

20.1.2014

Dnro 219/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

HENKILÖKOHTAISTA AVUSTAJAA KOSKEVAAN HAKEMUKSEEN EI ANNETTU PÄÄTÖSTÄ

1 KANTELU

Kantelijat A ja B pyysivät 16.1.2013 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan kaupungin koulun rehtorin ja silloisen koulutoimenjohtajan sekä tapahtuma-aikaan koulutoimenjohtajan sijaisena toimineen kasvatus- ja opetuskeskuksen talouspäällikön menettelyä perusopetuslain mukaista henkilökohtaisesti järjestettyä avustajapalvelua (henkilökohtaista avustajaa) koskevassa asiassa.

Kantelijat kertoivat tehneensä marraskuussa 2012 rehtorille ja koulutoimenjohtajalle osoitetun hakemuksen henkilökohtaisen avustajan saamiseksi vuonna 2002 syntyneen poikansa oppimisen tueksi. Kantelijoiden mukaan päätöstä asiasta ei kuitenkaan oltu tehty heidän useista tiedusteluistaan ja pyynnöistään huolimatta. Rehtori oli ohjannut kantelijoita kääntymään kunnan vammaispalvelujen puoleen. Kantelijat kysyivät, oliko heillä oikeus saada hakemukseensa muutoksenhakukelpoinen päätös viranomaiselta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Käytössäni olleiden asiakirjojen mukaan kantelijoiden vuonna 2002 syntyneellä lapsella oli ollut hoitosuhde lastenpsykiatrian poliklinikalla vuodesta 2007. Koulutoimenjohtaja oli tehnyt lapselle lokakuussa 2012 erityisen tuen päätöksen, jonka mukaan lapsi opiskeli koulun yleisopetuksen luokassa, hänelle laadittiin henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS) ja järjestettiin perusopetuslain mukaisia avustajapalveluja.

Lapsi palasi osastohoitojaksolta kouluun loka-marraskuun 2012 vaihteessa. Osastohoitojakson päätteeksi lapsen hoitava lääkäri oli kirjoittanut lausunnon, jossa hän suosittelee lapselle henkilökohtaista avustajaa koulunkäynnin tueksi. Kantelijat lähettivät 13.12.2012 rehtorille ja koulutoimenjohtajalle osoitetun hakemuksen, jossa he lääkärinlausuntoon viitaten pyysivät lapselle henkilökohtaista avustajaa.

A oli sekä joulukuussa 2012 että tammikuussa 2013 tiedustellut asian käsittelyvaihetta sekä pyytänyt hakemukseen kirjallista päätöstä. Koulutoimenjohtajan sijaisena tapahtuma-aikaan toiminut talouspäällikkö oli tammikuussa ohjannut A:ta pyytämään päätöstä koulun rehtorilta.

Rehtori oli 15.1.2013 vastannut sähköpostitse A:ta, että kouluun oli lääkärinlausunnon johdosta saatu palkattua uusi avustaja, eikä perusopetuslaissa säädetty henkilökohtaisesta avustajasta. Rehtorin A:lle lähettämässä viestissä todettiin muun muassa: ”Siis en ymmärrä, mitä haluat saada aikaan sillä, että olisi ”päättös” henkilökohtaisesta avustajasta?” Edelleen rehtorin mukaan perusopetuslaki ei edellytä, että henkilökohtaisesta avustajasta tulisi tehdä päätöstä.

3.2

Saatu selvitys

Rehtorilta saadun selvityksen mukaan kouluun oli lausunnon perusteella palkattu uusi ohjaaja, joka oli sijoitettu kantelijoiden lapsen luokkaan. Rehtorin mukaan ”kaikki se, mitä oli anottu tai pyydetty, oli lapsen koulunkäynnin osalta järjestetty tai toteutettu”.

Kasvatus- ja opetuslautakunnan lausunnossa todettiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin viitaten, että perusopetuslaki ei tunne henkilökohtaisen avustajan tai ohjaajan velvoitetta.

Talous- ja hallintojohtajalta puhelimitse 17.1.2014 saatujen lisätietojen mukaan kantelijoiden marraskuussa 2012 vireille saattamaan henkilökohtaista avustajaa koskevaan asiaan ei edelleenkään oltu tehty päätöstä. Hänen mukaansa osittain syynä tähän oli voinut olla se, että kantelussa kerrottuna aikana kaupungissa oli epäselvyyttä siitä, kenen viranhaltijan tehtäviin tällaisen päätöksen tekeminen kuului.

Talous- ja hallintojohtajalta sähköpostitse 17.1.2014 saatujen tietojen mukaan kasvatus- ja opetuslautakunta vastaa kaupungissa varhaiskasvatukseen, perusopetukseen, toisen asteen koulutukseen ja vapaan sivistystyön alueeseen liittyvien palveluiden tuottamisesta. Kaupungin hallintosäännön mukaan lautakunta päättää toimialalle kuuluvan ratkaisuvallan siirtämisestä alaiselleen henkilökunnalle. Kasvatus- ja opetuskeskuksen delegointisäännössä (kasvatus- ja opetuslautakunta 18.12.2013) on sittemmin määritely keskuksen viranhaltijoiden ratkaisuvallasta. Talous- ja hallintojohtajan mukaan ratkaisuvallasta erityistä tukea ja avustajapalveluja koskevissa asioissa on nyt keskitetty talous- ja hallintopäällikölle, jotta varmistuisi, että huoltajat saavat valituskelpoiset päätökset oikeusturvansa edellyttämällä tavalla.

3.3

Oikeusohjeet

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

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

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.

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

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.

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 17 §:n 1 momentin mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Pykälän 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 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. 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.

Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan 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.

Perusopetuslain 42 §:ssä säädetään muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun opetuksen järjestäjän päätökseen. Säännöksen mukaan muun muassa edellä mainitussa 31 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

3.4

Arviointi

Tässä asiassa minun tehtäväni ei ole arvioida kantelijoiden lapsen henkilökohtaisen avustajan tarvetta tai ottaa kantaa siihen, toteutuisiko lapsen oikeus ikäkauden ja edellytysten mukaiseen opetukseen ja turvalliseen opiskeluympäristöön tehokkaammin, jos hänellä olisi henkilökohtainen avustaja käytössään. Tehtäväni on arvioida kaupungin menettelyä olla antamatta päätöstä sille tehtyyn henkilökohtaista avustajaa koskevaan hakemukseen.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä. Säännöksen

2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Valituskelpoisen ratkaisun saaminen vaikuttaa siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Kuten edellä on todettu, viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on kuitenkin vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Opetuksen järjestäjälle kuuluu opetukseen osallistumisen edellyttämien avustajapalvelujen järjestäminen ja kustantaminen. Perusopetuslaki ei sinänsä takaa oppilaalle subjektiivisena oikeutena saada avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä. Opetuksen järjestäjällä on harkintavaltaa siinä, miten se järjestää avustajapalvelut. Avustajatarvetta ja - palveluita järjestettäessä on aina kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen, opetukseen liittyvään tarpeeseen.

Oikeuskirjallisuudessa (ks, Rätty, Tapio: Vammaispalvelut, Vaasa 2010, s.375) on todettu, että opetuksen järjestäjällä on mahdollisuus huolehtia avustajapalvelujen järjestämisestä esimerkiksi luokkakohtaisten avustajapalvelujen avulla. Perusopetuslain 3 §:n ja 31 §:n säännökset 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 selvitettävä, 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.

Oikeus perusopetukseen ja samalla opetukseen osallistumisen mahdollistavat avustajapalvelut ovat lapsen subjektiivisia oikeuksia. Perusopetuslain 42 §:ssä säädetään muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun opetuksen järjestäjän päätökseen. Säännöksen mukaan muun muassa perusopetuslain 31 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli oppilaan huoltajien ja koulun näkemykset oppilaan avustajatarpeesta ovat erilaiset, huoltajien oikeusturvakeino on hakea muutosta päätökseen hallinto-oikeudelta niin kuin laissa on säädetty.

Tässä asiassa perusopetuslaissa säännelty oikeusturvakeino ei kuitenkaan ole ollut kantelijoiden käytössä, koska päätöstä henkilökohtaista avustajaa koskevaan hakemukseen ei ole tehty. Pidän laiminlyöntiä vakavana, kun kyse on ollut erityistä tukea saavan lapsen yhdenvertaisen perusopetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta. Asian käsittely on myös aiheettomasti viivästynyt, kun kantelijat ovat saaneet ylipäänsä jonkin vastauksen marraskuussa 2012 jätettyyn hakemukseen vasta tammikuussa 2013, eikä varsinaista päätöstä ole vielä tehty. Kantelussa tarkoitettuna kaltaisessa asiassa asian käsittelyn joutuisuuden toteutumisen on erityistä merkitystä, kun asianosainen voi henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta olla hyvinkin haavoittuvassa asemassa.

Kun opetustoimi oli päättänyt järjestää lapsen avustajapalvelut luokkakohtaisen avustajan turvin ja vanhemmat puolestaan marraskuussa 2012 hakivat nimenomaan henkilökohtaista avustajaa, olisi hakemuksen johdosta tullut tehdä päätös, johon vanhemmat olisivat voineet

halutessaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja saattaa asia siten tuomioistuimessa arvioitavaksi.

Korkein hallinto-oikeus arvioi vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2013:1629) kysymystä oikeasta valitustiestä haettaessa muutosta erityistä tukea koskevaan päätökseen siltä osin kuin siinä on päätetty, ettei oppilaalle järjestetä henkilökohtaista avustajaa. KHO:n ratkaisun mukaan perusopetuslain 42 §:n 1 momentti huomioon ottaen henkilökohtaista avustajaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeuteen tehtävällä valituksella. Henkilökohtaisesta avustajasta päättäminen erityistä tukea koskevan päätöksen yhteydessä ei vaikuttanut valitustiehen. Koska oppilaan oikeus henkilökohtaiseen avustajaan koskee perusopetuslain 31 §:ssä säädettyä etuutta ja oikeutta, perusopetuslain 42 §:n 1 momentin mukaisesti tällaiseen päätökseen haetaan siis 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.

Kuten edellä ilmenee, asian käsittelyssä kaupungissa on ollut puutteita niin päätöksenteossa kuin asian viivytyksettömän käsittelyn osalta. Näihin hyvän hallinnon näkökulmasta vakaviin ongelmiin on saatujen tietojen mukaan vaikuttanut se, ettei opetustoimessa ollut vuoden 2012 lopulla selkeää tietoa siitä, kenen tehtäviin päätöksen tekeminen asiassa olisi kuulunut.

Kunnan hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään mm. kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä Kuntalain 14 §:n 2 momentin mukaan valtuusto voi johtosäännössä antaa oikeuden viranomaiselle annetun toimivallan edelleen siirtämiseen. Korostan, että perustuslain 2 §:ssä todettuun hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen kuuluu, että voimassa olevia menettelysäännöksiä ja -määräyksiä noudatetaan kunnassa ja että sen hallintopäätökset tekee toimivaltainen viranomainen. Viranhaltijoiden tulee olla tietoisia virkatehtäviensä sisällöstä ja toimivaltansa rajoista.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan kasvatus- ja opetuskeskukselle vastaisen varalle huomautuksen edellä kohdassa 3.4 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän kasvatus- ja opetuslautakunnalle, talous- ja hallintopäällikölle sekä rehtorille jäljennökset tästä päätöksestä.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi myös kaupunginhallitukselle.

Pyydän kasvatus- ja opetuskeskusta ilmoittamaan minulle 28.2.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen tekemiseksi perusopetuslain mukaista henkilökohtaisesti järjestettyä avustajapalvelua koskevassa asiassa sekä syyt siihen, jos toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.