

6.2.2020

EOAK/1586/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

ERITYISEN TUEN JÄRJESTÄMINEN JA PÄÄTÖKSENTEKO

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kaupungin sivistyspalvelujen menettelyä lapsensa perusopetuksen ja sen erityisen tuen järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että kaupungissa oli erityisen tuen järjestämistä koskevan uudelleenjärjestelyn seurauksena syksyllä 2018 lopetettu useita pienryhmiä. Tukea tarvitsevien oppilaiden olisi pitänyt saada tarvittava tuki yleisopetuksen opetusryhmissä, mutta tämä ei ollut kantelijan mukaan toteutunut. Kantelijan oman lapsen kohdalla tuki oli käytännössä tarkoittanut tukiopetusta 3–5 tuntia viikossa jakautuen noin viiden oppilaan kesken, mitä kantelija piti täysin riittämättömänä lapsen tarpeisiin nähden.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta saatiin - - - kaupungin - - - lausunto sekä - - - koulun - - - toimipisteen selvitys. Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi lausunnon. - - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

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

Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä, eikä puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle määräyksiä siitä, kuinka näiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa, eikä ottaa kantaa viranomaisten päätösten tarkoituksenmukaisuuteen.

3.2 Keskeisiä oikeusohjeita

Perustuslaki

Suomen perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada

vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksessä vahvistetaan, että perusoikeudet kuuluvat myös lapsille yhdenvertaisesti.

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.

Perusopetuslaki ym.

Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Lainkohdan 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta.

Saman lain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut (31 §).

Perusopetuslain 16–17 a §:ssä säädetään ns. oppimisen ja koulunkäynnin kolmiportaisesta tuesta. Perusopetuslain 17 §:ssä säädetään erityisestä tuesta muun ohella seuraavaa:

Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Tässä momentissa tarkoitetun oppilaan opetuksessa voidaan poiketa 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään.

Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen.

Perusopetuslain 17 §:n 3 momentin mukaan ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään sekä hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan oppimisen etenemisestä ja oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta sekä tehtävä näiden perusteelta arvio erityisen tuen tarpeesta (pedagoginen selvitys). Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä.

Perusopetuslain 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma [HOJKS]. Suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta (42 §). Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sekä päätökseen joka koskee muun muassa 31 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (42 a §).

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) todetaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämistä ohjaavista periaatteista muun ohella, että oppilaan saaman tuen tulee olla joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua ja tuen tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea annetaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista. Opetuksen ja tuen järjestämisen lähtökohtana ovat sekä kunkin oppilaan, että opetusryhmän vahvuudet ja oppimis- ja kehitystarpeet. Tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun.

Samana määräyksen mukaan erityisen tuen päätös on aina perusteltava. Päätöksen perustelut sisältyvät pedagogiseen selvitykseen ja mahdollisiin lausuntoihin. Opetukseen osallistumisen edellyttämistä palveluista ja apuvälineistä on todettu, että avustajan antama tuki voidaan suunnata yksittäiselle oppilaalle tai koko opetusryhmälle. Opetuksen järjestäjä päättää tulkitsemis- ja avustajapalveluista sekä muista opetuspalveluista ja erityisistä apuvälineistä. Erityistä tukea saavan oppilaan palveluiden ja erityisten apuvälineiden tarve arvioidaan pedagogisessa selvityksessä ja niistä päätetään erityisen tuen päätöksessä. Yleistä ja tehostettua tukea saavalle oppilaalle mahdollisista palveluista ja erityisistä apuvälineistä tehdään hallintopäätös. Palveluiden ja apuvälineiden käyttö kuvataan oppimissuunnitelmassa tai HOJKS:ssa.

Hallintolaki

Hallintolain 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 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisesta koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Saman lain 44 § mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 § mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 46 §:n momentin mukaan jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta. Lain 47 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

3.3 Saatu selvitys

Saadun selvityksen mukaan kantelijan lapsi, jolla oli todettu kielellisiä erityisvaikeuksia, oli, käytyään kaksi ensimmäistä vuosiluokkaa erityisen tuen pienluokassa, siirtynyt syksyllä 2018 yleisopetuksen luokalle. Selvitykseen liitetystä asiakirjoista ilmenee, että aluepäällikkö oli viranhaltijapäätöksellään (3.4.2018) päättänyt "huoltajan ja koulun esityksen ja koulun pedagogisen selvityksen perusteella", että kantelijan lapsen erityistä tukea jatketaan muun opetuksen yhteydessä (yleisopetuksen ryhmä) joustavin opetusjärjestelyin ja että "oppilas saa koulunkäyntiavustajapalveluja". Päätökseen oli kirjattu muutoksenhauksi oikaisuvaatimus.

Selvitykseen oli liitetty myös (edellä mainitussa päätöksessä viitattu) asiakirja "Huoltajan ja koulun esitys erityisen tuen järjestämisestä tai oppivelvollisuuden pituudesta" (15.3.2018), jossa oli esitetty kantelijan lapsen opetuksen järjestämispaikan muutosta toiseen kouluun sekä erityisen tuen järjestämistä muun opetuksen yhteydessä (yleisopetuksen ryhmässä) joustavin opetusjärjestelyin. Lomakkeelta oli kohdasta "Avustus- ja tulkintapalvelut sekä muut tarvittavat palvelut" rastiitettu kohta "avustajapalveluja".

Päätöksen toimeenpanemiseksi kantelijan lapselle oli 5.10.2018 laadittu henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), jossa oppilaan tukeen liittyviksi ratkaisuiksi oli suunnitelmaan kirjattu joustavat ryhmittelyt ja samanaikaisopetus sekä monipuoliset ja toiminnalliset työskentelytavat. Oppilaan tukimuodoiksi oli HOJKS:ssa kirjattu samanaikaisopetus (tukimuodon tavoite: kaksi opettajaa), avustajapalvelut (tukimuodon tavoite: saatavilla silloin tällöin), osa-aikainen erityisopetus (tukimuodon tavoite: laaja-alainen erityisopettaja mukana luokan opettamisessa kahtena päivänä viikossa), eriyttäminen (tukimuodon tavoite: matematiikassa käytössä porrastehtävät ja omaan tahtiin eteneminen) ja tukiopeus (tukimuodon tavoite: tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan).

Saadun selvityksen mukaan lapselle oli uudessa koulussaan järjestetty erityisopetusta omaan yleisopetuksen opetusryhmäänsä samanaikaisopetuksena tuotuna sekä järjestetty kouluviikon aikana osa opetuksesta pienryhmässä kielellisten taitojen vahvistamiseksi. Lisäksi opetusryhmään "oli tuotu avustajapalveluita" niin, että luokassa oli käytössä noin 10 tuntia avustajapalveluita viikossa. Lapsen HOJKS:n toteutumista oli arvioitu koululla huhtikuussa 2019 yhteistyössä oppilaan, huoltajan ja opettajan kanssa. Arvioinnin mukaan lapselle suunnattujen tukitoimien sopivuus ja riittävyys oli edistänyt HOJKS:aan kirjattujen tavoitteiden saavuttamista.

3.4 Erityisen tuen järjestäminen

Totean aluksi yleisesti, että kunnilla on niille määrättyjen tehtävien hoitamisessa perustuslain 121 §:n ilmaisemaan itsehallinto-oikeuteen perustuvaa harkintavaltaa. Kunta ei voi kuitenkaan harkinnassaan sivuuttaa muita asiaa koskevia oikeusohjeita. Tämän mukaisesti esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kielto sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ja

rajoittavat kunnalle opetuksen järjestäjänä kuuluvaa harkintavaltaa siinä, miten se perusopetuslain 17 §:ssä säädetyn erityisen tuen järjestää. Oppilaan erityisen tuen päätöksen tulee aina perustua tapauskohtaiseen harkintaan. Tuen järjestäminen on arvioitava ensisijaisesti lapsen edun ja perusopetuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Katson, ettei minulla tässä asiassa käytössäni olleiden tietojen perusteella ole mahdollisuutta tarkemmin arvioida tai ottaa kantaa kantelijan lapselle annetun tuen riittävyteen tai laatuun. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on kaupungin selvityksestä antamassaan lausunnossa osaltaan todennut, ettei se – ottaen huomioon lapselle tehty erityisen tuen päätös, sen toimeenpanemiseksi laadittu HOJKS sekä opettajien antama selvitys kantelijan lapsen tukitoimien toteutumisesta ja opintojen etenemisestä – ole voinut tulla johtopäätökseen, että kantelijan lapsen tuki olisi järjestetty vastoin erityisen tuen päätöksessä määrättyä tai että hänelle HOJKS:ssa määritettyjen tukitoimien antaminen olisi laiminlyöty.

Edellä kerrotun perusteella asia ei tältä osin anna aihetta puoleltani enempään. Asiaan perehtyessäni huomioni kiinnittyi kuitenkin kaupungin erityisen tuen järjestämiseen liittyvään hallintomenettelyyn ja päätöksentekoon, jolta osin arvioin asiaa seuraavasti.

3.5 Erityisen tuen päätös

Kuten edeltä (3.2) ilmenee, erityisen tuen järjestämiseksi tulee oppilaalle aina tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Erityistä tukea koskevassa päätöksessä päätetään useista oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävistä asioista, kuten oppilaan mahdollisesti tarvitsemista avustajapalveluista. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma on puolestaan erityisen tuen päätöksen suunnitelmallista toimeenpanoa ohjaava pedagoginen asiakirja, josta ei tehdä hallintopäätöstä.

Ennen päätöksentekoa opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai lailista edustajaa hallintolain 34 §:n mukaisesti sekä tehtävä oppilaasta pedagoginen selvitys. Oppilaan oma mielipide tulee selvittää hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Kuuleminen on kirjallista menettelyä, jossa varataan huoltajalle mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Huoltajalle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja siihen varattu määräaika sekä toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Pääsääntöisesti kirjalliseen kuulemiskirjeeseen liitetään hallintokäytännön mukaan jäljennökset niistä asiakirjoista, joihin päätös tulee perustumaan. Pedagoginen selvitys laaditaan ennen kuin huoltajaa kuullaan erityisen tuen päätöksen tekemiseksi. Hallintolain 34 §:n mukaista kuulemismenettelyä ei siten täytyä esimerkiksi keskustelu huoltajan kanssa pedagogista selvitystä laadittaessa.

Erityisen tuen toteuttamiseksi tehtävän päätöksen tulee täyttää kaikki hallintopäätöksen lakimääräiset vaatimukset. Päätöksestä tulee riittävän yksilöidysti ilmetä, miten erityinen tuki toteutetaan, mitä on päätetty ja mihin asianosainen on oikeutettu. Hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädetyn pääsäännön mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan päätöksen perustelut sisältyvät pedagogiseen selvitykseen ja mahdollisiin lausuntoihin. Aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että silloin, kun erityisen tuen antamista koskeva päätös on huoltajan hakemuksen tai opetuksen järjestäjän esityksen ja huoltajan kuulemisessa esittämän kannan mukainen, päätöksen perusteluiksi riittää viittaus sen perusteena olevaan pedagogiseen selvitykseen ja mahdollisiin muihin lausuntoihin.

Sen sijaan silloin, kun päätös poikkeaa siitä, mitä on vaadittu haettaessa, esitettäessä tai kuul- taessa, päätös on näiltä osin perusteltava hallintolain edellyttämällä tavalla esittämällä tosiasia- ja oikeusperustelut ratkaisulle.

Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys yksilön muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja mah- dollisen muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa oikeat ja riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyt- tämistä varten.

3.6 Arviointi

Kuuleminen

Tässä asiassa käytössäni olleista asiakirjoista ei ilmene, oliko oppilasta kuultu ja oliko huoltajalle (kantelijalle) varattu tilaisuus antaa selityksensä oppilaasta tehdystä pedagogisesta selvityk- sestä ennen erityisen tuen päätöksen tekemistä hallintolain edellyttämällä tavalla. Asiakirjojen perusteella kantelijan lapsen erityisen tuen päätös on perustunut ”huoltajan ja koulun esitykseen erityisen tuen järjestämisestä tai oppivelvollisuuden pituudesta” sekä pedagogiseen selvityk- seen.

Kuten Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, sanotun esityksen oikeudellinen luonne jää asiassa epäselväksi. Siitä ei yksiselitteisesti ilmene, onko huoltaja esitystä tehdes- sään ollut asian vireillepanijan asemassa vai onko hän esitystä laadittaessa ollut kuultavan ase- massa lapselleen valmisteltavasta erityisen tuen päätöksestä. Asiakirjasta ei myöskään ilmene, miten huoltajan kanta ilmaistaan siinä tapauksessa, että se poikkeaa opetuksen järjestäjän esit- tämästä kannasta lapsen erityisen tuen järjestämiseksi. Selvää on, ettei huoltajan ja opetuksen järjestäjän edustajan tarvitse olla yhtä mieltä oppilaan erityisen tuen tarpeesta tai sen järjestä- misestä päätöstä valmisteltaessa. Oleellista on, että huoltaja voi lausua siitä oman mielipiteensä opetuksen järjestäjän kannasta riippumatta.

Pidän siten Etelä-Suomen aluehallintoviraston tavoin ongelmallisena esillä olevaa ”huoltajan ja koulun esitysasiakirjaa” sen epäselvästä hallintoprosessuaalisesta luonteesta ja kirjaamista- vasta johtuen. Kuulemisasiakirjasta tulee yksiselitteisesti ilmetä, että kyseessä on nimenomaan asianosaisen kuuleminen sekä se, ketä ja milloin on kuultu, mahdolliset kuulemisen kohteena ovat asiakirjat ja kuultavan lausuma. Tällä on myös päätöksentekoon vaikuttavaa merkitystä, sillä huoltajalla on oikeus saada perusteltu päätös ratkaisulle, joka poikkeaa huoltajan asiassa esittämästä vaatimuksesta.

Avustajapalveluista päättäminen

Opetuksen järjestäjälle kuuluu opetukseen osallistumisen edellyttämien avustajapalvelujen jär- jestäminen ja kustantaminen. Perusopetuslaki ei sinänsä takaa oppilaalle subjektiivisena oikeu- tena saada avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä. Opetuksen järjestäjällä on harkin- tavaltaa siinäkin, miten se järjestää avustajapalvelut. Avustajatarvetta arvioitaessa ja avustaja- palveluita järjestettäessä on kuitenkin aina kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen, opetuk- seen liittyvään tarpeeseen.

Oppilaan mahdollisesti tarvitsemien avustajapalveluiden tarve arvioidaan pedagogisessa selvi- tyksessä ja mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo oppilaan niitä tarvitsevan, myöntämisestä päätetään erityisen tuen päätöksessä. Edelleen jos huoltaja on erityisen tuen päätöksen valmis- teluvaiheessa vaatinut avustajapalveluita lapselleen, tällöinkin toimivaltaisen viranomaisen on annettava päätöksessä niitä koskeva muutoksenhakukelpoinen ratkaisu. Päätös erityistä tukea

saavan oppilaan avustajapalveluista voidaan tehdä myös erityisen tuen päätöksenteon jälkeen joko huoltajan hakemuksesta tai opetuksen järjestäjän aloitteesta.

Oikeuskirjallisuudessa (ks. Rätty, Tapio: Vammaispalvelut, Riika 2017, s. 617) on todettu, että opetuksen järjestäjällä on mahdollisuus huolehtia avustajapalvelujen järjestämisestä esimerkiksi luokkakohtaisten avustajapalvelujen avulla. Perusopetuslain 3 §:n ja 31 §:n säännökset kuitenkin edellyttävät, että kunta selvittää riittävästi oppilaan yksilölliset tarpeet henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan saamiselle sitä silmällä pitäen, että oppilaan opetus tulee järjestetyksi hänen edellytystensä mukaisesti. Kunnan on aina ennen päätöksen tekoa selvítettävä, miten oppilaan yksilölliset tarpeet opetuksen järjestämiseksi tulevat turvattua. Mikäli esimerkiksi lapselle on haettu koulunkäyntiavustajaa henkilökohtaisesti järjestettynä, ja kunta on tästä eri mieltä, on päätös perusteltava. Päätöksessä on selvitettävä, millä muulla tavoin opetuksen järjestämisestä voidaan huolehtia, jotta lapsen oikeus saada perusopetusta tulee turvatuksi.

Tässä asiassa saadun selvityksen perusteella opetuksen järjestäjä oli katsonut kantelijan lapsen tarvitsevan avustajapalveluja, sillä aluepäällikkö oli viranhaltijapäätöksellään (3.4.2018) päättänyt, että oppilas ”saa koulunkäyntiavustajapalveluja”. Päätöksen toimeenpanemiseksi laaditussa HOJKS:ssa oli avustajapalveluiden osalta todettu tavoitteeksi, että niitä oli ”saatavilla silloin tällöin”. Koulun selvityksen mukaan tämä oli käytännössä tarkoittanut, että lapsen luokassa oli käytössä noin 10 tuntia avustajapalveluita viikossa.

Katson, ettei sanottu viranhaltijapäätös ole täyttänyt perusopetuslain eikä hallintolain mukaisia edellytyksiä, kun sekä avustajapalvelujen järjestämistavasta ja laajuudesta oli jätetty päättämättä. Päätöksestä ei myöskään ilmene, oliko oppilas oikeutettu henkilökohtaisesti vai ryhmäkohtaisesti järjestettyihin avustajapalveluihin eikä sitä, missä laajuudessa tai milloin oppilaalla oli niihin oikeus.

Oikeus perusopetukseen ja samalla opetukseen osallistumisen mahdollistavat avustajapalvelut ovat lapsen subjektiivisia oikeuksia. Mikäli oppilaan huoltajien ja koulun näkemykset oppilaan avustajatarpeesta ovat erilaiset, huoltajien oikeusturvakeino on hakea muutosta päätökseen hallinto-oikeudelta niin kuin laissa on säädetty. Se edellyttää, että asianosainen tietää, mihin hän on päätöksen myötä oikeutettu. Avustajapalveluista päättämistä ei voida jättää ratkaistavaksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten oppilaalle laadittavassa HOJKSissa tai opetusta käytännössä järjestettäessä.

Muutoksenhakuohje

Kantelijan lapselle tehdyssä erityisen tuen päätöksessä (3.4.2018) muutoksenhakuksi oli kirjattu yksinomaan oikaisuvaatimus. Asiakirjoista ei muutenkaan ilmene, että päätöksen yhteydessä olisi annettu lainmukainen valitusosoitus perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettujen avustajapalvelujen osalta hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus on todennut vuosikirjaratkaisussaan ([KHO 2013:162](#)), että perusopetuslaissa tarkoitettua henkilökohtaista avustajaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeuteen tehtävällä valituksella. Henkilökohtaisesta avustajasta päättäminen perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua erityistä tukea koskevan päätöksen yhteydessä ei vaikuta siihen, miten avustajapalvelua koskevaan päätökseen haetaan muutosta.

Päätökseen olisi näin ollen tullut liittää kaksi muutoksenhakuohjetta: oikaisuvaatimusohje, jonka mukaan perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua erityisen tuen järjestämisen osalta päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta sekä valitusosoitus, jonka mukaan perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettujen avustajapalvelujen osalta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Muuta

Asiakirjojen mukaan lapsen HOJKS oli laadittu lokakuussa 2018 eli noin syyslukukauden puolivälissä. HOJKS on suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, sisällöistä, käytettävistä opetusjärjestelyistä, pedagogisista menetelmistä ja oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta. Se laaditaan nimenomaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi. Näin ollen HOJKS tulisi mielestäni laatia mahdollisimman nopeasti heti lukuvuoden alkuvaiheissa, jotta se tosiasiaa voisi toimia laissa tarkoitetulla tavalla.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiinnitti lisäksi lausunnossaan seuraavaa huomiota erityisen tuen päätöksessä lausuttuun siitä, että kantelijan lapsen erityisen tuen päätös tarkistetaan 6. luokan keväällä tai tarvittaessa:

Aluehallintovirasto toteaa, että erityisen tuen päätöksessä voitaisiin päättää sen ajallisesta voimasaolosta sinänsä. Sen sijaan erityisen tuen päätöksen tarkistamisajankohta ei kuulu perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa säädettyihin erityisen tuen päätöksessä määrättäviin seikkoihin eikä tarkistamisajankohtaa koskevassa ilmoituksessa ole kyse sellaisesta oppilaan erityisen tuen järjestämisestä koskevasta ratkaisusta, johon voisi hakea muutosta, vaan erityisen tuen päätös on suoraan lain nojalla tarkistettava aina 2. vuosiluokan jälkeen ja ennen 7. vuosiluokalle siirtymistä sekä oppilaan tuen tarpeen muuttuessa muulloinkin. Laissa säädetystä tarkistamisveloitteesta ei tarvitse ilmoittaa erityisen tuen päätöksessä. Mikäli näin kuitenkin tehdään, se tulisi ilmaista päätöksessä, toisin kuin nyt on tehty, ilman sekoittumisen vaaraa siitä, että tarkistamisajankohta olisi hallintopäätöksellä ratkaistava asia.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto piti lisäksi lausunnossaan kantelijan lapsen HOJKS:n sisältämiä kuvauksia tämän tukimuodoista puutteellisina. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on määrätty henkilökohtaisen opetuksen järjestämisestä koskevan suunnitelman sisällöstä, että suunnitelmaan kirjattavien pedagogisten ratkaisujen tulee sisältää muun ohella tiedot oppilaan ohjaukseen liittyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä.

Aluehallintovirasto totesi, että kantelijan lapselle laaditun HOJKS:n pedagogisiin ratkaisuihin oli kirjattu tukimuotojen tavoitteiksi monin osin pelkästään tukimuotojen resursointiin liittyviä tavoitteita (ks. edellä kohdassa 3.3) sen sijaan, että olisi kuvattu, mitä tukimuodolla oppilaan ohjauksessa tavoitellaan ja miten tukimuodon toimeenpano on suunniteltu käytännössä toteutettavaksi. Ottaen huomioon, että HOJKSiin sisältyvillä pedagogisilla ratkaisuilla pyritään nimenomaisesti turvaamaan oppilaan oppiminen ja toisaalta ne ovat pohjana myöhemmin tehtävälle tukimuotojen vaikutusten arvioinnille, tulisi HOJKSiin sisältyvien pedagogisten ratkaisujen tavoitteiden ja toimenpiteiden kuvaaminen tehdä nimenomaan oppilaan ohjauksen näkökulmasta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset ja näkökohdat - - - kaupungin tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös - - - kaupungin sivistyslautakunnalle, jonka tehtävänä on edistää, kehittää ja valvoa sivistyksen palvelualueen toimintaa.