

8.12.2025

EOAK/4902/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Notari Sofie Roininen

VAMMAISTEN LASTEN ILTAPÄIVÄHOIDON JÄRJESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Päijät-Hämeen hyvinvointialueen vammaispalveluiden ja A:n kaupungin sivistyksen palvelualueen viranomaisten välistä yhteistyötä iltapäivähoidon järjestämiseen liittyvässä asiassa. Kantelijan mukaan kumpikaan taho ei kantanut asiassa vastuuta eikä järjestänyt lapsille heille kuuluvaa erityishuoltolain mukaista iltapäivähoitoa.

Kantelukirjoitukseen liitetyn viestin mukaan A:n kaupunki oli ilmoittanut oppilaiden vanhemmille, että A:n kaupungin perusopetus ei järjestä erityishuoltolain piiriin kuuluville oppilaille aamu- ja iltapäivähoitoa 1.8.2024 alkaen. Viestin mukaan kaupunki ei ollut päässyt sopimukseen vammaispalvelun kanssa erityishuoltolain piiriin kuuluvan hoidon ja hoivan järjestämisestä, ja tarjosi iltapäivätoimintaan hakeneille perusopetuslain mukaista ryhmämuotoista toimintaa ilman hoivaa.

2 SELVITYS

Kantelukirjoituksen tutkimiseksi asiasta pyydettiin selvitys ja lausunto Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta ja A:n kaupungilta.

2.1 A:n kaupungin antama selvitys

A:n kaupungin perusopetuspalveluiden antamassa lausunnossa todetaan A:n kaupungin antamasta iltapäivähoidosta seuraavasti:

[A:n] kaupunki on v. 2020–2024 järjestänyt iltapäivätoimintaa niille 1–2-vuosiluokan oppilaille, sekä erityisen tuen piirissä oleville lapsille, joiden huoltajat ovat hakuajana toimintaan hakeneet. Tässä kokonaisuudessa [A:n] perusopetus on antanut vaativan monialaisen tuen luokilla opiskeleville 1.–9. luokan oppilaille erityishuoltolain mukaista hoitoa osana aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämistä. Kyseessä ei ole ollut perusopetuslain mukainen aamu- ja iltapäivätoiminta. Hoito on ollut oppilaille maksutonta, kun oppilailla on ollut kirjaus hoidon tarpeesta erityishuolto-ohjelmassa (EHO). Hoidon järjestämisen kustannuksista on vastannut [A:n] kaupunki.

Lausunnon mukaan vaikeasti/syvästi kehitysvammaisille koululaisille iltapäivätoiminta oli ollut maksutonta erityishuolto-ohjelman päätöksen mukaisesti. Kaupunki oli tarkentanut järjestämänsä iltapäivätoiminnan maksuvapautusten periaatteita hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa. Maksuvapautuksen saamisen periaatteet oli selvitetty päätösten mukana tulleissa liitteissä.

Lausunnon mukaan lukuvuosina 2020–24 toimintaan oli otettu kaikki hakuaikana hakemuksensa jättäneet 1.–2.-luokkien sekä erityisen tuen oppilaat. Toimintaa päätettiin supistaa 1.8.2024 alkaen sivistyslautakunnan päätöksellä, josta tiedotettiin A:n verkkosivuilla 22.5.2024. Lausunnon mukaan iltapäivätoiminnan laajuus supistui edelleen lukuvuodesta 2025–26 alkaen. Lausunnon mukaan, otettaessa oppilaita iltapäivätoimintaan kaikkiin hakijoihin, myös erityisen tuen piirissä oleviin oppilaisiin, sovelletaan yhdenvertaisia valintaperusteita.

A:n kaupungin selvitykseen oli liitetty huoltajille lähetetty tiedote 13.8.2024 jossa todettiin, että A:n perusopetus ei järjestä erityishuoltolainpiiriin kuuluville oppilaille aamu- ja iltapäivähoitoa 1.8.2024 alkaen. Tiedotteen mukaan kaikkiin A:n kaupungin iltapäivätoiminnan ryhmiin otettujen lasten iltapäivätoiminta järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Tiedotteessa todettiin kehitysvammalain mukaisen palvelun järjestämisestä seuraavasti:

Erityishuoltolain mukaisen maksuttoman hoidon järjestäminen ei kuulu perusopetuslain piiriin. Erityishuolto-ohjelmaan kirjatus hoidon järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Kaupunki voi kuitenkin tuottaa niin sovittaessa palvelua hyvinvointialueelle. Koska emme ole päässeet sopimukseen vammaispalvelun kanssa erityishuoltolain piiriin kuuluvasta hoidon ja hoivan järjestämisestä, tarjoamme iltapäivätoimintaan hakeneille perusopetuslain mukaista ryhmämuotoista toimintaa ilman hoivaa.

Inhimillisten syiden vuoksi emme ole kuitenkaan lopettaneet vaativan tuen lapsille tarjottavaa kokonaisvaltaista iltapäivätoimintaa ylimenokauden aikana, jotta perheiden arki ja lasten turvallisuus voidaan taata siihen saakka, että hoidon ja hoivan järjestämistaho on selvinnyt.

A:n kaupungin lausunnon mukaan kaupunki oli neuvotellut hyvinvointialueen kanssa 21.9.2023 alkaen. Kaupungin mukaan tavoitteena oli, että hyvinvointialueen kanssa käydyt neuvottelut tuottaisivat neuvottelutuloksen siitä, miten ja missä vaativan erityisen tuen lasten hoito- ja hoiva järjestetään. A:n kaupungin lasten ja nuorten kasvun vastuualue oli lausunnon mukaan tarjoutunut tuottamaan Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle lyhytaikaisen huolenpidon palvelua vaativan monialaisen tuen luokilla opiskeleville oppilaille. Lausunnon mukaan neuvotteluja jatkettiin Päijät-Hämeen hyvinvointialueen ja A:n kaupungin kesken lokakuussa 2023. Neuvottelun muistioon oli kirjattu kaupungin toive ennakkoinnista ja palveluntuottamisen tarpeiden yhteisestä arvioinnista nimetyn oppilasryhmän osalta. Kaupungin näkemyksen mukaan näin ei tapahtunut. Kaupungin ja hyvinvointialueen väliset neuvottelut päättyivät lausunnon mukaan 16.12.2024 siihen, että hyvinvointialue ei osta palveluita A:n kaupungilta.

Lausunnon mukaan A:n perusopetus ryhtyi valmistelemaan erillisiä tiedotustilaisuuksia henkilöstölle ja vaativaa monimuotoista tukea tarvitsevien lasten vanhemmille, ja hyvinvointialueen edustajia oli pyydetty mukaan tiedotustilaisuuteen. Tiedotustilaisuuteen ei lausunnon mukaan osallistunut hyvinvointialueen edustajia. Kaupunki oli toimittanut hyvinvointialueen pyynnöstä erityisen tuen oppilaiden huoltajille hyvinvointialueen laatiman tiedotteen 3.3.2025, jossa kerrottiin lyhytaikaisen huolenpidon järjestämisestä ja hakemisesta hyvinvointialueelta.

2.2 Päijät-Hämeen hyvinvointialueen antama selvitys

Hyvinvointialue ei antamansa lausunnon mukaan ollut etukäteen tietoinen A:n kaupungin (kanteluun liitetystä) viestinnästä, eikä hyvinvointialue ollut osallinen viestintään tai sen sisällön suunnitteluun. Lausunnon mukaan A:n kaupungin esitys oli ollut neuvotella hyvinvointialueen kanssa lukuvuoden 2024–2025 aikana.

Lausunnon mukaan sivistystoimet ovat Päijät-Hämeen alueella lähtökohtaisesti järjestäneet perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa myös vammaisille henkilöille. Siinä, onko iltapäivätoiminnan arvioitu olevan erityishuoltona järjestettävää palvelua, on lausunnon mukaan ollut sosiaalihuollon tekemään palvelutarpeen arviointiin pohjaavia yksilökohtaisia eroja. Hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että sen järjestämisvastuulla on hakemuksen perusteella arvioida palvelutarve ja tarvittaessa järjestää vammaiselle lapselle sellaiset välttämättömät palvelut, joita lapsi tarvitsee huolenpidon turvaamiseksi vammastaan tai sairaudestaan johtuen, ja joihin ei voida vastata ensisijaisin palveluin.

Hyvinvointialue toteaa palvelun tarpeen arvioinnista ja sen järjestämisestä seuraavasti:

Palvelutarpeen arvioinnissa on otettu muun muassa huomioon, vastaako perusopetuslain mukainen vammaisen lapsen yksilöllisiä tarpeita, pystyykö lapsi osallistumaan toimintaan ja toteutuuko toiminta lapsen edun mukaisesti. Vammaispalveluissa ei ole tehty kategorista rajausta sille, ettei kehitysvammasta aiheutuvaa iltapäiväaikaista hoidontarvetta voida järjestää erityishuollon palveluin. Päijät-Hämeen hyvinvointialue voi järjestää esimerkiksi omana toimintanaan erityishuoltona toteutettavaa hoitoa iltapäivisin, mikäli vammaisen lapsen yksilölliseen avuntarpeeseen ei ole mahdollista vastata peruspalveluissa. Hyvinvointialue järjestää tarvittavan kehitysvammalain mukaisen yksiköllisen hoidon ja muun huolenpidon, jos perhe ei hae tai saa perusopetuslain mukaista aamu- ja/tai iltapäivätoiminnan paikkaa tai se ei ole kohtuullisin, perusopetuslain ja YK:n vammaissopimuksen edellyttämin, mukautuksin soveltuva. Hyvinvointialue voi esimerkiksi täydentää perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, jos sen toiminta-aika ei ole riittävä lapsen ja perheen yksilöllisiin tarpeisiin. Yksilöllinen hoito ja huolenpito järjestetään tarvittaessa esimerkiksi hyvinvointialueen lasten lyhytaikaishoidon yksikössä tai hyvinvointialueen omana toimintana tai ostopalveluna omaan kotiin.

Palveluita järjestäessään hyvinvointialue päättää palvelun järjestämistavan. Hyvinvointialue toteaa, että mikäli kunta tuottaa ja hyvinvointialue päättää ostaa kyseistä palvelua, on kyse sosiaalipalvelun tuottamisesta, jonka toteuttamista ohjaa mm. sosiaalihuoltoa koskeva valvontalainsäädäntö sekä sosiaalihuollon palveluita koskevat kirjaamisvelvoitteet.

Hyvinvointialueen mukaan A:n kaupungin aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuvapautusperusteena on ollut aamu- ja iltapäivätoiminnan sisältyminen erityishuolto-ohjelmaan. Hyvinvointialue ilmoittaa tuoneensa esiin kaupungin ja hyvinvointialueen välisissä, syksystä 2023 lähtien toteutuneissa, yhteistyötapaamisissa, että kaupunki tarkistaisi tarvittaessa oman palvelunsa maksuvapautusperusteita, jos se haluaa tarjota palvelun maksuttomana kehitysvammaisille erityisen tuen oppilaille.

Hyvinvointialue toteaa, ettei palvelun saaminen maksuttomana ole peruste järjestää palvelua erityishuoltona.

Hyvinvointialueen mukaan vammaispalveluiden ja kaupungin edustajien tapaamiset ovat olleet avoimeen tiedonvaihtoon perustuvia yhteistyötapaamisia, eikä tapaamisissa ollut käyty virallisia neuvotteluja palveluiden hankkimisesta puitesopimukseen tai suoraan hankintaan perustuen. Hyvinvointialueen mukaan kaupunki oli esittänyt, että hyvinvointialue järjestäisi lyhytaikaista huolenpitoa ostamalla palvelua kaupungilta, ja kaupunki tuottaisi palvelun osana perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa. Hyvinvointialueen mukaan kaupunki ei ollut tapaamisten aikana ilmaissut halukkuuttaan toimia sosiaalihuollon palveluiden tuottajana siten, että lyhytaikaisen huolenpidon palvelusta kirjattaisiin sosiaalihuollon lainsäädännön edellyttämällä tavalla asianmukaiseen asiakastietojärjestelmään. Hyvinvointialue toteaa myös, että palveluntuottajana toimiminen edellyttää rekisteröitymistä sosiaalihuollon palveluntuottajarekisteriin.

Hyvinvointialueen mukaan kaupunki oli esittänyt hyvinvointialueelle toiveen palveluntuottamisen tarpeita koskevasta ennakoinnista nimetyn oppilasryhmän osalta. Hyvinvointialue ilmoitti todenneensa, että sosiaalihuollon lainsäädännön puitteissa palveluiden myöntämisessä tehdään yksilökohtainen palvelutarpeen arviointi ja päätös, eikä ryhmäkohtaisia päätöksiä voida tehdä. Hyvinvointialueen mukaan kaupunki oli ilmaissut pyytävänsä kyseiseen ryhmään kuuluvien oppilaiden huoltajilta luvan ilmoittaa palvelutarpeista etukäteen vammaispalveluun, mutta hyvinvointialue ei saanut kyseisiä, yksittäisiä oppilaita koskevia tietoja kaupungilta.

Hyvinvointialueen mukaan sen oli palveluiden järjestämiseksi oleellista saada tietää, ketkä oppilaat tulevat saamaan perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan paikan, ja ketkä mahdollisesti tarvitsevat sosiaalihuollosta järjestettävää lisäpalvelua osallistuakseen iltapäivätoimintaan.

Hyvinvointialueen mukaan kaupunki oli joulukuussa 2024 pidetyssä tapaamisessa esitellyt tulevat valintaperusteensa perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan osalta. Lausunnon mukaan kaupunki oli ilmaissut järjestävänsä asiasta erillisen tiedotuksen oppilaiden vanhemmille. Hyvinvointialue ei antamansa lausunnon mukaan ollut arvioinut tarvetta osallistumiselle, sillä tiedotus oli koskenut kaupungin järjestämän palvelun supistamista ja uusista valintaperusteista tiedottamista. Hyvinvointialue oli sen sijaan pyytänyt viestimään perheille, että se tulee vastaamaan omasta tiedotuksestaan kirjallisesti, ohjaamalla vammaisten lasten huoltajia hakemaan tarvittaessa sosiaalihuollon palveluita. Koulu oli toimittanut hyvinvointialueen tiedotteen perheille. Tiedotteessa oli ohjattu hakemaan vammaispalvelulain mukaista lyhytaikaisen huolenpidon palvelua vammaispalveluista, mikäli ei ollut saanut ensisijaista palvelua.

Hyvinvointialue käynnisti touko–kesäkuun vaihteessa palvelun suunnittelun yhteistyössä sivistystoimen kanssa, ja toiminta käynnistyi kouluvuoden alkaessa. Hyvinvointialue kertoo järjestävänsä lyhytaikaisen huolenpidon palvelua yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin perustuen. Sosiaalihuollon asiakasprosessit toteutettiin kesän aikana priorisoiden niiden käsittely kiireellisinä. Hyvinvointialue kertoo perustaneensa kaksi osa-aikaista, lyhytaikaista huolenpitoa tarjoavaa ryhmää sekä hankkinut lyhytaikaista huolenpitoa sosiaalihuollon palvelua tuottavalta palveluntuottajalta. Uudet yksiköt ovat aloittaneet toimintansa elokuussa 2025. Yhden toimintayksikön osalta toiminta toteutuu samoissa tiloissa kuin lapsen koulupäivä.

Hyvinvointialue toteaa pystyvänsä tuottamaan toiminnan tarkoituksenmukaisesti osana lasten palvelujen kokonaisuutta. Hyvinvointialue toteaa, että sikäli kuin kaupungin palvelujen järjestämisen laajuus jatkuu vastaavana myös tulevana lukuvuotena, on asiakasprosessi paremmin ennakoitavissa ja uusia asiakkuuksia huomattavasti vähemmän.

Hyvinvointialue toteaa jo aiemmin tuottaneensa vammaispalveluna huolenpitoa niiden lasten osalta, jotka eivät pysty tuettunakaan osallistumaan koulupäivään tai pystyvät osallistumaan koulupäivään vain osittain tai eivät pysty tuettunakaan osallistumaan koulun aamu- tai iltapäivätoimintaan. Huolenpito on toteutettu hyvinvointialueen omissa lasten palvelujen toimintayksiköissä. Lausunnon mukaan toimintamallista on sovittu tarvittaessa hyvässä yhteistyössä perheen, sivistystoimien ja hyvinvointialueen, sitä edeltäneen hyvinvointikuntayhtymän ja aiemmin kunnan kesken. Hyvinvointialue on arvionsa mukaan toiminut yhteistyössä A:n kaupungin kanssa tarvittavalla tavalla.

Lausunnon mukaan vammaisten lasten osa-aikaisesti järjestettävän lyhytaikaisen huolenpidon palvelun tarve on kasvanut alueella kaupungin tekemien iltapäivätoiminnan laajuutta koskevien muutosten myötä, ja hyvinvointialue on laajentanut tuottamaansa palvelua tarpeen mukaisesti. Lausunnon mukaan palvelua on pystytty järjestämään kaikille palvelua välttämättä tarvitseville.

3 RATKAISU

3.1 Keskeisiä oikeusohjeita

Iltapäivätoiminnan ja lyhytaikaisen huolenpidon järjestäminen

Perusopetuslaki on yleislaki, jonka perusteella kunta voi järjestää oppilaille aamu- ja iltapäivätoimintaa. Kunta voi päättää siitä, järjestääkö se aamu- ja/tai iltapäivätoimintaa, ja missä laajuudessa. Jos kunta järjestää iltapäivätoimintaa, tulee sitä perusopetuslain 48 b §:n mukaan järjestää kaikille pykälässä säädetyille kohderyhmille, ja toimintaan hakeviin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita.

Uuden vammaispalvelulain ja aiemmin voimassa olleen kehitysvammalain perusteella myönnetyn aamu- ja iltapäivähoidon järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2023 alkaen kunnilta hyvinvointialueille. Uusi vammaispalvelulaki ja kehitysvammalakia koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2025. Päätökset, jotka on tehty erityishuoltona aiemmin voimassa olleiden kehitysvammalain säännösten perusteella, ovat lähtökohtaisesti voimassa päätöksiin merkityn voimassaoloajan, kuitenkin enintään kolme vuotta 1.1.2025 lukien. Uusia erityishuolto-ohjelmia ei enää laadita.

Vammaispalvelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 191/2022 vp, s. 211–212) mukaan uuden vammaispalvelulain mukaisen lyhytaikaisen huolenpidon palvelut vastaisivat jatkossa kehitysvammalain perusteella yksilöllisenä hoitona ja muuna huolenpitona tai muuna erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellisenä toimintana sekä vammaispalvelulain perusteella muuna palveluna nykyisin järjestettävää palvelua. Lyhytaikaisella huolenpidolla voitaisiin esityksen mukaan turvata vammaisen lapsen tai nuoren tarvitsemää apua aamulla ennen koulun alkamista sekä koulupäivän jälkeen esimerkiksi silloin, jos kunta ei pystyisi hyvin erityisten tarpeiden vuoksi järjestämään palvelua aamu- ja iltapäivätoimintana perusopetuslain perusteella. Palvelua voitaisiin järjestää myös koulujen loma-aikoina vanhempien työssäkäynnin ajan taikka huolenpidosta vastaavan henkilön lepoaikana.

Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain 4 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 122/2024 vp, s. 55) mukaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuslain mukaiset palvelut ovat ensisijaisia suhteessa erityispalveluihin. Jos ensisijaisen lainsäädännön mukaisilla palveluilla ei voida turvata vammaiselle lapselle riittävää ja sopivaa sekä lapsen edun mukaista apua ja tukea, palvelut on järjestettävä tai niitä on täydennettävä vammaispalvelulain perusteella.

Vammaispalvelulain 24 §:n 6 momentin mukaan kunta voi tuottaa lyhytaikaista huolenpitoa siltä osin, kuin se on hyvinvointialueen ja kunnan tehtäväkokonaisuuksien toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Pykälän perusteluiden (HE 191/2022 vp, s. 213) mukaan hyvinvointialue voisi hankkia kunnalta koulua käyvien vammaisten lasten lyhytaikaista huolenpitoa, jota voitaisiin tarvittaessa järjestää koulun tiloissa hyödyntäen koulunkäyntiavustajien työpanosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat julkaisseet lain valintaa koskevan soveltamisohjeen [Kirje kuntiin ja hyvinvointialueille koskien vammaispalvelulakiin nähden ensisijaista kasvatusta- ja opetuslainsäädäntöä](#) 17.6.2025. Soveltamisohjeen mukaan perusopetuslain ja vammaispalvelulain välisessä lainvalintatilanteessa on arvioitava, ovatko ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut lain mukaisesti järjestettynä henkilön yksilöllisen palvelutarpeen kannalta sopivia ja riittäviä sekä lapsen edun mukaisia. Ohjeen mukaan lapsen erityiset tarpeet voivat liittyä esimerkiksi siihen, että lapsi ei vamman tai sairauden vuoksi pysty osallistumaan ryhmämuotoisesti toteutettuun toimintaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa käyttäviä turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lasta koskevissa päätöksissä viranomaisen on aina ensisijaisesti harkittava lapsen etua. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa.¹

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista koskevan yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusosapuolten tulee varmistaa, 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.

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

¹ Valiokunnan lausunto PeVL 18/2020 vp, s. 3; Valiokunnan mietintö PeVM 14/2020 vp, s. 2; Valiokunnan mietintö PeVM 6/2020 vp, s. 3; Valiokunnan lausunto PeVL 18/2018 vp, s. 3; Valiokunnan lausunto PeVL 17/2018 vp, s. 3.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovat ensi sijassa yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

Hyvän hallinnon vaatimukset ja kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö

Hyvä hallinto perustuu oikeudellisena käsitteenä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevaan säännökseen. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon takeita täsmennetään hallintolaissa. Hallintolain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Viranomaisten välinen yhteistyö kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Viranomaisen on hallintolain 10 §:n mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 60) mukaan katsottu olevan varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Hallintolain 10 §:n tarkoituksena on perusteluiden mukaan tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Viranomaisten välisen yhteistyön merkityksestä todetaan edelleen hallituksen esityksessä seuraavasti:

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta. Asian ratkaisemista varten tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia joko käytännön syistä tai erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä muissakin kuin hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyvissä tilanteissa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. (HE 72/2002 vp, s.60.)

Hyvinvointialueen ja kunnan välistä yhteistyötä ohjaa myös sosiaalihuoltoa koskeva lainsäädäntö.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa, sosiaalihuoltolaissa ja vammaispalvelulaissa on säädetty sosiaalihuollon ja muiden viranomaistahojen välisestä yhteistyöstä ja palvelujen yhteensovittamisesta.

Sosiaalihuoltolain 1 §: n 5 kohdan mukaan lain tarkoituksena on parantaa yhteistyötä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä 1–4 kohdissa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Monialaisesta yhteistyöstä on säädetty sosiaalihuoltolain 41 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan, palvelutarpeen arvioimiseksi, päätösten tekemiseksi ja sosiaalihuollon toteuttamiseksi toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §: ssä säädetään asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta. Hyvinvointialueen on pykälän 1 momentin mukaan muun muassa osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa ja edistettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden palvelujen kanssa.

Viranomaisten välistä yhteistyötä koskevaa oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä

Viranomaisten välistä monialaista ja -ammattillista yhteistyötä on käsitelty useassa oikeusasiamiehen ratkaisussa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että vammaisen lapsen yksilöllisen edun mukaisen ratkaisun löytäminen voi monissa tilanteissa edellyttää eri hallinnonalojen välistä monialaista ja -ammattillista suunnittelua, koordinointia ja yhteistyötä.

Oikeusasiamiehen ratkaisussa 12.3.2021 [EOAK/2914/2020](#) kiinnitettiin kaupungin huomiota monialaisen yhteistyön toteuttamiseen kehitysvammaisen lapsen palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä. Ratkaisussa oikeusasiamies korosti, etteivät kaupungin sisäiset epäselvyydet ja yhteistyövaikeudet eri toimialojen välillä saa johtaa erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisessä oikeudenmenetyksiin tai asian käsittelyn viivästyksiin.

Oikeusasiamiehen ratkaisu 6.2.2023 [EOAK/6456/2022](#) koski koulukuljetusten järjestämistä. Ratkaisussa painotettiin suunnitelmallisen monialaisen ja -ammattillisen yhteistyön merkitystä vammaisen lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa ja lapsen edun turvaamisessa hänen palvelujaan suunniteltaessa, järjestettäessä ja niistä päätettäessä.

3.2 Oikeusasiamiehen toimivalta ja asian käsittelyn raja

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusasiamies ei voi puuttua eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön, eikä oikeusasiamies anna etukäteen lain soveltamiseen liittyviä yleisiä tulkintoja.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ja tehtäviin ei kuulu ottaa kantaa siihen, mitkä palvelut olisivat kullekin lapselle sopivia ja riittäviä, tai minkä lain perusteella palveluja tulisi järjestää. Oikeusasiamies ei voi myöskään määrätä viranomaista myöntämään tiettyä palvelua.

Iltapäivähoitoa tarvitsevan lapsen perheellä on oikeus hakea toivomansa palvelun järjestämistä toivomaltaan järjestäjältä. Viranomaiselle (kaupungille tai hyvinvointialueelle) tehdyn hakemuksen johdosta hakijalla on oikeus saada perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kunnan tekemään päätökseen aamu- ja iltapäivätoiminnan alueellisesta järjestämisestä on mahdollista hakea muutosta kuntalaissa säädetyn mukaisesti.

Palvelun järjestämistä koskeva asia on mahdollista saattaa viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike, eikä hän voi ottaa kantaa siihen, miten tuomioistuin harkintavaltansa puitteissa arvioi asiaa.

Edellä sanotun vuoksi en ryhdy tässä yhteydessä tutkimaan A:n kaupungin järjestämän iltapäivätoiminnan tai Päijät-Hämeen hyvinvointialueen järjestämän iltapäivähoidon/lyhytaikaisen huolenpidon järjestämistä.

Kantelukirjoitus kohdistui ensisijaisesti viranomaisten keskinäiseen menettelyyn ja vuorovaikutuksen toteutumiseen. Tästä syystä arviointini kohdistuu seuraavassa viranomaisten tiedottamiseen ja hyvään hallintoon kuuluvan, viranomaisten välisen yhteistyön toteuttamiseen.

3.3 Arviointi ja johtopäätökset

A:n kaupungin antamasta selvityksestä ilmeni, että A:n kaupunki ja Päijät-Hämeen hyvinvointialue olivat käyneet keskusteluja ajalla 21.9.2023–16.12.2024.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan vammaispalveluiden ja kaupungin edustajien väliset tapaamiset olivat olleet avoimeen tiedonvaihtoon perustuvia yhteistyötapaamisia, eikä tapaamisissa ollut käyty virallisia neuvotteluja palveluiden hankkimisesta kaupungilta. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan A:n kaupunki ei ollut tapaamisten aikana ilmaissut halukkuuttaan toimia sosiaalihuollon palveluiden tuottajana hyvinvointialueen esittämällä, sosiaalihuollon lainsäädännön edellyttämällä tavalla. A:n kaupungin selvityksen mukaan viranomaisten väliset neuvottelut päättyivät 16.12.2024 siihen, ettei hyvinvointialue osta palveluita kaupungilta.

Minulle jäi saamani selvitysten perusteella epäselväksi, miksi asiassa ei ollut päästy lopputulokseen aikaisemmin.

Viranomaisten välistä yhteistyötä arvostelevassa kantelukirjoituksessa viitattiin A:n kaupungin lähettämään tiedotteeseen 13.8.2024, jossa perheille kerrottiin, etteivät kaupunki ja hyvinvointialue olleet päässeet sopimukseen iltapäivähoidon tuottamisesta kaupungin toimesta, ja että kaupunki järjestäisi jatkossa vain perusopetuslain mukaista toimintaa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue totesi antamassaan selvityksessä, ettei se ollut tietoinen kyseisestä tiedotteesta ja että A:n kaupungin esitys oli ollut neuvotella hyvinvointialueen kanssa lukuvuoden 2024–2025 aikana. Saamastani selvityksestä ei ilmennyt, oliko viranomaisten välisissä keskusteluissa vielä tässä vaiheessa keskusteltu mahdollisesta yhteisesti suunnitellusta tiedottamisesta.

Totean seuraavan Päijät-Hämeen hyvinvointialueen ja A:n kaupungin tiedottamisesta ja viranomaisten välisen yhteistyön toteuttamisesta.

Viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja huolehtia käsittelyn asianmukaisuudesta ja hyvän hallinnon toteuttamisesta. Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee lähtökohtaisesti vain sen omaan toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvia asioita.

Viranomaisten välistä yhteistyötä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä on käsitelty Kuntaliiton ja Hyvinvointialueyhtiö Oy:n laatimassa muistiossa 1.6.2023 [Vammaisten lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspintayhteistyönä](#), jossa korostetaan kunnan ja hyvinvointialueen välisen yhdyspintayhteistyön tärkeyttä aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisessä toimivan palvelukokonaisuuden ja asiakkaan sujuvan arjen turvaamiseksi.

Viranomaisten välistä yhteistyötä ja vammaisten lasten iltapäivähoidon järjestämistä koskevassa asiassa kyse on ollut tilanteesta, jossa kaupunki on aiemmin järjestänyt perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan ohella myös vammaisten lasten erityishuoltoon kuuluvaa iltapäivähoitoa.

Katson, että asianmukaisella tiedottamisella on korostunut merkitys, sillä kyse on ollut haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten lasten tarvitsemien palveluiden järjestämistä koskevasta muutostilanteesta.

Mielestäni on ymmärrettävää, että A:n kaupungin lähettämä tiedote siitä, etteivät viranomaistahot olleet päässyt sopimukseen iltapäivähoidon tuottamisesta, ja että kaupunki järjestäisi jatkossa vain perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa, saattoi aiheuttaa vammaisten lasten perheissä huolta ja epätietoisuutta siitä, miten tilanteessa tulisi omassa asiassa edetä. En pidä tiedottamista tältä osin onnistuneena.

Katson, että viranomaisten yhteistyössä suunnittelema ja toteuttama tiedotus muutostilanteessa olisi ollut tärkeää selkeyttämään kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuun jakautumista ja palveluiden hakuprosessia.

Korostan, että viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeä osa hyvää hallintoa.

Pidän myönteisenä sitä, että kaupunki oli ilmoittanut jatkavansa palvelun järjestämistä ilmoittamansa ajanjakson perheiden arjen ja lasten turvallisuuden varmistamiseksi. Pidän lisäksi myönteisenä sitä, että A:n kaupunki oli myöhemmin toimittanut perheille Päijät-Hämeen hyvinvointialueen laatiman tiedotteen hyvinvointialueen järjestämästä palvelusta.

Saamani selvityksen valossa on kuitenkin ilmeistä ettei A:n kaupungin ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen välisessä viestinnässä ole onnistuttu.

Saamassani selvityksessä A:n kaupunki toi muun muassa esille puutetta viranomaisten välisen yhteistyön toteutumisessa yhden oppilasryhmän osalta (ennakointi ja palveluntuottamisen tarpeiden yhteinen arviointi). Päijät-Hämeen hyvinvointialue totesi omassa selvityksessään, ettei hyvinvointialue voinut tehdä ryhmäkohtaisia päätöksiä, sillä palveluiden myöntäminen perustuu yksilökohtaiseen palvelutarpeen arviointiin. Hyvinvointialue totesi, että se ei ollut saanut kaupungilta yksittäisiä oppilaita koskevia tietoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön antaman soveltamisohjeen mukaan perusopetuslain ja vammaispalvelulain välisessä lainvalintatilanteessa tulee siis arvioidavaksi ovatko ensisijaisen lainsäädännön mukaiset palvelut lain mukaisesti järjestettynä lapsen yksilöllisen palvelutarpeen kannalta sopivia ja riittäviä sekä lapsen edun mukaisia.

Totean, että viranomaisten välisen yhteistyön tärkeys korostuu tilanteissa, joissa arvioidaan ensisijaisen lainsäädännön (esimerkiksi perusopetuslain) mukaisen palvelun soveltuvuutta ja riittävyttä suhteessa vammaispalvelulain mukaisen erityispalvelun järjestämiseen.

Koska yleisellä tasolla kirjoitetusta kantelukirjoituksesta tai saamastani selvityksestä ei ilmennyt, että kukaan lapsi olisi jäänyt viranomaisten keskeneräisten neuvotteluiden tai yhteistyössä mahdollisesti esiintyneiden haasteiden johdosta ilman palvelua, ei asia anna puoleltani aihetta enempään laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat näkökohdat Päijät-Hämeen hyvinvointialueen ja A:n kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle sekä A:n kaupungille.