

22.9.2020

EOAK/4230/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **TURUN KAUPUNGIN MENETTELY TEHOSTETUN TUEN OPPILAAN TUKIPALVELUISTA PÄÄTTÄMISESSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Turun kaupungin sivistystoimialan menettelyä laiminlyödä hallintopäätösten tekeminen perusopetuslain mukaisia avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin.

Kantelun mukaan Turun perusopetuksen vakiintunut käytäntö vaikuttavaa olevan, ettei henkilökohtaisesti järjestettyjä avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin tehdä kirjallisia, muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä edes erikseen pyydettyäessä. Kantelija yksilöi väitettään kertomalla tapauksesta, jossa oppilaan huoltaja oli kesällä 2019 tehnyt Turun perusopetukseen hakemuksen kouluavustajasta saamatta siihen päätöstä. Turun perusopetuksen palvelualuejohtaja oli vastannut päätöstä koskeviin pyyntöihin ja tiedusteluihin toteamalla, ettei tehostetusta tuesta tehdä päätöstä, vaan se on sopimus, joka tehdään huoltajien kanssa. Kantelun mukaan palvelualuejohtaja oli viesteissään edelleen todennut, että:

”Oppilaan tukitoimet kirjataan oppimissuunnitelmaan, joka tehdään yhdessä huoltajan kanssa. Koulussa arvioidaan oppilaan tuen tarvetta ja tähän tukeen kuuluu myös ohjaaja-/avustajapalvelut. Myöskään ohjaajan palveluista ei kaupungissamme tehdä yksittäisen oppilaan osalta erillistä päätöstä”, sekä

”Yhteenvedonomaaisesti ohjaajapalveluita tarvitsevien yksittäisten oppilaiden kohdalla ei avustajapalveluista tehdä erillistä virasto-/viranhaltijapäätöstä suuntaan taikka toiseen. Koulu siis suuntaa ohjaajaresurssia tarvitseville. Oppilaalta ei myöskään ole evätty tukipalveluja kuten todettua”.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta osoitettiin Turun kaupungin sivistystoimialalle pyyntö toimittaa asian tutkimiseksi tarvittava selvitys sekä antaa asiassa lausunto. Selvityksenä saatiin Turun sivistystoimialan perusopetuksen palvelualuejohtajan lausunto.

Saatu selvitys liitetään päätöksen ohkeen kantelijalle tiedoksi, joten sitä ei jäljempänä yksityiskohtaisesti referoida.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Saatu selvitys

Palvelualuejohtaja toteaa lausunnossaan muun ohella, että oppilaalla on oikeus saada tarvitsemansa ohjaajapalvelut. Käytäntönä on Turussa ollut, että ohjaajatuen suuntaaminen tapahtuu koulussa, eikä yksittäisen oppilaan eri asteiseen avustamiseen tehdä erillistä päätöstä, koska se on operatiivista toimintaa ja myönteisten päätösten määrä nousisi ehkä jopa tuhansiin. Kaikki, jotka apua tarvitsevat, sitä myös saavat, eikä kielteisiä ratkaisuja käytännössä ole.

Kantelussa viitatussa yksittäistapauksen osalta palvelualuejohtaja toteaa huoltajan vaatineen, että lapsi saisi ns. henkilökohtaisen avustajan, mitä nimikettä perusopetuslaki ei tunne. Tehostetusta tuesta ei tehdä päätöstä, vaan se on sopimus huoltajien kanssa. ---

### 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 aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn 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 viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. 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 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Hallintolain 44 §:n 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 §:n 1

momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan päätöksen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

Perusopetusta ohjaavia säännöksiä ym.

Perusopetuslain 3 §:n (628/1998, muut. 477/2003) 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 §:n mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppimissuunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti 16, 31 ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. Tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arviointiin perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa.

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 tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitettut 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 työvälaineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkittamis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälaineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut.

Perusopetuslain esitöissä (HE 86/1997 vp) on 31 §:n yksityiskohdaisissa 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 tarvitsevalla oppilaalle opetukseen osallistumisen edellyttämät tarpeelliset apuvälaineet, tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lain 31 §:ää ei muutettu oppimisen tuen uudistuksen (642/2010) yhteydessä, joten erityistä tukea tarvitseva oppilas ei siten säännöksessä viittaa pelkästään perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuun erityisen tuen oppilaaseen<sup>1</sup>. Kaikilla oppilailta, jotka tarvitsevat lain 31 §:ssä mainittuja palveluja, on niihin edelleen oikeus<sup>2</sup>.

Opetushallituksen päättämässä, opetuksen järjestäjiä velvoittavissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) todetaan tuen järjestämistä ohjaavista periaatteista muun ohella, että perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat esimerkiksi tukiopeus, osa-aikainen erityisopetus, tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälaineet. Näitä tukimuotoja voi käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä.

Edelleen opetussuunnitelman perusteiden (2014)<sup>3</sup> mukaan tehostetun tuen aikana voidaan käyttää kaikkia perusopetuksen tukimuotoja, lukuun ottamatta erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä. Tehostetun tuen aikana oppilaalle järjestettävä tuki kirjataan oppimissuunnitelmaan.

<sup>1</sup> Pölönen, Kreetta: teoksessa Lapsen oikeudet koulussa, 2015, s. 218.

<sup>2</sup> Lahtinen, Nina: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu, 2012, s. 459.

<sup>3</sup> <https://eperusteet.opintopolku.fi/#/fi/perusopetus/419550/tiedot>

Opetukseen osallistumisen edellyttämistä palveluista ja apuvälineistä määrätään opetussuunnitelman perusteissa (jakso 7.5.3) 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. ---

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 arviossa. 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 Turun sivistystoimialan menettely selvitys- ja lausuntopyyntöön vastaamisessa

Kuntalain 90 §:ssä säädetään hallintosäännöstä ja lain 91 §:ssä toimivallan siirtämisestä. Kunnan hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä kunnan hallintosääntö, jossa määrätään muun ohella kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Oikeusasiamiehen selvityspyyntö tarkoittaa tietojen hankkimista tosiasiasta ja menettelyn perusteista. Lausunnon antaminen hankitun selvityksen johdosta tarkoittaa kannanottoa laillisuuskysymykseen, toisin sanoen kantelun kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia.

Tässä asiassa olen pyytänyt lausuntoa nimenomaan Turun kaupungin sivistystoimialalta, jota olen pyytänyt hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen. Lausunnon minulle antoi perusopetuksen palvelualuejohtaja.

Totean, ettei saamastani lausunnosta ilmene perusopetuksen palvelualuejohtajan toimivalta käyttää Turun sivistystoimen toimialan puhevaltaa siltä pyydetyn lausunnon antamisessa. En kuitenkaan katso olevan aihetta selvittää asiaa enempään. Kiinnitän yleisellä tasolla huomiota perustuslain 111 §:ssä turvattuun oikeusasiamiehen tietojensaanti-oikeuteen.

### 3.3.2 Turun sivistystoimialan menettely avustajapalveluja koskevassa päätöksenteossa

#### Tutkinnan rajaus

Selvyiden vuoksi totean aluksi, että tässä asiassa tehtäväni ei ole tutkia kantelussa esimerkinomaisesti kerrottua anonyymia yksittäistapausta, vaan olen arvioinut kantelussa kerrottua ja selvityksessä todettua Turun sivistystoimialan yleistä linjausta ja menettelyä olla antamatta avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Arvioin asiaa seuraavasti.

#### Viranomaisella on 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 lainkäyttöelimestä.

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 kuitenkin vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

#### Päätöksentekovelvollisuus koskee myös avustajapalveluja koskevia hakemuksia

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.

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 selvitettäessä ja palveluita järjestettäessä on kuitenkin aina kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen, opetukseen liittyvään tarpeeseen. Oppilaan yksilöllinen tarve ratkaisee, miten ja missä laajuudessa opetuksen järjestäjä avustajapalveluja järjestää.

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.

