

9.7.2015

Dnro 3001/4/14 ja 3851/4/14

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **RAJOITUSTOIMENPITEIDEN KOHDISTAMINEN SIJAISHUOLLOSSA OLEVAAN LAPSEEN**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli 8.7.2014 ja 31.8.2014 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjoituksissa sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen kuntoutusyksikön menettelyä vuonna 1997 syntyneen lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä. Kaupungin perusturvakeskus oli sijoittanut lapsen sijaishuollossa olevana kyseiseen erityishuollon yksikköön.

Kantelijan mukaan lapsen oikeutta yhteydenpitoon ja liikkumisvapauteen on rajoitettu ilman, että rajoituksista olisi tehty päätöksiä. Lisäksi lapseen on kohdistettu kantelijan näkemyksen mukaan muun muassa perusteettomia seuraamus- ja kasvatustoimia.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Lapsen sijaishuollon järjestäminen

##### 3.1.1 Oikeusohjeet

Lastensuojelulain 1 §:n mukaan lastensuojelulain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lastensuojelun on lain 4 §:n mukaan edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelutoimenpiteitä toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lastensuojelulain 11 §:n mukaan lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa olevalle lapselle sekä heidän perheelleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen.

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan lastensuojelulain 49 §:n mukaan huostaanotetun, kiireellisesti sijoitetun tai väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Sijaishuoltopaikan valinnassa tulee lain 50 §:n mukaan kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen yksilöllisiin tarpeisiin.

Lastensuojelulain 58 §:n mukaan lapsen hoidossa, kasvatuksessa ja kasvuolojen järjestämisessä tulee laitoshuollossa noudattaa, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty. Tämän säännöksen mukaan lapsen hoito ja kasvatusta on järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyytensä kunnioitetaan.

Lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:n mukaan lapsella on oikeus tasapainoiseen kehitykseen ja hyvinvointiin hänen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Lapsella on oikeus hyvään hoitoon ja kasvatukseen sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeelliseen valvontaan ja huolenpitoon. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.

Lastensuojelulain 11 luvussa säädetään rajoituksista sijaishuollossa. Lain 61 §:n mukaan tämän luvun 62 ja 63 §:ssä tarkoitettuja rajoituksia (yhteydenpidon rajoittaminen) voidaan käyttää 49 §:ssä tarkoitettujen sijoitusten aikana. Lain 64–74 §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Erityistä huolenpitoa voidaan järjestää 12 vuotta täyttäneelle lapselle.

Lastensuojelulain 64 §:n mukaan laitoshuoltona järjestettävän sijaishuollon aikana lapseen saa 65–73 §:n nojalla kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun mainituissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Lastensuojelulain 65 §:ssä säädetään aineiden ja esineiden haltuunotosta; 66 §:ssä henkilötarkastuksesta ja henkilökatsastuksesta; 67 §:ssä omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta sekä lähetysten luovuttamatta jättämisestä; 68 §:ssä kiinnipitämisestä; 69 §:ssä liikkumisvapauden rajoittamisesta; 70 §:ssä eristämisestä; 71 - 73 §:ssä erityisestä huolenpidosta ja 74 §:ssä rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja vaikutuksesta asiakassuunnitelmaan sekä hoito- ja kasvatussuunnitelmaan.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Pykälän 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen 4 §:n mukaan erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi.

Kehitysvammalain 42 §:n mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Kehitysvammalain esitöiden (HE 102/1976) mukaan lähtökohtana tämän säännöksen soveltamisessa tulisi olla mahdollisimman suppea tulkinta.

Perustuslain 7 § turvaa jokaisen oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista.

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai kohtelun muodot. Viranomaisella ja viranomaisen lukuun tai toimeksiannosta toimivalla on velvollisuus valvoa ja huolehtia siitä, että yksilölle taattuja oikeuksia ei loukata viranomaisen toiminnassa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 37 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat mm. sen, että lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen vapaudenriistossa tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lisäksi vapaudenriiston kohteeksi joutunutta lasta on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioittaen synnynnäistä ihmisarvoa ottaen huomioon hänen ikäistensä tarpeet.

### 3.1.2

#### Saatu selvitys

Perusturvakeskus on ottanut lapsen huostaan 3-vuotiaana ja hän on asunut sijaisperheessä siitä lähtien. Lapsella on diagnooseina aktiivisuuden ja tarkkaavaisuuden häiriö sekä Aspergerin oireyhtymä. Kuntoutussuunnitelmasta ilmenee, että tutkimuksissa on havaittu myös autismin kirjoon viittaavia piirteitä. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että lapsella ei ole kehitysvammadiagnoosia.

Saamani selvityksen mukaan syksyllä 2013 tilanne lapsen sijaisperheessä kriisiytyi ja sijaishuoltopaikkaa jouduttiin muuttamaan. Lapsi oli ensin vastaanottokodissa, josta hänet siirrettiin sijaiskotipalveluihin. Käytöshäiriöiden ja psykoottisten oireiden vuoksi hän oli kuukauden nuorisopsykiatrian osastohoitojaksolla sairaalassa.

Sairaalasta lapsi lähetettiin sairaanhoitopiirin asiantuntijapalveluiden moniammatilliselle vastaanotolle 13.2.2014, jossa sovittiin viiden viikon tutkimusjaksosta 24.2.–30.3.2014 sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen kuntoutusyksikössä. Tutkimusjakson loppupalaverissa 25.3.2014 sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelut ja perusturvakeskus sopivat, että lapsi sijoitetaan kuntoutusyksikön lastensuojelun sijaishuollon päätöksellä, vaikka kuntoutusyksikkö on kehitysvammaisten erityishuollon yksikkö ja noudattaa erityishuollon toimintaperiaatteita. Saamani selvityksen mukaan tutkimusjakson loppupalaverissa kerrottiin kuntoutusyksikössä käytössä olevista kehitysvammalain mukaisista suojatoimenpiteistä ja niihin liittyvistä käytännöistä. Loppupalaverissa olivat läsnä myös oheishuoltaja ja entinen sijaisäiti (kantelija).

Lastensuojelun päätöksellä 31.3.2014 lapsen sijaishuoltopaikaksi muutettiin kuntoutusyksikkö. Päätöksen mukaan erityishuollon yksikössä lapsen perustarpeet tulevat tyydytettyä ja lapsen oma ja muiden turvallisuus pystytään aiempaa paremmin takaamaan. Oheishuoltaja ei ole tuolloin vastustanut sijaishuoltopaikan muuttamista. Selvityksen mukaan kuntoutusyksikössä on erityisosaamista Asperger-diagnoosin omaavien henkilöiden hoidosta ja kuntoutuksesta. Lastensuojelun päätöksen mukaan lapsen palvelut järjestetään pääsääntöisesti kuntoutusyksikössä ja heidän toimesta. Pitkäaikaishoitopäätös ”muu päätös” on tehty myös sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen erityishuollon johtoryhmässä 31.3.2014 alkaen. Kuntoutustyöryhmä on tehnyt lapselle 5.5.2014 päivätyn kuntoutussuunnitelman. Sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen selvityksen mukaan erityishuolto-ohjelmaa ei ole tehty, koska lapsella ei ole kehitysvammadiagnoosia.

Kantelukirjoitusten ja saamani selvityksen mukaan lapseen on kohdistettu erityishuollon yksikössä yhteydenpidon rajoittamisen lisäksi useita kehitysvammahuollossa käytettäviä suoja- ja rajoitustoimenpiteitä, kuten kiinnipitämistä, rajoittavien välineiden ja turvahuoneen käyttöä. Lisäksi lapsen liikkumisvapautta on rajoitettu poistumiskielloilla. Käytössä on ollut myös kasvatuksellisia ja rangaistuksenomaisia toimenpiteitä, jos lapsi ei ole noudattanut yhdessä sovittuja asioita. Perusturvakeskus katsoo, että kantelukirjoituksissa moititut toimenpiteet ovat olleet kasvatuksellisia ja/tai lapsen oman tai muiden henkilöiden kannalta välttämättömiä.

Sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluissa asiakkaiden suojatoimenpiteiden käyttöä valvoo vähintään kaksi kertaa vuodessa erityishuollon johtoryhmä. Suojatoimenpiteiden käyttöä on ohjeistettu sosiaalipalvelujen 3.5.2011 päivätyssä suojatoimenpidekäsikirjassa. Käytössä on myös suojatoimenpiteiden käyttöä koskeva toimintaohje ja tilannekohtaiset suojatoimenpidepäätökset, jotka on tehty myös lapselle käytössä olleiden suojatoimenpiteiden osalta.

### 3.1.3 Arviointi

#### Lapsen sijaishuollon järjestäminen

Selvityksestä ilmenee, että lapsen sijaishuoltoapaikan muuttamista ja uuden sijaishuoltoapaikan sopivuutta on arvioitu helmikuussa 2014 sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen moniammatillisella vastaanotolla ja tämän jälkeen lapsi on ollut viiden viikon tutkimusjaksolla sopivan sijaishuoltoapaikan löytämiseksi. Toteaan, että sijaishuolto on lastensuojelulain mukaisesti voitu järjestää erityishuollon kuntoutusyksikössä lapsen tarpeenmukaisen yksilöllisen hoidon sekä huolenpidon järjestämiseksi lastensuojelun päätöksellä.

Kysymys siitä, onko lapsen sijoituspaikka lapselle sopiva, kuuluu viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi. Jos sijaishuoltoapaikkaa joudutaan muuttamaan huostaanoton aikana esimerkiksi sijaishuoltoapaikan sopimattomuuden vuoksi, tekee asiasta päätöksen sosiaalihuollon johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä muu viranhaltija. Sijaishuoltoapaikan muuttamista koskevasta päätöksestä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Viime kädessä tuomioistuin arvioi sijaishuoltoapaikan muuttamisen tarkoituksenmukaisuuden ja sijaishuoltoapaikan sopivuuden.

Korostan, että laillisuusvalvojana minulla ei ole mahdollisuutta arvioida sijaishuoltoapaikan muutoksen tarkoituksenmukaisuutta tai erityishuollon kuntoutusyksikön sopivuutta lapselle. Arvioitavanani on kysymys sijoituspaikassa lapseen kohdistettujen rajoitusten, seuraamusten ja muiden kasvatuskeinojen lainmukaisuudesta.

Sijaishuollossa olevan erityishuollon kuntoutusyksikköön sijoitetun lapsen hoidon ja huolenpidon järjestäminen perustuu ensisijaisesti lastensuojelulakiin. Kun huostaanotettu lapsi on sijoitettu erityishuollon laitokseen tai muuhun yksikköön, ei lapseen voida kohdistaa muita lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä kuin yhteydenpidon rajoittamista, koska kysymyksessä ei ole lastensuojelulaitos. Kun lapselle järjestetään hänen yksilöllisen tarpeen mukaista erityishuoltoa, johon voi liittyä pakon käyttämistä, tulee myös kehitysvammalaki sovellettavaksi.

Perusturvakeskuksen selvityksen mukaan sijoittamalla lapsi kuntoutusyksikköön on hänelle pystytty turvaamaan hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaava hoito ja huolenpito ja takaamaan muiden henkilöiden turvallisuus. Sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen selvityksen mukaan oli sovittu, että kuntoutusyksikössä järjestettävän sijaishuollon aikana lapseen voidaan tarvittaessa kohdistaa kehitysvammahuollossa käytettäviä suojatoimenpiteitä ja että hoitoa sekä huolenpitoa muutoinkin toteutetaan kehitysvammahuollon periaatteita noudattaen.

Perusturvakeskus toteaa selvityksessään, että kuntoutusyksikössä tehdään päätöksiä, joiden osalta noudatettavaksi tulevat kehitysvammalain 42 §:n tarkoittamat toimet. Selvityksissä on nimenomaisesti korostettu sitä, että lapsen sijoittaminen erityishuollon yksikköön on ollut juuri hänen yksilöllisten tarpeiden kannalta perusteltu ratkaisu. Erityishuolto-ohjelmaa ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole tehty, nähtävästi kehitysvammadiagnoosin puuttumisen vuoksi. Totean, että kehitysvammalaissa ei nimenomaisesti edellytetä, että erityishuollon tarpeessa olevalla henkilöllä tulisi olla kehitysvammadiagnoosi, jotta hänelle voidaan laatia erityishuolto-ohjelma. Minulla ei laillisuusvalvojana ole kuitenkaan mahdollisuutta arvioida, onko tässä kantelussa tarkoitettu lapsi kehitysvammalain 1 §:n tarkoittama henkilö, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia.

Kantelukirjoituksista ja saamastani selvityksestä ilmenee, että erityishuollon toimintaperiaatteita noudattavassa kuntoutusyksikössä lapseen on kohdistettu kehitysvammalain mukaista pakkoa. Kehitysvammalain 42 §:n mukaista pakkoa voidaan kohdistaa vain sellaiseen erityishuollon tarpeessa olevaan henkilöön, johon sovelletaan kehitysvammalakia. Tällaiselle henkilölle on laadittava kehitysvammalain 34 §:n tarkoittama erityishuolto-ohjelma. Mikäli katsotaan, ettei henkilö kuulu kehitysvammalain piiriin, häneen ei voi myöskään kohdistaa kehitysvammalain pakkoa.

Koska nyt arvioitavanani olevassa asiassa erityishuollossa käytettävän pakon kohdistaminen lapseen ei ole myöskään voinut perustua lastensuojelulakiin, perusturvakeskus ja sairaanhoitopiiriin sosiaalipalvelut ovat näin ollen toimineet lainvastaisesti, kun lapseen on kohdistettu kehitysvammalain mukaista pakkoa, mutta jätetty laatimatta lain edellyttämä erityishuolto-ohjelma.

#### Sijoittajakunnan vastuu

Katson, että perusturvakeskuksella on ollut kokonaisvastuu sijaishuollossa olevan lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä. Lastensuojelulain 79 §:n perusteella sijoittajakunnalla on velvollisuus valvoa, että lapsen sijaishuolto toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava lapsen edun toteutumista ja avustettava virkansa puolesta lasta puhevallan käytössä. Korostan, että sijoittajakunnan on valvottava sijoitetulle lapselle järjestettävän sijaishuollon laatua. Sijoittajakunnalle kuuluu sen valvonta, että lapselle järjestettävä sijaishuolto ja siihen liittyvä lapselle annettava kasvatus ja lapseen kohdistetut rajoitustoimenpiteet ovat lapsen edun mukaisia sekä lakiin perustuvia.

Lapsen lastensuojelun asiakaskertomuksen mukaan perusturvakeskuksen sosiaalityöntekijä on käynyt tapaamassa lasta sijaishuoltopaikassa ja lapsen asioita on kirjattu säännöllisesti.

Saamani selvityksen perusteella katson kuitenkin, että perusturvakeskus on laiminlyönyt huolehtia siitä, että sijaishuollossa olevaan lapseen kohdistettava pakon käyttö perustuu lakiin.

Totean vielä, että lastensuojelulain 5 §:n mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa, lasta tai nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä ja lastensuojelua toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen tai nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin. Painotan sitä, että sijoittajakunnalla on velvollisuus valvoa, että lasta tosiasiallisesti kuullaan sijaishuollon yksikössä häntä koskevissa asioissa. Asiassa saamani selvityksen perusteella katson jääneen epäselväksi, miten kuuleminen on toteutunut lastensuojelun sosiaalityöntekijän tai sijoituspaikan henkilökunnan toimesta.

## Erityishuolto-ohjelman laatiminen

Kuten edellä on todettu, lapselle ei ollut laadittu erityishuolto-ohjelmaa, vaikka hänen oli katsottu olevan kuntoutusyksikössä annettavan hoivan ja kuntoutuksen tarpeessa.

Jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten on hyväksyttävä kehitysvammalain 34 §:n mukainen erityishuolto-ohjelma. Erityishuolto-ohjelman tulee kehitysvamma-asetuksen 4 §:n mukaan sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi. Erityishuolto-ohjelma on suunnitelma palveluista, joihin asiakas on erityishuoltona oikeutettu. Huostaan otetulle kehitysvammaiselle lapselle on asiakassuunnitelman lisäksi laadittava erityishuolto-ohjelma.

Erityishuolto-ohjelman tekemättä jättäminen saattaa vakavasti vaarantaa haavoittuvassa asemassa ja erityishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen. Erityishuolto-ohjelman laatiminen ja sen säännöllinen tarkistaminen on erityisen tärkeää erityishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeusturvan kannalta. Erityishuolto-ohjelman hyväksymisestä tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla aluehallintovirastoon. Aluehallintoviraston päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja tämän ratkaisusta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi erityishuolto-ohjelman oikaisua voi vaatia aluehallintovirastolta, mikäli ohjelman ei katsota olevan tarkoituksenmukainen.

Selkeyden vuoksi totean vielä, että mikäli lasta ei pidetä kehitysvammaisena, eikä hänelle siksi laadita erityishuolto-ohjelmaa, ei häneen voida myöskään kehitysvammalain 42 §:n mukaan kohdistaa pakkoa.

## Rajoitus- ja suojatoimenpiteiden käyttäminen

Minulla ei ole mahdollisuutta arvioida lapseen kohdistettujen rajoitus- ja suojatoimenpiteiden käytön lainmukaisuutta kussakin yksittäisessä tilanteessa. Totean kuitenkin yleisellä tasolla seuraavan.

Kysymys rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuudesta kuuluu viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on siten sillä henkilöllä, jolla päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kieltä tai jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu.

Lastensuojelulain mukaisista rajoituksista tulee tehdä kirjallinen päätös siten kuin lastensuojelulaissa säädetään. Päätösten lainmukaisuus voidaan saattaa valituksena tuomioistuimen arvioitavaksi. Käsitelmäni mukaan myös kehitysvammalain mukaisista suoja- ja rajoitustoimenpiteistä tulisi tehdä päätös, joka voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Jotta oikeussuojakeinojen käyttö olisi tosiasiallisesti mahdollista, tulisi myös erityishuoltoa koskeva suoja- ja rajoitustoimenpidepäätös antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille.

Korkein hallinto-oikeus on antanut vuosikirjaratkaisun 9.9.2013 (KHO 2013:142), joka koskee kehitysvammaisen henkilön yhteydenpidon rajoittamista ja kehitysvammalain säännösten puutteellisuutta rajoitustoimenpiteisiin liittyvien oikeusturvakeinojen osalta. Korkein hallinto-

oikeus totesi ratkaisussaan, että koska henkilöllä ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoa eikä muuta keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimen tutkittavaksi, hallinto-oikeuden, joka oikeusjärjestyksen mukaan oli yleensä toimivaltainen tutkimaan hallintovalituksia päätöksistä, joilla yhteydenpitoa rajoitetaan muun lainsäädännön nojalla, ei olisi tullut jättää henkilön vaatimuksia tutkimatta.

Selkeyden vuoksi totean vielä, että erityishuollon tarpeessa olevaan lapseen voidaan kohdistaa erityishuollon laitoksessa kehitysvammalain 42 §:n mukaista pakkoa ainoastaan niissä tilanteissa, joissa pakon käyttö on välttämätöntä lapsen erityishuollon järjestämiseksi tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii.

Oikeusasiamies on useissa ratkaisuissaan korostanut kehitysvammalain pakon käyttöä koskevan sääntelyn puutteellisuutta. Kehitysvammahuollossa käytettävän rajoituksen olennainen sisältö, rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset eivät ilmene laista tavalla, jota perustuslaki edellyttää perusoikeuksia rajoitettaessa. Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään todennut perus- ja ihmisoikeussäännösten vastaiseksi eristämisen käytön rangaistuksena, pakon käytön kasvatuksellisilla perusteilla sekä pakon käytön puutteellisten henkilöresurssien vuoksi.

Korostan, että henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perustuu lakiin ja täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Pakon käytössä on keskeistä suoja- ja rajoitustoimenpiteiden rajattu käyttöaika. Niitä tulee siis käyttää vain sen ajan, joka asiakkaan tai toisten henkilöiden välittömäksi suojaamiseksi tai turvaamiseksi on tarpeen. Tämän lisäksi käytettyjen rajoitustoimenpiteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Rajoitustoimenpiteitä tulee käyttää vain tilanteissa, joissa muut toimet eivät riitä tai eivät ole sovellettavissa ja turvautuminen niihin on siten välttämätöntä (suhteellisuus- ja välttämättömyysvaatimus). Asianmukainen pakon käytön kirjaaminen on edellytys sille, että perusoikeuksien kuten ihmisarvoisen kohtelun, henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden turvaamisesta voidaan jälkikäteen varmistua.

Lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden keskeisenä tarkoituksena on varmistaa huostaanoton tarkoituksen toteutuminen taikka lapsen, toisen henkilön tai omaisuuden suojaaminen. Lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä ei voida käyttää silloin kun lapsi on sijoitettu huostaanotettuna erityishuollon laitokseen. Ainoastaan lastensuojelulain mukainen yhteydenpidon rajoittaminen on mahdollista muussa yksikössä kuin lastensuojelulaitoksessa. Laitoksessa lapseen saa kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin huostaanoton tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus välttämättä vaatii. Rajoitusten käyttäminen rangaistuksena on aina kiellettyä. Käytettävissä olevista toimenpiteistä on valittava lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide. Toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan hyväksyttävään päämäärään nähden. Rajoitustoimenpiteet on toteutettava aina mahdollisimman hienovaraisesti lapsen ihmisarvoa kunnioittavalla ja lapsen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Rajoitustoimenpiteitä toteutettaessa on otettava huomioon lapsen ikä, kehitystaso, lapsen sukupuoli, uskonnollinen vakaumus sekä etninen tausta tai muu kulttuuritausta.

Lastensuojelussa rajoitusten käyttämisessä on tehtävä ero rajojen asettamisessa lapselle, jolloin kyse on kasvatuksellisten keinojen käyttämisestä. Jos kysymys on selkeästi lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja siihen liittyvien rajojen asettamisesta, kysymys ei ole lain tarkoittamista rajoitustoimenpiteistä. Ero tällaisten hyväksyttävien rajojen asettamisen ja toisaalta lapsen perusoikeuksien rajoittamisen välillä ei ole kuitenkaan aina selkeä. Kasvatuksellisilla rajoilla ei puututa lapsen perusoikeuksiin, vaan kysymys on lapsen päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta.

Hyväksyttävien kasvatukseen kuuluvien sääntöjen tulee olla suhteellisuusperiaatteen huomioivia ja sen edellyttämien rajojen piirissä pysyviä.

Olen ratkaisussani 17.6.2014 (Dnro 3573/4/13) todennut, että kasvatuksellisten keinojen tarkoitus, niiden kesto ja intensiteetti eivät voi olla samoja kuin lain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden. Kysymys on aina sellaisista valinnoista, joita voidaan pitää perustellusti lapsen yksilölliseen ja tarpeenmukaiseen sijaishuollon järjestämiseen sisältyvästä kasvatuksesta.

Korostan sitä, että lastensuojelulain mukaisia rajoituksia ja kehitysvammalain mukaista pakkoa ei voida käyttää missään tilanteessa rangaistuksena.

## 3.2

### Yhteydenpidon rajoittaminen

#### 3.2.1

##### Oikeusohjeet

Lastensuojelulain 31 §:n mukaan lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on tehtävä asiakassuunnitelma. Huostaanotettua lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan kirjataan sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille lapsen huollosta ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille. Suunnitelmaan on lisäksi kirjattava, miten lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta lapsen vanhempien ja muiden lapselle läheisten henkilöiden kanssa toteutetaan ja miten samalla otetaan lapsen edun mukaisella tavalla huomioon lastensuojelulakiin sisältyvä tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.

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 sijaishuoltopaikan ulkopuolella sekä pitää heihin muuten yhteyttä käyttämällä puhelinta tai lähettämällä ja vastaanottamalla kirjeitä tai niihin rinnastettavia muita luottamuksellisia viestejä taikka muita lähetyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa.

Sijaishuollossa vastuussa olevan toimielimen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa. Sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin saadaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta ei ole voitu lastensuojelulain 30 §:ssä tarkoitettussa asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden lapselle läheisten henkilöiden kanssa. Edellytykset yhteydenpidon rajoittamiselle on erikseen säädetty lastensuojelulain 62 §:ssä. Yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä lain 63 §:n mukaan määräaikainen päätös. Yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.

#### 3.2.2

##### Saatu selvitys ja arviointi

Saamani selvityksen mukaan lapsen asiakassuunnitelmapalaverissa 26.5.2014 on sovittu tapaamisista, läheisten yhteydenpidosta, tietojen luovutuksesta, raha-asioista ja rajoitustoimista tiedottamisesta. Epäselvyyksien poistamiseksi on pidetty useita neuvotteluja.



Kantelija on tyytymätön muun muassa siihen, että vierailuajoina ei saa mennä lapsen huoneeseen, vaan tapaamiset on järjestetty erillisessä tilassa. Vierailuajat on rajattu kahteen kertaan viikossa ja kerrallaan saa mennä vain yhden vieraan. Myös lapsen puhelimen käyttöä ja TV:n katsomista on rajoitettu. Kantelijan mukaan yksikössä on ollut käytössä myös vierailukielto ja poistumiskiello. Kantelijan mukaan kirjallisesti sovittuja ja asiakassuunnitelmaan kirjattuja asioita ei ole kaikilta osin noudatettu kuntoutusyksikössä.

Lapsen lastensuojelun asiakaskertomuksen 15.9.2014 mukaan kuntoutusyksikössä ilmenneet epäkohdat näyttävät sosaalityöntekijälle pieninä kokonaisuuden kannalta ja sovittavissa olevina asioina. Tämän johdosta on pidetty 25.9.2015 asiakassuunnitelman neuvottelu, jossa olivat paikalla oheishuoltaja, molemmat entiset sijaisvanhemmat, edustus sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluista ja kaupungin lastensuojelusta. Neuvottelussa sovittiin uudelleen vierailuajoista, puhelimen käytöstä ja raha-asioista.

Perusturvakeskuksen selvityksen mukaan viranhaltijat eivät ole tehneet lapselle erillisiä päätöksiä rajoitustoimenpiteistä, koska lastensuojelua koskevat asiat on saatu sovittua asiakassuunnitelman neuvotteluissa.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Lapsen yhteydenpidon rajoittamista on arvioitava lastensuojelulain valossa. Mikäli lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpitoa rajoitetaan erityishuollon järjestämisen lähtökohdista, rajoitusten käyttöä tulee arvioida myös kehitysvammalain nojalla. Tällöin rajoitaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain siinä laajuudessa kuin se on erityishuollon järjestämisen tai toisen henkilön turvallisuuden takaamiseksi välttämätöntä.

Lastensuojelulaissa lähtökohtana on, että tapaamisista ja tapaamisjärjestelyistä sovitaan lapsen asiakassuunnitelmassa. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä asianomaisten huoltajien ja lapsen kanssa.

Saamani selvityksen perusteella yhteydenpidon rajoituksista (vierailut ja puhelut) on päästy sopimukseen 25.9.2014 lastensuojelun, sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen, oheishuoltajan ja entisten sijaisvanhempien kesken. Tilanne on siten korjaantunut oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen jälkeen. En ole havainnut viranomaisten menettelleen lainvastaisesti yhteydenpidon rajoituksista sovittaessa.

Korostan kuitenkin, että asiakassuunnitelma ei ole sellainen asiakirja, jolla voitaisiin sitovasti päättää tapaamisista, niiden laajuudesta tai toteuttamistavasta. Jos asianomainen on tyytymätön asiakassuunnitelmassa tai muutoin sovittuun yhteydenpidon määrään tai sen toteuttamistapaan, on yhteydenpidon rajoittamisesta aina tehtävä valituskelpoinen viranhaltijan päätös.

Olen korostanut useissa ratkaisussani (mm. 11.10.2012 Dnro 4371/4/11) sitä, että mikäli asianomainen on tyytymätön asiakassuunnitelmassa sovittuun tai muutoin kirjattuun tai sovittuun yhteydenpidon määrään tai sen toteuttamistapaan, tulee yhteydenpidon rajoittamisesta tehdä päätös. Painotan erityisesti sitä, että asianosaiselle tulee aina ilmoittaa hänen oikeudestaan pyytää päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta, mikäli on epävarmuutta siitä, onko hän tyytymätön huoltosuunnitelmaan kirjattuihin tapaamisiin.

Kiinnitän perusturvakeskuksen huomiota siihen, mitä edellä on sanottu yhteydenpidon rajoittamisesta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta.

### 3.3

#### Käyttövarat

Kantelijan mukaan lapsen rahoja on käytetty toistuvasti ohjaajien toimesta ja rahat ovat olleet pitkään kuntoutusyksikön lukollisessa kaapissa. Kantelija katsoo, että lapsi ei ole saanut sovitusti käyttöönsä hänelle kuuluvia käyttörahoja.

Lastensuojelulain 55 §:n mukaan kun lapsi tai nuori on sijoitettu kodin ulkopuolelle sijoitusta avohuollon tukitoimena, sijaishuoltoa tai jälkihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti, kunnan on huolehdittava, että hänen opintojaan ja harrastuksiaan tuetaan tarvittaessa taloudellisesti.

Taloudellisen tuen lisäksi lapselle tai nuorelle on hänen omaan käyttöönsä henkilökohtaisia tarpeita varten annettava kalenterikuukaudessa käyttövaroja iästä ja kasvuympäristöstä riippuen niin, että 15 vuotta täyttäneelle lapselle tai nuorelle vähintään määrä, joka vastaa yhtä kolmasosaa elatustukilain 9 §:ssä säädetystä yhdelle lapselle suoritettavasta elatustuen määrästä.

Selvityksen mukaan tutkimusjakson loppupalaverissa keväällä 2014 sovittiin, että lapselle jää käyttövaroja 105 euroa kuukaudessa asiakasmaksujen jälkeen. Tiliotteiden mukaan lastensuojelu on maksanut lapselle sovitut 105 euroa huhtikuun ja syyskuun 2014 välisenä aikana. Selvityksen mukaan lapsen käyttörahat on säilytetty aluksi kanslian lukollisessa kaapissa sairaanhoitopiirin sääntöjen mukaisesti, koska oheishuoltaja on kieltäytynyt säilyttämästä rahoja sovitulla tavalla. Asiakassuunnitelman täydennyspalaverissa 26.5.2014 on sovittu muun muassa, että oheishuoltaja säilyttää lapsen käteisvarat ja lastensuojelu maksaa 105 euroa kuukaudessa kuntoutusyksikön avaamalle tilille. Lastensuojelutoimistossa käydyssä palaverissa 25.9.2014 lapsen lompakko ja pankkikortti on luovutettu oheishuoltajalle. Lisäksi on sovittu, että kuntoutusyksikkö tekee hankinnat lapsen käyttörahoista ja oheishuoltajalle ilmoitetaan kuukauden puolessa välissä, paljonko rahaa on käytetty.

Saamani selvitys ja kantelukirjoituksissa esitetty ovat osin ristiriidassa keskenään. Minulla ei ole käytettävissäni olevin keinoin mahdollisuutta saada muuta selvitystä lapsen rahojen käytöstä tai kuntoutusyksikön henkilökunnan toiminnan asianmukaisuudesta. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella en ole kuitenkaan voinut havaita, että asiassa olisi toimittu lainvastaisesti.

Korostan, että lastensuojelulain mukaan alaikäisellä on oikeus itse päättää käyttövarojen käytöstä. Lapsen sijoituspaikan on pidettävä kirjaa lapselle annettujen käyttövarojen maksamisesta. Kirjaukset on lähetettävä tiedoksi lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle vuosittain.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Saatan perusturvakeskuksen ja sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen tietoon edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsitykset lainvastaisesta menettelystä lapsen sijaishuollon järjestämisessä. Lisäksi kiinnitän perusturvakeskuksen huomiota kohdassa 3.2 esittämääni käsitykseen yhteydenpidon rajoittamiseen liittyvästä menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän perusturvakeskukselle ja sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän perusturvakeskusta ilmoittamaan 10.10.2015 mennessä mihin toimenpiteisiin päätökseni perusteella on ryhdytty.