

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Niina Perälä

**OPINTOSUORITUSTEN ARVIOINTI
OIKEUSTURVAN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2011

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PERÄLÄ, NIINA: Opintosuoritusten arviointi oikeusturvan näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma, VII + 81 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2011

Tutkielman aiheena on oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Tutkielmassa käsitellään opintosuoritusten arviointia perusopetuksessa sekä toisen asteen ja korkea-asteen tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Tutkielman lähtökohtana on opintosuoritusten arvioinnin suhde perustuslain (731/1999) 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Opintosuoritusten arviointi on osa opetusta, joka pääsääntöisesti on tosiasiallista hallintotoimintaa. Keskeisin oikeudellinen ongelma tutkielman kannalta on se, missä tilanteissa opintosuoritusten arviointi on sellaista päätöksentekoa, joka voidaan rinnastaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan hallintopäätökseen tekemiseen.

Tutkielman tavoitteena on saavuttaa perusteltu johtopäätös siitä, millaisia vaikutuksia opintosuoritusten arvioinnilla on, ja miten oppilaiden ja opiskelijoiden oikeus oikeusturvaan toteutuu opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Tarkastelu rakentuu kolmesta asiakokonaisuudesta: oikeusturvasta perusoikeutena, opintosuoritusten arvioinnista sekä opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja se keskittyy voimassa olevan oikeuden sisältöön. Perehtymällä opintosuoritusten arviointia koskevaan lainsäädäntöön eri kouluasteiden osalta, voidaan selvittää miten oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturva on lainsäädännön tasolla järjestetty. Lainsäädännön ohella tutkielman merkittävänä lähteenä käytetään perusoikeuksia ja hallintoa käsittelevää oikeuskirjallisuutta. Nimenomaisesti opintosuoritusten arviointia koskevaa kirjallisuutta ja aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä on olemassa melko vähän.

Arvioinnin kohteena voi olla huomattava määrä erilaisia opintosuorituksia, joiden sisältö ja merkitys vaihtelevat. Opintosuorituksen arvioinnin ensisijainen tehtävä on palautteen antaminen oppimistuloksista, mutta arvioinnilla saattaa olla laajempiakin vaikutuksia yksilön kannalta. Esimerkiksi tutkintotodistuksella saattaa olla oikeuden luova vaikutus jatko-opintokelpoisuuden kannalta. Oikeusturvan näkökulmasta arviointia koskevissa tilanteissa lähtökohtana tulisi olla se, miten arviointi vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö etenkin muutoksenhaun osalta on opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä varsin rajattua. Näin ollen ennakkollisen oikeussuojan merkitys oikeusturvan takeena korostuu.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHDELUETTELO.....	IV
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaihe.....	1
1.1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.1.2 Suomen koulutusjärjestelmä.....	4
1.2 Tutkimustehtävä.....	6
1.2.1 Kysymyksenasettelu ja tavoitteet	6
1.2.2 Aihealueen raja.....	7
1.2.3 Metodiset lähtökohdat ja tutkielman lähteet.....	8
2. OIKEUSTURVA PERUSOIKEUTENA.....	10
2.1. Perusoikeudet ja julkisen vallan käyttö.....	10
2.1.1 Perusoikeuden käsite	10
2.1.2 Julkinen valta	11
2.1.3 Julkinen hallinto.....	14
2.2 Oikeusturvan perustuslailliset takeet.....	17
2.2.1 Oikeusturvan lähtökohtia.....	17
2.2.2 Oikeusturvasäännöksen sisältö	19
2.2.3 Oikeusturvakeinot.....	21
2.3 Hyvän hallinnon takeet ja hallintolaki.....	23
2.3.1 Hyvän hallinnon käsite	23
2.3.2 Hallintolain soveltamisala	25
2.3.3 Hallinnon oikeusperiaatteet	26

II

3. OPINTOSUORITUSTEN ARVIOINTI	29
3.1 Arvioinnin lähtökohtia	29
3.1.1 Opetus	29
3.1.2 Opintosuoritus	32
3.1.3 Opintosuoritusten arviointi	34
3.2 Opintosuoritusten arviointi lainsäädännössä	36
3.2.1 Perusopetus	36
3.2.2 Toisen asteen koulutus	37
3.2.3 Korkea-aste	40
3.3 Opintosuoritusten arvioinnin suhde oikeusturvaan	41
3.3.1 Tarkastelun lähtökohtia	41
3.3.2 Perusopetus	42
3.3.3 Toisen asteen koulutus	44
3.3.4 Korkea-aste	45
3.3.5 Opintosuoritusten arviointipäätösten jaottelua	47
3.3.6 Kokoavia näkökohtia	50
4. OIKEUSTURVAN TAKEET OPINTOSUORITUSTEN ARVIOINNIN YHTEYDESSÄ	52
4.1 Oikeusturvakeinoista	52
4.1.1 Oikeusturvakeinot ja opintosuoritusten arviointi	52
4.1.2 Oikeusturvakeinojen tarkastelun rajausta	54
4.2 Ennakollinen oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä	56
4.2.1 Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely	56
4.2.2 Yhdenvertaisuusperiaate	58
4.2.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate	60
4.2.4 Objektiviteettiperiaate	61
4.2.5 Suhteellisuusperiaate	63
4.2.6 Luottamuksensuojaperiaate	64

III

4.2.7 Esteellisyys	66
4.3 Jälkikäteinen oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä	68
4.3.1 Opintosuoritusten arviointia koskevan päätöksen perusteleminen, tiedoksianto ja julkisuus.....	68
4.3.2 Päätöksen korjaaminen	72
4.3.3 Oikaisuvaatimus	73
4.3.4 Muutoksenhaku valittamalla ja valituskiellot.....	75
4.3.5 Hallintokantelu	76
4.4 Yhteenveto oikeusturvakeinoista	77
5. LOPUKSI.....	79

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede–Jurisprudentia xxxvi 2003, s. 5–62.

Arajärvi, Pentti – Aalto-Setälä, Merja: Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki 2004.

Arajärvi, Pentti: Oppilaan ja opiskelijan arviointi – oikeusturvan kysymyksiä. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjalainen (toimituskunta: Myrsky, Matti – Vartiainen, Perttu – Miettinen, Tarmo), s. 253–271. Helsinki 2005.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Berg, Päivi: Ryhmärajoja ja hierarkioita: etnografinen tutkimus peruskoulun yläasteen liikunnanopetuksesta. Helsinki 2010.

Halila, Leena: Access to court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg (toimittaneet: Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele), s. 44–59. Jyväskylä 2004.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21§). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 651–666. Juva 1999. (Hallberg 1999a)

Hallberg, Pekka: Perusoikeudet viranomaistoiminnan valvonnassa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 731–736. Juva 1999. (Hallberg 1999b)

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 31–58. Juva 1999. (Hallberg 1999c)

Heininen, Simo: Johdanto: Teologia, yliopisto ja kirkko. Teoksessa Raunio, Antti – Luomanen, Petri (toim.): Teologia: Johdatus tutkimukseen, s. 8–13. 4., uud. p. Helsinki 2010.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Hurskainen, Aimo: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu 2003.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 7., uud. p. Helsinki 2008.

Kuusikko, Kirsi: Koulujen järjestyssäännöt ja oppilaiden perusoikeudet. Julkaistu Edilexissä 8.1.2006. (<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3789.pdf>)

Laakso, Seppo: Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007. (www.edilex.fi/lakikirjasto/4507) Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, toim. Jukka Kultalahti ja Seppo Penttilä. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006.

Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo – Penttilä, Antero – Sulonen, Arto: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 2., uud. p. Pieksämäki 2001.

Laukkanen, Miia: Opiskelijan oikeusturva. Näkökohtia opiskelijoiden ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan opinnoissa ja opiskelijavalinnoissa. Hallintoviraston raportteja ja selvityksiä n:o 47. Joensuun yliopisto 2008.

Länsineva, Pekka: Harkitseva hallinto. Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori (toimittaneet Van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi), s. 263–279. Helsinki 1998.

Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo: Uusi yliopistolainsäädäntö. Jyväskylä 2009.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2., uud. p. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintotuomioistuin, hallintoviranomainen ja oikeusturva. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjalainen (toimituskunta: Myrsky, Matti – Vartiainen, Perttu – Miettinen, Tarmo), s. 284–301. Helsinki 2005.

Mäenpää, Olli: Yliopistolaki. Juva 2009.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede–Jurisprudentia xxxi 1998, s. 295–353.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 721–730. Juva 1999.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 685–701. Juva 1999. (Viljanen 1999a)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet, s. 111–156. Juva 1999. (Viljanen 1999b)

Internet-lähteet

http://www.museo.helsinki.fi/yliopiston_historia/keisarillinen_aleksanterin_yliopisto.htm
Yliopiston historia Suomessa (14.3.2011)

<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=fi>
Opetus ja kulttuuriministeriö, Suomen koulutusjärjestelmä (3.2.2011)

<http://www.uta.fi/hallinto/yliopistopalvelut/yleishallinto/saadokset/johtosaanto.html>
Tampereen yliopiston johtosääntö (12.1.2011 klo 13:51)

<http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/tutkintosaanto.html>
Tampereen yliopiston tutkintosääntö (12.1.2011 klo 13:52)

http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/opintojen_arviointisaanto.html
Tampereen yliopiston opintojen arviointisääntö (12.1.2011 klo 13:53)

Virallisaineisto

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
HE 226/2009 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 309/1993 vp.

Komiteamietintö 2007:1. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona.
Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö. Helsinki 2007.

Lakivaliokunnan lausunto, LaVL 5/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 11/2009 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 18/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 3/1997 vp

Laillisuusvalvontakäytäntö

AOA 25.2.2009 (dnro 2730/4/07)

AOA 12.11.2002 (dnro 2244/4/00)

AOA 29.5.2002 (dnro 2649/4/00)

AOA 24.10.2001 (dnro 1830/4/99)

AOA 22.5.2001 (dnro 1503/4/99)

AOKS 31.7.2008 (dnro 433/1/06)

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe

1.1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Vuonna 1638 kirjoitti kenraalikuvernööri Per Brahe Ruotsin hallitukselle raportin jossa todettiin suomalaisten olevan ”yksinkertainen kansa, joka tarvitsee teologista ja valtiollista sivistystä”. Näistä sanoista alkoi maamme akateeminen sivistys. 15. heinäkuuta 1640 vihittiin Turun yliopisto, jossa klassisen mallin mukaan oli myös lainoppinut professori.¹ 1882 sai laakeriseppeleen Emma Irene Åström, Suomen ensimmäinen naismaisteri².

Vuosien saatossa koulunkäynti on muuttunut harvojen mahdollisuudesta jokaisen lapsen oikeudeksi ja velvollisuudeksi. Nykyisin oikeus sivistykseen on perustuslaissa (731/1999) turvattu perusoikeus. Sivistyksellisistä oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.”

Koulutus on merkittävä tekijä sekä yksilön kannalta että hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa. Koulutus luo edellytykset sellaisten tietojen tai taitojen hankkimiselle, joita tarvitaan yhteiskunnassa ja elämässä. Pitkällä aikavälillä kasvatus ja koulutus saattavat olla kaikkein voimakkaimmin yhteiskuntaa muokkaavia tekijöitä. Sivistykselliset oikeudet, kuten muutkin perusoikeudet, kuvastavat myös aikakauden yhteiskunnallista arvomaailmaa.³

¹ Heininen 2010, s. 11.

² http://www.museo.helsinki.fi/yliopiston_historia/keisarillinen_aleksanterin_yliopisto.htm.

³ Arajärvi 2006, s. 14, 71.

Perusoikeuksista myös oikeusturva on merkittävä asia jolla on maassamme pitkät perinteet. Oikeusturvajärjestelmän perusteet kuuluivat jo vuoden 1919 hallitusmuotoon, ja perusoikeusuudistus vuonna 1995 vahvisti entisestään oikeusturvan perusteita. Oikeusturvan vakiintuneita piirteitä ovat lakisidonnaisuuden periaate, yleinen muutoksenhakuoikeus ja mahdollisuus saattaa myös viranomaispäätösten lainmukaisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin lisättiin oikeusturvan osalta säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista.⁴ ”Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti⁵.”

Tutkielman aiheena on oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturva opintasuoritusten arvioinnin yhteydessä. Tutkielmassa käsitellään opintasuoritusten arviointia perusopetuksessa sekä toisen asteen ja korkea-asteen tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Opintasuoritusten arviointia tarkastellaan nimenomaisesti oikeusturvan näkökulmasta. Tarkastelu rakentuu kolmesta asiakokonaisuudesta: oikeusturvasta perusoikeutena, opintasuoritusten arvioinnista sekä opintasuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävistä oikeusturvakeinoista.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus, jolla turvataan myös muiden perusoikeuksien toteutumista⁶. Oikeusturvan lähtökohtana on perustuslain 21 § joka kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Koulunkäyntiä ja opiskelua ei ensisijaisesti mielletä sellaiseksi toiminnaksi, jonka yhteydessä oikeusturvakysymykset nousisivat esille, eikä se usein sellaista olekaan. Koulutusta toimintana

⁴ Hallberg 1999c, s. 55.

⁵ Hallberg 1999a, s. 652.

⁶ Hallberg 1999a, s. 652.

ei määritellä siellä tehtävien arviointipäätösten valossa, vaan sen tehtävät ja tavoitteet liittyvät muihin osa-alueisiin. Koulunkäynnin ja opiskelun yhteyteen liittyy kuitenkin sellaistaakin hallinnollista toimintaa ja päätöksentekoa, kuten opintosuoritusten arviointia, jonka yhteydessä oikeusturvanäkökulma on huomioitava.

Opetus mainitaan esimerkkinä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä eikä suoranaisesti vaikuteta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Oikeusturvasäännös on kuitenkin huomioitava myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.⁷ Opintosuoritusten arviointi on pääsääntöisesti yksi osa opetusta, mutta sitä ei voida kaikissa tilanteissa luokitella vain tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Arviointi saattaa olla myös yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa. Opetuksen yhteydessä tehdään ainakin hallintopäätöksiä muistuttavia päätöksiä todistuksista, luokalta siirtämisestä ja tutkintojen hyväksymisestä.⁸

Oikeusturvakysymykset konkretisoituvat yleensä vasta epäkohtien yhteydessä. Oikeusturva mahdollistaa epäkohtiin puuttumisen joko ennakkollisesti tai jälkikäteen. Etenkin perusopetusta ajatellen oikeusturvakysymysten esiin nostaminen voi vaikuttaa koulunkäynnin arkeen nähden kaukaiselta, ehkä jopa liioitellulta. Oikeusturvanäkökulma pysyttelee koulu- ja opiskelumaaailmassa taustatekijänä, jolla saattaa olla kuitenkin huomattava merkitys yksittäisen oppilaan tai opiskelijan kannalta. Kokonaisuutena ajatellen koulunkäynti ja opiskelu koskettavat lähes jokaista, ja oikeusturva tai sen puute koulutuksen eri vaiheissa saattaa vaikuttaa suurestikin yksilön elämään. Tämän tutkielman tarkoituksena on kartoittaa niitä tilanteita, joissa oikeusturvakysymykset nousevat esiin.

Luonnollisesti arviointi on luonteeltaan erilaista peruskoulussa kuin vaikka yliopistossa. Arviointia koskevissa tilanteissa lähtökohtana ei kuitenkaan tule olla se, millä tasolla arviointi on suoritettu, vaan se, miten se vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Yksittäisen suorituksen arviointi ei ensisijaisesti vaikuta kovin merkittävältä, mutta tosiasiallisesti sen vaikutus voi olla huomattavan laaja. Perusopetuksessa hylkäävä arvosana saattaa aiheuttaa luokalle jäämisen. Yksittäisen oppimäärän hylkäävä suoritus taas voi merkitä sitä, että opiskelija ei saa tutkintoa suoritetuksi.⁹

⁷ Mäenpää 2003, s. 123–124.

⁸ Arajärvi 2005, s. 253.

⁹ Arajärvi 2005, s. 263.

Tutkielmassa *opintosuorituksella* tarkoitetaan sellaista oppilaan tai opiskelijan tekemää suoritusta, joka on arvioinnin kohteena. Arvioinnin kohteena voi olla hyvinkin erilaisia asioita yksittäiseen kysymykseen vastaamisesta aina väitöskirjan kirjoittamiseen asti. Tässä tutkielmassa opintosuorituksella tarkoitetaan kuitenkin lähinnä sellaista arvioitavaa suoritusta, jolla on tai voi olla vaikutuksia arvosanan määräytymiseen sekä päättö- ja tutkintotodistuksiin. *Opintosuoritusten arvioinnin* voidaan tiivistetysti sanoa olevan opettajan antamaa palautetta oppilaan tai opiskelijan oppimistuloksista ja opintosuorituksista.¹⁰ Opintosuoritukset ja arviointi ovat erilaisia eri kouluasteilla ja vaihtelevat opittavan tai opiskeltavan aiheen ja alan mukaan.

1.1.2 Suomen koulutusjärjestelmä

Suomen koulutusjärjestelmä on ryhmitelty kouluasteisiin. Pääsääntöisesti alemman asteen opinnot tulee suorittaa ennen ylemmän asteen koulutusta. Peruskoulu, tai perusaste, muodostuu yhdeksänvuotisesta yleissivistävästä perusopetuksesta. Ennen perusopetusta on mahdollista osallistua vapaaehtoiseen, vuoden kestävään esiopetukseen. Peruskoulun oppimäärän suoritettuaan oppilas on suorittanut oppivelvollisuutensa. Peruskoulu ei johda tutkintoon, vaan se antaa kelpoisuuden seuraavan asteen koulutukseen.¹¹ Perusopetuksen oppimäärän laajuus on yhdeksän vuotta. Nykyisin opetusta ei enää jaeta 6-vuotiseen ala-asteeseen ja 3-vuotiseen yläasteeseen. Koulutuksen järjestäjät voivat itse päättää miten perusopetuksen vuosiluokat koulujen kesken jakautuvat.¹²

Oppivelvollisia ovat perusopetuslain (628/1998) 25.1 §:n mukaisesti Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Perusopetuslain 26.1 §:n mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla sen oppimäärää vastaavat tiedot.

¹⁰ Arajärvi 2005, s. 257 ss.

¹¹ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=fi>.

¹² Lahtinen ym. 2001, s. 30–31.

Peruskoulun jälkeinen koulutus, eli toisen asteen koulutus, käsittää ammatillisen koulutuksen ja yleissivistävän lukiokoulutuksen. Lukiokoulutuksen päätteeksi suoritetaan ylioppilastutkinto. Ylioppilastutkinto voidaan suorittaa myös ammatillisen perustutkinnon yhteydessä. Lukio-opinnot valmistavat korkea-asteen jatko-opintoihin. Ammatillinen koulutus johtaa ammatilliseen perustutkintoon, jonka suorittaneella on alan perusammattitaito ja työelämässä tarvittava alan ammatillinen pätevyys. Ammatillisen perusopetuksen ohella toisen asteen ammatillista koulutusta vastaavan pätevyyden voi hankkia myös oppisopimuskoulutuksessa tai näyttötutkintona.¹³

Korkea-asteen koulutusta¹⁴ tarjotaan ammattikorkeakouluissa, yliopistoissa sekä tiede- ja taidekorkeakouluissa. Ammattikorkeakoulujen opetus on käytännönläheistä ja työelämän tarpeita vastaavaa. Ammattikorkeakoulussa voidaan suorittaa myös ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Yliopistoissa ja tiede- ja taidekorkeakouluissa korostuvat tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva opetus. Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja, sekä lisensiaatin ja tohtorin tutkinnot, jotka ovat tieteellisiä jatkotutkintoja.¹⁵

Koulutusta voivat järjestää kunnat, kuntayhtymät, yksityiset yhteisöt ja säätiöt sekä valtio. Kunnan velvollisuutena on järjestää perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille, sekä esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Muun koulutuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista.¹⁶ Perusopetuslain 4.1 §:n mukaan kunta voi järjestää palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Yksityisissä oppilaitoksissa on mahdollista järjestää muuta kuin yliopisto-opetusta vastaavaa opetusta¹⁷.

Edellä mainittujen kouluasteiden lisäksi on olemassa paljon erilaista julkisen- ja yksityisen sektorin järjestämää koulutusta. Esimerkiksi aikuiskoulutuksen piiriin kuuluu erilaisia kouluttautumismahdollisuuksia, ja työelämän tarpeisiin järjestetään lisä- ja

¹³ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=fi>.

¹⁴ Korkea-asteen koulutuksen kokonaisuudesta käytetään myös ilmaisua korkeakoulujärjestelmä. Esimerkiksi ammattikorkeakoululain (351/2003) 2 §:ssä todetaan lisäksi, että ”*ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat yhdessä korkeakoululaitoksen*”.

¹⁵ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=fi>.

¹⁶ Lahtinen ym. 2001, s. 61.

¹⁷ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 66.

täydennyskoulutusta.¹⁸ Tutkielmassa tarkastellaan vain perusasteen koulutusta, ja toisen asteen ja korkea-asteen tutkintoon johtavaa koulutusta. Oppilaalla tutkielmassa tarkoitetaan perusopetuksessa olevaa oppilasta, ja opiskelijalla ammatillisen koulutuksen, lukion, ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen ja tiede- ja taidekorkeakoulujen opiskelijoita.

1.2 Tutkimustehtävä

1.2.1 Kysymyksenasettelu ja tavoitteet

Tutkielman lähtökohtana on opintosuoritusten arvioinnin suhde perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Tarkastelun perustana tulee selvittää, millaista hallinnollista toimintaa opintosuoritusten arviointi eri tilanteissa on. Opintosuoritusten arviointia toimintana voidaan jaotella perehtymällä oikeusturvan ja hallintotoiminnan käsitteiden sisältöön ja vertaamalla niiden suhdetta opintosuoritusten arviointiin. Eri kouluasteiden opintosuoritusten arviointia koskevan lainsäädännön perusteella voidaan selvittää miten oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturva on lainsäädännön tasolla järjestetty.

Opintosuoritusten arviointi on osa opetusta, joka pääsääntöisesti on tosiasiallista hallintotoimintaa. Keskeisin oikeudellinen ongelma tutkielman kannalta on se, missä tilanteissa opintosuoritusten arviointi on sellaista päätöksentekoa, joka voidaan rinnastaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan hallintopäätökseen tekemiseen, ja milloin opintosuoritusten arviointi on muunlaista hallintotoimintaa. Pääosin kysymys koskettaa kaikkia kouluasteita. Yhteistä kaikille kouluasteille on oikeusturvan käsitteen sisältö ja se mitä opetuksella ja arvioinnilla tarkoitetaan. Opintosuoritusten arviointia koskevan toiminnan luonne rajaa myös arvioinnin yhteydessä käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja.

Tutkielman tavoitteena on saavuttaa perusteltu johtopäätös oikeusturvan toteutumisesta opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää perehtymistä oikeusturvaan perusoikeutena sekä opintosuoritusten arvioinnin eri ulottuvuuksien määrittelyä ja suhdetta oikeusturvasäännökseen.

¹⁸ Koulutuksen yhteydessä voidaan mainita vielä taiteen perusopetus. ”*Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille järjestettävää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkea-asteen koulutukseen.*” (Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 1.1 §).

Aiheen käsittely rakentuu kolmesta asiakokonaisuudesta: oikeusturvasta perusoikeutena, opintosuoritusten arvioinnista sekä opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Toisessa pääluvussa tarkastellaan oikeusturvaa perusoikeutena sekä oikeusturvasäännöksen sisältöä. Lisäksi käsitellään oikeusturvasäännöksessä taattua oikeutta hyvään hallintoon. Kolmannessa pääluvussa käydään läpi opintosuoritusten arvioinnin eri ulottuvuuksia, sekä opintosuoritusten arviointia koskevaa lainsäädäntöä. Neljännessä pääluvussa perehdytään opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

1.2.2 Aihealueen rajaus

Tutkielman aihealue on rajattu vain opintosuoritusten arviointiin liittyviin oikeusturvanäkökohtiin. Koulunkäynnin ja opiskelun yhteydessä esiintyy myös muita oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä. Koulutukseen liittyvää päätöksentekoa, joka voi vaikuttaa oppilaan tai opiskelijan oikeusasemaan, ovat esimerkiksi koulutuksen järjestämistä tai sisältöä koskevat päätökset. Lisäksi muun muassa oppilaan tai opiskelijan kurinpitoon liittyvät tilanteet, aiempien suoritusten hyväksilukeminen, opiskelijavalinta ja siihen liittyvät pääsykokeet sekä muut vastaavat tilanteet sisältävät oikeusturvaan liittyviä näkökohtia, joita tässä tutkielmassa ei käsitellä.

Tutkielman tarkastelu on rajattu perusopetukseen, toisen asteen koulutukseen, eli lukioihin ja ammatillisiin oppilaitoksiin, sekä korkea-asteen koulutukseen ammattikorkeakouluissa, yliopistoissa ja tiede- ja taidekorkeakouluissa. Opintosuoritusten arvioinnin oikeusturvanäkökulman kannalta yksityisissä oppilaitoksissa järjestettävä koulutus ei muodosta poikkeusta, joten niitä ei erikseen nosteta tutkielmassa esille.

Opintojen suorittamisen ja niiden arvioinnin yhteydessä oppilaiden ja opiskelijoiden yksilökohtaiset tekijät, kuten vammaisuus tai oppimisvaikeudet saattavat vaikuttaa opinnoista suoriutumiseen. Tällaiset tilanteet eivät sinänsä vaikuta opintosuoritusten arviointiin oikeusturvan näkökulmasta, mutta niillä saattaa olla merkitystä esimerkiksi kokeiden tai tenttien järjestelyihin, sekä yhdenvertaisuuden toteutumiseen opintosuoritusten arvioinnin

yhteydessä. Nämä tilanteet nostetaan esiin, mikäli niillä on merkitystä opintosuoritusten arvioinnin oikeusturvan kannalta.

Tarkastelun ulkopuolelle jäävät erilaiset lisä- ja täydennyskoulutukset, joita voidaan järjestää myös edellä mainituissa oppilaitoksissa, sekä erilaiset aikuis- ja oppisopimuskoulutukset ja ammatilliset näyttötutkinnot. Näitä koulutusmuotoja voivat koskea osittain tai kokonaan samat opintosuoritusten arviointiin liittyvät säännökset, mutta niitä ei erikseen tuoda tutkielmassa esille. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät lisäksi erityisammattitutkinnot sekä lisensiaatin- ja tohtorin tutkinnot, joiden arviointi on osin verrattavissa muuhun korkea-asteen arviointiin.

Korkea-asteen opintosuoritusten arviointiin liittyvän lainsäädännön ohessa opintosuorituksista, niiden arvostelusta ja muutoksenhausta säännellään myös oppilaitoskohtaisissa arviointi-, tutkinto- ja johtosäännöissä. Korkea-asteen osalta esimerkeiksi on otettu Tampereen yliopiston johtosääntö¹⁹, tutkintosääntö²⁰ ja opintojen arviointisääntö²¹. Opintosuoritusten arviointia korkea-asteella käsitellään erityisesti Tampereen yliopistoa koskevien sääntöjen näkökulmasta.

Oikeusturvakeinojen osalta tutkielmassa pyritään kartoittamaan kaikki ennakkolliset ja jälkikäteiset oikeussuojan takeet. Syvällisempi tarkastelu tehdään kuitenkin vain niiden keinojen osalta, jotka ovat opintosuoritusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä. Oikeusturvakeinojen käytön osalta tarkastelua rajaa opintosuoritusten arvioinnin ja arvioinnista tehtävän päätöksen luonne. Osa oikeusturvakeinoista on käytettävissä vain tiettyjen opintosuoritusten arviointiin liittyvien tilanteiden kohdalla.

1.2.3 Metodiset lähtökohdat ja tutkielman lähteet

Työni metodisia lähtökohtia pohtiessani eräästä Raimo Siltalan Oikeustieteen tieteenteoria -teoksen kohdasta tuli työlleni sekä innoittaja että haaste. Siltala toteaa siinä, että kaiken tieteellisen tutkimuksen, myös oikeustieteellisen, tavoitteena ja ideana on uuden tiedon tuottaminen oikeudesta ja yhteiskunnasta. Tutkimuksen ei tulisi olla kokoelma muiden kirjojen

¹⁹ <http://www.uta.fi/hallinto/yliopistopalvelut/yleishallinto/saadokset/johtosaanto.html>.

²⁰ <http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/tutkintosaanto.html>.

²¹ http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/opintojen_arviointisaanto.html.

kirjoituksia.²² Tämän myötä pyrin kehittämään tavoitettani niin, että työni voisi tuottaa jonkinlaista uutta tietoa. Tutkielmani ei suinkaan ole ainoa oikeusturvaa koulumaailmassa käsittelevä tutkimus²³, mutta ehkäpä se rakenteeltaan ja asiasisällöltään voisi koota asioita yhteen uudesta näkökulmasta. Oikeusturvanäkökulma yhdistettynä kaikkiin kouluasteisiin, ja kaikkien opintosuoritusten arviointiin liittyvien tilanteiden pohdinta oikeusturvasäännöksen valossa voisi mahdollisesti olla se lisäarvo, jonka työni tuottaisi.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja siinä keskitytään voimassa olevan oikeuden sisältöön. Lainsäädännöstä on huomioitava etenkin edellä mainitut perustuslain oikeusturvasäännös, sekä eri koulutusasteita sääntelevät lait. Lainsäädännössä on säännöksiä sekä opintosuoritusten arvioinnista että oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvasta. Opintosuoritusten arvioinnista on annettu tarkentavia säännöksiä myös koulutusta koskevissa asetuksissa. Korkea-asteen osalta arvioinnin yhteydessä on huomioitava myös oppilaitosten johto-, tutkinto- ja arviointisäännöt. Tutkielmani aiheen kannalta on merkityksellistä selvittää se, miten oikeusturvanäkökulma on lainsäädännössä huomioitu. Säädöskokoelmaa on seurattu numeroon 251/2011 asti.

Tutkielman lähdekirjallisuus koostuu aiheeseen liittyvästä oikeuskirjallisuudesta. Nimenomaisesti oppilaan ja opiskelijan oikeusturvaan ja opintosuoritusten arviointiin liittyvistä kysymyksistä ei ole olemassa kovinkaan paljon kirjallisuutta. Näin ollen lähteinä toimivat yleisesti oikeusturvaa ja hallintotoimintaa käsittelevät teokset, sekä lainvalmisteluaineisto. Laillisuusvalvontakäytännön osalta on viitattu apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin. Muunlaista opintosuoritusten arviointiin liittyvää oikeuskäytäntöä ei aiheen luonteen vuoksi ole käytettävissä tutkielman lähteenä.

²² Siltala 2003, s. 151.

²³ Esimerkiksi Miia Laukkasen teoksen ”Opiskelijan oikeusturva. Näkökohtia opiskelijoiden ennakkolliseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan opinnoissa ja opiskelijavalinnoissa” (Laukkanen 2008) aihe ja rakenne ovat hyvin samantapaiset kuin tässä tutkielmassa. Laukkasen teoksessa tarkastelu keskittyy kuitenkin vain yliopisto-opiskelijan oikeusturvaan, ja siinä käsitellään myös muita kuin opintosuoritusten arviointiin liittyviä tilanteita.

2. OIKEUSTURVA PERUSOIKEUTENA

2.1. Perusoikeudet ja julkisen vallan käyttö

2.1.1 Perusoikeuden käsite

Perusoikeudella tarkoitetaan Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Vain erittäin tärkeät ja perustavanlaatuiset oikeudet ovat perusoikeuksia, ne ovat luonteeltaan yleisiä ja kuuluvat periaatteessa yhdenvertaisesti kaikille. Perusoikeuksien taustalla on kolme perusarvoa: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perusoikeuksien lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen julkisen vallan puuttumiselta. Perusoikeusjärjestelmä vastaa myös Suomen kansainvälisiä ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Perusoikeudet on koottu perustuslain perusoikeuslukuun (PL 2 luku).²⁴

Perusoikeussäännöksissä käytetään yleisesti sanaa ”jokainen” perusoikeuden haltijasta. ”Jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä eli ihmisyksilöä. Osa perusoikeuksista on kirjoitettu niin, että subjektina on tietty ihmisryhmä. Jotkin perusoikeussäännöksistä koskevat myös oikeushenkilöitä, mutta valtio, kunnat ja julkisoikeudelliset yhteisöt eivät kuulu perusoikeussuojan piiriin.²⁵ Lähtökohtaisesti perusoikeuksien soveltamisala ulottuu kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin, kansallisuudesta riippumatta. Kansalaisuudella on kuitenkin merkitystä esimerkiksi vaali- ja osallistumisoikeuksien ja maahantulo- ja oleskeluoikeuksien toteuttamisessa.²⁶

Perusoikeuksilla on hierarkkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin verrattuna. Korotetun muodollisen lainvoiman ansiosta perusoikeuksilla on erityinen pysyvyys, ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvoperustana.²⁷ Perusoikeudet tulee ottaa huomioon lakeja säädettäessä. Enää ei ole olemassa ”perusoikeusvapaata” lainsäädäntöä, jokainen lakiehdotus voi sivuta perusoikeuskysymyksiä. Perusoikeudet toimivat lainsäätäjän säädäntövallan

²⁴ Hallberg 1999c, s. 31, 37, 55–56.

²⁵ Hallberg 1999c, s. 42–43.

²⁶ Viljanen 1999b, s. 112–115.

²⁷ Hallberg 1999c, s. 32.

rajoituksina.²⁸ Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa²⁹.

Lainsäädäntötyössä perusoikeuksilla on kahdenlaista merkitystä. Ensimmäkin ne rajoittavat lainsäätäjän toimivaltaa edellyttämällä perusoikeuksien kunnioittamista, eli ne velvoittavat lainsäätäjää passiivisuteen. Tätä voidaan kuvata perusoikeuksien negatiivisella ulottuvuudella. Toisaalta perusoikeudet asettavat lainsäätäjälle positiivisia toimintavelvoitteita turvaamaan, edistämään ja toteuttamaan perusoikeuksia. Julkiselta vallalta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä jotta perusoikeudet voisivat tosiasiallisesti toteutua. Perusoikeudet tulee ottaa huomioon lainvalmistelussa niin, ettei lakiehdotus ole ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa. Lainsäädäntövaiheessa tulisi ottaa huomioon myös positiivisten toimintavelvoitteiden täyttyminen.³⁰ Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli toteutetaan pääasiassa ennakovalvontana eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimesta³¹.

2.1.2 Julkinen valta

Perusoikeuksien tarkoituksena on suojata yksilöä julkisen vallan puuttumiselta. Julkisen vallan käsite otettiin perustuslakiin vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Julkinen valta voi tarkoittaa joko tiettyä toimintaa tai toimijaa, toisin sanoen julkinen valta voi olla toiminta- tai subjektikäsite. Perusoikeuksien yhteydessä julkinen valta on subjektikäsite, perustuslaissa ilmaistaan ne tahot joita säännökset velvoittavat.³² Toimintakäsitteenä julkinen valta tarkoittaa yksipuolista norminanto-, lainkäyttö- tai hallintopäätösten tekemistä, jotka vaikuttavat yksityiseen. Lisäksi esimerkiksi välitön voimakeinojen käyttö poliisitoimessa on julkisen vallan käyttöä.³³

Julkisen vallan käsitteen merkitys saattaa vaihdella erilaisissa oikeudellisissa yhteyksissä. Tuorin mukaan ”julkisen vallan käyttö tarkoittaa ydinalueellaan yksipuolista - toisin sanoen esimerkiksi sopimukseen perustumatonta - määräämistä toisen henkilön/oikeussubjektin

²⁸ Viljanen 2001, s. 6–7.

²⁹ Viljanen 1999b, s. 160.

³⁰ Viljanen 1999a, s. 686–697.

³¹ Hallberg 1999c, s. 57.

³² Tuori 1998, s. 300.

³³ Viljanen 2001, s. 136.

oikeuspiiristä tai puuttumista siihen”. Julkisen vallan käyttö voi olla määrämuotoista päätöksentekoa, kuten etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös, tai tosiasiallista julkisen vallan käyttöä jossa puututaan toisen henkilön oikeuspiiriin, kuten poliisin käskyvalta.³⁴ Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa sen kaikissa muodoissa ja toiminnoissa, niin lainsäätäjää, toimeenpanovallan käyttäjiä, tuomioistuimia kuin muita lainkäyttöviranomaisiakin.³⁵

Julkisen vallan käyttö kuuluu vallankäytön kolmijaon mukaisesti lainsäätäjälle, tuomiovaltaa käyttäville elimille ja toimeenpanovaltaa käyttävälle hallintokoneistolle. Julkisen vallan käyttäjiksi luetaan valtion ohella muun muassa kunnat ja kuntayhtymät, sekä julkisoikeudelliset laitokset. Julkishallinnossa julkista valtaa voivat käyttää lähtökohtaisesti vain viranomaiseksi organisoitu elin ja virkasuhteessa oleva henkilö. Lisäksi julkisen vallan käyttö edellyttää aina lainsäädännössä määriteltyä toimivaltaa. Pelkkä virkamies- tai viranomaisasema ei perusta oikeutta julkisen vallan käyttöön, vaan se edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä.³⁶

Hallintoviranomaisen toiminnan legitimaatio johdetaan ylhäältä päin. Hallintoviranomainen toimii lainsäätäjän tahdon toimeenpanijana, ja sen toiminta on legitiimiä silloin, kun se on lainsäätäjän päätösten mukaista. Siltä varalta, että viranomaisten päätökset olisivat lainvastaisia, kansalaisilla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot. Viranomaisille kuuluu itsenäistä harkintavaltaa hallintopäätöksiä tehdessään, joten siltä osin se ei toimi vain lainsäätäjän ratkaisujen toimeenpanijana. Viranomaisen joutuu päätöksiä tehdessään tekemään myös itsenäisiä poliittisia ja moraalisia valintoja, ja tällaisen vallankäytön osalta se kantaa itse vastuun.³⁷

Sellaisen hallintotehtävän hoitaminen, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, voi kuulua vain viranomaiseksi organisoiduille elimille ja virkamiehille. Virkamies asetetaan tehtävään erityisessä menettelyssä ja häntä koskee erityinen virkavastuu. Niin kutsutun virkamieshallintoperiaatteen tavoitteena on julkisen vallankäytön nojalla tehtyjen hallintotoimien ja -päätösten lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Lisäksi oikeusturva

³⁴ Tuori 1998, s. 316.

³⁵ Viljanen 1999b, s. 138.

³⁶ Mäenpää 2003, s. 1–2, 15–18.

³⁷ Länsineva 1998, s. 263–264.

on yhtenäisesti järjestetty hallinnossa. Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkista valtaa voidaan vain rajoitetusti lain nojalla siirtää yksityiselle.³⁸

Perusoikeuksia koskien julkinen valta on velvoitettu turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:n mukaisesti ”*julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*”. Säännös täydentää yksittäisten perusoikeussäännösten erityisiä toimeksiantoja. Turvaamisvelvollisuudella tarkoitetaan ensisijaisesti perusoikeuksien aineellista toteuttamista, toisin sanoen tosiasiallista toteutumista. Sen toinen ulottuvuus liittyy perusoikeuksista lailla säädettävien poikkeusten välttämiseen niin, että lakiehdotuksia tulisi ensisijaisesti muuttaa, mikäli ne ovat perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa. Turvaamisvelvollisuuden yhteydessä julkinen valta tarkoittaa ensisijaisesti valtiota, jonka organisaatioon tässä yhteydessä lukeutuvat eduskunta, tuomioistuimet sekä hallintoviranomaiset.³⁹

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten on noudatettava perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista tai ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa. Lisäksi perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 §:ssä, joka koskee myös hallintoviranomaisia, kielletään lakia alemman asteisen säädöksen soveltaminen, mikäli se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.⁴⁰

Perusoikeuksien toteutumisen valvojina viranomaistoiminnassa toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Ylimpien lainvalvojien tehtävät on määritelty samankaltaisesti. Perusoikeuskysymykset voivat tulla vireille kantelujen johdosta tai ylimpien lainvalvojien omasta aloitteesta. Vapaamuotoinen kantelu on yksilön käytettävissä oleva keino käynnistää laillisuusvalvonta.⁴¹ Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tulee valvoa myös hallintotoiminnan ja julkisen vallankäytön laillisuutta. Kantelun johdosta hallintotoimintaa ei voida

³⁸ Mäenpää 2003, s. 18–19.

³⁹ Tuori 1999, s. 667–669, 672.

⁴⁰ Tuori 1999, s. 669.

⁴¹ Hallberg 1999b, s. 731–733.

muuttaa tai kumota, mutta sen perusteella voidaan antaa huomautus virheellisestä menettelystä ja ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi.⁴²

2.1.3 Julkinen hallinto

Perusoikeudet sitovat julkista valtaa kaikessa toiminnassa, myös hallinnossa. Hallintoa nimenomaisesti velvoittavat perusoikeussäännökset sääntelevät lähinnä menettelyä hallintoasioissa. Hallinnossa eri perusoikeuksilla on erilainen merkitys, osa niistä velvoittaa suoraan hallintotoimintaa, ja osa kohdistuu siihen julkisen vallan käytön kautta. Silloin kun perusoikeussäännös edellyttää että asiasta säädetään lailla, yksityinen ei voi viranomaisessa suoraan vedota perusoikeussäännökseen. Sellaiset perusoikeussäännökset jotka eivät erikseen edellytä lailla säädettäviä täydennyksiä, vaikuttavat välittömästi ja niihin voidaan vedota suoraan myös hallinnossa. Tällainen säännös on esimerkiksi perustuslain 21.1:n oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.⁴³

Perusoikeudet vaikuttavat hallintomenettelyn lisäksi muun hallintotoiminnan ja hallintopäätösten sisältöön. Perusoikeuksien vaikutukset voivat olla hallinnossakin kahdenlaisia. Negatiivisesti vaikuttavat perusoikeudet estävät julkista valtaa kajoamasta yksityisten vapauspiiriin, positiivisesti vaikuttavat vaativat vastaavasti julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä oikeuksien toteuttamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet.⁴⁴

Määrittelen seuraavassa tämän tutkielman kannalta keskeisimmät julkishallinnon ja hallintotoiminnan osatekijät, joihin on jo aiemmin viitattu ja joiden yhteydessä perusoikeusnäkökulma on huomioitava.

Hallintotoimella tarkoitetaan julkisen vallan hallinnollista käyttämistä. Hallintotoimelle ominaista on ”lainsäädännön soveltaminen konkreettisesti ja yksipuolisesti”. Hallintotoimi kohdistuu yksityiseen ihmiseen tai yhteisöön ja määrittää kohteen oikeusasemaa. ”Hallintotoimi

⁴² Mäenpää 2003, s. 440–442.

⁴³ Tuori 1999, s. 722.

⁴⁴ Tuori 1999, s.723

siis perustaa, muuttaa tai kumoo yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Hallintotoimeen sisältyvän julkisen vallan käytön ulkoisena muotona on tavallisesti kirjallinen hallintopäätös, joka sisältää ratkaisun hallintoasiassa.”⁴⁵ *Hallintoasian* käsitteeseen kuuluvat ”kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen”.⁴⁶

Hallintopäätös on ”viranomaisen toimenpide, jolla se ratkaisee hallintoasian tai jättää sen tutkimatta”. Hallintopäätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasian ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Hallintopäätösten pääryhmät ovat oikeuksia luovat, edunsoivat ja velvoittavat päätökset. Hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisena. Hallintopäätöksen määrittelyyn liittyy lisäksi sen kuuluminen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin.⁴⁷ Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5.1 §:ssä valituskelpoinen hallintopäätös on määritelty toimenpiteeksi, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta⁴⁸.

Heuru on kuvannut hallinnollista päätöstä ”lopulliseksi tarkoitetuksi tahdonilmaisuksi jostakin asiasta, mutta se voi olla myös ei-lopullinen”. ”Lopullisiksi voidaan kutsua päätöksiä, joilla tavoiteltavat vaikutukset eivät edellytä enää minkään toisen organin jatkotoimia, täytäntöönpanotoimia lukuun ottamatta.” Tällaisia ovat kaikki hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Annettu ratkaisu voi koskea myös asian tutkimatta jättämistä. Päätöksen sisältö on sekä muodollinen että aineellinen. Muodollinen sisältö perustuu hallintoa koskevien menettelyllisten säännösten noudattamiseen. Aineellinen sisältö tarkoittaa itse päätöksen sisältöä.⁴⁹

Tosiasiallinen hallintotoiminta on hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tosiasiallista hallintotoimintaa ovat esimerkiksi hoito- ja huoltopalvelut tai julkisen liikenteen ylläpitäminen. Tätä voidaan kutsua myös suorittavaksi hallinnoksi. Opetuksen antamista käytetään esimerkkinä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolla ei suoraan vaikuteta yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, eikä näin ollen käytetä julkista valtaa. Tämä rajanveto ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä, sillä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa saatetaan puuttua yksityisen oikeuspiiriin. Tällainen rajanveto on yksi tämän tutkielman

⁴⁵ Mäenpää 2003, s. 120.

⁴⁶ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 92.

⁴⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 303–306.

⁴⁸ Mäenpää 2003, s. 121.

⁴⁹ Heuru 2003, s. 332.

ydinkysymyksistä, kun pohditaan erilaisia opintosuorituksen arvioinnin ulottuvuuksia ja vaikutuksia yksilölle. Tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa on huomioitava oikeusturvanäkökulma.⁵⁰

Hallintoviranomaisia ovat edellä julkisen vallankäytön yhteydessä mainitut viranomaiset, pääasiassa siis valtion ja kuntien toimielimet. Myös tuomioistuimet ovat valtion viranomaisia, mutta niiden tehtävä on toimeenpanovallan sijasta tuomiovallan käyttäminen. Yleisiä hallintotuomioistuinta ovat PL 98 §:n mukaisesti korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuimen perustehtävä on tuomiovallankäyttö hallintolainkäyttöasioissa. Toimeenpano- ja tuomiovallankäytön välinen suhde luo eron hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten välille. Hallintotuomioistuin ei ratkaisuvallastaan käyttäessä voi ottaa hallintoviranomaisen tehtävää hoidettavakseen. Hallintotuomioistuimen tehtävänä ei ole itsenäisten hallintopäätösten teko, vaan sen ratkaisuvallasta kohdistuu hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointiin.⁵¹

Oikeusturvan näkökulmasta tarkasteltuna hallintotuomioistuimen keskeisimpiä tehtäviä on tutkia yksilön aloitteesta hallintoviranomaisen päätöksentekoa yksittäistapauksessa. Hallintotuomioistuin päättää onko viranomaisen toiminut lainmukaisesti ja voiko sen tekemä päätös pysyä voimassa. Perustuslain oikeusturvasäännöksen mukaisesti oikeusturvaan kuuluvat oikeusturvan saatavuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Nämä edellyttävät, että hallintotuomioistuin toteuttaa yksilön oikeusturvaa tehokkaasti ja asianmukaisessa menettelyssä. Tarvittaessa sen on puututtava viranomaisen toimintaan esimerkiksi kumoamalla lainvastainen päätös.⁵²

Hallintotuomioistuin käyttää tuomiovaltaa hallintoviranomaisesta riippumattomana elimenä. Se ei toimi hallinnon toiminnan jatkajana, eikä voi korvata tai tehdä uutta päätöstä oikeusriidan kohteena olevasta hallintopäätöksestä. Hallintotuomioistuin tutkii vain hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta. Hallintotuomioistuimen keskeisin tehtävä on oikeusturvan toteuttaminen. Asianmukainen oikeusturva edellyttää tehokkaita oikeusturvakeinoja. Oikeusturvan tehokkuus taas edellyttää, että sen avulla voidaan korjata tai poistaa oikeusturvan loukkaus. Yksilön kannalta merkityksellisempää on asianmukainen ja tehokas oikeusturvan

⁵⁰ Mäenpää 2003, s. 123–124.

⁵¹ Mäenpää 2005, s. 298.

⁵² Mäenpää 2005, s. 284.

toteutuminen kuin hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen keskinäinen toimivallanjako.⁵³

2.2 Oikeusturvan perustuslailliset takeet

2.2.1 Oikeusturvan lähtökohtia

Oikeusturvasta perusoikeutena säädetään perustuslain 21 §:ssä. Lain 21.1 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21.2 §:ssä luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, jotka edellytetään turvattavaksi lailla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995 säädettiin nimenomaisesti nämä yksilön näkökulmasta kirjoitetut säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon periaatteista.⁵⁴

Lainsäädäntötyössä oikeusturvasäännöksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevat säännökset asettavat mittapuun kaikille yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeville laeille. Erityisesti on huomioitava PL 21.1 §:n vaatimus oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.⁵⁵ Perustuslaissa on mainittu oikeusturvan osalta vain peruseriaatteen. Oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen edellyttää lisäksi selkeää lainsäädäntöä ja moitteetonta lakien soveltamista. Erityinen huomio perusoikeuksien sääntelyn ohella kohdistuu tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan ja menettelyyn liittyvään lainsäädäntöön.⁵⁶

Oikeusturvasäännöksen kansainvälinen vastine on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 6 ja 13 artikloissa, sekä seitsemännen lisäpöytäkirjan 2–4 artikloissa. 6 artiklassa säädetään

⁵³ Mäenpää 2005, s. 298–299.

⁵⁴ Hallberg 1999a, s. 651.

⁵⁵ Viljanen 2001, s. 6.

⁵⁶ Hallberg 1999a, s. 652.

oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen osatekijöistä. 13 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon seuraavasti:

”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

Seitsemännen lisäpöytäkirjan 2–4 artikloissa säädetään muutoksenhausta rikosasioissa, vahingonkorvauksesta väärän tuomion johdosta sekä kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti. Lisäksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) (Sops 8/1976) 14 ja 15 artikloissa säädetään oikeusturvasta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.⁵⁷

Oikeusturvan lähtökohtana julkishallinnossa on pidetty hallinnon lainalaisuutta. Se muodostuu kahdesta tekijästä: lainalaisuusperiaatteesta ja lakisidonnaisuuden vaatimuksesta.

Sen perusteena on perustuslain 2.3 §:

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Lainalaisuusperiaate määritellään 2.3 §:n ensimmäisessä virkkeessä. Hallinnon toimielinten käyttämän julkisen vallan on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Lainalaisuuden toteutuminen edellyttää riittävää mahdollisuutta valvoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Lainalaisuusperiaatteeseen kytkeytyvät riittävän julkisuuden ja tehokkaan oikeusturvan vaatimukset. Asioiden käsittelyn ja päätöksenteon on oltava julkista, ja oikeusturvajärjestelmältä vaaditaan asianmukaisuutta ja tehokkuutta. Etenkin yksityisen etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös tulee voida saattaa hallintokoneiston ulkopuolisen lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Hallinnon sisäinen muutoksenhakujärjestelmä ei ole riittävä oikeusturvan tae silloin kun kyseessä on yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös.⁵⁸

Perustuslain 2.3 §:n jälkimmäinen virke ilmaisee lakisidonnaisuuden vaatimuksen, jota sovelletaan kaikkeen julkishallinnon toimintaan. Lain käsite on tarkoitettu laaja-alaiseksi, sen

⁵⁷ Esim. Hallberg 1999a, s. 653–654.

⁵⁸ Mäenpää 2003, s. 145–147.

voidaan katsoa koskevan kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä. Näin ollen lailla tarkoitetaan myös eduskunnan säätämää lakia alemmanasteisia säädöksiä. Lainalaisuusperiaate edellyttää, että julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin, mutta lakisidonnaisuuden vaatimuksen perusteella julkisessa toiminnassa tulee noudattaa myös muuta voimassaolevaa oikeutta.⁵⁹

2.2.2 Oikeusturvasäännöksen sisältö

Oikeusturvasäännöksen 1. momentti kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi” (PL 21.1. §)

Keskeistä oikeusturvasäännöksen ensimmäisessä momentissa on muutoksenhaun takaaminen hallintotuomioistuimessa hallintoviranomaisen päätöksestä silloin kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. ”Mikä tahansa viranomaistoimi ei ole tällainen päätös, vaan perustuslain kannalta edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.”⁶⁰

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lakivakiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota 1 momentin sanamuotoihin ”asia” ja ”pätös”. Asian se katsoi viittaavan ensiasteen käsittelyyn ja päätökseen muutoksenhakumenettelyyn jo tehdystä päätöksestä. Valiokunta katsoi olevan tarkoituksena säätää, ”että jokaisella on oikeus saada hallintoasiansa käsitellyksi ripeästi, joutuisasti ja asianmukaisesti. Lisäksi on tarkoitus säätää, että jokaisella on oikeus saada riittävä tai rikosasiansa toimivaltaisessa tuomioistuimessa nopeasti ja oikeudenmukaisesti käsitellyksi”. Valiokunnan mukaan epäselväksi jäi ainakin se, oliko tarkoituksena säätää, ”että hallintopäätös saadaan kaikissa asioissa saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi vai onko tämä oikeus vain silloin, kun asia koskee henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia”.⁶¹

⁵⁹ Mäenpää 2003, s. 148–149.

⁶⁰ Jyränki 2000, s. 311.

⁶¹ LaVL 5/1994 vp, s. 5.

Arajärvi on selventänyt 1 momentin sisältöä hallintolain (434/2004) perustelujen avulla. Hallintolain perusteluissa ilmaisua ”asia” käytetään rinnakkain ”hallintoasian” kanssa, mutta hallintoasioiden ulkopuolelle suljetaan tosiasiallinen hallintotoiminta. Oikeusturvanäkökulmasta PL 21.1 momentin ”asiana” voidaan pitää yleisesti hallintotoimintaa mukaan lukien tosiasiallinen hallintotoiminta. Asian asianmukaisen käsittelyn lopputuloksena voi olla muukin kuin päätös. Muutoksenhakukelpoisena päätöksenä ei pidetä tosiasiallisia toimia.⁶²

Käsittelyn on tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asianmukainen käsittely edellyttää, että viranomaisen on toimivaltainen, käsittelijät ovat esteettömiä ja että asiassa noudatetaan laillista käsittelyjärjestystä. Asianmukainen käsittely edellyttää myös kaikkien menettelyyn osallistuvien ystävällistä ja asianmukaista kohtelua yleisesti vakiintuneen palveluperiaatteen mukaisesti.⁶³

Lainkäyttöelimen riippumattomuudella tarkoitetaan lainkäyttöelimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan eli viranomaiseen, sekä puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin⁶⁴. Oikeusturvasäännöksen muotoilu ilmentää suomalaisen julkishallinnon rakennetta. Ensimmäisen päätöksenteko jakautuu tuomioistuinten ja viranomaisten kesken. Tuomioistuinten eroa muista viranomaisista ei korosteta, se kuvastaa osaltaan suomalaista oikeuskulttuuria ja hallinnon vahvaa asemaa.⁶⁵

Oikeusturvasäännöksen 2. momentti kuuluu seuraavasti:

”Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla” (PL 21.2 §).

Momentti on lainsäädännöllinen toimeksianto. Siinä luetellaan osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, ja osa jätetään avoimeksi ja lailla säädettäviksi. Hyvän hallinnon takeita ei voida suoraan johtaa mistään yksittäisestä laista, mutta hallintolakia voidaan pitää ainakin lähellä käsitystä hyvästä hallinnosta.⁶⁶

⁶² Arajärvi 2005, s. 253–257.

⁶³ Hallberg 1999a, s. 656–657.

⁶⁴ Hallberg 1999a, s. 655–657, 660.

⁶⁵ Aer 2003, s. 21–22.

⁶⁶ Arajärvi 2005, s. 253.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan oikeusturvaa koskevan säännöksen osalta, että yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattaa usein olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä, sillä yksilön kannalta tärkeitä asioita ratkaistaan yhä enemmän hallinnossa. Oikeusturvasäännös antaa institutionaalista suojaa tärkeimmille hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille.⁶⁷

Perusoikeussäännöksen 1 ja 2 momenttien keskinäistä suhdetta voi jaotella seuraavasti. Käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi koskee kaikkea asian käsittelyä. Oikeus saada perusteltu päätös vain tilanteita, joissa tehdään asiallinen tai menettelyllinen päätös. Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsittelyyn koskee vain oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöstä. Muihin päätöksiin ja mahdollisesti asian käsittelyyn muutoin tulee 2 momentin mukaan olla mahdollista hakea muutosta. ”Muut hyvän hallinnon takeet tulevat asian luonteesta ja muista seikoista tehdyn arvion perusteella turvattaviksi lailla.”⁶⁸ Hyvän hallinnon sisältö muodostuu oikeusturvasäännöksen 1. ja 2. momenttien kokonaisuudesta⁶⁹. Hyvää hallintoa tarkastellaan jäljempänä luvussa 2.3.

2.2.3 Oikeusturvakeinot

Oikeusturvan takeeksi hallinnossa on muotoutunut erilaisia oikeusturvakeinoja, jotka eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Mäenpää on luokitellut oikeusturvakeinoja muun muassa niiden kohteen, muodon, oikeudellisen tehokkuuden, subjektiivisen ulottuvuuden sekä organisatoristen seikkojen perusteella. Yleisin oikeusturvakeinojen jaottelu tapahtuu kuitenkin ajallisen perusteen mukaan. Ennakolliset eli preventiiviset oikeusturvakeinot ovat käytettävissä ennen hallintopäätöksen tekoa tai hallintotoiminnan suorittamista, jälkikäteiset eli repressiiviset oikeusturvakeinot päätöksenteon tai toiminnan suorittamisen jälkeen.⁷⁰

Oikeusturvakeinojen kohteena on yleisimmin päätöksenteko hallintoasioissa. Muun hallintotoiminnan, esimerkiksi tosiasiallisten toimien osalta, oikeusturvakeinot ovat heikommin kehittyneitä. Oikeusturvakeinojen oikeudellinen tehokkuus liittyy siihen, voidaanko hallintopäätös oikeusturvakeinoa käyttäen saada korjatuksi, vai onko sillä vain välillisiä

⁶⁷ HE 309/1993 vp, s. 21, 72.

⁶⁸ Arajärvi 2005, s. 254.

⁶⁹ Jyränki 2000, s. 311, Hurskainen 2003, s. 37.

⁷⁰ Mäenpää 2003, s. 427.

vaikutuksia. Oikeusturvakeinojen käytön subjektiivinen ulottuvuus määrittelee sen, kenellä on oikeus käyttää oikeusturvakeinoja. Organisatorisesti muutoksenhakuviranomaisina toimivat ensisijaisesti hallintotuomioistuimet.⁷¹

Ennakollisen oikeusturvan periaatteellisesti tärkeimmät takeet ovat hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuuden periaate. Käytännössä ennakollinen oikeusturva on järjestetty menettelyllisen sääntelyn avulla. Menettelyllisen oikeusturvan vaatimuksia säännellään hallinto-, julkisuus- ja kielilaisissa. PL 21.2 §:ssä on erikseen mainittu käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös. Lisäksi momentissa mainitaan vielä muut hyvän hallinnon takeet, joita ovat esimerkiksi hallintolaisissa määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet.⁷²

Oikeusturvan jälkikäteiset eli korjaavat takeet pyrkivät jo tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn päätöksen korjaamiseen. Jälkikäteinen oikeusturva koskee jo tehtyä päätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa.⁷³ Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen päämuoto on muutoksenhaku. Yleisin muutoksenhakekeino on valitus hallintotuomioistuimeen. Ennen muutoksenhakua saatetaan edellyttää oikaisuvaatimuksen tekemistä. Asianosaisella on PL 21.1 §:n mukaan oikeus saada oikeutensa loukkaukseksi epäilemänsä virnaomaisen päätös käsiteltäväksi hallintotuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä.⁷⁴

Ennakollinen ja jälkikäteinen oikeusturva eroavat toisistaan myös saatavuuden osalta. Jälkikäteinen oikeusturva ei ole riippuvainen viranomaisista, kuten ennakollinen oikeusturva, jota hallintotoiminnan muotosidonnaisuus pyrkii takaamaan. Jälkikäteisen oikeusturvan saaminen riippuu siitä, saatetaanko asia asianosaisen toimesta tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁷⁵

Jälkikäteisinä oikeusturvakeinoina voidaan pitää myös asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista. Hallintokantelu ja yleinen laillisuusvalvonta ovat vapaamuotoisemmin käytettävissä oikeusturvakeinoja. Niiden tekemistä ei ole sidottu asianosaisasemaan. Virkavastuun toteuttaminen saattaa tulla kysymykseen, mikäli virkamies toimii vastoin lakia tai laiminlyö

⁷¹ Mäenpää 2003, s. 427–428.

⁷² Mäenpää 2003, s. 429.

⁷³ Mäenpää 2008, s. 285.

⁷⁴ Mäenpää 2003, s. 429.

⁷⁵ Heuru 2003, s. 417.

tehtäviään⁷⁶. Jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin voidaan lukea myös ylimääräinen muutoksenhaku, johon sisältyvät prosessuaalinen kantelu, purku ja menetetyin määräajan palauttaminen.⁷⁷ Opintosuoritusten arvioinnin kannalta merkittäviä oikeusturvakeinoja tarkastellaan lähemmin pääluvussa 4.⁷⁸

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tulee valvoa myös hallintotoiminnan, julkisen tehtävän ja julkisen vallankäytön laillisuutta. Näiden laillisuusvalvontaviranomaisten tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hallintoelinten on valvottava myös omaa toimintaansa. Virnaomaisen sisäisessä valvonnassa esimiesasemassa olevat valvovat ja ohjaavat alaistensa toimintaa. Virka-astevalvonnassa ylemmät viranomaiset tarkkailevat alempien viranomaisten toimintaa. Virka-aste valvonnalla ei voida puuttua päätösvallan käyttöön hallintoasioissa. Se voi koskea vain toiminnan laillisuutta ja asianmukaisuutta. Hallinnonalan ylemmällä viranomaisella on toimivalta tutkia alemman viranomaisen toiminnasta tehty hallintokantelu. Viranomaisen tai virkamiehen toiminnasta on aina mahdollista kannella hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle tai esimiehelle.⁷⁹

2.3 Hyvän hallinnon takeet ja hallintolaki

2.3.1 Hyvän hallinnon käsite

Hyvän hallinnon käsite vakiintui todennäköisesti ensisijassa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen myötä. Ratkaisujen perusteella alettiin katsoa, ”että hallinto ei ole hyvää, jos kansalaisella on perusteltua aihetta ärtyä viranomaisen menettelyn johdosta, mutta joissa ei ole selvää, että menettely voisi olla aiheena virkasyytteelle tai muutoksenhauille”. Ärtymyksen syitä olivat muun muassa viranomaisen menettelyn hitaus ja toimien viivästyminen sekä virkamiehen käytös. Heuru on todennut hyvän hallinnon käsitteestä näin: ”Hyvä hallinto

⁷⁶ Mäenpää 2003, s. 440–443, 515.

⁷⁷ Mäenpää 2003, s. 488.

⁷⁸ Yhtenä oikeusturvan muotona voidaan mainita vielä hallintoriita, jolla tarkoitetaan julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaa erimielisyyttä, jota ei voida valituksella ratkaista (Mäenpää 2003, s. 497).

⁷⁹ Mäenpää 2003, s. 432–435.

on muutakin, kuin mitä voidaan lukea lain kirjaimesta. Sen tuli täyttää kirjallisuudessa esitetyn ideaalisen ratkaisumallin oletus, mutta siihen tuli sisältyä jotain muutakin.”⁸⁰

Hyvän hallinnon käsite on moniulotteinen. Ensinnäkin siinä on kysymys menettelyllisistä oikeusturvatakeista. Toiseksi se on viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava periaate. Kolmantena ulottuvuutena on demokratia, hyvän hallinnon tarkoituksena on taata yksilölle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.⁸¹

Hyvän hallinnon takeet voidaan ensinnäkin käsittää viittaukseksi koko PL 21 §:ään. Näin ollen hyvän hallinnon käsitteeseen voidaan lukea kaikki siinä luetellut osaoikeudet. Muut hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21.2 §:n mukaan lailla. Säännös edellyttää, että hyvän hallinnon sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella. Hyvän hallinnon takeita säännellään ainakin hallinto- julkisuus- ja kielilaeissa. Lisäksi oikeusturvakeinot turvaavat omalta osaltaan hyvää hallintoa, sillä niiden avulla voidaan varmistaa menettelyllisten oikeuksien toteutuminen asian käsittelyssä. Myös lainsäädännön ulkopuoliset tekijät, kuten hallintokulttuuri ja hallinnolliset käytännöt, vaikuttavat osaltaan hyvän hallinnon toteutumiseen.⁸²

Hurskainen on todennut, että ”hyvää hallintoa tarkoittavia ja julkisoikeudellisia sääntelyjä ja määräyksiä voi näin olla ja on lukematon määrä”. Hyvän hallinnon määrittelemineen on siinäkin suhteessa hankalaa, että sen ”kenttänä on alati vaihtuva ja mittaamattoman laaja hallinto”. Hyvä hallinto on säädetty oikeusnormi sekä julkista tehtävää hoitavan oikeudellinen käyttäytymisnormi.⁸³

Hyvä hallinto on perusoikeus, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan. Jokaisella on oltava ainakin omassa asiassaan mahdollisuus tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja edellyttää sen keskeisten tekijöiden toteuttamista hallintotoiminnassa. Viranomaisen on lisäksi tulkittava myös hyvän hallinnon osatekijöitä perusoikeusmyönteisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisen tulisi valita sellainen menettely- tai tulkintatapa joka parhaiten edistää hyvän hallinnon toteutumista.⁸⁴ Hurskainen on kuitenkin todennut, että perustuslain

⁸⁰ Heuru 2003, s. 141.

⁸¹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 88–89.

⁸² Mäenpää 2008, s. 2–4.

⁸³ Hurskainen 2003, s. 39, 63.

⁸⁴ Mäenpää 2008, s. 4–5.

21.2 §:n rakenne ei suosi suoraa soveltamista. Lainkohdassa säädetään hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla, joka ilmentää takeiden välillisyyttä.⁸⁵

2.3.2 Hallintolain soveltamisala

Hallintolakia voidaan pitää yleislakina, joka määrittää hyvän hallinnon takeet. Lain 1 § kuuluu seuraavasti:

”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.”

Hallintolaki on hyvän hallinnon vaatimusten peruslaki. Se määrittelee hyvän hallinnon ja menettelyllisen perusturvan vähimmäistason hallintoasioiden käsittelyssä.⁸⁶

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Viranomaisella on hallintotoiminnassa julkisen vallan käytön kautta vahva asema suhteessa hallintoviranomaisen kanssa asioivaan. Oikeusturvan takaamiseksi on tärkeää, että yksityisen menettelyllinen asema on selkeästi ja ennakoivasti määritelty. Menettelysäännösten ja muotosidonnaisuuden tehtävänä on yksilön oikeusturvan takaaminen ja viranomaisen lainmukaisen ja ennakoitavan toiminnan varmistaminen.⁸⁷

Hallintolain asiallinen soveltamisala määrittelee millaisten asioiden käsittelyssä säädöstä sovelletaan. Hallintolain sisältö jakautuu kahteen päälohkoon, hyvän hallinnon perusteisiin ja hallintomenettelyä koskeviin säännöksiin. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan kaikkeen hallintotoimintaan riippumatta siitä, onko kyseessä päätöksenteko vai muunlainen toiminta. Näin ollen hyvän hallinnon perusteet tulevat sovellettavaksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Hallintomenettelyä koskevat säännökset liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen, eivätkä ne yleensä tule sovellettavaksi tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä.⁸⁸

⁸⁵ Hurskainen 2003, s. 62.

⁸⁶ Mäenpää 2008, s. 16.

⁸⁷ Mäenpää 2008, s. 58.

⁸⁸ Kulla 2008, s. 75–77.

Tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta hallinnon asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteutumisen turvaamiseksi on noudatettava toiminnan luonteesta riippuen soveltuvin osin myös muita hallintolain säännöksiä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi käsittelyn viivytyksettömyyteen ja asian selvittämiseen liittyvät säännökset.⁸⁹ Hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen tosiasiallinen hallintotoiminta, jolla ei ole minkäänlaista henkilöllistä ulottuvuutta, kuten tien rakentaminen⁹⁰.

Hallintolain organisatorinen eli viranomaiskohtainen soveltamisala määrittelee ne tahot, jotka soveltavat hallintolakia. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa, sekä muissa julkisissa tai yksityisissä organisaatioissa silloin, kun kyseessä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Organisatorinen soveltamisala on toissijainen suhteessa asialliseen soveltamisalaan.⁹¹ Hallintolain soveltamisala määräytyy tehtävien laadun perusteella. Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa.⁹²

2.3.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 2 luvussa säädetään viranomaistoimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. 2 luvun säännökset eivät tyhjentävästi kata hyvän hallinnon vaatimuksia, vaan ne asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle. Hyvän hallinnon perussäännökset täydentävät hallitonasioita koskevia menettelyllisiä säännöksiä. Näistä periaatteista hallintotoimintaa ja -harkintaa ohjaavia periaatteita ovat hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat muotoutuneet rajoittamaan harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa, mutta nykyisin ne ohjaavat oikeusnormien soveltamista myös silloin, kun viranomaisen päätösvalta on täsmällisesti säädelty.⁹³

Hallintolain 6 §:stä ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet ovat yleisesti hyväksytyjä arvopäämääriä suomalaisessa hallinto-oikeudessa. Ne turvaavat ihmisten yhdenvertaisuutta, hallinnollisten ratkaisujen objektiivisuutta, julkisen vallankäytön suhteellisuutta ja

⁸⁹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 100.

⁹⁰ Laakso 2006, s. 117.

⁹¹ Kulla 2008, s. 89.

⁹² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 104.

⁹³ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 117–119.

lainsäädännön tarkoituksen kanssa sopusoinnussa olevaa päätöksentekoa. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktriinissa, ja nykyisin ne saavat tukea myös perustuslain säännöksistä. Säännöksestä johdettavat oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.⁹⁴

Hallintolain 6 § kuuluu seuraavasti:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallinnon oikeusperiaatteita kutsutaan vakiintuneesti myös hallinto-oikeuden yleisiksi periaatteiksi. Hallinnon oikeusperiaatteiden arvoperusta on sidoksissa oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Oikeusperiaatteiden sisältöä ei voida tyhjentävästi määritellä rationaalisiin argumentein, mutta käsitteellä on yleisesti tunnustettu ydinsisältö. ”Toiminnan oikeudenmukaisuuden arviointi edellyttää vertailua usean tapauksen välillä. Tässä yhteydessä oikeudenmukaisuus voidaan ymmärtää lähinnä mielivaltaisen kohtelun kielloksi ja vaatimukseksi siitä, että teosta tai tapauksesta määrättävän seuraamuksen tulee olla siihen oikeassa suhteessa.”⁹⁵

Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintotoimintaa. Niiden käyttö ei rajoitu vain harkintavallan käyttöön päätöksenteossa, vaan ne ohjaavat kaikkea hallinnollista toimintaa. Oikeusperiaatteita sovelletaan myös tosiasialliseen hallintotoimintaan ja sellaiseen toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi sääntele. Oikeusperiaatteilla on merkitystä muutoksenhaussa yhteydessä sekä itsenäisinä valitusperusteina. Oikeusperiaatteen vastaista menettelyä päätöksenteossa voidaan pitää harkintavallan väärinkäyttönä, joka mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu myös

⁹⁴ Mäenpää 2008, s. 64–65.

⁹⁵ Kulla 2008, s. 95.

muussa hallintotoiminnassa yleisiin virkavelvollisuuksiin, jolloin periaatteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen.⁹⁶

⁹⁶ Mäenpää 2008, s. 66.

3. OPINTOSUORITUSTEN ARVIOINTI

3.1 Arvioinnin lähtökohtia

3.1.1 Opetus

Opetuksen käsitettä ei määritellä lainsäädännössä. Opetuksena voidaan pitää sekä opetuksen antamista lähiopetuksena ja opettajan ohjeiden mukaan työskentelyä etäopetuksena että muita siihen liittyviä osia ja ohjausta.⁹⁷ Opetus on lähtökohtaisesti sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tosiasiallisella toiminnalla ei ole suoranaista vaikutusta yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Opetuksella on sen sijaan merkitystä esimerkiksi sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttajana.⁹⁸ Opetuksen sisältö on luonnollisesti erilaista eri kouluasteilla.

Opetuksen tavoitteena on yksilön eri ulottuvuuksien ja persoonallisuuden kehittäminen. Tällaisia ulottuvuuksia ovat fyysiset, älylliset, psyykkiset ja sosiaaliset tekijät, jotka muodostavat ihmisen persoonan. Tavoitteena on, että jokainen ihminen voisi kehittää itseään omien kykyjensä ja taipumustensa mukaan.⁹⁹ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (6/1976) 13 artiklan 1. kohdan mukaan opetuksen tarkoituksena on:

”Ihmisen persoonallisuuden ja sen arvon tajuamisen täydellinen kehittäminen ja että sen on vahvistettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista. Ne ovat niin ikään yhtä mieltä siitä, että opetuksen on tehtävä mahdolliseksi jokaiselle suorittaa hyödyllinen panos vapaassa yhteiskunnassa, edistettävä ymmärtämystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rodullisten, etnisten tai uskonnollisten ryhmien kesken sekä edistettävä Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaa rauhan säilyttämiseksi”.

Perusopetuslain (628/1998) 2 §:n mukaan perusopetuksen tavoitteena on ”tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille

⁹⁷ Arajärvi 2005, s. 257.

⁹⁸ Mäenpää 2003, s. 123–124.

⁹⁹ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 40.

elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja” (2.1 §). Lisäksi ”opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella (2.2–2.3 §).

Koulutusta koskevan lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on koulutuksellisten perusoikeuksien toteutuminen. Lainsäädännöllä pyritään myös varmistamaan yhdenvertaisuuden toteutuminen maan eri osissa ja eri kouluissa ja oppilaitoksissa. Selkeä lainsäädäntö ja oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien tarkka sääntely, sekä riittävät jälkikäteiset keinot oikeuksien toteuttamiseksi edesauttavat tätä tavoitetta.¹⁰⁰

Lukiokoulutus on perusopetuksen oppimäärään perustuvaa yleissivistävää opetusta. Myös lukiokoulutuksen tavoitteena on opiskelijan kokonaisvaltainen kasvu ja kehittyminen. Lukiokoulutuksen tavoitteena on lisäksi antaa opiskelijalle tarvittavat tiedot ja taidot jatko-opintoihin. Ammatillisen koulutuksen perustana ovat ammatilliset tutkinnot, joiden suorittaminen antaa työelämän tehtäviin vaadittavat tiedot ja taidot. Ammatillisen tutkinnon voi suorittaa ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi esimerkiksi näyttötutkintona, ammatillisessa aikuiskoulutuksessa tai oppisopimuskoulutuksessa.¹⁰¹ Tässä tutkielmassa käsitellään vain ammatillista peruskoulutusta.

Korkea-asteen opetuksen erityisenä piirteenä voidaan pitää perustuslain 16.3 §:ssä säädettyä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta. Yliopistolain (558/2009) 6. 1 §:n mukaisesti

”Yliopistoissa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Opettajan on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä”.

Opetuksen sisällöllinen vapaus tarkoittaa oikeutta valita opetuksen kohde ja sisältö. Sisällölliseen vapauteen kuuluu myös oikeus tuoda esiin opetukseen liittyvän tutkimuksen tulokset ja kriittiset näkökohdat. Opetusmenetelmien vapaus tarkoittaa opettajan vapautta esittää opetussisältö haluamallaan tavalla ja pedagogisella menetelmällä. Opetuksen institutionaalinen vapaus tarkoittaa yliopiston itsehallintoon perustuvaa oikeutta päättää

¹⁰⁰ Lahtinen ym. 2001, s.225.

¹⁰¹ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 47–49.

itsenäisesti opetuksen järjestämisestä.¹⁰² Myös ammattikorkeakoululain (351/2003) 16.1 §:n mukaan ”ammattikorkeakoululla on 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suoritettaessa opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Opetuksessa on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä.”

Opetuksen kannalta merkittävä asiakirja on opetussuunnitelma, joka on koulun tai oppilaitoksen toimintasuunnitelma. Perusopetuksen opetussuunnitelmaan sisällytetään muun muassa opetuksen tavoitteet, oppiaineet ja ainekohtaiset opetussuunnitelmat sekä oppilaan arvostelu eräiltä osin. Opettajan on noudatettava opetussuunnitelmaa. Opetussuunnitelman laatii opetuksen järjestäjä. Sen taustalla on eritasoisia säännöksiä ja määräyksiä. Osa opetussuunnitelmasta on säädelty laeilla ja asetuksilla ja osan sisällöstä päättää opetushallitus.¹⁰³

Toisen asteen oppilaitosten opetussuunnitelmat vastaavat paljolti perusopetuksen opetussuunnitelmia. Lukiokoulutuksen opetussuunnitelma on kuitenkin osittain vapaammin laadittavissa kuin perusopetuksen opetussuunnitelma. Lukion opetussuunnitelman on lisäksi mahdollistettava opiskelijoiden yksilölliset valinnat opintojen suhteen. Ammatillisessa koulutuksessa laaditaan niin ikään opetussuunnitelma, jossa tavoitteet ja opetuksen sisältö määräytyvät koulutusaloittain.¹⁰⁴

Opetussuunnitelma tehdään myös korkea-asteen oppilaitoksissa. Yliopistossa opetussuunnitelma laaditaan lukuvuodeksi tai -kaudeksi, ja se tehdään yleensä tiedekunta- tai laitostasolla.¹⁰⁵ Opetussuunnitelmasta ilmenevät muun muassa ”yleiset opiskeluohjeet ja periaatteet, tutkintojen rakenteet, tutkintoihin vaadittavat opinnot ja opintokokonaisuudet opintojaksokuvauksineen ja arvosteluperusteineen”.¹⁰⁶ Ammattikorkeakouluasetuksen (352/2003) 9 §:ssä säädetään ammattikorkeakoulun opetussuunnitelmasta, jonka sisältö on samantapainen kuin yliopistossa.

Laukkanen on todennut, että opetussuunnitelmasta laaditut asiakirjat ovat opiskelijan oikeusturvan kannalta keskeisessä asemassa. Tarkasti laadittu opetussuunnitelma on opiskelija

¹⁰² Mäenpää 2009, s. 102.

¹⁰³ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 93.

¹⁰⁴ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 100, 107.

¹⁰⁵ Mäenpää 2009, s. 233.

¹⁰⁶ Laukkanen 2008, s. 11.

ennakollisen oikeussuojan tae. Huolellisesti laaditun opetussuunnitelman vaikutus heijastuu myös jälkikäteisten oikeussuojakeinojen vähäiseen tarpeeseen.¹⁰⁷

Tutkielmassa perehdytään korkea-asteen osalta erityisesti Tampereen yliopiston arviointi-, tutkinto- ja johtosääntöihin. Näiden sääntöjen perustana ovat yliopistolain 14 §:n 2 momentin 8 kohta, jonka mukaan yliopiston hallituksen tehtävänä on ”hyväksyä johtosäännöt ja muut vastaavat yleistä järjestäytymistä koskevat määräykset sekä päättää yliopiston toimintarakenteesta”, sekä 28 § jonka mukaisesti ”yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä määrätään yliopiston johtosäännössä ja muissa vastaavissa yliopiston sisäisissä määräyksissä”.

Tampereen yliopiston opintojen arviointisäännön¹⁰⁸ 1.1 §:n mukaisesti Tampereen yliopistossa suoritettavat opinnot arvioidaan tämän johtosäännön mukaan. Tampereen yliopiston tutkintosääntöä¹⁰⁹ sovelletaan 1 §:n mukaan Tampereen yliopistossa suoritettaviin tutkintoihin ja niihin kuuluviin opintoihin. Tampereen yliopiston johtosääntö¹¹⁰ ja sen nojalla annetut määräykset tulee 1 §:n perusteella sovellettavaksi yliopiston toiminnassa, sen lisäksi mitä yliopistolaissa ja muissa laeissa ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa säädetään.¹¹¹

3.1.2 Opintosuoritus

Käytän tässä tutkielmassa termiä opintosuoritus kuvamaan niitä oppilaan ja opiskelijan tekemiä suorituksia, jotka ovat arvioinnin kohteena. Arvioinnin kohteena voi olla hyvinkin erilaisia asioita yksittäiseen kysymykseen vastaamisesta aina väitöskirjan kirjoittamiseen asti. Opintosuorituksella tarkoitan kuitenkin lähinnä sellaista arvioitavaa suoritusta, jolla on tai voi olla vaikutuksia arvosanan määräytymiseen sekä päättö- ja tutkintotodistuksiin. Yliopistojen ja korkeakoulujen jatko-opinnot ja tieteelliset jatkotutkinnot on rajattu käsittelyn ulkopuolelle.

Perusasteella oppilasta arvioidaan monipuolisesti erilaisten tietojen, taitojen ja käyttäytymisen perusteella. Opintosuorituksen alaa ei perusopetuksessa voida rajata mihinkään yksittäiseen

¹⁰⁷ Laukkanen 2008, s. 9.

¹⁰⁸ http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/opintojen_arviointisaanto.html.

¹⁰⁹ <http://www.uta.fi/opiskelu/lakitieto/tutkintosaanto.html>.

¹¹⁰ <http://www.uta.fi/hallinto/yliopistopalvelut/yleishallinto/saadokset/johtosaanto.html>.

¹¹¹ Jatkossa näihin sääntöihin viitataan vain nimellä.

suoritukseen. Toisen asteen koulutuksessa opintosuoritukset ovat selkeämmin rajattavissa, vaikka arvioinnin on perusopetuksen tapaan oltava monipuolista. Tutkielman aiheen kannalta merkityksellisiä ovat sellaiset suoritukset, kuten kokeet tai muut tehtävät, jotka vaikuttavat oppiaineen tai kurssin arvosanaan tai suoraan todistuksen arvosanoihin.

Korkea-asteella opintosuorituksia ovat kaikki tutkinnon suorittamiseen sisältyvät suoritukset, joiden sisältö vaihtelee opiskeltavan alan mukaan. Toiset tutkinnot painottuvat lähes kokonaan kirjallisiin suorituksiin, kun taas toisilla aloilla saattavat korostua täysin toisenlaiset tietojen ja taitojen muodot. Pääpiirteissään opintosuoritukset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Erillisiä opintosuorituksia ovat esimerkiksi tentit, kokeet, seminaari- ja harjoitustyöt ja muut kirjalliset tai suulliset harjoitukset. Lisäksi tutkinnon suorittaminen edellyttää yleensä opintojen loppuvaiheessa laadittavaa kirjallista opintosuoritusta, joka yliopistoissa voi olla kandidaatin tutkinnon opinnäyte tai maisterin tutkinnon tutkielma, eli pro gradu -työ.¹¹² Myös ammattikorkeakouluopintojen lopuksi laaditaan yleensä opinnäytetyö (ammattikorkeakouluasetus 4 §).

Laukkanen on maininnut opintosuorituksen käsitteeseen sisältyvän lisäksi opintokokonaisuudet eli perus- ja aineopintokokonaisuudet sekä syventävät opinnot.¹¹³ Tampereen yliopiston opintojen arviointisäännön 4.1 §:ssä säädetään arvioinnin toimittamisesta. ”Opintoja arvioidaan tentillä, harjoitustyöllä, esseellä, luentopäiväkirjalla, oppimispäiväkirjalla, portfolioilla, näyttökokeella, tasokokeella, välikokeella tai muulla opetussuunnitelmassa määrättävällä tavalla.

Miettinen ym. on jaotellut yliopistojen vaatimat opintosuoritukset vielä yksilöidymmin. Opintosuorituksia ovat ”kuulustelut, essee, harjoitustehtävät, oppimispäiväkirjat, laboratoriotöiden selosteet, harjoitteluraportit, näyttökokeet, kenttäkurssit, kandidaatin tutkielmat ja tätä ylemmät opinnäytetyöt”.¹¹⁴

¹¹² Mäenpää 2009, s. 235.

¹¹³ Laukkanen 2008, s.11.

¹¹⁴ Miettinen ym. 2009, s. 240.

3.1.3 Opintosuoritusten arviointi

Arviointi on osa opetusta. Arajärvi on kuvannut arviointia seuraavasti: ”Opetuksen olennainen osa on arviointi eli opettajan antama palaute oppilaan tai opiskelijan oppimistuloksista olipa kyse yksittäisestä koesuorituksesta, lukuvuoden tai muun ajanjakson saavutuksiin perustuvasta todistuksesta tai arvosanasta tai tutkintoon johtavan koko oppimäärän suorittamisesta”. Arvioinnin kohteena voi olla hyvin erilaisia asioita. Esimerkiksi tiedon ja taidon arvioiminen eroavat toisistaan; tieto voi olla oikein tai väärin, kun taas taidoista tuskin voidaan käyttää tällaista määritelmää.¹¹⁵

Opintosuoritusten arvioinnin sijaan voitaisiin käyttää myös käsitettä oppilaiden ja opiskelijoiden arviointi¹¹⁶. Etenkin peruskoulun osalta se voisi olla tarkoituksenmukaisempi ilmaus, ja kuvata paremmin arvioinnin luonnetta perusasteella. Arvioinnin yhteydessä saatetaan käyttää myös ilmaisua ”opintojen arviointi”, joka niin ikään voisi joissakin tilanteissa kuvata paremmin arviointia. Arviointia vastaavaa toimintaa on arvostelu, joka pääsääntöisesti tarkoittaa samaa kuin arviointi¹¹⁷. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin selkeyden vuoksi ilmaisua opintosuoritusten arviointi kuvaamaan arviointia ja sen kohdetta kaikilla koulutusasteilla. Kuten edellä mainittiin, opintosuoritukset voivat olla hyvinkin erilaisia opintojen aiheesta ja koulutuksen tasosta riippuen. Samoin myös arviointi on erilaista eri kouluasteilla.

Perusasteella opintosuoritusten arviointi on monipuolista ja siinä huomioidaan myös oppilaan käyttäytyminen. Arvioinnin tulisi olla ensisijaisesti myönteistä, ja sen tarkoituksena on kertoa oppilaalle onnistuneista tavoitteista sekä niistä osa-alueista joilla on vielä parantamisen varaa. Toisen asteen koulutuksessakin arviointi on monipuolista, mutta käyttäytymistä ei enää arvioida osana suorituksia. Opintosuoritusten arvioinnissa tärkeänä tekijänä on oppilaan ja opiskelijan itsearviointi, jota pyritään kehittämään opintojen edetessä.¹¹⁸

¹¹⁵ Arajärvi 2005, s. 257, 263.

¹¹⁶ Tällaista käsitettä on käytetty esimerkiksi Pentti Arajärven artikkelissa Oppilaan ja opiskelijan arviointi - oikeusturvan kysymyksiä (Arajärvi 2005).

¹¹⁷ Miia Laukkanen on käyttänyt arvioinnin sijaan ilmaisua arvostelu (Laukkanen 2008).

¹¹⁸ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 118, 135, 146.

Korkea-asteellakin arvioinnin tavoitteena on palautteen antaminen, joskin palaute kohdistuu selkeämmin yksittäiseen kirjalliseen tai muuhun suoritukseen. Tampereen yliopiston arviointisäännön 1 §:n 2 ja 3 kohdissa arvioinnin tarkoitusta on kuvattu seuraavasti:

”Opintoja arvioidaan siksi, että saadaan tietoa asetettujen osaamistavoitteiden saavuttamisesta.

Arviointi suuntaa opiskelua ja oppimista ja antaa palautetta opiskelun, opetuksen ja opetussuunnitelman onnistumisesta. Arviointi tukee opetuksen ja opiskelun suunnittelemista ja kehittämistä. Lisäksi arviointi mahdollistaa opintojen etenemisen seurannan. Opintojen arviointi on oppimistilanne.”

Opintosuoritusten arviointi tapahtuu pääsääntöisesti oppilaan tai opiskelijan opettajan toimesta. Kunnan järjestämässä opetuksessa kunta tekee päätöksen siitä, ovatko koulun rehtori ja opettajat työ- vai virkasuhteessa kuntaan. Pääsääntöisesti rehtoreiden ja opettajien palvelussuhde on virkasuhde, tosin tuntiopettajien suhteen tilanne saattaa olla toinen. Palvelussuhteen lajia päätettäessä tulisi ottaa huomioon julkisen vallan käytön asettamat vaatimukset. Julkista valtaa käytettäessä palvelussuhteen tulisi olla virkasuhde.¹¹⁹ Yliopistolain 32.1 §:n mukaan yliopiston henkilöstö on työsuhteessa yliopistoon. Ammattikorkeakouluissa tilanne on toinen, niissä henkilöstö voi olla joko virka- tai työsuhteessa (ammattikorkeakoululain 7 luku).

Yliopistojen kohdalla työsuhteessa oleviin henkilöihin sovelletaan kaikkia rikoslain (39/1889) 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä silloin, kun he käyttävät julkista valtaa. Mäenpää on maininnut julkisen vallan käyttönä yliopistossa esimerkiksi opintosuoritusten arvioinnin ja oikaisuvaatimuksen ratkaisun. Kun henkilö käyttää julkista valtaa, rikosoikeudellinen virkavastuu laajenee työntekijän vastavasta vastuusta.¹²⁰

Oppilaan ja opiskelijan arviointi on osa opetusta, mutta sitä ei voida kaikissa tilanteissa luokitella vain tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Opetuksen yhteydessä tehdään ainakin hallintopäätöksiä muistuttavia päätöksiä todistuksista, luokalta siirtämisestä ja tutkintojen hyväksymisestä. Opintosuoritusten arvioinnin kohdalla arvioinnista tehdyn päätöksen

¹¹⁹ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 298–299.

¹²⁰ Mäenpää 2009, s. 206.

luokitteluun vaikuttaa se, milloin päätös luo siinä määrin keskeisen oikeuden oppilaalle tai opiskelijalle, että kyseessä on valituskelpoinen hallintopäätös.¹²¹

Mäenpää on todennut yliopisto-opiskelijan opintosuoritusten arvioinnin sisältävän opiskelijaa koskevaa päätöksentekoa, jota voidaan pitää hallintoasian käsittelynä. Näin ollen arviointimenettelyssä tulevat sovellettaviksi hallintolain säännökset.¹²² Laukkanen on todennut hallintolain soveltamisen yliopiston hallintotoimintaan olevan osin tulkinnanvaraista. Esimerkiksi opintosuoritusten arvioinnista tehtävät päätökset ovat joiltain osin edunsvovia, mutta hallintolain soveltaminen niiden yhteydessä on osin tulkinnanvaraista.¹²³ Tutkielmani keskeisimpänä oikeudellisena kysymyksenä onkin se, millaista hallinnollista toimintaa opintosuoritusten arviointi on? Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä luvussa 3.3.

3.2 Opintosuoritusten arviointi lainsäädännössä

3.2.1 Perusopetus

Oppilaan arvioinnista perusopetuksessa säädetään perusopetuslain 22 §:n 1. ja 2. momenteissa seuraavasti:

”Oppilaan arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä kehittämään oppilaan edellytyksiä itsearviointiin. Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä tulee arvioida monipuolisesti.

Opintosuoritusten arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä on voimassa, mitä niistä asetuksella säädetään ja opetushallitus määrää. Todistuksiin merkittävistä tiedoista päättää opetushallitus.”

Arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua, ja arvioinnin tulee olla monipuolista. Arviointi suoritetaan oppimisen, työskentelyn ja käyttäytymisen perusteella. Opetushallitus päättää todistukseen merkittävistä arvosanoista ja tiedoista. Arvioinnin osalta pyritään riittävään yhdenmukaisuuteen maan eri osissa, jotta koulutodistukset olisivat

¹²¹ Arajärvi 2005, s. 253, 263.

¹²² Mäenpää 2009, s. 235.

¹²³ Laukkanen 2008, s. 9.

vertailukelpoisia jatko-opinnoissa ja muissa tilanteissa.¹²⁴ Peruskoulun osalta ei voida yksiselitteisesti puhua vain opintosuoritusten arvioinnista, vaan oppilaan arvioinnista.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 10–14 §:ssä on tarkempia säädöksiä arvioinnista. Oppilaan opintojen edistymisestä on annettava riittävän usein¹²⁵ tietoa oppilaalle ja hänen huoltajalleen. Lukuvuoden päättyessä oppilaalle tulee antaa todistus, jossa arvioidaan opintojen tavoitteiden saavuttamista ja oppilaan käyttäytymistä. Arviointi suoritetaan numeroasteikolla, tai joissain tapauksissa sanallisella arvioinnilla. Perusopetuksen päättöarviointi suoritetaan kuitenkin aina numeroina¹²⁶. Päättötodistus annetaan perusopetuksen oppimäärän hyväksytysti suorittaneelle oppilaalle. Päättötodistukseen ei merkitä arviota oppilaan käyttäytymisestä.

Oppilaan arvioinnin suorittaa kunkin oppiaineen opettaja tai opettajat, jos opettajia on useampi. Oppilaan huoltajalla ja oppilaalla on oikeus saada tieto opintojen arviointiperusteista ja niiden soveltamisesta arviointiin. Vuosiluokalle jättämisestä päättävät rehtori ja oppilaan opettajat yhdessä. Oppilas voidaan jättää vuosiluokalle, jos hän ei ole suorittanut eri aineiden opintoja hyväksytysti tai sitä on oppilaan yleisen koulumenestyksen vuoksi pidettävä tarkoituksenmukaisena.

3.2.2 Toisen asteen koulutus

Lukiolain (629/1998) 17 ja 17a §:ssä ovat säännökset opiskelijan arvioinnista lukio-opintojen aikana:

”Opiskelijan arvioinnilla pyritään ohjaamaan ja kannustamaan opiskelua sekä kehittämään opiskelijan edellytyksiä itsearviointiin. Opiskelijan oppimista ja työskentelyä tulee arvioida monipuolisesti.

Opiskelijalla on oikeus saada tieto arviointiperusteista ja niiden soveltamisesta häneen.

Kielten opetuksessa opiskelijalta arvioidaan kielitaidon muiden osa-alueiden lisäksi suullinen kielitaito. Suullista kielitaitoa arvioidaan erillisellä kokeella, jonka laatimisesta vastaa opetushallitus. Suullisen kielitaidon kokeen sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

¹²⁴ Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 118.

¹²⁵ Vähimmäismääränä voidaan pitää kahdesti vuodessa annettavia tietoja (Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 119).

¹²⁶ Arajärvi 2005, s. 258.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään opintosuoritusten arvioinnista opintojen aikana, opinnoissa etenemisestä sekä päättötodistuksesta ja muista opiskelijalle annettavista todistuksista. Opetushallitus antaa opintosuoritusten arvioinnista tarkentavia määräyksiä ja päättää todistuksiin merkittävistä tiedoista.” (17 §)

”Kunkin oppiaineen tai aineryhmän arvioinnista päättää opiskelijan opettaja tai, jos opettajia on useita, opettajat yhdessä. Päättöarvioinnista päättävät rehtori ja opiskelijan opettajat yhdessä.” (17a §)

Lukiolain arviointia koskevat säännökset ovat paljolti yhtenevät perusopetuslain säännösten kanssa. Myös lukiossa arvioinnin tulee olla kannustavaa ja monipuolista. Opiskelijoiden käyttäytymistä ei kuitenkaan arvioida. Myöskään luokalta siirtoa tai lukukausitodistuksia ei lukion osalta säännellä, sillä lukio on luokaton.¹²⁷

Lukioasetuksen (810/1998) 6–8 §:ssä on opintosuoritusten arvioinnista tarkempia säännöksiä. Samoin kuin perusopetuksessa, myös lukiossa opiskelijan työskentelystä ja opintojen edistymisestä on annettava riittävän usein tietoja opiskelijalle ja hänen huoltajalleen. Arvostelu suoritetaan numeroasteikolla 4–10 tai muulla opintosuunnitelmassa määrätyllä tavalla. Opetussuunnitelmassa määrätään niistä kursseista, joiden suorittamista hyväksytysti edellytetään aineen tai aineryhmän opinnoissa etenemiseen. Lukion oppimäärän hyväksytysti suorittanut opiskelija saa päättötodistuksen.

Lukiolain 18 §:n mukaisesti lukiokoulutuksen päätteeksi toimeenpannaan ylioppilastutkinto, jonka avulla selvitetään ovatko opiskelijat omaksuneet lukion opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot ja saavuttaneet riittävän kypsyyden. Kokeita järjestetään äidinkielessä ja kirjallisuudessa, toisessa kotimaisessa kielessä, matematiikassa ja reaaliaineissa. Kokeita on suoritettava vähintään neljä, joista äidinkielen ja kirjallisuuden koe on pakollinen. Ylioppilastutkinto tuottaa jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin.

Ylioppilastutkinnon arvioinnista säädetään ylioppilastutkinnosta annetun lain (672/2005) 8 §:ssä. Koesuoritukset arvostelee alustavasti oppilaitoksen opettaja ja lopullisesti ylioppilastutkintolautakunta. Lain 12.1 §:n mukaan ylioppilastutkintotodistus annetaan kokelaalle, jolle annetaan lukion päättötodistus tai todistus ammatillisen perustutkinnon

¹²⁷ Arajärvi 2005, s. 259.

suorittamisesta. Näin ollen ylioppilastutkinto voidaan suorittaa myös ammatillisen koulutuksen yhteydessä.

Ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten arvioinnista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 25 ja 25 a–b §:ssä. Arvioinnin tulee myös ammatillisessa koulutuksessa olla monipuolista, kannustavaa ja kehittää edellytyksiä itsearviointiin. Ammatilliseen perustutkintoon johtavassa koulutuksessa arvioidaan myös opiskelijan antamia näyttöjä ammattiosaamisestaan työtehtävissä työpaikalla, oppilaitoksessa tai muussa paikassa.

Ammattiosaamisen näyttöjä varten koulutuksen järjestäjä asettaa toimielimen, johon kuuluu koulutuksen järjestäjää, opettajia, opiskelijoita ja alan työelämää edustavia jäseniä. Toimielin hyväksyy suunnitelmat ammattiosaamisen näyttöjen toteuttamisesta ja arvioinnista, valvoo näyttötoimintaa ja päättää näyttöjen arvioijista. Toimielin myös käsittelee arviointia koskevat oikaisuvaatimukset. (Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 25a §)

Opintosuoritusten arvioinnista päättää arvioitavien opintojen opetuksesta vastaava opettaja. Työtehtävien yhteydessä suoritettavasta arvioinnista vastaavat opettaja ja työnantajan nimeämä henkilö yhdessä. Ammattiosaamisen näyttöjen arvioinnista päättävät edellä mainitun toimielimen määräämät opettajat ja työelämän edustajat yhdessä tai erikseen. (Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 25b §)

Ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen (811/1998) 10–14 §:ssä on arviointia täydentäviä säännöksiä. Opiskelijan osaaminen ja kehittyminen on arvioitava riittävän usein koulutuksen aikana sekä sen päättyessä. Opintosuoritukset, osaaminen ja ammattiosaamisen näytöt arvioidaan asteikolla 1–3. Muun henkilön kuin opettajan arvioidessa ammattiosaamisen näyttöjä tulee arvioijalla olla riittävä asianomaisen alan osaaminen ja ammattitaito. Opiskelijalle annetaan tutkintotodistus kun hän on suorittanut hyväksytysti tutkintoon kuuluvat opinnot ja ammattiosaamisen näytöt.

3.2.3 Korkea-aste

Korkea-asteen koulutusta sääntelevät ammattikorkeakoululaki ja ammattikorkeakouluasetus, sekä yliopistolaki ja yliopistoasetus (115/1998). Opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä on huomioitava myös arviointi- tutkinto- ja johtosäännöt. Tutkielmassa ei käsitellä ammatillisten tai tieteellisten jatkotutkintojen arviointia. Yliopistolaki koskee myös muita nimityksiä käyttäviä tiede- ja taidekorkeakouluja¹²⁸, mutta tässä tutkielmassa näiden kaikkien korkeakoulujen osalta käytetään yhteisnimitystä yliopisto.

Ammattikorkeakoululain 27.1 §:n mukaisesti opiskelijalla on oikeus saada tieto arviointiperusteiden soveltamisesta opintosuoritukseensa. Ammattikorkeakouluasetuksen 16 §:n mukaan tarkempia määräyksiä ja ohjeita arvioinnista annetaan ammattikorkeakoulun tutkintosäännössä. 19 §:n mukaan opiskelijalle on varattava tilaisuus tutustua arvioituun kirjalliseen tai muuten tallennettuun opintosuoritukseen, joita on säilytettävä kuuden kuukauden ajan tulosten julkistamisesta.

Yliopistolain 44 §:n säännökset opiskelijan oikeudesta saada arvosteluperusteiden soveltaminen tietoonsa ja tutustua opintosuoritukseen vastaavat ammattikorkeakoululain säännöstä. Yliopistoasetuksessa opintosuorituksella tarkoitetaan 16 §:n mukaisesti ”*väitöskirjaa, liseniaatintutkimusta, syventäviin opintoihin kuuluvaa tutkielmaa sekä sellaista kirjallista tai suullista kuulustelua, esitelmää taikka taiteellista tai muuta suoritusta, joka sisältyy yliopiston opetussuunnitelmiin.*”

Tampereen yliopiston opintojen arviointisäännössä on yksityiskohtaiset määräykset muun muassa opintojen arviointitavoista, arviointien järjestämisestä, tenttitilaisuuksista, vilpistä, arvosanoista ja tulosten ilmoittamisesta. Arviointisäännön 19 §:ssä säädetään arvosanan antamisen perusteista: ”Opintojen arviointi perustuu opetussuunnitelmassa määriteltyihin osaamistavoitteisiin sekä opintojakso- tai kurssikohtaisiin kriteereihin. Opiskelijalla on oikeus saada tieto arviointiperusteiden soveltamisesta opintosuoritukseensa. Opiskelijalle on viivytyksettä varattava tilaisuus tutustua arvosteltuun kirjalliseen tai muuten tallennettuun opintosuoritukseensa.”

¹²⁸ Yliopistolain 1 §:ssä on eritelty ne oppilaitokset, jotka ovat yliopistoja.

3.3 Opintosuoritusten arvioinnin suhde oikeusturvaan

3.3.1 Tarkastelun lähtökohtia

Tarkasteltaessa oikeusturvasäännöksen suhdetta opintosuoritusten arviointiin tulee arviointia jaotella sen yhteydessä tehtävän toiminnan ja päätösten perusteella. Opintosuoritusten arviointia voidaan verrata hallinnon eri toimintamuotoihin, tosiasialliseen hallintotoimintaan ja hallintopäätösten tekemiseen. Lisäksi opintosuoritusten arviointia tarkastellaan suhteessa perustuslain 21.2 §:ssä taattuun hyvään hallintoon.

Arajärvi on jaotellut opintosuoritusten arvioinnin ulottuvuuksia sen luonteen perusteella. Arviointi voi olla osa opetusta tai hallintoa, jonka on täytettävä PL 21.2 §:n hyvän hallinnon vaatimukset tai sitten oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, jonka on oltava PL 21.2 §:n mukaisesti valituskelpoinen. Edelleen Arajärvi on luokitellut arviointia koskevat päätökset viiteen ryhmään niiden vaikuttavuuden ja oikeutta luovan luonteen suhteen. Tiivistettynä nämä ryhmät ovat seuraavat: (1) opetuksen yhteydessä annettu palaute tai opetuksen kirjallisen kokeen palaute, (2) todistus tutkinnosta joka ei luo etua tai oikeutta, kuten taiteen perusopetuksen arviointi, (3) lukukausitodistukset tai luokalta siirtoa koskevat päätökset, (4) tutkintotodistukset, jotka luovat etuja tai oikeuksia. Tutkintotodistukset on jaoteltu vielä tutkintotodistukseen kokonaisuutena, tutkinnon osiin, joiden hylkäävä arvosana estää tutkinnon suorittamisen, sekä tutkinnon erikseen arvosteltuihin osiin, jotka vaikuttavat tutkintotodistukseen tai ovat sen osia. Viidentenä ryhmänä ovat tieteelliset ja taiteelliset jatkotutkintotodistukset.¹²⁹

Seuraavassa tarkastelussa pyrin osittain Arajärven ryhmittelyn perusteella jaottelemaan opintosuoritusten arviointia ja määrittelemään sen suhdetta oikeusturvasäännökseen. Luokittelen arviointia kolmeen ryhmään, joiden määritelmä vastaa myös tutkielmani ydinkysymyksiin siitä, millaista hallinnollista toimintaa opintosuoritusten arviointi on. Luokittelun taustalla ovat PL 21.1 §:n oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös

¹²⁹ Arajärvi 2005, s. 254, 263–264.

tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Määrittelyä jaotellaan seuraavien kysymysten avulla:

- 1) Milloin opintosuoritusten arviointi on tosiasiallista opetukseen liittyvää hallintotoimintaa, jota voidaan pitää vain palautteen antamisena oppilaalle tai opiskelijalle?
- 2) Milloin opintosuorituksen arviointi on sellainen asia, johon tulee voida hakea ainakin oikaisua?
- 3) Milloin opintosuoritusten arviointi on oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintopäätös?

Tämä kolmeen osaan jaettu luokittelu toimii perustana seuraavalle tarkastelulle, jossa käydään läpi arviointiin liittyviä tilanteita eri kouluasteilla. Seuraavassa tarkastellaan ensin, mitä arvioinnista, muutoksenhausta ja oikeusturvasta on kouluasteita koskevassa lainsäädännössä säädetty. Edellä luvussa 3.2 on käyty läpi arviointiin liittyvää lainsäädäntöä ja pyritty kuvaamaan nimenomaan arviointia toimintana. Seuraavan alaluvun tarkoituksena on perehtyä niihin säännöksiin ja toimiin, jotka tulevat sovellettaviksi sen jälkeen, kun arviointia koskeva toimi tai päätös on tehty. Alaluvussa 3.3.5 pyrin edellä esitetyn luokittelun perusteella tarkastelemaan arviointiin liittyviä tilanteita eri kouluasteilla ja arvioinnista tehdyn päätöksen suhdetta oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan hallintopäätökseen.

3.3.2 Perusopetus

Perusopetuslaissa muutoksenhausta säädetään 42 §:n 6 momentin mukaan seuraavasti:

”Edellä 22 §:ssä tarkoitettuun oppilaan arviointia koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oppilaan huoltaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista. Jos oppilaan huoltaja on tyytymätön pyynnöstä tehtyyn uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, hän voi pyytää arvioinnin oikaisua aluehallintovirastolta. Arvioinnin uusimisesta ja oikaisusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Perusopetuksessa muutoksenhaku on rajattu kahteen tilanteeseen: opintojen etenemiseen ja vuosiluokalle jättämiseen sekä päättöarvioinnin uusimiseen. Mihinkään muuhun opintosuoritusten tai oppilaan arviointiin liittyvään tilanteeseen ei voi pyytää uusimista. Perusopetusasetuksen 11 §:n mukaisesti oppilaan opinnoissa eteneminen ja vuosiluokalta toiselle siirtyminen edellyttää vuosiluokan oppimäärään sisältyvien oppiaineiden hyväksytyä suorittamista. Hylätyn suorituksen osalta tulee oppilaalle varata mahdollisuus osoittaa saavuttaneensa hyväksyttävät tiedot ja taidot opetukseen osallistumatta. Oppilas voidaan jättää vuosiluokalle jos hän ei ole suorittanut eri oppiaineita hyväksytysti tai jos se on oppilaan yleisen koulumenestyksen vuoksi tarkoituksenmukaista. Opetushallitus voi määrätä, jos jonkin suorituksen hylkääminen ei aiheuta vuosiluokalle jäämistä. Oppilas voi edetä opinnoissaan myös oman opinto-ohjelman mukaisesti ilman vuosiluokkajakoa. Tällöin eteneminen tapahtuu suorittamalla ainekohtaisia opintokokonaisuuksia, ja oppilas siirtyy lukuvuoden päätyttyä seuraavalle vuosiluokalle. Oppilas on viimeisellä vuosiluokalla niin kauan kunnes saa päättötodistuksen.

Perusopetusasetuksen 19 §:n mukaan opintojen etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä¹³⁰ koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista on pyydettävä kahden kuukauden kuluessa näitä päätöksiä koskevan tiedon saamisesta. Uutta päätöstä tai arvioinnin uusimista pyytää oppilaan huoltaja. Uudesta arvioinnista päättävät yhdessä oppilaan opettajat ja koulun rehtori. Mikäli uusi arviointi tai ratkaisu jolla pyyntö on hylätty, on ilmeisen virheellinen, voi huoltaja pyytää aluehallintovirastolta arvioinnin oikaisua. Aluehallintovirasto voi velvoittaa opettajan toimittamaan uuden arvioinnin tai määrätä oppilaalle arvosanan. Lisäksi se voi määrätä opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen muutettavaksi. Perusopetuslain 42.6 §:n valituskielto koskee vain samaisen lain 22 §:ssä mainittua arviointia, joten aluehallintoviranomaisen päätös on valituskelpoinen¹³¹.

¹³⁰ Arajärvi on tähän liittyen huomauttanut, että oikaisun pyytäminen vain vuosiluokalle jättämiseen, eikä siltä siirtämiseen, koskevasta päätöksestä on tarpeeton rajaus. Vuosiluokalle jääminen voi olla huoltajan mielestä lapsen edun mukaista (Arajärvi 2005, s. 258).

¹³¹ Arajärvi 2005, s. 259.

3.3.3 Toisen asteen koulutus

Lukio ja ylioppilastutkinto. Lukiolain 34.6 §:n säännökset muutoksenhausta ovat samankaltaiset kuin perusopetuslaissa. Erona perusopetuslakiin arvioinnin uusimista pyytää huoltajan sijaan opiskelija itse. Opiskelija voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista. Mikäli opiskelija on tyytymätön uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, voi hän pyytää arvioinnin oikaisua aluehallintovirastolta. Lukioasetuksen 13 §:n säännökset arvioinnin uusimisesta ja oikaisusta ovat yhtenevät perusopetusasetuksen kanssa.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 13.2 §:n mukaisesti ”*ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen, jolla koesuoritus on arvosteltu, ei saa hakea muutosta valittamalla*”. Lain 14 §:ssä säädetään tarkistusarvostelun suorittamisesta. Koesuorituksen arvostelua koskevaan päätökseen saa hakea ylioppilastutkintolautakunnalta tarkistusarvostelua. Hakemuksen voi tehdä opiskelija (kokelas), alle 18-vuotiaan opiskelija huoltaja tai koesuorituksen valmistavasti arvostellut opettaja. Tarkistusarvostelu ei voi johtaa alkuperäistä arvosanaa heikompaan arvosanaan. Hakemus toimitetaan lukion rehtorille 14 päivän kuluessa siitä, kun opiskelija on saanut arvostelun tuloksen tietoonsa. Tarkistusarvostelun suorittaa vähintään kaksi tarkastajaa, jotka eivät ole aiemmin arvostelleet kyseistä suoritusta. 13.2 §:n mukaan tarkistusarvosteluun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin ylioppilastutkinnon koesuorituksen arvostelulla olevan tärkeä merkitys kokelaalle etenkin myöhempien opiskelumahdollisuuksien kannalta. Valiokunta piti oikeusturvan näkökulmasta tärkeänä, että koesuorituksen arvostelusta on mahdollista hakea tarkastusarvostelua. Tällaista oikeusturvajärjestelyä valiokunta ei pitänyt ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta, sillä ylioppilastutkinto on mahdollista suorittaa useampana tutkintokertana ja hylätty koesuoritus voidaan uusida. Lisäksi valiokunta viittasi kokeen arvosteluun liittyvän päätöksenteon luonteeseen.¹³²

Ammatillinen koulutus. Arvioinnin oikaisemisesta säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 25 c §:ssä. Opiskelijalla tulee ensinnäkin olla oikeus saada tieto arviointiperusteiden soveltamisesta opintosuoritukseensa. Opinto-, näyttö- tai

¹³² PeVL 18/2005 vp, s. 2.

tutkintasuoritukseensa tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti oikaisua rehtorilta tai arvioinnin suorittaneelta opettajalta tai muulta arvioinnista päätöksen tehneeltä henkilöltä. Oppisopimuskoulutuksessa pyyntö tehdään työpaikalla tapahtuvan koulutuksen arvioinnista työnantajalle. Mikäli opiskelija on tyytymätön oikaisuun saamaansa päätökseen, hän voi hakea siihen kirjallisesti oikaisua lain 25a §:ssä tarkoitetulta toimielimeltä. ”*Toimielin voi, jos päätös on ilmeisesti virheellinen, velvoittaa toimittamaan uuden arvioinnin.*”

44.5 §:n nojalla opintosuoritusta koskevaan arviointiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Ammatillisen koulutuksen säännökset opintosuoritusten arvioinnista eroavat perusopetuksen ja lukion säännöksistä. Ammatillisessa koulutuksessa oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen ei voi hakea muutosta aluehallintovirastolta. Arviointi voidaan vain velvoittaa uusimaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa ammatillisen koulutuksen oikeusturvajärjestelyjä koskevan sääntelyn eroon vastaavista lukiolain säännöksistä. Valiokunnan lausunnossa todettiin, että ylioppilastutkintotodistuksen antaminen tai antamatta jättäminen on opiskelijan kannalta merkityksellistä, sillä todistus tuottaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluihin. Ylioppilastutkintotodistuksen edellytyksenä on joko lukion tai ammatillisen perustutkinnon päättötodistus, ja sen luovuttamisesta päättää käytännössä lukion rehtori. Lautakunta piti oikeusturvasyistä tärkeänä, ettei muutoksenhakua tähän päätökseen rajata. Lukiolain osalta oikeusturvajärjestelyt ovat asianmukaiset, mutta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain oikeusturvajärjestelyt etenkin arviointia koskevan valituskiellon takia poikkeavat lukiolain sääntelystä. Valiokunta piti tärkeänä, että myös ammatillista perustutkintoa suorittava voisi saattaa päättöarviointiaan koskevan asian hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.¹³³

3.3.4 Korkea-aste

Ammattikorkeakoululain 27 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan opintosuorituksen arviointiin tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvioinnin suorittaneelta opettajalta. Tähän päätökseen tyytymätön voi hakea siihen kirjallisesti oikaisua ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnalta. Lain 42.2 §:n mukaan opintosuoritusten arviointia koskevaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

¹³³ PeVL 18/2005 vp, s. 3.

Yliopiston osalta säännökset ovat vastaavat. Yliopistolain 82.3 §:n mukaan syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen arvosteluun tyytymätön opiskelija voi tehdä yliopiston määräämälle hallintoelimelle oikaisupyynnön. 82.4 §:n mukaan muun opintosuorituksen arvosteluun tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvostelun suorittaneelta opettajalta. Oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea oikaisua tutkintolautakunnalta tai muulta siihen tehtävään määrättyltä toimielimeltä. Lain 84.2 §:n mukaan opintosuoritusten arvostelua koskevaan oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yliopistolain 84 §:n valistuskiellot eivät ole perustuslain 21.1 §:n kannalta ongelmallisia.¹³⁴

Tampereen yliopiston tutkintosäännön 21 ja 22 §:ssä säädetään opiskelijoiden oikeusturvasta. 21.1 §:n mukaan ”syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen tarkastus- ja oikaisumenettelystä on voimassa mitä niistä on yliopistolain 44 ja 82 §:ssä säädetty”. 21.3 §:n mukaisesti Pro gradu -tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen arvosteluun tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisupyynnön tieteenalayksikön johtokunnalle 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tieteenalayksikön johtokunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään johtosäännön 12 ja 13 §:ssä.

Muihin opintosuorituksiin kuin pro gradu -tutkielmaan opiskelija voi tutkintosäännön 22 §:n mukaisesti pyytää suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvostelun suorittaneelta opettajalta. Kandidaatintutkielman arvosteluun tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisupyynnön tieteenalayksikön johtajalle. Opintosuoritusten arvostelua koskeva oikaisupyynnö on tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun opiskelijalla on ollut tilaisuus saada arvostelun tulokset ja arvosteluperusteiden soveltaminen omalta kohdalta tietoonsa.

Opiskelijan ilmoittaessa ettei hän tyydy oikaisupyynnön johdosta annettuun päätökseen, tulee tutkintosäännön 22.2 §:n mukaisesti antaa päätös perusteluineen kirjallisena tai merkitä päivättyinä suorituspapereiden jäljennökseen, ja antaa opiskelijalle. Johtosäännön 16 §:n mukaisesti yliopistossa on rehtorin asettama muutoksenhakulautakunta, jolta muun kuin

¹³⁴ PeVL 11/2009 vp, s. 8, PeVL 3/1997 vp, s. 3.

väitöskirjan, lisensiaatintutkimuksen tai opintojen hyväksi lukemista koskevan oikaisupyynnön johdosta annettuun päätökseen tyytymätön voi hakea oikaisua. Muutoksenhakulautakunta koostuu professoreista, opettajista ja opiskelijoista, joita kutakin edustaa kaksi henkilöä.

3.3.5 Opintosuoritusten arviointipäätösten jaottelua

Edellä esitetyn jaottelun ja sen kysymysten avulla pyrin selvittämään arvioinnin luonnetta. Perustelen vastauksia kolmen eri näkökulman avulla. Ensinnäkin sillä, miten asia on kouluasteita koskevassa lainsäädännössä säännelty. Toiseksi haen vastausta Arajärven artikkelissaan¹³⁵ esittämien näkökulmien perusteella, ja kolmantena oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta hallintopäätöksestä esitettyjen määrittelyjen perusteella.

Eri kouluasteita koskevien säännösten perusteella opintosuoritusten arvostelua koskeva muutoksenhaku voidaan tiivistää edellisten alalukujen säännöksiin viitaten seuraavasti. Perusopetuksessa muutosta voidaan hakea opinnoissa etenemiseen ja vuosiluokalle jättämiseen sekä päättöarvioinnin uusimiseen. Uudesta arvioinnista päättävät oppilaan opettaja ja rehtori yhdessä. Mikäli uusintapyyntö hylätään tai uusi arviointi on ilmeisen virheellinen, päätökseen voi hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Tästä päätöksestä voidaan valittaa edelleen hallinto-oikeuteen.

Toisen asteen koulutuksessa lukion opiskelijan opintojen etenemistä ja päättöarviointia koskevat säännökset ovat yhtenevät perusopetuksen säännösten kanssa. Ylioppilastutkinnon osalta voidaan hakea vain tarkastusarvostelua. Ammatillisessa koulutuksessa opintosuorituksen arvioinnista voi hakea oikaisua rehtorilta tai arvioinnin suorittaneelta opettajalta tai muulta arvioinnista päätöksen tehneeltä henkilöltä. Oikaisusta tehtyyn päätökseen voi hakea oikaisua erilliseltä toimielimeltä. Oikaisusta tehtyyn päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

Korkea-asteella ammattikorkeakoulussa opintosuorituksen arviointiin haetaan ensin oikaisua arvioinnin suorittaneelta opettajalta. Päätökseen tyytymätön voi hakea oikaisua ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnalta. Oikaisusta tehtyyn päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Yliopiston osalta säännökset ovat lähes samanlaiset. Opintosuorituksen

¹³⁵ Arajärvi 2005.

arvosteluun tyytymätön opiskelija voi pyytää oikaisua suorituksen tehneeltä opettajalta, tai syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen osalta yliopiston määräämältä hallintoelimeltä. Oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen voi hakea oikaisua tutkintolautakunnalta tai muulta siihen tehtävään määrättyltä toimielimeltä. Oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Eri kouluasteita koskevan lainsäädännön perusteella arviointia koskevaan päätökseen voi hakea muutosta oppilaitoksen ulkopuoliselta taholta perusopetuksen opinnoissa etenemiseen ja vuosiluokalle jättämiseen sekä päättöarvioinnin uusimiseen, ja samoin lukiossa opinnoissa etenemistä koskevaan päätökseen tai päättöarviointiin. Lainsäädännön valossa näistä päätöksistä on mahdollistettu perustuslain 21.1 §:n mukainen oikeus saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikaisupyyntö on mahdollista tehdä ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opintosuorituksista sekä tutkintotodistuksista. Ylioppilastutkinnon osalta voidaan vaatia tarkastusarvostelua. Tällaisia suorituksia voidaan lainsäädännön perusteella pitää ainakin perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitettuina asioina, jotka voidaan saattaa viranomaisen käsiteltäväksi. Tämän perusteella kaikki muu opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä tehtävä toiminta ja päätöksenteko ovat tosiasiallista hallintotoimintaa.

Arvioinnin luonnetta ja vaikutuksia koskevia johtopäätöksiä ei voida perustaa pelkästään lainsäädännössä ilmaistuihin muutoksenhakua koskeviin säännöksiin, sillä arviointi poikkeaa monessa suhteessa tavanomaisten hallintopäätösten tekemisestä. Oikeusturvanäkökulman kannalta tulee arviointia pohtia syvällisemmin sen tosiasiallisen tuottamien oikeuksien ja vaikutuksien kannalta.

Arajärven mukaan yksittäiset kokeiden, kurssien ja vastaavien oppimäärän osien arvioinnit eivät ole päätöksiä eivätkä luo välittömiä oikeuksia tai velvollisuuksia. Niiden osalta riittää, että opettaja esittää arvioinnin perusteet, arvioi suorituksen uudestaan tai, että oppilaalla tai opiskelijalla on mahdollisuus uusida suoritus. Oikeusturvaa takaa myös mahdollisuus hallintokanteluun. Lukukausitodistusta tai luokalta siirtoa koskevaa päätöstä ei voida myöskään

pitää oikeuksia luovana päätöksenä, mutta oikeusturvan kannalta uuden arvioinnin lisäksi tarvitaan oikaisumahdollisuus aluehallintovirastolta.¹³⁶

Oikeuksia luovia tutkintoja ovat Arajärven mukaan ylioppilastutkinto yhtyneenä lukion päättötutkintoon tai ammatilliseen tutkintoon, ammattikorkeakoulututkinto ja yliopistollinen perustutkinto. Näillä tutkinnoilla on merkitystä esimerkiksi jatko-opintojen ja työelämän kannalta. Jotkin tutkinnot liittyvät myös virkakelpoisuuteen tai luovat muita kelpoisuuksia työelämässä. Näiden lisäksi myös perusopetuksen päättötodistus luo jatko-opintokelpoisuuden. Näitä tutkintotodistuksia ja perusopetuksen päättötodistusta on Arajärven mukaan pidettävä oikeuksia luovina hallintopäätöksinä, joita tulisi arvioida perustuslain 21.1 §:n tuomioistuimeen saattamista koskevaa mahdollisuutta vasten.¹³⁷

Arviointia koskevista päätöksistä ongelmallisia ovat sellaiset osasuoritukset, jotka tosiasiallisesti estävät jatko-opintokelpoisuuden tai tutkinnon suorittamisen. Esimerkkinä se, ettei opiskelija saa lukion päättötodistusta eikä tästä syytä ylioppilastutkintotodistusta. Tällaiset tilanteet voidaan rinnastaa koko tutkinnon suorittamista koskevaan arviointiin. Perusopetuksen ja lukion päättötodistus sekä ammatillisen koulutuksen tutkinnot, ammattikorkeakoulututkinnot ja yliopistojen perustutkinnot syntyvät osasuorituksina opintojen aikana. Tältä kannalta on tärkeää, että myös osasuorituksiin voi hakea oikaisua.¹³⁸

Arajärven mukaan oikeusturvaväyistä ja perusoikeuksien toteuttamisen johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että tutkintotodistuksista olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Perusopetuksen päättötodistuksen osalta valitusoikeus tulisi pysyttää, mutta oppilaanarvioinnin, muiden todistusten ja luokalta siirron osalta valitusmahdollisuus vaikuttaa ylimitoitetulta. Ylioppilastutkintotodistuksen ja sen edellyttämän tutkintotodistuksen muodostamasta kokonaisuudesta pitäisi avata mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen, mutta pelkästään lukion päättötodistusta koskevasta päätöksestä se olisi tarkoituksenmukaista poistaa.¹³⁹

Korkea-asteen osalta muutoksenhaku ei minkään opintosuorituksen osalta ulotu oppilaitoksen ulkopuolelle. Yliopistojen osalta tätä perustelee niiden itsehallinto (PL 123§) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16.3 §). Arajärvi on todennut, että yksilön PL 21.1 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus voitaisiin asettaa näiden oikeuksien edelle. Ammattikorkeakoulujen itsehallinto perustuu ammattikorkeakoululain 3 §:ään, joten siitä on

¹³⁶ Arajärvi 2005, s. 264–265.

¹³⁷ Arajärvi 2005, s. 265.

¹³⁸ Arajärvi 2005, s. 265–266.

¹³⁹ Arajärvi 2005, s. 266–269.

säädetty vain tavallisen lain tasolla. Ammattikorkeakoulujen tutkintojen osalta itsehallinto tai ylimmän opetuksen vapaus eivät aseta esteitä muutoksenhauille tuomioistuimeen.¹⁴⁰

Opintosuorituksen arvioinnista tehtävää päätöstä voidaan verrata vielä hallintopäätöksen ja julkisen vallankäytön määritelmiin. Hallintopäätös on hallintoviranomaisen hallintoasiassa tekemä päätös, joka koskee yksityistä asianosaista¹⁴¹. Hallintolainkäyttölain 5.1.§:n mukaan ”päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta”. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan sellaista hallintotoimintaa, joka kohdistuu yksityisen oikeusasemaan etuja suoden, oikeuksia perustaen, velvoitteita asettaen tai pakottaen¹⁴². Perustuslain 21.1 §:ssä on taattu oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Opintosuorituksen arvioinnin voidaan katsoa olevan hallintoviranomaisen hallintoasiassa antama päätös, joka koskee yksityistä asianosaista, eli oppilasta tai opiskelijaa. Esimerkiksi tentin suorittamisen ja sen arvioinnin voidaan katsoa olevan hallintoasia, mikäli hallintoasian alaan luetaan kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen¹⁴³. Tentin arviointi on myös toimenpide, jolla asia ratkaistaan. Tenti ei ole kuitenkaan sellainen päätös, jolla luotaisiin oikeuksia. Sen sijaan tutkintotodistuksella on oikeuksia luova vaikutus esimerkiksi virkaan nimittämisen perusteena. Tällainen opiskelijan oikeusaseman muuttaminen tutkintotodistuksella, tai sen myöntämättä jättämisellä, on myös julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi yliopistolain perusteella tällaista päätöstä ei kuitenkaan voi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

3.3.6 Kokoavia näkökohtia

Opintosuoritusten arviointia koskevassa jaottelussa lähtökohtana ei tulisi olla se, millä kouluasteella arviointi on suoritettu, vaan millaisia vaikutuksia arvioinnilla tai siitä tehdyllä päätöksellä on oppilaaseen tai opiskelijaan. Perusopetuksen päättötodistus saattaa yksilön kannalta olla yhtä merkittävä kuin yliopiston tutkintotodistus. Toisaalta lainsäädännössä olevan

¹⁴⁰ Arajärvi 2005, s. 267–268.

¹⁴¹ Kulla 2008, s. 39.

¹⁴² Kulla 2008, s. 42.

¹⁴³ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 92.

muutoksenhakuoikeuden osalta juuri perusopetuksen päättötodistukseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla.

Voimassa oleva eri kouluasteita koskeva lainsäädäntö ei anna täysin vastausta siihen, onko arvioinnista tehty päätös oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintopäätös, silloin kun sillä tosiasiallisesti on vaikutuksia oppilaan tai opiskelijan oikeuksiin. Oikeusturvasäännöksessä taattu oikeus saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on opintosuoritusten arvioinnin osalta jäänyt arvioinnin luonteen varjoon. Opintosuoritusten arviointi ja sen yhteydessä tehtävät päätökset yhdistetään oikeusturvanäkökohtiin, mutta niitä ei silti rinnasteta täysin hallintopäätösten tekemiseen.

Arajärvi on jaotellut arviointia yksityiskohtaisesti sen mukaan, millaisia oikeudellisia vaikutuksia sillä voi olla. Yksi merkityksellisimmistä vaikutuksista arvioinnin yhteydessä on tutkintotodistuksen tuottama jatko-opintokelpoisuus. Lainsäädännön perusteella ei kuitenkaan voida päätyä samaan lopputulokseen kuin Arajärvi, sillä perusopetuksen ja lukion päättöarviointeja lukuun ottamatta mistään tutkintotodistuksesta ei ole valitusmahdollisuutta. Arajärvi onkin esittänyt tältä osin kehitysehdotuksia eri kouluasteita koskevaan lainsäädäntöön.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Arajärvi 2005, s. 268 ss.

4. OIKEUSTURVAN TAKEET OPINTOSUORITUSTEN ARVIOINNIN YHTEYDESSÄ

4.1 Oikeusturvakeinoista

4.1.1 Oikeusturvakeinot ja opintosuoritusten arviointi

Oikeusturvakeinojen pääpiirteitä käytiin läpi oikeusturvaa perusoikeutena käsitelleessä 2 pääluvussa. Tämän pääluvun yhteydessä oikeusturvakeinoja käsitellään syvällisemmin opintosuoritusten arvioinnin näkökulmasta. Oikeusturvakeinot eivät muodosta kovin yhtenäistä järjestelmää, ja niiden käyttö määräytyy tapauskohtaisesti. Lähtökohtana tämän tutkielman tarkastelussa voidaan pitää oikeusturvakeinojen ajallista jakautumista ennakollisiin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Jaon ajallisena perustana on opintosuorituksen arvioiminen. Joissakin tapauksissa kuvaavampi ilmaisu voisi olla opintosuorituksen arviointia koskevan päätöksen tekeminen. Sana ”päätös” viittaa lähemmin hallintopäätöksen tekemiseen, vaikka arvioinnista ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä. Riippumatta siitä kumpaa ilmaisua käytetään, ennakollisilla oikeusturvakeinoilla on merkitystä ennen arvioinnin suorittamista, ja jälkikäteisillä oikeusturvakeinoilla pyritään vaikuttamaan jo tehtyyn arviointiin.

Oikeusturvakeinojen tehokkuus riippuu siitä, voidaanko niiden avulla muuttaa jo tehtyä päätöstä. Ennakollisen oikeussuojan tarkoituksena on varmistaa menettelyn lainmukaisuutta ja hyvän hallinnon toteutumista. Ennakollisen oikeussuojan toteutuessa myös jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tarve vähenee. Vaikka ennakollisilla oikeussuojakeinoilla ei voida muuttaa tehtyä päätöstä, niiden noudattaminen takaa ensisijaisesti päätöksen oikeellisuuden. Etenkin opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä ennakollisilla oikeussuojakeinoilla on merkittävä asema, sillä jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö on useassa arviointiin liittyvässä tilanteessa rajattu tai kokonaan kielletty.¹⁴⁵

Oikeusturvakeinoja voidaan jaotella myös sen mukaan, kenen käytettävissä ne ovat. Asianosaisasema määräytyy sen mukaan, kenen ”oikeuksiin tai muihin laillisesti suojattuihin intresseihin asiassa tehtävä päätös saattaa vaikuttaa”¹⁴⁶. Hallintolain 11 §:n mukaan ”*hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee*”.

¹⁴⁵ Mäenpää 2003, s. 427 ss.

¹⁴⁶ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 141.

Opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä asianosaisia ovat oppilas, tai oppilaan huoltaja¹⁴⁷, ja opiskelija.

Oikeusturvan ennakkollisina takeina tarkastellaan lähinnä hallintolaissa olevia hallintomenettelyä koskevia säännöksiä. Aiemmin on tuotu esille näkökohtia hallintolain osittain tulkinnanvaraisesta soveltamisesta opintosuoritusten arviointiin. Tässä pääluvussa ennakkollisina oikeussuojan takeina käsiteltävät hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä riippuen arvioinnin luonteen jaottelusta. Hallinnon oikeusperiaatteita tulee noudattaa kuitenkin aina myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Yliopistoissa hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan kaikessa yliopiston toiminnassa. Muita hallintolain menettelysäännöksiä sovelletaan esimerkiksi opintosuoritusten arvostelupäätöksiin. Hallintolakia sovelletaan näiltä osin yhtäläisesti sekä julkioikeudellisina laitoksina toimivissa yliopistoissa kuin säätiöyliopistoissakin.¹⁴⁸

Laakso on todennut, että hallintolain eri säännösten soveltaminen on tilannesidonnainen ja asianomaisen viranomaistoimen ominaisluonteesta riippuvainen asia. Hallintolain säännösten soveltaminen tapauskohtaisesti voidaan ratkaista eliminaatiotekniikka käyttäen. Tiedyt hallintolain säännökset suljetaan pois asian ominaisluonteen perusteella. Lähtökohtana on se, että hallintolaki tulee kokonaisuudessaan sovellettavaksi hallintopäätöksiin. Toisessa päässä tosiasiallinen hallintotoiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun sillä ei ole henkilöllistä ulottuvuutta.¹⁴⁹

Silloin kun hallintolain soveltamisalaan kuuluvat myös henkilöllisen ulottuvuuden omaavat tosiasialliset toimet, on eliminoinnin ohella kiinnitettävä huomiota toiseenkin seikkaan. Eri tilanteissa sovellettavaksi tulevien hallintolain säännösten ominaisluonne ja painoarvo vaihtelevat asian laadun mukaan. Hallintopäätösten kohdalla hallintolain säännökset ovat kattavia ja luonteeltaan ehdottomia, mutta tosiasiallisessa hallintotoiminnassa lain säännökset tulevat sovellettavaksi yleensä vain tietyiltä soveltuvilta osin. Esimerkiksi asianosaisen kuulemista koskevilla hallintolain säännöksillä on erilainen merkitys hallintopäätöstä tehdessä kuin tosiasiallisten hallintotoimien yhteydessä.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Vajaavaltaisen puhevallasta säädetään hallintolain 14 §:ssä.

¹⁴⁸ Miettinen ym. 2009, s. 120–122.

¹⁴⁹ Laakso 2006, s. 123.

¹⁵⁰ Laakso 2006, s. 124–125.

4.1.2 Oikeusturvakeinojen tarkastelun rajausta

Ennakollisen oikeusturvan osalta käsitellään asian asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä, hallinnon oikeusperiaatteita sekä esteellisyyttä. Ennakollisen oikeusturvan periaatteellisesti tärkeimpiä takeita ovat hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuuden periaate. Niihin on viitattu jo 2 pääluvussa, eikä niitä käsitellä erikseen opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Menettelyllistä oikeusturvaa koskevia säännöksiä on hallintolain lisäksi esimerkiksi julkisuus ja kielilaeissa¹⁵¹, mutta tässä tutkielmassa perehdytään pääasiassa hallintolain säännöksiin.

Ennakollisen oikeusturvan osalta on huomioitava, että opintosuoritusten arviointi poikkeaa luonteeltaan tavanomaisesta hallintotoiminnasta ja hallinnollisesta päätöksenteosta. Näin ollen esimerkiksi asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen soveltaminen perusopetuksen oppilaan arviointiin voi vaikuttaa jokseenkin teennäiseltä. Oikeusturvakeinojen yhteydessä on pyritty tuomaan esille sellaisia näkökulmia ja esimerkkejä, joita opintosuorituksen arvioinnille menettelynä voidaan asettaa. Tältä osin ennakollisten oikeusturvakeinojen soveltamisessa on kuitenkin jonkin verran tulkinnanvaraisuutta ja tapauskohtaisuutta.

Perustuslain 21.2 §:ssä on erikseen mainittu käsittelyn julkisuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeena. Asian käsittelyn julkisuus tarkoittaa ensisijaisesti yleisön oikeutta olla läsnä asiaa käsiteltäessä ja oikeutta saada siitä tietoja. Tällaisen julkisuuden toteuttaminen edellyttäisi käytännössä suullista käsittelyä. Hallintoasioiden yhteydessä menettely on kuitenkin pääasiassa kirjallista. Perustuslain säännöksen taustalla on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin, eikä sillä ole tarkoitettu olevan vaikutuksia hallintoasioiden käsittelyyn. Asian käsittelyn julkisuudesta säädetään myös hallintolain 24.1 §:ssä, jonka mukaan asia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Hallintoasioiden yhteydessä julkinen käsittely on poikkeuksellista, ja julkisuus toteutuu ensisijaisesti asiakirjajulkisuutena.¹⁵² Näin ollen opintosuoritusten arviointia koskeva käsittely ei ole julkista. Asiakirjajulkisuuteen palataan alaluvussa 4.3.1.

Perustuslain 21.2 §:ssä säädetään myös oikeudesta tulla kuulluksi. Kuulemisen tarkoituksena on varata asianosaiselle mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuulemisen avulla pyritään asian totuudenmukaiseen selvittämiseen. Kuulemisesta säädetään

¹⁵¹ Esim. Mäenpää 2008, s. 2.

¹⁵² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 253–254.

lisäksi hallintolain 34 §:ssä. Pääsääntönä on, että asiaa ei saa ratkaista ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä. Kuuleminen liittyy selvittämisvelvollisuuteen, jonka mukaan viranomaisella on päävastuu asian huolellisesta ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tätä kutsutaan hallinto-oikeudelliseksi virallisperiaatteeksi.¹⁵³

Hallintolain 34.2 §:n 3 kohdan mukaan kuulemisesta voidaan poiketa, jos ”*asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä*”. Opintosuoritusten arvioinnin voidaan katsoa olevan oppilaan tai opiskelijan ominaisuuksiin perustuvaa arviointia¹⁵⁴. Kuulemisesta poikkeamista voidaan perustella myös 5 kohdan säännöksillä, jonka mukaan kuulemisesta voidaan poiketa myös silloin, kun hyväksyttävä vaatimus ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muuten ilmeisen tarpeetonta. Opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä kuuleminen saattaa tulla kysymykseen joissakin yksittäisissä tilanteissa, mutta kuulemiseen oikeusturvan takeena ei tutkielmassa perehdytä lähemmin.

Jälkikäteisinä oikeusturvakeinoina käsitellään päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimuksen tekemistä, muutoksenhakua valittamalla sekä hallintokantelua. Käsitteilyä rajaa se, että vain harvoihin opintosuoritusten arviointiin liittyviin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla. Kunkin oikeusturvakeinon osalta näkökulma pohjautuu siihen, miten ne ovat opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävissä.

Jälkikäteisiä oikeusturvan takeita ovat edellä mainittujen keinojen lisäksi ylimääräinen muutoksenhaku sekä virkavastuun toteuttaminen. Näitä keinoja ei käsitellä erikseen jäljempänä, vaikka ne periaatteessa voivat tulla kyseeseen myös opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Ylimääräisistä muutoksenhakeinoista säädetään hallintolainkäyttölain (586/1996) 58–68 §:ssä. Ylimääräisiä muutoksenhakeinoja ovat kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen ja purku. Ylimääräinen muutoksenhaku kohdistuu lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen silloin, kun säännönmukaisia muutoksenhakeinoja ei voida enää käyttää tai kun niiden käyttö on kielletty. Päätös voidaan ylimääräisen muutoksenhaun perusteella poistaa tai purkaa.¹⁵⁵

¹⁵³ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 255–264.

¹⁵⁴ Arajärvi on todennut hallintopäätöksen perustelemista koskien, että opintosuoritusten arvioinnissa on kyse sellaisesta henkilön arvioinnista, jolla on yhteys henkilön ominaisuuksiin (Arajärvi 2005, s. 264).

¹⁵⁵ Mäenpää 2008, s. 488–489.

”Virkavastuu on tehostettua ja laajennettua oikeudellista vastuuta, joka liittyy erityisesti virkamiehen tehtäviin ja julkisen vallan käyttöön.” Virkavastuun taustalla on virkamiehen oikeus julkisen vallan käyttöön sekä virkatehtävien hoidon korotettu julkinen luotettavuus, joiden perusteella oikeudellisen vastuun tulee olla ankarampi. Virkavastuun yleisistä perusteista säädetään perustuslain 118 §:ssä. Virkavirhe syntyy, jos virkamies toimii virkatehtävissään lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti tai laiminlyö tehtäviään. Virkavastuu voi toteutua joko määräämällä rangaistusseuraamus rikosoikeudellisessa menettelyssä tai toteuttamalla vahingonkorvausvastuu. Näistä säädetään erikseen rikoslaissa (39/1889) ja vahingonkorvauslaissa (412/1974). Virkavastuu koskee periaatteessa kaikenlaista virkamiehen toimintaa, ja se ulottuu myös tosiasialliseen hallintotoimintaan.¹⁵⁶

Oikeusturvakeinojen osalta käsittelyssä on huomioitu ne, jotka ovat asianosaisen käytettävissä. Poikkeuksena tästä on hallintokantelu, jonka voi tehdä myös muu kuin asianosainen. Oikeusturvakeinojen käsittelyn yhteydessä on käytetty erilaisia esimerkkejä opintosuoritusten arviointiin liittyen. Näiden esimerkkien tarkoituksena on tuoda esille joitakin opetukseen ja arviointiin liittyviä tilanteita, mutta niiden avulla on vaikeaa luoda kovin kattavaa kuvaa eri tilanteista. Jotkin hallinnon oikeusperiaatteiden yhteydessä käytetyt esimerkit liittyvät useisiin eri oikeusperiaatteisiin, vaikka ne on esitetty vain jonkin tietyn oikeusperiaatteen kohdalla. Lisäksi esimerkit painottuvat tutkielman lähdeaineiston ja omien havaintojeni pohjalta lähinnä korkea-asteen opetukseen ja opintosuoritusten arviointiin.

4.2 Ennakollinen oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä

4.2.1 Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely

Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyn asianmukaisuus edellyttää kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja hallinnon asiakkaan hyvää kohtelua. Hallintotehtävät tulee suorittaa tehokkaasti käsiteltävän asian erityispiirteet huomioiden.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Mäenpää 2003, s. 514–515

¹⁵⁷ Mäenpää 2008, s. 125.

Hallintolain 23.1 §:n mukaan ”asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä”. Viivytyksettömyysvaatimus edellyttää, että asian käsittelyssä pyritään mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Viranomaisen tulee käsitellä asia sen laatu ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Hallintolain 23.2 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta saada arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä tietoja käsittelyn etenemisestä.¹⁵⁸

Asian kohtuullinen käsittelyaika määrittyy asian erityispiirteiden mukaan niin, että se voidaan edellyttää käsiteltävän asianmukaisesti, huolellisesti ja puolueettomasti. Viivytyksettömyyden vaatimus ei saa vaikuttaa käsittelyn edellytyksiin. Rajanveto aiheellisen ja aiheettoman viivytyksen välillä on vaikeaa. Laukkanen on todennut, että mitä suurempi vaikutus asialla on opiskelijan oikeusaseman kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn tulee pyrkiä.¹⁵⁹

Käsittelyn viivästyminen, toisin sanoen viranomaisen passiivisuudesta, ei ole mahdollista valittaa, sillä kyseessä ei ole hallintopäätös. Joutuisan käsittelyn laiminlyönnistä on mahdollista tehdä hallintokantelu.¹⁶⁰ Opintosuorituksen arvioinnin osalta Laukkanen on todennut, että esimerkiksi arvioinnin viivästyminen ei voida saattaa muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi.¹⁶¹

Esimerkkinä opintosuoritusten arvioinnin joutuisasta käsittelystä voidaan mainita Tampereen yliopiston arviointisäännön 4 §:n 6 kohta jonka mukaan ”opinnot tulee arvioida siten, ettei arviointia tarpeettomasti viivytämällä tai muulla tavalla vaikeuteta opintoja”. Lisäksi arviointisäännön 21 §:ssä on säännöksiä arvioinnin tulosten julkistamisesta. Tentin tulokset tulee julkistaa pääsääntöisesti kahden viikon kuluessa tenttitilaisuudesta, ja muun opintosuorituksen kuin tentin tulokset kohtuullisen ajan kuluessa. Opinnäytteen tarkastajien on annettava lausuntonsa kolmen viikon kuluessa opiskelijan kypsyysnäytteen suorittamisesta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (1503/4/1999) on otettu kantaa käsittelyn joutuisuuteen tutkintotodistusten jakamisen osalta. Tapauksessa opiskelija oli joutunut odottamaan opintojensa valmistumisen jälkeen lähes viisi kuukautta seuraavaa todistusten jakotilaisuutta, jossa tutkintotodistukset jaettiin. Tutkintotodistuksella on merkitystä muun muassa julkishallinnon virkoihin vaadittavien kelpoisuusvaatimusten osoittamisen osalta.

¹⁵⁸ Kulla 2008, s. 149–152.

¹⁵⁹ Laukkanen 2008, s. 32–33.

¹⁶⁰ Mäenpää 2008, s. 132.

¹⁶¹ Laukkanen 2008, s. 34.

Tutkintotodistusten jakoa ei tulisi sitoa erillisiin todistusten jakotilaisuuksiin, vaan opiskelijan tulisi saada todistus siinä ajassa, että hyvään hallintoon kuuluva vaatimus käsittelyn joutuisuudesta ja tasapuolisuudesta pystytään toteuttamaan. Asialla on merkitystä myös opiskelijoiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Yhdenvertaisuus ei toteudu, mikäli oikeus saada tutkintotodistus vaihtelee ajallisesti tiedekunnan sisällä tai tiedekuntien välillä.

Apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan (2244/4/00) kantaa myös diplomityön tarkastamisen ja arvioinnin käsittelyaikaan. Opinnäytetyön kokonaiskäsittelyaika oli pitkä, mutta sen ei voitu katsoa viivästyneen aiheettomasti. Viivästykseen olivat vaikuttaneet muun muassa työtä ohjanneen opettajan tekemät parannusehdotukset, ja se, että ohjaajan esteellisyyden välttämiseksi ohjaaja oli vaihdettu. Viivästykseen vaikuttivat myös ulkopuolisen yrityksen toimet salassa pidettäväksi katsottujen tietojen suojaamiseksi sekä opiskelijan oma toiminta tutkimustyönsä kaupalliseksi hyödyntämiseksi. Näin ollen apulaisoikeusasiamies katsoi, että viivästyminen arvioitaessa ratkaisevaa ei ollut opinnäytetyön kokonaiskäsittelyaika vaan se, oliko työ viivästynyt aiheettomasti jossakin arvioinnin käsittelyvaiheessa.

4.2.2 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteen taustalla on hallintolain 6 §:n ilmaus ”*viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti*”. Kaikkia ihmisiä tulee kohdella samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla¹⁶². Yhdenvertaisuuden vaatimus voi edellyttää myös erilaista kohtelua tapauksen erilaisuuden sitä vaatiessa. Tällainen positiivinen erityiskohtelu on mahdollista yksilön tai jonkin ryhmän heikon aseman tai olosuhteiden parantamiseksi. Positiivinen erityiskohtelun osalta on olennaista, että se voidaan tehdä hyväksytyllä tavalla ja sen päämääränä on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen.¹⁶³ Kulla on todennut, että ”yhdenvertaisuus on vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Vedottaessa yhdenvertaisuuteen pitää olla selvillä ensinnäkin ne henkilöt tai henkilötahot, joita asia koskee, toiseksi jaettavat edut ja rasitukset sekä kolmanneksi vertailuperuste.”¹⁶⁴

¹⁶² Kulla 2008, s. 96.

¹⁶³ Laukkanen 2008, s. 15.

¹⁶⁴ Kulla 2008, s. 96.

Positiivinen erityiskohtelu opintojen suorittamisen ja arvioinnin yhteydessä saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi oppilaan tai opiskelijan oppimisvaikeuksien yhteydessä. Tampereen yliopiston arviointisäännön 30 §:ssä säädetään poikkeusjärjestelyistä tentin suorittamisessa vammaisuuden, todetun oppimisen esteen tai muun hyväksyttävän syyn perusteella. Lisäksi arviointi tulee järjestää opiskelijan kannalta mahdollisimman suotuisalla tavalla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti opintosuoritusten arvioinnin tulee tapahtua johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Esimerkiksi yliopistossa yhdenmukaisen arvostelukäytännön ylläpito saattaa tuottaa ongelmia, jos opintojaksolla on useita erilaisia suoritusvaihtoehtoja. Tällaisia suoritusvaihtoehtoja saattavat olla esimerkiksi luentopäiväkirjan laatiminen, luentokuulusteluun osallistuminen tai kirjallisuuskuulustelun suorittaminen. Opintojakson erilaiset suoritusvaihtoehdot eivät ole tasapuolisen arvostelun esteenä, jos ne vastaavat laadullisesti ja määrällisesti toisiaan. Yhdenvertaisuusvaatimus edellyttää myös, että saman opintojakson peräkkäiset kuulustelut eivät saa olennaisesti poiketa vaikeusasteeltaan toisistaan. Vaikeustason tulisi pysyä samalla tasolla myös silloin, kun opintojakson opettaja vaihtuu. Mikäli vaatimustasoa muutetaan, tulee muutokset tehdä normaalia päätöksentekomenettelyä käyttäen, ja niistä on tiedotettava opiskelijoita.¹⁶⁵

Laukkanen on todennut, että ”yhdenvertaisuusvaatimus edellyttää, etteivät opettajat saa omalla päätöksellään poiketa vahvistetuista tutkintovaatimuksista eivätkä opettajat voi vaatia opetussuunnitelman vastaisia suorituksia, vaikka opiskelija suostuisikin niitä tekemään. Tällainen tilanne johtaisi opiskelijoiden epäyhdenvertaiseen kohteluun”.¹⁶⁶

Eräänä esimerkkinä yhdenvertaisuudesta opintosuoritusten arvioinnissa käytän tuntiaktiivisuuden arviointia yliopistossa kurssilla, jolla tuntiaktiivisuus vaikutti opintojakson loppuarvosanaan. Kurssin opettaja ja oppilaat eivät tunteneet entuudestaan, ja kurssin pienryhmissä oli jokaisessa noin kaksikymmentä oppilasta. Opiskelijat eivät käyttäneet nimikylttejä, eikä opettaja ainakaan ensimmäisillä kokoontumiskerroilla muistanut opiskelijoiden nimiä. Tuntiaktiivisuutta arvioitiin kuitenkin kaikkien kymmenen kokoontumiskerran perusteella. Tämä herätti kysymyksen, miten aktiivinen opiskelija voidaan yhdistää oikeaan nimeen osallistujalistassa? Kurssin aikana opettaja opetteli osallistujien nimiä,

¹⁶⁵ Laukkanen 2008, s. 16–17.

¹⁶⁶ Laukkanen 2008, s. 18.

joten viimeisen kokoontumiskerran tuntiaktiivisuus oli varmasti helpompi kohdistaa oikean henkilön ansioksi.

Kyseessä oli melko vähäinen asia, ja tuntiaktiivisuus oli vain yksi osa kurssin suorittamista. Silti kysymys siitä, oliko ensimmäisten kokoontumiskertojen tuntiaktiivisuus verrattavissa viimeisten kertojen tuntiaktiivisuuteen, herätti epäilyksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta opiskelijoiden keskuudessa. Ja vaikka tuntiaktiivisuuden arviointi olisikin ollut tasapuolista kokoontumiskertojen ja oppilaiden suhteen, synnyttääkö pelkkä tasapuolisuutta koskeva epäily särön yhdenvertaisuuden toteutumiseen? Tällaisessa tapauksessa asia voitaisiin korjata yksinkertaisesti nimikylttien käytöllä, ja selkeällä ohjeistuksella, jossa ensimmäisen kerran tuntiaktiivisuus on arvostelun kannalta samanarvoista kuin viimeisen kerran tuntiaktiivisuus.

4.2.3 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate voidaan johtaa hallintolain 6 §:n kohdasta, jossa todetaan, että viranomaisen on ”*käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin*”. ”Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin”.¹⁶⁷

Viranomaisen ensisijainen velvollisuus on edistää niitä päämääriä ja tavoitteita, joiden vuoksi julkista valtaa on sille uskottu. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen perusteella päätöksenteon perusteiden on oltava sopusoinnussa lainsäädännössä asetettujen päämäärien, tavoitteiden ja toimintaohjeiden kanssa. Viranomaisen on muodostettava myös itse itselleen käsitys siitä, mitä tavoitteita ja tehtäviä sille on asetettu.¹⁶⁸

”Hallinto-oikeudessa tarkoitussidonnaisuus tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että sallittujen sisällöllisten toimintaperusteiden piiri on sovellettavan lain tarkoituksen rajoittama. Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia on ensin selvitettävä, minkä tarkoituksien toteuttamiseksi viranomaiselle on lainsäädännöllä annettu päätösvalta tai muu toimivalta. Sen

¹⁶⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 124.

¹⁶⁸ Länsineva 1998, s. 270.

jälkeen tutkitaan, onko viranomaisen tosiasiallisesti toiminut näiden vai joidenkin muiden eli kiellettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi.”¹⁶⁹

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää esimerkiksi opintosuoritukseen liittymättömien tekijöiden sisällyttämisen arvosteluperusteisiin. Opiskelijan henkilöys, poliittinen kanta tai muut vastaavat seikat, eivätkä myöskään opettajan ja opiskelijan erimielisyydet saa vaikuttaa arvosteluun. Opintosuorituksen arviointia ei myöskään saa käyttää kurinpidollisena sanktiona. Lisäksi yliopistossa esimerkiksi erilaisten arvosteluperusteiden soveltaminen sivuaineopiskelijoihin on tarkoitussidonnaisuuden vastaista, jos erilaisille arvosteluperusteille ei ole erityisiä säädöksiin tai määräyksiin nojautuvia perusteita. Tällainen menettely on myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.¹⁷⁰

”Tarkoitussidonnaisuuden periaate rajoittaa harkintavaltaa tyypillisesti sellaisissa tilanteissa, joissa viranomaisen yksittäisillä ratkaisuilla edistetään tai haitataan jonkun opintoja tai uraa ilman, että päätöksenteossa täyttyisivät esteellisyden kriteerit. Usein tällainen menettely loukkaa samalla myös yhdenvertaisuuden vaatimusta.” Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista on myös esimerkiksi opiskelijan opettajaan kohdistaman julkisen kritiikin vaikutus opiskelijan opintosuorituksen arviointiin.¹⁷¹

4.2.4 Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaate eli puolueettomuusperiaate tarkoittaa, että ”*viranomaisten toimien on oltava puolueettomia*”. Periaatteen ydin on, että hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin¹⁷². Objektiviteettiperiaattetta on pyritty vahvistamaan myös hallintolain 27–30 §:n esteellisyysäännöksillä¹⁷³. Hallintolain esteellisyysäännökset turvaavat sekä puolueettomuusvaatimusta että yhdenvertaisuusvaatimusta. Objektiviteettiperiaatteella on täydentävä vaikutus hallintolain esteellisyysäännöksiin osalta. Objektiviteettiperiaatetta tulee noudattaa myös sellaisessa

¹⁶⁹ Kulla 2008, s. 99.

¹⁷⁰ Laukkanen 2008, s. 22.

¹⁷¹ Miettinen ym. 2009, s. 228.

¹⁷² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 125.

¹⁷³ Mäenpää 2008, s. 73.

tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, johon ei sovelleta esteellisyyssäännöksiä.¹⁷⁴ Esteellisyyteen palataan alaluvussa 4.2.7.

Puolueettomuus voidaan jaotella subjektiiviseksi ja objektiiviseksi puolueettomuudeksi. ”Subjektiivisessa puolueettomuudessa toimitaan ilman henkilökohtaista ennakkoasennetta ja vakaumusta: ilman asiaan vaikuttavaa ennakkokäsitystä ratkaistavana olevasta asiasta ja ilman halua edistää jonkin tahon etua tai aiheuttaa jollekin taholle haittaa. Objektiivisessä puolueettomuudessa on kysymys siitä, että yleisen elämäkokemuksen mukaan asian ratkaisuun osallistuvan puolueettomuuden voidaan olettaa olevan vaarassa sen vuoksi, että hänen suhteensa itse asiaan tai asian vaikutuspiirissä oleviin henkilöihin on kiinteä tai läheinen. Tämä voidaan todeta ulkonaisten seikkojen perusteella, jotka on kirjoitettu lakiin jääviyssäännöksiin.”¹⁷⁵

Objektiviteettiperiaatteen mukaisesti esimerkiksi kuulustelun vaatimustason on oltava kaikille opiskelijoille samanlainen. Arvosteluperusteisiin ei saa vaikuttaa se, kuka kuulusteluun osallistuu tai kuka suorittaa arvioinnin. Myöskään esimerkiksi opiskelijan huono käsiala ei saa vaikuttaa arvioinnin tulokseen, sillä tällöin arvioinnin kohteena olisi käsiala eikä kuulustelun vastaus. Tarvittaessa opiskelijaa voidaan pyytää kirjoittamaan vastaus uudelleen.¹⁷⁶

Opintasuoritusten tarkastamisen ja arvioinnin näkökulmasta sellaiset suoritukset tai vastaukset jotka voivat olla joko oikein tai väärin, ovat selkeitä tarkastaa ja arvioida. Esimerkiksi mekaanisesti tarkastettavissa oleva monivalintatehtävä, jonka kysymyksenasettelu ja arvosteluperusteet ovat virheettömiä, ei jätä tulkinnan varaa. Tällaisia tilanteita lukuun ottamatta arviointi on kuitenkin inhimillistä toimintaa, jonka suorittajaksi ei – ainakaan nykyteknologiaan avulla – voida laittaa konetta.

Inhimillisyydellä viitataan siihen, että arvioinnin suorittajana on henkilö tai henkilöitä, joilla väistämättä on jonkinlainen ennakkokäsitys ja suhde ainakin arvioitavaan suoritukseen ja useissa tilanteissa myös suorituksen tekijään. Tällainen suhde on mielestäni lähtökohtaisesti positiivinen seikka. Esimerkiksi perusopetuksessa oppilas voi näin saada palautetta ja kannustusta tutulta opettajalta omien taitojensa ja kykyjensä mukaisesti. Ja kuten todettua,

¹⁷⁴ Miettinen ym. 2009, s. 233.

¹⁷⁵ Heuru 2003, s. 197.

¹⁷⁶ Laukkanen 2008, s. 19.

ennakkokäsitykset tai oppilaan tai opiskelijan henkilö ei saa vaikuttaa arvioinnin lopputulokseen.

Oppilaan tai opiskelijan ja opettajan välinen suhde on suurelta osin riippuvainen kouluasteesta. Perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa opettaja ja oppilaat tai opiskelijat tapaavat yleensä lähes päivittäin, kun taas yliopistossa kirjallisuuskuulustelun vastaanottaja ja kuulustelua suorittava opiskelija eivät ole välttämättä koskaan tavanneet. Tällaisilla seikoilla ei kuitenkaan tulisi olla minkäänlaista merkitystä tai vaikutuksia opintosuoritusten arvioinnin osalta.

Opintojen yhteydessä on mahdollista noudattaa erilaisia käytännön toimia, joilla puolueettomuutta voidaan varmistaa, tai ehkä paremminkin korostaa. Tällaisilla seikoilla on merkitystä myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Opintosuoritukset, kuten kokeet ja tentit, voidaan esimerkiksi jättää tarkastettavaksi niin, ettei niissä näy suorituksen tekijän nimeä. Esimerkiksi yliopistossa opiskelija voisi ilmoittaa vain opiskelijanumeronsa, tai vastaavasti kuulustelija voi peittää tai olla katsomatta opiskelijan nimeä. Tällainen menettely ei ehkä olisi tarkoituksenmukaista perusopetuksessa, sillä arvioinnissa on jossain määrin perusteltua huomioida oppilaan omat kyvyt ja puutteet ja verrata niitä aiempiin suorituksiin.

4.2.5 Suhteellisuusperiaate

Lainkohta ”*viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*” sisältää hallinto-oikeudellisen *suhteellisuusperiaatteen*. Viranomaisten toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja niiden tavoitteen kannalta.¹⁷⁷ Suhteellisuusperiaatetta voidaan kuvata myös niin, että ”viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän” Suhteellisuuden arvioinnin perustaksi voidaan todeta ”ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa. Viranomaisten toimien oikea suhde tavoiteltuun päämäärään nähden voidaan määritellä myös hyväksyttäväksi suhteeksi toiminnan tavoitteeseen nähden.”¹⁷⁸

¹⁷⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 125.

¹⁷⁸ Kulla 2008, s. 103–104.

Suhteellisuusperiaatteen osaksi voidaan lukea myös *kohtuusperiaate*. Kohtuusperiaatteella pyritään tapauskohtaiseen oikeudenmukaisuuteen. Laukkanen on kuvannut opintosuorituksen arvostelun kohtuullistamista esimerkillä, jossa muutama opiskelija oli opintojakson uusintakuulustelussa jäänyt pisteen päähän hyväksytystä suorituksesta. Jälkikäteen arvioiden uusintakuulustelu oli ollut vaikeampi kuin aiempi kuulustelu, joten opettaja kohtuullisti arviointia niin, että pisteen päähän jääneet opiskelijat saivat hyväksyvän arvosanan. Tällä vahvistettiin myös eri kuulusteluihin osallistuneiden yhdenvertaisuutta.¹⁷⁹

Suhteellisuusperiaatteen mukaan esimerkiksi opintojakson vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa siitä saatavaan opintopistemäärään. Suhteellisuusperiaate ohjaa arvioijan harkintaa niin, että suoritukselta ei voida vaatia enempää kuin vastaavalla tasolla on yleisesti mahdollista. ”Esimerkiksi pro gradu -tutkielmalta ei voida vaatia merkittäviä tieteellisiä tuloksia”.¹⁸⁰ ”Suhteellisuusperiaatetta voitaisiin nimittää myös lievimmän keinon periaatteeksi: asiat on pyrittävä hoitamaan niin, että opiskelijoiden oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän”.¹⁸¹”

4.2.6 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate on muotoiltu hallintolaissa niin, että viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Periaate suojaa yksityistä julkista valtaa vastaan. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen.¹⁸² Luottamuksensuojaperiaatteeseen kuuluu luottamusvaatimus, joka tarkoittaa perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta. Viranomaisen voidaan perustellusti odottaa käyttäytyvän määrättyllä tavalla.¹⁸³

Luottamuksensuojaperiaate liittyy oikeusvarmuuden käsitteeseen, jonka perusteella yksilön on voitava luottaa viranomaisen päätöksen pysyvyyteen. Opiskelijan on esimerkiksi voitava luottaa opetussuunnitelmassa ilmoitettuihin suoritusvaatimuksiin. Opetussuunnitelma turvaa myös

¹⁷⁹ Laukkanen 2008, s. 21.

¹⁸⁰ Laukkanen 2008, s. 20.

¹⁸¹ Miettinen ym. 2009, s. 229.

¹⁸² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 126.

¹⁸³ Kulla 2008, s. 108.

yhdenvertaisuuden toteutumista, sillä siinä asetetaan kaikille opiskelijoille samat suoritusvaatimukset.¹⁸⁴

Opiskelijalla on oikeus odottaa, että arvostelu suoritetaan opintojakson arvosteluperusteiden mukaisesti. Opettajan harkintavalta saattaa tosin kaventaa tätä oikeutettua odotusta.¹⁸⁵ Harkintavalta voidaan määritellä toimivallaksi valita vapaasti eri toimintavaihtoehtojen välillä, jotka perustuvat hyväksyttäviin perusteisiin. Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden ohella päätöksenteossa tulee pyrkiä kussakin tapauksessa lopputulokseen, joka vastaa mahdollisimman hyvin lainsäätäjän tarkoitusta ja on päätöksenteon kohteena olevan kannalta mahdollisimman oikeudenmukainen ja kohtuullinen.¹⁸⁶

Luottamuksensuoja nousee esiin erityisesti asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen yhteydessä, joihin perehdytään jäljempänä. Luottamuksensuojan perusteella esimerkiksi virheellinen arviointipäätös voidaan korjata opiskelijan vahingoksi yleensä vain opiskelijan suostumuksella. Tämä edellyttää, ettei opiskelija ole itse aiheuttanut virhettä esimerkiksi vilpillisellä menettelyllä.¹⁸⁷

Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan (1830/4/99) ettei opetussuunnitelmaan kuulumattomia vaatimuksia voida asettaa opiskelijalle. Tapauksessa opiskelija oli edellytetty suorittamaan opetussuunnitelmaan kuulumaton opinnäyte. Yliopiston laitoksen katsottiin tältä osin ylittäneen toimivaltansa ja menetelleen yliopistolain ja -asetuksen sekä yliopiston hallintojohtosäännön vastaisesti. Kyseisen opintosuorituksen osalta ei myöskään voitu antaa päätöstä opintosuorituksen hylkäämisestä, sillä kyseessä ei ollut opetussuunnitelmaan kuulunut opintosuoritus.

¹⁸⁴ Miettinen ym. 2009, s. 231.

¹⁸⁵ Laukkanen 2008, s. 23.

¹⁸⁶ Länsineva 1998, s. 268–272.

¹⁸⁷ Miettinen ym. 2009, s. 230.

4.2.7 Esteellisyys

Hallintolain 27 §:ssä säädetään esteellisyydestä seuraavasti:

”Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.”

Esteellisyys tarkoittaa hallintoasian käsittelijän ja käsiteltävän asian tai asianosaisen välillä olevaa suhdetta, jonka perusteella käsittelijän objektiivisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. Esteellisyyssäännöksillä pyritään ennakkollisesti ehkäisemään tällaisen epäilyn mahdollisuutta, ja epäasiallisten seikkojen vaikutusta hallintoasian käsittelyssä. Esteellisyyssäännökset pyrkivät myös lisäämään yleistä luottamusta hallinnon toimintaan. Esteellisyyssäännökset koskevat kaikenlaista hallintoasian käsittelyä, mutta käytännössä esteellisyystilanteet nousevat esille hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä.¹⁸⁸

Hallintolain 28.1 §:n 1–7 kohdissa säädetään tarkemmin esteellisyysperusteista. Opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä esteellisyys liittyy todennäköisimmin kyseisen momentin 1 kohtaan, jonka mukaan virkamies on esteellinen jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Tätä nimitetään asianosaisjääviksi¹⁸⁹. 28.2 §:ssä on tarkemmin säädetty, mitä läheisellä tarkoitetaan¹⁹⁰. Pääasiassa esteellisyys voi tässä tilanteessa syntyä sukulaisuussuhteen tai muun erityisen läheisen suhteen perusteella. Virkamies voi olla esteellinen myös 28.1 §:n 7 kohdan mukaan, mikäli luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Esteellisyyssäännöksissä viitataan virkamiehen esteellisyyteen, mutta esteellisyyssäännökset koskevat kaikkia asian käsittelyyn osallistuvia, myös työsuhteessa ja luottamustehtävässä olevia henkilöitä. Esteellisyys vaikuttaa niin, että esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa tai olla läsnä asian käsittelyssä. Esteellisyys tulisi huomioida ennen asian käsittelyä. Esteellisyys on menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta.¹⁹¹

¹⁸⁸ Mäenpää 2008, s.134.

¹⁸⁹ Mäenpää 2009, s. 134.

¹⁹⁰ Läheisyydestä tarkemmin esim. Heuru 2003, s.205 ss.

¹⁹¹ Mäenpää 2009, s. 142, 146–147.

Esteellisyys arviointi opintojen suorittamisen ja arvioinnin yhteydessä on sidoksissa kouluasteisiin ja arvioinnin luonteeseen hallinnollisena päätöksentekona. Perusopetuksessa opetuksen yhteydessä tapahtuvaan arviointiin esteellisyysäännöksillä ei ole vaikutusta. Esteellisyys saattaisi muodostua melko pulmalliseksi esimerkiksi pienillä paikkakunnilla, joilla opettajien lapset luultavimmin käyvät samaa koulua kuin missä he itse työskentelevät. Perusopetuksessa esteellisyyttä tulee arvioida niissä tilanteissa, joissa kyseessä on oppilaan oikeutta tai velvollisuutta kokeva päätös. Eli lähinnä oppilaan opintojen etenemistä tai päättöarviointia koskevissa tilanteissa. Toisen asteen koulutuksessa tilanne opiskelijan ja opettajan sukulaisuussuhteiden kohdalla saattaa olla samantapainen kuin perusopetuksessa. Esteellisyys arviointi riippuu siitä, millaisesta opintosuorituksen arviointiin liittyvästä tilanteesta on kyse.

Yliopistolain 44.2 §:n mukaan väitöskirjan, lisensiaatintutkimuksen ja näitä vastaavan opin- ja taidonnäytteen arvostelun suorittavien esitarkastajan, tarkastajan ja vastaväittäjän esteellisyydestä säädetään hallintolaissa. Mäenpää on todennut, että ”koska opintosuorituksen arviointi on hallintomenettelyä, siinä sovelletaan myös hallintolain määrittelemiä esteellisyysperusteita”. Esteellisyysperusteet koskevat myös muita kuin edellä mainittujen opintosuoritusten arvioijia.¹⁹² Yliopistossa esteettömän henkilön löytäminen arvioinnin suorittajaksi saattaa olla haasteellista, mikäli samalla tieteenalalla ei ole useampia opettajia. Mikäli esteetön tarkastaja löytyy, on varmistuttava muiden suoritusten yhdenvertaisesta arvioinnista.¹⁹³

Hallintolain 27.2 §:n mukaan esteellisyysäännökset koskevat myös monijäsenisen toimielimen jäseniä. Yliopistoissa tämä koskee yliopiston hallintoelinten ja muiden monijäsenisten toimielinten jäseniä sekä esittelijöitä.¹⁹⁴ Tampereen yliopistossa opintosuoritusten arviointia käsitteleviä monijäsenisiä toimielimiä ovat tieteenalayksikön johtokunta ja muutoksenhakulautakunta (Tutkintosäännön 21.3§ ja 22.3§).

Yliopistolain 30.1 §:n mukaan esteellisyysäännöksiä sovelletaan kaikessa yliopiston toiminnassa. Tämän perusteella voidaan kysyä, sovelletaanko esteellisyysäännöksiä myös

¹⁹² Mäenpää 2009, s. 236.

¹⁹³ Laukkanen 2008, s. 16.

¹⁹⁴ Laukkanen 2008, s. 36.

tosiasialliseen hallintotoimintaan kuten opetuksen antamiseen ja tutkimukseen? Esteellisyysäännösten soveltaminen voidaan tulkita niin, että esimerkiksi luennoitsija ei ole esteellinen pitämään luentoa vaikka luentosalissa olisi hänen läheisensä, ja tutkija voi tutkia asiaa, johon hänellä on henkilökohtainen intressi. Opintasuoritusten arvioinnin yhteydessä esteellisyysäännökset muodostavat selkeät jääviysperusteet.¹⁹⁵

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOA 2730/4/07) todennut, että ammattikorkeakoulun opettaja on ollut esteellinen toimittamaan oman poikansa opintosuoritusten arvostelua. Tapauksessa ei esitetty sellaista selvitystä, jonka mukaan opettaja olisi voinut käsitellä kantelussa tarkoitettun asian kiireellisenä ja sellaisena, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voinut vaikuttaa. Näin ollen olisi ollut asianmukaista, että joku toinen opettaja olisi arvostellut opintosuoritukset. Objektiivisuuteen viitaten ratkaisussa on todettu, että ”opiskelija-arvioinnin objektiivisuus edellyttää arviointikriteeristön soveltamista kaikkien opiskelijoiden suorituksiin samalla tavalla. Yhden suorituksen irrottaminen ryhmän muista suorituksista toisen opettajan arvioitavaksi on myös omiaan heikentämään opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua ja siten arvioinnin luotettavuutta”.

4.3 Jälkikäteinen oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä

4.3.1 Opintosuoritusten arviointia koskevan päätöksen perusteleva tiedoksianto ja julkisuus

Päätöksen perusteleva tiedoksianto on hyvän hallinnon tae, joka on mainittu PL 21 §:ssä. Perustelut ovat ratkaisumaininnan jälkeen päätöksen tärkein osa. Perusteleva tiedoksianto on myös oikeusturvakysymys. Perustuslaissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, millaiset päätökset tulee perustella eikä perustelujen laajuutta. Perusteleva tiedoksianto säädetään tarkemmin lailla. Oikeus perustelemiseen luo päätöksentekijälle perusteleva tiedoksiantovelvollisuuden.¹⁹⁶ Perusteleva tiedoksianto pakottaa asian huolelliseen harkitsemiseen ja edesauttaa oikeaan lopputulokseen päätymistä. Perusteluista voidaan selvittää miten asian ratkaisija on päätenyt kyseiseen lopputulokseen.¹⁹⁷ Perusteleva tiedoksiantovelvollisuuden ytimenä on mielivallan kieltö¹⁹⁸

¹⁹⁵ Miettinen ym. 2009, s. 123–124, 131–132.

¹⁹⁶ Hurskainen 2003, s. 89, 91.

¹⁹⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 314.

¹⁹⁸ Miettinen ym. 2009, s. 240.

Perustelemisselvollisuudesta säädetään hallintolaissa, jonka 45.1 §:n mukaan ”*päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset*”. Päätöksessä on esitettävä tosiasia-perustelut ja oikeudelliset perustelut. Tosiasia-perusteluina on ilmoitettava päätöksen perusteena olevat pääasialliset syyt. Oikeudellisina perusteluina ilmoitetaan ratkaisun perusteena olevat sovelletut säännökset. Perustelujen kannalta oleellista on se, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida päätöksen oikeellisuutta. Perusteluvollisuus säilyy, vaikka päätös olisi hakijan kannalta myönteinen.¹⁹⁹

Perusteet voidaan jättää esittämättä hallintolain 45.2 §:ssä säädetyissä tilanteissa. Arajärvi on viitannut opintosuoritusten arvioinnin osalta, silloin kun se on tosiasiallista hallintotoimintaa, perusteluiden esittämättä jättämisessä momentin kohtiin 3, 4 ja 5. Arviointi on ensinnäkin päätös, joka perustuu oppilaan tai opiskelijan ominaisuuksien arviointiin (3 kohta). Arviointi ei myöskään koske muita henkilöitä (4 kohta), ja ne saattavat olla ilmeisen tarpeettomia (5 kohta). Oppilaalla tai opiskelijalla on kuitenkin aina mahdollisuus saada tieto arvioinnin perusteista, ja ne voidaan esittää jo ennen arvioinnin suorittamista.²⁰⁰

Opiskelijalla on yliopistolain 44.1 §:n perusteella oikeus saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta opintosuoritukseensa. Tämä toteuttaa hallintolain 45.1 §:n vaatimusta päätöksen perustelemissestä. Asianmukaiset perustelut ovat edellytys harkittaessa oikaisupyynnön tarvetta opintosuorituksen arviointiin, ja niillä on lisäksi merkitystä arviointiin kohdistuvan yleisen luottamuksen osalta.²⁰¹

Koska useimmat opintosuoritukset tehdään kirjallisesti, ne voidaan myös jälkikäteen arvioida uudelleen. Mikäli arviointi perustuu esimerkiksi suulliseen esitykseen, opiskelijan työsuoritukseen tai vastaavaan, suoritus olisi perusteltua videoida tai tallentaa muulla tavoin jälkikäteen arvioinnin mahdollistamiseksi.²⁰²

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (2649/4/00) otetaan kantaa oikaisuvaatimusta koskevan päätöksen perustelemissen. Tapauksessa ammattikorkeakoulun opiskelija oli tehnyt ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnalle oikaisupyynnön opinnäytetyön arvioinnista.

¹⁹⁹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 314.

²⁰⁰ Arajärvi 2005, s. 264.

²⁰¹ Miettinen ym. 2009, s. 240.

²⁰² Miettinen ym. 2009, s. 240.

Opiskelija kanteli oikeusasiamiehelle muun muassa siitä, että tutkintolautakunta ei ollut perustellut oikaisupyyntöä koskevaa päätöstä. Tutkintolautakunta oli viitannut päätöksen perustelematta jättämisessä siihen, etteivät sen toimintaa ohjaavat säädökset ja ohjeet edellytä päätöksen perustelemista, sekä siihen, että päätöksen perustelut löytyivät asiakirjoista, joihin tutkintolautakunta pöytäkirjassaan oli viitannut.

Kyseisessä tapauksessa opinnäytetyön ohjaaja olisi antanut työlle korkeamman arvosanan kuin sen ulkopuoliset arvioijat. Arvioinnin suorittajien perusteet näkemykselleen löytyivät pöytäkirja liiteasiakirjoista, mutta tutkintolautakunnan viittaus niihin ei suoraan selittänyt, miksi tutkintolautakunta oli päättänyt, että opinnäytetyötä ei ollut aiheellista arvioida uudelleen. Apulaisoikeusasiamies totesi hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvan, että viranomaisen ratkaisut ovat asianmukaisesti perusteltuja. Tapauksessa, jossa arvostelun tuloksesta oli eri näkemyksiä, oikaisua hakeneella oppilaalla olisi ollut perusteltu syy saada tietää, miksi arvostelussa päädyttiin alempaan arvosanaan. Hyvän hallinnon kannalta olisi ollut toivottavaa, että tutkintolautakunta olisi perustellut tarkemmin oikaisuvaatimukseen annettua ratkaisua.

Päätöksen tiedoksiantotavat voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin: tavalliseen ja todisteelliseen tiedoksiantoon sekä yleistiedoksiantoon²⁰³. Opintosuoritusten arviointia koskevissa päätöksissä kyseeseen tulevat lähinnä tavallinen ja yleistiedoksianto. Hallintolain 59. 1 §:n mukaan ”tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle”. Lain 55.2 §:n mukaan ”yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä”. ”Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan nähtävillä viranomaisessa” (62.1 §).

Todistuksen osalta tiedoksisääntö voidaan katsoa tapahtuneen, kun todistus on luovutettu asianosaiselle, eli oppilaalle tai opiskelijalle.²⁰⁴ Todistuksissa ei tarvitse antaa ohjeistusta uusimis- tai oikaisupyynnön tekoon. Viranomaisten neuvontavelvoitteeseen nojaten asianosaisia on neuvottava siinä, miten arvioinnin uusimis- ja oikaisupyyntö tehdään.²⁰⁵

Yliopistossa ylempien opinnäytetöiden tiedoksianto toimitetaan tavallisena tiedoksiantona, joko kirjeitse tai luovuttamalla asiakirja vastaanottajalle. Muut kuin ylempien opinnäytetöiden

²⁰³ Mäenpää 2008, s. 242.

²⁰⁴ Lahtinen ym. 2001, s. 230.

²⁰⁵ Lahtinen ym. 2001, s. 231.

arviointipäätökset annetaan yleistiedoksi antona, vaikka osallistujia on alle 30 ja lukumäärä on tiedossa. Tavallinen tiedoksi anto esimerkiksi tenttitulosten yhteydessä ei olisi tarkoituksenmukaista.²⁰⁶ Tampereen yliopiston arviointisäännön 22 §:ssä säädetään tenttitulosten julkistamistavasta.

Julkisuusperiaatteeseen sisältyvän asiakirjajulkisuuden perustana on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslaki, jossa säädetään myös asiakirjojen salassapitovelvoitteista. Julkisuusperiaatteella pyritään turvaamaan oikeusvarmuutta niin, että jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta. Asiakirjajulkisuus tarkoittaa jokaisen oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta.²⁰⁷ Julkisuusperiaate tulee huomioida myös joissakin opintosuoritusten arviointiin liittyvissä tilanteissa.

Yliopisto-opiskelijan osalta opiskelijan koesuoritukset ja henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arvostelua koskevat tiedot on pidettävä salassa. Julkisuuslain 24.1 §:n 30 kohdan perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa ”*oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja*”. Tutkintotodistukset ja opintosuoritusten numeroarvostelu ovat julkisia. Lisäksi opinnäytetyö on valmistuttuaan julkinen.²⁰⁸ Edellä mainittua julkisuuslain kohtaa sovelletaan myös muiden oppilaitosten ja kouluasteiden oppilaiden ja opiskelijoiden opintosuorituksiin ja todistuksiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan (433/1/06) ottanut kantaa julkisuuslain tulkintaan yliopistossa. ”Yliopiston assistenttien tarkistamat laboratoriotöiden selostukset palautettiin harjoitustyöntekijälle korjattavaksi laitoksen käytävällä sijaitsevan palautuslokerikon kautta. Asiakirjoja ei pidetty julkisuuslain tarkoittamina salaisina tietoina. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle yliopiston tietoon käsityksensä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan tarkoitusperät yksityisyyden suoja huomioon ottaen, kysymyksessä olevia harjoitustöitä tulisi kohdella lainkohdassa tarkoitettuina koesuorituksina ja siten salaisina asiakirjoina. Niiden palauttaminen siten, että ne ovat myös sivullisten nähtävinä, on ristiriidassa julkisuuslain 22 §:n kanssa.”

²⁰⁶ Laukkanen 2008, s. 51.

²⁰⁷ Mäenpää 2009, s. 82–83.

²⁰⁸ Mäenpää 2009, s. 105–106.

Tampereen yliopiston opintojen arviointisäännön 24.1 §:ssä säädetään vastausten julkisuudesta. Tenttivastauksia ei saa näyttää tai luovuttaa tieteenalayksikön henkilökuntaan kuulumattomalle eikä julkistaa ilman asianomaisen opiskelijan lupaa. Vastauksia voidaan käyttää henkilöllisyyttä paljastamatta opetus- ja tutkimustarkoituksiin.

4.3.2 Päätöksen korjaaminen

Hallintolain mukainen korjausmenettely käsitellään seuraavassa vain pääpiirteittäin. Hallintolain 50–53 §:ssä säädetään päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Korjaaminen voidaan tehdä kolmenlaisen päätökseen vaikuttaneen tai siihen sisältyneen virheen perusteella: asiavirheen, menettelyvirheen ja kirjoitusvirheen. Asia- ja menettelyvirhe korjataan niin, että viranomaisen poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaisee asian uudelleen. Kirjoitusvirhe voidaan korjata ilman, että asia käsitellään uudelleen.²⁰⁹

Asiavirhe tarkoittaa ”päätöksenteon perusteena olevien selvitysten tai oikeudellisten perusteiden olennaista virheellisyttä tai ilmeistä puutteellisuutta”. Korjaamisen edellytyksenä on tältä osin, että päätös on perustunut tällaiseen kiistattomaan asiavirheeseen, ja että asiavirhe ei ole vähäinen tai tulkinnanvarainen. Asiavirhe syntyy hallintolain 50 §:n perusteella, jos ”päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen”, tai jos ”päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen”. Ilmeisen väärään lainsoveltamiseen perustuvaksi päätökseksi voidaan lukea esimerkiksi sellainen päätös, jota tehdessä viranomaisen voidaan katsoa käyttäneen harkintavaltaansa vastoin hallinnon oikeusperiaatetta. Asiavirhe voidaan korjata ilman asianomaisen suostumusta, jos korjaus tehdään asianosaisen eduksi tai asianosaiseen vaikutuksettomalla tavalla, tai jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Muussa tapauksessa korjaaminen edellyttää asianomaisen suostumuksen.²¹⁰

Menettelyvirhe syntyy päätöksentekoa edeltäneessä asian käsittelyssä. Menettelyvirhe syntyy esimerkiksi esteellisen henkilön osallistuessa asian käsittelyyn, tai kun menettelyssä laiminlyödään käsittelyn viivytyksettömyys. Menettelyvirheen korjaamisen edellytyksenä ei ole selvyden tai ilmeisyyden vaatimusta, vaan päätös voidaan korjata minkä tahansa menettelyvirheen perusteella. Mikäli menettelyvirhe on asianosaisen aiheuttama, päätös

²⁰⁹ Mäenpää 2008, s. 291, 296–297.

²¹⁰ Mäenpää 2009, s. 291–292.

voidaan korjata asianosaisen vahingoksi ilman suostumusta, edellyttäen että virhe on ollut ilmeinen.²¹¹ Hallintolain 50.1 §:n 4 kohdan mukaan päätös voidaan korjata myös silloin, kun ”*asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen*”. Tässä tilanteessa päätös voidaan korjata vain asianosaisen eduksi.

Kirjoitusvirhe on hallintolain 51.1 §:n mukaan päätöksessä oleva ”*ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe*”. Viranomaisen on korjattava kirjoitus- tai laskuvirhe, eli sitä ei voi jättää harkinnan mukaan korjaamatta. Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen voidaan tehdä ilman asiaosaisen suostumusta, jos se ei johda asiaosaisen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Jos se on johtunut asiaosaisen omasta menettelystä, virhe tulee korjata, vaikka se johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.²¹²

Opintosuorituksen arviointia koskeva päätös voidaan korjata, mikäli oppilas tai opiskelija itse suostuu korjaamiseen. Asia-, kirjoitus- tai tallennusvirhe voidaan korjata myös ilman opiskelijan suostumusta, edellyttäen että se ei johda opiskelijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen²¹³. Luottamuksensuojaperiaatteen kohdalla todettiin jo, että virheellinen arviointipäätös voidaan korjata opiskelijan vahingoksi yleensä vain opiskelijan suostumuksella. Tämä edellyttää, ettei opiskelija ole itse aiheuttanut virhettä esimerkiksi vilpillisellä menettelyllä.²¹⁴

4.3.3 Oikaisuvaatimus

Opintosuoritusten arvioinnin kannalta oikaisuvaatimus²¹⁵ on merkittävä jälkikäteinen oikeusturvakeino. Useissa opintosuoritusten arviointia koskevissa tilanteissa oikaisuvaatimus on myös viimesijainen oikeusturvakeino. Huomattakoon, että oikaisu ei ole PL 21 §:n mukainen asian käsittely tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä²¹⁶.

Hallintolain ja hallintolainkäyttölain muutoksilla (581/2010 ja 528/2010) oikaisuvaatimuksen asema muutoksenhaussa on korostunut. Lakiuudistuksen tavoitteena oli selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa oikeusturvakeinona ja lisätä hallintoviranomaisten

²¹¹ Mäenpää 2009, s. 293–294.

²¹² Mäenpää 2009, s. 294–295.

²¹³ Miettinen ym. 2009, s. 230.

²¹⁴ Miettinen ym. 2009, s. 230.

²¹⁵ Oikaisuvaatimuksesta saatetaan käyttää myös nimitystä oikaisupyynnö, näin esim. yliopistolain 82 §.

²¹⁶ Arajärvi 2005, s. 259.

toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa. Oikaisuvaatimusinstituution kehittämisedellytyksillä on tarkoitus pitää hallinnollisen oikeusturvan painopiste mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tällä on laajempia vaikutuksia koko jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuteen. Kyse ei ole hallintotuomioistuinten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisille, vaan tehtävien ja voimavarojen jaon selkeyttämisestä oikeusturvatehtävissä.²¹⁷

Hallituksen esityksessä hallintoviranomaisen roolin vahvistamisella katsotaan olevan merkitystä myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytysten kannalta. Hallintoviranomaisilla on aktiivinen vastuu ennakkolisesta ja enenevässä määrin myös jälkikäteisestä oikeusturvasta. Hallintoviranomaisten vastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta tehostaa oikeusturvan saatavuutta ja parantaa siten yksilön oikeusturvaa.²¹⁸

”Hallintopäätös voidaan lakiin sisältyvän erityissäännöksen nojalla oikaista sitä koskevan pyynnön tai vaatimuksen perusteella. Oikaisupyynnön tai -vaatimuksen johdosta päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota tai pysyttää. Päätöksen oikaiseminen on mahdollista sekä sen laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta koskevan arvioinnin perusteella, ellei oikaisua ole nimenomaisesti rajoitettu vain laillisuusperusteisiin.” Oikaisuvaatimuksen seurauksena päätöksen tehnyt viranomainen tutkii uudestaan ja yksityiskohtaisemmin aiemmin tehdyn päätöksen.²¹⁹

Hallintolain 7 a luvussa säädetään tarkemmin oikaisuvaatimusmenettelystä. 49 b §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja valituskiellosta.

”Laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään.”

Oikaisuvaatimuksen tekemisestä opintosuorituksen arvioinnista säädetään tarkemmin eri kouluasteita koskevissa säännöksissä, joihin on viitattu edellä kolmannessa pääluvussa.

Yliopistolain 82 §:n oikaisumenettelystä Mäenpää on todennut, että sen myötä opintoasioihin liittyvät selvät virheet voidaan oikaista nopeasti yliopiston omin päätöksin. Oikaisupyynnön

²¹⁷ HE 226 / 2009 vp, s. 30.

²¹⁸ HE 226 / 2009 vp, s. 30.

²¹⁹ Mäenpää 2009, s. 299.

johdosta arvosanaa ei voida alentaa. Tämä liittyy myös hallintolain 6 §:ssä turvattuun luottamuksensuojan periaatteeseen.

4.3.4 Muutoksenhaku valittamalla ja valituskiellot

Hallintopäätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudesta. Hallintovalitus on varsinaisen muutoksenhaun perusmuoto.²²⁰ Muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996)²²¹. Muutoksenhakua valittamalla koskevat säännökset eivät ole opintosuoritusten arvioinnin kannalta kovin olennaisia, sillä useimmissa tilanteissa opintosuorituksen arviointia koskevaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valitus hallinto-oikeuteen voi tulla kyseeseen vain perusopetuksen luokalta siirtoa sekä perusopetuksen ja lukion opintojen etenemistä ja päättöarviointia koskevilla tilanteilla.

Yliopistolain 84. 2 §:n mukaan oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen opintosuorituksen arvioinnista ei voi hakea muutosta valittamalla. Valituskieltoa on perusteltu sillä, että opintosuorituksen arvioinnin tulos tai siihen perustuva tutkinnon suorittaminen ei ole kenenkään oikeus tai velvollisuus. Tentti tai muu opintosuoritus on mahdollista suorittaa uudelleen eikä arviointi ole lain soveltamista.²²²

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä oikeusturvakeinona selvittäneen oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnössä on kuvattu koulutustoimen oikaisuvaatimusjärjestelmää. Yliopiston osalta opintosuoritusten arviointia koskevasta valituskiellosta on todettu, että ”opintosuoritusten arvostelussa on ilmeisesti katsottu olevan kysymys siinä määrin harkinnanvaraisesta päätöksenteosta, että oikeusturvaedellytys on tullut täytetyksi hallinnon sisäisen oikaisukeinon järjestämisellä”.²²³

²²⁰ Mäenpää 2003, s. 458.

²²¹ Hallintolainkäyttölain 1 § kuuluu seuraavasti: ”Tätä lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa. Tätä lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta”.

²²² Mäenpää 2009, s. 249–250.

²²³ KM 2007:1, s. 31–32.

Oikeus saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on perustuslaissa turvattu oikeus, joten valituskieltoihin on suhtauduttava varauksellisesti. Valituskiellosta on ensinnäkin säädettävä lain tasolla. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut valituskieltoihin tiukasti, ja edellyttänyt muutoksenhaun rajoituksilta hyväksyttävien perustelujen lisäksi suhteellisuusperiaatteen vaatimuksen täyttymistä. Samalla se on kontrolloinut, ettei valituskielloilla puututa PL 21 §:n ydinalueeseen, eli yleisen muutoksenhakuoikeuden pääsääntöön. Muutoksenhakurajoituksia on perusteltu asian luonteella esimerkiksi opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä, sekä sillä, että kyseessä on henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva arvostelu. Kiellon edellytykseksi on kuitenkin voitu asettaa oikeusturvavaatimus, kuten mahdollisuus oikaisuvaatimukseen.²²⁴

4.3.5 Hallintokantelu

Hallintokantelu on ilmoitus lainvastaisesta menettelystä, laiminlyönnistä hallintotoiminnassa tai muusta hallinnollisesta epäkohdasta. Hallintokantelulla pannaan vireille yleinen laillisuusvalvonta, ja se on tärkein yksityisen käytettävissä oleva valvontakeino. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa. Hallintokantelun kohteena voi olla mikä tahansa viranomaisen tai sen palveluksessa olevan toiminta riippumatta siitä, onko toiminnan tuloksena kirjallinen päätös tai tosiasiallinen toiminta. Hallintokantelulla voidaan puuttua myös viranomaisen passiivisuuteen tai virkatehtävien huonoon hoitamiseen.²²⁵

Hallintokantelu voidaan tehdä kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle sekä kantelun kohteena olevan viranomaisen toimintaa valvovalle ylemmälle hallintoviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille, tai useammalle elimelle samanaikaisesti. Kanteluviranomainen voi arvioida lähinnä toiminnan lainmukaisuutta ja menettelyn asianmukaisuutta, sekä ottaa kantaa hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen. Hallintokantelun johdosta hallintotoiminta ei voida muuttaa eikä päätöstä kumota. Hallintokanteluun annetusta päätöksestä ei myöskään voida valittaa. Hallintokantelun johdosta kanteluviranomainen voi ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi tai lainvastaisen päätöksen purkamiseksi.²²⁶

Hallintokantelua voidaan käyttää oikeusturvakeinona myös opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Hallintokantelun voi arviointiin liittyvästä toiminnasta ja päätöksenteosta tehdä

²²⁴ Halila 2004, s. 56, 58.

²²⁵ Mäenpää 2008, s. 86.

²²⁶ Mäenpää 2008, s. 86–87.

kuka vain. Hallintokantelun tekeminen ei kuitenkaan automaattisesti saa aikaan käsittelyn asiallista vireilletuloa. Hallintokantelun tekeminen ei myöskään tee kantelijasta asianosaista, ellei asia samalla suoranaisesti koske vireillepanijan etua, oikeutta tai velvollisuutta.²²⁷

Hallintolain 4.3 §:ssä säädetään hallintolain soveltamisesta hallintokanteluasioihin. Hallintolakia ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Muutoin hallintokanteluasioita käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Verrattaessa hallintokantelua valituksen tekemiseen, niiden keskeisimpänä erona on vireillepanovallan ja kohteen ohella menettely asian käsittelyssä. Hallintokantelu käsitellään hallintomenettelyssä, kun taas valitukseen sovelletaan hallintolainkäytön menettelysäännöksiä. Toisin kuin hallintokantelu, valitus voi johtaa päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen, mutta sen johdosta valitusviranomaisen ei voi panna vireille virkavastuun toteuttamismenettelyä kuten hallintokantelusta. Kantelu ei valitukseen verrattuna ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin tai muotovaatimuksiin. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät kuitenkaan ilman erityistä syytä tutki kantelua, joka on tehty yli viisi vuotta vanhasta asiasta.²²⁸

4.4 Yhteenveto oikeusturvakeinoista

Ennakollisilla oikeusturvakeinoilla on opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä merkittävä asema. Suurin osa opintosuoritusten arvioinnista voidaan lukea tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Arviointipäätösten osalta muutoksenhaku on myös pääosin kielletty, joten oikeusturvan ennakollinen ulottuvuus korostuu. Lisäksi osa opintosuoritusten arvioinnista ja sen yhteydessä tehtävästä päätöksenteosta on sellaista toimintaa, jota ei edes voida rinnastaa hallinnolliseen päätöksentekoon, mutta jolla voi silti olla huomattavaakin merkitystä oppilaan tai opiskelijan kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi eri opintojaksojen tentit, joiden perusteella opintokokonaisuuden arvosana ja lopulta tutkintotodistuksen arvosana määräytyvät. Ennakollisen oikeusturvan myötä myös tällaisten opintosuoritusten arvioinnin oikeellisuus voidaan taata.

²²⁷ Mäenpää 2008, s. 117.

²²⁸ Mäenpää 2003, s. 441.

Perustuslain 21 §:ssä turvatuista hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osaoikeuksista tulee opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä huomioida etenkin asianmukainen ja viivytyksetön käsittely sekä päätöksen perusteleminen. Oikeudella tulla kuulluksi sekä käsittelyn julkisuudella ei opintosuoritusten arvioinnin luonne huomioiden ole kovin suurta merkitystä. Hyvän hallinnon osalta etenkin hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen on opintosuoritusten yhteydessäkin välttämätöntä.

Opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen tarkastelu vastaa osaltaan siihen, millaisena toimintana opintosuoritusten arviointia voidaan pitää. Muutoksenhaku valittamalla on mahdollista vain muutamassa tilanteessa. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen osalta hallintokantelu on ainoa keino, jolla voidaan pyrkiä vaikuttamaan lähes mihin tahansa opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä havaittuun epäkohtaan. Sen perusteella arviointipäätöstä ei kuitenkaan voida muuttaa, joten sen avulla voidaan vaikuttaa lähinnä vastaisuudessa tapahtuvaan toimintaan.

Jälkikäteinen oikeusturva opintosuoritusten arvioinnin osalta rajoittuu pääasiassa päätöksen perustelemiseen, päätöksen korjaamiseen ja oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä useimmista opintosuoritusten arvioinnista tehdyistä päätöksistä. Opintosuoritusten osalta voi lisäksi olla mahdollisuus uusintasuorituksiin, arvosanan korottamiseen ja muihin vastaaviin toimiin, joista sovitaan oppilaitosten sisällä oppilaan tai opiskelijan ja opettajan välillä. Tällaisten tilanteiden yhteydessä tulee kuitenkin huomioida yhdenvertaisuuden toteutuminen oppilaiden ja opiskelijoiden välillä.

5. LOPUKSI

Oikeusturva on keskeinen perusoikeus, joka turvaa yksilön oikeutta oikeusturvaan ja asettaa laatuvaatimukset hallinnolliselle toiminnalle. Oikeusturvasäännöksen vaikutukset ulottuvat laajalle niin yksilön kuin yhteiskunnankin tasolla. Hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön näkökulmasta oikeusturvasäännös tasapainottaa yksityisen ja julkisen välistä epätasapainoista suhdetta turvaamalla heikompana osapuolena olevan yksityisen asemaa.

Opintosuoritusten arvioinnin kohteena voi olla huomattava määrä erilaisia suorituksia, joiden sisältö ja merkitys vaihtelevat. Opintosuorituksen arvioinnin ensisijainen tehtävä on palautteen antaminen oppilaalle tai opiskelijalle, mutta arvioinnilla saattaa olla merkittävämpikin vaikutus yksilön kannalta. Esimerkiksi tutkintotodistuksella saattaa olla oikeuden luova vaikutus jatko-opintokelpoisuuden tai työelämän kannalta. Oikeusturvan näkökulmasta arviointia koskevissa tilanteissa lähtökohtana tulisi olla se, miten arviointi vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Oikeusturvakysymykset saattavat nousta esille myös sellaisilla alueilla, joihin niitä ei ole perinteisesti totuttu yhdistämään. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää oppilaan ja opiskelijan opintosuoritusten arviointia, sekä muita koulunkäynnin ja kouluttautumisen yhteydessä esiin tulevia tilanteita. Opintosuoritusten arviointi on vain yksi osa koulunkäyntiä ja opiskelua, mutta siihen liittyvät seikat saattavat olla yksilön kannalta todella merkityksellisiä.

Ongelmana oikeusturvan näkökulmasta saattaa tällaisilla aloilla, joilla oikeusturvakysymykset pysyttelevät taka-alalla, olla se, etteivät asianosaiset tunne oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Esimerkiksi kouluissa ja oppilaitoksissa tilanne voi olla sellainen, etteivät oppilaat ja opiskelijat tai opettajatkaan ole tietoisia kaikista oikeusturvaan liittyvistä seikoista. Opintosuorituksen arvioinnista tehty päätös myös eroaa tavanomaisesta kirjallisesta hallintopäätöksestä siltä osin, ettei siinä ole esimerkiksi muutoksenhakua koskevaa ohjeistusta. Lisäksi ongelmallista saattaa olla se, että arvioinnin suorittajana on yleensä yksi opettaja, jolla usein on ainakin jonkinlainen suhde suorituksen tehneeseen oppilaaseen tai opiskelijaan. Tämä on lähtökohtaisesti jo erilaatuinen tilanne kuin päätöksenteossa muilla hallinnon osa-alueilla. Myös tällaisten seikkojen valossa oikeusturvakysymysten huomioiminen on tärkeää.

Vaikka opintosuoritusten arviointia ja arviointiin liittyvää päätöksentekoa ei kaikilta osin voida samaistaa tavanomaiseen hallintotoimintaan ja päätöksentekoon, koskevat sitä lopulta melko samankaltaiset seikat kuin muutakin hallintotoimintaa. Opintosuoritusta arvioidessaan opettaja käyttää julkista valtaansa ainakin jossain määrin heikommassa asemassa olevaan oppilaaseen tai opiskelijaan. Arviointia ei sen luonne huomioon ottaen voi kuitenkaan kaikin puolin verrata tavanomaisessa hallintotoiminnassa syntyvään päätöksentekoon.

Hyvä hallinto on käsitteenä sekä käytänteenä levinnyt kaikkialle julkiseen hallintoon ja hallintotoimintaan. Opintosuoritustenkin yhteydessä hyvän hallinnon säännösten tulisi ensisijaisesti turvata oikeudenmukaista arviointia. Ennakollisilla oikeusturvakeinoilla on korostunut merkitys opintojen arvioinnin yhteydessä, sillä jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö on rajattua, eikä muutoksenhakumahdollisuutta valittamalla ole kuin muutamissa arviointiin liittyvissä tilanteissa. Mahdollisuus myös jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttöön on kuitenkin perusteltua.

Tutkielman aiheen kannalta keskeistä on ollut opintosuoritusten arvioinnin vaikutus oppilaan tai opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän ohella pidän opintosuorituksiin liittyviä oikeusturvakysymyksiä tärkeinä oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Seuraavassa tuon esiin vielä joitakin mielenkiintoisia näkökohtia oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvasta koulunkäynnin ja opiskelujen yhteydessä.

Päivi Bergin väitöskirjassa on esitetty kiinnostavia havaintoja koulun ulkopuolisten liikuntaharrastusten vaikutuksesta liikuntatunteihin. Bergin tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että ollakseen ”hyvä” koululiikunnassa, on eduksi harrastaa sellaista urheilulajia, joka on liikunnan opetussuunnitelmassa. Lisäksi esimerkiksi tyttöjen luistelutunnit perustuivat Bergin tutkimuksen kohteena olleessa koulussa siihen, että kaikilla tytöillä on kaunoluistimet. Koulun liikunnanopettaja totesi liikunnanopetuksen olevan jossain määrin ristiriidassa peruskouluasetuksen kanssa, jonka mukaan opetus tulisi järjestää niin, että oppilaiden ei tarvitse hankkia erillisiä varusteita. Ainakin joiltain osin oppilaan edellytykset menestyä koululiikunnassa ovat riippuvaisia vanhempien mahdollisuuksista ostaa urheiluvälineitä ja viedä lapsiaan (kalliiden) urheiluharrastusten pariin.²²⁹

²²⁹ Berg 2010, s. 129.

Tutkielmani aihetta sivuten tutustuin myös Kirsi Kuusikon artikkeliin koulujen järjestyssäännöistä ja oppilaiden perusoikeuksista. Artikkelissa pohditaan koulujen järjestyssääntöjen suhdetta perusoikeuksiin. Artikkeliiin on otettu esimerkkejä eri koulujen järjestyssäännöistä. Osa esimerkeistä kuulostaa lähes lakipykälien sääntelyltä, ja osassa puututaan melko pitkälle oppilaiden oikeuksiin. Linaan seuraavassa yhtä kouluruokailuun liittyvää järjestyssäännön kohtaa, joka kiteyttää ainakin oman näkemykseni koulumaailman oikeudellistumisesta: ”Ruokailussa maistetaan kaikkea tarjolla olevaa ruokaa, ellei siihen ole järkevää estettä”.²³⁰

Kuusikon artikkelissa on järjestyssääntöjen osalta nostettu esille sama ongelma kuin Bergin tutkimuksessa. Koulujen järjestyssäännöissä saatetaan edellyttää liikuntatunneille tietynlaista varustusta, esimerkiksi ”liikuntalajiin sopivaa asua ja liikuntavarusteita”. Tällaisen säännön toistuvasta rikkomisesta saattaa seurata jopa jälki-istuntoa. Tällainen ohjeistus on ristiriidassa perusopetuksen maksuttomuuden kanssa. Koulun tulee tarjota oppilaan käyttöön sellaiset liikuntavälineet, joita oppitunnilla tarvitaan.²³¹ Nähdäkseni tällainen menettely myös asettaa oppilaat eriarvoiseen asemaan keskenään, ja saattaa lisäksi vaikuttaa liikunnan arviointiin epäasianmukaisin perustein.

Järjestyssääntöjen joukosta löytyi myös oppilaan oikeusturvaan viittaava sääntö: ”*Minulla on oikeus puolustautua kokemaani vääryyttä vastaan ilmoittamalla asiasta opettajalle tai koulun johtajalle joko omasta tai oppilastoverin puolesta.*”²³²

²³⁰ Kuusikko 2006, s. 22.

²³¹ Kuusikko 2006, s. 19–20.

²³² Kuusikko 2006, s. 26.