

5.11.2021

EOAK/6398/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

SÄHKÖINEN ASIOINTI JA ERITYISEN TUEN PÄÄTÖS ILTAPÄIVÄTOIMINTAAN OTTAMISEN MUODOLLISENA EDELLYTYKSENÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin perusopetuksen iltapäivätoiminnan aluekoordinaattori A:n toimintaa koskien 14.8.2020 tehtyä päätöstä lapsen iltapäivätoimintaan ottamisesta. Kantelun mukaan hakemus iltapäivätoimintaan tuli COVID-19-pandemian vuoksi toimittaa keväällä 2020 turvasähköpostilla. Kantelija kertoi toimittaneensa hakemuksen määräaikaan 24.4.2020 mennessä lapsensa koulun rehtorin ohjeiden mukaisesti, ja saaneensa ”heti järjestelmän vahvistuksen hakemuksen lähettämisestä”.

Elokuun alussa kantelija sai tiedon, että lapselle oli myönnetty paikka iltapäivätoimintaan toisesta iltapäiväkerhosta kuin siitä, mihin hakemus oli kohdistanut. Tässä yhteydessä kantelijalle kerrottiin, että hakemus oli käsitelty määräajan ulkopuolella saapuneena. Kantelija oli tuossa vaiheessa lapsensa erityisiin tarpeisiin vedoten pyytänyt lapsen ottamista hänen toivomaansa iltapäivätoimintaan, mutta sen kerrottiin olevan täynnä. Kantelija arvosteli aluekoordinaattorin toimintaa siinä, ettei saanut tietää, miksi hakemus oli käsitelty määräajan ulkopuolella, ettei aluekoordinaattori vastannut hänen puheluihinsa 18.8.2020 jälkeen, sekä siinä, että aluekoordinaattori perusteli lapsen sijoittamista toiseen iltapäiväkerhoon lapsen edulla vastoin kantelijan esittämää käsitystä lapsen edun mukaisesta päätöksestä.

Kantelun mukaan lapsi on autismin ja ADHD:n kirjolla, hänellä on merkittäviä ongelmia sosiaalisissa suhteissa, ja hänen auttamisekseen on jo vuosia tehtyä töitä eri ammattilaisten toimesta. Kantelijan mukaan menettely, jossa vain koulun alkamisen jälkeen tehtävä erityisen tuen päätös voidaan ottaa huomioon iltapäivätoimintaa koskevassa ratkaisussa, on ongelmallinen, koska silloin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten varhaisemmassa vaiheessa tekemät arviot lapsen tarpeista eivät siirry lapselle tärkeässä nivelvaiheessa iltapäivätoiminnasta tehtävään päätökseen. Kantelijan mukaan hänen toimittamansa tiedot lapsen tuen tarpeista jäivät menettelyssä merkityksettömiksi.

Kantelijan lapsi on myöhemmin, 13.11.2020 tehdyllä päätöksellä otettu siihen iltapäivätoimintaan, johon hakemus alun perin kohdistui.

2 SELVITYS

Käytettävissäni ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lausunto 10.1.2021 päätös iltapäivätoimintaan ottamisesta 13.11.2020

Koska kaupungin antama lausunto on tämän vastauksen liitteenä, selostetaan niitä jäljempänä vain pääkohdiltaan.

3 RATKAISU

3.1 Keskeiset sovellettavat oikeusohjeet

Perus- ja ihmisoikeusmääräykset

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksessä vahvistetaan, että perustuslain turvaamat perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös lapsille.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Perustuslain 6 §:ää vastaava syrjäntäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (LOS) 2 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. LOS 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. LOS 28 artiklan mukaan jokaisella lapsella on yhtäläinen oikeus saada opetusta.

YK:n vammaisia koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat ottamaan huomioon vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen kaikissa politiikoissa ja ohjelmissa. Sopimuksen 7 artikla velvoittaa sopimusosapuolet toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Artiklan 2. kohdan mukaan kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Sopimuksen 24 artiklan mukaan vammaisia henkilöitä varten tehdään koulutuksessa heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset (c-kohta), ja vammaisille henkilöille tulee taatayleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan (d-kohta).

Perusopetuslaki

Iltapäivätoiminnasta säädetään perusopetuslain (628/1998) 8 a luvussa. Luvun 48 a §:n (19.12.2003/1136) 1 momentin mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Luvun 48 b §:ssä säädetään muun ohella, että kunta voi järjestää ja hankkia tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Jos kunta järjestää tai hankkii tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa (1 mom).

Aamu- ja iltapäivätoimintaan tulee hakea kunnan edellyttämällä tavalla. Kunnan tulee etukäteen ilmoittaa aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämipaikoista, toiminnan alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten sen järjestämään tai hankkimaan aamu- ja iltapäivätoimintaan haetaan. Otettaessa lapsia aamu- ja iltapäivätoimintaan heihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita (2 mom).

Hallintolaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (24.1.2003/13) 4 §:n 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Lain 8 §:n nojalla sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin.

3.2 Arviointi

Asiassa on kyse toisaalta hallinnon palvelusta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, toisaalta erityistä tukea tarvitsevan vammaisen lapsen tarpeiden huomioimisesta iltapäivätoiminnassa.

Saadun selvityksen mukaan mahdollisuus lähettää hakemus iltapäivätoimintaan otettiin käyttöön COVID-19-pandemian vuoksi hyvin nopealla aikataululla maaliskuussa 2020. Helsingin kaupungilla ei selvityksen mukaan tuolloin ollut käytössä sähköistä asiointia perusopetuksen iltapäivätoimintaan hakemisessa, toisin kuin nykyään.

Selvityksen mukaan kantelijan hakemus oli saapunut perille tyhjänä lomakkeena. Vastaavia tilanteita oli ollut muitakin, ja hakijoihin oli tilanteissa oltu yhteydessä turvasähköpostilla. Kaupungin kantelijalle lähettämä viesti, jota ei ole enää mahdollista palauttaa, oli selvityksen mukaan ilmeisesti ollut tällainen tiedustelu, ei vastaanottokuittaus.

Totean, että kun hakemusten lähettäminen mahdollistettiin sähköisesti, on sovellettavaksi tullut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki. Lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisen tulee lähettää viipymättä ilmoitus asiakirjan vastaanottamisesta.

Laki ei tarkemmin sääntele sitä, miten mainittu ilmoitus tulee lähettää. Nyt käytettävissäni ei ole tietoa siitä, onko kantelija saanut turvasähköpostin kautta lähettämänsä viestiin erillistä (automaattisesti tai manuaalisesti lähetettävää) vastaanottokuittausta. Käytettävissäni on kanteluun oheistettu viesti, jota nähdäkseni ei ole muotoiltu vastaanottokuittauksen tavoin. Tämän viestin kantelija kuitenkin ilmeisesti on tulkinnut vastaanottoilmoitukseksi – ja kun asiasta ei ole sittemmin kuulunut, sinänsä tämän lähtökohdan mukaisesti ymmärrettävästi voinut tulla käsitykseen, että hakemusasia olisi hänen osaltaan hoidettu. Kuitenkin turvasähköpostista kantelijalle lähetetty viesti on päinvastoin ollut ilmoitus siitä, että hakemuslomake on ollut tyhjä, eli että hakemusta tulee täydentää. Tämän viestin lukeminen olisi edellyttänyt viestistä ilmenevän linkin avaamista, johon viestin teksti onkin kehottanut.

Hallinnon asiakkaan kannalta nähdäkseni selvempi menettely voisi olla se, että vastaanottokuittaus lähettäisiin erillisenä viestinä. Asiallisesti ottaen vastaanottoilmoituksen ei nähdäkseni myöskään ole tarve olla erillisen avaamisen ”takana”, vaan tavallinen sähköposti, jossa ilmoitetaan viestin vastaanottamisesta, riittäisi. Yleisemmällä tasolla totean myös, että vastaanottokuittauksen otsikoinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei sen otsikosta ilmene salassa pidettävää tietoa. Nyt kantelijan saama viesti sisältää kantelijan itsensä lähettämän viestin otsikon – joka ei tässä tapauksessa sisällä salassa pidettävää tietoa, mutta periaatteessa voisi näin tehdä.

Myös mahdolliset turvapostilla lähetetyt täydennyspyynnöt hakemusasioissa, tai muut hallinnon asiakkaalle osoitetut selvityspyynnöt olisi hyvä otsikoida siten, että asiakas voi jo otsikosta ymmärtää, että häneltä edellytetään viestin avaamista ja siihen reagoimista.

Ottaen huomioon maaliskuussa 2020 vallinneet poikkeusolot, ja Helsingin kaupungin nopealla aikataululla käyttöön ottama mahdollisuus lähettää hakemus tavallisen kirjepostin lisäksi turvasähköpostilla, pidän tapahtunutta kuitenkin ymmärrettävänä, eikä asia anna aihetta puoleltani enempiin toimenpiteisiin.

Kantelijan saamaa neuvontaa ja palvelua arvioin seuraavasti.

Kantelun liitteiden ja saamani lausunnon perusteella aluekoordinaattori on vastannut kantelijan viesteihin aikavälillä 13.–18.8.2020. Aluekoordinaattorin viestissä 13.8.2020 hän toteaa, ettei ehdi valitettavasti vastaamaan puhelimeen. Kantelijan viimeiseen aluekoordinaattorille lähettämään viestiin, joka sisälsi neuvontapyynnön, ei kaupungin selvityksen mukaan kiireen vuoksi valitettavasti vastattu.

Totean, että saamani selvityksen perusteella kantelija on saanut asiassa palvelua ja neuvontaa, mutta se ei ole täysin tyydyttänyt hänen tiedontarvettaan. Pidän ymmärrettävänä, että COVID-19-pandemiasta johtuneiden poikkeusolojen aiheuttamien toimien vuoksi kasvatusta- ja koulutustoimen henkilöstöllä oli vuonna 2020 poikkeuksellisen paljon kiirettä ja vaikeuksia palvella hallinnon asiakkaita hyvin. Totean, että hallintolain lähtökohtana kuitenkin on se, että asiallisiin tiedusteluihin vastataan ilman kohtuutonta viivästystä. Asia ei anna aihetta puoleltani enempään.

Iltapäivätoimintaan ottamista koskevan päätöksen sisällöstä totean, että oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomaisen on käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin. Kantelijalla on ollut mahdollisuus hakea päätökseen muutosta oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti. En siten pidä tarpeellisena arvioida päätöksen perusteluja, enkä arvioi tai ota kantaa kantelijan lapselle annetun tuen riittävyteen tai laatuun.

Yleisellä tasolla totean kuitenkin seuraavan.

Asiassa saadun selvityksen mukaan iltapäivätoimintaan ottamista koskevat päätökset tehdään Helsingissä noudattaen kaupungin opetuslautakunnan 8.10.2013 (§ 70) hyväksymiä perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan ottamisen perusteita. Toimintaan otetaan ensisijaisesti 1. vuosiluokan ja erityistä tukea saavat oppilaat.

Helsingin kaupungin verkkosivuilla kerrotaan, että koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestetään seuraavasti. ”Helsingissä koulua käyville 1.–2.-luokkalaisille ja erityistä tukea saaville oppilaille (aamupäivätoiminta 3.–4. luokkalaisille erityisen tuen oppilaille)”.

Totean, että kantelijan huomioiden erityisen tuen tarpeessa olevien lasten sosiaali- ja terveyspalveluissa olevien tietojen siirtymisestä ja hyödyntämisestä koulutuksen ja kasvatuksen toimialalla lapsen aloittaessa koulunkäynnin ovat tärkeitä lasten, ja etenkin vammaisten lasten oikeuksien turvaamiseksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tekemien havaintojen mukaan erityisen tuen päätöksen tekemiseen liittyy puutteita. Oppimisen tukeen liittyvässä valtioneuvoston selvityksessä on myös todettu, että rakenteellisia tukitoimia tarjotaan tutkimuksen mukaan esimerkiksi varhaiskasvatuksessa vain harvoille lapsille (Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018).

Erityisen tuen päätös muodollisena edellytyksenä palvelun saannille voi siten olla ongelmallinen ja vaarantaa vammaisen lapsen oikeuksien toteutumisen.

Muun muassa ADHD-oireiset ja autismin kirjolla olevat lapset voivat olla YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti oikeutettuja erityiseen tukeen ja kohtuullisiin mukautuksiin koulutuksessa, vaikka heille ei esiopetuksessa tai perusopetuksessa olisi tehty erityisen tuen päätöstä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietoon ja mahdollisesti toimintalinjauksia uudistettaessa huomioon otettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sille.