

8.10.2020

EOAK/6814/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

OPETUKSEN JULKISUUS YM.

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan A:n koulun menettelyä opetuksen julkisuuden rajaamista sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että hänen lapsensa oli sanotun koulun oppilas. Kantelijan mukaan koulussa tapahtui jatkuvasti välikohtauksia, väärinkäsityksiä ja syrjintää lapsen haitaksi. Kantelija oli tyytymätön koulun puutteellisen tapaan tiedottaa näistä asioista kotiin sekä selvittää tapahtumia, joiden kulusta lapsella oli usein eri näkemys kuin koululla. Saadakseen paremman kuvan koulun toiminnasta ja palauttaakseen luottamuksensa siihen, oli kantelija pyytänyt saada tulla koululle seuraamaan sen arkea. Koulun rehtori ei kuitenkaan ollut antanut kantelijalle lupaa tulla seuraamaan opetusta vedoten siihen, että koulu oli erityiskoulu, jonka tehtävä oli myös sairaalaopetuksen antaminen ja jota velvoittivat siten erilaiset salassapitosäännökset.

Kantelija epäili, että koulun erityisasemaa käytettiin henkilöstöresurssivajauksen peittämiseen ja että osin resurssipulan takia lapsi oli yllättäen jätetty pois koulun järjestämiseltä retkeltä.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

3.1 Keskeisiä oikeusohjeita ym.

YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan (1) mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 3 (2) artikla korostaa lasten asemaa erityistä suojelua ja huolenpitoa vaativana ryhmänä.

Perusopetuslain 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 19 §:n mukaan tässä laissa tarkoitettu opetus on julkista. Perustellusta syystä voidaan oikeutta päästä seuraamaan opetusta rajoittaa.

Lain esitöiden (HE 86/1997 vp, s.62) mukaan oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan rajoittaa vain poikkeustapauksissa esimerkiksi, jos ulkopuolisten mukanaolosta voi olla käytettävän opetusmenetelmän tai tilojen ahtauden vuoksi haittaa opetustyölle tai jos on ilmeistä, että ulkopuolisten mukanaolo voi häiritä oppilaiden ja opettajan työskentelyä.

Perusopetuslain 29 §:ssä säädetään, että opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta ovat salaa pidettäviä. Lain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä.

Korkein hallinto-oikeus on kahdessa ratkaisussaan ottanut kantaa muutoksenhakuun opetuksen rajoittamista koskevasta päätöksestä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO:2013:159 oli kyse asiasta, jossa peruskoulun rehtori oli perusopetuslain 19 §:n nojalla rajoittanut henkilön oikeutta päästä seuraamaan opetustunteja. Muutoksenhakijalla oli perustuslain 21 § huomioon otettuna oikeus saada rajoitusta koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun asia ei koskenut perusopetuslaissa tarkoitettua oppilasta koskevaa asiaa, johon haetaan muutosta perusopetuslain nojalla, valitus oli tutkittava kunnallisvalituksena. Rehtori oli perustellut päätöstään rajoittaa muutoksenhakijan oikeutta seurata poikansa kouluopetusta pojan ja tämän luokkatovereiden häiriöttömän koulutyön turvaamisella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että rehtori oli mainitsemallaan perusteella voinut rajoittaa muutoksenhakijan oikeutta seurata poikansa oppitunteja. Kun päätöksellä on rajoitettu perusopetuslain 19 §:n mukaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta, rajoitus oli voitu määrätä olemaan voimassa vain määrääjän, tapauksen olosuhteissa enintään lukuvuoden loppuun.

Ratkaisussa KHO 29.6.2018/3210 korkein hallinto-oikeus totesi, että perusopetuslaissa ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta opetuksen järjestäjän perusopetuslain 19 §:n nojalla tekemiin päätöksiin. Opetuksen järjestäjän perusopetuslain 19 §:n nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta opetuksen järjestäjän luonteen perusteella yleisten muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan joko kunnallisvalituksella kuntalain mukaisesti tai hallintovalituksella hallintolainkäyttölain mukaisesti. Perusopetuslain 42

e §:n säännös [valituslupa] tulee sovellettavaksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opetuksen järjestäjän perusopetuslain 19 §:n nojalla tekemää päätöstä. Merkitystä ei ollut sillä, haetaanko päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta kunnallisvalituksella vai hallintovalituksella.

3.2 Arviointi

3.2.1 Opetuksen seuraamisen rajoittaminen

Yleistä

Opetuksen julkisuus liittyy koulutuksen avoimuuden ja julkisen luonteen korostamiseen. Kuten edellä ilmenee, jokaiselle – ei vain esimerkiksi oppilaan huoltajalle – kuuluvaa oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan rajoittaa ainoastaan perustellusta syystä.

Oikeuskirjallisuudessa (Lahtinen, Matti ym., Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä, 2020, s. 210) on todettu, että [esitöissä kuvattujen esimerkkien lisäksi] myös työturvallisuuteen liittyvät syyt voivat olla perusteena rajoittaa opetuksen seuraamista. Koulutuksen järjestäjät voivat edellyttää opetusta seuraamaan tulevalta henkilöltä esimerkiksi sitä, että hän ilmoittautuu etukäteen oppilaitoksen rehtorille. Ulkopuolisen henkilön oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan rajoittaa myös silloin, jos opetukseen osallistuu erityistä tukea saava oppilas.

Edelleen oikeuskirjallisuudessa (Hakalehto-Wainio, Suvianna, Oppilaan oikeudet opetustoimessa, 2012, s. 312–314) on tarkasteltu opetuksen julkisuutta suhteessa oppilaiden yksityisyyden suojaan ja todettu, että jonkun oppilaan tai oppilaiden etu saattaa tapauskohtaisesti perustella opetuksen julkisuuden rajoittamista. Esimerkiksi erityiskoulujen oppilaisiin liittyy oppilaan henkilöön liittyviä salassa pidettäviä tietoja, jolloin opetuksen julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa. Myös lapsen oikeuksien sopimuksesta ilmenevä lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon voi perustella julkisuuden rajoittamista. Koulutoiminnan julkisuutta on tarkasteltava lähtien oppilaiden intressien ensisijaisuudesta.

Saatu selvitys

Selvityksessä on todettu ja kunnan verkkosivuilta ilmenee, että A:n koulu on erityiskoulu, joka tarjoaa myös sairaalaopetusta. - - -

Tässä asiassa saadussa selvityksessä on todettu kantelijan esittäneen sekä huhti- että marraskuussa 2019 pyynnön päästä seuramaan opetusta. Rehtori oli evännyt pyynnön perustellen asiaa sillä, että oppilaiden asioissa ja arjessa koulua velvoittivat erityisen tuen päätöksen sekä potilastietosuojan tuoma salassapitovelvollisuus. Oppilastilanteiden seuraaminen ei siten ollut mahdollista eikä oikeudenmukaista muita oppilaita kohtaan.

Huoltajalle oli sekä huhti- että marraskuussa ehdotettu asian selvittämiseksi yhteistapaamista, joka oli toteutunut joulukuussa 2019. Rehtorin selvityksen mukaan kantelija oli tuolloin todennut, ettei asiasta tarvinnut keskustella enempää, eikä rehtori tuolloin ymmärtänyt tehdä asiasta hallintopäätöstä.

Asiakirjojen perusteella hallintopäätös asiassa oli tehty 7.1.2020 sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen selvityspyynnöksi oli lähetty kunnalle. Päätöksen perustelujen mukaan oli ilmeistä, että ulkopuolisen mukanaolo häiritsisi sairaalakoulun oppilaiden ja opettajien työskentelyä ja sillä saattoi olla vaikutusta huoltajan tai oppilaiden turvallisuuteen. Samalla koulun oppilaista paljastuisi salassa pidettäviä tietoja. Jo se, että oppilas on erityis- ja sairaalakoulun oppilas, on salassa pidettävä tieto. Rehtorin selvityksessä oli edellä esitettyjen salassapitovelvoitteiden lisäksi perusteltu menettelyä rajata opetuksen julkisuutta muun ohella sillä, koulussa oli päivittäin haastavia tilanteita, joiden selvittäminen turvallisesti ja oppilasta ja hänen yksityisyyttään kunnioittaen vaati useamman aikuisen ammatillista läsnäoloa ja saumatonta yhteistyötä.

Johtopäätös

Näkemykseni mukaan opetuksen julkisuudesta ja sen rajoittamisen poikkeuksellisuudesta johtuu, ettei esimerkiksi koulun järjestyssäännöissä voida yleisellä tasolla määrätä, ettei opetus tiettyssä koulussa ole julkista¹. Opetuksen järjestäjän tai sen toimivaltaisen viranhaltijan on aina tapauskohtaisesti päätettävä julkisuuden rajoittamisesta. Korkein hallinto-oikeus on edellä esitetysti myös katsonut, että rajoitus voidaan määrätä olemaan voimassa vain määräajan. Harkittaessa kulloinkin käsillä olevassa tilanteissa mahdollisia perusteltuja syitä opetuksen julkisuuden rajoittamiselle, tulee opetuksen järjestäjän muun ohella huomioida koulun velvollisuus taata opetukseen osallistuvalla turvallinen opiskeluympäristö sekä oppilaiden oikeus yksityiselämän suojaan. Koulun kaiken toiminnan lähtökohtana on oltava oppilaiden oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon.

Tässä valossa ja saadun selvityksen perusteella katson, että kantelijan oikeutta päästä seuraamaan opetusta A:n koulussa on mielestäni perusteltu lähtökohtaisesti hyväksyttävillä syillä. Ottaen huomioon, että kantelijalla on sittemmin ollut mahdollisuus saattaa nämä perustelut viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi, en katso olevan aiheutta ottaa asiaan kantaa enempää.

Tämän edellä sanotun oikeussuojatien aukeaminen kantelijalle on siis kuitenkin edellyttänyt muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä asiassa. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Päätös tässä asiassa oli tehty vasta sen jälkeen, kun sitä oli oikeusasiamiehen selvityspyynnössä tiedusteltu. Päätöstä ei näin ollen ollut tehty oikea-aikaisesti, ja pidän kunnan ja sen A:n koulun menettelyä virheellisenä.

¹ Näin myös apulaisoikeuskanslerin päätöksessä [OKV/1181/1/2007](#), 9.9.2009.

Perusopetusjohtajan lausunnon mukaan kunta tulee jatkossa kiinnittämään tarkempaa huomiota siihen, että muutoksenhakukelpoinen päätös tehdään välittömästi rajoitettaessa oikeutta tulla seuramaan opetusta. Tähän nähden pidän riittävänä toimenpiteenä saattaa edellä sanotun käsitykseni kunnan ja A:n koulun tietoon.

3.2.2 Muut kantelussa esitetyt väitteet

Saadun asiakirjaselvityksen perusteella sekä siitä ilmeneviin perusteluihin ja tietoihin viitaten katson, ettei asiassa muutoin ilmennyt aihetta epäillä toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Totean kuitenkin yleisesti, että perusopetuslaki velvoittaa koulun yhteistyöhön kotien kanssa. Perusopetusasetuksen mukaan oppilaan opintojen edistymisestä sekä oppilaan työskentelystä ja käyttäytymisestä on annettava riittävän usein tietoa oppilaalle ja hänen huoltajalleen (10 §). Tuntijakoasetuksessa² täsmennetään yhteistyövelvoitetta säätämällä muun ohella, että kasvatusta ja opetusta tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä.

Vastuu tämän kodin ja koulun yhteistyön edellytysten kehittämisestä on opetuksen järjestäjällä³. Kun oppilaalla on tuen tarvetta, kodin ja koulun yhteistyön merkitys korostuu. Myös hyvän hallinnon palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus edellyttävät hyvää yhteistyötä kotien kanssa. Säännöllinen yhteistyö, monipuolinen viestintä, oppilasta ja opetusta koskevien päätösten perustelu sekä hyvän hallinnon noudattaminen turvaavat oppilaan oikeuksia koulussa ja voivat osaltaan vahvistaa huoltajien koulutyötä kohtaan tuntemaa luottamusta.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen kunnan sekä A:n koulun rehtorin tietoon.

² Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012), 4 §

³ Ks. enemmän Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-kinnot/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet>