

3.12.2009

Dnro 3166/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

## **Yhdenvertaisuus ei toteutunut opetusjärjestelyissä/Jämställdheten förverkligades inte i samband med undervisningsarrangemang**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 24.4.2008 osoittamassaan kirjeessä tutkimaan X:n kunnan sivistystoimen menettelyä yhtäältä koskien opetusta erillisessä opetustilassa ja toisaalta erityisopetukseen siirtoa koskevassa asiassa.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Opetus erillisessä opetustilassa

##### 3.1.1 Taustatietoja

Kantelu koskee tältä osin kunnan sivistyslautakunnan 24.4.2007 tekemän päätöksen (31 §) nojalla toteutettuja toimenpiteitä. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan sen jälkeen, kun koulussa oli ajaututtu tilanteeseen, jossa Kantelijan pojan luokanopettaja ei ollut voinut terveydellisistä syistä jatkaa mainitun oppilaan luokanopettajana, lautakunta oli päättänyt antaa koulun rehtorille ohjeen ajalle 26.4.–2.6.2007. Ohjeen mukaan rehtori vastasi puheena olevan oppilaan opettamisesta, arvioinnista ja yhteydenpidosta huoltajiin koulunkäyntiavustajan avustamana. Tämä oli käytännössä tarkoittanut, että Kantelijan pojan opetus oli edellä mainitun ajan järjestetty koulun käytävällä sijainneessa pienryhmätilassa.

Kantelijan mukaan hänen poikansa opetus oli yllä mainitun ajan järjestetty perusopetuslain vastaisesti, koska opetuksen tulee tapahtua vuorovaikutuksessa opettajan ja vertaisryhmän kanssa. Lisäksi Kantelija katsoi perusopetuslain 36 §:ään viitaten, että oppilaan saa poistaa luokkahuoneesta enintään loppupäivän ajaksi, jos hän on häiriköinyt tai vaaraksi muille. Kantelija toi esiin myös sen, että koulussa oli myös yleisopetuksen rinnakkaisluokka.

##### 3.1.2 Asian oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

*Perustuslaki*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa saman pykälän 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Vastaavansisältöinen sääntely sisältyy yhdenvertaisuuslain 6 §:ään, joka tulee lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla sovellettavaksi, kun on kyse koulutuksen saamisesta.

Muulla henkilöön liittyvällä syyllä tarkoitetaan perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan muun muassa perhesuhteita (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, joka koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palveluiden tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätystä tilanteesta oikeutettuna. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 16 §:n 1 momentin jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

### *Perusopetuslaki ja -asetus*

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivänä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp) on tämän säännöksen perusteluissa todettu tarkoituksena olevan turvata oppilaalle opetussuunnitelman mukainen opetus ja tarpeellinen ohjaus kaikkina koulun työpäivinä. Edelleen perusteluissa on todettu, että opetussuunnitelmassa voidaan määrätä käytettäväksi opetusmenetelminä esimerkiksi työelämään tutustumista tai kohtuullisessa määrin itsenäistä työskentelyä, jolloin oppilaalla ei ole jatkuvaa välitöntä vuorovaikutusmahdollisuutta opettajan kanssa.

Perusopetuslain 30 §:n 2 momentin – joka lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä – mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Eduskunnan sivistysvaliokunta päätyi edellä todetusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SiVM 3/1998 vp) siihen, ettei ryhmäkokoja tule säännellä laissa tai asetuksessa täsmällisesti, koska opetuksen tavoitteista lähtevä ryhmäkokomäärittely haluttiin turvata. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä opetusryhmien koon pitämistä tarkoituksenmukaisena ja pedagogisista lähtökohdista määriteltynä.

Perusopetusasetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esi- ja lisäopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa.

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan opetushallitus päättää opetussuunnitelman perusteista.

### *Opetushallituksen päätös opetussuunnitelman perusteista*

Opetushallitus on 16.1.2004 antanut perusopetuslain 14 §:ssä tarkoitetun määräyksen dnro 1/011/2004 opetussuunnitelman perusteista.

Opetussuunnitelman perusteiden kohdassa 3.1 (oppimiskäsitys) todetaan muun muassa, että oppiminen tapahtuu tavoitteellisena opiskeluna erilaisissa tilanteissa itsenäisesti, opettajan ohjauksessa sekä vuorovaikutuksessa opettajan ja vertaisryhmän kanssa.

Opetussuunnitelman perusteiden kohdassa 3.2 (oppimisympäristö) puolestaan todetaan muun muassa, että oppimisympäristöllä tarkoitetaan oppimiseen liittyvää fyysisen ympäristön, psyykkisten tekijöiden ja sosiaalisten suhteiden kokonaisuutta, jossa opiskelu ja oppiminen tapahtuvat. Muun muassa opiskelutilat ja -välineet tulee suunnitella ja järjestää siten, että ne mahdollistavat monipuolisten opiskelumenetelmien ja työtapojen käytön. Myös fyysisen oppimisympäristön esteettisyyteen tulee kiinnittää huomiota. Edelleen todetaan muun muassa, että oppimisympäristön tulee tukea oppilaan kasvua ja oppimista. Sen on oltava fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti turvallinen ja tuettava oppilaan terveyttä. Oppimisympäristön tulee tukea myös opettajan ja oppilaan välistä sekä oppilaiden keskinäistä vuorovaikutusta samoin kuin edistää vuoropuhelua ja ohjata oppilaita työskentelemään ryhmän jäsenenä.

#### 3.1.3

##### Lääninhallituksen lausunto

Lääninhallitus on minulle antamassaan lausunnossa todennut muun muassa, että opetusryhmälle ei ole määrätty vähimmäiskokoa. Säädöksissä käytetty ilmaisu "opetusryhmä" kuitenkin merkitsee, että opetus on pääsääntöisesti tarkoitettu annettavaksi kerralla useammalle kuin yhdelle oppilaalle. Myös opetussuunnitelman perusteissa käytetyn oppimiskäsityksen mukaan oppiminen tapahtuu tavoitteellisena opiskeluna erilaisissa tilanteissa itsenäisesti, opettajan ohjauksessa sekä vuorovaikutuksessa opettajan ja vertaisryhmän kanssa. Samoin eräille oppiaineille opetussuunnitelman perusteissa asetetut keskeiset sisällöt edellyttävät opetuksen antamista ryhmässä, erityisessä ao. opetukseen tarkoitettussa luokassa, ulkona jne. Edelleen lääninhallitus on todennut, että vertaisryhmässä oppilas pystyy opettelemaan myös tärkeitä vuorovaikutus- ja ryhmätyötaitoja.

Lääninhallituksen lausunnossa on myös todettu oppiaineiden asettavan erilaisia vaatimuksia opetukseen soveltuvalle oppimisympäristölle. Oppiaineen asettamat vaatimukset tulee ottaa huomioon luokahuoneiden ja muiden opetustilojen käytössä niin, että oppilaan oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen toteutuu. Opetussuunnitelman perusteissa on todettu, että tämän lisäksi oppimisympäristön tulee olla ennen kaikkea fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti turvallinen, mutta myös sen esteettisyyteen tulee kiinnittää huomiota. Oppimisympäristön tulee tukea oppilaan kasvua ja oppimista sekä myös terveyttä. Opetusta ei siten tule järjestää esimerkiksi liian ahtaissa, likaisissa tai muuten epätarkoituksenmukaisissa tiloissa. Oppimisympäristön tulee myös tukea vuorovaikutusta opettajan ja oppilaan välillä sekä oppilaiden kesken.

Johtopäätöksinään lääninhallitus on todennut muun muassa, että huoltajan ja opettajan yhteistyön

epäonnistuminen ei saisi vaikuttaa oppilaan oikeuteen saada opetussuunnitelman mukaista opetusta yhdenvertaisesti muiden kanssa. Edelleen lääninhallitus on todennut, että asiakirjoista saadun käsityksen perusteella Kantelijan poika oli saanut opetussuunnitelman mukaista opetusta yksinään erillisessä opetustilassa. Opetuksesta oli vastannut rehtori, jota oli avustanut koulunkäyntiavustaja. Rehtorilla oli ollut välitön yhteys käytettyyn opetustilaan samalla, kun hän oli opettanut toista luokkaa. Kyse ei siten lääninhallituksen mukaan ollut itsenäisestä työskentelystä ilman välitöntä vuorovaikutusmahdollisuutta opetushenkilöstön kanssa, koska avustaja oli ollut jatkuvasti ohjaamassa oppimista ja opetuksesta vastaavalla opettajalla oli ollut välitön yhteys opetustilaan.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan muusta luokasta erillään tapahtuvassa opetuksessa on keskeisenä ongelmana vuorovaikutuksen puute vertaisryhmän kanssa. Lääninhallituksen hankkiman selvityksen mukaan osa oppitunneista oli kuitenkin järjestetty yhdessä vertaisryhmän kanssa. Näillä oppitunneilla oli ollut mahdollisuus ohjata oppilasta työskentelemään myös ryhmän jäsenenä. Johtopäätöksensä lääninhallitus katsoi, että opetusjärjestely oli tältä osin ollut asianmukainen.

Toisaalta lääninhallitus kuitenkin korosti sitä, että opetus tulisi aina ensisijaisesti järjestää vuosiluokittain asianmukaisissa opetusryhmissä. Opetuksen järjestäminen henkilökohtaisen avustajan kanssa omassa luokassa tai rinnakkaisluokassa olisivat siten olleet ensisijaisia vaihtoehtoja nyt toteutetulle järjestelylle. Samoin oppilaan tarvitessa opinnoissaan tukea ensisijaisia vaihtoehtoja olisivat olleet tukiopetuksen antaminen ja erityisopetuksen antaminen muun opetuksen yhteydessä. Tähän nähden asian valmisteluun liittyvistä asiakirjoista tulisi lääninhallituksen mukaan käydä ilmi, mikä vuoksi näitä ensisijaisia järjestelyjä ei ollut käytetty. Lääninhallituksen käsityksen mukaan opetusjärjestelyihin liittyvät asiakirjat ovat tältä osin puutteelliset.

Lääninhallitus ei lausunnossaan sinänsä pidä kantelussa tarkoitettua menettelyä lainvastaisena. Toisaalta se katsoo, että järjestely ei kaikilta osin ollut opetussuunnitelman perusteiden mukainen ja oli siten loukannut oppilaan oikeutta yhdenvertaiseen perusopetukseen. Myönteisenä lääninhallitus kuitenkin piti sitä, että järjestely oli toteutettu perusopetuslain mukaisesti tiiviissä yhteistyössä huoltajan kanssa.

### 3.1.4

#### Kannanotto

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että oppilaita kohdellaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Näin ollen oppilaille tulee lähtökohtaisesti olla oikeus saada samanlaista opetussuunnitelman mukaista opetusta samanlaisessa oppimisympäristössä vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Erilaiseen asemaan asettaminen on sallittua vain erityisestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävissä olevasta syystä. Tällaisia ovat käsitykseni mukaan selkeästi esimerkiksi sellaiset oppilaasta johtuvat syyt, joiden johdosta perusopetuslain 16–18 §:ssä tarkoitetut tukiopetuksen, erityisopetuksen tai erityisten opetusjärjestelyiden edellytykset voivat hänen osaltaan tulla kyseeseen. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin noudatettava perusopetuslainsäädännössä säädettyjä menettelytapoja.

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ei ilmene, että edellä mainittuihin järjestelyihin olisi turvauduttu. Kantelijan pojan opettamiselle nyt toteutetulla tavalla ei siten ole osoitettavissa selkeää oppilaasta itsestään johtuvaa erityistä syytä. Sen sijaan omaksutun opetusjärjestelyn toteuttamiseen on käsitykseni mukaan perimmältään vaikuttanut opettajan ja oppilaan vanhemman eli Kantelijan välisen

yhteistyön ongelmat. Kyse on siten viime kädessä oppilaan erilaisesta kohtelusta muihin oppilaisiin nähden hänen perhesuhteidensa eli hänen henkilöönsä liittyvän syyn vuoksi.

Lapsen oikeus perusopetukseen on perusoikeus, joka täsmentyy perusopetuslaissa ja -asetuksessa sekä opetushallituksen päättämässä opetussuunnitelman perusteissa. Viimeksi mainitut normit korostavat muun muassa oppilaan oikeutta toimia vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Opettajan ja oppilaan äidin vuorovaikutuksen toimimattomuus ei mielestäni sinänsä ole perusoikeusjärjestelmän tarkoittama hyväksyttävä peruste oppilaan erilaiselle kohtelulle vertaisryhmänsä nähden.

Edellä todetun perusteella katson nyt omaksutun menettelyn osin loukanneen Kantelijan pojan yhdenvertaisuutta siltä osin kuin kyse oli hänen oikeudestaan saada opetusta täysimääräisesti vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Mitä sen sijaan ylipäätään tulee oikeuteen saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja oppilaanohjausta sekä vuorovaikutukseen opetushenkilöstön kanssa, katson lääninhallituksen lausuntoon viitaten, että asiassa ei tältä osin ilmennyt sellaista, johon minulla olisi perusteita enemmälti puuttua.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon järjestelyyn johtaneet poikkeukselliset tapauskohtaiset olosuhteet sekä järjestelyn tilapäiseksi tarkoitetun luonteen ja verraten lyhyen keston. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

## 3.2

### Erityisopetukseen siirtäminen

#### 3.2.1

##### Taustatietoja

Kantelu koskee tältä osin ennen muuta kunnan sivistyslautakunnan 15.5.2007 tekemää päätöstä (34 §), jolla lautakunta oli päättänyt siirtää Kantelijan pojan kouluun perustettavaan pienryhmään seuraavan lukuvuoden alusta. Lautakunnan mukaan kyse oli ollut perusopetuslain 6 §:n tarkoittamasta oppilaan koulupaikan määräytymistä koskevasta päätöksestä, johon ei perusopetuslain 42 §:n mukaan voinut hakea muutosta valittamalla. Kantelijan kirjelmöityä päätöksestä sivistyslautakuntaan se oli 30.5.2007 (58 §) ja 29.8.2007 (66 §) päättänyt, että asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin.

Kantelijan valitettua päätöksestä Länsi-Suomen lääninhallitukseen lääninhallitus oli 24.10.2007 antamassaan päätöksessä dnro LSLH-2007/5650/Op-13 katsonut, että puheena oleva siirtopäätös ei ollut perusopetuslain 17 §:n tarkoittama päätös erityisopetukseen siirtämisestä vaan opetuksen järjestämistä koskenut tosiasiallinen valituskelvoton hallintotoimi. Tämän vuoksi lääninhallitus oli jättänyt Kantelijan valituksen tutkimatta.

Kantelijan valitettua lääninhallituksen päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen hallinto-oikeus oli 28.2.2008 antamallaan päätöksellä (08/0133/3) kumonnut sekä edellä todetun lääninhallituksen päätöksen että lautakunnan 15.5.2007 ja 30.5.2007 tekemät päätökset. Hallinto-oikeuden mukaan lautakunnan ensiksi mainittu päätös oli tosiasiallisesti tarkoittanut oppilaan siirtämistä erityisopetukseen. Koska asiassa ei ollut edes väitetty, että lautakunnan päättämä siirto olisi johtunut perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetusta syystä, päätökselle ei ollut hallinto-oikeuden mukaan pe-

rustetta.

Myös Länsi-Suomen lääninhallitus on päätöksessään dnro LSLH-2007-03990/Op-13 ottanut Kantelijan kantelun johdosta kantaa puheena olevaan kysymykseen. Lääninhallituksen mukaan erityisopetukseen siirtäminen on mahdollista ainoastaan perusopetuslaissa säädetyin perustein, ja siirtämisessä tulee noudattaa perusopetuslaissa ja -asetuksessa säädettyjen menettelysäännösten lisäksi hallintolakia. Lääninhallitus korosti, että vaikka oppilaan mahdollinen tarve erityisopetukseen oli ollut perusteltua selvittää, erityisopetukseen siirtäminen voi tapahtua ainoastaan perusopetuslaissa säädettyjen syiden perusteella ja päätöksenteossa tulee perusopetuslaissa säädettyä menettelyä. Lääninhallituksen mukaan asiakirjoista ei ilmennyt, että lapsesta olisi edes yritetty hankkia psykologista tai lääketieteellistä tutkimusta taikka sosiaalista selvitystä erityisopetussiirtoa varten. Edelleen lääninhallitus korosti, että erityisopetukseen siirtäminen ei ole keino selvittää koulukiusaamista ja siirron tulee perustua oppilaan tarpeeseen saada erityisopetusta.

Johtopäätöksensä lääninhallitus kiinnitti kunnan sivistyslautakunnan huomiota vastaisen varalle siihen, että erityisopetukseen siirtäminen voi tapahtua ainoastaan perusopetuslaissa säädettyjen syiden perusteella ja päätöksenteossa tulee noudattaa perusopetuslaissa säädettyä menettelyä.

### 3.2.2

#### Kannanotto

Turun hallinto-oikeus on säännönmukaisessa muutoksenhaussa jo todennut, että kunnan sivistyslautakunnan 15.5.2007 tekemälle päätökselle ei ollut perusteita. Tämän lisäksi Länsi-Suomen lääninhallitus on kuntien laillisuusvalvojana omalta osaltaan jo kiinnittänyt sivistyslautakunnan huomiota vastaisen varalle asianmukaisiin menettelytapoihin puheena olevissa asioissa.

Edellä kuvatut arviot heijastuvat sivistyslautakunnan ohella käytännössä myös niihin viranhaltijoihin, jotka ovat osallistuneet asiaa koskevan päätöksenteon valmisteluun sikäli kuin he eivät ole jättäneet asiassa eriäviä mielipiteitä.

Asiakokonaisuus on siten jo arvioitu sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti. Oikeusasiamies ei vaikiintuneen käytännön mukaan ryhdy uudelleen arvioimaan asiaa, joka on jo muussa kantelumenettelyssä arvioitu, jos asiassa ei ilmene olennaista uutta asiaan vaikuttavaa eikä asian jo käsitelleen kanteluviranomaisen menettelyssä kantelua käsiteltäessä ilmene aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Asian jo käsitellyn tilaan nähden ja kun käytettävissäni olleen aineiston perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä lääninhallituksen Kantelijan kanteluasiaa ratkaistessaan ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä muulla tavalla väärin, katson, että asia ei enää erikseen edellytä oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Näin ollen kantelu ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsityksen vastaisen varalle sivistyslautakunnan tietoon. Samalla kiinnitän lautakunnan huomiota edellä kohdassa 3.1.3 esitettyihin lääninhallituksen näkemyksiin opetusjärjestelyihin liittyneiden asiakirjojen puutteellisuudesta ja muiden opetusjärjestelyiden

ensisijaisuudesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän lautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni ja Länsi-Suomen lääninhallitukselta saamastani lausunnosta. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosastolle.