

12.3.2021

EOAK/2914/2020, EOAK/1132/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

KEHITYSVAMMAISEN LAPSEN RUOTSINKIELISTEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kaupunki A:n vammaispalvelujen ruotsinkielisen yksikön ja sen nimeltä mainittujen viranhaltijoiden menettelyä kehitysvammaisen tyttärensä (synt. 2016) palvelujen järjestämistä ja toteuttamista koskevassa asiassa. Lapsen päiväaikaisen hoidon järjestämistä koskeva arvostelu liittyi myös kaupunki A:n ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen menettelyyn.

Kantelijan mukaan häntä pompoteltiin kaupungin ruotsinkielisten vammaispalvelujen ja varhaiskasvatuksen välillä, sillä kumpikaan taho ei ottanut kokonaisvastuuta lapsen päiväaikaisen hoidon järjestämisestä ja päätöksentekomenettely oli epäselvää.

Kantelija kertoi, että lapsen ruotsinkielisten vammaispalvelujen ja erityishuollon palvelujen saamisessa oli ollut ongelmia. Kantelijan mukaan kaikki perheet eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, koska palvelujen saaminen riippuu kantelijan mielestä siitä, hakeeko niitä suomenkieliseltä vai ruotsinkieliseltä puolelta.

Kantelija arvosteli myös sitä, että työssäkäyvien omaishoitajien mahdollisuus käyttää palveluseteliä oli rajoittunut, koska palveluntarjoajia ei löytynyt viikonloppuaikoihin eikä iltaisin tuntimääräisesti lyhyisiin palveluaikoihin. Tämä johtui kantelijan mukaan siitä, että palvelusetelin arvo ei vastannut tuotettua palvelua viikonlopputunteina.

Kantelijan mukaan nimeltä mainitut viranhaltijat eivät olleet vastanneet viesteihin ja tiedusteluihin.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimiala antoi 23.6.2020 päivätyn lausunnon ja selvityksen. Kaupunki A:n kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtaja antoi 8.10.2020 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

Lausunnot ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Lapsen päiväaikaisen hoidon järjestäminen

3.1.1 Oikeusohjeita

Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

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

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sekä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittavat kuntaa varhaiskasvatuksen ja sosiaalipalvelujen järjestäjänä toimenpiteisiin, joilla kaikkien lasten osallisuutta voidaan vahvistaa ja tukea. Molemmat sopimukset korostavat lapsen edun huomioimista kaikessa toiminnassa.

Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat muun muassa 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin; 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen; 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen. Sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan lapsella ja hänen perheellään on oikeus saada viipymättä lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut. Palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina niitä tarvitaan.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltolain 38 §:n 3 momentin mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

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.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän virkasuhteessa olevan sosiaalityöntekijän on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan 12 ja 13 §:n mukaisesti erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai erityistä tukea tarvitsevan muun asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä terveys ja kehitys, jos menettely on asiakkaan edun mukainen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Pykälän 2 momentin mukaan selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Varhaiskasvatuslaki

Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lain 5 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää ja lain 12 §:ssä säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien tahojen kanssa lapsen tarvitseman tuen ja palvelujen kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

Varhaiskasvatuslain 8 §:n perusteella kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi voi saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen tai ruotsin kielellä tai saamen kielilain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamen kielellä. Kaksikielisessä kunnassa palvelunkäyttäjä saa varhaiskasvatusta valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Varhaiskasvatuslain 16 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Varhaiskasvatuslain 18 §:n mukaan tässä laissa säädettyyn päiväkotitoimintaan tai perhepäivähoitoon osallistumisen tulee perustua kunnan tekemään päätökseen tai yksityisen palveluntuottajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen tai molempiin.

3.1.2 Saatu selvitys

Kaupunki A:n kasvatuksen ja koulutuksen toimialan ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtajan lausunnon mukaan on tärkeää erottaa ne palvelut, joista kasvatuksen ja koulutuksen toimiala vastaa, niistä palveluista, joista muut toimijat vastaavat. Selvityksen mukaan kaikilla lapsilla, erityistarpeet huomioiden, on yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen.

