

22.9.2020

EOAK/2220/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

OULUN KAUPUNGIN MENETTELY AVUSTAJAPALVELUISTA PÄÄTTÄMISESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen menettelyä laiminlyödä päätösten antaminen perusopetuslain mukaisia avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin.

Esimerkkinä kantelija viittasi päämiehensä syksyllä 2019 tekemään hakemukseen henkilökohtaisesti järjestettyjen avustajapalvelujen saamiseksi erityisen tuen oppilaalle. Hakemukseen ei useista pyynnöistä ja tiedusteluista huolimatta annettu muutoksenhakukelpoista päätöstä. Oulun sivistys- ja kulttuuripalvelujen aluepäällikön kantelijalle antaman vastauksen mukaan

”Kyse on siitä, että ei ole olemassa sellaista subjektiivisesti haettavaa etuutta kuin henkilökohtainen koulunkäynninohjaaja. Vanhempien hakiessa tällaista etuutta vapaamuotoisesti laaditulla lomakkeella siihen myös vastataan vapaamuotoisesti. Tässä tapauksessa --- on ilmoittanut vastauksen vanhempien laatimaan vapaamuotoiseen hakemukseen sekä suullisesti että kirjallisesti. Kyseessä ei siis ole viranhaltijan tekemä hallinnollinen päätös”.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Oulun sivistys- ja kulttuurijohtaja toimitti selvityksen, joka liitetään oheen kantelijalle tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Oulun sivistys- ja kulttuuripalvelujen selvityksen tarkempi sisältö ilmenee oheisesta asiakirjasta.

Saadun selvityksen mukaan Oulun kaupunki on tulkinnut perusopetuslain 31 §:ää siten, että koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilas saa oppimisensa tueksi riittävän resurssin henkilökohtaisen opetuksen järjestämisestä koskevan suunnitelman mukaisesti. Perusopetuslaki ei sinänsä takaa oppilaalle subjektiivisena oikeutena saada avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä.

Kaupungin näkemyksen mukaan sanotun säännöksen tulkinnassa on

kyse siitä, että henkilökohtainen koulunkäynninohjaaja ei ole niin sanottu subjektiivisesti haettavissa oleva etuus, joka kunnan olisi hakijalle myönnettävä määrärahatilanteesta riippumatta. Perusopetuslain esitäissä (HE 86/1997 vp) on todettu, että säännös turvaa ”opetukseen osallistumisen edellyttämät tarpeelliset” avustajapalvelut. Oulun kaupunki on tulkinnut säännöstä niin, että avustajatarvetta harkittaessa ja palveluita järjestettäessä on kiinnitettävä huomio lapsen yksilölliseen, opetukseen liittyvään tarpeeseen. Tämän perusteella perusopetuslain säännös jättää viranomaiselle asiassa harkintavaltaa.

Edelleen Oulun selvityksen mukaan huoltajien hakiessa etuutta vapaa-muotoisesti laaditulla lomakkeella siihen on myös vastattu vapaamuotoisesti. Oulun kaupunki tulee myös jatkossa tekemään erityisen tuen antamisesta perusopetuslain 17 §:n mukaisen päätöksen, josta voi tehdä perusopetuslain 42 §:n mukaisen oikaisuvaatimuksen aluehallintovirastolle.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet ym.

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. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

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

Perustuslain 21 §:n momentin 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.

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 tuoksellisesti. Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Lain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös

suullisesti. Lain 22 §:n mukaan jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Hallintolain 44 § 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45 § 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 47 § 1 momentin mukaan päätöksen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

Perusopetusta ohjaavia säännöksiä ym.

Perusopetuslain (628/1998, muut. 477/2003) 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin tässä laissa säädetään. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain muutoksella 642/2010 (voimaan 1.1.2011) uudistettiin perusopetuslain erityisopetusta ja oppilaalle annettavaa muuta tukea koskevia säännöksiä säätämällä oppilaiden tukemisen aloittamisesta heti tuen tarpeen ilmetessä, tehostetusta tuesta sekä oppilaalle annettavasta erityisestä tuesta aiemman lain erityisopetukseen ottamista tai siirtämistä koskevan päätöksen sijasta. Uudistettua oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää nimitetään yleisesti kolmiportaiseksi tueksi, jonka tasoja ovat ns. yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki.

Lain 16 §:ssä säädetään oppilaan oikeudesta tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen.

Lain 16 a §:ssä tehostetusta tuesta muun ohella, että oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti.

Perusopetuslain 17 §:ssä säädetään erityisestä tuesta muun ohella, että erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. 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.

Lain 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma.

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentissa turvataan opetukseen osallistuvan oikeus saada työpäivinä opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.

Lain 31 §:n 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 esitöissä (HE 86/1997 vp) on 31 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattu tuolloin voimassa olleeseen hallitusmuodon 13 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Pykälän perustelujen mukaan siinä säädetään perusopetuksen, esiopetuksen, lisäopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen maksuttomuudesta sekä siitä, mitkä opetukseen liittyvät edut ja palvelut kuuluvat maksuttomuuden piiriin. Pykälän 1 momentti turvaa vammaiselle tai muutoin erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle opetukseen osallistumisen edellyttämät tarpeelliset apuvälineet, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kun perusopetuslain 31 §:ää ei muutettu oppimisen tuen uudistuksen (642/2010) yhteydessä, ei erityistä tukea tarvitseva oppilas siten säännöksessä viittaa pelkästään perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuun erityisen tuen oppilaaseen¹. Kaikilla oppilailla, jotka tarvitsevat lain 31 §:ssä mainittuja palveluja, on niihin edelleen oikeus².

Opetushallituksen päättämässä, opetuksen järjestäjiä velvoittavissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014)³ määrätään opetukseen osallistumisen edellyttämistä palveluista ja apuvälineistä seuraavaa:

Oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut sekä erityiset apuvälineet kaikilla tuen tasoilla. Tarkoituksena on turvata oppilaalle oppimisen ja koulunkäynnin perusedellytykset, esteettömyys ja mahdollisuus vuorovaikutukseen kaikkina koulupäivinä. ---

¹ Pölönen, Kreetta teoksessa *Lapsen oikeudet koulussa*, 2015, s. 218.

² Lahtinen, Nina: *Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu*, 2012, s. 459.

³ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet>, ks. jaksot 7.5.3 ja 7.6.

Opetuksen järjestäjä päättää tulkitsemis- ja avustajapalveluista sekä muista opetuspalveluista ja erityisistä apuvälineistä. Palveluiden ja apuvälineiden tarve ja määrä arvioidaan moniammatillisena yhteistyönä hyödyntäen oppilaan ja huoltajan antamia tietoja ja mahdollisten koulun ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoja. Tehostettua tukea saavan oppilaan palveluiden ja apuvälineiden tarve arvioidaan pedagogisessa arvioissa. 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 HOJKSissa. ---

[Paikallisesti päätettävässä] Opetussuunnitelmassa määritellään tulkitsemis- ja avustajapalveluihin sekä muihin opetuspalveluihin ja erityisiin apuvälineisiin liittyvät hallinnolliset käytänteet ja päätöksenteko opetuksen järjestäjän päättämällä tavalla.

Perusopetuslain 42 §:n mukaan 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Lain 42 a §:ssä säädetään, että 31 §:ssä tarkoitettua etua tai oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

3.3 Arviointi

3.3.1 Viranomaisen velvollisuus tehdä päätös

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsitellyksi 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 ylipäättään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomaisen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Viranomaisen on siis käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Perustuslain takaama oikeusturva tarkoittaa myös, että viranomaisen on velvollinen antamaan päätöksen oma-aloitteisesti ilman, että hallinnon asiakkaan tulee sitä erikseen pyytää.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on ehdoton, eikä kunta voi tätä oikeutta rajata tai kaventaa esimerkiksi määrärahaperusteella. Perusopetuslain 31 §:ssä säädetään opetuksen maksuttomuuteen kuuluvista eduista ja palveluista. Opetuksen järjestäjälle kuuluu opetukseen osallistumisen edellyttämien tuki- ja avustajapalvelujen järjestäminen ja kustantaminen.

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 edellyttävät kuitenkin, 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.

Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomainen antaa asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Tilanteissa, joissa oppilaan ja hänen huoltajiensa näkemykset oppilaan avustajatarpeesta ovat erilaiset kuin opetuksen järjestäjällä, tulee huoltajia ohjata tekemään asiaa koskeva hakemus, jonka johdosta opetuksesta vastaava toimielin tai sen alainen viranhaltija tekee hallintolaissa hallintopäätökselle asetetut vaatimukset täyttävän, valituskelpoisen päätöksen.

Päätöksessä on selvitettävä, miten oppilaan oikeus saada perusopetusta tulee turvatuksi ja miten opetukseen osallistumisen edellyttämä riittävä tuki saadaan koulussa järjestettyä oppilaan tarpeiden, ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Tämän päätöksen oppilas ja huoltajat voivat sitten halutessaan saattaa tuomioistuimessa arvioitavaksi.

3.3.2 Vapaamuotoiseenkin hakemukseen on tehtävä hallintolain mukainen päätös

Oulun kaupungin selvityksen mukaan perusopetuslain 31 § jättää viranomaiselle harkintavaltaa avustajatarvetta harkittaessa ja palveluja järjestettäessä. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava, että oppilas saa oppimisensa tueksi riittävän resurssin henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaisesti. Selvityksen mukaan huoltajien vapaamuotoisiin hakemuksiin vastataan vapaamuotoisesti, ei hallintopäätöksellä. Kaupunki tekee kuitenkin jatkossakin erityisen tuen antamisesta päätöksen, johon voi hakea oikaisua aluehallintovirastolta.

Totean, että kuten edellä ilmenee ja selvityksessäkin todetaan, perusopetuslaki ei sinänsä takaa oppilaalle subjektiivisena oikeutena saada avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä. Huoltajilla ei ole ehdotonta oikeutta saada haluamallaan tavalla avustajapalveluja.

Opetuksen järjestäjällä on harkintavaltaa siinä, miten se järjestää avustajapalvelut. Avustajatarvetta selvitettyä ja palveluita järjestettyä on kuitenkin aina kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen, opetukseen liittyvään tarpeeseen. Oppilaan yksilöllinen tarve ratkaisee, miten ja missä laajuudessa opetuksen järjestäjä avustajapalveluja järjestää.

Edellä opetuksen järjestäjän harkintavallasta sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tähän harkintavaltaan kuuluisi harkita, annetaanko säännöksessä tarkoitettuja avustajapalveluja koskevaan hakemukseen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös vai ei. Katsonkin, että Oulun kaupunki toimii niin hallintolain kuin perusopetuslain vastaisesti antamalla 31 §:ssä tarkoitettuja avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin vain ”vapaamuotoisen vastauksen”.

Laiminlyömällä laissa säädetyn päätöksentekovelvollisuutensa kaupunki samalla epäilee oppilailta ja heidän huoltajiltaan mahdollisuuden saada kysymyksen oikeudesta perusopetuslain 31 §:n tarkoittamiin avustajapalveluihin tuomioistuimessa arvioitavaksi. Pidän kaupungin tulkintaa siitä, että kaupungilla olisi näissä tilanteissa harkintavaltaa hallintolain mukaisten päätösten tekemisessä selvän lainvastaisena. Pidän menettelyä myös erittäin moitittavana kyseen ollessa oppilaiden yhdenvertaisen maksuttomaan perusopetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta.

Totean lisäksi, että selvityksen perusteella jää avoimeksi, millaista määrämuotoa kirjallisilta hakemuksilta mahdollisesti edellytetään, jotta niihin annettaisiin hallintopäätös ”vapaamuotoisen vastauksen” sijaan. Kaupunki näyttää siten lainvastaisesti jättävän tehokkaan oikeussuojakeinon mahdollisuuden omaan vapaaseen harkintaansa.

Oikeuskirjallisuudessa⁴ on todettu, että hallintoasia on pantava vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeassa muodossa, riittävästi yksilöitynä ja säädetyn määräajan kuluessa. Näitä vireillepanon edellytyksiä ei kuitenkaan ole tarkoitettu tiukan kaavamaisesti sovellettaviksi, sillä vireillepanon sääntelyn tavoitteena ei ole muodollisesti hankaloittaa hallintomenettelyn käynnistämistä. Yleensäkin hyvään hallintoon kuuluu, että viranomainen on helposti saavutettavissa ja asiointia viranomaisen kanssa ei vaikeuteta yksityiskohtaisin muotovaatimuksin, elleivät ne ole tarpeen oikeusturvasyistä tai tasapuolisen kohtelun takaamiseksi. On myös hallinnon palveluperiaatteen mukaista, että vireillepanon muodossa olevia virheitä tai puutteellisuuksia voidaan menettelyn kuluessa myöhemmin korjata. Lisäksi viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee myös asian vireillepanoa.

Jollei toisin ole säädetty, hallintoasian vireillepanolta ei lähtökohtaisesti tule edellyttää määrämuotoa eikä esimerkiksi tietynlaisen kaavan tai tyylin käyttämistä. Muodollisesti on riittävä, että esitetty vaatimus perusteineen on luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa. Jos asiakirja kuitenkin on niin epäselvä tai ylimalkainen, ettei siitä käy ilmi, mitä asia

⁴ Mäenpää, Olli: Hallinto -oikeus. Fokus.almatalent.fi.

koskee, asia ei tule sen perusteella vireille. Lähettäjälle voidaan tällöin varata tilaisuus täydentää asiakirjaa selventämällä sen sisältöä.

3.3.3 Avustajapalveluja koskevaan hakemukseen on annettava päätös ja oikea muutoksenhakuohjaus

Edelleen selvityksen perusteella avoimeksi jää, miten päätökset jatkossa tullaan Oulun kaupungissa tekemään, kun selvityksen mukaan vapaamuotoisiin hakemuksiin ei tehdä lainkaan hallintopäätöksiä (vrt. kantelussa kerrottu esimerkkitapaus, joka koski erityisen tuen oppilasta), mutta toisaalta todetaan, että Oulu tulee jatkossakin tekemään perusopetuslain 17 §:n mukaiset päätökset, joista voi tehdä oikaisuvaatimuksen aluehallintovirastolle.

Huomioni asiassa kiinnittyi lisäksi siihen, että Oulun selvityksen mukaan koulutuksen järjestäjän tulee huolehtia, että oppilas saa oppimisen tueksi riittävän resurssin henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) mukaisesti.

Totean, että vakiintuneen tulkinnan mukaan perusopetuslain 31 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen saamista ei ole sidottu oppilaan tuen tasoon, vaan arvion ja päätöksen niiden tarpeellisuudesta tekee opetuksen järjestäjä. Opetussuunnitelman perusteissa on edellä ilmenevästi todettu, että erityistä tukea saavan oppilaan palveluista ja erityistä apuvälineistä päätetään erityisen tuen päätöksessä ja yleistä tai tehostettua tukea saavalle oppilaalle mahdollisista palveluista ja erityisistä apuvälineistä tehdään hallintopäätös. Päätöksen tulee kaikissa tapauksissa täyttää hallintolain 44 §:n 1 momentissa hallintopäätökselle säädetyt edellytykset ja erityisen tuen päätöksen kohdalla lisäksi perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa päätöksen sisällölle säädetyt edellytykset.

Kuten olen esimerkiksi ratkaisussani ([EOAK/1586/2019](#)) todennut, asianosaisen tulee tietää, mihin hän on päätöksen myötä oikeutettu. Päätöksen perusteluilla on myös keskeinen merkitys yksilön muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja mahdollisen muutoksenhaun tarpeen arvioinnin.

Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan ([KHO 20.5.2020/2193](#)) linjannut, ettei erityisen tuen päätöksen lausuma "A saa avustajapalveluita kaikilla oppitunneilla" riitä täyttämään lain edellytyksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perusopetuslain 31 §:n mukaisten avustajapalveluiden sisällön tarkempaa määrittelyä ei voida jättää myöhemmin laadittavan opetuksen järjestämistä koskevan henkilökohtaisen suunnitelman (HOJKS) varaan, vaan näistä oppilaan oikeusturvaan ja opetusjärjestelyihin vaikuttavista seikoista tulee päättää nimenomaan erityistä tukea koskevassa oppilaskohtaisessa päätöksessä.

Perusopetuslain 17 a §:n mukainen henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma laaditaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi. Kyse on siis pedagogisesta asiakirjasta, joka ohjaa erityisen tuen päätöksen suunnitelmallista toimeenpanoa. Oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävät

asiat päätetään erityistä tukea koskevassa päätöksessä (ks. [HE 109/2009 vp](#) s. 25–26).

Henkilökohtaista avustajaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeuteen tehtävällä valituksella. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että henkilökohtaisesta avustajasta päättäminen erityistä tukea koskevan päätöksen yhteydessä ei vaikuta valitustiehen ([KHO:2013:162](#)). Erityisen tuen päätökseen tulee näin ollen liittää kaksi muutoksenhakuohjetta: oikaisuvaatimusohje, jonka mukaan perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen järjestämisen osalta päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta sekä valitusosoitus, jonka mukaan perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettujen avustajapalvelujen osalta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Oulun kaupungin vakavaa huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämääni käsitykseen sen menettelyn lainvastaisuudesta. Edelleen kiinnitän Oulun kaupungin huomiota siihen, että sen viranhaltijoilla ja työntekijöillä tulee olla tehtäviensä edellyttämä oikeudellinen ja hallinnollinen osaaminen.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Oulun sivistys- ja kulttuurilautakunnalle. Pyydän Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakuntaa ilmoittamaan minulle 31.12.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin Oulun kaupunki on päätökseni johdosta ryhtynyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään vuonna 2020 erityistä huomiota viranomaisten riittävään resursointiin perusoikeuksien turvaamiseksi. Näin ollen pyydän Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakuntaa samassa yhteydessä ilmoittamaan, millaisia resursseja edellä todetun asiantilan korjaaminen esimerkiksi ohjeistuksia täsmentämällä tai henkilöstöä lisäkouluttamalla edellyttää sekä onko Oulun sivistys- ja kulttuuripalveluilla käytössään riittävästi resursseja tähän tarkoitukseen.

Tästä päätöksestä lähetetään jäljennös tiedoksi myös opetus- ja kulttuuriministeriölle.