

21.12.2015

Dnro 1995/4/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **KAUPUNKI YLITTI HARKINTAVALTANSA OPETUSPAIKKAA OSOITTAESSAAN**

### 1 KANTELU

Kantelijat pyysivät 5.5.2014 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa kantelukirjeessään sekä 22.12.2014 ja 20.5.2015 saapuneissa lisäkirjeissään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kaupungin menettelyä asiassa, joka koski kantelijoiden kehitysvammaisen, vakavasti sairaan lapsen opetuspaikan osoittamista ja opetuksen järjestämistä lukuvuonna 2013–2014.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Kantelussa kerrottu tapahtumainkulku

Kantelun ja sen liitteiden mukaan kantelijoiden lapsi sairasti vaikeaa etenevää aivotautia (juveniilia neuroonaalista seroilidifuskiinoosia), joka johtaa näkö-, liikunta-, puhe- ja ymmärryskyvyn menettämiseen ja merkittävästi lyhentyneeseen elinikään. Kevääseen 2013 saakka lapsi oli käynyt koulua lievästi kehitysvammaisten lasten erityisluokalla. Lapsen sairauden edettyä ja hänen terveydentilansa heikennyttyä hänelle oli haettu oppilaspaikkaa erityisluokalta vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta, jota järjestetään A:n, B:n ja C:n kouluissa.

Lapsen huoltajat (kantelijat) olivat kuulemisen yhteydessä esittäneet lapsen opetuksen järjestämispaijaksi lähinnä kotia sijaitsevaa A:n koulua, jota myös lapsen samaa tautia sairastava sisarus kävi. Kantelijoiden mukaan A:n koulu oli ollut lapsen terveydentilan kannalta ainoa mahdollinen vaihtoehto, koska lapsen yleiskunto oli huono, hänellä oli vaikeahoitoinen epilepsia ja koulumatkoihin liittyi niiden rasituksesta aiheutuva jatkuva vakavien sairauskohtausten vaara. Lisäksi JNCL-tautia sairastavien sisarusten pääsy samaan kouluun yhteisine aikatauluineen ja kuljetuksineen olisi mahdollistanut perheen arjesta selviytymisen edes hieman paremmin.

Kaupungin viranhaltija D päätti 21.3.2013 osoittaa lapsen opetuksen järjestämispaijaksi B:n koulun erityisluokan. Vanhemmat valittivat päätöksestä aluehallintovirastoon, joka 15.7.2013 hylkäsi valituksen. Kantelijat valittivat päätöksestä edelleen hallinto-oikeuteen, joka päätöksellään 12.2.2014 kumosi aluehallintoviraston päätöksen ja palautti asian viranhaltija D:lle uudelleen sen selvittämiseksi, miten lapsen opetus oli järjestettävä.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan matka lapsen kotoa A:n kouluun oli noin 5 kilometriä ja matka B:n kouluun noin 14 kilometriä. Kun lapsen kohdalla oli kyse vakavasta ja etenevästä taudista, joka vaikutti hänen toimintakykyynsä ja tuen tarpeeseensa merkittävällä tavalla, ei viranhaltija D:llä ollut ollut asiaa ratkaistessa käytettävissään riittäviä selvityksiä lapsen terveydentilasta, eikä asiaa ollut selvitetty riittävästi ennen viranhaltija D:n päätöksen

tekemistä. Päätöksessään hallinto-oikeus katsoi selvitetyn, että lapsen oli välttämätöntä terveydellisistä syistä käydä koulua mahdollisimman lähellä kotia koulumatkan aiheuttaman rasituksen välttämiseksi ja että koulumatka B:n kouluun oli liian pitkä ja rasittava lapsen terveydentila huomioon ottaen. Muun ohella nämä seikat huomioon ottaen lapsen oikeus saada opetusta ei ollut hallinto-oikeuden mukaan toteutunut.

Kaupungin viranhaltija E oli tämän jälkeen 13.3.2014 päättänyt, että lapsen erityinen tuki järjestetään niin, että hänen pääsääntöinen opetusryhmänsä oli edelleen B:n koulun erityisopetusryhmässä. Päätöksen perustelujen mukaan hallinto-oikeus oli ratkaisussaan perustanut näkemyksensä koulumatkojen kilometrimääriin ja verrattaessa matka-aikoja A:n koulun (5,4 kilometriä, matka-aika 9 minuuttia) ja B:n koulun (13,9 kilometriä, matka-aika 17 minuuttia), ei lapsen koulumatkojen rasittavuudessa ollut olennaista eroa. C:n koulu ei tiloiltaan soveltunut oppilaalle.

Kantelijoiden mukaan viranhaltija E oli edellä kerrotulla päätöksellään tahallaan lainvastaisesti sivuuttanut hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen, minkä seurauksena muutoksenhaku oikeussuojakeinona oli käynyt kantelijoiden perheen kannalta merkityksettömäksi. Kantelun mukaan kun koulukuljetukset B:n kouluun olivat lapsen terveydentilan vuoksi mahdottomia, ei lapsi ollut voinut osallistua opetukseen B:n koulussa lainkaan koko lukuvuoden 2013–2014 aikana.

Kantelijat kertoivat esittäneensä koululle lääkärinlausunnon, jonka mukaan siirtymätilanteet provosoivat lapsessa kouristuskohtauksia, minkä vuoksi vanhemmat eivät perustellusti olleet uskaltaneet laittaa lasta koulukuljetukseen. Lääkärinlausunnossa (7.10.2013) suositeltiin lapselle koulupaikkaa lähempää kotia tai vaihtoehtoisesti ”yksityisopetusta” sellaisessa paikassa, missä hänen fyysiset rajoitteensa ja vaikea sairautensa voitaisiin ottaa huomioon. Kantelijat kertoivat myös, että B:n koulusta heitä oli syksyllä 2013 muistutettu oppilaan huoltajan velvollisuudesta valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä sekä kerrottu koulun velvollisuudesta tehdä tarvittaessa poissaoloista lastensuojeluilmoitus. Kantelijoiden mukaan opetuksen järjestäjän menettely oli kohtuutonta tilanteessa, jossa heillä ei ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta toimia toisin. Vaihtoehtona koulunkäynnille oli vanhemmille ehdotettu lapsen siirtämistä koti- tai yksityisopetukseen. Myöhemmin lapsi olikin kaupungin aloitteesta ”otettu yksityisopetukseen” siksi ajaksi, kun opetuspaikkaa koskeva valitusasia oli käsiteltävänä hallinto-oikeudessa.

Edelleen kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että viranhaltija E:n päätös oli tehty vasta kuukausi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ja edelleen annettu kantelijoille tiedoksi vasta kuukauden päästä päätöksen tekemisestä. Kaikki asiassa tapahtunut oli siten johtanut siihen, että lapsi oli ollut kotona koko lukuvuoden 2013–2014. Lapsen oppivelvollisuus päättyi toukokuun 2014 lopussa.

## 3.2 Keskeiset oikeusohjeet

### 3.2.1 Perus- ja ihmisoikeussäännökset

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. 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.

Vastaavanlainen syrjintäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan nojalla yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman

minkäänlaista syrjintää. Unescon yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla edellyttää valtioiden toimenpiteitä syrjintää opetuksen alalla sisältävien määräysten, ohjeiden ja hallintomenettelyjen poistamiseksi (3 artikla).

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (LOS) 2 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustettu oikeudet on taattava kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. LOS 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. LOS 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

LOS 23 artiklassa turvataan erityisesti vammaisen lapsen mahdollisuudet koulunkäyntiin. Artiklan mukaan vammaisen lapsen tulee saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lapselle ja hänen hoidostaan vastaaville henkilöille on annettava tarvittaessa apua, joka on suunniteltava muun ohella varmistamaan vammaisen lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin ja koulutukseen. Jokaisella lapsella on yhtäläinen oikeus saada opetusta (28 artikla). Lapsen edun ja yhdenvertaisuuden edelle ei voi laittaa esimerkiksi taloudellisia intressejä.

Oikeus perusopetukseen on myös useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaama perustavanlaatuisen ihmisoikeus. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella on oikeus opetuksen saamiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kaikkiin toimiin, joiden tarkoituksena on järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua.

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (31.3.2007) ja on siinä myös Euroopan Unionin kautta osallisena. Sopimuksen ratifiointi on vireillä. Se kuitenkin ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille turvaamia oikeuksia. YK:n vammaissopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolten on muun ohella toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Vammaissopimuksen 24 artiklassa sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Tätä oikeutta toteuttaessaan sopimuspuolet varmistavat muun ohella, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset ja vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan.

### 3.2.2 Hallintolaki ja vammaispalvelulaki

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:ssä säädetyt oikeusperiaatteet ja lain 7 §:ssä säädetty palvelun asianmukaisuus. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain 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 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto.

Laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista säädetään, että kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Vammaisuuden perusteella järjestettäviä palveluja ja tukitoimia kehittäessään kunnan tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat (7§).

### 3.2.3 Perusopetusta koskevat keskeiset säännökset

Perusopetuslain 3 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä tätä edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslain 6 §:ssä säädetään oppilaan koulupaikan määräytyminen. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan.

Perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan 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. Säännöksen 2 momentin mukaan 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 18 §:ssä säädetään erityisistä opetusjärjestelyistä muun ohella, että oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Perusopetuslain 42 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee oppilaaksi ottamista, 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen järjestämistä ja 18 §:ssä säädettyjä erityisiä opetusjärjestelyjä haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastolta ja edelleen hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perusopetusasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa opetusryhmässä saa olla enintään kuusi oppilasta.

Valtioneuvoston asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 9 §:n mukaan perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun oppilaan opetus voidaan, jos se on oppilaan oppimisedellytykset huomioon ottaen perusteltua, järjestää 6 ja 7 §:stä poiketen siten, kuin perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetussa erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä määrätään (1 momentti). Vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden opetus voidaan järjestää oppiainejaon sijasta toiminta-alueittain siten kuin opetussuunnitelmassa määrätään (3 momentti).

### 3.2.4 Perusopetuslain esityöt ja opetussuunnitelman perusteet

Opetushallitus on 29.10.2010 muuttanut ja täydentänyt perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita 2004 perusopetuslain muutokseen (642/2010) liittyen. Opetushallituksen määräyksessä on opetuksen järjestämisen lähtökohtana muun ohella todettu Suomen sitoutuneen kansainvälisiin sopimuksiin, ohjelmiin ja julistuksiin, jotka edellyttävät opetuksen järjestämistä siten, että lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata yhteisessä koulussa.

Myös perusopetuslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE109/2009) on todettu, että Suomi on sitoutunut kansainvälisten sopimusten perusteella kehittämään suomalaista koulujärjestelmää ja opetusta niin, että kaikkien lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata mahdollisimman hyvin. Sopimusten lähtökohtana on oppilaan oikeus opiskella omassa lähikoulussaan aina kun se on mahdollista. Perustuslain 6 § edellyttää kaikkien yksilöiden yhdenvertaista kohtelua ja kieltää syrjinnän.

Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi mainittua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (SiVM 4/2010 vp), että erityistä tukea saavan oppilaan opetus riittävine tukitoimineen järjestettäisiin oppilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä aina, kun se on mahdollista, mikä lähtökohta vahvistaa lähikouluperiaatetta. Sivistysvaliokunta katsoi, että oppilaan etu on ratkaiseva siinä, miten opetus järjestetään. Sivistysvaliokunta piti tärkeänä, että opetuksen järjestämiskäytännöissä otetaan huomioon sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että opetuksellinen kokonaistilanne. Sen vuoksi sivistysvaliokunta ehdotti 17 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että opetuksen järjestämipaikkaa koskevassa harkinnassa on otettava huomioon sekä oppilaan etu että opetuksen järjestämisedellytykset. Sivistysvaliokunnan mukaan kokonaistilannearvio tarkoittaa, että opetuksen järjestämiskäytännöissä otetaan huomioon sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että esimerkiksi koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne. Laki hyväksyttiin sivistysvaliokunnan ehdottamassa muodossa.

### 3.3 Saatu selvitys

*Viranhaltija E* totesi selvityksessään, että 1.1.2014 tapahtuneen organisaatiomuutosten jälkeen hän oli toiminut asiassa päätöksentekijänä keväällä 2014. Näin ollen E:n selvitys koski hallinto-oikeuden 12.2.2014 tekemän aikaisemman päätöksen kumoamisen jälkeen valmisteltua ja tehtyä päätöstä.

E:n selvityksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksessä ei määrätty tiettyä koulua lapsen kouluksi vaan koulun osoittaminen jätettiin opetustoimen viranhaltijan uudelleen harkittavaksi. Asiassa oli sittemmin saatu lisäselvitystä mm. koulumatkoista ja niiden kestosta. Ennen 13.3.2014 tehtyä päätöstä huoltajat antoivat lausumansa kirjallisena, eivätkä osallistuneet järjestettyyn kuulemistilaisuuteen.

Edelleen E:n selvityksen mukaan C:n koulu ei tilojensa puolesta soveltunut lapsen opetuspaikaksi. A:n koulun oppilaspaikat olivat täynnä, eikä perusopetusasetuksen 2 §

mukaan ollut mahdollista ottaa oppilasta ns. ylipaikalle, kun kyse oli vaikeasti kehitysvammaisista oppilaista. A:n koulun opetustilojen rajallisuus ja opetusmuodon tiloille asettamat vaatimukset huomioiden uuden oppilasryhmän perustaminen ei myöskään ollut mahdollista. Olemassa olevista opetusryhmistä ei myöskään ollut mahdollista siirtää toista oppilasta muuhun kouluun loukkaamatta hänelle aikaisemmin tehtyä päätöstä. Käytännössä muuta vaihtoehtoa kuin B:n koulu ei ollut.

E:n näkemyksen mukaan hän oli päätöstä tehdessään voinut perusopetuslain nojalla ottaa huomioon opetuksen järjestämisedellytykset. Hallinto-oikeus ei ollut määrännyt oppilaan koulupaikkaa vaan asia oli palautettu valmisteluun kokonaisuudessaan ilman mitään varauksia tai rajoituksia. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa oli verrattu vain koulumatkojen kilometrimääriä. E:n mukaan hän oli päätöstä valmisteltaessa pitänyt matkaan kuluvaan aikaan oleellisempina kuin varsinaista etäisyyttä, eikä matka-aikojen (9 minuuttia ja 17 minuuttia) ero A:n ja B:n välillä ollut merkittävä. Päätös perustui siten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin opetuksen järjestämisessä sekä oppilaan edun harkintaan tämän suhteen. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, saatu lisäselvitys sekä tosiasialliset opetuksen järjestämisedellytykset ja -mahdollisuudet oli huomioitu tehtäessä päätöstä helmikuussa 2014, jolloin lukuvuotta oli ollut jäljellä kolme ja puoli kuukautta.

Selvityksessä todettiin myös, että lapsen koulukuljetukset olisi järjestetty tilauskuljetuksella, jolloin olisi voitu huomioida hänen yksilölliset kuljetustarpeensa kuten se, ettei matka voisi ajallisesti kestää kovin pitkään.

E:n mukaan päätöksen lähettäminen huoltajille tiedoksi viivästyi väärinkäsityksen vuoksi. Päätöksenteon ja allekirjoittamisen jälkeen E oli ollut käsityksessä, että asian valmistelijahuoletti päätöksen lähettämisestä. Koska kyseessä ei kuitenkaan ollut normaalin oppilaaksiotto-prosessin aikana tehty päätös, se olisi tullut lähettää tulosityksikön toimesta. Päätös lähetettiin välittömästi, kun virhe huomattiin.

- - -

Kaupungin lausunnossa todettiin viranhaltija E:n selvitykseen viitaten, ettei hallinto-oikeuden päätöksessä ollut määrätty tiettyä koulua lapsen kouluksi vaan koulun osoittaminen oli jätetty opetustoimen viranhaltijan uudelleen ratkaistavaksi. Kaupungin näkemyksen mukaan päätöksen perustelut eivät sinänsä saa oikeusvoimaa vaan oikeusvoimaiseksi tulee varsinaisesti vain päätöksen lopputulos. Kuitenkin perusteluissa olevat kannanotot tulee ottaa huomioon, kun asiassa tehdään uusi päätös. Uuden päätöksen tulee kuitenkin olla tosiasiallisesti toteuttamiskelpoinen. Lisäksi mahdollinen uusi selvitys, jolla on olennainen merkitys asian ratkaisussa, tulee voida ottaa huomioon, vaikka tätä selvitystä ei ole aiemman käsittelyn yhteydessä esitetty.

Kaupunki totesi, että tilanne oli ollut haasteellinen. Viranhaltija E oli selvityksessään esittänyt perusteet, joiden pohjalta hän oli päätöksensä tehnyt. Esitetyn selvityksen perusteella koulupaikkaa ei oltu voitu osoittaa A:n koulusta, eikä muuta kouluvaihtoehtoa kuin B:n koulu käytännössä ollut. Kantelussa oli esitetty ryhmäkuljetuksiin liittyviä aikataulutietoja, mutta oppilaan kuljetus olisi ollut mahdollista järjestää myös henkilökohtaisena kuljetuksena terveydentilan perusteella.

Päätöksen lähettämisen viivästymisen osalta kaupungin lausunnossa todettiin, että oppilaaksioton ohjeistuksessa määritelty päätöksen lähettämispäivä (postituspäivä) koskee keväisin tehtäviä ns. massapäätöksiä. Muina aikoina tehtävät päätökset tulisi hallintolain 54 §:n mukaisesti lähettää viipymättä päätöksenteon jälkeen. Tässä asiassa päätöksen lähettäminen oli viivästynyt tilanteen poikkeuksellisuudesta sekä väärinkäsityksestä johtuen. Vs. opetustoimen johtaja oli keskustellut asiasta viranhaltija E:n kanssa, minkä lisäksi päätösten lähettämistä koskeva asia oli yleisellä tasolla ilman oppilasta koskevia tietoja otettu

esiin johtoryhmässä. Lausunnon mukaan päätösten lähettämiseen liittyviin toimintatapoihin kiinnitetään huomiota ohjeistuksessa ja koulutuksissa.

Kaupungin lisäselvityksessä 9.12.2015 todetaan, että sivistystoimen puolesta oli lapsen opetusjärjestelyistä oltu yhteydessä lapsen huoltajiin elokuussa 2013. B:n koulu oli lokakuussa ilmoittanut huoltajille opetuksen järjestämismahdollisuuksina olleen oppilaspaiikka B:n koulussa, erityisluokan opettajan antama yksityisopetus tai vanhempien antama kotiopetus. Mahdollisista eri kuljetusvaihtoehdoista B:n kouluun ei huoltajien kanssa ollut keskusteltu. Lapsen huoltajan (äidin) mukaan yksityisopetus oli tuolloin ainoa vaihtoehto, ellei oppilaspaiikkaa A:n koulusta järjestäisi. Huoltajaa oli kuultu ja perusopetuslain 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä koskeva hallintopäätös oli tehty marraskuussa 2013. A:n kiertävä erityisopettaja oli käynyt lapsen kotona opettamassa muutaman kerran. Tämän jälkeen oli lapselle etsitty kotiin opettajaa kahdeksi viikkotunniksi, mihin määrään oli päädytty kodin toiveesta lapsen vointi huomioiden. Tehtävään oli palkattu lähihoitaja tuntiopettajaksi kahdeksi tunniksi viikossa koko kevätlukukauden ajaksi. Tehtävään palkattu henkilö oli lapselle entuudestaan tuttu, mikä oli palkkauspäätöksen mukaan tuossa tilanteessa katsottu välttämättömäksi.

Viranhaltija D:n hallinto-oikeudelle elokuussa 2013 antaman lausunnon mukaan A:n koulun fyysisten opetustilojen osalta oli selvitetty mahdollisuutta ottaa oppilas ns. ylipaikalle. Tuloksena oli todettu, ettei ylipaikalle sijoittaminen ollut mahdollista vaarantamatta opetusryhmässä jo opiskelevien edellytyksiä osallistua opetukseen. Toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen luokkiin, joissa jo työskenteli kuusi aikuista ja kuusi oppilasta apuvälineineen, ei enää mahtunut oppilasta, jolla olisi mukanaan avustava henkilö ja apuvälineitä. Lisäselvityksen mukaan tilanne ei tältä osin ollut muuttunut kyseisen lukuvuoden aikana kevääseen 2014 mennessä.

### 3.4

#### Tutkinnan rajaus

Totean, etten ole katsonut olevan aihetta tutkia kantelua siltä osin, kuin siinä oli kyse menettelystä liittyen opetuksen järjestämispaiikkaa koskevaan päätökseen 21.3.2013 tai aluehallintoviraston 15.7.2013 tekemään päätökseen, koska sanotut päätökset ovat jo olleet tuomioistuimessa arvioitavana ja lainvoimaisesti ratkaistu.

Olen tässä asiassa katsonut tehtäväni olevan arvioida kaupungin menettelyä järjestää ja turvata lapsen oikeus opetukseen lukuvuonna 2013–2014, erityisesti edellä sanotun hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen kevätlukukaudella 2014. Arvioin asiaa seuraavasti.

### 3.5 Arviointi

#### 3.5.1 Lapsen opetuksen järjestäminen syyslukukaudella 2013

Lapsen edun ensisijaisuus ja syrjimättömyys ovat kuntaa opetuksen järjestäjänä velvoittavia YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteita, jotka on aina otettava huomioon, kun varmistetaan muiden sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Yhdenvertainen oikeus opetukseen on perustavanlaatuinen perus- ja ihmisoikeus, jonka mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen on keskeistä myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Perusopetuslain perusteella kunta osoittaa harkintavaltansa puitteissa oppivelvolliselle opetuspaikan. Opetus tulee yleisesti kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaiikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Perusopetuslain mukaan erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun

opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.

Opetuspaikkaa koskeva ratkaisu kuuluu opetuksen järjestäjän päätösvaltaan. Oppilaan erityisen tuen päätöksen tulee kuitenkin aina perustua tapauskohtaiseen harkintaan. Tuen järjestäminen on arvioitava ensisijaisesti lapsen edun ja perusopetuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Opetuspaikkaa osoitettaessa on otettava huomioon sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että esimerkiksi koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne. Lisäksi yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä.

Kunnalla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus tulkita kaikkea sääntelyä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja sen on päätöksenteossaan valittava eri ratkaisuvaihtoehdoista kussakin tapauksessa lapsen ja oppilaan ihmisoikeuksia ja etua parhaiten toteuttava ratkaisu. Lapsen edun ja yhdenvertaisuuden edelle ei voi laittaa esimerkiksi taloudellisia intressejä. Sanottujen tulkintaperiaatteiden merkitys korostuu erityisesti, kun kyse on lapsesta, jolla on jokin vamma tai joka muuten on erityisen haavoittuvassa asemassa. Vammaisten lasten erityisten oikeuksien suojelemiseksi ja toteuttamiseksi on yksittäisen lapsen opetusta ja koulunkäyntiä koskevan päätöksenteon perustuttava ensisijassa lapsen etuun, hänen yksilöllisiä erityistarpeitansa koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen kokonaisuuharkintaan.

Tässä asiassa saadun selvityksen perusteella syyslukukaudella 2013 oli lapsi käytännössä jäänyt vaille opetusta. Perusopetuslain 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä koskeva hallintopäätös oli tehty vasta marraskuussa, ja opettaja oli käynyt lapsen kotona vain muutaman kerran. Mielestäni kaupunki opetuksen järjestäjänä oli siten tässä nyt arvioitavanani olevassa poikkeuksellisessa tapauksessa, jossa kyse oli hyvin sairaasta ja haavoittuvassa asemassa olevasta lapsesta, toiminut lapsen edun ja oikeuksien vastaisella tavalla. Tilanteessa, jossa huoltajien ja opetuksen järjestäjän näkemykset lapsen edellytyksistä osallistua opetukseen hänelle osoitetussa opetuspaikassa poikkesivat toisistaan edellä esitetyllä tavalla, olisi lapsen etu tässä tapauksessa edellyttänyt, että opetuksen järjestäjä olisi turvannut lapsen yhtäläisen oikeuden koulunkäyntiin ja opetukseen hänen edellytystensä mukaisesti myös koko sinä aikana kun huoltajien valitus opetuspaikan osoittamista koskevaan päätökseen oli vireillä hallinto-oikeudessa. Saadun selvityksen mukaan erityisistä opetusjärjestelyistä päätettiin vasta marraskuussa kun lukukausi oli jo varsin pitkällä. Saadusta selvityksestä ei myöskään ilmene, että esimerkiksi erilaisista lapsen yksilölliset erityistarpeet huomioivista kuljetusvaihtoehdoista B:n kouluun olisi huoltajien kanssa tuolloin edes keskusteltu.

### 3.5.2 Lapsen opetuksen järjestäminen ja asian käsittelyn viipyminen kevätlukukaudella 2014

Käytössäni olleiden tietojen mukaan hallinto-oikeuden helmikuussa 2014 antaman päätöksen jälkeen opetuksen järjestämispaikkaa koskevan asian käsittely kesti sivistystoimessa ensin kuukauden ennen viranhaltija E:n tekemää erityisen tuen päätöstä ja sen jälkeen vielä lähes toisen kuukauden, ennen kuin sanottu päätös annettiin tiedoksi huoltajille. Tuossa vaiheessa lapsen viimeistä perusopetuksen lukuvuotta oli enää jäljellä noin puolitoista kuukautta. Saadussa selvityksessä on myönnetty virhe päätöksen tiedoksiannon viipymisessä. Mielestäni asian käsittely sivistystoimessa kokonaisuudessaan viivästyi keväällä 2014 moitittavalla tavalla. Katson, että lapsen etu olisi tässä tapauksessa edellyttänyt, että kaupunki olisi välittömästi ja viiveettä ryhtynyt hallinto-oikeuden päätöksen edellyttämiin täytäntöönpanotoimiin.

Sanotussa päätöksessään hallinto-oikeus katsoi selvitetyn, että koulumatka B:n kouluun oli liian pitkä ja rasittava lapsen terveydentila huomioon ottaen, eikä lapsen oikeus opetukseen näin ollen ollut toteutunut. Tästä huolimatta viranhaltija E oli edelleen 13.3.2014 päättänyt, että lapsen pääsääntöinen opetusryhmä oli B:n koulussa.



Selvityksessä on perusteltu menettelyä sillä, ettei hallinto-oikeuden päätöksessä ollut määrätty tiettyä koulua lapsen kouluksi vaan koulun osoittaminen oli jätetty opetustoimen viranhaltijan uudelleen ratkaistavaksi.

Selvityksessä on todettu, etteivät tuomioistuimen päätöksen perustelut sinänsä saa oikeusvoimaa, mutta perusteluissa olevat kannanotot sekä mahdollinen asiaan vaikuttava uusi selvitys tulee voida ottaa huomioon hallinto-oikeuden palauttamaa asiaa uudelleen käsiteltäessä ja ratkaistaessa. Selvityksestä ilmenevän näkemyksen mukaan hallinto-oikeus käytännössä asetti kaupungin mahdottomaan tilanteeseen, kun muuta lapselle soveltuvaa opetuspaikkaa kuin B:n koulu ei kaupungissa ollut. Kaupungin näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden päätös ei ollut toteuttamiskelpoinen ja tosiasiallisesti hallinto-oikeus kumosi ja palautti asian kokonaisuudessaan kaupungille uudelleen arvioitavaksi ”ilman reuna-ehtoja”.

Suomen perustuslain 21 §:ään sisältyy yksityisen oikeusturvaa koskeva perussäännös, jossa säädetään sekä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin että hyvän hallinnon takeista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Oikeussuojakeinon tehokkuuteen kuuluu oikeudenkäynnissä annetun päätöksen täytäntöönpantavuus. Mikäli hallintoviranomainen sivuuttaa tai jättää tosiasiallisesti panematta täytäntöön tuomioistuimen hallintovalitusasiassa antaman lainvoimaisen tuomion, muuttuu muutoksenhaku oikeussuojakeinona tehottomaksi.

Hallintolainkäytössä päätös asian palauttamisesta viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi voidaan jakaa ns. prosessuaalisiin ja asiaratkaisun sisältäviin palautuspäätöksiin. Oikeuskirjallisuudessa (ks. Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta, Vammala 1978, s. 403–417) on todettu, että asian palauttaminen prosessuaalisella perusteella johtuu menettelyvirheestä alemmassa asteessa, asiaan saadusta uudesta selvityksestä tai sellaisen hankkimisen tarpeellisuudesta. Kaikissa näissä tapauksissa on kysymys prosessuaalisesta ratkaisusta, joka ei sisällä kannanottoa itse pääasiaan. Asiaratkaisun sisältävät palautuspäätöksiä voidaan jaotella sen mukaan, sisältäväkö ne asian palauttamisen vain täytäntöönpanotoimenpidettä varten, varsinaisen osaratkaisun tai itsenäisen esikysymyksen ratkaisun.

Itsenäisen esikysymyksen ratkaisun sisältävän palautuspäätöksen seurauksena asia tulee kokonaisuudessaan uudelleen vireille alemmassa asteessa, mutta palautuspäätös sisältää kuitenkin jo alemmaa astetta velvoittavan ratkaisun asiaan vaikuttavasta oikeuskysymyksestä. Siltä kannalta tällainen osaratkaisu on verrattavissa lopulliseen asiaratkaisuun, johon voitaisiin yleisten periaatteiden mukaan hakea muutosta. Asia tulee näissä tapauksissa kokonaisuudessaan vireille alemmassa asteessa, jonka on käsiteltävä ja ratkaistava asia palautuspäätöksessä vahvistetun perusteen tai annettujen evästysten pohjalta. Palautuspäätösten sitovuudesta on kuitenkin vaikea pitää kiinni niissä tapauksissa, joissa esitetään selvästi aikaisemmasta poikkeavaa uutta näyttöä tai joissa aisa tulee uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi (em. teos s. 417).

Kuten saadussa selvityksessä on todettu, hallinto-oikeus ei päätöksessä ottanut kantaa siihen, missä tai miten lapsen opetus tulisi järjestää. Myöskään oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana ei ole mahdollisuutta arvioida sitä, mikä opetuspaikka lapselle olisi tullut osoittaa. Katson kuitenkin, ettei sanotussa hallinto-oikeuden päätöksessä ollut kyse ainoastaan prosessuaalisesta palautuspäätöksestä, vaan tuomio sisälsi kaupunkia sitovan kannanoton siltä osin, että lapsen opetusta ei voitu järjestää B:n koulussa lain edellyttävällä tavalla. Hallinto-oikeus on todennut tämän seuraavasti: ”[Lapsen nimi poistettu] opetuksen järjestämispaikaksi on osoitettu noin 14 kilometrin päässä hänen kotiosoitteestaan sijaitseva

[B:n nimi poistettu] koulu. Hallinto-oikeus katsoo selvitettyksi, että [lapsen nimi poistettu] on välttämätöntä terveydellisistä syistä käydä koulua mahdollisimman lähellä kotia koulumatkan aiheuttaman rasituksen välttämiseksi ja että koulumatka [B:n nimi poistettu] kouluun on liian pitkä ja rasittava [lapsen nimi poistettu] terveydentila huomioiden. Näin ollen [lapsen nimi poistettu] oikeus saada opetusta ei toteudu. Nämä seikat ja edellä todettu huomioon ottaen [lapsen nimi poistettu] opetusta ei voida katsoa järjestetyn perusopetuslain edellyttämällä tavalla.”

Asiakirjojen mukaan hallinto-oikeudella oli asiaa ratkaistaessa käytössään sekä tieto niistä kouluista, joissa kaupungissa järjestetään opetusta toiminta-alueittain, että kaupungin näkemys ja perustelut siitä, miksi A:n koulun oppilasryhmiin ei ollut mahdollista sijoittaa oppilasta ns. ylipaikalle. Siten hallinto-oikeuden palauttamaa asiaa uudelleen käsiteltäessä kaupungissa ei asiassa ollut tullut esille mitään selvästi aikaisemmasta poikkeavaa uutta näyttöä tai selvitystä, jolla voitaisiin perustella palautuspäätöksen sisältämän kannanoton sivuuttamista. Myöskään se, että viranhaltija E oli päätöksessään perustanut arvionsa lapsen koulumatkan aiheuttamasta rasituksesta matka-aikaan hallinto-oikeuden käyttämien kilometrimäärien sijaan, ei mielestäni ole asian ratkaisuun oleellisesti vaikuttavaa uutta näyttöä.

Edellä kerrotun perusteella katson kaupungin sivistystoimen ylittäneen harkintavaltansa määrätessään hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta lapsen opetuspaikaksi B:n koulun. Vastuun tästä kantaa ensisijaisesti erityisen tuen päätöksen 13.3.2014 tehnyt viranhaltija E.

Saadun selvityksen mukaan lapsen opetus oli kevätlukukaudella 2014 järjestetty lapsen kotona. Lapsen huoltajilla oli myös ollut oikeusturvakeinona käytettävissään mahdollisuus edelleen hakea muutosta viranhaltija E:n erityisen tuen päätökseen. Tähän nähden pidän riittävänä toimenpiteenä saattaa edellä kohdissa 3.5.1 ja 3.5.2 esittämäni näkökohdat ja käsitykseni kaupungin sivistystoimen ja sen viranhaltija E:n tietoon.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsitykset kaupungin sivistystoimen ja sen viranhaltija E:n tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän kaupungin sivistystoimelle ja viranhaltija E:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.