistuu ja miksi se on viivästynyt.

Selvityspyynnössä todettiin, että Espoon kärjäoikeus oli 7.8.2003 päivätyllä kirjeellä pyytänyt toimittamaan selvityksen mahdollisimman nopeasti sekä ilmoittamaan selvityksen todennäköisen valmistumisajankohdan. Lisäksi asiaa oli kyselty sosiaali- ja terveyskeskuksesta myös puhelimitse.

Kärjäoikeudelta oli 23.3.2004 pyydetty lisäaikaa selvityksen tekemistä varten. Lisäaikaa oli annettu 1.8.2004 saakka. Selvitystä ei kuitenkaan ollut toimitettu kärjäoikeuteen uudenkaan määräajan puitteissa eikä pyydetty lisäaikaa selvityksen tekemiselle. Kärjäoikeuteen ei ollut otettu millään tavoin yhteyttä tilanteen selvittämiseksi huolimatta kärjäoikeuden yhteydenottopyynnöistä.

Kärjäoikeuden selvityspyynnössä todettiin, että selvityksen valmistuminen oli kestänyt erittäin kauan, määräajan pidennyspyynnöt oli tehty aina myöhässä eikä kärjäoikeus ollut saanut pyytämäänsä ilmoitusta selvityksen valmistumisaikataulusta.

3.3

Espon sosiaalitoimen asiassa antama selvitys

Espon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen perhe- ja sosiaalipalveluiden johtajan ja Leppävaaran palvelukeskuksen perhekeskuspäällikön minulle 8.3.2005 ja 11.8.2005 antamien selvitysten mukaan kärjäoikeuden selvityspyyntö oli kirjattu saapuneeksi 22.11.2002 ja mennyt Espon keskuksen sosiaalikeskukseen. Sieltä se oli alkuvuodesta 2003 lähetetty Leppävaaran sosiaalikeskukseen, koska asiakas oli muuttanut Leppävaaraan.

Ensimmäinen asiaa koskeva merkintä Leppävaaran sosiaalikeskuksessa oli päivätty perhehuollon asiakastietojärjestelmään 11.9.2003 ja se koski kärjäoikeudelta tullutta, 7.8.2003 päivättyä kiirehtimispyyntöä. Asiakirjoja ei selvityksen mukaan kuitenkaan tällöin löytynyt Leppävaarasta.

Syyskuussa 2003 Leppävaaran johtava sosiaalityöntekijä oli kehottanut sosiaalityöntekijää olemaan yhteydessä Espon kärjäoikeuteen ja pyytämään jatkoaikaa selvityksen teolle. Asiakastietojen merkintöjen mukaan kärjäoikeudelle oli tehty lisäaikapyyntö, sosiaalikeskuksen selvityksen mukaan ilmeisesti inhimillisestä erehdyksestä johtuen, vasta 23.3.2004. Tässä vaiheessa kärjäoikeudelta oli ilmeisesti myös pyydetty kopio lausuntopyyntöä. Alkuperäistä, kirjaamon leimalla varustettua pyyntöä ei ollut sosiaalikeskuksen asiakirjoissa.

Espon sosiaalitoimen selvityksen mukaan huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien lausuntojen tilanne oli Leppävaaran perhe- ja sosiaalikeskuksessa

erittäin ruuhkautunut. Syksyn 2004 aikana asiaa selvitettiin sosiaalitoimessa laajemminkin ja pyrittiin löytämään keinoja asian ratkaisemiseksi.

Marraskuun alussa 2004 osa selvityksistä päätettiin ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta. Kirjallinen sopimus palvelusta tehtiin 1.2.2005.

Kantelijan lasta koskevassa lausuntoasiassa jouduttiin tekemään vielä lisäselvityksiä, koska kantelija oli muuttanut marraskuussa 2003 toiselle paikkakunnalle. Sen vuoksi jouduttiin sopimaan vielä menettelystä toisen kunnan kanssa Espoon käyttäessä yksityistä palvelunantajaa.

Asian valmistelusta lähetettiin kirje kantelijan lapsen äidille 31.1.2005 ja kantelijalle asiasta soitettiin 2.2.2005. Selvityksen aikataulun varmistuessa tehtiin Espoon kärjäoikeudelle kirjallinen lisäaikapyyntö. Espoon sosiaalitoimen minulle antamassa selvityksessä ei mainittu pyynnön ajankohtaa.

Espoon kärjäoikeus oli pyytänyt, kuten aiempaan on kerrottu, 1.2.2005 päivätyllä kirjeellä selvitystä siitä, missä vaiheessa olosuhdeselvityksen valmistuminen on, milloin selvitys valmistuu ja miksi se on viivästynyt. Leppävaaran sosiaalikeskuksesta oli vastattu kärjäoikeudelle 31.1.2005 päivätyllä kirjeellä, että työtilanteen vuoksi lausuntoa ei ollut pystytty valmistelemaan määräajassa. Lisäksi kärjäoikeudelle oli selvitetty lausunnon valmistelutapaa.

Espoon sosiaalitoimen selvityksessä todettiin, että huolto- ja tapaamisoikeuslausuntoja valmistelivat samat työntekijät, jotka hoitivat lastensuojelua. Tilannetta vaikeutti työntekijöiden vaihtuvuus ja lisääntynyt lastensuojelun tarve. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että lausuntoja valmistelevat kokeneet työntekijät.

Selvitys valmistui Espoossa asuvan äidin ja lapsen osalta 30.3.2005. Kantelijan osalta selvityksen teki kantelijan uuden asuinkunnan sosiaali- ja terveyslautakunta, jonka lausunto valmistui 12.4.2005. Lausunnot lähetettiin Espoon kärjäoikeudelle 14.4.2005.

3.4

Arviointi

Espoon sosiaalilautakunnalta pyydetyt lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskeneen selvityksen tekeminen kesti kaiken kaikkiaan noin kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Tämä on kohtuuttoman pitkä aika, kun on kyse lapsen elämään suuresti vaikuttavan asian hoitamisesta.

Käsitykseni mukaan lapsen etu edellyttää asian joutuisaa käsittelyä erityisesti esimerkiksi silloin, kun kyse on lapsen asumisesta, huollosta ja oikeudesta tavata sitä vanhempansa, jonka luona hän ei asu. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että lapsi- ja perheoikeudelliset asiat edellyttävät nopeaa käsittelyä (Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005, s. 380).

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettavien selvitysten tekemiseen on varattava riittävästi aikaa. Vanhempien olosuhteita, heidän kykyjään kasvattajana, lapsen mielipidettä tai lapsen ja vanhemman välisen suhteen laatua ei selvitetä parilla tapaamisella. Kuitenkaan lapsen ei pidä joutua elämään pitkiä aikoja epävarmassa tilanteessa, jossa hänelle ei voida varmuudella sanoa esimerkiksi, kenen luona hän jatkossa asuu. Pysyvyys ja elämän ennustettavuus ovat lapsen turvallisuuden ja hyvinvoinnin peruselementtejä. Pitkiksi venyvät oikeusprosessit ovat kuluttavia ja ahdistavia kaikille osapuolille.

Käräjäoikeuden pyyntö oli merkitty saapuneeksi Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen kirjaamoon 22.11.2002. Sitten asialle ei tapahtunut useaan kuukauteen mitään. Espoon kaupungin sosiaalitoimelta saadun selvityksen mukaan käräjäoikeuden lähettämä alkuperäinen lausuntopyyntö katosi. Asiaa ryhdyttiin selvittämään uudelleen vasta, kun käräjäoikeus tiedusteli lausunnon valmistelutilannetta 7.8.2003 päivätyllä kirjeellä. Tämän jälkeen kesti vielä lähes puolitoista vuotta, ennen kuin käräjäoikeuden pyytämää selvitystä alettiin valmistella helmikuussa 2005.

Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että työtehtävien organisoinnissa Espoon kaupungin Leppävaaran palvelukeskuksessa on ollut vakavia puutteita. Huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien selvitysten tekemiseen ei ollut myöskään osoitettu riittävästi henkilöstöresursseja. Tilanteen syntymiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät ja ratkaisut Espoon kaupungin sosiaalitoimen organisaatiossa.

Espoon kaupungin sosiaalitoimi viittasi minulle antamassaan selvityksessä siihen, että selvityksen teon aloittamista jouduttiin siirtämään, koska sitä tekemään ei ollut kokeneita ja päteviä työntekijöitä. Selvitysten laadun takaamiseksi on tietenkin tärkeää, että selvityksen tekijät ovat kokeneita. Kunta ei voi kuitenkaan viivästystilanteissa vedota puolustukseen siihen, että tällaisia työntekijöitä ei kunnassa ole, tai heitä ei ole riittävästi. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa on riittävästi henkilöstöä suhteessa työmäärään. Vaihtoehtoisena ratkaisuna Espoon kaupunki olisi voinut jo aikaisemmassa vaiheessa käyttää lausunnon valmistelussa ostopalvelua.

Espoon kaupungin Leppävaaran palvelukeskus ei ole toiminut lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettavan lausunnon valmistelussa nyt kyseessä olleessa tapauksessa niin, että asiakkaan ja erityisesti lapsen perusoikeudet olisivat toteutuneet.

Perustuslain 21 §:n mukainen asian asianmukainen käsittely pitää käsitykseni mukaan sisällään myös sen, että asioita on käsiteltävä huolellisesti. Kantelijan lasten asiassa tämä huolellisuusvelvoite näyttää laiminlyödyn ja asia on viivästynyt myös sen vuoksi.

Palvelukeskus on myös laiminlyönyt asiassa yhteydenpidon käräjäoikeuteen. Hyvän hallinnon mukaista olisi ollut ilmoittaa käräjäoikeudelle oma-aloitteisesti siitä, että selvitystä ei pystytä tekemään asetetussa määräajassa ja pyytää

lisää aikaa hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista. Myös käräjäoikeuden yhteydenotto pyyntöihin olisi tullut viipymättä vastata.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Espoon kaupungin Leppävaaran perhekeskukselle huomautuksen edellä kohdassa 3.4 esitetyin perusteluin sen vuoksi, että perhekeskus oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen riittävän joutuisasta valmistelusta.

Saatan perhekeskuksen tietoon myös kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset asian huolellisesta käsittelemisestä sekä yhteydenpidossa käräjäoikeuteen ilmenneistä laiminlyönneistä.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän perhekeskukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa 1.1.2004 voimaan tulleen toimialan johtosäännön mukaan perhe- ja sosiaalipalvelujen tehtävänä on huolehtia muun ohella sosiaalipalveluista sekä niiden kehittämisestä Espoon kaupungissa. Tämän vuoksi lähetän Espoon kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen tulosityksikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan antamani huomautuksen erillisellä kirjeellä Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

Olen tutkinut omana aloitteena Espoon kaupungin menettelyä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien selvitysten tekemisessä myös yleisellä tasolla. Asiaa koskeva ratkaisuni 30.3.2007, dnro 38/2/05 on tämän päätöksen liitteenä.

Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.