Perusopetuslaissa säädetty yhteistyövelvollisuus edellyttää, että huoltajille annetaan tietoa oppimisen ja koulunkäynnin tuen mahdollisuuksista ja käytettävissä olevista tukimuodoista. Hyvään hallintoon puolestaan kuuluu, että viranomaisen 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.

## Johtopäätökset

Perusopetuslain muutoksenhakusäännöksissä tehdään oikaisuvaatimus asioissa, joissa on oikeudellisen tulkinnan ohella kysymys myös päätöksen pedagogisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Valituksen voi tehdä päätöksistä, joissa on kysymys vahvemmin yksilön oikeuksiin liittyvästä oikeudellisesta tulkinnasta<sup>4</sup>. Perusopetuslain 42 a §:ssä säädetään nimenomaisesti, että lain 31 §:ssä säädettyä oppilaan etua tai oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ks. Lahtinen, Matti ym.: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä, Tallinna 2020, s. 355.

<sup>5</sup> Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjapäätöksessä KHO 2013:162, että valitustie avustajapalvelusta oli hallinto-oikeuteen myös siinä tapauksessa, että avustajasta oli päätetty erityisen tuen myöntämisen yhteydessä.

Turun selvityksen mukaan kaupungin yleinen linjaus ja menettely on, että ”yksittäisen oppilaan eri asteiseen avustamiseen ei tehdä erillistä päätöstä”. Kantelussa kerrotusta yksittäistapauksesta selvityksessä todetaan, ettei huoltajan avustajapalveluja koskevaan hakemukseen ollut tarpeen antaa päätöstä, koska opetuksen järjestäjän arvion mukaan haettu ohjaajatuki olisi ollut oppilaan tarpeeseen nähden ”ylimitoitettu järjestely”. Selvityksessä luonnehditaan oppilaalle annettavaa tehostettua tukea sopimukseksi, joka tehdään huoltajien kanssa.

Aluksi totean, että tehostetun tuen aikana oppilaalle järjestettävä tuki kirjataan oppimissuunnitelmaan, mikä on opetussuunnitelmaan perustuva kirjallinen suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, tarvittavista opetusjärjestelyistä sekä oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta. Oppimissuunnitelma on laadittava yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa, jollei siihen ole ilmeistä estettä. Lähtökohtana on siten yhteistyö ja vuorovaikutus oppilaan ja huoltajan kanssa. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei kuitenkaan edellytä huoltajan suostumusta.

Edelleen totean, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Mikäli päätöstä avustajapalveluja koskevaan hakemukseen ei tehdä – kuten vallitseva käytäntö saadun selvityksen mukaan Turun perusopetuksessa on – johtaa se siihen, että perustuslaissa turvattu ja perusopetuslaissa säännelty oikeusturvakeino saada asiansa tuomioistuimessa arvioitavaksi kategorisesti estetään.

Pidän Turun perusopetuksen menettelyä laiminlyödä muutoksenhakuelpoisten hallintopäätösten antaminen avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin hallintolain ja perusopetuslain vastaisena. Pidän menettelyä erityisen moitittavana, kun kyse on oppilaiden yhdenvertaisen maksuttomaan perusopetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta.

Selvityksessä menettelyä on perusteltu muun ohella sillä, ettei tehostetusta tuesta tehdä viranhaltijapäätöksiä. Tältä osin totean, että perusopetuslain 16 §:ssä säädetty tukiopeus ja osa-aikainen erityisopetus sekä 16 a §:ssä säädetty tehostettu tuki eivät edellytäkään hallintopäätöksen tekemistä, kun kyse on opetuksen järjestämisestä eli tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Erityisen tuen antamisesta sen sijaan on päätettävä erityisen tuen päätöksellä, jossa on määrättävä muun ohella mahdollisista tulkitsemis- ja avustajapalveluista.

Perusopetuslain 17 § säättää nimenomaisesti erityistä tukea koskevan päätöksen tekemisestä, päätöksen tekemisen ajankohdista ja vähimmäissisällöstä. Olen ratkaisussani ([EOAK/1586/2019](#)) todennut, että 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<sup>6</sup>.

Kuten edellä ilmenee, on vakiintuneesti katsottu, ettei perusopetuslain 31 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen saamista ole sidottu oppilaan tuen tasoon, vaan arvion ja päätöksen niiden tarpeellisuudesta tekee opetuksen järjestäjä. Tämä päätöksentekovelvoite ei siis koske vain erityistä tukea, vaan voi tulla kyseeseen myös tehostetun tuen kohdalla. Arvioinnissa voidaan hyödyntää muun ohella asiantuntijalausuntoja. Oppilaalla voi olla tarve säännöksessä tarkoitetuille avustajapalveluille silloinkin, kun oppilaalla ei ole erityisen tuen päätöstä eikä tarvetta sille.

Päinvastoin kuin selvityksessä esitetään, perusopetuslain mukaisia avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin tulee aina antaa muutoshakukelpoinen hallintopäätös. Tämä koskee myös tehostettua tukea saavalle oppilaalle haettavia avustajapalveluja. Kuten opetussuunnitelman perusteissa todetaan, yleistä ja tehostettua tukea saavalle oppilaalle mahdollisista palveluista ja erityisistä apuvälineistä tehdään [erillinen] hallintopäätös. Päätöksen tulee täyttää hallintolaissa hallintopäätökselle säädetyt edellytykset ja erityisen tuen päätöksen kohdalla lisäksi perusopetuslaissa päätöksen sisällölle säädetyt edellytykset.

### 3.3.3 Lopuksi

Olen samanaikaisesti tämän kantelun kanssa antanut ratkaisun pääosin vastaavassa asiassa, joka koskee Oulun kaupungin menettelyä avustajapalveluja koskevassa päätöksenteossa (EOAK/2220/2020).

Kuten näissä nyt arvioimissani asioissa, tulee oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa vuosittain ilmi, että kuntien opetustoimen ja koulujen oikeudellisessa osaamisessa, hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on jatkuvasti oikeussuojaongelmia aiheuttavia puutteita sekä ohjauksen tarvetta<sup>7</sup>.

Tähän nähden pidänkin perusteltuna lähettää nämä edellä sanotut ratkaisuni opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi. Katson aiheelliseksi myös esittää opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, olisiko ainakin perusopetuslain 31 §:ää syytä täsmentää siten, että siitä selkeästi ilmenisi a) kaikkien oppilaiden – siis muidenkin kuin säännöksessä erikseen mainittujen vammaisten ja erityistä tukea saavien oppilaiden – oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät palvelut ja apuvälineet sekä b) opetuksen maksuttomuuteen kuuluviin etuihin ja palveluihin liittyvä opetuksen järjestäjän päätöksentekovelvollisuus.

<sup>6</sup> Ratkaisussa [KHO 20.5.2020/2193](#) Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei erityisen tuen päätöksen lausumasta ”A saa avustajapalveluita kaikilla oppitunneilla” ei käynyt ilmi, oliko A:lle myönnetty henkilökohtainen avustaja vaiko ei. Päätöksestä ei muutoinkaan käynyt ilmi, minkä sisältöisinä avustajapalvelut oli myönnetty. Päätös ei siten täyttänyt hallintolain 44 §:n 1 momentissa hallintopäätökselle ja perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa erityisen tuen antamista koskevan päätöksen sisällölle säädettyjä edellytyksiä. Perusopetuslain 31 §:n mukaisten avustajapalveluiden sisällön tarkempaa määrittelyä ei voida jättää myöhemmin laadittavan opetuksen järjestämistä koskevan henkilökohtaisen suunnitelman varaan.

<sup>7</sup> Ks. esim. oikeusasiamiehen toimintakertomus 2019, jakso 3.6.1 Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa.

Käsitykseni mukaan voimassa olevan lain sanamuoto saattaa ohjata opetuksen järjestäjien tulkintaa ja käytäntöjä siihen, että vain vammaisella ja lain 17 §:ssä tarkoitettulla erityisen tuen päätöksen saaneella oppilailla olisi oikeus näihin etuuksiin sekä oikeus saada asiassaan muutoksenhakukelpoinen päätös.

Perustelen esitystäni vielä seuraavasti:

Olen edellä korostanut, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatekijöitä. Käsitykseni mukaan – kuten nyt ratkaistut asiat osaltaan osoittavat – perusopetuslain mukaisten avustajapalveluihin liittyvien säännösten ja niihin perustuvan päätöksentekovelvollisuuden tulkinnanvaraisuus tuottaa oppilaiden oikeusturvaa vaarantavia ongelmatilanteita.

Tässä asiassa saadussa selvityksessä on korostettu, että oppilaiden tuen ja avustajapalveluiden tarpeet vaihtelevat eri tunneilla, tilanteissa ja kehitysvaiheissa. Käytäntönä on, että ohjaajatuen suuntaaminen tapahtuu koulussa, eikä yksittäisen oppilaan eri asteiseen avustamiseen tehdä tällä hetkellä erillistä päätöstä. Kouluille osoitetaan palvelujen tarjoamista varten ohjaajaresurssia, jota rehtorin johdolla, yhdessä henkilökunnan kanssa, suunnataan tarvittaviin tilanteisiin ja tukea tarvitseville oppilaille.

Selvää on, ettei oppilaan avustajatarve ole aina henkilökohtainen, vaan se voi johtua myös opetusryhmän kokonaistilanteesta ja -tarpeista. Opetuksen järjestäjän ja koulun harkintavaltaan ja pedagogiseen asiantuntijuuteen kuuluu arvioida ja päättää, miten oppilaiden tarvitsema riittävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki eri tilanteissa järjestetään. Yksittäisen oppilaan tilanne sekä tuen taso ja tarve voi vaihdella ja opetuksen järjestämiskäytännöissä tulee huomioida sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet, että luokan opetuksellinen kokonaistilanne (ks. myös [SiVM 4/2010 vp](#)).

Yksittäisen oppilaan opetusta ja koulunkäyntiä koskevan päätöksenteon tulee kuitenkin aina perustua ensi sijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan. Lapsen yksilöllinen tarve ratkaisee, miten hänen opetukseen osallistumisensa edellyttämät palvelut tulee hänelle järjestää. Mikäli oppilaan opetukseen osallistuminen edellyttää perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettuja yksilölliseen harkintaan perustuvia avustajapalveluja, on mielestäni oppilaan ja hänen huoltajiensa oikeusturvan kannalta varsin ongelmallista, jos opetuksen järjestäjä kategorisesti linjaa, ettei näistä palveluista tehdä erillisiä oppilaskohtaisia hallintopäätöksiä, vaan opetuksen järjestäjä vain määrittelemällä tavalla ”operatiivisesti suuntaa käytössään olevia resursseja”. Kuntien ja opetuksen järjestäjien vaihtelevat käytännöt avustajapalvelujen järjestämiseen liittyvän päätöksenteon suhteen voivat myös osaltaan vaarantaa oppilaiden yhdenvertaisuutta.

## 4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Turun kaupungin vakavaa huomiota edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsitykseen sen menettelyn lainvastaisuudesta. Edelleen kiinnitän Turun kaupungin huomiota siihen, että sen henkilöstöllä tulee olla tehtäviensä edellyttämä oikeudellinen ja hallinnollinen osaaminen.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Turun kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunnalle. Pyydän Turun kasvatus- ja opetuslautakuntaa ilmoittamaan minulle 31.12.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin Turku on päätökseni johdosta ryhtynyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään vuonna 2020 erityistä huomiota viranomaisten riittävään resursointiin perusoikeuksien turvaamiseksi. Näin ollen pyydän Turun kaupunkia samassa yhteydessä ilmoittamaan, millaisia resursseja edellä todetun lainvastaisen asiantilan korjaaminen esimerkiksi ohjeistuksia täsmentämällä tai henkilöstöä lisäkouluttamalla edellyttää sekä onko Turun perusopetuksella käytössään riittävästi resursseja tähän tarkoitukseen.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös opetus- ja kulttuuriministeriölle kohdasta 3.3.3 ilmenevässä tarkoituksessa.