Selvityksen mukaan ruotsinkielisestä varhaiskasvatuksesta on kantelijan lapselle tarjottu kunnallista varhaiskasvatuspaikkaa erityispäiväkodista useaan kertaan varhaiskasvatushakemuksen saavuttua ensimmäistä kertaa 26.1.2018. Selvityksen mukaan huoltaja (kantelija) ei ole ottanut paikkaa vastaan vedoten lapsen terveydelliseen tilanteeseen ja sairaanhoidolliseen tarpeeseen. Selvityksen mukaan kantelijan lapsen tilanteessa on syytä huomioida varhaiskasvatuksen määritelmä ja toimintamuodot varhaiskasvatuslain mukaisesti. Kotihoito ei kuulu varhaiskasvatuslain piiriin, eikä lapsen sairaanhoidollinen tarve huomioon ottaen myöskään perhepäivähoito ole ollut lapsen edun mukaista. Selvityksen mukaan asiassa ei ole ollut perusteltua tehdä kielteistä varhaiskasvatuspäätöstä.

Selvityksen mukaan kantelijan äiti (lapsen isoäiti) on 17.4.2020 lähettänyt ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtajalle sähköpostiviestin, jossa hän on pyytänyt apua kenen puoleen kääntyä. Lapsen isoäidin viestissä on todettu, että lapselle on haettu varhaiskasvatusta kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta, mutta varhaiskasvatus ei sovi lapselle vaan hän tarvitsee kotihoitoa. Samana päivänä ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtaja on vastannut lapsen isoäidille, että päätös kotihoidosta ja kotisairaanhoidosta kuuluu sosiaali- ja terveystoimialalle. Tämän vuoksi perhettä on pyydetty olemaan yhteydessä kotihoitoon. Ruotsinkielisen palvelukokonaisuuden johtaja katsoo asiassa saadun selvityksen perusteella, että asianomaiset viranhaltijat ja työntekijät ovat toimineet asiassa lain ja hyvän hallinnon mukaisesti.

Kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimialan lausunnon mukaan päivähoiton myöntämistä koskeva päätös tehdään kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, joten sosiaali- ja terveystoimialaan kuuluvassa vammaisten sosiaalityössä ei voida tehdä päätöstä sen toimivaltaan kuulumattomasta palvelusta. Koska kantelijan tyttärelle ei ole

järjestynyt kaupungin varhaiskasvatuksen puolelta päivähoitopaikkaa, on hänelle kuitenkin myönnetty sosiaali- ja terveystoimialalta päiväaikaista hoitoa ensin lapsiperheiden kotipalvelun kautta vuoden 2019 loppuun asti ja tämän jälkeen kotihoidon ja kotisairaanhoidon kautta vuoden 2020 alusta alkaen. Päätökset ovat olleet määräaikaista kyseisten toimijoiden käytäntöjen mukaan.

Lausunnossaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala toteaa ja pahoittelee, että kantelijan tyttären päivähoiton järjestämisessä kaupungin toimialojen välinen yhteistyö ei ole täysin toteutunut. Lausunnon mukaan kaupungin vammaistyössä tullaan jatkossa kiinnittämään huomiota yhteistyön parantamiseen. Sosiaali- ja terveystoimiala katsoo kuitenkin, että yhteistyön puutteellisuudesta huolimatta kantelijan tyttären palvelut on järjestetty ja toteutettu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

3.1.3 Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös 2.7.2020 (ESAVI/28001/2019)

Kantelija on kannellut 17.8.2019 Etelä-Suomen aluehallintovirastoon kaupunki A:n vammaispalvelujen menettelystä lapsensa asioissa. Antamassaan ratkaisussa aluehallintovirasto on käsitellyt osin samoja asiakokonaisuuksia, jotka ovat nyt oikeusasiamiehen tutkittavana kantelijan keväällä 2020 tekemien kirjoitusten johdosta. Aluehallintovirasto on ratkaisussaan arvioinut kaupungin vammaispalvelujen (sosiaali- ja terveystoimiala) menettelyä vuoden 2020 alkupuolelle saakka. Ratkaisussaan aluehallintovirasto on muun ohessa ottanut kantaa kantelijan lapsen päiväaikaisen hoidon järjestämiseen.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan asiakasasiakirjoista ilmenee selvästi, ettei varhaiskasvatuslain mukaisen päivähoiton järjestäminen kantelijan lapselle päiväkodissa tai perhepäivähoidossa ole ollut mahdollista huomioiden hänen terveydentilansa ja yksilölliset erityistarpeensa. Selvitysten mukaan päivähoiton ja yöaikaisen hoidon järjestäminen on ollut lapsiperheiden kotipalvelun (sosiaali- ja terveystoimiala) vastuulla vuoden 2019 loppuun saakka. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan päätöksenteko asiassa ei ole ollut johdonmukaista ja myös virheitä on tehty, jotka on kyllä heti korjattu, kun ne on havaittu. Aluehallintoviraston mukaan selvityksistä ilmenee myös, ettei lapsiperheiden kotipalvelu ole ollut oikea taho hoidon järjestämiseksi. Aluehallintovirasto katsoi, että kantelija on joutunut kohtuuttomaan tilanteeseen odottaessaan päätöksiä lapsen hoidon järjestämisen osalta tietämättä, mikä taho asiasta kulloinkin on vastuussa. Vuoden 2020 alusta hoitovastuu on siirtynyt kaupungin sairaala-, kuntoutus ja hoivapalveluille ympärivuorokautisen hoitoringin järjestämiseksi kantelijan lapselle.

Saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirasto katsoi, että lapsen erityishuolto-ohjelman tekeminen oli laiminlyöty ja lapsen yksilöllinen hoivan ja huolenpidon palvelu olisi voitu järjestää jo syksyllä 2018 terveydenhuollon osaamista vaativan hoitoringin avulla (kehitysvammaisten erityishuoltona). Tästä syystä aluehallintovirasto antoi huomautuksen kaupungin vammaissosiaalityölle lainvastaisesta menettelystä kantelijan lapsen erityishuollon palvelujen järjestämisessä.

Aluehallintovirasto katsoi, että kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen tulee jatkossa varmistaa, että asiakkaiden yksilölliset erityistarpeet tunnistetaan ajoissa ja että organisaatiolla on käytössään tarvittava osaaminen kehitysvammalain mukaisia palveluja järjestettäessä.

Aluehallintovirasto kiinnitti myös vastaisen toiminnan varalle kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen huomiota siihen, että monialaista yhteistyötä toteutetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla siten, että erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan tarvitsemat palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

3.1.4 Arviointi ja kannanotto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on edellä selostetussa ratkaisussaan arvioinut harkintavaltansa puitteissa kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen (sosiaali- ja terveystoimiala) menettelyä muun muassa kantelijan lapsen päiväaikaisen hoidon järjestämisessä. Saamani selvityksen valossa voin yhtyä aluehallintoviraston näkemykseen siitä, että kantelija on joutunut kohtuuttomaan tilanteeseen odottaessaan päätöksiä lapsen hoidon järjestämisen osalta tietämättä, mikä taho asiasta kulloinkin on vastuussa. Epäselvyyttä on osaltaan ollut myös siitä, järjestääkö päiväaikaisen hoidon sosiaali- ja terveystoimiala vai ruotsinkielinen varhaiskasvatus (kasvatuksen ja koulutuksen toimiala). Kantelukirjoituksen ja käytettävissäni olevan selvityksen perusteella näyttää siltä, että palvelujen järjestämistä koskeva päätöksenteko ei ole ollut johdonmukaista ja selkeää. Tältä osin minulla ei ole saamani selvityksen valossa syytä arvioida kantelijan lapsen päiväaikaisen hoidon järjestämistä koskevaa asiaa toisin kuin aluehallintovirasto.

Kantelukirjoituksen johdosta totean kuitenkin vielä seuraavaa.

Minulla ei ole laillisuusvalvonnassani mahdollisuutta arvioida sitä, mikä olisi ollut kantelijan tyttärelle hänen terveydentilansa kannalta sopiva ja riittävä palvelumuoto päiväaikaisen hoidon järjestämiseksi. En siis ryhdy arvioimaan sitä, minkä toimialan – sosiaali- ja terveystoimialan vai kasvatuksen ja koulutuksen toimialan – olisi tullut tässä yksittäisessä tapauksessa järjestää palvelua ja minkä sisältöisenä. Totean, että sosiaalipalvelun tai varhaiskasvatuksen järjestämisestä tehdyn kaupungin päätöksen lainmukaisuus on viime kädessä mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa siihen, miten tuomioistuin harkintavaltansa puitteissa näitä asioita yksittäistapauksessa arvioi.

Kantelukirjoituksesta ja saamastani selvityksestä ilmenee, että kantelija on halunnut, että hänen lapsensa päiväaikainen hoito järjestetään terveydellisten syiden ja infektiotaherkkyyden vuoksi lapsen omassa kodissa.

En ole käytettävissäni olevan selvityksen valossa voinut havaita, että kantelijan lapsi olisi missään vaiheessa jäänyt ilman kotona järjestettyä hoitoa tai tukipalveluja. Selvityksen mukaan lapsen päiväaikainen hoito on toteutettu sosiaali- ja terveystoimialan palvelujen avulla. Tästä huolimatta käytettävissäni olevan aineiston valossa näyttää siltä, että

kantelijan lapsen palvelujen suunnittelu ja palveluja koskeva päätöksentekomenettely ei ole kaikilta osin täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia, eikä menettely ole kummankaan kaupungin toimialan osalta ollut tältä osin lapsiperheen edun mukaista. Näkemykseni mukaan tämä on johtunut kaupungin sisäisen tiedonkulun puutteista ja yhteistyöongelmista sosiaalitoimen ja varhaiskasvatuksen välillä.

Korostan tässä yhteydessä, että sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatustilain edellyttämä monialainen ja moniammatillinen työ mahdollistaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa laadultaan hyvän yksilöllisen varhaiskasvatuksen ja sosiaalihuollon järjestämistä. Nyt puheena olevan lapsen tapauksessa hänen yksilöllisen etunsa mukaiseen ratkaisuun pääseminen olisi näkemykseni mukaan edellyttänyt jo päiväaikaista hoitoa suunniteltaessa eri hallinnonalojen, kuten varhaiskasvatuksen ja sosiaalihuollon sekä mahdollisesti vielä terveydenhuollon välistä monialaista ja moniammatillista suunnittelua ja koordinaointia.

Kiinnitin saamassani selvityksessä huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystoimiala (vammaspalvelut) on odottanut keväällä 2018 kielteistä päätöstä varhaiskasvatuksesta, jotta lapsen kotona toteutettavaa hoitoa olisi voitu ryhtyä arvioimaan ja järjestämään sosiaalitoimen palvelujen avulla. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen selvityksen mukaan kantelijan lapsen tilanteessa ei ole kuitenkaan ollut perusteltua tehdä kielteistä varhaiskasvatuspäätöstä 26.1.2018 päivätyn varhaiskasvatushakemuksen johdosta. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että varhaiskasvatustilain mukainen velvoite on täyttynyt, koska lapselle on tarjottu varhaiskasvatusta erityispäiväkodista, eikä kotihoito ole kuulunut varhaiskasvatuksen palvelumuotoihin. Selvityksestä ei ilmene, että kantelija olisi oma-aloitteisesti peruuttanut varhaiskasvatushakemustaan. Kantelukirjoituksesta on pääteltävissä, että kantelijan ainoana toiveena on ollut, että kaupunki jollain muodoin – varhaiskasvatuksen tai sosiaalihuollon palveluin – järjestäisi hänen kehitysvammaiselle lapselleen päiväaikaista hoitoa lapsen kotona.

Näkemykseni mukaan kaupungin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen olisi tullut tehdä kantelijan lapsen varhaiskasvatushakemuksen ja esitettyjen kotona järjestettävää päivähoitoa koskevien vaatimusten johdosta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. Päätös olisi tullut tehdä varhaiskasvatustilain hakemiselle varatun ajan eli neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Näin menetellen kantelija olisi halutessaan voinut saattaa varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevan asian oikaisuvaatimuksia käsittelevän kaupungin toimielimen tutkittavaksi. Katson, että kaupungin ruotsinkielinen varhaiskasvatus on laiminlyönyt hallintolain ja varhaiskasvatustilain mukaisen päätöksentekovelvollisuuden asiassa. Korostan, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että asia on hankala tai vaikeasti ratkaistava.

