



ASIA

Huostaanotetun lapsen perusopetuksen järjestäminen

KANTELU

Kantelijat ovat oikeuskanslerille 19.10.2006 osoittamassaan kirjoituksessa arvostelleet tuolloin 14-vuotiaan lapsen perusopetuksen järjestämistä tämän ollessa huostaanotettuna ja sijoitettuna lastensuojeluyksikköön (perhekoti). Kantelijat ovat katsoneet kunnan ja sosiaalilautakunnan toimineen lapsen huostaanottoprosessissa lastensuojelulain ja perusopetuslain vastaisesti muun muassa estäen ja rajoittaen lapsen oikeutta koulunkäyntiin. Kantelijat ovat pyytäneet tutkimaan perhekodin menettelyä lapsen perusopetuksen järjestämisessä ja tuoneet esiin opetuksen järjestämisessä epäilemiään epäkohtia.

Kantelijoiden mukaan opetusta oli annettu erillisessä rakennuksessa sijoituspaikassa. Opetusta antavan henkilön koulutusta oli useasti kysytty, mutta siitä ei ollut toimitettu selvitystä. Oppilaan ohjausta ei ollut, eikä henkilökohtaisia opetussuunnitelmia laadittu. Perhekoti ei selvittänyt lapsen opintosuorituksia, vaan vaati lasta aloittamaan 7. luokan alusta. Tenttikäytäntö yläasteella oli ollut kirjavaa, ja opetuksen viikkotuntimäärä oli ollut vain 16 tuntia.

Perhekodin johtaja oli anonut 10.1.2006 yläasteelta lapselle pääsyä erityisen opetusjärjestelyn piiriin. Anomus oli ollut salassa pidettävä, ja siitä annettava päätös valituskelpoinen. Lapselle itselleen tai hänen perheelleen ei anomuksesta ollut mainittu eikä annettu mahdollisuutta valittaa päätöksestä. Sosiaalilautakunta ei ollut ollut tietoinen erityisestä opetusjärjestelystä. Yläasteen rehtori oli myöntänyt luvan erityisille opetusjärjestelyille. Erityisen opetusjärjestelyn piiriin anomista perhekodin johtaja oli perustellut terveydellisillä syillä. Kunta ei ollut kantelijoiden mielestä pystynyt kirjallisesti osoittamaan huostassapidon edellytyksiä, vaikka kantelijat olivat niitä useaan otteeseen pyytäneet.

TAPAHTUMATIETOJA

Lapsi oli otettu 26.8.2005 kiireellisesti sosiaalilautakunnan huostaan ja hänet oli sijoitettu aluksi toiseen perhekotiin. Lapsi oli otettu 20.9.2005 sosiaalilautakunnan huostaan, ja sijoitusta toisessa perhekodissa oli jatkettu viranhaltijapäätöksellä 21.9.2005. Lapsen sijaishuolto paikka

oli muutettu 31.10.2005 sijaishuollon muuttamista koskevalla päätöksellä 31.10.2005 alkaen kantelussa tarkoitettuun perhekotiin.

Hallinto-oikeus oli 9.2.2006 vahvistanut sosiaalilautakunnan lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan päätöksen. Kantelijat olivat valittaneet päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. He olivat myös jättäneet 8.5.2006 sosiaalilautakunnalle hakemuksen lapsen huostaanoton lopettamisesta ja/tai kotiuttamisesta lapsen äidin luokse. Korkein hallinto-oikeus oli 30.8.2006 toimittanut suullisen käsittelyn lisäselvityksen saamiseksi siitä, olivatko lastensuojelulain 16 §:ssä säädetyt edellytykset lapsen huostaanottamiseksi olleet olemassa ja hänen sijaishuoltonsa järjestämisestä. Korkein hallinto-oikeus oli 1.9.2006 tekemällään päätöksellä määrännyt, että lapsen sijaishuolto oli heti keskeytettävä ja että lapsi oli sijoitettava heti kotiin äitinsä luokse. Sosiaalilautakunta oli 26.9.2006 tekemällään päätöksellä lopettanut lapsen huostaanoton. Korkein hallinto-oikeus oli 3.11.2006 tehnyt päätöksen lapsen huostaanotto- ja sijaishuoltoasiassa. Korkein hallinto-oikeus oli todennut, että lausunnon antaminen hallinto-oikeuden päätöksen kumoamisesta raukeaa. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus oli katsonut samoin kuin hallinto-oikeus, että lastensuojelulain 16 §:ssä säädetyt huostaanoton edellytykset olivat olleet olemassa ja että sosiaalilautakunnan oli tullut ottaa lapsi huostaan ja järjestää hänelle sijaishuolto.

HANKITTU SELVITYS

Olen 9.11.2006 päivätyllä kirjeelläni pyytänyt lääninhallitusta hankkimaan kantelun tutkimista varten tarpeellisen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa.

Lääninhallitus on antanut 24.1.2007 päivätyyn, maaherran ja sivistystoimentarkastajan allekirjoittaman lausunnon. Lausunnon liitteenä ovat lääninhallituksen sosiaalilautakunnalta ja koulutuslautakunnalta hankkimat seuraavat selvitykset liitteineen:

- sosiaalilautakunnan 20.12.2006 päiväty, sosiaalitoimenjohtajan ja johtavan sosiaalityöntekijän allekirjoittama selvitys
- perhekodin sosiaalilautakunnalle antama 1.12.2006 päiväty, perhekodin johtajan allekirjoittama selvitys
- kunnan koulutuslautakunnan 28.11.2006 päiväty, koulutoimen johtajan allekirjoittama selvitys
- yläasteen rehtorin 5.12.2006 päiväty selvitys
- perhekodin koulutuslautakunnalle 30.11.2006 antama, perhekodin johtajan ja erityislastensuojeluyksikön opettajan allekirjoittama selvitys

Jäljennökset lausunnosta ja selvityksistä (ilman liitteitä) lähetetään tämän päätöksen mukana kantelijalle tiedoksi.

Lapsen perusopetuksen järjestäminen

Lääninhallitus on todennut lausunnossaan, että siltä osin kuin lapsi on kunnan sosiaalilautakunnan huostaan ottamana ollut sijoitettuna kuntaan, vastuu hänen perusopetuksensa järjestämisestä kuului perusopetuslain 4 §:n mukaan kunnalle. Lapsen opetus kunnassa oli järjestetty perusopetuslain 18 §:n mukaisin erityisjärjestelyin. Hänet oli ilmoitettu yläasteen oppilaaksi 10.1.2006, ja hänen opetuksensa järjestettiin lukuvuonna 2005 - 2006 perhekodissa kunnan ja yläasteen yleisen opetussuunnitelman mukaisesti. Päätöksen erityisistä opetusjärjestelyistä teki yläasteen rehtori 30.1.2006. Erityiset opetusjärjestelyt tarkoittivat lapsen tapauksessa opetuksen antamista sijoituspaikassa normaalin perusopetuksen luokkaopetuksen sijasta siten, että

lapsi suoritti oppiaineen kerrallaan antaen osaamisestaan näytön yläasteen ko. aineen opettajalle. Käytäntönä oli, että perhekodin opetuksesta vastaava opettaja sai yläasteen aineenopettajilta listan kurssiin kuuluvista oppisisällöistä, oppikirjat ja muun opetusmateriaalin. Koska lapsi on ollut yleisopetuksen eikä erityisopetuksen oppilas, hänelle ei ollut tullutkaan tehdä henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa HOJKSia, vaan opetus on perustunut edellä mainittuihin opetussuunnitelmiin. Lapsen perusopetuksen lähtötaso oli selvitetty perhekodin ja yläasteen edustajien toimesta.

Hakemus erityisten opetusjärjestelyjen piiriin

Perhekodin johtaja oli 10.1.2006 tehnyt lapsesta anomuksen erityisten opetusjärjestelyjen piiriin. Yläasteen rehtori oli 30.1.2006 tekemässään päätöksessä todennut, että lapsen perusopetuksen oppimäärän suorittaminen yleisopetuksen luokassa oli kohtuutonta hänen terveydentilaansa liittyvistä syistä. Rehtori oli päättänyt, että lapsen perusopetus järjestetään kotiopetuksena perhekodissa. Perhekodin henkilöstöllä oli päätöksen mukaan kyky ja taito hoitaa opetus tarkoituksenmukaisella tavalla. Päätöksen mukaan lapsi ryhtyi suorittamaan seitsemannen luokan oppimäärää. Rehtori on todennut vielä päätöksessään, että lapsen oppimisen edistymistä valvovat rehtorin antamien ohjeiden mukaan päätöksen liitteessä mainitut yläasteen aineenopettajat.

Päätös on annettu perhekodille ja lähetetty tiedoksi tutkiville opettajille ja koulutoimen johtajalle.

Lääninhallitus on lausunnossaan todennut, että asiassa ei käynyt ilmi se, oliko päätöksestä annettu tieto kunnan sosiaalilautakunnalle tai lapsen vanhemmille. Saadusta selvityksestä ei myöskään ilmennyt, miten perusopetuslain edellyttämästä yhteistyöstä vanhempien ja muiden huoltajien kanssa oli lapsen opetuksen kohdalla huolehdittu. Kunnan koulutoimen johtaja on lääninhallitukselle 28.11.2006 antamassaan selvityksessä todennut, että kunnalla ei ollut syytä epäillä hakemuksen perusteita eikä lastensuojelulaitoksen, kunnan ja lapsen vanhempien yhteistyötä tässä asiassa. Rehtori on todennut selvityksessään, että lapsi oli ilmoitettu yläasteen oppilaaksi 10.1.2006. Perhekoti oli rehtorin mukaan oppilaan huoltajan edustajana anonut oikeutta opetuksen järjestämiseen perusopetuslain 18 §:n mukaisin erityisin opetusjärjestelyin. Oppilaan terveydentilasta saamiinsa tietoihin nojaten rehtori oli tehnyt anomuksen mukaisen päätöksen 30.1.2006. Lääninhallituksen mukaan sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain 19 §:n mukaisesti ollut oikeus päättää mm. huostaanotetun lapsen kasvatuksesta. Sosiaalilautakunnan tulee kuitenkin pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa.

Sosiaalilautakunta on maininnut 20.12.2006 päivätyssä selvityksessään, että lapsen hoidossa ja koulunkäynnissä on edetty huoltosuunnitelman mukaisesti. Huoltosuunnitelmanneuvotteluissa ei sosiaalityöntekijöiden tietoon ole tullut seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheen epäillä perhekodin lapsen kohdalla tarjoamia koulujärjestelyjä. Kunnan lastensuojelupäätöksen 20.12.2006 mukaan huoltosuunnitelmanneuvotteluja oli käyty muun muassa perhekodissa 14.12.2005 ja 23.3.2006, joissa oli todettu asioiden etenevän suunnitelmien mukaisesti. Lapsen vanhemmat olivat päätöksen mukaan myös etukäteen käyneet tutustumassa perhekotiin ja sen tarjoamiin palveluihin. Huoltosuunnitelmista 22.2.2006 ja 6.4.2006 on nähtävissä, että muun muassa lapsen koulunkäyntijärjestelyjä ja opintojen etenemistä on arvioitu sijoituksen tavoitteiden mukaisesti. Kummassakin huoltosuunnitelmanneuvottelussa on asiakirjojen mukaan ollut läsnä muun muassa lapsen äiti lapsen huoltajana ja hänen avopuolisonsa.

OPETUSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Olen 18.11.2008 pyytänyt opetusministeriön lausunnon huostaanotettujen lasten perusopetuksen toteutumisesta muun muassa kantelussa tarkoitettun lapsen osalta. Lausunnossa opetusministeriön tuli erityisesti ottaa kantaa siihen, oliko lapsi asiaa koskevien säännösten mukaan voinut käydä koulua sijoituspaikassaan perhekodissa ja oliko koulunkäynti järjestetty asianmukaisesti sekä siihen, oliko kunnan menettelyssä ilmennyt perusopetuslain vastaista menettelyä tai laiminlyöntiä.

Opetusministeriö on antanut 7.1.2009 päivätyn, ylijohtajan ja hallitusneuvoksen allekirjoittaman lausunnon. Jäljennös lausunnosta lähetetään tiedoksi lääninhallitukselle ja kantelijalle.

Opetusministeriön lausunnon mukaan oppivelvollisuusikäisellä lapsella on lakiin perustuva oikeus saada opetussuunnitelman mukaista perusopetusta. Perusopetuslain mukaan kunnan on osoitettava oppivelvolliselle lähikoulu tai muu soveltuva paikka opetuksen järjestämiseksi. Perusopetuslain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppilaanohjausta. Opetussuunnitelman mukaisen opetuksen järjestämisen lisäksi opetuksen järjestäjän velvollisuuksiin kuuluvat muun muassa oppilaiden oppimisen tukeminen tarvittaessa esimerkiksi apuvälinein sekä oppilashuollon ja maksuttoman aterian järjestäminen. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus huolehtia opiskeluympäristön turvallisuudesta.

Lausunnossa on todettu, että oppivelvollisuusikäisen perusopetus perustuu aina oppilaiden läsnäoloon, ja oppilaiden työajoista säädetään yhtenäisin perustein. Perusopetusasetuksessa säädetään kunkin vuosiluokan oppilaiden työaikojen viikoittaisista enimmäismääristä sekä oppituntin vähimmäispituudesta. Peruskoulun viidennellä ja kuudennella luokalla opetusta annetaan keskimäärin 24 tuntia ja sen jälkeisillä luokilla keskimäärin 30 tuntia työviikossa. Lisäksi lähtökohtana on, että opetuksen antaa säädetyt kelpoisuusvaatimukset omaava opettaja.

Opetusministeriö yhtyy lääninhallituksen lapsen asiassa antamaan lausuntoon. Opetusministeriön mukaan kunta voi järjestää perusopetuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne luvan saaneelta rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä tai valtiolta. Kunta vastaa kuitenkin aina siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Lapsen kohdalla opetus oli järjestetty perusopetuslain 18 §:n mukaisin erityisjärjestelyin. Tätä koskevassa päätöksessä oli todettu, että lapsen opetus järjestetään terveydellisten syiden vuoksi koulun sijasta kotiopetuksessa perhekodissa.

Perusopetuslain 18 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden järjestää oppilaan opiskelu yleisestä järjestelystä poikkeavalla tavalla myös muussa kuin lain 17 §:ssä säädettyssä erityisopetuksessa. Erityiset opetusjärjestelyt eivät siten automaattisesti edellytä erityisopetuksesta tehtyä päätöstä. Poikkeaminen voi lain mukaan tulla kyseeseen kolmessa tapauksessa: 1) oppilaalla on ennestään oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot, 2) oppimäärän suorittaminen olisi olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen kohtuutonta tai 3) oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä toisin järjestäminen on perusteltua. Pykälän 2 momentin mukaan silloin, jos huoltaja ei ole tehnyt esitystä opiskelun järjestämisestä 1 momentissa tarkoitettulla tai sen nojalla säädetyllä tavalla, on huoltajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä.

Oppilaan terveydentilaan liittyvät 3 kohdan mukaiset syyt saattavat lain esitöiden mukaan täytyä esimerkiksi yleisopetuksessa olevan vammaisen lapsen kohdalla. Päätökset erityisistä opetusjärjestelyistä tehdään oppilaskohtaisesti. Yleisin tilanne on vapauttaminen jonkin tietyn oppiaineen opiskelusta. Vapautus voi olla tilapäinen tai voimassa toistaiseksi. Säännöstä sovellet-

taessa on toimittava niin, etteivät lapsen tosiasialliset mahdollisuudet jatko-opintoihin vaarantuisi.

Opetusministeriö huomauttaa, ettei erityisistä opetusjärjestelyistä tehty päätös poista kunnan velvollisuutta järjestää opetus muilta osin perusopetuslain mukaisesti. Perhekodilla ei ole perusopetuslain edellyttämää perusopetuksen järjestämislupaa, eikä lapsen koulunkäyntiä voitu tältä osin pitää perusopetuslain mukaisesti järjestettynä. Asiakirjoista ei opetusministeriön mukaan myöskään ilmene, kuinka huoltajien (tai kunnan sosiaalilautakunnan) kuuleminen oli ennen erityisistä opetusjärjestelyistä tehtyä päätöstä toteutettu. Tehtyyn päätökseen tuli lisäksi voida hakea muutosta lääninhallitukselta hallintolainkäyttölain mukaisesti (perusopetuslain 42 §). Tämä mahdollisuus ei ole saatujen selvitysten perusteella toteutunut.

Opetusministeriö on lausunnossaan pyynnöstäni arvioinut myös tämänhetkistä tilannetta huostaanotettujen lasten perusopetuksen toteutumisessa. Lausunnon mukaan opetusministeriö haluaa edelleen yleisesti painottaa lapsen sijoituksesta vastaavan kunnan ja lapsen sijoituksen aikaisen asuinkunnan välisen yhteistyön merkitystä. Myös yhteistyöhön kunnan koulutoimen ja lastensuojelulaitosten tai ammatillisten perhekotien välillä tulee kiinnittää edelleen huomiota. Kunnan koulutoimen resurssit ja valmiudet toteuttaa lapsen tarpeiden mukainen opetus tulisi aina selvittää jo huostaanotetun lapsen sijoituspaikkaa pohdittaessa. Perusopetuksessa vaadittavat erityiset voimavarat tulisi niin ikään ottaa huomioon jo suunniteltaessa perhekodin tai lastensuojelulaitoksen perustamista kuntaan. Tiedon lisääntymiseen ja kuntien taloudellisten resurssien turvaamiseen on pyritty vaikuttamaan seuraavin keinoin.

Opetusministeriö on todennut, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia on muutettu lastensuojelulain perusteella sijoitettujen lasten opetuksen järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten laskuttamisen osalta 1.8.2008 alkaen. Muutoksella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 50 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, jonka mukaan kunta, joka on lastensuojelulain (417/2007) 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla sijoitetun perusopetusta saavan oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta opetuksen aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta opetuksen järjestäjälle säännöksessä määritellyn maksuosuuden. Muutoksella pyrittiin takaamaan kuntien taloudelliset mahdollisuudet turvata kaikkien alueellaan asuvien oppivelvollisuusikäisten lasten perusoikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä esiopetusikäisten lasten oikeus maksuttomaan esiopetukseen lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi muutoksella haluttiin selkeyttää kunnissa vallinnutta epäselvää tilannetta sijoitettujen lasten opetuksen järjestämiseen ja rahoitukseen liittyen.

Lisäksi opetusministeriö on todennut, että lääninhallitukset arvioivat lääninhallituslain 2 §:n perusteella alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lääninhallitusten sivistysosaston toteuttama arviointi on perusopetuslain 21 §:ssä tarkoitettua koulutuksen ulkopuolista arviointia. Vuonna 2008 kerätään ensimmäistä kertaa systemaattisesti tietoja myös kunnassa asuvien huostaanotettujen, lastensuojelulaitokseen tai perhekotiin sijoitettujen oppivelvollisten opetuksen järjestämisestä. Tietona kerätään muun muassa niiden kunnassa sijaitsevaan lastensuojelulaitokseen tai perhekotiin sijoitettujen oppivelvollisten lasten lukumäärä, joille opetus järjestetään kunnan peruskoulussa, perhekodissa tai laitoksessa. Lisäksi kerätään tietoa kunnittain kunnan alueella asuvien, sijoitettujen oppivelvollisten lasten lukumäärästä. Arvioinnin tulokset julkaistaan lääninhallituksen peruspalvelujen arviointiraportissa, joka valmistuu 31.3.2009 mennessä.

RATKAISU

1. Sovellettavia säännöksiä

Perustuslain 16 §:ssä säädetään jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslain (628/1998) 26 §:ssä säädetään oppivelvollisuuden suorittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan oppivelvollisen huoltajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuvilla oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne lain 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Lain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan laissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen.

Erityisopetuksesta säädetään perusopetuslain 17 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan oppilaalla, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, on oikeus saada erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Pykälän 2 momentin mukaan oppilas tulee ottaa tai siirtää erityisopetukseen, jos oppilaalle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästyminen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten. Erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä taikka muutoin erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Oppilaalle tulee laatia henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Pykälän 3 momentin mukaan ennen päätöstä, jolla oppilas otetaan tai siirretään 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuun erityisopetukseen, tulee neuvotella oppilaan huoltajan kanssa sekä, jos mahdollista, hankkia oppilaasta ja hänen oppimisedellytyksistään psykologinen tai lääketieteellinen tutkimus taikka sosiaalinen selvitys.

Perusopetuslain 18 §:ssä säädetään erityisistä opetusjärjestelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos: 1) oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot; 2) perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta; tai 3) jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Pykälän 2 momentin mukaan oppilaan huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä, jos hän ei ole tehnyt esitystä opiskelun järjestämisestä pykälän 1 momentissa tarkoitetulla tai sen nojalla säädetyllä tavalla.

Perusopetuslain 14 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto päättää opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmiin opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Saman pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Opetuksen järjestäjän tulee perusopetuslain 15 §:n mukaan hyväksyä perusopetusta varten opetussuunnitelma.

Perusopetusasetuksen 3 §:n mukaan opetusta tulee antaa luokilla 7-9 vähintään 30 tuntia viikossa.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen entisen lastensuojelulain (683/1983) 19 §:n säädettiin huostaanotetun lapsen huollosta. Säännöksen mukaan kun lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huos-

taan, sosiaalilautakunnalla on huostaanoton tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta. Sosiaalilautakunnan tulee kuitenkin pyrkiä yhteistoimintaan lapsen vanhempien ja muiden huoltajien kanssa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä 2 momentissa luetteloituja hyvän hallinnon osakysymyksiä. Pykälä edellyttää, että lailla turvataan hyvän hallinnon takeet kokonaisuudessaan.

2. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kunnan sosiaalilautakunta oli hankkinut lapsen sijaishuollon yksityiseltä palveluntuottajalta, perhekodilta. Lääninhallituksen lausunnon mukaan yksityisten sosiaalipalveluntuottajien rekisteritietojen mukaan perhekodille oli 10.7.1998 myönnetty lupa aloittaa sosiaalipalveluiden tuottaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Katson, että tässä tapauksessa perhe koti hoiti julkista tehtävää ja kuului valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontaviin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. Lisäksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta säädetään siitä annetussa laissa (603/1996). Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan laissa tarkoitettujen palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa. Lain 12 §:n mukaan valvontaviranomaisella on oikeus päästä palvelutoiminnan järjestämisessä käytettävään toimintayksikköön ja suorittaa siinä tarkastuksia. Lääninhallitus voi pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä tarkastamaan toimintayksikön.

3. Asian arviointia

3.1. Huostaanotetun lapsen perusopetuksen järjestäminen

Lapsi on ollut sosiaalilautakunnan huostaanottamana sijoitettuna toisessa kunnassa sijaitsevaan perhekotiin 31.10.2005 alkaen. Perusopetuslain säännöksen mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Lapsi oli merkitty yläasteen oppilaaksi 10.1.2006, ja hänen opetuksensa oli päätetty järjestää lukuvuonna 2005-2006 perhekodissa edellä selostetulla tavalla. Kunta on ollut vastuussa lapsen perusopetuksen järjestämisestä perusopetuslain edellyttämällä tavalla.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne lain 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia perusopetusta vain sellaiselta yksityiseltä toimijalta, jolla on perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettu lupa perusopetuksen antamiseen. Perhekodilla ei ollut tällaista lupaa, eikä erityisistä opetusjärjestelyistä tehty päätös poista kunnan velvollisuutta järjestää opetus muilta osin perusopetuslain mukaisesti.

Totean asiassa saatujen selvitysten perusteella, että voin tältä osin yhtyä opetusministeriön ja lääninhallituksen edellä esittämiin käsityksiin lapsen perusopetuksen järjestämisestä. Kunnan koulutoimi ei ollut järjestänyt lapsen koulunkäyntiä lukuvuonna 2005-2006 perusopetuslain edellyttämällä tavalla.

3.2. Anomus erityisistä opetusjärjestelyistä

Kantelussa on arvosteltu perhekodin johtajaa siitä, että hän olisi kirjoittanut tekaistuja lapsen terveystietoja anomuksen perusteeksi hakiessaan tälle erityisiä opetusjärjestelyjä ja että perhekodin johtajalla ei olisi ollut lapsen lupaa potilastietojen hankkimiseen. Johtaja on todennut selvityksessään, että lapsen diagnooseja ei ole määritelty tai tekaistu hänen toimestaan ja että hän ei ole hankkinut lapsen potilasasiakirjoja. Johtajan mukaan tietoja sijoitettavasta nuoresta toimitetaan sijoituksen alkaessa uuteen sijaishuoltopaikkaan etukäteistietoina eri tahoilta, mikä on asiakkaan edun ja oikeusturvan mukaista.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:ssä säädetään potilasasiakirjoihin liittyvien tietojen salassapidosta ja tietojen antamisesta sivullisille eräissä tapauksissa ilman potilaan kirjallista suostumusta. Tietojen antamista koskeviin perusteisiin ei sisälly asiakkaan koulutuksen järjestämistä tai lapsen etua koskevia seikkoja.

Sosiaalihuollon asiakirjojen salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta eräissä tapauksissa säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 luvussa. Lain 17 § koskee tietojen antamista asiakkaan hoidon ja huollon turvaamiseksi ja 18 § tietojen antamista asiakkaan suostumuksesta riippumatta. Lain 17 §:ssä asiakkaan koulutuksen tarpeen selvittäminen ja koulutuksen järjestäminen ja toteuttaminen mainitaan seikkoina, joiden vuoksi sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä antaa asiakirjasta välttämättömiä tietoja. Lisäedellytyksinä tiedon antamiseen säädetään muun ohella, että tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi tai että tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että edellä tarkoitetuissa tapauksissa tietoja saa antaa toiselle sosiaalihuollon viranomaiselle, sen toimeksiannosta sosiaalihuollon tehtäviä suorittavalle henkilölle tai yhteisölle tai muulle viranomaiselle. Pykälän 3 momentin mukaan yksityisesti sosiaalihuoltoa järjestävälle sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa tietoja 1 momentissa

tarkoitetuissa tapauksissa kuitenkin vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asiakkaan välittömän hoidon tai huollon toteuttamiseksi tai muusta tähän rinnastettavasta syystä. Lain 18 §:ssä mainitaan lapsen etu tai erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu ja tiedon antamisen välttämättömyys perusteina tiedon antamiseen tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle.

Perusopetuslain 40 §:n mukaan opetuksen järjestämisestä vastaavien toimielinten jäsenet, 37 §:ssä tarkoitetut henkilöt ja opetusharjoittelua suorittavat eivät saa luvattomasti sivullisille ilmaista, mitä he ovat koulutukseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan saaneet tietää oppilaiden henkilökohtaisista oloista.

Asiassa saadun selvityksen ja edellä selostettujen säännösten perusteella katson, että perhekodin johtaja ei ole menetellyt moitittavasti esittäessään lapsen erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan anomuksen perusteena tätä koskevia terveystietoja.

3.3. Päätös erityisistä opetusjärjestelyistä

Lääninhallituksen käsityksen mukaan lapsen psyykkinen tila on edellyttänyt yksilöllisiä koulunkäyntijärjestelyjä. Kunnan johtavan sosiaalityöntekijän mukaan kunta oli lapsen kohdalla nimenomaan edellyttänyt jo sijoituspaikkaa haettaessa, että ko. palvelun tarjoaja pystyy järjestämään opiskelun laitoksessa. Johtava sosiaalityöntekijä on lääninhallituksen lausunnon mukaan kertonut 17.1.2007 puhelimitse sivistystoimentarkastajalle, että perhekodin edustaja oli hakenut erityisiä opetusjärjestelyjä lapselle yläasteen rehtorilta sen mukaisesti, mitä lapsen huoltosuunnitelmaneuvoituissa oli sovittu. Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan sosiaalilautakunta oli siis ollut tietoinen erityisistä opetusjärjestelyistä samoin kuin lapsen huoltajat. Perusopetuslain 18 §:n 2 momentin mukaan jos huoltaja ei ole tehnyt esitystä opiskelun järjestämisestä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, on huoltajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Selvityksistä ilmenee, että koulutoimi ei ollut katsonut olevan syytä epäillä lastensuojelulaitoksen, kunnan ja lapsen vanhempien yhteistyötä tässä asiassa. Opetus oli järjestetty perhekodin hakemuksen perusteella. Päätöksen tehnyt rehtori on katsonut perhekodin johtajan tehneen anomuksen lapsen huoltajan edustajana.

Selvitysten mukaan kunnan koulutoimi oli katsonut, että heillä ”ei ollut syytä epäillä” asianosaisten yhteistyötä asiassa eli koulutoimi oli ilmeisesti uskonut huoltajien kuulemisen tapahtuneen. Kuitenkin selvityksistä on pääteltävissä, että huoltajien kuulemista ei ollut koulutoimessa varmistettu. Koulutoimen ja rehtorin olisi tullut varmistaa, että lapsen huoltajia oli kuuluttu perusopetuslain 18 §:n 2 momentin mukaisesti ennen päätöksen tekemistä.

Päätös erityisistä opetusjärjestelyistä on perusopetuslain 42 §:n 2 momentin mukaisesti valituskelpoinen, ja rehtorin 30.1.2006 tekemässä päätöksessä on valitusosoitus. Valitusosoituksen mukaan päätökseen haetaan muutosta lääninhallitukselta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisäännästä. Lääninhallituksesta saadun tiedon mukaan päätöksestä ei ole valitettu. Päätös on annettu perhekodille ja toimitettu tiedoksi tutkiville opettajille ja koulutoimen johtajalle. Päätöstä ei siihen tehtyjen merkintöjen mukaan ole toimitettu tiedoksi huostaanoton tehneelle sosiaalilautakunnalle eikä lapsen vanhemmille. Rehtori totesi puhelinkeskustelussa 18.2.2009 oikeuskanslerinviraston esittelijälle, että päätös oli lähetetty perhekodille hakijana. Sitä ei ollut annettu tiedoksi sosiaalilautakunnalle eikä lapsen vanhemmille.

Yläasteen rehtori totesi myös, että käytäntöä on koulutoimessa nyttemmin muutettu. Huostaanotettujen lasten asioita koskevissa hakemuksissa hakijoina tulee nykyisin olla lasten biologiset vanhemmat, ja jos tämä ei jostain syystä ole mahdollista, niin hakijana on huostaanoton suorittanut sosiaalilautakunta. Päätös lähetetään tiedoksi hakijalle.

Rehtorin menettelyä 30.1.2006 tehdyn päätöksen osalta arvioitaessa on otettava huomioon, että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännöksen mukaan hyvän hallinnon osa-alueisiin kuuluu oikeus hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaan yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintoviranomaisen päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta on tärkeä oikeussuojan tae. Totean, että rehtori on toiminut hyvän hallinnon periaatteiden ja perusopetuslain vastaisesti laiminlyödessään erityisistä opetusjärjestelyistä tehdyn päätöksen tiedoksiannon lapsen huoltajille. Oikeus hakea muutosta erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaan päätökseen perusopetuslain säännöksen mukaisesti on tosiasiallisesti evätty.

3.4. Kantelussa esitetyt muut näkökohdat

Kantelijat ovat arvostelleet kunnan ja sen sosiaalilautakunnan menettelyä lapsen huostaanotossa. Lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeva sosiaalilautakunnan päätös on ollut hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavana. Molemmat tuomioistuimet ovat katso-neet, että lastensuojelulain 16 §:ssä säädetyt huostaanoton edellytykset olivat olleet olemassa ja että sosiaalilautakunnan oli tullut ottaa lapsi huostaan ja järjestää hänelle sijaishuolto. Tältä osin totean, että asiassa ei ole ilmennyt mitään sellaista, johon oikeuskanslerilla olisi aihetta puuttua.

4. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän koulutoimen huomiota edellä kohdassa 3.1. lapsen perusopetuksen järjestämisestä lausumaani.

Huomautan vastaisen varalle päätöksen erityisistä opetusjärjestelyistä tehnyttä yläasteen rehtoria hyvän hallinnon periaatteiden ja perusopetuslain vastaisesta menettelystä ja kiinnitän koulu-toimen huomiota tästä asiasta lausumaani (edellä kohta 3.3.).

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi lääninhallitukselle ja edellä mainitussa tarkoituk-sessa koulutoimen ja yläasteen rehtorin tietoon toimitettavaksi.

Jäljennös päätöksestäni lähetetään tiedoksi myös sosiaalilautakunnalle ja perhekodille.

Saatan päätökseni myös opetusministeriön tietoon.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
