

**2.4.2020**

**EOAK/3033/2019**

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Heli Karjalainen-Michael**

## **Rajoitukset lastensuojelulaitoksessa**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen ja X:n menettelyä lapsenlapsensa sijaishuollon järjestämisessä.

Kirjoituksen mukaan kantelijan ja hänen lapsenlapsensa yhteydenpitoa on eri tavoin rajoitettu ilman päätöksentekoa.

Kantelijan mukaan hänelle oli aikaisemmin sanottu, että hän voi käydä laitoksessa vierailulla lapsen luona ilman "aikarajoituksia". Myöhemmin kantelijaa oli kuitenkin hänen mukaansa kielletty tulemasta lapsen asiassa pidettyyn neuvotteluun.

Kantelija kertoo, että lapselle oli laitoksessa ilmoitettu, että hän ei saa soittaa kuin yhden puhelun jommallekummalle mummulle ja puheaikaa on puoli tuntia päivässä.

Kantelijan mukaan lapselle oli myös sanottu, että jollei hän "käyttäydy kunnolla", viikonloppuvierailu isovanhemman luokse perutaan.

### **2 SELVITYS**

Lapsen sijaishuollosta vastuussa oleva Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut antoi kantelun johdosta selvitystä. Tätä selvitystä ei voida toimittaa kantelijalle, koska se sisältää sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joita voidaan luovuttaa vain lapsen huoltajalle. Tämän takia tässä päätöksessä on lainattu selvitystä tarpeellisilta osin.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Arvioitavat asiat**

Kantelua tehtäessä kantelijan tyttären lapsi on ollut Oulun kaupungin hyvinvointilautakunnan huostassa ja sijoitettuna X:aan.

Kantelija on tuonut kirjoituksessaan esille, että hänen mielestään hänen ja hänen lapsenlapsensa välistä yhteydenpitoa on rajoitettu monella eri tavalla.

Otin kantelun tutkittavaksi siltä osin, kun kysymys on kantelijan ja hänen lapsenlapsensa yhteydenpidon rajoittamisesta. Ratkaisussani arvioin yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen valmistelua sekä päätöksenteon sisällöllisiä vaatimuksia.

Tässä päätöksessä en ota kantaa siihen, olisiko yhteydenpidon rajoittamiselle ollut perusteita, koska kysymys on tältä osin sellaisesta asiasta, joka viime kädessä kuuluu tuomioistuimen ratkaistavaksi.

### 3.2 Kantelijan ja lapsen välisen yhteydenpidon rajoittaminen

Lastensuojelulain 54 §:n mukaan sijaishuollossa lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsella on oikeus tavata vanhempiaan, sisarusiaan 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 mukaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja lapsen sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa.

Lastensuojelulain 62 §:n mukaan sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa tai muihin hänelle läheisiin henkilöihin saadaan säännöksen edellytysten täytyessä 63 §:ssä tarkoitetulla päätöksellä rajoittaa, jos yhteydenpidosta ei ole voitu 30 §:ssä tarkoitetussa asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheistensä kanssa.

Lastensuojelulain 63 §:n mukaan lain 62 §:n 1–3 momentissa tarkoitetusta yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä päätös, jonka tulee olla määräaikainen, enintään yksi vuosi kerrallaan. Päätöksessä on mainittava rajoituksen syy, henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu, millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee ja missä laajuudessa rajoitus toteutetaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artikla turvaa niin lapsen oikeutta yhteydenpitoon kuin lapsen vanhempien tai muiden läheisten oikeutta pitää yhteyttä lapseen.

Isovanhempien ja lasten välistä suhdetta ei ole erikseen mainittu lastensuojelulain 54 §:ssä. Isovanhempien ja lapsen välinen suhde voi kuitenkin tietyin edellytyksin nauttia perus- ja ihmisoikeuksin turvattua perhe-elämän suojaa (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Marckx v. Belgium* 13.6.1979 ym.). Olen vakiintuneesti katsonut, että isovanhempia voidaan lähtökohtaisesti pitää lastensuojelulain 54 §:n tarkoittamalla tavalla lapselle läheisinä henkilöinä.

Kantelijan lapsenlasta koskeviin useimpiin asiakassuunnitelmiin onkin merkitty kantelija lapselle läheiseksi henkilöksi.

Kirjoituksen mukaan kantelijan lapsenlapsen yhteydenpitoa kantelijaan rajoitettiin vain ilmoittamalla lapselle, että hän ”ei saa soittaa kuin yhden puhelun jommallekummalle mummulle ja puhe-aikaa on puoli tuntia päivässä”.

#### *Asiassa annetut selvitykset*

Oulun kaupungin antaman selvityksen mukaan lapsen ja isovanhempien puhelimitse tapahtuvaa yhteydenpitoa rajattiin 30 minuuttiin päivässä lastensuojelun palveluesimiehen tekemällä päätöksellä sosiaalityöntekijän valmisteltua asian.

Selvityksen mukaan ”Päätöksessä [lapselle] mahdollistettiin yksi 30 minuutin puhelu päivittäin valitsemalleen mummolle”. Selvityksen mukaan päätöksen voimaantulon jälkeen lapsi toivoi kuitenkin mahdollisuutta soittaa molemmille isovanhemmille päivittäin 15 minuuttia kestävän puhelun. Tähän puheluiden ajalliseen rajoittamiseen 30 minuutista 15 minuuttiin suostuttiin Oulun kaupungin antaman selvityksen mukaan ”yhteisellä sopimuksella”.

Selvityksessä todetaan lisäksi, että rajoituspäätöksellä pyrittiin turvaamaan lapselle mahdollisuus päivittäiseen yhteydenpitoon isoäitien kanssa niin, että se samalla tuki myös lapsen kanssa työskentelyä jakson aikana. Selvityksen mukaan ”Rajoittamisen syynä oli, että useita kertoja päivässä toteutuneet [lapsen] ja isoäitien väliset puhelut vaaransivat [lapsen] sijaishuollon tarkoituksen toteutumisen ja rajoittaminen oli [lapsen] hoidon ja kasvatuksen kannalta välttämätön”.

X:n antaman selvityksen mukaan ”Erityisen huolenpidon alussa isoäitien vierailuita pyrittiin mahdollistamaan mahdollisimman pitkälle”. Selvityksessä todetaan, että ”Yhteydenpitoa oli kuitenkin välttämätöntä ryhtyä pitämään jollain tavalla hallinnassa, sillä se vaikutti jo erityisen huolenpidon tarkoituksen toteutumiseen”. Selvityksen mukaan ”Sijoittava kunta teki sovitusyhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen”.

X:n selvityksessä todetaan edelleen, että ”Nuoren asiakassuunnitelmaan on kirjattu yhdessä [lapsen], äidin, omaohjaajien sekä tiimin vastaavan, vastuusosiaalityöntekijän kanssa suunnitelma siitä, mitä arki erityisen huolenpidon jaksolla on ja miten vierailuita pyritään järjestämään”.

#### *Lapsen asiakirjoista saatu selvitys*

Asiaa arvioidessani huomioni kiinnittyi X:n päivittäismerkintään 22.5.2019, jonka mukaan ”Kysytty neuvoa sosiaalityöntekijöiltä tilanteen rauhoittamiseksi. Sovittu yhteistyössä, että Pe 24.5.2019 alkaen yhteydenpitoa mummoihin rajataan yksikön arjen sujuvuuden ja [lapsen] psyykkisen tilanteen tasaamiseksi”.

Lastensuojelun kertomustekstin 22.5.2019 mukaan sosiaalityöntekijä on keskustellut X:n omaohjaajan kanssa ja todennut, että ”Mietitään rajoittamista mummojen puheluille ja vierailuille, mutta kerron keskustelevani asiasta ensin äidin kanssa, äiti on pyytänyt soittoa”. Edelleen saman päivän kirjauksen mukaan sosiaalityöntekijä kertoi lapsen äidille, että ”puheluja mummojen kanssa tullaan rajaamaan 1 puh/pvä ja mummojen vierailut sidotaan siihen, että arki yksikössä täytyy sujua”. Äidin tiedustellessa viranhaltijan toimien laillisuutta hänelle on kerrottu, että mikäli yhteydenpitoa rajoitetaan, ”täytyy tehdä valituskelpoinen päätös, johon kirjataan perustelut”.

Edelleen X:n päivittäismerkintöjen mukaan 23.5.2019 ” [lapsen] mummoille on soitettu ja kerrottu rajoituksista, joita [lapselle] on tullut heitä kohtaan. Jommallekummalle mummolle aina 30 min/päivä”.

Selvityksen liitteenä olevaan lapsen asiakassuunnitelmaan 3.6.2019 on kirjattu yhteydenpidon rajoituksen sisältö.

#### *Yhteydenpidosta sopiminen*

Lastensuojelulain 30 §:n 3 momentissa on huostaanotetun lapsen asiakassuunnitelmaa koskevia erityissäännöksiä. Säännöksen mukaan suunnitelmaan kirjataan muun säännöksessä mainitun lisäksi se, miten toteutetaan lapsen yhteydenpito ja yhteistoiminta hänen vanhempiensa

ja muiden hänelle läheisten henkilöiden kanssa ja miten samalla otetaan hänen etunsa mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.

Lastensuojelulain 63 §:n mukaan yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös tehdään, jos yhteydenpidosta ei ole voitu 30 §:ssä tarkoitettussa asiakassuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempinsa tai muiden läheistensä kanssa.

Lastensuojelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen, jossa rajoitustoimenpiteiden yksityiskohtaiset perustelut ovat, (HE 225/2004), todetaan muun muassa, että ”Yhteydenpidon rajoittamisesta tulee sanotun 25 §:n 1 momentin mukaan aina tehdä päätös, jos yhteydenpidosta ei ole voitu huoltosuunnitelmassa tai erityisestä syystä muutoin sopia lapsen ja hänen vanhempinsa tai muiden läheistensä kanssa asianomaisia tyydyttävällä tavalla. Huoltosuunnitelman tekemisestä vastaavan viranhaltijan tehtävänä on ohjata ja neuvoa asianomaisia yhteydenpidosta neuvotellessa ja sovittaessa.”

Hallituksen esityksessä edelleen todetaan, että ”viranhaltijan tulee myös pyrkiä käytännössä varmistumaan siitä, että yhteydenpitoa koskeva sopimus varmasti on asianomaisten hyväksymä ja, että asianomaiset todella ovat ymmärtäneet sen merkityksen. Suositeltavaa olisikin, että huoltosuunnitelmaan, siltä osin kuin siinä on sovittu yhteydenpidosta, sisällytetään sosiaaliviranomaisen selostus siitä, miten asianomaisten hyväksynnät on varmistettu. Jos yhteydenpidon määrästä tai sen toteuttamistavasta syntyy asianomaisten kesken vähäisintäkin erimielisyyttä, tulee asiassa aina tehdä hallintopäätös. Yhteydenpidon rajoittaminen ei siten voi jäädä huoltosuunnitelmaan kirjatun rajoittamisen varaan, jos esimerkiksi lapsen vanhempi on tyytymättömän yhteydenpitoaikoihin, yhteydenpidon tapoihin tai muihin yhteydenpitoa koskeviin ratkaisuihin.”

Asiassa toimitetun asiakirja-aineiston perusteella näyttää siltä, että yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös, jolla kantelijan ja hänen lapsenlapsensa puheluita on rajattu, on tehty ennen asiakassuunnitelman neuvottelua 24.5.2019. Lapsen asiakassuunnitelman neuvottelu on pidetty vasta 28.5.2019.

Totean, että lastensuojelulain mukaan lapsen ja lapselle läheisen henkilön tapaamisista voidaan sopia erityisestä syystä myös asiakassuunnitelman neuvottelun ulkopuolella. Selvityksen ja asiakirja-aineiston perusteella minulle on syntynyt vahva kuva siitä, että yhteydenpidon rajoittamisesta on sovittu X:n ja lastensuojelun viranhaltijan kanssa ilman, että asiasta olisi sovittu yhteisesti asiaan osallisten kanssa siten kuin lastensuojelulaissa säädetään.

Oulun kaupungin antaman selvityksen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa on jossain määrin keskusteltu ainakin lapsen ja lapsen huoltajan kanssa. Sosiaaliviranomainen ei ole kuitenkaan neuvotellut tai sopinut kantelijan kanssa yhteydenpidosta. Asiakirjojen valossa näyttäisikin todennäköiseltä, että kantelijalle on ilmoitettu asiasta X:n kautta laitoksen työntekijän soittaessa ja kertoessa kantelijalle puhelinkeskusteluaikeiden muuttumisesta enintään 30 minuutin pituisiksi. Lisäksi kantelijalle on tuolloin kerrottu, että puhelu voi päivittäin olla vain toiselle isovanhemmalle.

Totean, että asiassa annetun selvityksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei Oulun kaupungin sosiaaliviranomainen ole sopinut kantelijan kanssa lapsen ja kantelijan välisestä yhteydenpidosta lastensuojelulain edellyttämällä tavalla.

### *Päätös yhteydenpidon rajoittamisesta*

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 asianlopputuloksesta myös sen perusteista. Perusteluilla on myös keskeinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta.

Minulle toimitetussa asiakirja-aineistossa oli liitteenä kolme yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä. Koska kantelu koskee kantelijan ja hänen lapsenlapsensa tapaamisten rajoittamista erityisen huolenpidon aikana, huomioni kiinnittyi erityisesti päätökseen nro ---, joka on tehty 23.5.2019 – 23.7.2019 väliselle ajanjaksolle. Päätöksen mukaan ”Rajoitus koskee kaikkia muita henkilöitä lukuun ottamatta äitiä, äidin miestä, pikkuveljeä sekä isovanhempia”. Päätöksen mukaan ”edellä mainittujen henkilöiden kanssa [lapsella] on mahdollisuus pitää yhteyttä puhelimitse niin, että [lapsi] voi puhua isovanhempansa kanssa yhden puhelun päivässä valitsemansa isovanhemman”. Päätöksen mukaan ”Puhelun kesto 30 minuuttia”.

Totean ensin, että Oulun kaupungin antaman selvityksestä ja päätöksessä olevan perustelutekstistä käy ilmi, että päätöksellä on tosiasiallisesti rajoitettu lapsen ja kantelijan yhteydenpitoa. Minulle annetun selvityksen perusteella näyttää siltä, että päätös yhteydenpidon rajoittamisesta on tehty juuri pääasiassa siitä syystä, että Oulun kaupungin sosiaalitoimen viranhaltijan tavoitteena on ollut rajoittaa kantelijan ja lapsen välistä yhteydenpitoa.

Minulle toimitetuista päätösmerkinnöistä ei ilmene, onko päätös annettu tiedoksi lapsen huoltajalle, lapselle ja kantelijalle siten kuin lastensuojelulaissa ja hallintolaissa edellytetään. Asiakirjoista ei myöskään ilmene, onko kantelijaa kuultu asiassa hallintolain mukaisesti. Kantelija on asianosainen yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa silloin, kun asia koskee hänen ja lapsen välistä yhteydenpitoa. Nähdäkseni Oulun kaupungin sosiaalitoimi on tehnyt yhteydenpidon rajoittamispäätöksen sivuuttaen kantelijan asianosaisaseman.

Oikeus perusteltuun päätökseen ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen arvioitavaksi turvataan perustuslain 21 §:ssä. Yhteydenpidon rajoituspäätöksellä puututaan voimakkaasti lapsen ja hänen vanhempiansa ja lapselle läheisten henkilöiden oikeuksiin. Päätös yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä siten, että asianosaisilla on mahdollisuus turvautua muutoksenhakukeinoihin ja siten saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuten edellä olen todennut, päätöstä valmisteltaessa on kuultu ainoastaan lapsen huoltajaa eli äitiä ja lasta, mikä sinänsä on oikein. Päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että ennen päätöksentekoa olisi kuultu kaikkia niitä asianosaisina pidettäviä henkilöitä, joiden yhteydenpitoa tosiasiallisesti rajoitettiin (kantelijaa). Näin ollen kantelijalla ei ole ollut mahdollisuutta ilmaista ennen päätöksentekoa omaa mielipidettään sen tehneelle sosiaalityöntekijälle, eikä hänellä ole ollut

päätöksenteossa ilmenneen laiminlyönnin johdosta mahdollisuutta turvautua hänelle kuuluviin oikeussuojakeinoihin.

Huomioni kiinnittyi vielä siihen, että tarkastelemani yhteydenpidon rajoittamispäätös koskee perustelutekstin mukaan ”kaikkia muita henkilöitä lukuun ottamatta äitiä, äidin miestä, pikkuveljeä sekä isovanhempia”.

Lastensuojelulain mukaan yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä on mainittava henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu. Totean, että yhteydenpidon rajoittamispäätöksen tulee olla tarkkarajainen.

Määrittelemätöntä joukkoa ihmisiä koskeva yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös on nähdäkseni mahdollista tehdä poikkeustapauksissa vain silloin, kun lasta suojataan esimerkiksi huume- tai rikollispiireiltä, joihin kuuluvia henkilöitä ei voida identifioida. Korostan, että mikäli päätös tehdään edellä kuvatulla tavalla, sosiaaliviranomaisen on varmistettava se, ettei päätös vaaranna lapsen oikeutta tavata niitä hänelle läheisiä henkilöitä, joita ei ole päätöksessä mainittu.

Totean vielä, että lapsen ja kantelijan yhteydenpitoa oli sittemmin yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksenteon jälkeen muutettu niin, että päivittäinen 30 minuutin puhelu-aika oli jaettu isovanhempien kesken. Kantelijalla ja lapsella oli siis mahdollisuus keskustella keskenään 15 minuutin ajan päivittäin, tai ilmeisesti myös 30 minuutin ajan, mikäli lapsi olisi päättänyt soittaa vain kantelijalle. Asiassa annetun selvityksen ja asiakirjojen perusteella minulle ei käy ilmi se, miten tästä yhteydenpidon muuttamisesta oli neuvoteltu kantelijan kanssa, eikä sitä, miten asia annettiin tiedoksi kantelijalle.

Totean, että minulle on jäänyt esitetyn selvityksen ja asiassa toimitettujen asiakirjojen perusteella epäselväksi se, millä tavoin Oulun kaupunki on kantelijan kanssa yhteisesti sopinut hänen ja lapsen välisistä tapaamisista ja etenkin niiden määrällisestä ja ajallisesta muuttamisesta. Lisäksi minulle on jäänyt epäselväksi se, millä tavoin kantelijan oikeusturvasta on huolehdittu, kun hänen ja lapsen välille on tehty yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. Näin ollen katson, että päätös, jolla kantelijan ja lapsen tapaamisia on rajoitettu, on tehty lainvastaisella tavalla.

### 3.3 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija tuo kirjoituksessaan myös esille, että hänen mukaansa lasta oli uhkailtu sillä, että mikäli hän ei ”käyttäydy kunnolla” niin viikonloppuvierailu isovanhemman luokse perutaan.

Olen aikaisemmissa ratkaisuisssani ottanut useasti kantaa kunnan velvollisuuteen valvoa sijais- huollon järjestämistä lastensuojelulaitoksissa (esim. EOAK/1353/2018 ja EOAK/3677/2018).

Asiassa annetun selvityksen mukaan kantelijan ja lapsen tapaamiset ovat pääsääntöisesti toteutuneet sovitulla tavalla. Tämän vuoksi tyydyn toteamaan seuraavaa. Lastensuojelulaitoksella on oikeus ohjata lasta omilla säännöillään kuitenkin siten, että laitoksen säännöt ja kasvatuskeinot eivät ole mielivaltaisia. Mikäli lapsen yhteydenpitoa hänelle läheiseen henkilöön muutetaan sovitusta, tai mahdollisia tapaamisia esimerkiksi perutaan, on asiassa tehtävä ristiriitatilanteessa yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös.

## 4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen vakavaa huomiota sen velvollisuuteen tehdä yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös silloin, kun yhteydenpidosta ei asianosaisten

kanssa voida yhteisesti sopia.

Kiinnitän Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen vakavaa huomiota myös siihen, että asianosaisia on kuultava ennen päätöksentekoa ja päätökset on annettava asianosaisille tiedoksi hallintolain edellyttämällä tavalla.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestä jäljennöksen Oulun kaupungin hyvinvointipalveluille.