

28.8.2002

2644/4/00

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström**

## **VAMMAISEN LAPSEN OIKEUS SAADA HENKILÖKOHTAINEN KOULUNKÄYNTIAVUSTA- JA**

### **1 KIRJOITUS**

Dysfasialasten Tuki ry (jäljempänä yhdistys) arvostelee 22.11.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Helsingin kaupungin opetusviraston käytäntöä perustella päätöksään hakemuksiin koulunkäyntiavustajan myöntämisestä dysfasialapsille. Päätösten perusteluista ei yhdistyksen mielestä ilmene, miten lasten tarpeet on tosiasiallisesti otettu huomioon ja millä perusteella hakemuksissa esitetyt koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevat perustelut on katsottu riittämättömiksi. Yhdistys pyytää oikeusasiamiestä myös selvittämään, miten opetusvirasto valvoo sitä, että lasten mahdollisuudet saada tarvittaessa tukea koulunkäyntiavustajalta taataan niissä tilanteissa, joissa sama koulunkäyntiavustaja avustaa useampaa lasta ja joissa koulunkäyntiavustaja toimii muissakin tehtävissä.

Yhdistys on pääosin Helsingin, Espoon ja Vantaan alueella toimiva rekisteröity yhdistys, jonka tavoitteena on toimia edunvalvojana, hankkia ja jakaa tietoa dysfasiasta sekä tukea dysfaatikkoja ja heidän perheitään.

Yhdistys liitti kantelukirjoitukseensa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 28.2.2000/394) koulunkäyntiavustajan myöntämisestä koskevassa asiassa. Se toimitti 8.1.2001 lisäkirjoituksen, jossa oli liitteinä neljä Helsingin kaupungin opetusviraston vuosina 1998-2000 tekemää päätöstä koulunkäyntiavustajan myöntämisestä. Yhdistys lähetti vielä 11.12.2001 tiedoksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 23.11.2001/1009), joka koski yhtä em. tapauksista.

### **2 SELVITYS**

Helsingin kaupungin opetusviraston yleissivistävä koulutuslinja toimitti 27.4.2001 pyynnöstäni selvityksen asiassa. Yhdistys antoi 28.6.2001 selvityksen johdosta vastineen.

Helsingin kaupungin opetusvirasto toimitti 23.1.2002 pyynnöstäni lisälausunnon asiassa. Se toimitti vielä 26.4.2002 jäljennöksen viraston kiertokirjeestä 18.4.2002, joka koskee mm. koulunkäyntiavustuksen jakoa kouluille lukuvuodelle 2002-2003. Opetusviraston erityispalvelupäällikkö Sirkka-Liisa Makkonen antoi 29.4.2002, 5.6.2002 ja 21.8.2002 puhelimitse lisätietoja asiassa.

Jäljennös opetusviraston lisälausunnosta ja lisäselvityksestä on tämän päätöksen liitteenä.

Oikeusasiamiehen kansliaan on lisäksi 30.4.2002 hankittu Helsingin hallinto-oikeuden vuosina 2000-2001 antamat päätökset, jotka hallinto-oikeus teki valituksiin Helsingin kaupungin opetusviraston erityispalvelupäällikön päätöksistä koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevissa asioissa. Aineisto käsitti kaikki hallinto-oikeuden ratkaistavaksi saatetut koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevat asiat, ei siis yksinomaan dysfasialapsia koskevia ratkaisuja.

Helsingin hallinto-oikeuden esittelijä Anna-Liisa Partanen antoi 3.5.2002 puhelimitse lisätietoja asiassa.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta hankittiin lisäksi 2.5.2002 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 23.11.2001/1009) asiakirjat ja opetusministeriöstä 10.6.2002 Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto-työryhmän muistio. Opetushallituksen ylitarkastaja Pirkko Virtanen antoi 10 ja 11.6.2002 puhelimitse ja toimitti faksitse koulunkäyntiavustamista koskevia tietoja.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Helsingin kaupungin perustelukäytäntö

##### 3.1.1 Kantelukirjoitukseen liitetty selvitys

Kantelukirjoitukseen liitettyssä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 28.2.2000/394 on kysymys Helsingin kaupungin erityispalvelupäällikön hylkäämästä hakemuksesta saada henkilökohtainen koulunkäyntiavustaja.

Erityispalvelupäällikkö oli hylännyt hakemuksen viitaten siihen, että kaupungin opetustoimessa henkilökohtainen koulunkäyntiavustaja myönnetään ensisijaisesti oppilaalle, jolla on fyysinen vamma, esimerkiksi näkö- tai liikuntavamma. Muista syistä myönnettävät avustukset ovat toissijaisia ja harkinnanvaraisia, ja riippuvat käytettävissä olevista määrärahoista. Hän viittasi vielä siihen, että koulussa oli tarpeellinen määrä avustajia. Läänioikeus kumosi päätöksen ja palautti asian erityispalvelupäällikölle uudelleen käsiteltäväksi. Helsingin kaupunki valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että vaikka peruskoululaissa ei säädettykään nimenomaisella tavalla oppilaan oikeudesta henkilökohtaiseen koulunkäyntiavustajaan, peruskoululain 3 §:n 1 momentin tarkoituksen toteutuminen edellytti, että haettaessa tällaista avustajaa kunta selvittää riittävästi oppilaan yksilölliset tarpeet koulunkäyntiavustajan saamiselle sitä silmällä pitäen, että lapsen opetus ja kasvatus tulee järjestetyksi hänen edellytyksensä mukaisesti. Päätöksen mukaan asiassa ei ollut riittävällä tavalla harkittu oppilaan yksilöllistä tarvetta saada koulunkäyntiavustaja.

Kantelukirjoitukseen oli liitetty myös neljä Helsingin opetusviraston henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevaa päätöstä vuosilta 1998-2000. Yksi päätös oli hakijalle osittain myönteinen. Muut olivat kielteisiä. Erityispalvelupäällikkö oli perustellut näitä päätöksiä viittaamalla niihin samoihin seikkoihin, joita oli esitetty perusteluina em. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tarkoitettussa tapauksessa (KHO 28.2.2000/394).

Yhdestä edellä tarkoitetuista neljästä päätöksestä valittiin Helsingin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi valitukseen antamassaan päätöksessä (KHO 23.11.2001/1009), että oppilas hakemukseen liitettyjen lääkärintlausuntojen perusteella tarvitsi koulunkäyntiavustajan palveluita ja että Helsingin kaupungin opetusvirasto ei ollut esittänyt riittävää selvitystä siitä, miten mainitut palvelut olisi tullut järjestää oppilaalle.

### 3.1.2

#### Helsingin kaupungin opetusviraston selvitys ja lisäselvitys

Opetusvirasto viittaa selvityksessään 27.4.2001 kaupungin opetuslautakunnan linjaukseen, jonka mukaan koulunkäyntiavustaja myönnetään ensisijaisesti näkö- tai liikuntavammaiselle oppilaalle. Tehtäessä päätöstä henkilökohtaisesta koulunkäyntiavustuksesta otetaan aina huomioon miten monta koulunkäyntiavustajaa koulussa jo toimii.

Opetusviraston lisäselvityksen 23.1.2002 mukaan henkilökohtaista koulunkäyntiavustusta puoltavat asiantuntijat selvittävät valitettavasti erittäin harvoin opetusviraston tai koulun kanssa, paljonko avustajapalveluja koululla on käytettävissä. Jos asiantuntijat selvittäisivät koulun kanssa tarjolla olevan avustajapalvelun ja koulun käsityksen oppilaan avustuksen tarpeesta, he voisivat lisäselvityksen mukaan jo lausunnoissaan tehdä ehdotuksen siitä, mikä on kyseisen oppilaan lisäavustuksen tarve ja missä tilanteessa. Asiantuntijat joutuvat nykyisellään tekemään lausuntonsa yksittäisen oppilaan tilan perusteella.

Opetusvirasto ei ottanut lausunnossaan kantaa kantelukirjoituksessa esitettyyn kysymykseen siitä, miten voidaan valvoa sitä, että oppilas saa tarvitsemansa avustajapalvelun niissä tilanteissa, joissa useampi oppilas jakaa saman avustajan ja niissä tilanteissa, joissa koulunkäyntiavustajaa käytetään muihinkin tehtäviin.

Helsingin opetusviraston erityispalvelupäällikkö Sirkka-Liisa Makkonen on ilmoittanut tehneensä sekä vuonna 2000 että 2001 yli 500 henkilökohtaista koulunkäyntiavustajaa koskevaa päätöstä. Kielteisiä päätöksiä näistä on ollut noin 160 kappaletta kumpanakin vuonna.

Opetusvirasto toimitti 26.4.2002 jäljennöksen kiertokirjeestä mm. koulunkäyntiavustuksen jaosta kouluille. Kiertokirjeen mukaan lukuvuonna 2002-2003 noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan mm. koulun rehtori päättää oppilashuollon kanssa keskusteltuaan, miten avustajien toimien käyttö ja avustustunnit jaetaan avustettavien oppilaiden kesken. Jos huoltaja ja koulu pääsevät sopimukseen oppilaan avustamisesta, erillistä kirjallista päätöstä asiasta ei tehdä. Oppilaan saama avustus kirjataan hänen henkilökohtaiseen opinto-ohjelmaansa, jos hänelle on tehty sellainen. Jos huoltaja tekee kirjallisen hakemuksen, rehtori tekee kirjallisen päätöksen, johon liitetään valitusosoitus. Kiertokirjeen liitteenä ovat koulunkäyntiavustuksen myöntämistä koskeva hakemusmalli, rehtorin kielteisen päätöksen malli ja valitusosoituksen malli. Kielteisen päätöksen mallin perusteluissa todetaan yleisellä tasolla, että oppilaan avustajapalvelun tarve on selvitetty ja että avustajapalvelun myöntämiselle ei ole ilmennyt tarvetta.

### 3.1.3

#### Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisut

Helsingin hallinto-oikeus käsitteli vuonna 2000 yhteensä 12 valitusta, jotka oli tehty Helsingin kaupungin erityispalvelupäällikön tekemistä, henkilökohtaista koulunkäyntiavustajaa koskevista kielteisistä päätöksistä. Hallinto-oikeus hylkäsi näistä valituksista neljä. Kahdeksassa tapauksessa hallinto-oikeus kumosi erityispalvelupäällikön päätöksen ja palautti asian hänelle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus perusteli palauttamispäätöksensä viittaamalla siihen, että koulunkäyntiavus-

tajaa oli haettu oppilaiden hakemuksiin liitettyjen lääkärin- ym. lausunnoista ilmenevien erityisvaikeuksien perusteella. Erityispalvelupäällikön päätös oli hallinto-oikeuden mukaan perustunut opetustoimen yleisiin periaatteisiin ensisijaisista ja toissijaisista henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan myöntämisperusteista sekä hakemusten suureen määrään ja siihen, että koulussa oli jo avustaja. Hallinto-oikeus katsoi, että näissä tapauksissa ei ennen päätöksen tekemistä ollut riittävällä tavalla selvitetty lapsen yksilöllisiä tarpeita saada koulunkäyntiavustaja.

Vuonna 2001 Helsingin hallinto-oikeus käsitteli yhteensä 20 valitusta Helsingin kaupungin erityispalvelupäällikön tekemistä kielteisestä päätöksistä henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan myöntämisestä. Neljä näistä valituksista hylättiin. Yhdessätoista asiassa hallinto-oikeus katsoi, että oppilailla oli perusopetuslain 3 §:n 2 momentin ja 31 §:n 1 momentin nojalla ja hakemuksiin liitettyistä lääkärin- yms. lausunnoista ilmenevillä perusteilla oikeus saada henkilökohtainen koulunkäyntiavustaja. Hallinto-oikeus kumosi erityispalvelupäällikön päätökset ja palautti asiat hänelle henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan järjestämiseksi oppilaalle. Viidessä päätöksessä hallinto-oikeus katsoi myös, että oppilaalla oli oikeus saada henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan palveluita, mutta se ei kuitenkaan ottanut välittömästi ratkaistavakseen, vaativatko oppilaiden yksilölliset tarpeet omaa henkilökohtaista avustajaa, vai tulivatko heidän yksilölliset tarpeensa turvatuiksi useammalle oppilaalle yhteisesti myönnettynä koulunkäyntiavustuksena. Hallinto-oikeus kumosi nämä erityispalvelupäällikön päätökset ja palautti asiat hänelle uudelleen valmisteltaviksi.

## 3.2

### Oikeusohjeet

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (1991/1130, SopS 60) 3 artiklan 1-kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimuksen 23 artiklan 3-kohdan mukaan henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen apu on suunniteltava varmistamaan hänen mahdollisuutensa koulunkäyntiin, koulutukseen, terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin, ammattikoulutukseen ja virkistystoimintaan siten, että lapsi sopeutuu mahdollisimman hyvin häntä ympäröivään yhteiskuntaan ja että hän saavuttaa mahdollisimman korkean henkilökohtaisen kehitystason, sivistyksellinen ja henkinen mukaan luettuina.

Perustuslain (731/1999) 16 §:n momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutuminen.

Perusopetuslain (628/1998) 30 §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada opetusta. Säännös turvaa oppilaalle opetussuunnitelman mukaisen opetuksen ja oppilaanohjauksen kaikkina koulun työpäivinä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus on järjestettävä oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Lain 4 §:n mukaan perusopetuksen järjestäminen on kunnan velvollisuus. Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta mm. opetuksen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyiksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianomaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle. Lain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Lain 24 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

### 3.3

#### Arviointia

Perustuslain mukaan jokaisella on siis esim. vammaan tai alkuperään katsomatta oikeus perusopetukseen ja julkisen vallan on turvattava tämän opetusta koskevan oikeuden toteutuminen. Perusoikeudet turvaavat näin ollen jo sinänsä vammaisen lapsen oikeuden perusopetukseen. Jotta jokaiselle kuuluva oikeus opetukseen voisi toteutua vammaisen lapsen kohdalla, tulee julkisen vallan turvata vammaiselle lapselle sellainen oppimisympäristö ja sellaiset oppimisen avuvälineet sekä avustajat, että lapsi voi nauttia siitä opetuksesta, johon hänelle on perustuslaillinen oikeus.

Myös hyvä hallinto ja oikeusturva ovat perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Hyvän hallinnon keskeisiä vaatimuksia ovat asian monipuolinen ja riittävä selvittäminen ja päätöksen perustelemisen, joihin siis viranomaiset ovat velvoitettuja hallintomenettelylain säännöksiin.

Esimerkiksi perusteluvelvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaista kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Ensi asteen viranomaisen perusteluilla on merkitystä myös lainkäyttöviranomaisille.

Vammaisen oppilaan opetuksen järjestäminen hänen edellytystensä mukaisesti perusopetuslaissa edellytetyllä tavalla edellyttää nähdäkseni, että hänen yksilölliset tarpeensa koulunkäyntiavustajan saamiselle selvitetään riittävästi ja monipuolisesti. Tätä edellytti myös korkein hallinto-oikeus päätöksessään 28.2.2000/394. Myös Helsingin hallinto-oikeus palautti vuosina 2000 ja 2001 Helsingin kaupungin opetusviraston (erityispalvelupäällikön) useat ratkaisut sillä perusteella, että henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan tarvetta ei ollut selvitetty riittävästi.

Tässä asiassa saamani selvityksen perusteella näyttää siltä, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 28.2.2000/394) peruskoululain 3 §:n 1 momentin edellä selostettu tulkinta ja hallinto-oikeuden ratkaisut eivät ole vaikuttaneet opetusviraston tapaan selvittää koulunkäyntiavustajan tarvetta eivätkä hakemuksiin annettujen kielteisten ratkaisujen perustelukäytäntöön.

Katson, että Helsingin kaupungin opetusviraston koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevien kielteisten päätösten perustelukäytäntö ja koulunkäyntiavustajan tarvetta koskeva selvittelykäytäntö eivät ole olleet sopusoinnussa perustuslain 21 §:n ja hallintomenettelylain 24 §:n ja 17 §:n kanssa. Totean käsityksenäni korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden em. ratkaisuisa omaksuttuun oikeuskäytäntöön viitaten, että perusopetuslain 3 §:n 2 momentti edellyttää, että kunta selvittää riittävästi oppilaan yksilölliset tarpeet henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan saamiselle sitä silmällä pitäen, että häntä koskeva opetus tulee järjestetyksi hänen edellytystensä mukaisesti. Vain tämä voi turvata vammaisen oppilaan perustuslaissa vahvistetun oikeuden perusopetukseen yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa ja olla hänen etunsa mukainen.

Katson siis, että henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan myöntämistä koskevasta kielteisestä päätöksestä tulee käydä ilmi, millä tavalla tosiasiallisesti on selvitetty oppilaan yksilölliset tarpeet

opetuksen järjestämiseksi hänen edellytyksensä mukaisesti ja ne perusteet, joihin viitaten koulutuksen järjestäjä katsoo, että oppilas ei tarvitse avustajaa. Samoin päätöksestä tulee käydä ilmi, miten opetus on muutoin järjestetty oppilaan edellytysten mukaisesti. Tämä edellyttää asian monipuolista ja riittävää selvittämistä.

### 3.4

#### Toimenpiteet

Saatan tämän käsitykseni perustuslain 21 §:n ja hallintomenettelylain 24 §:n edellyttämästä perusteluvelvollisuudesta ja 17 §:n edellyttämästä selvitysvelvollisuudesta sekä perusopetuslain 3 §:n 2 momentin tulkinnasta Helsingin kaupungin opetusviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä virastolle tiedoksi.

Lopuksi totean, että valtioneuvosto antoi keväällä 2002 selonteon eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 2/2002 vp). Selonteossa käsitellään mm. kysymystä opiskelijan opintososiaalisista eduista. Siinä todetaan mm., että tulkin- taongelmia on esiintynyt erityisesti perusopetuksessa avustajapalvelujen osalta.

Selonteossa viitataan tältä osin mm. opetusministeriön ns. oppilashuoltotyöryhmän työhön, jonka pohjalta on tarkoitus tarkistaa lainsäädäntöä niin, että oppilashuollon asemaa perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa vahvistetaan. Oppilashuollon kehittämistavoit- teiksi esitetään mm., että koulunkäyntiavustajien asema, koulutus ja pätevyydelle asetettavat kriteerit tulee selkiyttää ja että kunnan on osoitettava koulujen ja oppilaiden käyttöön riittävät oppi- lashuoltopalvelut. Selonteon mukaan hallituksen tarkoituksena on jatkaa koululainsäädännön toimivuuden seurantaa. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään koulutuksellisen perusturvan toteu- tumiseen sekä syrjäytymisen estämiseen. Seurannan kohteena ovat mm. tuki- ja erityishuoltopalve- lut sekä oppilaille annettavat oppilashuoltopalvelut.

Koska vammaisten lasten oikeutta opetukseen vahvistamien toimien käsittely on edellä selostetul- la tavoin vireillä, asia ei anna yleisellä tasolla minulle aihetta tässä vaiheessa enempään toimenpi- teisiin.

Lähetän opetusministeriölle ja opetushallitukselle kuitenkin jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi.