

25.4.2017

Dnro 745/4/16

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **ERITYISEN TUEN PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN VIITTOMAKIELISELLE LAPSELLE**

1

### **KANTELU**

Kantelijat arvostelevat 15.2.2016 Vantaan kaupungin sivistystoimen varhaiskasvatuspalveluiden menettelyä järjestää heidän lapsiensa (jatkossa lapset tai oppilaat) esiopetus. Viranhaltija oli tehnyt molemmille lapsille (syntyneet vuonna 2009) erityisen tuen päätökset esikoulun alettua, mutta päätösten toimeenpano oli ollut kantelun mukaan puutteellista.

Kantelun mukaan lapset ovat äidinkieleltään viittomakielisiä esikoululaisia, mutta heidän mahdollisuudet käyttää viittomakieltä ovat olleet epäasianmukaiset. Esiopetustuokioiden järjestetty niin, että paikalla oli viittomakielenohjaaja eikä viittomakielen tulkkia, vaikka tästä oli esitetty erityinen toive ja asiasta oli jo keskusteltu keväällä 2015. Lapset käyttävät tulkkia tottuneesti vapaa-ajallaan ja he havaitsivat esikoulussa, että viittomakielenohjaaja ei ollut viittonnut heille kaikkea. Kantelijat olivat toimittaneet varhaiskasvatuspalveluihin myös Kuurojen Liitto ry:n lausunnon keväällä 2015.

Kantelun mukaan asian käsittely oli ollut hyvin hidasta varhaiskasvatuspalveluissa. Vanhemmilla oli käsitys, että päiväkodilla järjestetyssä palaverissa lokakuussa 2015 keskusteltaisiin myös tulkin käytön mahdollisuuksista kevätlukukaudella 2016, mutta näin ei tapahtunut. Tapaamista yritettiin järjestää uudelleen (tapaamispyyntö 30.10.2015), mutta tapaamispyyntöön ei vastattu. Asiaa selvitettiin myös Kelan Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen kanssa, mutta tulkkaus ei järjestynyt sitä kautta. Vanhemmat ovat huolissaan lasten tiedonsaannin esteistä, osallistumismahdollisuuksien rajaamisesta ja ennen kaikkea siitä, saavuttavatko lapset sen tiedollisen, taidollisen ja sosiaalisen tason, jota seuraavana syksynä alkava perusopetus edellyttää.

- - -

### **2.1**

Vantaan kaupungin sivistystoimen selvitys

Selvityksen mukaan varhaiskasvatuksen - - - tulosityksikön alueellisessa kasvun ja oppimisen tuen työryhmässä oli 20.5.2015 päätetty viittomakielisen avustajan sijoittamisesta lasten esiopetusryhmään, josta perhe sai tiedon päiväkodilta. Lapset osallistuivat esiopetukseen lukuvuonna 2015–2016, jolloin esiopetusryhmän avustajana toimi henkilö, joka oli koulutukseltaan viittomakielenohjaaja.

Selvityksen mukaan kantelijoiden taholta oli tuotu puhelimitse 28.5.2015 esille tulkkauspalvelun tarve ja Kuurojen Liitto ry antoi asiassa lausunnon. Vantaan kaupungin sivistystoimessa yhteistyössä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kanssa oli käsitelty tulkitsemis- ja avustamispalveluiden järjestämisperiaatteet Vantaalla. Selvityksen mukaan huoltajille todettiin muun muassa, että perusopetuslain mukaisilla tulkitsemis- ja

avustamispalveluilla ei tarkoiteta tulkkauspalvelua, josta säädetään erikseen laissa vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta.

Selvityksen mukaan lasten esiopetus oli järjestetty siten, että viittomakielen taitoinen avustaja oli ollut läsnä esiopetuksessa. Yksittäisellä esiopetustuokiolla ei ainoastaan toteuteta esiopetuksen tavoitteita, vaan tavoitteet toteutuvat koko esiopetuspäivän aikana, vertaisryhmän ja sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta. Viittomakielentaitoisen avustajan sijoittamisella lasten ryhmään on pyritty edistämään lasten viittomakielen käyttöä monipuolisesti esiopetuksen eri tilanteissa sekä viittomakielisten lasten oikeuksien toteutumista ja riittävien kouluvalmiuksien ja sosiaalisten taitojen saavuttamista.

Erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi lapsille oli laadittu henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevat suunnitelmat (HOJKS). Suunnitelmista käyvät ilmi lasten erityistä tukea koskevien päätösten mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Tulkkitsemispalvelu ja sen sisältö on kirjattu henkilökohtaiseen opetuksen järjestämistä koskeviin suunnitelmiin.

Vantaan varhaiskasvatuksen näkemyksen mukaan lasten esiopetus oli järjestetty perusopetuslain mukaisesti, eikä esiopetuksen järjestämisessä ollut toimittu viittomakielilain eikä yhdenvertaisuuslain vastaisesti.

## 2.2

### Aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan viranhaltijan tekemät päätökset olivat perustuneet oppilaista laadittuihin pedagogisiin selvityksiin, neuropsykologin asiantuntijalausuntoon sekä vastuukonsultoivan erityislastentarhanopettajan arviointiin lasten erityisen tuen tarpeesta.

Aluehallintovirasto arvioi pyynnöstäni lausunnossaan sitä, täyttivätkö viranhaltijan tekemät päätökset hallintolain vaatimukset päätösten sisällöstä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan viranhaltijan päätökset olivat puutteelliset sen vuoksi, että päätöksissä ei ollut määrätty mahdollisista tulkkitsemis- ja avustajapalveluista ja koska päätöksissä ei ollut päätetty oppilaan pääsääntöisestä opetusryhmästä (pätöksissä oli päätetty esiopetusta järjestettävän - - - päiväkodissa, mutta ei sitä, annetaanko oppilaalle opetusta yleisopetuksen ryhmässä vai kokonaan tai osittain erityisopetuksen ryhmässä).

Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan lisäksi, että kummankin lapsen henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman toteutumisen arvioinnissa (5.4.2016) todetaan lasten kouluvalmiustaitojen olevan hyvät. Edistymisestä todetaan muun ohella kummankin lapsen osallistuneen myös esiopetustuokiolla reippaasti esimerkiksi viittaamalla. Ainakaan edellä mainituin osin lasten saamaa tulkkitsemis- ja avustajapalvelua ei voida aluehallintoviraston käsityksen mukaan pitää esiopetukseen osallistumiseksi täysin riittämättömänä eikä sopimattomanakaan. Aluehallintoviraston mukaan esiopetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaan suunnitelmat on laadittu perustuen oppimiskäsitykseen, jonka mukaan lapset omaksuvat uusia tietoja ja taitoja vuorovaikutuksessa toisten lasten, opettajien, eri yhteisöjen ja lähiympäristön kanssa. Oppiminen on kokonaisvaltainen tapahtuma, jossa toiminta, tunteet, aistihavainnot, keholliset kokemukset ja ajattelu yhdistyvät. Olennaista oppimisessa on lasten oma toiminta ja luottamus omiin mahdollisuuksiinsa oppijana. Lisäksi lasten tahdolla ja kehittyvällä taidolla toimia yhdessä on merkitystä oppimiselle. Lapset oppivat esiopetuksessa leikkien, liikkuen, tutkien, erilaisia työtehtäviä tehden, itseään ilmaisten sekä taiteisiin perustuvassa toiminnassa.

## 2.3

### Vastine

Vastineen mukaan ennen esikoulun alkua kantelijoiden asiamies oli tuonut esiin sen, että esikouluun järjestettäisiin mahdollisuus käyttää viittomakielen tulkkia avustajan sijaan. Kantelun painopisteenä on ollut tuoda esille se, että päätösten toimeenpano ei ole tosiasiallisesti tukenut lasten oikeutta saada opetusta ja osallistua esiopetukseen. Vanhemmat eivät ole myöskään voineet hakea oikaisua tilanteeseen. Lapset ovat saaneet vain osittaista tukea oppimiselleen – kuulovammaisina oppilaina, joiden äidinkieli on viittomakieli, ainoa esteettömyyden takaava tukitoimi puhuttua kieltä käyttävässä oppilasryhmässä olisi viittomakielen tulkkaus. Viittomakielentaitoisen avustajan valikoiva tulkitseminen ei ole täysimääräisen informaation saamisen näkökulmasta riittävää. Jos tulkin sijaan luokassa toimii avustaja, joka valikoi tai suodattaa lapselle vain osan puhutulla kielellä käydystä keskustelusta tai ”tiivistetyn” version opettajan antamasta ohjeesta, lapsen toiminnasta ja tuotoksista saattaa jäädä toteutumatta tiettyjä osa-alueita, ja opettaja saattaa tällöin saada väärän kuvan siitä, mitä lapsi on oppinut.

Vanhemmat ovat vastineen mukaan nimenomaan valinneet lapsilleen opetusjärjestelyt suomenkielisessä oppimisympäristössä kuulevien lasten kanssa, eivät viittomakielistä opetusta. Samaan aikaan on kyse kielestä ja vammasta: esi- ja perusopetukseen osallistumisessa on kyse perusopetuslain mukaisesta erityisestä tuesta ja tukitoimista, jota he kuulovammansa vuoksi tarvitsevat integroituaan ympäröivään yhteiskuntaan. Vanhemmat itse viittomakieltä käyttävinä kuuroina tunnistavat omien kokemustensa vuoksi hyvin tilanteet, joissa kuuron henkilön oikeutta täysimääräiseen tietoon vähätellään ja kerrotaan suullisesta informaatiosta vain osa.

Vastineen mukaan kaupungilla opetuksen järjestäjänä oli ollut tiedossa, että nämä lapset eivät voineet seurata annettua suomenkielistä kuulonvaraista opetusta kuulovammansa vuoksi. Vanhempien vaatimus saada lapsille viittomakielen tulkkauksen välityksellä mahdollisimman täysimääräinen pääsy puhutulla kielellä annettuun opetukseen oli kuitenkin sivuutettu. Annetut perustelut olivat olleet epäasianmukaisia.

Vastineessa kiinnitettiin huomiota lisäksi siihen, että lasten edistymisen arvioinnin tekijöillä ei ole itsellään viittomakielen taitoa eikä näin ollen mahdollisuutta arvioida sitä, missä suhteessa saavutettu suoritustaso on mahdolliseen suoritustasoon. Myös vammaiselle lapselle on niin sanotulla täydellä kauhalla ammennettava mahdollisuuksia erilaisiin oppimiskokemuksiin, eikä vain lusikalla.

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

##### 3.1.1

##### *Perus- ja ihmisoikeussäännökset*

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 22 §:n mukaan

julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolten on muun ohella toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Sopimuspuolten on varmistettava, että vammaisilla lapsilla on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa heihin vaikuttavissa asioissa ja että heidän näkemyksilleen annetaan asianmukainen painoarvo heidän ikänsä ja kypsytyksensä mukaisesti, yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa, ja että heillä on oikeus saada vammaisuutensa ja ikänsä mukaista apua tämän oikeuden toteuttamiseksi.

Vammaisyleissopimuksen 21 artiklan mukaan sopimuspuolten on toteutettava kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä käyttäen kaikkia valitsemiaan tämän yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä viestintämuotoja, muun muassa hyväksymällä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessa viittomakieliä sekä helpottamalla näiden käyttöä ja tunnustamalla viittomakielten käytön ja edistämällä sitä.

Vammaisyleissopimuksen 24 artiklassa sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Tätä oikeutta toteuttaessaan sopimuspuolet varmistavat muun ohella, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset ja vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan. Sopimuspuolten tulee artiklan 3-kohdan mukaan mahdollistaa vammaisille henkilöille elämänhallinnan ja sosiaalisen kehityksen taitojen oppimisen helpottaakseen heidän täysimääräistä ja yhdenvertaista osallistumistaan koulutukseen ja yhteisöön. Tätä varten sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla muun muassa varmistetaan, että kuulovammaisten, erityisesti lasten, koulutus annetaan yksilön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisilla kielillä, viestintätavoilla ja -keinoilla sekä ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoinnin.

YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaan lapsia ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan minkään ominaisuuden tai aseman perusteella (2 artikla). Vammaisen lapsen tulee saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Lapselle ja hänen hoidostaan vastaaville henkilöille on annettava tarvittaessa apua, joka on suunniteltava varmistamaan vammaisen lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin, koulutukseen, terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin, ammattikoulutukseen ja virkistystoimintaan siten, että lapsi sopeutuu mahdollisimman hyvin häntä ympäröivään yhteiskuntaan ja että hän saavuttaa mahdollisimman korkean yksilökohtaisen kehitystason, sivistyksellinen ja henkinen mukaan luettuina (23 artikla). Jokaisella lapsella on yhtäläinen oikeus saada opetusta (28 artikla).

### 3.1.2

#### Keskeiset säädökset

##### *Varhaiskasvatustilaki*

Varhaiskasvatustilain (36/1973) 1 a §:n mukaan perusopetuslain mukaista esiopetusta järjestetään tämän lain 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa päivähoitopaikassa, sovelletaan esiopetukseen, mitä tässä laissa tai sen nojalla asetuksella säädetään, jollei perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä.

##### *Perusopetuslaki ja siihen liittyvät esityöt sekä opetussuunnitelman perusteet*

Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Lainkohdan 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslain 26 a § mukaan lasten on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen on osallistuttava esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Lisäksi pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta.

Perusopetuslain 10 §:n mukaan koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Lisäksi osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä.

Jos opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä sellaisella 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla opetuskielellä, jolla oppilas pystyy opiskelemaan, oppilaan huoltaja saa valita opetuskielen.

Lisäksi erillisessä opetusryhmässä tai koulussa opetus voidaan antaa pääosin tai kokonaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla kielellä.

Perusopetuslain 10 §:ää koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Käytettävällä opetuskielellä tulee antaa paitsi varsinainen opetus myös muut opetukseen liittyvät palvelut. --- Pykälän 2 momenttiin otetaan lisäksi säännös velvollisuudesta käyttää viittomakieltä opetuskielenä. Säännös on uusi. Velvollisuus määräytyisi oppilaiden kuulovammaisuuden asteen mukaan. Ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä” (HE 86/1997 vp).

Opetushallitus on antanut määräyksen (102/011/2014) esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista 2014, joka on ollut voimassa 1.1.2015 alkaen (paikalliset opetussuunnitelmat oli otettava käyttöön viimeistään 1.8.2016 alkaen). Perusteiden mukaan viittomakieltä käyttävien lasten esiopetus toteutetaan ensisijaisesti viittomakielisessä ryhmässä tai sekaryhmässä, joka koostuu viittomakielisistä ja puhuttua kieltä käyttävistä lapsista. Viittomakielisen esiopetuksen tavoitteena on tukea ja vahvistaa lasten kieli- ja kulttuuri-identiteettiä antamalla heille mahdollisuuden omaksua viittomakieltä. Tavoitteena on myös vahvistaa lasten suomalaista tai suomenruotsalaista viittomakielistä ilmaisua ja viittomavarantoa sekä rohkaista käyttämään viittomakieltä ja lisätä lasten valmiuksia toimia erilaisissa kieliympäristöissä (s. 39).

Perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Pykälän 2 momentin mukaan 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.

Perusopetuslain 17 §:n 3 momentin mukaan ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään sekä hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan etenemisestä ja oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta sekä tehtävä näiden perusteella arvio erityisen tuen tarpeesta (pedagoginen selvitys). Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä.

Perusopetuslain 17 §:n 4 momentin mukaan erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vammaan, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten. Edellä tarkoitettussa tilanteessa erityisen tuen päätöstä tarkistetaan siten kuin 2 momentissa säädetään.

Perusopetuslain 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi.

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.

Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin 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 42 §:ssä säädetään muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun opetuksen järjestäjän päätökseen. Perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa edelleen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätökseen, joka koskee 31 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (42 a §).

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (muutokset ja täydennykset vuodelta 2010) on todettu, että opetuksen järjestäjän tulee huolehtia, että oppilaan oikeus riittävään kasvuun ja oppimisen tukeen voi toteutua käytännössä, mm. määrittelemällä tuen tarpeen toteuttamiseen ja tuen toteuttamiseen liittyvät vastuut ja työnjako. Tuen tarpeen varhaiseksi havaitsemiseksi oppilaiden tarpeita tulee arvioida jatkuvasti ja aloittaa tuen antaminen riittävän varhain. Koulun johdolla on vastuu tuen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä ratkaisuista ja niiden huomioon ottamisesta kaikilla vuosiluokilla ja kaikissa oppiaineissa. Huoltajalle ja oppilaalle tulee antaa tietoa tukitoimista sekä mahdollisuus esittää näkemyksensä tuen antamisesta. Erityistä tukea annetaan niille oppilaille, joiden kasvuun, kehitykseen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muilla tukitoimilla.

### *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. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

### *Viittomakielilaki*

Viittomakielilain (359/2015) 4 §:n 1 momentin mukaan viittomakieltä käyttävän oikeudesta saada opetusta omalla kielellään ja viittomakielessä oppiaineena säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Lain 4 §:n 3 momentin mukaan tulkkauksen järjestämisessä viittomakieltä käyttävälle noudatetaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annettua lakia (133/2010), jos viittomakieltä käyttävä ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla.

### *Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010)*

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (jäljempänä tulkkauspalvelulaki) säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun. Tulkkauspalvelulain 3 §:n mukaan vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelulain mukaista tulkkauspalvelua järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tulkkauspalvelua voidaan kuitenkin järjestää lain 2 momentin mukaan, jos muun lain nojalla annettavan palvelun saaminen viivästyy tai palvelun antamiseen on muu perusteltu syy.

Tulkkauspalvelulaissa tulkkauksella tarkoitetaan viittomakielellä tai jollakin kommunikaatiota selventävällä menetelmällä tapahtuvaa viestin välittämistä; viestin välittäminen voi tapahtua kahden kielen välisenä taikka kielen sisäisenä, kun käytetään jotakin kommunikaatiota täydentävää tai selventävää menetelmää.

Tulkkauspalvelulain 5 §:n mukaan oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on mm. kuulovamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino.

Tulkkauspalvelulain 6 §:n 3 momentin mukaan lisäksi opiskeluun liittyvänä tulkkauspalvelua on järjestettävä siinä laajuudessa kuin henkilö sitä välttämättä tarvitsee selviytyäkseen perusopetuksen jälkeisistä opinnoista, jotka johtavat tutkintoon tai ammattiin tai edistävät ammatilliseen opiskeluun pääsemistä tai työllistymistä taikka tukevat työelämässä pysymistä tai etenemistä.

## 3.2

### Arviointi

#### 3.2.1

##### Lähtökohta

Esiopetusta voidaan järjestää koulussa tai varhaiskasvatuslain tarkoittamassa päivähoitopaikassa. Mikäli lapsi esiopetuksessa tarvitsee itselleen opetukseen osallistumiseen tulkitsemispalveluja, tulee nämä järjestää koulutuksen järjestäjän toimesta perusopetuslain mukaisesti. Järjestämisvelvollisuuteen ei vaikuta se, järjestetäänkö esiopetus koulussa tai päiväkodissa. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestämisen lähtökohta on erityisopetuksen järjestäminen yleisopetuksessa aina, kun se on mahdollista.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp.) todetaan perusopetuslain tulkitsemispalveluilla tarkoitettavan viittomakielellä tai muilla kommunikaatiomenetelmillä oppilaille annettavia yksilöllisiä palveluita. Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut. Opetuksen järjestäjän tulee turvata lapsen oikeus kohtuulliseen ja riittävään kommunikointiin, osallistumiseen ja vuorovaikutukseen ympäristön kanssa. Perusopetuslaki jättää opetuksen järjestäjälle liikkumavaraa arvioida viittomakielisen opetuksen tarvetta oppilaan kuulovamman asteen perusteella.

Tässä asiassa tehtäväni on arvioida kaupungin päätöksentekomenettelyä tulkitsemispalvelua tarvitseville oppilaille ja heidän oikeusturvan toteutumista. Minun ei ole mahdollista arvioida tai ottaa kantaa siihen, miten oppilaiden tulkitsemispalvelut olisi tullut järjestää esiopetuksessa, koska se kuuluu viime kädessä hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

#### 3.2.2

##### Viranhaltijan päätökset erityisestä tuesta

Vantaan kaupungin viranhaltija on tehnyt erityisen tuen antamista koskevat päätökset lapsille 2.9.2016. Päätöksissä on määrätty, että erityinen tuki esiopetuksessa järjestetään - - - päiväkodissa. Päätöksen mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, josta



on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen.

Viranhaltijan päätöksistä ei ilmennyt, mitä erityinen tuki on ja miten se on päätetty antaa.

Totean aluksi, että henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), josta tulee ilmetä lapsen erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja tuen antaminen, ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, vaan erityisen tuen päätöksen suunnitelmallista toimeenpanoa ohjaava pedagoginen asiakirja, joka laaditaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi esikoululaiselle.

Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös. Päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä ja mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitetut palvelut.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Mikäli esikoululaisen huoltajan ja opetuksen järjestäjän näkemykset esikoululaisen tulkitsemispalvelun riittävydestä tai toteuttamisesta (tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä) ovat erilaiset, huoltajan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta viranhaltijan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Tässä tapauksessa oppilaille ei ollut myönnetty tulkitsemispalveluita huoltajien pyytämällä tavalla, koska esiopetuksessa oli ollut viittomakielen ohjaaja huoltajien toivoman viittomakielen tulkin sijaan.

Koska viranhaltijan 2.9.2016 tekemässä päätöksessä ei ollut päätetty ja siten yksilöity sitä, miten esikoululaisten lasten tulkitsemispalvelut oli päätetty järjestää, ei kantelijoilla ole tosiasiaissa ollut mahdollisuutta valittaa viranhaltijan päätöksestä. Katson sivistystoimen menetelleen asiassa hallintolain ja perusopetuslain vastaisesti. Tapahtuneen johdosta kiinnitän sivistystoimen huomiota vastaisen varalle siihen, että oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävät asiat on päätettävä erityistä tukea koskevassa päätöksessä.

Pidän laiminlyöntiä vakavana, koska kyse on ollut erityistä tukea saavan lapsen yhdenvertaisen esiopetuksen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta.

Kiinnitän sivistystoimen huomiota vielä siihen, että perusopetuslain 30 §:n mukaan opetuksen järjestäjälle kuuluu järjestää riittävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki heti tuen tarpeen ilmetessä.

Kaupungin sivistystoimen selvityksen mukaan kasvun ja oppimisen tuen työryhmässä oli päätetty 20.5.2015 viittomakielisen avustajan sijoittamisesta kyseessä olevien lasten esiopetusryhmään. Käytössäni olevan asiakirja-aineiston perusteella pidän selvitettyinä, että kantelijoille selvisi kuitenkin vasta esikoulun alettua (elokuussa 2015) se, että lapsilla olisi esikoulussa viittomakielinen ohjaaja avustajana eikä heidän esittämänsä viittomakielen tulkki.

Kyseessä ei ole ollut mielestäni pelkästään viive tiedonkulussa vaan katson viranhaltijan viivytelleen ilman pätevää syytä päätöksentekoa erityisen tuen järjestämisestä. Tapahtuneen johdosta korostan, että viranomaisen olisi tullut tehdä päätös erityisen tuen tulkitsemispalveluista ennen esikoulun alkamista, koska oppilaiden vamman perusteella on ollut selvää, että he tarvitsevat erityistä tukea jo esiopetuksen alkaessa ja koska työryhmässä oli jo päätetty tuen toteuttamistavasta.

Totean vielä lopuksi, että sivistystoimen selvityksessä todetaan, että tulkkauspalvelut eivät kuuluisi perusopetuslain mukaisiin tulkitsemis- ja avustamispalveluihin. Hallituksen esityksessä perusopetuslaiksi kuitenkin todetaan, että tulkitsemispalveluilla tarkoitetaan viittomakielellä tai muulla kommunikaatiomenetelmällä oppilaalle annettavia yksilöllisiä palveluita (HE 86/1997 vp). Tulkkauspalvelulla puolestaan tarkoitetaan viittomakielellä tapahtuvaa viestin välittämistä (tulkkauspalvelulain 4 §).

Molemmat lapset ovat äidinkieleltään viittomakielisiä, joiden erityisen tuen arvioinnissa on keskeistä tunnistaa heidän erityiset tarpeet kommunikoinnissa ja määritellä lasten yksilölliset toimintamahdollisuudet. Korostan, että viittomakieltä käyttävän oppilaan tulisi saada riittävä ja hänelle sopiva tulkkaus perusopetuslain nojalla (viittomakielilain 4 §:n 3 mom.). Opetuksen järjestäjällä on sinänsä harkintavaltaa siinä, miten se järjestää tulkitsemispalvelut, mutta palveluita järjestettäessä on kuitenkin aina kiinnitettävä huomiota lapsen yksilölliseen, opetukseen liittyvään tarpeeseen. Kaupungin on aina ennen päätöksen tekoa selvitettävä, miten oppilaan yksilölliset tarpeet opetuksen järjestämiseksi tulevat turvatuiksi.

### 3.2.3

#### Viranhaltijan päätöksen valitusosoitus

Viranhaltijan tekemien päätösten valitusosoitusten mukaan päätöksiin sai hakea muutosta valittamalla kirjallisesti Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Perusopetuslain 31 §:ssä on oikeus tulkitsemispalveluihin rinnastettu avustajapalveluihin. Tulkitsemispalvelu on siten yksi erityisen tuen muoto, jonka antamisesta olisi tullut määrätä erityisen tuen päätöksessä. Tulkitsemispalvelun (kuten avustajapalvelun) osalta on kyse subjektiivisesta oikeudesta, jonka arvioiminen on katsottu oikeuskäytännössä kuuluvan tuomioistuimen toimivaltaan (valitus hallinto-oikeuteen). Korkein hallinto-oikeus on katsonut vuosikirjaratkaisussaan (KHO:2013:162), että koska oppilaan oikeus henkilökohtaiseen avustajaan koskee perusopetuslain 31 §:ssä säädettyä etuutta ja oikeutta, perusopetuslain 42 §:n 1 momentin mukaisesti tällaiseen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeuteen tehtävällä valituksella.

Kiinnitän sivistystoimen huomiota siihen, että tulkitsemispalveluista päättäminen perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityistä tukea koskevan päätöksen yhteydessä ei oikeuskäytännön mukaan vaikuta siihen, miten tulkitsemispalvelua koskevaan päätökseen haetaan muutosta. Näin ollen vaikka perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen järjestämisen osalta saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta, tulisi perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettujen tulkitsemispalveluiden osalta liittää päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

### 3.2.4

#### Sivistystoimen menettely syksyllä 2015

Tulkitsemispalvelun järjestäminen nousi uudelleen esille syksyllä 2015 sen jälkeen kun huoltajille selvisi, että lapsille ei järjestetty viittomakielen tulkkia ja lapset itse toivat esille puutteita tulkkauksessa. Kantelijoiden mukaan heidän tapaamispyyntönsä (30.10.2015) ei ollut vastattu.

Vantaan kaupungin sivistystoimen selvityksen mukaan yhteydenottoihin ja pyyntöihin on pyritty vastaamaan mahdollisimman pian olosuhteet huomioiden. Viranhaltijapäätökset on toimitettu huoltajille asianmukaisesti.

Kantelun liitteenä olevista sähköpostikeskusteluista ilmeni, että kantelijat olivat toivoneet järjestettävän palaveri, jossa olisi neuvoteltu tulkin saamisesta avustajan rinnalle. Varhaiskasvatuksen asiantuntija oli vastannut sähköpostiin marraskuussa. Vastauksessa viitattiin kantelijoille 27.8.2015 annettuun vastaukseen, jossa oli kerrottu se, miten esiopetusvuoden tuki järjestetään. Käytännössä kantelijoille lähetetty vastaus tarkoitti sitä, että asiassa ei järjestetä uutta palaveria.

Tällaisessa tilanteessa, kun opetuksen järjestäjä oli päättänyt järjestää lasten tulkitsemispalvelut viittomakielisen ohjaajan turvin ja kantelijat puolestaan toivoivat nimenomaisesti viittomakielistä tulkkiä kevätlukukaudelle, olisi sivistystoimen tullut ohjata huoltajia tekemään asiasta hakemus. Hallintopäätökseen (mahdollisesti kielteiseen) huoltajat olisivat halutessaan voineet hakea muutosta hallinto-oikeudesta ja saada asiansa siten tuomioistuimen arvioitavaksi.

Korostan, että oikeus esiopetukseen ja samalla opetukseen osallistumisen mahdollistavat tukipalvelut ovat lapsen subjektiivisia oikeuksia. Opetuksen järjestäjälle kuuluu opetukseen osallistumisen edellyttämien tuki- ja avustajapalvelujen järjestäminen ja kustantaminen.

Saatan edellä toteamani käsitykseni Vantaan kaupungin sivistystoimen ja varhaiskasvatuksen johtajan - - - tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Vantaan kaupungin sivistystoimelle huomautuksen edellä kohdassa 3.2.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Kiinnitän sivistystoimen huomiota vastaisen varalle siihen, että oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävät asiat on päätettävä erityistä tukea koskevassa päätöksessä.

Saatan kohdissa 3.2.2, 3.2.3 ja 3.2.4 esittämäni käsitykset Vantaan kaupungin sivistystoimen ja varhaiskasvatuksen johtajan - - - tietoon.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen päätöksestä sivistystoimen ja varhaiskasvatuksen johtajan tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi myös Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.