

27.11.2020

EOAK/2727/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KEHITYSVAMMAISEN LAPSEN SIJOITUS ERITYISEN HUOLENPIDON JAKSOLLE KOULUKODISSA

Sosiaali- ja terveysministeriön vierailulla Sippolan koulukodissa ilmeni, että Turun sosiaalitoimi oli sijoittanut erään kehitysvammaisen lapsen huostaanotettuna Sippolan koulukotiin. Lapsi oli tällöin erityisen huolenpidon jaksolla. Sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet olivat asiasta yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan.

Otin asian omana aloitteena selvitettäväksi.

Pyysin selvitystä lapsen sijoituksesta ja erityisesti siitä, miten lapsen vammaisuus oli otettu huomioon sijaishuoltopaikkaa valittaessa ja miten lapsen tilannetta oli arvioitu erityisen huolenpidon päätöstä tehtäessä.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että kyseinen lapsi on ollut huostaanotettuna ja sijoitettuna kodin ulkopuolelle ainakin vuodesta 2015 lukien. Lapsi on sittemmin sijoitettu Sippolan koulukotiin lastensuojelulain 71-73 §:ssä tarkoitetulle erityisen huolenpidon (Eho) jaksolle.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että lapselle tehtiin kehitysvamma-diagnoosi Sippolan koulukodissa Eho-jaksolla.

Lapsi on selvityksen mukaan Eho-jakson jälkeen sijoitettu sijaishuoltoa antavaan yksikköön, jossa on osaamista selvityksen mukaan myös kehitysvammaisten lasten hoidossa.

Totean saamani selvityksen perusteella seuraavaa.

Lastensuojelulain 51 §:n mukaan sijaishuoltoon sijoittamisen yhteydessä lapsen terveydentila on tutkittava, ellei terveydentilaa ole ollut mahdollista tutkia aikaisemmin tai muusta syystä ei ole käytettävissä riittäviä tietoja lapsen hoidon järjestämiseksi sijaishuollon aikana.

Minulle toimitetusta päätös- ja asiakirjamerkinnöistä ilmenee, että lapsen terveydentilaa on tutkittu ainakin 2015 päätettäessä lapsen sijaishuoltopaikan muutoksesta.

Lapsi on ollut myös hoitajaksolla ennen sijoitustaan kodin ulkopuolelle lastenpsykiatrian asiakkaana sekä sijoituksestaan lukien TAYS:ssa lasten- ja nuorisopsykiatrian asiakkaana.

Totean, että lapsen terveydentilaa on tullut tutkia myös ennen erityisen huolenpidon jakson aloittamista arvioitaessa sitä, miten lapsen sijaishuolto voitaisiin erityisen huolenpidon jakson aikana lapsen edun mukaisella tavalla järjestää.

Edellä sanotusta huolimatta lapsen kehitysvammaisuus on havaittu vasta erityisen huolenpidon (Eho) jaksolla.

Korostan, että kun lapsen olosuhteissa tapahtuu tai havaitaan muutoksia, jotka voivat vaikuttaa annettavan sijaishuollon sisältöön, on lapsen asiakassuunnitelmaa tarkistettava muutoksen edellyttämällä tavalla ja samalla arvioitava sitä, missä, millä tavoin ja millaisin muodoin sijaishuoltoa lapselle tulee vastaisuudessa järjestää. En ole voinut havaita minulle toimitusta selvityksestä, että tällaista arviota lapsen kehitysvammaisuudesta johtuen olisi tehty edes erityistä huolenpitoa jatkettaessa.

Totean vielä, että minulle toimitetuista lasta koskevista asiakirjoista ilmenee, että lapsella on ollut ennen Eho-jaksolle sijoittamista diagnoosina epätyypillinen autismi ja ADHD. Edellä sanotun perusteella lapselle olisi voitu järjestää jo aikaisemmin erityishuollon palveluita. Lapsen tällaiset diagnoosit olisivat joka tapauksessa edellyttäneet lapsen terveydentilan perusteellisempaa arviointia. Lapsen diagnoosin perusteella olisi mielestäni tässä yhteydessä tullut siis selvittää myös lapsen mahdollista kehitysvammaisuutta. Mikäli Turun sosiaalitoimi lapsen sijaishuollon järjestämisestä vastuussa olevana viranomaisena olisi näin toiminut, on mahdollista, ettei erityisen huolenpidon jaksoa olisi järjestetty Sippolan koulukodissa tai se olisi joka tapauksessa järjestetty muussa muodossa huomioiden lapsen vammaisuus ja siitä aiheutuvat erityiset tarpeet.

Totean edellä sanotun johdosta vielä seuraavan.

Kun lapsi on sijaishuoltoon sijoitettuna, on vastuussa olevalla kunnan sosiaalihuollon toimielimellä lastensuojelulain 40 §:n mukainen ehdoton velvollisuus (määrärahoista riippumaton järjestämisvastuu) järjestää sijoitetulle lapselle hänen tarpeittensa mukainen sijaishuolto. Lapsella on sijaishuollon aikana siis erityinen oikeus saada hoitoa ja huolenpitoa tarpeidensa mukaisessa laajuudessa.

Jos kysymys on vammaisesta lapsesta, on tämä otettava huomioon sijaishuoltoa järjestettäessä ja lapsi sijoitettava sellaiseen sijaishuoltoon antavaan yksikköön tai paikkaan, jossa lapsen tarpeet, vammaisuus ja muut lapsen yksilölliset seikat voidaan ottaa huomioon sijaishuoltoa toimeenpantaessa.

Lasten oikeuksien yleissopimuksen 23 artiklan mukaan vammaisella lapsella on oikeus erityiseen apuun ja hoitoon. Lapsella on myös sopimuksen 20 artiklan mukaan erityiseen suojeluun ja tukeen silloin, kun lapsi on sijoitettuna kodin ulkopuolelle.

YK:n vammaissopimuksen 7 artiklan mukaan kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

YK:n vammaissopimuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolten tulee varmistaa vammaisten henkilöiden oikeudet ja vastuut, jotka liittyvät huoltoon ja holhoukseen, edunvalvontaan, lasten adoptointiin tai vastaaviin järjestelmiin. Kaikissa tapauksissa lapsen etu on asetettava etusijalle.

Vammaissopimuksen 26 artiklan mukaan sopimuspuolet järjestävät, vahvistavat ja lisäävät laaja-alaisia kuntoutuspalveluja ja -ohjelmia erityisesti terveyden, työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalipalvelujen aloilla mm. siten, että nämä palvelut ja ohjelmat aloitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ne perustuvat yksilöllisten tarpeiden ja vahvuuksien monialaiseen arviointiin.

Sijaishuollon aikana lapsella on oikeus saada sellaista sijaishuoltoa, joka vastaa hänen niitä tarpeitaan, ja joiden syiden perusteella sijaishuoltoa lapsen kodin ulkopuolella järjestetään. Kun kysymys on kehitysvammaisen lapsen osalta kunnalle muutoinkin kuuluvasta erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta asiasta (kehitysvammalain mukaisen erityishuollon järjestäminen), korostuu sijaishuollon aikana kunnan vastuu siitä, että lapselle kuuluvat subjektiiviset oikeudet voidaan toteuttaa tältäkin osin täysimääräisesti.

Sijaishuollon palveluiden ja sijaishuoltopaikassa annettavan päivittäisen tuen, hoivan ja huolenpidon järjestäminen vammaiselle lapselle edellyttää usein myös kohtuullisten mukautusten tekoa.

Vammaissopimuksen 2 artiklan mukaan "kohtuullinen mukauttaminen" tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Yleissopimuksen 5 artiklassa todetaan, että yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaa kohtuullisten mukautusten tekemisen (3 kohta). Erityistoimia, jotka ovat tarpeen vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden jouduttamiseksi tai saavuttamiseksi, ei katsota tämän yleissopimuksen tarkoittamaksi syrjinnäksi (4 kohta).

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin perusteella viranomaisen ja koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan kohtuullisten mukautusten epääminen on laissa tarkoitettua syrjintää.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus, YK:n vammaissopimus sekä yhdenvertaisuuslaki edellyttävät, että jokaisella lapsella on viime kädessä yksittäistapauksessa tehtävien kohtuullisten mukautusten kautta oikeus käyttää yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti hänelle kuuluvia oikeuksia.

Yksittäistapauksessa tehtävien kohtuullisten mukautusten tekemisvelvollisuus saattaa vielä korostua, kun vammaisen lapsen sijaishuoltoa toteutetaan lastensuojelun erityisen huolenpidon yksikössä tai, jos kyse on vaativan sijaishuollon järjestämisestä.

Vammaissopimuksen 14 artiklan mukaan kohtuullisia mukautuksia on tehtävä henkilöiden vapauden ja turvallisuuden turvaamiseksi. Mukautus voi olla esimerkiksi toimintakykyä edistävän apuvälineen hankkiminen, henkilökohtainen avustaminen, toimintayksikön tilojen uudelleenjärjestely tai muu sellainen kohtuullinen toimenpide, jolla voidaan tukea ja edesauttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteutumista. Mukautuksia ovat myös terveydenhuoltoon ja opiskeluun liittyvien kohtuullisten mukautusten järjestäminen.

Korostan vielä, että kyseessä olevalla lapsella on kehitysvammaisuudesta johtuen oikeus osana järjestettävää sijaishuoltoa myös kehitysvammalain tarkoittamiin palveluihin ja tukeen. Koska kyse on sijaishuoltoon liittyvästä tuesta, merkitystä ei ole sillä ovatko järjestettävät erityishuoltoon sisältyvät tai sosiaalihuoltolakiin perustuvat palvelut määrärahasidonnaisia vai olisiko lapsella muutoin ns. vahva (subjektiiivinen) oikeus kyseeseen tukeen.

Totean tässä yhteydessä suunnitelmallisen sosiaalityön tekemisestä seuraavaa. Lastensuojelulain 30 §:ssä on säädetty velvollisuudesta laatia lapselle asiakassuunnitelma. Asiakassuunnitelman tarkoituksena on arvioida lapsen ja hänen perheensä tilannetta ja niitä olosuhteita ja asioita, joihin sosiaalityön avulla pyritään vaikuttamaan. Asiakassuunnitelma on suunnitelma lapsen ja hänen perheensä tarvitsemista tukitoimista ja palveluista.

Suunnitelmassa tulee arvioida lapsen etua ja eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia lapsen kehitykseen ja kasvuun. Huostaanotettua lasta koskevassa asiakassuunnitelmassa on kuvattava, millä tavoin lapsen ongelmiin sijaishuollossa pyritään puuttumaan, missä ajassa asiakassuunnitelmassa asetetut tavoitteet ovat saavutettavissa sekä mitkä ovat sijaishuoltopaikan erityiset tehtävät. Asiakassuunnitelmassa on yksilöitävä sijaishuollossa järjestettävät erityinen tuki ja apu, esimerkiksi lapsen tarvitsemat terapiapalvelut, yksilöllinen sosiaalityö, tai vaikkapa opetukseen ja koulunkäyntiin liittyvä erityinen tuki

Lastensuojelulain 30 a §:n mukaan (voimaan muutettuna 1.1.2020) sijaishuoltopaikan tulee täydentää yhteistyössä lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa asiakassuunnitelmaa tarvittaessa erillisellä hoito- ja kasvatussuunnitelmalla. Hoito- ja kasvatussuunnitelmassa arvioidaan lapsen laitoksessa tarvitseman hoidon ja huollon sisältöä, ottaen huomioon mitä asiakassuunnitelmassa on määritetty

sijaishuollon tarkoituksesta ja sen tavoitteista. Hoito- ja kasvatussuunnitelma täydentää asiakassuunnitelmaa ja tukee laitoksessa järjestettävän tosiasiallisen hoidon ja huolenpidon järjestämistä. Suunnitelmaan on tämän takia sisällytettävä esimerkiksi tiedot myös siitä, millä tavoin lapsen arkea tosiasiallisesti toteutetaan sijaishuolto paikassa.

Koska kyseessä on kehitysvammainen lapsi, on hänelle laadittava lastensuojelulain mukaisen asiakassuunnitelman lisäksi kehitysvammailain tarkoittama erityishuolto-ohjelma. Erityishuolto-ohjelma sisältää ne palvelut ja tuen, joka on järjestettävissä lapsen kehitysvammaisuudesta johtuen. Erityishuolto-ohjelma on otettava huomioon sijaishuoltoa järjestettäessä.

Jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten on hyväksyttävä kehitysvammailain 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. Kehitysvammailain esitöiden (HE 102/1976 s. 14) mukaan velvoitteella erityishuolto-ohjelman laatimiseksi haluttiin korostaa erityishuollon yksilöllisyyttä.

Kehitysvammlaki ei jätä erityishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen kenelle erityishuolto-ohjelma laaditaan, vaan laki edellyttää, että erityishuolto-ohjelma laaditaan kaikille erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille.

Totean vielä yleisesti, että 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 myös erityishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Erityishuolto-ohjelman hyväksymisestä tulee tehdä hallintopäätös. Erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Aluehallintoviraston päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelle tehtävällä valituksella.

Korostan, että kehitysvammaisen lapsen tilanteessa lapsen palveluntarve voi muuttua nopeastikin, jolloin lastensuojelulain mukaisten suunnitelmien (lasta koskeva asiakassuunnitelma ja sijaishuolto paikassa laadittava hoito- ja kasvatussuunnitelma) ja erityishuolto-ohjelman tarkistustarve ajankohtaistuu aina palveluntarpeen muuttuessa.

Totean vielä yleisesti seuraavan.

Sosiaalihuoltolain 39 §:ssä säädetään asiakassuunnitelmasta ja 41 §:ssä monialaisesta yhteistyöstä. Sosiaalihuoltolain 39 §:n 3 momentin mukaan asiakassuunnitelman sisältö on sovitettava yhteen henkilön

tarvitsemien muiden hallinnonalojen palvelujen ja tukitoimien kanssa. Sosiaalihuoltolain 41 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Monialainen ja moniammatillinen työ mahdollistaa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten, mutta myös saman hallinnonalan toimijoiden välillä.

Korostan, että lastensuojelulain 14 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on käytettävissään lapsen kasvun ja kehityksen, terveydenhuollon, oikeudellista sekä muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta.

Lastensuojelulain 15 §:ssä on säädetty terveydenhuollon erityisistä velvollisuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiiriin on annettava lapsi- ja perhekohtaisessa lastensuojelussa mm. asiantuntija-apua ja tarvittaessa järjestettävä lapsen tutkimus sekä hoito- ja terapiapalveluja lapselle.

Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin todettu että ”Lapsen hoito ja kasvatusta voi edellyttää sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palvelujen järjestämistä samanaikaisesti. Tällöin sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen tulisi järjestää palvelut yhteistyössä joko terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiiriin kanssa. Säännöksessä lapsikohtaisella asiantuntija-avulla tarkoitetaan ensisijaisesti sosiaalityöntekijän mahdollisuutta konsultoida ”matalalla kynnyksellä” terveydenhuollon viranomaisen osoittamaa asiantuntijaa eli yleensä lääkäriä liittyen lapsen lastensuojelutilanteeseen. Säännöksen mahdollistama konsultaatio ei vielä tarkoita velvollisuutta aloittaa monialaisen suunnitelman laatimista. Asiantuntija-avun lisäksi terveyskeskuksen ja sairaanhoitopiiriin velvollisuutena on tarvittaessa järjestää lapsen tutkimus sekä tarpeenmukaiset hoito- ja terapiapalvelut. Säännöksessä ei ole rajattu minkälaisista tutkimuksista, hoidosta tai terapiapalveluista on kyse” (Tapio Rätty, Lastensuojelulaki - Käytäntö ja soveltaminen 2019 s. 121-).

Nyt puheena olevan lapsen erityisen oikeuden saada tarpeenmukaista sijaishuoltoa toteuttaminen voi edellä todetun mukaisesti edellyttää myös eri hallinnonalojen monialaista ja moniammatillista suunnittelua ja koordinoitua näiden tahojen järjestämien palvelujen yhteensovittamista.

Kuten edellä on todettu, kehitysvammalain tarkoittamat palvelut on järjestettävä osana sijaishuoltoa. Jos palveluja tulee poikkeuksellisesti järjestää sijoitetulle lapselle muutoin kuin lastensuojelulain sijaishuoltona (esimerkiksi kehitysvammalain tai mielenterveyslain perusteella), sovelletaan erityislainsäädännössä olevia tuen edellytyksiä ja järjestämistä koskevia säännöksiä. Tässäkin tilanteessa on päätöksenteossa huomioitava lapsen asema ja olosuhteet kokonaisuudessaan sekä erityisesti se, että lapsi on kodin ulkopuolelle sijoitettuna. Kun kysymys on vammaisesta lapsesta, sovellettavaksi tulee lisäksi tällöinkin

vammaissopimuksen määräykset, jolloin asiassa on tehtävä tarvittaessa myös sopimuksen tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia.

Totean, että saamastani selvityksestä syntyy vahva vaikutelma siitä, ettei kyseessä olevan lapsen palvelujen suunnittelu ja siihen liittyvä sosiaalityö ole kaikilta osin onnistunut. Tämä on saattanut johtaa siihen, että kaikkia lapsen vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ei ole kyetty tunnistamaan ja lapsen ongelmia ja lapsen välttämättömiä palvelujen tarpeeseen ja niiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä ratkaisemaan tarkoituksenmukaisella ja oikealla sekä oikea-aikaisella tavalla.

Koska Turun sosiaalitoimen antaman selvityksen mukaan kyseessä oleva lapsi on sittemmin sijoitettu sellaiseen sijaishuoltoon, jossa voidaan huomioida lapsen vammaisuudesta aiheutuvat tarpeet, ei asia tämän takia anna aiheutta enää puoleltani muuhun, kuin, että kiinnitän Turun sosiaalitoimen huomiota lapsen vammaisuuden huomioon ottamisesta sijaishuoltoon sisältyvien palvelujen järjestämisessä.