Totean tässä yhteydessä, että erään toisen kanteluasian yhteydessä apulaisoikeusasiamies on ottanut 28.9.2020 antamassaan ratkaisussa

EOAK/2720/2019 kantaa kaupunki A:n varhaiskasvatuksen päätöksentekomenettelyyn ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen lapselle, jolla oli terveydellisiä erityistarpeita. Päätöksessään apulaisoikeusasiamies antoi kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä varhaiskasvatusta koskevien palvelujen suunnittelussa, päätöksenteossa ja monialaisen yhteistyön toteuttamisessa. Ratkaisussa on korostettu vammaisen lapsen yhdenvertaista subjektiivista oikeutta saada varhaiskasvatusta sekä oikeutta saada varhaiskasvatuksen järjestämistä koskeva perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös ilman aiheetonta viivytystä ja laissa säädetyssä määräajassa. Lyhyt ratkaisuseloste on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla: www.oikeusasiamies.fi.

Sosiaali- ja terveystoimialan osalta totean vielä, että asiakkaan (lapsen) palvelutarpeen tultua sosiaalitoimen (vammainen) tietoon, sen on aina arvioitava yksilöllinen palvelutarve ja järjestettävä tarpeen mukainen apu ja hoito esimerkiksi sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja lastensuojelulain perusteella. Sosiaalitoimi ei voi siis asettaa palvelun myöntämisen edellytykseksi sitä, että kaupungin toinen toimiala tekee kielteisen päätöksen esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Tällainen toimintatapa voi johtaa lapsen edun vastaisiin päätöksenteon ja palvelun järjestämisen viivästyksiin. Korostan, että ylipäättään kaupungin sisäiset epäselvyydet ja yhteistyövaikeudet eri toimialojen välillä eivät saa johtaa erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisessä oikeudenmenetyksiin tai asian käsittelyn viivästyksiin.

Kiinnitän kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimialan ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan erityistä huomiota edellä sanottuun, koska kyse on ollut haavoittuvassa asemassa olevan vammaisen lapsen palvelujen järjestämisestä ja oikeuksien turvaamisesta.

3.2 Ruotsinkielisten vammaispalvelujen ja erityishuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus

Kantelijan mukaan kaupungin ruotsinkielisten erityishuollon palvelujen (lääkinnällinen kuntoutus esim. fysioterapia) saannissa on ollut ongelmia. Käytettävistäni olevista asiakirjoista ilmenee, että kantelijan äiti oli tammikuussa 2020 lähettämässään sähköpostiviesteissään tiedustellut kaupungilta, miksi toiselle perheelle – jossa on samalla diagnoosilla oleva lapsi – on myönnetty enemmän palveluja kuin kantelijan lapselle.

Kaupungin vammaistyön 21.2.2020 antamassa muistutusvastauksessa todetaan, että vammaispalveluja myönnetään asiakkaille yksilöllisesti palvelutarpeen arvioinnin perusteella, ei diagnoosin, sairauden tai vamman perusteella.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan lapselle on myönnetty erityishuollon asiakkuus 16.11.2017. Perhe on valinnut erityishuollon palvelut ruotsinkielisestä Kårkullan kuntayhtymästä. Selvityksen mukaan Kårkullan kuntayhtymän tekemät liikkumisen apuvälineiden suositukset tulee hyväksyttäväksi kaupungin kehitysvammapoliklinikalla ja lähettää sen jälkeen HUS:n apuvälinekeskukseen. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan lausunnon mukaan asiakaslähtöisintä olisi, jos Kårkullan

kuntayhtymän apuvälineiden suositukset voisi hyväksyä suoraan HUS:n apuvälinekeskuksessa. Lausunnossa todetaan, että kaupungin vammaistyö on kiinnittänyt Kårkullan kuntayhtymän huomiota ruotsinkielisten palveluiden saatavuuteen ja pyrkii edelleen vaikuttaman saatavuuden paranemiseen.

Aluehallintovirasto katsoi 2.7.2020 antamassaan ratkaisussa, että kantelijan tyttären palvelujen osalta eri viranomaisten monialaisessa yhteistyössä on ollut merkittäviä puutteita, työnjako on ollut epäselvää erityisesti kuntoutuksen apuvälineiden ja päivä- ja yöaikaisen hoidon osalta eikä selkeää koordinaatiovastuun kantajaa ole ollut. Aluehallintovirasto kiinnitti vastaisen toiminnan varalle kaupunki A:n perhe- ja sosiaalipalvelujen huomiota siihen, että monialaista yhteistyötä toteutetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla siten, että erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan tarvitsemat palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Erityisen tärkeää toimivan palvelukokonaisuuden varmistaminen on alaikäisen, kehitysvammaisen lapsen osalta, jonka hoidon tarve on suuri.

Arvioin asiaa käytettävissäni olevan selvityksen perusteella seuraavasti.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielien, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 33 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta on pidettävä huolta sen mukaan kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Sosiaalipalvelujen tulee olla sisällöltään ja laadultaan sellaisia kuin lainsäädäntö edellyttää.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 40 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen kunnan ja kaksikielisiä tai sekä suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia käsitteävän kuntayhtymän sosiaalihuolto järjestetään kunnan tai kuntayhtymän molemmilla kielillä siten, että asiakas saa palvelua valitsemallaan kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa.

Kehitysvammalain 6 §:n 1 momentin mukaan erityishuollon järjestämistä varten maa jaetaan erityishuoltopiireihin, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Pykälän 5 momentin mukaan kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat lisäksi jäseninä erityishuollon kuntainliitossa (Kårkullan kuntayhtymä), jonka tehtävänä on piirijaosta riippumatta jäsenkuntiensa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman 10.12.2019 kirjauksen mukaan ruotsinkieliset vammaispalvelut turvataan parhaillaan vireillä olevan vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Yhdyn edellä mainitussa aluehallintoviraston päätöksessä 2.7.2020 esitettyyn näkemykseen monialaisen yhteistyön toteuttamisen ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen edun huomioimisen puutteista kaupunki A:n vammaissosiaalityössä. Korostan, että vaikeavammaisella lapsella on erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada etunsa mukainen palvelukokonaisuus järjestettyä monialaisessa yhteistyössä tehdyn kattavan palvelusuunnittelun perusteella ja haluttaessa ruotsin kielellä.

Pidän hyvänä kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan esitystä ruotsinkielisten palvelukäytäntöjen saattamisesta asiakaslähtöisemmiksi. Koska saamani selvityksen mukaan kaupungin vammaissosiaalityö on ryhtynyt toimenpiteisiin ruotsinkielisten vammaispalvelujen saatavuuden parantamiseksi, tyydyn tässä yhteydessä vain kiinnittämään kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan sekä vammaissosiaalityön erityistä huomiota ruotsinkielisten vammaispalvelujen ja erityishuollon palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen.

3.3 Palvelusetelin arvon määrittäminen

Kantelukirjoituksen mukaan omaishoitajan vapaiden ajaksi myönnettävän palvelusetelin arvo ei vastaa tuotettua palvelua viikonlopputunteina. Tämän vuoksi palveluntarjoajia ei löydy viikonloppuaikoihin eikä iltaisin tuntimääräisesti lyhyisiin palveluaikoihin, joten työssäkäyvien omaishoitajien mahdollisuus käyttää palveluseteliä on rajoittunut.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan lausunnon mukaan kantelijan perhe on valinnut, että omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikainen hoito järjestetään palvelusetelillä kotiin tunti- ja vuorokautena. Palvelusetelin arvon päättää kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimiala. Kantelijalle myönnetyn palvelusetelin arvo on ollut 34 euroa/tunti. Kantelija on tehnyt omaishoidon tuen vapaan aikaisen hoidon palvelusetelin arvon korottamisesta oikaisuvaatimuksen, joka on hylätty sosiaali- ja terveystoimialan jaoston kokouksessa 28.5.2020. Samassa yhteydessä on hylätty oikaisuvaatimus, joka on koskenut vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen myöntämistä kantelijan tyttärelle omaan kotiin.

Saadun tiedon mukaan kantelija on saattanut sosiaali- ja terveystoimialan jaoston päätöksen valituksena hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tämän vuoksi asiaa ei ryhdytä tässä vaiheessa tutkimaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei tutki asiaa, joka on vireillä tuomioistuimessa tai on mahdollista sinne saattaa. Oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa tai kumota viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisuja.

Edellä mainitusta syystä totean tässä yhteydessä vain yleisellä tasolla seuraavaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se

on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuu.

Oikeusasiamies on 4.11.2016 antamassaan ratkaisussa Dnro 1101/4/16 ottanut kantaa palvelusetelin arvon määrittämiseen vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä. Oikeusasiamies totesi, että palvelusetelin arvo tulee mitoittaa sellaiseksi, että vaikeavammaisen henkilö saa tosiasiallisesti välttämättömän avun tarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on määritelty. Se, millä tavoin palvelua on toteutettavissa ja missä laajuudessa palvelua tulee järjestää, riippuu osaltaan myös vaikeavammaisen asiakkaan palvelusuunnitelmaan kirjatuista seikoista. Näillä seikoilla ja tiedoilla saattaa olla merkitystä myös siihen, minkä suuruisena palveluseteli tulee asiakkaalle myöntää.

3.4 Tiedusteluihin ja yhteydenottoihin vastaaminen

Kantelijan mukaan viranhaltijat eivät olleet vastanneet hänen lähettämiin viesteihin ja tiedusteluihin. Esimerkiksi lapsen erityishuolto-ohjelman päivittämistä koskeviin pyyntöihin ei ollut vastattu.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuoksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain palveluperiaate merkitsee sitä, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja yhteydenottopyyntöihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa.

Sosiaali- ja terveystoimialan selvityksen mukaan vammaisten sosiaalityössä on tehty yhteistyötä perheen kanssa ja kantelijaa on ohjattu, neuvottu ja informoitu. Kantelijan tyttären erityishuolto-ohjelma on myös päivitetty, mutta sen sisällöstä kantelijalla on ollut erilainen näkemys. Selvityksen mukaan on kuitenkin mahdollista, että kantelijan lähetettyä useita sähköpostiviestejä viranhaltijoille koskien usein samaa asiaa, joihinkin niistä on voinut jäädä vastaamatta. Sosiaali- ja terveystoimiala pahoittelee, että kantelijan kaikkiin viesteihin ei mahdollisesti ole vastattu.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että kaupungin viranhaltijat eivät olleet vastanneet kaikkiin kantelijan yhteydenottoihin hallintolain mukaisesti. Korostan, että viranomaisen on vastattava yhteydenottopyyntöihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagointia.

Hyvä hallinto edellyttää sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syy ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Asiakkaalla on myös oikeus tietää esimerkiksi se, kuka hänen asiaansa hoitaa tai kuinka kauan asian käsittely kestää.

3.5 Erityishuollon päätöksiä koskeva oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuohjaus

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että kantelijan tyttärelle on laadittu kehitysvammalain mukainen erityishuolto-ohjelma ja tehty erityishuollon järjestämisestä päätöksiä, joihin on liitetty valitusosoitus (besväransöning). Valitusosoituksen mukaan valitus tehdään Etelä-Suomen aluehallintovirastolle (besvärmyndighet). Totean, että muutoksenhakuohjaus on virheellinen.

Kehitysvammalain muutoksen yhteydessä (HE 96/2015 vp) erityishuoltoa koskevia muutoksenhakusäännöksiä ajanmukaistettiin ja selkiytettiin muun muassa siten, että hallinnon sisäiset valitusmenettelyt korvattiin aluehallintovirastolle tehtävällä oikaisuvaatimuksella (begäran om omprövning). Ennen 10.6.2016 voimaan tullutta lakiuudistusta vapaaehtoisen erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haettiin muutosta valittamalla aluehallintovirastoon.

Kiinnitän kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimialan huomiota siihen, että nykyisen kehitysvammalain 81 a §:n mukaan muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista koskevaan päätökseen taikka muuhun kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvään yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (1.1.2020 alkaen laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) säädetään.

4 TOIMENPITEET

Saatan kaupunki A:n kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietoon edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsityksen laiminlyönnistä varhaiskasvatusta koskevassa päätöksenteossa.

Saatan sekä kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimialan että kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietoon edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni näkökohdat hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä ja monilaisen yhteistyön toteuttamisesta vammaisen lapsen palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä.

Kiinnitän vielä sosiaali- ja terveystoimialan huomiota edellä kohdassa

3.4 yhteydenottoihin vastaamisesta ja kohdassa 3.5 erityishuollon muutoksenhakuohjauksesta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimialalle sekä kaupunki A:n kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle.

Pyydän, että kaupunki A:n sosiaali- ja terveystoimiala ilmoittaa minulle 30.6.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni kohdassa 3.5 muutoksenhakuohjauksesta todetun johdosta.

Lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen tiedoksi myös Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.