

27.11.2018

EOAK/7276/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

VAMMAISPALVELUIDEN PUUTTEELLISEN OHJAUKSEN VUOKSI LAPSEN ERITYIS- HUOLLON TARVETTA EI ARVIOITU

1 KANTELU

Kantelijat arvostelevat Vantaan kaupungin vammaispalveluiden menettelyä alaikäisen, vaikeasti ja monialaisesti vammaisen lapsensa asiassa.

Kantelun mukaan vammaispalvelut ovat toistuvasti kieltäytyneet tekemästä lapselle erityishuolto-ohjelmaa kantelijoiden pyynnöistä huolimatta, vaikka lapsella on useita lapsuusiän kehityshäiriöitä.

- - -

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Vantaan kaupungin vanhus- ja vammaispalvelujen johtaja antoi asiassa lausunnon, johon oli liitetty johtavan sosiaalityöntekijän selvitys. Selvityksen liitteenä oli myös asiassa tehdyt päätökset ajalta 23.9.2015–11.8.2017, palvelusuunnitelmat ajalta 2.12.2016–17.3.2017 ja sosiaalityön muistiinpanot ajalta 2.12.2016–21.12.2017.

3 RATKAISU

- - -

3.2 Vammaispalvelun menettely erityishuolto-ohjelmaa koskevassa asiassa

3.2.1 Selvitys

Vantaan kaupungin johtavan sosiaalityöntekijän antaman selvityksen mukaan lapsen erityishuolto-ohjelmasta oli keskusteltu huoltajien kanssa. Heille oli kerrottu tuolloin Vantaan vammaispalveluissa käytössä oleva linjaus, jonka mukaan erityishuolto-ohjelmaan tarvitaan määriteltä kehitysvammadiagnoosi. Selvityksen mukaan huoltajat eivät olleet osoittaneet, että lapselle olisi annettu kehitysvammadiagnoosi tai että hänen suoriutumisensa katsottaisiin kehitysvammatasoisiksi. Koska kirjallista hakemusta erityishuolto-ohjelman asiakkaaksi hakeutumisesta ei ole kirjausten mukaan saatu, asiassa ei ollut tehty päätöstä.

Selvityksen mukaan linjausta erityishuolto-ohjelman laatimisesta ollaan selventämässä ja tarkentamassa vammaispalveluissa. Tämä selvitystyö oli selvityksen antohetkellä edelleen kesken.

3.2.2 Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointi koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perustuneen. Viranomaisen suostumuksella asia saa panna vireille myös suullisesti. Lain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, jatkossa kehitysvammalaki) 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Erityishuollon tarkoituksena on edistää edellä tarkoitettun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 31 §:n mukaan erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee tehdä erityishuoltopiirin kuntainliitolle tai henkilön kotikunnan sosiaalilautakunnalle. Erityishuollon antamisesta ja lopettamisesta päättää erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiirin johtosäännössä toisin määrätä. Kehitysvammalain 14 §:n 1 momentin mukaan myös kunta voi järjestää erityishuoltoa. Kunnan järjestämän erityishuollon osalta on sosiaalilautakunnan tehtävistä erityishuoltoa koskevissa asioissa soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuollon johtoryhmästä on säädetty (14 §).

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.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

Asiakaslain 5 §:n 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.

3.2.3 Menettelyn arviointi

Saadun selvityksen mukaan kantelijoiden kanssa oli keskusteltu erityishuolto-ohjelmasta ja heille oli kerrottu Vantaan vammaispalveluiden linjaus asiassa. Annetun selvityksen mukaan kantelijat eivät olleet tehneet kirjallista hakemusta, jonka vuoksi heille ei ollut annettu asiassa kirjallista päätöstä.

Selvityksestä ei ilmennyt, miksi Vantaan vammaispalvelut ei ollut suostunut asian suulliseen vireillepanoon hallintolain 19 §:n mukaisesti, jolloin viranomaisen olisi tullut kirjata käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot hallintolain 20 §:n mukaisesti.

Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, että kantelijoita olisi ohjattu hakemaan lapselleen erityishuoltoa kirjallisesti lapselleen, vaikka he olivat kantelun mukaan toistuvasti pyytäneet erityishuolto-ohjelman tekemistä lapselleen.

Katson Vantaan vammaispalveluiden menetelleen hallintolain, perustuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti, koska kantelijoita ei ollut ohjattu tekemään kirjallista aloitetta erityishuoltoon pyrkimisestä. Tapahtuneen johdosta heidän lapsensa erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia oli jäänyt käsittelemättä asianmukaisesti eikä lapsen mahdollista oikeutta erityishuoltoon ole tapahtuneen vuoksi arvioitu eivätkä kantelijat voineet käyttää perusoikeutena turvattua muutoksenoikeutta asiassa.

Korostan, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada palvelutilanteessa asiallista neuvontaa ja sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaalle annetaan selkeästi tietoa hänen oikeuksistaan. Vammaispalveluiden päättämä ennakkolinjaus ei saa olla syy menetellä asiassa toisin vaan asiakkaalle on ilmoitetusta linjauksesta huolimatta selvitettävä hänen kaikki oikeutensa, kuten oikeus saada erityishuoltoon pyrkimisestä muutoksenhakukelpoinen päätös.

Vammaispalveluiden linjauksen mukaan erityishuolto-ohjelman laatiminen edellyttää kehitysvammadiagnoosia. Tämä vammaispalveluiden käsitys ei kuitenkaan käsitykseni mukaan vastaa oikeuskäytäntöä.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1 momentissa ei edellytetä, että erityishuollon saamiseksi henkilöllä tulisi olla kehitysvammadiagnoosi.

Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus on katsonut 1.12.2014 antamassaan päätöksessä (pätös-nro14/0459/1) kuten aluehallintovirasto (ratkaissut asian 11.3.2014), että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1 momentissa ei edellytetä, että erityishuollon saamiseksi henkilöllä tulisi olla kehitysvammadiagnoosi. Päätöksen perusteluiden mukaan kehityksen tai henkisen toiminnan estyminen tai häiriintyminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että henkilön älyllinen suoriutuminen on häiriintynyt niin, että se vaikuttaa pysyvästi ja laaja-alaisesti hänen toimintakykynsä. Tapauksessa olevalla henkilöllä oli laaja-alainen kehityshäiriö, joka vaikutti pysyvästi hänen toimintakykynsä, vaikka sitä voidaan kuntoutuksella edistää ja vaikka kehitys iän myötä joka tapauksessa menee eteenpäin. Tämän vuoksi häntä oli aluehallintoviraston mukaan pidettävä erityishuoltolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuna henkilönä, jolle kunta on velvollinen antamaan erityishuoltoa.

Myös Itä-Suomen aluehallintovirasto on todennut 4.5.2018 antamassaan päätöksessä (ISAVI/3747/06.02.01/2017), että kehitysvammalain tarkoituksena ei ole rajata lain mukaisiin palveluihin oikeutettuja henkilöitä niihin, joille asetetaan älyllisen kehitysvammaisuuden diagnoosi. Aluehallintovirasto viittasi päätöksessään WHO:n ICD 10-tautiluokitukseen, jonka yhteydessä todetaan, että palvelujen ja etuuksien saaminen ei kuitenkaan edellytä tiettyä diagnoosia, vaan todettua tarvetta kyseisiin palveluihin tai etuuksiin. Tautiluokituksen mukaan ”Älyllinen kehitysvammaisuus on tila, jossa mielen kehitys on estynyt tai epätäydellinen. Heikosti kehittyneitä ovat erityisesti kehitysiässä ilmaantuvat taidot eli yleiseen älykkyystasoon vaikuttavat älylliset, kielelliset, motoriset ja sosiaaliset kyvyt. Älylliseen kehitysvammaisuuteen saattaa liittyä tai olla liittymättä mitä tahansa muita henkisiä tai ruumiillisia häiriöitä”.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen Vantaan vammaispalveluiden menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

- - -