EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sivistysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO SIVISTYSVALIOKUNNALLE

26.9.2023

EOAK/6049/2023

ASIA: K 11/2023 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2022

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valiokunnan käsitellessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2022.

Olen aloittanut apulaisoikeusasiamiehen tehtävässä 1.6.2023, joten nyt käsittelyssä olevana kertomusvuonna opetustoimen hallinnonalan laillisuusvalvonta (pois lukien uskonnollisia yhdyskuntia koskevat asiat) on kuulunut edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen vastuualueisiin.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 YLEISTÄ

Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle saapui 6 613 kantelua. Määrä oli kautta aikojen kolmanneksi suurin, vaikka koronapandemia ei enää merkittävästi siihen vaikuttanut. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan asioita ratkaistiin yli 300, joista noin 27 prosenttia johti toimenpiteisiin.[1]

Opetukseen ja koulutukseen – erityisesti perusopetukseen – liittyvät asiat (jälj. myös ”opetussektori”) olivat jälleen merkittävä asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa niin lukumääräisesti kuin hallinnonalan yhteiskunnallisen laajuuden ja merkityksen vuoksi. Asiaryhmän laillisuusvalvonnassa painottuvat vuosittain oikeusturvan ja hyvän hallinnon lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet.

[1] Suureen toimenpideprosenttiin vaikutti osaltaan uskonnollisia yhdyskuntia koskevan asiaryhmän kuuluminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle tilastoivaan asiaryhmään.

Eduskunnan oikeusasiamies on yhdessä kanslian yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen ja sen Ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa **riippumaton kansallinen rakenne, jonka tehtävänä on YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta**. Oikeusasiamies kiinnittää huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen laillisuusvalvonnassaan ja YK:n vammaissopimukseen liittyvässä erityistehtävässään toimivaltansa puitteissa.

Lisäksi oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu muodostavat yhdessä **YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen valvonnan ja seurannan** (CRC/C/FIN/CO/4, kohta 14). Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen; merkittävä osa opetussektorin laillisuusvalvonta-asioista koskee lapsen oikeuksia.[2]

Kertomusvuoden lokakuussa astui voimaan uusi **laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta**. Lailla uudistettiin ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako vastaamaan laillisuusvalvojien lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä ja käytännössä vakiintunutta erikoistumista. Oikeusasiamiehelle keskitettiin muun muassa lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta, mikä edelleen korostaa opetusta ja koulutusta koskevien asioiden merkitystä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että oikeusasiamiehelle on keskitetty lasten oikeuksien toteutumisen valvonta alle 18-vuotiaiden koulutuksessa (varhaiskasvatus, perusopetus, toisen asteen koulutus).

Lasten oikeuksien toteutumiseen pyritään kiinnittämään huomiota niin kantelujen käsittelyssä (asian käsittely lapsen ja nuoren ikäkauden huomioivalla tavalla) kuin osallistamalla ja kuulemalla lapsia ja nuoria tarkastuksilla; esimerkiksi oppilaitoskäynneillä tiloihin tutustutaan pääsääntöisesti oppilaiden opastuksella ja tavataan oppilaskuntaa.

Toiminnassa pyritään myös mahdollisuuksien mukaan edistämään asian sovinnollista ratkaisua ja nopeaa selvittämistä suorilla yhteydenotoilla kantelun kohteeseen. Eduskunnan sivistysvaliokunta onkin pitänyt (viimeksi SiVL 28/2022 vp) sovinnolliseen ratkaisuun tähtäävää toimintamallia erittäin hyvänä ja korostanut, että lapsen ja nuoren näkökulmasta riittävän aikainen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat välttämätön osa oikeusturvaa.

Lapsiystävällinen ja vaikuttava laillisuusvalvonta edellyttää myös riittävän lyhyitä käsittelyaikoja (SiVL 2/2019 vp) ja riittäviä henkilöstövoimavaroja.[3] Asiaryhmään saatiin toimintavuonna yksi esittelijän virka lisää, joten tällä

[2] Kertomusvuonna 2022 ratkaistiin yhteensä 743 lapsen oikeuksia koskevaa asiaa, joista varhaiskasvatukseen, opetukseen ja koulutukseen liittyneitä oli 116.

[3] Lapsen oikeuksien komitea suosittelee loppupäätelmissään Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista (CRC/C/FIN/CO/5–6, 2.6.2023, kohta 11), että Suomen tulee vahvistaa lapsille suunnattua tiedottamista varmistaakseen, että kaikki lapset ovat tietoisia oikeudestaan tehdä kanteluja eri kantelumenettelyjä noudattaen, mukaan lukien eduskunnan oikeusasiamiehelle, ja että he saavat tähän tarvittavan tuen, sekä varmistaa, että kaikki tehdyt kantelut tutkitaan ja käsitellään lapsiystävällisellä tavalla.

hetkellä koko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan asioita käsittelee kansliassa päätoimisesti kaksi vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä.[4]

Oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu yksilön oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edistäminen, ja valvontaa kohdennetaan myös muiden valvovien viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen; ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen yhtenä tehtävänä on varmistua siitä, että valvonnan kohteena olevat valvojat ja valvottujen tahojen sisäinen valvonta toimivat tehokkaasti lainmukaisuuden valvonnassa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Oikeusasiamiehen toiminnan vuositeemaksi 2022 valittiin edellisvuoden tapaan "**valvonnan valvonta**"; välittömän valvonnan lisäksi oikeusasiamiehen tehtävänä on täydentää muuta valvontaa ja varmistaa, että laillisuusvalvontajärjestelmä toimii niin kuin sen on tarkoitettu toimivan.

Opetussektorilla puutteena voidaan mielestäni nähdä se, ettei perusopetukseen kohdistu minkäänlaista säännöllistä ulkopuolisten tahojen toteuttamaa laillisuusvalvontaa. Ulkopuolista valvontaa toteuttavat aluehallintovirastot sekä ylimmät laillisuusvalvojat kanteluita käsitellessään. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan merkitystä ja ohjaustehtävää korostaa osaltaan se, ettei aluehallintovirastoilla ole oikeutta opetuksen järjestämistä koskevissa asioissa asioiden oma-aloitteiseen tutkimiseen tai tarkastustoimintaan. Lapsilla ja nuorilla on iästään ja kehitystasostaan johtuen rajoitettu mahdollisuus toteuttaa oikeuksiaan, mikä osaltaan korostaisi oma-aloitteisen valvonnan merkitystä. Lisäksi toiminnan laaja-alaisuudesta huolimatta hallintopäätöksiä tehdään kouluissa perusopetuslain mukaan vain rajatuissa asiaryhmissä ja vastaavasti tuomioistuimissa käsiteltävät opetusasiat ovat suhteellisen harvinaisia. Hallinto-oikeuksilla ei tällöinkään ole toimivaltaa arvioida ja valvoa opetuksen tosiasiallista sisältöä. Laillisuusvalvojien ratkaisuilla on siten korostuneen suuri merkitys. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän vuoksi ratkaisuissa onkin usein pidetty perusteltuna antaa ohjausta silloinkin, kun varsinaista lainvastaisuutta ei ole todettu.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä, eikä oikeusasiamies hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa toimi lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana tai sitä täydentävänä vaihtoehtona. Nämä oikeusasiamiehen toimivallan rajat ovat usein kantelijoille epäselviä, ja muutoksenhaun luonteiset kantelukirjoitukset edellyttävät nopeaa reagointia ja ohjausta käytössä olevista oikeussuojakeinoista. Esimerkiksi oppilaan oikeus koulumatkaetuuteen tai siihen liittyvä hallintomenettely on vuosittain toistuva kanteluaihe. Oikeusasiamies ei päätä oikeudesta koulukuljetuksiin, siitä päättää hallinto-oikeus. Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida asian käsittelyä hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmasta. Tästä näkökulmasta havaitaan usein viivästystä tai muita puutteita.

[4] Kuluvana vuona kokonaisresurssi on jossain määrin vähentynyt siirryttyäni apulaisoikeusasiamieheksi; tätä ennen vastasin esittelijänä mm. ylemmän opetuksen (yliopistot ja ammattikorkeakoulut) laillisuusvalvonnasta.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on ollut vuodesta 2009 lähtien perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) jakso, jossa on selostettu havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Vuodesta 2013 lähtien tämä jakso on esitetty listana kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Myös vuoden 2022 toimintakertomukseen on tähän jaksoon kirjattu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontahavaintojen perusteella, että perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa on edelleen puutteita:

- Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ei aina toteudu. Koulujen keinot ennaltaehkäistä ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä.

- Lainsäädäntö on osin tulkinnanvaraista, ja puutteet hallinnollisessa menettelyssä sekä päätöksenteossa korostuvat oppilaan tukea järjestettäessä. Eri hallinonalojen monialaisessa yhteistyössä lasten tuen tarpeen tunnistamisessa sekä oikea-aikaisen tuen antamisessa on ongelmia.

- Opiskeluhuollossa erityisesti psykologipalvelut ovat riittämättömiä.

Temaattisesti asiaryhmässä vuosittain toistuvat kysymykset liittyvät merkittävässä määrin puutteisiin hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa (oikeusturvassa), opiskeluympäristön turvallisuudessa sekä oppimisen, koulunkäynnin ja hyvinvoinnin tuessa. Myös kurinpitoon ja työrauhaan, pitkittyneisiin koulupoissaoloihin, kodin ja koulun yhteistyöhön ja – kuten edellä on todettu – koulumatkaetuuteen liittyvät kantelut ovat asiaryhmässä yleisiä. Oppivelvollisuuden laajenemiseen liittyviä kanteluja on tullut vireille verraten vähän. Ylemmän opetuksen osalta todettakoon, että oikeusasiamiehen mahdollisuudet puuttua itsehallinnollisten yliopistojen toimintaan ja päätöksentekoon ovat perustuslain 16 ja 123 §:n sekä yliopistolain 3 ja 30 §:n puitteissa rajoitetut. Korkeakouluja koskevat ratkaisut liittyvät tyypillisesti opiskelijavalintaan ja opintojen suorittamista koskeviin hyvän hallinnon kysymyksiin.

Lasten omissa kanteluissa kerrotaan useimmiten kiusaamisesta, oppilaan kohtelusta ja opettajan käyttäytymisessä. Kuten edellä ilmenee, oikeusasiamiehen toiminnassa on pitkään jatkuneena haasteena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ilmennyt, ettei oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön aina toteudu. Myös sivistysvaliokunta on useissa eri yhteyksissä tuonut esille tarpeen kitkeä pois kaikenlainen koulukiusaaminen ja -väkivalta (mm. SiVL 2/2021 vp, SiVL 18/2021 vp).

2 LAILLISUUSVALVONNAN TOTEUTTAMISMUODOT OPETUSSEKTORILLA

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin **kanteluita tutkimalla**, mutta epäkohtia tutkitaan myös **omasta aloitteesta** ja **tarkastuskäynneillä**.

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. On siis väistämätöntä, että ratkaisujen ja kannanottojen perustuessa pääosin kantelujen käsittelyyn korostuvat oikeusasiamiehen toiminnassa ja sen myötä eduskunnalle vuosittain annettavassa toimintakertomuksessa (osaltaan myös nyt annettavassa lausunnossa) opetussektorilla ilmenevät puutteet ja ongelmat. On kuitenkin sanomattakin selvää, että samaan aikaan niin asioita kirjallisessa kantelumenettelyssä tutkittaessa kuin toimintayksiköihin tarkastuksilla jalkauduttaessa näyttäytyvät monin tavoin toimialan vahva osaaminen ja onnistumiset lasten ja nuorten palvelujen turvaamisessa ja oikeuksien edistämisessä; esimerkiksi kouluissa ja oppilaitoksissa saamme usein kuulla erilaista onnistuneista paikallista käytänteistä oppilaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden tukemiseksi.

Toimintavuonna asiaryhmän **kanteluratkaisut** koskivat jälleen muun muassa koulumatkaetuutta ja opiskeluympäristön turvallisuutta sekä opiskelijavalintaan ja opintojen suorittamiseen liittyviä kysymyksiä. Lukuisissa ratkaisuissa oli kyse perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuesta tai erityisistä opetusjärjestelyistä.

Sosiaalihuollon asiaryhmässä kiinnitetiin myös huomiota suunnitelmallisen monialaisen ja ammatillisen yhteistyön merkitykseen tukea tarvitsevan lapsen palveluita järjestettäessä (EOAK/1688/2021) sekä yhteistoimintaan huoltajien kanssa kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen opetusta järjestettäessä (EOAK/3287/2021).

Tarkastukset ovat opetussektorillakin kanteluiden ohella tärkeä ja vaikuttava oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto, vaikka toimintakentän laajuuden vuoksi yksikkötarkastuksia ei voida edes yrittää toteuttaa kattavasti. Koulujen ja oppilaitosten tarkastuksilla on muun ohella painotettu esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten huomioon ottamista vammaisten oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksien turvaamiseksi. Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tarkastuksilla pyritään kiinnittämään huomiota myös lasten sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

> Opetussektorin tarkastuksilla huomiota kiinnitetään muun muassa organisaation sisäisen valvonnan menettelytapoihin ja toiminnan lainmukaisuuden ennakolliseen varmistamiseen (esim. koulutus ja ohjeet). Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja hyvän hallinnon toteuttaminen kuuluvat julkisyhteisöjen päätöksenteon ja toiminnan lähtökohtiin perustuslaillisina velvoitteina. Kouluissa ja oppilaitoksissa toiminnan lähtökohtana tulee olla oppilaan ja opiskelijan oikeuksien turvaaminen. Tämä osaltaan edellyttää, että koulun arjessa toimivalla henkilöstöllä on riittävästi tietoa lainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden merkityksestä käytännössä. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä tulee myös olla toimivat menettelytavat siihen, että ne saavat tietoa toiminnan mahdollisista epäkohdista kouluilta ja henkilöstöltä voidakseen arvioida toiminnan lainmukaisuutta ja tarvittaessa puuttua siihen. Lapsia, nuoria ja heidän huoltajiaan tulee oma-aloitteisesti ja riittävän laajasti informoida

> viranomaisen velvollisuuksista, oppilaiden oikeuksista sekä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

Toimintavuoden syksyllä koronatilanteen kohentuminen mahdollisti jälleen tarkastustoiminnan käynnistymisen. Loppuvuodesta tehtiin tarkastukset Turun kaupungin kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuteen (3521/2022) ja sen Mikaelin kouluun (5690/2022). Rovaniemellä toteutettiin etäyhteyksin neljän tarkastuksen kokonaisuus: Rovaniemen kaupungin sivistyspalvelut (4778/2022), Lapin koulutuskeskus REDU (4780/2022), Lapin ammattikorkeakoulu (4781/2022) ja Lapin yliopisto (4777/2022). Lisäksi tehtiin tarkastuskäynnit Opetushallituksessa (OPH, 4759/2022) ja opetus- ja kulttuuriministeriössä (OKM, 4760/2022). Tässäkin yhteydessä havaintona nousi esiin opiskeluhuollon puutteelliset henkilöstövoimavarat; erityisesti koulupsykologien saatavuuden ongelmat työvoimapulan takia.[5]

> Perusopetuslain mukaisen oppimisen tuen järjestäminen edellyttää moniammatillista yhteistyötä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa. Lisäksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetään sekä yhteisöllisestä että yksilökohtaisesta opiskeluhuollosta sekä lain tarkoituksesta liittyen mm. opiskelijoiden oppimisen, terveyden, hyvinvoinnin sekä osallisuuden edistämiseen, ongelmien syntymisen ehkäisemiseen ja varhaisen tuen turvaamiseen sitä tarvitseville. Lain mukaan opiskeluhuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon, jota toteutetaan mm. psykologi- ja kuraattoripalveluilla, koulu- ja opiskeluhuollolla sekä yksittäisen oppilaan tueksi koottavassa monialaisessa asiantuntijaryhmässä. Oppilashuollon henkilöstövoimavarojen puute voi aiheuttaa sen, että mitään näistä ei voida toteuttaa säädetyllä tavalla.

Jatkossa tarkoitus on edelleen seurata tilannetta opiskeluhuollon palveluiden järjestämisvastuun siirryttyä hyvinvointialueille sekä kiinnittää tulevassa laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota siihen, miten opiskeluhuollon valvonta toteutuu.

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies (AOA) Pasi Pölönen otti **omasta aloitteesta** (ks. jäljempänä kohdassa 4) tutkittavaksi Suomesta suojelua hakevien ja erityisesti Venäjän hyökkäystä pakenevien ukrainalaisten lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen. AOA esitti (EOAK/1992/2022) OKM:n arvioitavaksi, tulisiko Suomesta suojelua hakevien lasten yhdenvertainen varhaiskasvatusoikeus turvata lainsäädäntömuutoksin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia muutettiin vuoden 2023 alusta

[5] Ks. myös EOAK/8623/2021, Oppilashuollon psykologipalvelujen saatavuus ja SiVM 12/2021 sekä SiVL 2/2021, jossa valiokunta muun ohella yhtyi oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomuksessa esille tuotuun huoleen opiskeluhuollon saavutettavuudesta. Valiokunta kiinnitti myös huomiota oppijoiden yksilöllisen tuen tarpeen tunnistamisen tärkeyteen ja tarpeen mukaisen tuen järjestämiseen. Valiokunta viittasi muun muassa oppivelvollisuusuudistusta koskevaan mietintöönsä (SiVM 15/2020 vp —HE 173/2020 vp, s. 26) lasten ja nuorten mielenterveys- ja neuropsykiatristen ongelmien ja niistä johtuvien oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksien varhaisen tunnistamisen osaamisesta sekä niihin liittyvien tukimuotojen kehittämisestä. Ks. myös CRC/C/FIN/CO/5–6. kohta 32 b.

lisäämällä säännös erityisavustuksesta suojelua hakevien tai saavien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen.

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna myös useita muita **säädösesityksiä**.

> OA Jääskeläinen esitti OKM:lle täsmennettäväksi tutkintoasetuksen sääntelyä opiskelijoiden vapauttamisesta säädetyistä kielitaitovaatimuksista (1493/2022, 2177/2022). Yliopisto voi erityisestä syystä vapauttaa opiskelijan säädetyistä kielitaitovaatimuksista, mutta erityistä syytä ei ole lähemmin määritelty. OA piti olennaisena, että sääntely olisi selkeä ja järjestetty oikealla säädöstasolla, jotta yliopistot kykenisivät tekemään sellaisia ratkaisuja, joita sääntelyllä tavoitellaan ja ratkaisut turvaisivat opiskelijoiden yhdenvertaisuuden (1493/2022 ja 2177/2022).
>
> Asiassa (3927/2021) AOA esitti OKM:n arvioitavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten selventämistarpeet. Samalla hän esitti OPH:n arvioitavaksi, tulisiko perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tarkentaa. Samoin vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämistä koskevassa asiassa (4355/2021) AOA katsoi aiheelliseksi esittää ministeriölle ja OPH:lle perusopetuslain ja -asetuksen sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutostarpeiden arviointia.

3 HAVAINTOJA TOIMINTAVUODEN RATKAISUISTA

Nostan vielä esiin joitakin huomiota kertomusvuoden yksittäisistä ratkaisuista.

Oppilaiden omien mobiililaitteiden, erityisesti puhelimien käyttöön liittyvät ongelmat ja koulujen erilaiset käytänteet puhuttivat julkisuudessakin edelleen.

> Toimintavuonna (EOAK/4414/2021) AOA totesi muun ohella, että kategorinen **kännyköiden käyttökielto iltapäivätoiminnassa** ei ole perusopetuslain nojalla perusteltavissa. Kännyköiden käytön rajoittamisessa tulisi etsiä tasapainoa lasten omaisuuden suojan toteutumisen ja toisaalta lasten turvallisuuteen ja hyvinvointiin sekä toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien seikkojen välillä. Myös hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Pohdinnassa tulisi huomioida lasten ja heidän huoltajiensa näkökulmat hyvän paikallisen käytännön muodostamiseksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on toistuvasti kiinnitetty huomiota Suomesta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuuden tulkinnanvaraisuuteen (EOAK/700/2018, EOAK/3895/2019, EOAK/3159/2021; ks. myös SiVM 7/2019 vp). Kysymys osaltaan konkretisoitui tilapäisen suojelun piirissä olevien ukrainalaislasten kohdalla keväällä 2022, jolloin AOA Pölönen otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi. Ratkaisussaan EOAK/1992/2022 AOA katsoi, että lasten oikeus varhaiskasvatukseen on turvattava yhdenvertaisesti.

Varhaiskasvatuslain mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. AOA:n näkemyksen mukaan tällainen olosuhde voi olla tilapäinen tai kansainvälinen suojelu. Lain edellytysten täyttyessä lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä kunta voi käyttää harkintaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Voimassa olevan lain perusteella suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus jää kuitenkin edelleen tulkinnanvaraiseksi ja tapauskohtaisen arvioinnin varaan, mikä saattaa vaarantaa näiden haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisen.

Myös omassa lausunnossani (23.8.2022, EOAK/4534/2022, lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi) pidin edelleen tarpeellisena esittää OKM:n arvioitavaksi, tulisiko kansainvälistä tai muuta suojelua hakevien tai sen piirissä olevien sekä paperittomien lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatusoikeuden toteutuminen turvata varhaiskasvatusoikeutta koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla tai sitä täsmentämällä. Tätä osaltaan tukee sanotussa hallituksen esityksessäkin todettu siitä, että kuntien erilaiset käytännöt varhaiskasvatuksen järjestämisessä saattavat jatkossakin asettaa nämä lapset eri asemaan.

Ratkaisussaan EOAK/3927/2021 Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n kanteluun, jossa pyydettiin tutkimaan Opetushallituksen määräyksiä ja ohjeita perusopetuksen erityisestä tuesta, AOA korosti, että **oppilaalla on oikeus saada erityisopetusta riippumatta järjestämispaikasta tai opetusryhmästä.**

Lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaissopimuksen velvoitteet yhdessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa muodostavat vahvan ihmisoikeudellisen perustan inkluusiolle. Perustuslakivaliokunta on osaltaan korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp).[6]

Ratkaisussaan AOA totesi epäselvyyksiä opettajien kelpoisuutta ja oppilaan tukea koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa. Päätöksessä todettiin, että oppimisen tuen kysymykset ovat usein toistuvia kanteluaiheita ja viitattiin tutkimuksiin ja selvityksiin, joiden perusteella oppimisen tuen toteutumisessa on merkittäviä haasteita; alueelliset erot kolmiportaisen tuen

[6] Lapsen oikeuksien komitea suosittelee loppupäätelmissään Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista (CRC/C/FIN/CO/5–6, 2.6.2023, kohta 30a), että Suomi vahvistaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan kaikille vammaisille lapsille osallistava opetus yleisopetuksessa, muun muassa mukauttamalla opetussuunnitelmia ja opetusta, antamalla asianmukaiset resurssit ja valmiudet sekä sijoittamalla erityisopettajia ja ammattihenkilöitä siten, että vammaiset lapset ja oppimisvaikeuksia kokevat lapset saavat yksilöllistä tukea ja asianmukaista huomiota.

toimeenpanossa, tuen tasojen määrittelykriteereissä ja erityisen tuen järjestämisessä ovat huomattavia.

Päätöksessä korostettiin opetuksen järjestäjän vastuuta oppilaiden oikeuksien toteutumiselle välttämättömien edellytysten, kuten riittävien henkilöstövoimavarojen, luomisesta. Lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva velvoite ratkaista asiat lapsen edun mukaisesti estää opetuksen järjestäjää asettamasta esimerkiksi taloudellisia tai käytännön järjestelyihin liittyviä seikkoja oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin toteutumisen edelle. Yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kielto edellyttävät myös, etteivät oppimisen tuen toteuttamisen käytännöt saa muodostua syrjiviksi.

Riippumatta opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja. Oppimisen tuella ja siihen liittyen erityisopetuksella ja sen järjestämistavalla on keskeinen tehtävä lasten sivistyksellisten oikeuksien ja koulutuksellisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa. Oppimisen tuki osaltaan turvaa, että kaikkien lasten oikeus perusopetukseen toteutuu tosiasiallisesti. Oppimisen tuen sääntelyllä pannaan täytäntöön myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen velvoitteita.

Oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja valvonnan sekä perusopetuksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että perusopetusta sääntelevä lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä. Esimerkiksi perusopetuslain 18 §:n (erityiset opetusjärjestelyt, jotka mahdollistavat oppilaskohtaisesti opetuksen järjestämisen lainsäädännöstä poikkeavasti) tulkinta ja soveltaminen on kirjavaa ja siihen liittyvät päätöksentekomenettelyt usein epäselviä.

Myös asiassa EOAK/4355/2021 AOA totesi epäselvyyksiä perusopetuslain ja -asetuksen soveltamisessa ja **vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämisessä**. AOA katsoi, että kun oppilaan VSOP-järjestelyistä tehdään yksittäisessä tapauksessa hallintopäätös, suojaa menettely oppilaan oikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa sekä toimii hyvän hallinnon takeena, mikä osaltaan vahvistaa myös perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Menettelytapa mahdollistaa myös asiantilaa jäsentävän hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön muodostumisen.

Todettakoon myös, että puutteet päätöksenteossa, joka koskee opetukseen osallistumisen edellyttämiä **avustajapalveluja,** ovat toistuva kanteluaihe.[7] Opetuksen järjestäjällä on harkintavaltaa siinä, miten avustajapalvelut järjestetään. Avustajapalvelut tulee kuitenkin järjestää siten, että oppilaan

[7] Ks. esim. EOAK/4230/2019, EOAK/2220/2020, joiden mukaan kaupungit eivät antaneet henkilökohtaisesti järjestettyjä avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin lainkaan päätöstä. AOA piti menettelyä hallintolain ja perusopetuslain vastaisena sekä korosti kyseen olevan oppilaiden yhdenvertaisen opetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta.

oikeus opetukseen hänen yksilöllisten edellytystensä mukaisesti toteutuu. Tilanteissa, joissa oppilaan ja hänen huoltajiensa näkemykset oppilaan avustajatarpeesta ovat erilaiset kuin opetuksen järjestäjällä, tulee huoltajia ohjata tekemään asiaa koskeva hakemus, jonka johdosta tehdään hallintolaissa ja (erityisen tuen päätöksen kohdalla) perusopetuslaissa päätöksen sisällölle säädetyt edellytykset täyttävä päätös. Toimintavuoden ratkaisussa EOAK/3136/2021 korostettiin, että avustajahakemuksen käsittelemistä koskevan prosessin tulee olla selkeä ja henkilöstö perehdytetty menettelemään prosessin mukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.