

**ASIA****Osallistuminen koulun sisäilmatyöryhmän toimintaan****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 26.11.2018 osoittamassaan kantelussa kaupungin tilapalveluiden sekä ympäristöpalveluiden ja terveysturvallisuuden viranhaltijoiden menettelyä alakoulu A:n sisäilmaongelmien selvittämistä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan sisäilmaongelmien selvittäminen on ollut puutteellista, epäasianmukaista ja ohjeistuksen vastaista. Kantelija arvostelee lisäksi mm. alakoulu A:n sisäilmatyöryhmän kokoonpanoa ja epäilee sen riippumattomuutta. Kantelun mukaan oppilaiden vanhempien osallistuminen työryhmään on estetty, vaikka aluehallintovirasto on kirjeessään korostanut vanhempien osallistumisen tärkeyttä. Kantelija kertoo, ettei työryhmän muistioista ja raporteista ole annettu tietoja pyynnöistä huolimatta.

SELVITYS

Kaupunki on antanut 11.6.2019 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa hankitusta selvityksestä vastine. Vastinetta ei kuitenkaan ole annettu.

RATKAISU**1 Sisäilmatyöryhmän kokoonpano ja toiminta**

Kaupungin selvityksen mukaan koululle A perustettiin sisäilmatyöryhmä 17.10.2018, kun joiltakin oppilailta (noin 10 % oppilaista) tuli ilmoitus sisäilmaoireilusta. Työryhmän kokoonpano määräytyi kaupungin sisäilmaohjeen mukaisesti ja koostui toiminnanharjoittajan edustajasta (sivistystoimen edustajat), kiinteistön omistajan edustajasta, sisäilma-asiantuntijasta, työterveyshuollon edustajasta, kouluterveydenhuollon edustajasta, terveydensuojelun edustajasta, työsuojelun edustajasta sekä ruoka- ja puhtaustalouden edustajasta. Työryhmän puheenjohtajana toimi koulun rehtori.

Kaupungin selvityksessä esitetään, että aluehallintovirasto on kirjeessään ”Sisäilmaongelman käsittely koulurakennuksissa” (ISAVI 227/00.04.00/2015) sekä sen uudemmassa versiossa ”Koulurakennusten sisäilmasto-ongelmien käsittely” (44/2018) suositellut, että vanhempia tulisi kuulla sisäilmaan liittyvissä ongelmatilanteissa ja ottaa mukaan esimerkiksi sisäilmatyöryhmän toimintaan. Kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunta on kuitenkin selvityksen mukaan linjannut vanhempien osallistumisesta kohdekohtaisten sisäilmatyöryhmien toimintaan seuraavasti:

”Sisäilmatyöryhmät ovat useimmiten kokoontuneet päivällä, jolloin vanhempien on usein vaikea irrottautua työstä. Tästä syystä vanhemmille on aktiivisesti tiedotettu sisäilmakousten linjauksista. Lisäksi vanhemmille on järjestetty sisäilmatilanteeseen liittyviä vanhempainiltoja, joihin kaikki koulun vanhemmat on kutsuttu mukaan keskusteluun.”

Linjaus on selvityksen mukaan perustunut osaltaan myös siihen, että palavereissa käsitellään yksittäisten henkilöiden oireilua ja terveydentilaa.

Koulun A sisäilmatyöryhmä suositteli kohteeseen kartoituskäyntiä oireilun syyn selvittämiseksi. Kartoituskäynnin ajankohta ei käy ilmi selvityksestä, mutta se ajoittunee aikavälille 17.10. - 19.11.2018. Käynnillä tehtyjen havaintojen perusteella kiinteistön omistaja on selvityksen mukaan ryhtynyt välittömiin korjaaviin toimenpiteisiin. Muilta osin kartoituksen johtopäätöksenä oli, ettei koulussa ole merkittävää sisäilmaan vaikuttavaa tekijää, jonka perusteella koulussa olisi syytä lähteä tekemään laajempia selvityksiä tai korjauksia.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että alakoulu A:n sisäilmatyöryhmä on lakkautettu 19.11.2018. Työryhmä oli 11.11.2018 todennut, ettei alustavien selvitysten ja kartoitusten perusteella koulussa ole sellaisia tekijöitä, että koulussa olisi tarpeen tehdä jatkotutkimuksia tai muista toimenpiteistä. Yksittäiset havaitut puutteet saatetaan kuntoon ilman lisätutkimuksia. Työryhmä on selvityksen mukaan päättänyt, että sillä ei ole tarvetta kokoontumiselle, koska koululla ei ilmennyt terveydensuojelulain mukaista terveystahtia.

2 Sisäilmatilanteesta ja toimenpiteistä tiedottaminen

Selvityksen mukaan koululla B on järjestetty vanhempien edustajien kanssa keskustelutilaisuus 3.4.2018. Tämän jälkeen on järjestetty 4.4.2018 vanhempainilta, jossa on kerrottu sekä B että A koulun tilanteesta. Koululla A on kaupunkirakenneselvityksen johdosta järjestetty infotilaisuus 22.5.2018, ja koulun B lakkauttamiseen liittyvä kuulemistilaisuus 2.10.2018. Myös tässä tilaisuudessa on sivuttu sisäilmaan liittyviä asioita. Sisäilmatyöryhmä on perustamisensa (17.10.2018) jälkeen lähettänyt kaksi tiedotetta, aina kokouksensa jälkeen. Tiedotteet on selvityksen mukaan jaettu koulun henkilökunnalle, oppilaiden vanhemmille, medialle ja oleellisille luottamushenkilöille sekä julkaistu kaupungin verkkosivuilla.

Kaupunki katsoo prosessista tiedottamisen olleen avointa, ja että vanhemmilla on ollut ”vaikutusmahdollisuus kysyä koulun tilanteesta”. Oppilaiden vanhemmat ovat näiden julkisten keskustelutilaisuuksien lisäksi voineet olla yhteydessä koulun henkilökuntaan, viranhaltijoihin, poliittisiin päättäjiin tai muihin viranomaisiin ja sitä kautta tulla kuulluiksi.

Koulun B vanhempainyhdistys / C on selvityksen mukaan pyytänyt kaikki A koulua koskevat tutkimusraportit viimeisten 10 vuoden ajalta. Aineisto on toimitettu pyydettyyn sähköposti-osoitteeseen 3.5.2018.

B koulun neuvottelukunta / D on 2.11.2018 pyytänyt tietoa A koululla tehdyistä sisäilmatutkimuksista ja siitä, miksi vanhempien edustusta ei ole sisäilmatyöryhmässä. Hän on selvityksen mukaan myös esittänyt väitteen koulu A:n sisäilmaongelman vähättelystä. Selvityksessä esitetään, että tiedusteluun on vastattu 6.11.2018.

B koulun oppilaiden vanhempien edustaja on pyytänyt sisäilmatyöryhmän palaverien muistioita 14.11.2018. Pyyntöön on selvityksen mukaan vastattu samana päivänä ja perusteltu, miksi muistioita ei jaeta työryhmän ulkopuolelle.

3 Arviointi

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti kunnan asukkaiden sekä, kuten erityisesti tässä tapauksessa, koulun oppilaiden ja heidän vanhempiensa vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kyse on myös lasten oikeudesta turvalliseen ja terveelliseen opiskelu-ympäristöön (perusopetuslaki 628/1998, 29 §, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013, 2 § ja terveydensuojelulaki 763/1994, 6 §).

Kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalain 22 §:ssä, jonka mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti mm. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kantelussa ja selvityksessä mainitussa Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisun ”Koulurakennusten sisäilmasto-ongelmien käsittely” (44/2018, s. 17-18) mukaan vanhemmat toimivat lasten ja nuorten edustajina koulun sisäilmaan liittyvissä ongelmatilanteissa. He ovat usein ensimmäisiä, jotka huomaavat muutoksen lapsen terveydentilassa. Vanhempia tulisi julkaisun mukaan kuulla sisäilmaan liittyvissä ongelmatilanteissa ja heidät tulee ottaa mukaan esimerkiksi sisäilmatyöryhmän toimintaan. Vanhempien edustajana toimii useissa tapauksissa vanhempainyhdistys, joka toimii koulun ja vanhempien välisenä yhteistyölinkkinä. Muussa tapauksessa asia jää yksittäisten vanhempien vastuulle ja yksittäisiin yhteydenottoihin rehtoriin tai kouluterveydenhuoltoon. Vanhempien edustajan pyytäminen mukaan koulua koskevan sisäilmasto-ongelman käsittelyyn voi julkaisun mukaan lisätä toimijoiden välistä luottamusta.

Aluehallintoviraston asiakirja on sinänsä luonteeltaan suositus, eikä se siten sulje pois kuntien oman harkinnan käyttämistä hyvän hallinnon mukaisia osallistumis- ja kuulemiskeinoja tilanekohtaisesti arvioitaessa ja käyttöön otettaessa. Tässä harkinnassa tulee kuitenkin huomioida mm. edellä esitetty lapsen edun ensisijaisuuden periaate, jota oppilaiden vanhemmille tarjottu osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus voi oppilaiden terveyteen vaikuttavassa asiassa osaltaan turvata. Suosituksen mukaisesta toimintamallista poikkeamiselle tulisi myös voida esittää asianmukaiset perustelut.

Keskeisenä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen asianmukaisuutta arvioitaessa on pidettävä sitä, että oppilaiden vanhemmilla voidaan katsoa olevan käytössään riittävät mahdollisuudet saada asiasta tietoa ja vaikuttaa käsittelyyn. Tässä tapauksessa on nähtävissä, että oppilaiden vanhemmat eivät ole kokeneet vaikuttamismahdollisuuksiaan riittäviksi.

Asiassa on käynyt ilmi, että koulu A:n sisäilmatilannetta on käsitelty vanhempainillassa, kaupunkirakenneselvityksen infotilaisuudessa ja koulu B:n lakkauttamista koskevassa kuulemistilaisuudessa. Näiden tilaisuuksien pääteamana ei ilmeisesti ole ollut sisäilmatilanne, mutta sitäkin on käsitelty. Lisäksi koulun sisäilmatyöryhmän kokouksissa käsitellyistä asioista on annettu tiedotteet. Oppilaiden vanhempien edustajat ovat saadun selvityksen mukaan pyytäneet myös oma-aloitteisesti sisäilmatilanteesta tietoja ja asiakirjoja, ja heille on annettu tiedusteluihinsa vastauksia.

Minulla ei edellä esitettyyn viitaten ole oikeudellisia perusteita katsoa, että kaupunki tai sen viranhaltijat olisivat menettäneet suoranaisesti lainvastaisesti kantelussa tarkoitettussa asiassa. Koulun sisäilmaongelman käsittelyssä olisi kuitenkin ollut perusteltua pohtia huolellisesti myös muita vaihtoehtoja oppilaiden vanhempien osallistamiseksi kuin yleisiä infotilaisuuksia tai vanhempainiltoja taikka sitä, että vanhemmat voivat halutessaan esittää lisäkysymyksiä suoraan kaupungille tai sen viranhaltijoille tai luottamushenkilöille. Kantelussa ja selvityksessä mainittu aluehallintoviraston suositus on annettu perustellusta syystä. Siinä nimenomaisesti perustellaan vanhempien osallistumista sisäilmatyöryhmiin sillä seikalla, että asia jää muutoin yksittäisten vanhempien vastuulle ja yksittäisinä yhteydenottoina hoidettavaksi. Olennaista sisäilmaongelman käsittelyssä on eri toimijoiden välinen yhteistyö, avoimuus ja riittävä tiedottaminen. Sinänsä asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että moniammatillisen sisäilmatyöryhmän riippumattomuudesta olisi syntynyt objektiivista epäilyä.

Kaupunki on selvityksessään esittänyt perusteluja linjaukselleen siitä, että oppilaiden vanhempien edustusta ei ole otettu mukaan koulujen sisäilmatyöryhmiin. Syinä on esitetty työryhmien kokoontuminen päiväsaikaan, jolloin vanhemmilla saattaa olla vaikeuksia irrottautua omasta työstään ja se, että palaverissa käsitellään yksittäisten henkilöiden oireilua ja terveydentilaa. Tältä osin totean, että mahdollisia yksittäisiä terveystietoja lienee mahdollista käsitellä työryhmissä sillä tavoin anonyymisti, etteivät henkilöiden nimet ja muut tunnistetiedot tule kaikkien kokoukseen osallistuneiden tietoon. Työryhmien jäsenille on myös mahdollista nimetä varahenkilö, mikäli kokoukseen osallistuminen on jollekin jäsenelle hankalaa.

Sisäilmatyöryhmän muistioita koskevan asiakirjapyyntöä osalta selvityksestä ei ilmene, onko pyytäjälle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 §:n mukaisesti annettu tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tältä osin totean yleisesti, että asiakirjojen antamista koskeva viranomaisen kielteinen päätös on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi julkisuuslain säännösten mukaisesti.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä jaksossa 3 esittämäni näkökohdat oppilaiden vanhempien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisen merkittävydestä kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni kaupungin ja aluehallintovirastolle tiedoksi.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty