

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Henri Yli-Salomäki

**PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN HAASTEET  
MAKSUTTOMASSA PERUSOPETUKSESSA**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2015

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

YLI.-SALOMÄKI, HENRI: Perusoikeuksien toteutumisen haasteet maksuttomassa perusopetuksessa

Pro gradu –tutkielma, VIII + 71 s.

Julkisoikeus

Heinäkuu 2015

---

Tässä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa käsitellään perusoikeuksien toteutumisen haasteita järjestettäessä perustuslain mukaista maksutonta perusopetusta. Tutkimuksessa systematisoidaan sekä perusoikeuksia että maksutonta perusopetusta koskevaa lainsäädäntöä. Erityisesti tarkastelun kohteena ovat perusoikeuksien asema oikeusjärjestyksessä, maksuttomassa perusopetuksessa huomioon otettavien perusoikeuksien sisältö sekä julkisen vallan rooli niitä toteutettaessa. Perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä haasteita tarkastellaan erityisesti oikeuskäytäntöä hyväksi käyttäen.

Jokaisella on subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, jonka järjestämisvastuu kuuluu kunnalle. Oppivelvollisia ovat jokainen Suomessa vakinaisesti asuva. Kunta voi itse lainsäädännön asettamissa rajoissa päättää maksuttoman perusopetuksen järjestämistavasta. Opetuksen järjestämisessä noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita. Opetuksen valtakunnalliset tavoitteet määrittelee tarkemmin Opetushallituksen hyväksymät opetussuunnitelman perusteet, joiden pohjalta opetuksen järjestäjä laatii ja hyväksyy opetussuunnitelman, joka toimii koulun toimintasuunnitelmana konkretisoida valtakunnallisia tavoitteita.

Perusoikeudet ovat tavallisesti yksilöille perustuslain nojalla vahvistettuja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisella vallalla on myös perustuslain mukainen velvollisuus turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän nojalla julkisella vallalla yksilöiden oikeuksia loukkaamattoman menettelyn lisäksi velvollisuus aktiivisesti toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi. Vuosien 1995 ja 2000 yhteydessä perustusvaliokunta on myös korostanut perusoikeusmyönteistä tulkintaa.

Tutkimuksessa perusoikeuksista tarkastellaan erityisesti yhdenvertaisuutta, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, uskonnon ja omantunnon vapautta, oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä oikeutta terveellisen ympäristöön. Näiden perusoikeuksien toteuttamisessa haasteita käsitellään vammaisten oikeuksien, uskonnon opetuksen, koulujen sisäilmaongelmien, kiusaamisen ja kurinpitotoimien, opettajien lomautuksien sekä alueellisen eriarvoistumisen näkökulmista.

Asiasanat: maksuton perusopetus, perusoikeudet, lapsen oikeudet, julkinen valta, perustuslaki, oppivelvollisuus, yhdenvertaisuus, hyvä hallinto

## Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	i
Lähteet .....	iii
Lyhenteet .....	viii
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus.....	5
1.3 Tutkimusmenetelmät.....	7
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	8
2 MAKSUTTOMAN PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN OIKEUDELLINEN PERUSTA.....	10
2.1 Maksuttoman perusopetuksen sisältö.....	10
2.1.1 Oppivelvollisuus ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen.....	10
2.1.2 Perusopetuksen maksuttomuus .....	11
2.1.3 Opetussuunnitelma ja perusopetuksen tavoitteet.....	13
2.2 Maksuttoman perusopetuksen järjestäminen.....	15
2.2.1 Maksuttoman perusopetuksen järjestäjät.....	15
2.2.2 Lähikoulu .....	16
2.2.3 Koulumatkat ja majoitus .....	18
2.2.4 Oppilashuolto .....	20
3 PERUSOIKEUDET MAKSUTTOMASSA PERUSOPETUKSESSA.....	23
3.1 Perusoikeuksien rooli Suomen oikeusjärjestyksessä .....	23
3.1.1 Perusoikeuksien velvoittavuus .....	23
3.1.2 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen perusoikeutena.....	27
3.1.3 Perusoikeuksien rajoittaminen .....	28
3.2 Julkinen valta perusoikeuksien turvaajana maksuttomassa perusopetuksessa.....	31
3.2.1 Julkinen valta.....	31
3.2.2 Hyvä hallinto.....	33
3.3 Perusoikeudet maksutonta perusopetusta järjestettäessä .....	34
3.3.1 Yhdenvertaisuus .....	34
3.3.2 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.....	38
3.3.3 Uskonnon ja omantunnon vapaus.....	42

3.3.4 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin .....	44
3.3.5 Oikeus terveelliseen ympäristöön .....	46
4 PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN MAKSUTTOMASSA PERUSOPETUKSESSA .....	49
4.1 Vammaisten yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen.....	49
4.2 Uskonnonvapaus.....	52
4.2.1 Uskontojen ja elämäkatsomusten yhdenvertaisuus.....	52
4.2.2 Uskonnon harjoittamista vai osa maan kulttuuria? .....	54
4.3 Koulurakennusten sisäilmaongelmat.....	57
4.4 Kiusaaminen ja kurinpitotoimet perusoikeuksien rajoittajina.....	59
4.5 Opettajien lomautukset.....	62
4.6 Alueellinen eriarvoistuminen.....	64
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	67

## **Lähteet**

### **Virallislähteet**

*HE 309/1993 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

*HE 86/1997 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

*HE 170/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle uskonnonvapauslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*HE 109/2009 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta

*HE 90/2010 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi

*HE 66/2013 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta

*HE 67/2013 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi

*HE 19/2014 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*KM 2001:1*: Uskonnonvapauskomitean mietintö

*PeVM 25/1994 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

*PeVM 10/2002 vp*: Hallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*PeVM 7/2006 vp*: Oikeusasiamiehen erilliskertomus 2006: lapsi, perheväkivalta ja viranomais-ten vastuu

### **Lapsen oikeuksien komitea**

*CRC/C/FIN/CO/4*: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Finland. (3.8.2011)

## **Kirjallisuus ja muu kirjallinen lähdeaineisto**

*Arajärvi, Pentti – Aalto-Setälä, Merja*: Opetuslainsäädännön käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

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

*Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Helsingin Kamari Oy. Hämeenlinna 2012. (*Hakalehto-Wainio 2012a*)

*Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Turvallisen oppimisympäristön toteutumisen oikeudellisista haasteista peruskoulussa. *Lakimies 2/2012.*, s. 238-258. (*Hakalehto-Wainio 2012b*)

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. s. 29-60.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum Media Oy. Helsinki 2012.

*Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.

*Heikkonen, Johannes*: Uskonnonvapaus ja valtion positiiviset toimintavelvoitteet. Edilex 2011.

*Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy ja Jaakko Heuru. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto - kunnallisoikeuden perusteet. Talentum Media Oy. Jyväskylä 2001.

*Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum Media Oy. Helsinki 2008.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum Media Oy. Hämeenlinna 2009.

*Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

*Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. s. 63-88.

*Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo:* Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Tallinna 2013.

*Nieminen, Liisa:* Lapsuudesta vanhuuteen – Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

*Ojanen, Tuomas:* Suomen valtiosäännön perusteita. Forum Iuris. Helsinki 2001.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Forum Iuris. Helsinki 2003.

*Ojanen, Tuomas:* Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Forum Iuris. Helsinki 2009.

*Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013 (42). s. 261-283.

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum Media Oy. Jyväskylä 2005.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. Talentum Media Oy. Helsinki 2011.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI: 1998. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry. Jyväskylä 1998.

*Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha:* Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. s. 809-820.

*Tuori, Kaarlo:* Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto Oy. Juva 1999. s. 721-730.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011. s. 89-138.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Vantaa 2001.

## **Internet-lähteet**

*Opetushallituksen tiedote 4/2006:*

[http://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/perusopetuksen\\_jarjestaminen/kouluretket\\_ja\\_leirikoulut](http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/kouluretket_ja_leirikoulut) (11.1.2015).

*Opetushallituksen tiedote 19/2006:*

[http://www.edu.fi/download/130016\\_Tiedote\\_19\\_2006.pdf](http://www.edu.fi/download/130016_Tiedote_19_2006.pdf) (4.6.2015).

## **Muut lähteet**

*Eduskunnan tarkastusvaliokunta:* Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012: Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.

*Opetushallitus ja kilpailu- ja kuluttajavirasto:* Muistiot 2014:3 - Koulujen ja oppilaitosten sekä yritysten välinen yhteistyö, markkinointi ja sponsorointi.

*Opetushallitus:* Muistiot 2012:2. Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät.

*Opetushallitus:* Muuttuvat kunnat koulutuksen järjestäjinä. Nykytilanne ja avoin tulevaisuus. Tilannekatsaus – tammikuu 2013.

*Opetushallitus:* Määräys 104/011/2014.

*Opetushallitus:* Määräykset ja ohjeet 2014:96 – Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014.

*Sisäasiainministeriö:* Sisäasiainministeriön julkaisu 36/2010 - Kuka ei kuulu joukkoon? Lasten ja nuorten kokema syrjintä Suomessa.

*Tilastokeskus:* Esi- ja peruskouluopetus 2014. (Helsinki 14.11.2014)

## **Oikeuskäytäntö**

### ***Hovioikeus***

Rovaniemen hovioikeus, 13.8.2001 Dnro R 00/ 742

### ***Korkein hallinto-oikeus***

KHO 30.12.2003 T 3422

KHO 14.3.2006 T 540

KHO 25.1.2007 T 149

KHO 31.3.2009 T 769

KHO 25.8.2010 T 1939

KHO 4.4.2011 T 947



### ***Hallinto-oikeus***

Hämeenlinnan HAO 07.12.2011, dnro 11/0883/3

Kuopion HAO, 20.9.2001, dnro 01/0424/3

Rovaniemen HAO, 15.10.2009, dnro 09/1499/1

Turun HAO, 16.12.2009, dnro 09/0855/3

### ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuin***

*Dahlab v. Sveitsi* (15.2.2001, A 42393/98)

*Folgerø ja muut v. Norja* (29.06.2007, A 15472/02)

*Lautsi ja muut v. Italia* (18.03.2011, A 20814/06)

### ***Eduskunnan oikeusasiamies***

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 21.12.2000, dnro 311/2/99

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 31.12.2003, dnro 2479/4/02

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 19.3.2007, dnro 3826/4/05

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 27.4.2009, dnro 1788/4/07

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 7.11.2011, dnro 3263/4/10

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 11.11.2011, dnro 3634/4/10

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 16.08.2012, dnro 2822/2/10

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 15.02.2013, dnro 557/4/11

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, 5.8.2013, dnro 2488/4/13

Eduskunnan oikeusasiamies, 13.3.2002, dnro 544/4/01

Eduskunnan oikeusasiamies, 17.12.2014, dnro 5695/4/13

### ***Valtioneuvoston oikeuskansleri***

Eduskunnan apulaisoikeuskansleri, 13.2.2007, dnro 6/50/06

Eduskunnan apulaisoikeuskansleri, 24.03.2014, dnro OKV/230/1/2013

Eduskunnan oikeuskansleri, 30.1.2012, dnro 6/50/2011

Eduskunnan oikeuskansleri, 7.5.2015, dnro OKV/1588/1/2013

## Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komitean mietintö
LOS	YK:n yleissopimus lasten oikeuksista
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki 731/1999
T	taltio
VaVL	Valtiovarainvaliokunnan lausunto
vp	valtiopäivä
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Jokainen Suomessa vakinaisesti asuva lapsi on oppivelvollinen, jolle hänen kotikuntansa on velvollinen järjestämään maksutonta perusopetusta. Vuonna 2014 koko Suomessa toiminnassa oli 2 633 peruskoulua, joissa opiskeli yhteensä 542 932 oppilasta.<sup>1</sup> Oppilaan perusoikeudet koskevat päivittäin siis valtavaa ihmisjoukkoa. Perusopetus on huomattava osa oppivelvollisen elämää koko perusopetuksen ajan, sillä oppilas on suuren osan valveillaoloajastaan koulussa. Tämän vuoksi on tärkeää, että perusopetus järjestetään lainsäädännön mukaisesti ja oppilaan perusoikeudet huomioon ottaen.

Maksutonta perusopetusta voidaan pitää suomalaisen koulutusjärjestelmän kivijalkana, jolla on tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä. Perusopetuksen tehtävänä on edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä rakentaa oppilaiden myönteistä identiteettiä ihmisinä. Näiden lisäksi perusopetuksen tavoitteena on edistää oppilaiden kasvua demokraattisen yhteiskunnan jäsenyyteen ja kasvattaa oppilaita ihmisoikeuksien tuntemiseen, kunnioittamiseen ja puolustamiseen.<sup>2</sup>

Parinkymmenen vuoden aikana opetustoimen sisällä on tapahtunut useita muutoksia, joiden seurauksena esimerkiksi opetuksen järjestäjän tehtäviä on lisätty, ja keskitettyjä ohjausjärjestelmiä on siirretty kouluun ja kuntiin.<sup>3</sup> Samalla opetustoimi on oikeudellistunut huomattavasti. Sääntely on sekä lisääntynyt että yksityiskohtaistunut ja ulottuu entistä laajemmalle alueelle, minkä seurauksena myös yhä useampi koulutoimessa tavattu ongelma on mielletty oikeudelliseksi.<sup>4</sup> Oikeudellistumisen seurauksena esimerkiksi opetuksen järjestäjän velvollisuus turvata oppilaan turvallinen koulunkäynti on useissa maissa kehittynyt kokonaan omaksi oikeudenalakseksi.<sup>5</sup> Suomessa opetustoimea koskevaa juridiikkaa ei aina-

---

<sup>1</sup> ks. *Tilastokeskus: Esi- ja peruskouluopetus 2014*, s. 1.

<sup>2</sup> *Opetushallitus 2014*, s. 16.

<sup>3</sup> *Hakalehto-Wainio 2012a*, s. 20.

<sup>4</sup> *Hakalehto-Wainio 2012a*, s. 21.

<sup>5</sup> *Hakalehto-Wainio 2012b*, s. 238.

kaan toistaiseksi ole mielletty varsinaiseksi itsenäiseksi oikeudenalakseksi, vaan enemmänkin eräänlaiseksi hallinto-oikeuden osa-alueeksi.<sup>6</sup>

Arajärvi on erottanut neljä koulutuksen oikeusperiaatetta, jotka on jaettavissa kahteen ryhmään sen mukaan, mikä on niiden suhde koulutukseen osallistuvaan yksilöön. Näistä *maksuttoman perusopetuksen (oppivelvollisuuden) periaate* sekä *julkisten koulutuspalvelujen ensisijaisuuden ja saatavuuden periaate* muodostavat yhdessä ryhmän, jota Arajärvi kutsuu oikeus opetukseen –periaateryhmäksi, *koulutuksen laadun periaatteen* sekä *itseäänmäärittämisen ja omatoimisuuden periaatteen* muodostaessa toisen ryhmän.<sup>7</sup>

PL (731/1999) 16 §:n 1 momentti turvaa jokaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Säännös ei tarkemmin täsmennä maksuttoman perusopetuksen sisältöä, vaan siitä säättää tarkemmin perusopetuslaki (628/1998). Perusopetuslaki säättää erityisesti perusopetuksen järjestäjän velvollisuuksista sekä oppilaan oikeuksista maksuttomassa perusopetuksessa. Perusopetuksen valtakunnalliset tavoitteet määrittelee tarkemmin Opetushallituksen hyväksymä opetussuunnitelman perusteet, joista nykyinen on hyväksytty joulukuussa 2014. Opetuksen järjestäjä laatii ja hyväksyy opetussuunnitelman perusteiden pohjalta opetussuunnitelman, joka toimii koulun toimintasuunnitelmana konkretisoida valtakunnallisia tavoitteita. Opetussuunnitelman perusteissa on päätetty esimerkiksi perusopetuksen keskeiset periaatteet ja sisällöt sekä oppilashuollon periaatteet.

Perustuslaki on Suomen oikeusjärjestyksen kansallisen hierarkian huipulla. Suomessa on toteutettu suurempia perustuslakiuudistuksia viimeksi vuosina 1995 ja 2000, joista erityisesti vuoden 1995 uudistuksessa perusoikeuksien rooli korostui merkittävästi. Perusoikeudet ovat tavallisesti yksilöille perustuslain nojalla vahvistettuja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan, ja ne ovat vahvasti sidoksissa yhteiskunnan arvopäämääriin. Niiden perustavanlaatuisuus osoittaa, että perusoikeuksissa on kyse keskeisimmistä hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisuuden elementeistä, joita toteutetaan oikeus- ja hyvinvointivaltiossa.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 25.

<sup>7</sup> Arajärvi 2006, s. 66-68.

<sup>8</sup> Arajärvi 2006, s. 24.

Lasten oikeudet eivät ole aina olleet itsestäänselvyyksiä. Oikeuksiin katsotaan yleisesti kuuluvan vaatimus mahdollisuudesta toteuttaa itsenäisesti oikeuksiaan (tahtoteoria). Lapset eivät kuitenkaan alaikäisinä voi täysimääräisesti päättää oikeudellisesta asemastaan, joten tästä näkökulmasta katsottuna voitaisiin kysyä, voidaanko lapsilla nähdä olevan oikeuksia. Toisaalta intressiteorian mukaan oikeuksien katsotaan olevan olemassa, jos jonkun etu on riittävän tärkeä velvoittamaan muut kunnioittamaan ja suojaamaan tätä etua. Näin ollen voidaan tulla lopputulokseen, ettei oikeuksien omaaminen edellytä oikeuksien itsenäistä käyttöä. Tällöinkin lapsilla kuitenkin nähtäisiin olevan oikeuksia vasta siinä vaiheessa, kun yhteiskunta tunnustaa lapsen tarpeen suojeluun ja huolenpitoon.<sup>9</sup>

Lasten perus- ja ihmisoikeuksiin suhtautuminen on joka tapauksessa muuttunut merkittävästi. Nykyään lapsia ei pidetä ainoastaan passiivisina suojelun kohteina, vaan periaatteessa aikuisten kanssa tasavertaisina ihmisinä, joiden oikeudet on otettava vakavasti ja joiden tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.<sup>10</sup> Tämä näkyy myös PL 6 §:n 3 momentissa, jossa säädetään sananmukaisesti, että *lapsia on kohdeltavan tasa-arvoisesti yksilönä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti*. Mallia säännökseen on otettu LOS 12 artiklasta.

LOS sisältää myös monia muita maksuttomassa perusopetuksessa huomioon otettavia lasten oikeuksia. Sopimuksen ydinperiaatteena voidaankin pitää sen 3 (1) artiklaa, jonka mukaan *kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*. Maksuttomassa perusopetuksessa lapsen edusta voidaan käyttää myös nimitystä oppilaan etu. Etujen joutuessa vastakkain ohittaa lapsen etu muut intressit. Huomiota on kiinnitettävä siihen, rajoittaako ratkaisu lapsen oikeuksia vai ovatko rajoitukset välttämättömiä lapsen edun toteuttamiseksi.<sup>11</sup> Perusopetusta järjestettäessä opetuksen järjestäjän taloudelliset intressit saattavat esimerkiksi olla toiset kuin koulukuraattoripalveluita tarvitsevan oppilaan etu. Oppilas ei päätöstilanteissa pysty puolustamaan omia intressejään, joten opetustoimella on velvollisuus asettaa oppilaiden intressit ensimmäiselle sijalle.<sup>12</sup> Lap-

---

<sup>9</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 35.

<sup>10</sup> Nieminen 2006, s. 106.

<sup>11</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 251.

<sup>12</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 62-63.

sen edun toteuttamiseen liittyvässä selvityksessä on otettava kokonaisvaltaisesti huomioon ratkaistavaan asiaan jollain tavalla liittyvät lasta koskevat intressit.<sup>13</sup>

PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. PL 22 § velvoittaa lisäksi julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämän nojalla julkisella vallalla on yksilöiden oikeuksia loukkaamattoman menettelyn lisäksi velvollisuus aktiivisesti toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi. Edellä mainitut toimivat luonnollisesti keskeisinä periaatteina toteutettaessa perusoikeuksia maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä.

Perusopetuslain 2 §:n 1 momentti säättää opetuksen tavoitteeksi *tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja*. Jo tästä voidaan johtaa ajatus siitä, että perusoikeuksien toteuttaminen maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä on oleellinen osa oppilaiden oikeuskasvatusta. Perusoikeuksien toteuttaminen niin maksuttomassa perusopetuksessa kuin muussakin julkisten palvelujen tuottamisessa voidaan mieltää käytännön tasolla vieraaksi. Koulun henkilökunta ei välttämättä esimerkiksi pidä päivittäistä toimintaansa oppilaiden perusoikeuksien turvaamisena, vaan niihin saatetaan suhtautua jopa vähättelevästi niin kuin ne olisivat ainoastaan tavoitteita, joihin yritetään pyrkiä.<sup>14</sup>

Oppilas kohtaa jokapäiväisessään koulutyössään tilanteita, jotka ovat yhteydessä hänen perusoikeuksiinsa. Perusoikeudet liittyvät esimerkiksi koulukuljetukseen, opetuksen sisältöön ja opetusmenetelmiin, kouluympäristön turvallisuuteen ja terveellisyteen, opetuksen laatuun sekä kurinpitokeinojen käyttöön. Tämän vuoksi on tärkeää, että opetuksen järjestäjä ja koulun henkilökunta tiedostavat oppilaiden perusoikeudet ja ymmärtävät niiden käytännön merkityksen opetuksen järjestämisessä.

Suomalainen kehuttu peruskoulujärjestelmä on muuttunut vuosien varrella paljon niin sisällöllisesti kuin rakenteellisestikin. Maksuttoman perusopetuksen järjestäminen on muuttuvassa yhteiskunnassa kohdannut haasteita, joita peruskoulujärjestelmän perustamisen yhteydessä tuskin osattiin kuvitella. Julkisuudessa huomiota on saanut erityisesti esimer-

---

<sup>13</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 60.

<sup>14</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 272-273.

kiksi kaupungistumisen seurauksena tapahtunut kouluverkoston supistuminen erityisesti maaseudulla, koulukiusaaminen, koulujen sisäilmaongelmat sekä uskonnonvapauden toteuttaminen perusopetuksessa. Kaikki nämä ovat yhteyksissä perusoikeuksiin.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen pääkysymys on *minkälaisia keskeisiä haasteita maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä kohdataan perusoikeuksia toteutettaessa?*

Käsiteltävien perusoikeuksien subjekteina tutkimuksessa tarkastellaan maksuttomaan perusopetukseen osallistuvia oppivelvollisia. Näin ollen tutkimuksesta rajataan pois työoikeudellinen näkökulma. Perusopetuslaki säättää vuosiluokilla 1-9 annettavan perusopetuksen lisäksi oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta, perusopetuksen oppimäärän suorittaneille annettavasta lisäopetuksesta eli ns. kymppiluokasta, maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta sekä aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Tässä tutkimuksessa perusopetuksella tarkoitetaan kuitenkin ainoastaan oppivelvollisille 1-9 vuosiluokilla annettavaa opetusta.

Tutkimuksen alakysymykset ovat seuraavat:

1. Mitä perusoikeus maksuttomaan perusopetukseen pitää sisällään?
  - Miten perusopetuksen *maksuttomuus* määritellään, ja mihin oppilas on sen nojalla oikeutettu?
  - Mitä opetus pitää sisällään ja kuinka se toteutetaan?
  
2. Miten perusoikeudet on otettava huomioon maksuttomassa perusopetuksessa?
  - Mitä oikeuksia oppilaalla on?
  - Mitkä perusoikeudet ovat vahvasti läsnä maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä?

- Millaisia velvollisuuksia perusopetuksen järjestäjällä on perusoikeuksien toteuttamisessa?

Tutkimuksessa tarkastellaan perusoikeuksien toteutumista ennalta valittujen perusoikeuksien näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkasteltavat perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §) erityisesti vammaisten oikeuksien näkökulmasta, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §) sekä oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §).

Näiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta oleellisiksi kysymyksiksi ovat nousseet seuraavat kysymykset: toteutuuko vammaisen oppivelvollisen yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen, miten asia on otettava huomioon maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä ja mitä tämä tarkoittaa perusopetuksen maksuttomuuden kannalta? Kuinka hyvin uskonnonvapaus toteutuu uskonnonopetuksessa, onko uskonnonvapaus otettava perusopetuksessa huomioon uskonnonopetuksen ulkopuolella ja toteutuuko uskonnonvapaus tosiasiallisesti? Entä mikä on sisäilmaongelmien suhde terveelliseen kouluympäristöön? Onko opettajien lomauttaminen ainoastaan opettajien murhe ja millainen vaikutus sillä voi olla perusoikeuksien toteutumiseen opetuksessa? Onko perusopetus tosiasiallisesti valtakunnallisesti yhdenvertaista vai vaihtelee opetuksen ja kurssitarjonnan taso koulu- tai kuntakohtaisesti? Entä kuinka paljon opettaja voi puuttua oppilaan koskemattomuuteen turvatakseen muiden oppilaiden oikeuden turvalliseen kouluympäristöön?

Tarkoituksena on ensisijaisesti paikantaa ja tunnistaa maksuttomassa perusopetuksessa huomioon otettavia perusoikeuksia sekä perusoikeusherkkiä tilanteita. Tutkimuksessa ei myöskään tarkastella jokaista perustuslaissa vahvistettua perusoikeutta, vaan ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi perustuslaissa säädetyt yksityiselämänsuoja (10 §) ja sananvapaus (PL 12). Käsiteltävistä perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuutta koskeva pykälä on vahvasti tutkimuksessa läsnä, sillä perusoikeudet ovat yleisesti sidottu yhdenvertaisuuteen.



### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessa käytettävä metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmatiikalla voidaan sanoa olevan kaksi ydintehtävää. Ensinnäkin se pyrkii selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä käsiteltävässä oikeusongelmassa ja vastaamaan siihen, kuinka ongelmassa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Oikeusdogmatiikka on erityisesti oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja tulkittamista. Toiseksi oikeusdogmatiikka pyrkii tutkimuskohteen systematisoimiseen eli voimassa olevan oikeuden jäsentämiseen. Systematisoinnin tarkoituksena on pyrkimys luoda oikeudellinen käsitejärjestelmä, jonka avulla oikeutta tulkitaan.<sup>15</sup> Tutkimuksessa sovellettavassa systemaattisessa tulkinnassa lakitekstin ilmaisun tulkinnassa otetaan huomioon *muut oikeusnormit, oikeudenalan yleiset opit, lainopin teorit, oikeusjärjestyksen systematiikka ja logiikka sekä oikeusjärjestys kokonaisuudessaan*.<sup>16</sup>

Oikeusdogmatiikan rinnalla tutkimuksessa käytetään osittain myös oikeushistoriallista tutkimusotetta. Oikeushistoria tutkii oikeusnormien tai oikeusajattelun kehitystä ja tarkastelee kehitystä, joka on vaikuttanut voimassa olevan lainsäädännön syntyyn.<sup>17</sup> Tämä on tutkimuksen kannalta oleellista siksi, että perusoikeusajattelu on muuttunut ajan saatossa huomattavasti, mikä heijastuu osittain edelleen nykypäivään.

Systematisoinnin kohteena tässä tutkimuksessa ovat erityisesti maksuttoman perusopetuksen järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö sekä perustuslaissa vahvistetut perusoikeudet ja niiden asema oikeusjärjestelmässä. Tutkimuksessa systematisoidaan perusoikeuksien sisältöä ja tarkastellaan sitä, kuinka ne näyttäytyvät maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä. Tarkastelun kohteena on myös perusoikeuksien asema toisiinsa nähden esimerkiksi perusoikeusristiriidan näkökulmasta. Perusoikeudet eivät ole täysin ehdottomia ja siksi tutkimuksessa käydään läpi perusteita, joiden nojalla perusoikeuksia voidaan rajoittaa.

Maksutonta perusopetusta koskevista oikeudellisista kysymyksistä on tehty Suomessa huomattavan vähän tutkimusta. Opetustoimen lainsäädäntöä ovat kuitenkin tarkastelleet

---

<sup>15</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

<sup>16</sup> Hirvonen 2011, s. 39.

<sup>17</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 21.

erityisesti Pentti Arajärvi ja Merja Aalto-Setälä teoksessaan *Opetuslainsäädännön käsikirja* (2004), Pentti Arajärvi teoksessaan *Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet* (2006) Matti Lahtinen ja Timo Lankinen *teoksessaan Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä* (2013) sekä Suianna Hakalehto-Wainio teoksessaan *Oppilaan oikeudet opetustoimessa* (2012). Näiden lisäksi Marianne Mäkelä on kirjoittanut väitöskirjan *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen* (2013).

Perusoikeuksien roolia maksuttomassa perusopetuksessa tarkastellaan tutkimuksessa erityisesti voimassa olevan lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston sekä oikeuskäytännön pohjalta. Tutkimuksessa korostuu erityisesti kotimainen lainsäädäntö, mutta työssä käsitellään myös ihmisoikeussopimuksia kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimusta (LOS) ja tarkastellaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja.

Oikeuskäytännöllä on tutkimuksessa oleellinen rooli perusoikeuksien toteuttamisessa maksuttomassa perusopetuksessa ilmenneiden haasteiden ja ongelmien paikantamisessa. Tutkimuksessa on käytetty hovioikeuden, hallinto-oikeuden, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, eduskunnan oikeusasiamiehen sekä valtioneuvoston ratkaisuja. Ratkaisujen käytön tarkoituksena on konkretisoida maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä koettujen perusoikeuksien toteuttamisen haasteita.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimus on jaettu neljään pääluokan: ensimmäisen luvun tarkoituksena on taustoittaa tutkimuksen aihetta, selittää keskeisimpiä käsitteitä, asettaa tutkimuskysymykset, rajata tutkimus sekä eritellä käytettäviä tutkimusmenetelmiä.

Toinen pääluokan käsittelee maksuttoman perusopetuksen järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Luvussa käsitellään pitkälti perusopetuslain avulla oppivelvollisuutta, maksutto-

man perusopetuksen sisältöä, lähikouluperiaatetta, opintososiaalisia etuja sekä opetuksen järjestäjän velvollisuuksia maksutonta perusopetusta järjestettäessä.

Tutkimuksen kolmas pääluke käsittelee perusoikeuksien roolia maksuttomassa perusopetuksessa. Luvussa käsitellään ensin perusoikeuksien roolia oikeusjärjestyksessä, oikeutta maksuttomaan perusopetukseen perusoikeutena, perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, julkisen vallan roolia perusoikeuksia toteutettaessa ja lopulta käydään läpi maksuttomassa perusopetuksessa korostuvia perusoikeuksia, joiden toteuttaminen on muodostunut haasteelliseksi. Näiksi perusoikeuksiksi olen valinnut yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §) sekä oikeus terveellisen ympäristöön (PL 20 §).

Tutkielman neljännessä luvussa keskitytään tutkimaan maksuttomassa perusopetuksessa ilmenneitä perusoikeuksien toteutumisen haasteita oikeustapauksia hyväksikäyttäen. Näkökulmiksi olen valinnut vammaisten oikeudet, uskonnonvapauden, koulujen sisäilmaongelmat, kurinpitotoimet, opettajien lomauttamiset sekä alueellisen yhdenvertaisuuden. Näkökulmat ovat valikoituneet sen perusteella, että niissä esiintyy selkeitä haasteita perusoikeuksia toteutettaessa.

## 2 MAKSUTTOMAN PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN OIKEUDELLINEN PERUSTA

### 2.1 Maksuttoman perusopetuksen sisältö

#### 2.1.1 Oppivelvollisuus ja oikeus maksuttomaan perusopetukseen

PL 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton perusopetus on sidottu oppivelvollisuuteen, josta säädetään perusopetuslain 25 §:ssä. Pykälä ulottaa oppivelvollisuuden kaikkiin Suomessa vakinaisesti asuviin lapsiin riippumatta siitä ovatko he Suomen kansalaisia.<sup>18</sup> Koska oppivelvollisuutta ei ole kytketty Suomen kansalaisuuteen, kuuluvat myös esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset lapset sen piiriin. Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädettävää oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ei sen sijaan olla rajattu iän, kansalaisuuden tai muun seikan suhteen, vaan se turvataan *jokaiselle*. Näin ollen tämän oikeuden piiriin kuuluvat kaikki Suomen valtion lainkäyttöpiirissä olevat henkilöt. Laajalla ulottuvuudellaan se saattaa koskea myös esimerkiksi aikuisia maahanmuuttajia, jotka eivät alkuperäismaassaan ole saaneet perusopetusta.<sup>19</sup> Perusopetuksen maksuttomuuden ja oppivelvollisuuden sidonnaisuudesta johtuen oppivelvollisuutta voidaan laajuudeltaan ja sisällöltään muuttaa lailla vain sillä ehdolla, ettei muutos vaikuta perustuslailliseen oikeuteen saada maksutonta perusopetusta.<sup>20</sup>

Aikuiselle henkilölle annettavassa maksuttomassa perusopetuksessa kyse ei ole oppivelvollisuudesta, sillä perusopetuslain 25 §:n 1 momentti säätää oppivelvollisuuden päättyvän, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Poikkeuksen oppivelvollisuuden pituuteen voi tehdä lapsen vammaisuus tai sairaus, jonka vuoksi hänellä ei todennäköisesti ole mahdollisuuksia saavuttaa perusopetuksen tavoitteita yhdeksässä vuodessa. Tällaisissa tapauksessa sovelletaan perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaista pidennettyä oppivelvollisuutta, jolloin oppivelvollisuus

---

<sup>18</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 287.

<sup>19</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 24.

<sup>20</sup> HE 309/1993 vp, s. 64.

alkaa sinä vuonna, jolloin lapsi täyttää 6 vuotta päättyen sen vuoden kevätlukukauden lopussa, jona lapsi täyttää 17 vuotta tai mahdollisesti myös aikaisemmin perusopetuksen oppimäärän tullessa suoritetuksi.<sup>21</sup>

Oppivelvollisuuden suorittamisesta säättävän perusopetuslain 26 §:n mukaan *oppivelvollisen on osallistuttava tämän lain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot*. Oppivelvollista ei tämän säännöksen nojalla ole velvoitettu täyttämään oppivelvollisuuttaan perusopetuslain tarkoittamassa koulussa, vaan säännös antaa mahdollisuuden myös kotiopetukseen. Kotiopetuksessa olevaa oppivelvollista ei rekisteröidä mihinkään kouluun, vaan huoltajan perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukainen vastuu oppivelvollisuuden suoritetuksi tulemisesta korostuu entisestään hänen ollessaan vastuussa myös määrätyn oppimäärän suorittamisesta. Oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa kotiopetuksessa olevan oppivelvollisen edistymistä.

### **2.1.2 Perusopetuksen maksuttomuus**

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja tämä oikeus on turvattu tarkemmin perusopetuslaissa. Myös useimmat Suomen allekirjoittamat ihmisoikeussopimukset edellyttävät maksutonta perusopetusta sekä sitä, ettei mahdollisuutta opetukseen saa estää.<sup>22</sup> Julkisella vallalla on siis sekä turvaamis- että edistämisvelvoite maksuttoman perusopetuksen toteutumisessa. Perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa käytännössä sitä, että oppivelvollisen on saatava perusopetusta ilman hänelle koituvia kustannuksia.<sup>23</sup> Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa maksuttoman opetuksen lisäksi myös sitä, että opetukseen tarvittavat oppikirjat sekä työvälineet ovat maksuttomia. Opetusmateriaaleja ei kuitenkaan tarvitse luovuttaa oppilaille omaksi.<sup>24</sup> Muutoin perusopetuksen maksuttomuuden laajuutta ei olla lainsäädännössä tarkemmin määritelty.

---

<sup>21</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 26.

<sup>22</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 25.

<sup>23</sup> Husa – Pohjolainen 2009, s. 197.

<sup>24</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä, s. 170.

Perusopetuslain 16 §:n 1 momentissa turvataan vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttävät tulkittamis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut ja erityiset apuvälineet sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) perusteella järjestettävät palvelut. Mikäli perusopetuksen järjestäjä on opetusministeriön toimesta määrätty huolehtimaan erityisopetuksen tukitehtävistä, tulee sen antaa vammaiselle tai sairaalle lapselle maksutta myös erityisopetuksen yhteydessä annettava kuntoutus ja muut erityisen koulutustehtävän piiriin kuuluvat palvelut.<sup>25</sup> Vammaisille ja sairaille järjestettävässä erityisopetuksessa on ollut epäselvyyksiä siitä, kuuluuko heille osoitettu palvelu maksuttoman perusopetuksen vai sosiaali- ja terveystoimen kautta kustannettaviin palveluihin. Periaatteena on, että opetuksen järjestämisen edellyttämät palvelut kuuluvat opetustoimen vastuulle ja yleiset henkilökohtaiset palvelut sosiaali- ja terveystoimelle.

Perusopetuslain 31 §:n 2 momentissa on turvattu opetukseen osallistuvan oikeus saada tarkoituksenmukaisesti järjestetty maksuton ateria jokaisena työpäivänä. Kouluaterian tarkoituksenmukaisena järjestämisenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että sen tarjoamisessa noudatetaan yleisiä ateria-aikoja.<sup>26</sup>

Perusopetuksen maksuttomuus on käytännössä rajattu kunnan osoittamaan lähikouluun. Ulkomailla toimivat koulut ja vieraalla kielellä opetusta opetusministeriön luvalla antavat yksityiset koulut voivat perusopetuslain 31 §:n 3 momentin mukaan poiketa sekä opetuksen että ruokailun maksuttomuudesta. Vieraskieliseksi katsotaan opetus, joka annetaan muulla kuin suomen, ruotsin, saamen, romanin tai viittomakielellä.<sup>27</sup> Tätä poikkeusta on perusteltu niihin hakeutumisen vapaaehtoisuudella ja sillä, että oppivelvollisen oikeus päästä halutessaan maksuttomaan perusopetukseen säilyy tästä huolimatta.<sup>28</sup> Ulkomailla tai yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämästä perusopetusta voidaan periä kohtuullisia maksuja, mutta perusopetusta ei kuitenkaan voida järjestää taloudellisen voiton saamiseksi, mistä johtuen perusopetuksesta perittävä maksu voi olla enintään sen järjestämisestä

---

<sup>25</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 319.

<sup>26</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 171.

<sup>27</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 170.

<sup>28</sup> HE 86/1997 vp, s. 65.

aiheutuvien kustannuksen suuruinen.<sup>29</sup> Kenenkään oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ei voida loukata osoittamalla heitä vastoin tahtoaan kouluun, jossa annetusta opetuksesta peritään maksuja.<sup>30</sup>

Yhdeksi perusopetuksessa puhututtaneeksi aiheeksi on noussut perusopetuksen yhteydessä toteutettujen luokkaretkien ja muiden vierailujen maksuttomuus. Luokkaretkiä on perinteisesti saatettu rahoittaa osin oppilaiden ja heidän huoltajiensa keräämin varoin. Tämän käytännön ja maksuttoman perusopetuksen välisiä ristiriitoja selkeyttääkseen Opetushallitus on antanut asiaan liittyen ohjeistuksensa. Ohjeistuksen mukaan opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta ei voida periä maksuja, vaan opintokäyntejä ja retkiä varten on osoitettava resurssit koulujen ylläpitäjien puolesta. Retkiä, leirikouluja ja muita opetukseen liittyviä matkoja voidaan kuitenkin tukea oppilaiden ja heidän huoltajiensa yhteisesti keräämin varoin, kunhan varojen keruu perustuu vapaaehtoisuuteen.<sup>31</sup> Opetushallitus on myös korostanut koulun vastuuta siitä, että kaikilla oppilailla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua retkiin huolimatta siitä, onko sitä varten hankitut rahat kerätty itsenäisesti huoltajien puolesta vai yhteistyössä koulun kanssa.<sup>32</sup> Se, että oppilaan vanhempi ei ole osallistunut varainkeruuseen ei siis voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi retkelle lähdölle.

### 2.1.3 Opetussuunnitelma ja perusopetuksen tavoitteet

Perusopetuslain opetuksen tavoitteista säättävän 2 §:n 1 momentissa todetaan opetuksen tavoitteeksi *tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja*. Saman pykälän 2 ja 3 momentissa korostetaan, että opetuksen on edistettävä sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa ja turvattava riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa kansallisella tasolla. Näillä säännöksillä samat tavoitteet ja niiden toteuttamiseksi järjestettävät tehtävät asete-

---

<sup>29</sup> *Arajärvi – Aalto-Setälä* 2004, s. 170.

<sup>30</sup> *Lahtinen – Lankinen* 2013, s. 319.

<sup>31</sup> *Opetushallitus*: Tiedote 4/2006: Kouluissa järjestettävä rahainkeruu. 2006 [http://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/perusopetuksen\\_jarjestaminen/kouluretket\\_ja\\_leirikoulut](http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/kouluretket_ja_leirikoulut), luettu 11.1.2015.

<sup>32</sup> *Opetushallitus ja kilpailu- ja kuluttajavirasto* 2014, s. 10.

taan koskemaan koko ikäluokkaa. Näiden periaatteiden pohjalta voidaan puhua valtakunnallisesta opetussuunnitelmallisesta *yhtenäiskoulusta*, jossa opetuksen järjestämisessä noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä järjestelyä.<sup>33</sup> Tärkeimpinä yhtenäiskoulun sääntelyvälineinä voidaan pitää perusopetuslain 14 §:n mukaisia opetuksen yleisiä valtakunnallisia tavoitteita ja tuntijakoa sekä opetussuunnitelman perusteita. Pykälän 1 momentissa säädetään valtioneuvostolle päätösvalta perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisiin valtakunnallisiin tavoitteisiin sekä tuntijakoon.

Opetussuunnitelma on opetuksen järjestäjän hyväksymä asiakirja, jonka tarkoituksena on konkretisoida valtakunnallisen yhtenäiskoulun tavoitteita eli toimia koulun toimintasuunnitelmana.<sup>34</sup> Opetussuunnitelman perusteista päättäminen kuuluu perusopetuslain 14 §:n 2 momentin perusteella Opetushallitukselle. Opetushallitus hyväksyi uudet opetussuunnitelman perusteet vuonna 2014 ja niiden mukaisesti tehdyt uudet paikalliset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön vuosiluokkien 1-6 osalta 1.8.2016.<sup>35</sup> Opetussuunnitelma laaditaan yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisien kanssa ja se on perusopetuslain 15 §:n mukaan hyväksyttävä erikseen suomenkielistä, ruotsinkielistä ja saamenkielistä sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. Yhtenäiskouluperiaatteesta huolimatta säädös jättää opetuksen järjestäjälle laajan harkintavallan siitä, millaisessa muodossa se opetussuunnitelmansa hyväksyy. Opetuksen järjestäjän päätettävissä on, millaisilla paikallisilla arvoilla ja näkökulmilla se täydentää perusopetuksen arvoperustaa ja miten arvoperustan ja oppimiskäsityksen toteutumista seurataan.<sup>36</sup> Opetussuunnitelma voidaan hyväksyä koskemaan esimerkiksi kaikkia kunnan kouluja tai koulukohtaisena.<sup>37</sup> Opetussuunnitelman keventäminen on nähty hyväksyttäväksi, kunhan opetuksen tavoitteita ei siten vaaranneta.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> *Arajärvi – Aalto-Setälä* 2004, s. 43.

<sup>34</sup> *Arajärvi – Aalto-Setälä* 2004, s. 43 & 93.

<sup>35</sup> Opetushallituksen määräys 104/011/2014, s. 1.

<sup>36</sup> *Opetushallitus* 2014, s. 15.

<sup>37</sup> *Lahtinen – Lankinen* 2013, s. 151.

<sup>38</sup> *Arajärvi – Aalto-Setälä* 2004, s. 93.



## 2.2 Maksuttoman perusopetuksen järjestäminen

### 2.2.1 Maksuttoman perusopetuksen järjestäjät

Perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Säännöksessä puhutaan kotikunnan sijasta asuinkunnasta, joten oikeus perusopetukseen ei rajoitu ainoastaan niihin oppivelvollisiin, joiden kotikuntalain (201/1994) 2 §:n mukainen kotikunta perusopetusta järjestävä kunta on. Tämän nojalla asuinkunnan on järjestettävä opetus oppivelvolliselle, jonka asuminen kunnassa perustuu esimerkiksi hänen vanhempiansa alle vuoden kestävävään työskentelyyn sen alueella.<sup>39</sup> Kunta hoitaa perusopetuksen järjestämisen ja opetustoimen hyväksymällä johtosäännön, jossa määrätään niistä menettelytavoista, joilla se velvollisuutensa täyttää.<sup>40</sup> Kunta voi järjestää perusopetuksen itse, yhdessä tai muiden kuntien kanssa tai hankkia sen rekisteröidyltä yhteisöltä, säätiöltä tai valtiolta. Yleisin perusopetuksen järjestämistapa on se, että kunta järjestää perusopetuksen itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Yksityiset perusopetuksen järjestäjät tarvitsevat luvan toimintaan opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Luvan myöntäminen on kuitenkin ns. vapaata harkintaa, joten vaikka luvan oikeudelliset edellytykset täyttyisivät, niin lupahakemus voidaan tarkoituksenmukaisuusperusteilla hylätä.<sup>41</sup> Luvan edellytyksenä on nimittäin myös perusopetuslain 7 §:n mukaisesti se, että *opetuksen järjestäminen perustuu erityiseen koulutus- ja sivistystarpeeseen ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta*. Perusopetuslain lainvalmistelutöissä myös on pidetty tarkoituksenmukaisena säilyttää kunnan koululaitos perusopetuksen runkona tavoittelematta valtion ja yksityisten perusopetusta antavien koulujen lukumäärän lisäämistä.<sup>42</sup>

Jos kunta järjestää perusopetuksen yhteistyössä toisen kunnan tai toisten kuntien kanssa, voidaan yhteistyötä varten perustaa perusopetuslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti kuntayhtymä, joka toimii opetuksen järjestäjänä. Kuntayhtymän järjestäessä perusopetuksen

---

<sup>39</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 91.

<sup>40</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 58.

<sup>41</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 89.

<sup>42</sup> HE 86/1997 vp, s. 57.

säilyy jäsenkunnalla edelleen velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen, mutta se täyttää velvollisuutensa kuntayhtymän kautta. Muodollisesti kuntayhtymän järjestämää perusopetusta voidaan pitää vastaavana kuin yksityistä tai valtion järjestämää opetusta.<sup>43</sup>

Kielilaki (423/2003) säättää Suomen kansalliskieliksi suomen ja ruotsin. Perusopetuslain 4 §:n 4 momentti velvoittaa kunnan, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita järjestämään perusopetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Säännös ei näin ollen edellytä, että perusopetusta olisi annettava vain sillä kielellä, minkä kieliseksi kunta on kielilain (423/2003) 5 §:n perusteella säädetty. Vähemmistökielisen asukkaan on kuitenkin oltava myös oppivelvollinen, jotta kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta hänen äidinkiellellään syntyy.<sup>44</sup> Perusopetuslain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että *saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden perusopetus tulee antaa pääosin saamen kielellä*. Kuulovammaisilla on oikeus saada opetusta osittain viittomakielellä kuulovammaisuuden asteen mukaisesti, mutta viittomakieltä ensimmäisenä äidinkielenään oppineille kuuroille perusopetus on annettava kokonaan viittomakielellä.<sup>45</sup>

### 2.2.2 Lähikoulu

Jokaiselle oppivelvolliselle osoitetaan kunnan toimesta oma lähikoulu. Lähikoulun osoittamista voidaan pitää oleellisimpana osana kunnan maksuttoman perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden täyttämiseksi.<sup>46</sup> Kunta on opetuksen järjestämistä vastaavasta riippumatta vastuussa siitä, että perusopetus sen osoittamassa lähikoulussa pysyy aina maksuttomana. Näin ollen lähikouluksi ei ilman huoltajan suostumusta voida osoittaa koulua, jossa opetuksesta peritään maksuja. Perusopetuslain 6 §:n 3 momentti säättää, ettei lähikouluksi voida myöskään osoittaa koulua, jossa kunnan päätöksen tai opetuksen järjestämisluvan perusteella noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää,

---

<sup>43</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 29.

<sup>44</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 29.

<sup>45</sup> HE 86/1997 vp, s. 58-59.

<sup>46</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 289.

ellei oppivelvollisen huoltaja ole antanut tähän suostumustaan.<sup>47</sup> Lähikouluksi ei aina välttämättä valikoidu oppivelvollista lähimpänä oleva oppilaitos, vaan valintaan saattavat vaikuttaa esimerkiksi liikenneyhteydet tai oppilasmäärien tasaamiseen liittyvät syyt.<sup>48</sup>

Perusopetuslain 6 §:n 3 momentin nojalla kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä vaihtaa opetuksen järjestämispaiikkaa, kunhan opetuskieli ei muutu. Säädös tulee sovellettavaksi esimerkiksi koulun lakkauttamisen vuoksi, kunnan ja muun koulutuksen järjestäjän välisen yhteistyösopimuksen lakatessa, koulun tilojen ollessa epäterveelliset niiden huonon kunnon takia, koulun ollessa peruskorjauksessa tai koulutoimen uudelleenorganisoinnissa asutuksessa ja koulurakennuskannassa tapahtuneiden muutosten vuoksi.<sup>49</sup>

Perusopetuslain 28 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan lähikouluun. Mikäli oppivelvollinen hakee toiseen kunnan alueella olevaan kouluun tai toisen kunnan kouluun, ei kunnalla ole velvollisuutta ottaa oppilasta näihin kouluihin, sillä niissä etusijaoikeus on oppilailla, joiden lähikouluiksi ne on määrätty.<sup>50</sup> Mikäli huoltaja valitsee oppivelvolliselle lapselleen kouluksi muun kuin kunnan osoittaman lähikoulun, voidaan oppilaaksi ottamisen edellytykseksi perusopetuslain 32 §:n 3 momentin mukaisesti asettaa, että huoltaja on itse vastuussa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Oikeuskäytännössä (Kuopion HAO, 20.9.2001, dnro 01/0424/3) on päädytty siihen periaatteeseen, että mikäli tästä edellytyksestä ei olla erikseen oppilaaksi ottamista koskevassa päätöksessä sovittu, on oppivelvollisella edelleen oikeus kunnan kustantamaan koulukuljetukseen. Oikeuden maksuttomaan koulukuljetukseen voidaan näin ollen ainakin lähtökohdaisesti todeta säilyvän siitäkin huolimatta, että oppivelvollisen huoltaja valitsee lapselle muun kuin lähikoulun. Tässä tilanteessa maksuton koulukuljetus ei kuitenkaan ole ehdotonta, mikä tukee edelleen sitä käsitystä, että perustuslain 16 §:n takaama perusopetuksen maksuttomuus on sidoksissa kunnan osoittamaan lähikouluun.

---

<sup>47</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 289.

<sup>48</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 78.

<sup>49</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 289.

<sup>50</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 289.

Perusopetuksen maksuttomuuden siteet kunnan osoittamaan lähikouluun konkretisoituu myös kotiopetuksessa. Hämeenlinnan HAO:n ratkaisemassa tapauksessa (Hämeenlinnan HAO 07.12.2011, dnro 11/0883/3) valittajina toimineet oppivelvollisen huoltajat olivat vaatineet kuntaa kustantamaan heidän kotiopetuksessa olevien lastensa oppikirjat. Perusopetuslain 31 §:ssä säädetään opetuksen ja sen edellyttämien oppikirjojen ja muun oppimateriaalin sekä työvälineiden maksuttomuudesta. Laista ei kuitenkaan käy ilmi sitä, koskevatko edellä mainitut etuudet oppilasta, joka suorittaa oppivelvollisuuttaan kunnan osoittaman lähikoulun sijasta huoltajiensa vapaaehtoisesti valitsemissa kotiopetuksessa. HAO katsoi ratkaisussaan, että kunnan velvollisuus järjestää maksutonta perusopetusta koskee ainoastaan kunnan osoittamaa lähikoulua, ei huoltajien vapaaehtoisesti valitsemaa kotiopetusta. Päätöstä perusteltiin myös opetuksen maksuttomuutta käsittelevällä perusopetuslain 31 §:n 3 momentilla sekä sen lainvalmistelutöillä. Säännöksessä tai lain yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ei nimenomaisesti mainita kotiopetusta, mutta sen soveltamista kotiopetukseen perusteltiin erityisesti sillä, että myös siinä mainittuihin kouluihin hakeutuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja niihin hakeutuneella oppivelvollisella säilyy edelleen oikeus päästä maksuttomaan opetukseen niin halutessaan.<sup>51</sup> Huoltajat valittivat ratkaisusta KHO:een, joka ei muuttanut HAO:n päätöstä.

### **2.2.3 Koulumatkat ja majoitus**

Perusopetuslain 32 § säätelee perusopetusta saavan oppilaan oikeudesta saada koulumatkatukea. Oikeus voidaan toteuttaa joko järjestämällä koulukuljetus tai maksamalla oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Säännöksen mukaan perusopetusta saava oppilas, jonka koulumatka on viittä kilometriä pitempi, on oikeutettu maksuttomaan kuljetukseen. Oppilaan voidaan kuitenkin myös viittä kilometriä pitemmillä matkoilla edellyttää kulkevan osan matkasta itse.<sup>52</sup> Tämän näkemyksen mukaan oppilasta ei lähtökohtaisesti tarvitse hakea esimerkiksi suoraan kotipihastaan. Oikeus maksuttomaan

---

<sup>51</sup> HE 86/1997 vp, s. 65.

<sup>52</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 323.

kuljetukseen syntyy myös alle viiden kilometrin koulumatkoissa silloin, kun matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Tällöin velvollisuus koulumatkatukeen saattaa rajoittua vain osaan lukuvuotta, kuten talviaikaan tai oppilaan sairausaikaan.<sup>53</sup> Vaikeasti vammaisilla oppilailla maksuttomaan koulukuljetukseen kuuluu myös oikeus saada maksutta saattaja.<sup>54</sup>

Maksuttomaan perusopetukseen kuuluvasta koulumatkasta säättävän perusopetuslain 32 §:n soveltamisesta on olemassa oikeuskäytäntöä. KHO on esimerkiksi ratkaisussaan (KHO 14.3.2006 T 540) todennut, ettei kunnalla ole velvollisuutta järjestää koulumatkaetua yhteishuollossa olevalle oppilaalle silloin, kun tämä asuu sen vanhemman luona, jonka asuinpaikka ei ole oppilaan väestörekisteriin merkitty vakituinen asuinpaikka. Toisessa ratkaisussaan (KHO 25.1.2007 T 149) KHO on todennut, että kunnalla on velvollisuus järjestää koulumatkatuki, vaikka oppilaan vakituksena asuinpaikkana käyttämä rakennus on rakennusluvan perusteella tarkoitettu vapaa-ajan asunnoksi, kunhan koulumatkatuen muut ehdot täyttyvät.

Päivittäiseen koulumatkaan odotuksineen kuluva aika saa perusopetuslain 32 §:n 2 momentin mukaan olla alakouluikäisillä korkeintaan kaksi ja puoli tuntia ja lukuvuoden alkaessa 13 vuotta täyttäneillä kolme tuntia. Perusopetuslain 33 §:ssä säädetään, että mikäli oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää 32 §:n 2 momentin säättämässä enimmäiskestoajoissa, on oppilaalla oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoidon. Tästä johtuen esimerkiksi kunnan lakkauttaessa koulun se ei voi ohjata oppilaita uuteen kouluun järjestämättä maksutonta majoitusta, mikäli koulumatkoihin käytettävä aika ylittää säädöksessä olevat rajat.<sup>55</sup> Perusopetuslain 33 §:n 2 momentissa säädetään, että kouluvuoden aikana oppilaan majoituspaikan ja kodin väliset matkat lomilla ja viikonloppujen yhteydessä on oltava maksuttomia. Mikäli tarve majoitukseen ja täysihoidon johtuu kuitenkin siitä, että oppilas on hakeutunut muuhun kuin kunnan hänelle osoittamaan lähikouluun, voidaan häneltä periä kohtuullisia maksuja.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> HE 86/1997 vp, s. 65 & Lahtinen – Lankinen 2013, s. 323.

<sup>54</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 323.

<sup>55</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 324.

<sup>56</sup> HE 86/1997 vp, s. 65.

Ongelmalliseksi seikaksi koulukuljetuksen järjestämisessä on muodostunut se, miten koulumatkan pituus mitataan. Lähtökohdaksi on oikeuskäytännön mukaan otettu se, että oppilaan koulumatkaksi lasketaan se tosiasiallinen matka, jonka oppilas kulkee kouluun kotiovensa suljettuaan. Eräässä tapauksessa (Turun HAO 16.12.2009, dnro 09/0855/3) hallinto-oikeus oli katsonut, ettei kotipihalla kuljettavaa matkaa oteta huomioon koulumatkan pituutta laskettaessa. KHO oli kuitenkin ratkaisussaan (KHO 4.4.2011 T 947) sitä mieltä, että pihalla kuljettava matka oli laskettava huomioon, kun matka kotiovelta koulukyydityksen pysäkillä oli 150 metriä.

#### 2.2.4 Oppilashuolto

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) säädetään perusopetuslaissa tarkoitetusta opiskelijan oikeudesta oppilashuoltoon. Lain 3 §:n 1 momentti määrittelee oppilashuollon tarkoituksiksi *opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen ja ylläpitämisen*. Elokuun alussa vuonna 2014 voimaan tulleen lain tarkoituksena on ollut siirtää oppilashuollon painopistettä ongelmakeskeisestä toiminnasta ennaltaehkäisevään suuntaan.<sup>57</sup> Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 1 §:n 2 momentin 3 kohta säättää, ettei lakia sovelleta muille kuin oppivelvollisille. Oikeus maksuttomaan oppilashuoltoon näyttäisi kuitenkin kuuluvan myös niille, jotka ovat valinneet opiskelupaikaksi muun kuin kunnan heille osoittaman lähikoulun.

Perusopetuslain 15 §:n mukaisesti opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta oppilashuollon järjestämistavasta määrätään opetuksen järjestäjän hyväksymässä opetussuunnitelmassa. Opetussuunnitelman mukaisen oppilashuollon lisäksi siihen sisältyvät oppilas- ja opiskelijahuoltolain 3 §:n 4 momentin mukaisesti psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n 2 ja 3 momentin mukaan vastuu oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen sekä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädetystä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä kuuluu sille kunnalle, jossa oppilaitos sijaitsee.

---

<sup>57</sup> HE 67/2013 vp, s. 1.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjä on vastuussa siitä, että opetussuunnitelman mukaiset oppilashuoltopalvelut toteutuvat, ja että oppilashuolto on järjestetty yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen oppilashuoltopalveluista vastaavien viranomaisten kanssa muodostaen toimivan ja yhtenäisen kokonaisuuden. Oppilas- ja opiskeluhuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaisissa monialaisissa oppilashuollon ohjausryhmissä kehitetään, ohjataan ja arvioidaan yleisesti oppilashuoltotyötä sekä parannetaan koulu yhteistyön hyvinvointia. Oppilashuollon ohjausryhmä voi olla kahden tai useamman koulutuksen järjestäjän yhteinen tai sille asetetut tehtävät voi hoitaa muu siihen soveltuva ryhmä, mutta jokaisella oppilaitoksella tulee olla opiskelu- ja opiskelijahuoltolain 14 §:n 2 momentin mukainen oppilaitoskohtainen oppilashuoltoryhmä. Yksittäisen oppilaan tai tietyn oppilasryhmän tarpeen selvittämiseen kootaan opiskelu- ja opiskelijahuoltolain 14 §:n 4 momentin mukaan tapauskohtaisesti monialainen asiantuntijaryhmä, oppilashuoltotyöryhmä. Oppilashuoltotyöryhmän kokoonpanosta ja toiminnasta ei ole säännöksiä, jonka vuoksi oppilashuoltotyössä on ilmennyt käsitteellistä epämääräisyyttä, joka puolestaan on heijastunut oppilashuollon palveluihin. Oppilashuoltotyöryhmä ei myöskään ole päätösvaltainen eli se ei voi tehdä hallintopäätöksiä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että perusopetuslain 42 §:n 1 momenttiin on sisällytetty oikeus valittaa hallinto-oikeuteen oppilashuoltoon koskevasta päätöksestä. Käytännössä on siis epäselvää, mitä päätöksiä säännöksessä säädetty muutoksenhaku koskee ja kuka niitä tekee.<sup>58</sup>

Oppilashuolto voidaan jakaa kahteen eri osaan. Ensimmäisenä osana voidaan pitää opetussuunnitelmassa mainittu oppilashuolto, johon lukeutuu koulun turvallisuuden ja terveellisyden varmistaminen. Toiseen osaan kuuluvat oppilashuollon erityispalvelut kuten koulu-terveydenhuollon, koulukuraattorin ja koulupsykologin toiminnan, lastensuojelun, nuorisotyön ja poliisin palvelut.<sup>59</sup> Koulutuksen järjestäjä on oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan vastuussa oppilashuollon toteuttamista sekä arviointia ja kehittämistä varten laadittavan oppilaitoskohtaisen oppilashuoltosuunnitelman laatimisesta. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä koulun henkilöstön, oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa. Oppilas- ja opiskeluhuoltolain 12 §:n 2 momentin mukaan oppilashuoltosuunnitelmaan on kirjattava esimerkiksi arvio oppilashuollon kokonaistarpeesta ja käytettävistä oppilashuol-

---

<sup>58</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 217-218.

<sup>59</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 215.

topalveluista, suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimenpiteet oppilashuoltosuunnitelman toteuttamiseksi ja seuraamiseksi.



## 3 PERUSOIKEUDET MAKSUTTOMASSA PERUSOPETUKSESSA

### 3.1 Perusoikeuksien rooli Suomen oikeusjärjestyksessä

#### 3.1.1 Perusoikeuksien velvoittavuus

Suomen oikeusjärjestys muodostuu hierarkiasta, jonka kansallisen tason huipulla on Suomen perustuslaki. Perustuslaki antaa toimivallan säätää lakeja ja sisältää perusmääräykset asetusten antamisesta sekä lainsäädäntävallan siirtämisestä. Perustuslain 2 luvussa säädetävät perusoikeudet asettavat merkittäviä rajoituksia perustuslakia alemmanasteisten säädösten sisällölle.<sup>60</sup> *Lex superior derogat legit inferiori* eli ns. *lex superior* –periaatteen mukaisesti perustuslakia muuttamalla voidaan muuttaa itse perustuslain lisäksi mitä tahansa alemmantasoista säädöstä, lailla puolestaan vanhempaa lakia sekä lakia alemmantasoisia säännöksiä.<sup>61</sup> Perustuslain rooli yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensinnäkin sen tarkoituksena on julistaa sellaisia yhteiskunnallisia arvoja, joiden varaan yhteiskunnan toimintaa halutaan rakentaa. Toiseksi se toimii yhteiskuntapolitiikan muodollisena ohjaajana määrittämällä yhteiskuntapoliittisen vallankäytön ja vallanjaon perusteet. Kolmanneksi perustuslaki sisältää tavallisia normeja pysyvämpiä aineellisoikeudellisia perussäännöksiä, jotka toimivat lähtökohtana muussa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa.<sup>62</sup>

Perusoikeussäännökset on kirjoitettava käytännön syistä perustuslakiin lyhyesti ja pelkistetysti ja niiden merkitys oikeusjärjestyksessä konkretisoidaan täsmällisemmin perusoikeussäännöksen sekä sitä toteuttavan erityislainsäädännön kokonaisvaikutuksena.<sup>63</sup> Perusoikeuksia voidaan pitää oikeuksien vähimmäisvaatimuksina, jotka luovat perustuslaissa säädettyville oikeuksille ns. perusoikeussuojan. Perustuslaissa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia on kuitenkin mahdollisuus laventaa tavallisella lailla.<sup>64</sup> Saraviita<sup>65</sup> on eritellyt muun muassa seuraavia tapoja konkretisoida perusoikeuksia:

---

<sup>60</sup> Ojanen 2001, s. 14-15.

<sup>61</sup> Saraviita 2005, s. 230.

<sup>62</sup> Husa – Pohjolainen 2009, s. 59.

<sup>63</sup> Saraviita 2005, s. 75.

<sup>64</sup> Saraviita 2005, s. 75.

<sup>65</sup> Saraviita 2005, s. 237-238.

1. Nimenomaisesti tiettyyn oikeuteen liittyvä laki, kuten suomen ja ruotsin kielen kansallisasemasta säätävä PL 17 §:n 1 momentti ja sitä konkretisoiva kielilaki.
2. Perusoikeuksia suoraan tai välillisesti konkretisoivat useat lait tai hajallaan eri puolin lainsäädäntöä olevat säännökset, kuten PL 6 §:ssä säädetyt tasa-arvoon ja syrjintäkieltoon liittyvät säädökset ja niitä konkretisoivat mm. laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta sekä yhdenvertaisuuslaki.
3. Erityisesti TSS-oikeussäännökset ovat pääosin vähimmäistason turvaavia säännöstyjä, joita konkretisoivassa lainsäädännössä mennään usein perusoikeussäännöstä pidemmälle.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan tavallisesti yksilöille perustuslain nojalla vahvistettuja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan, jolloin puhutaan perusoikeuksien ns. vertikaalisuhteesta.<sup>66</sup> Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen jälkeen perusoikeuksista poistettiin sidonnaisuus Suomen kansalaisuuteen ja ne laajennettiin koskemaan lähtökohtaisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa yksilöä iästä, kansallisuudesta, sukupuolesta tai yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Muutoksen taustalla olivat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka velvoittavat sopimusvaltioita takaamaan sopimuksen mukaiset ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille sen oikeuspiirissä oleville yksilöille.<sup>67</sup> Joissain tapauksissa perusoikeudet voivat ulottua koskemaan myös välillisesti oikeushenkilöä, kun sen asemaan puuttuminen saattaisi merkitä oikeushenkilön taustalla toimivan yksilön perusoikeuksien loukkaamista.<sup>68</sup> Monet perusoikeuksista voidaan tulkita myös enemmän väestöryhmän kuin yksilön oikeuksiksi. Luonteeltaan kollektiivisia oikeuksia ovat esimerkiksi PL 17 §:n 1 momentissa säädettävät kielelliset oikeudet, joiden subjektina ovat yksilön sijasta väestöryhmä: suomen- ja ruotsinkielinen väestö ovat keskenään yhdenvertaisia eli niiden sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista on huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan.

Perusoikeusnäkemykset voidaan jakaa niiden oikeudellisen merkityksen mukaan karkeasti suppeaan ja laajaan perusoikeusnäkemykseen. Suppea perusoikeusnäkemys korostaa sitä,

---

<sup>66</sup> Saraviita 2005, s. 27 & Ojanen 2001, s. 64.

<sup>67</sup> Ojanen 2001, s. 51.

<sup>68</sup> Hallberg 2011, s. 41.

että oikeudet velvoittavat ainoastaan valtiota ja sitäkin lähinnä siten, ettei se toimillaan loukkaa perusoikeuksia. Laaja perusoikeusnäkemys korostaa valtion ja muidenkin julkista valtaa käyttävien toimielinten turvaamisvelvoitetta eli velvollisuutta toimia aktiivisesti perusoikeuksien turvaamiseksi. Laajan perusoikeusnäkemys mukaan perusoikeudet velvoittavat julkisen vallan lisäksi myös yksityisiä tahoja.<sup>69</sup> Suomessa vallitseva perusoikeusnäkemys on vaihtunut perusoikeusuudistusten myötä suppeasta näkemyksestä laajaan perusoikeusnäkemykseen.

Perusoikeuksien soveltaminen oikeuskäytännössä tulee vahvasti esiin tuomioistuinkäytännössä tulkintavaikutuksen myötä. Perustuslakivaliokunta suositteli jo vuonna 1988 perusoikeusmyönteisen laintulkinnan soveltamista tuomioistuinten päätöksissä. Myöhemmin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen keskeisiin tavoitteisiin kuului perusoikeussäännösten suoran soveltamisen periaatteen vahvistaminen tuomioistuimissa, muussa lainkäytössä ja viranomaistoiminnassa.<sup>70</sup>

Vuoden 2000 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti edelleen perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka edistää parhaiten perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi nähtävät vaihtoehdot.<sup>71</sup> Perusoikeusmyönteistä tulkintaa voidaan myös pitää keskeisenä hallinnon keinona toteuttaa PL 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen.<sup>72</sup> Perustuslakiin lisättiin perustuslain etusijasta säätävä 106 §, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, mikäli lain säännöksen soveltaminen käsiteltävässä asiassa olisi *ilmeisessä* ristiriidassa perustuslain kanssa. PL 107 § säädetään, että mikäli asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen, kuten erityyppisten alueellisesti tai virastokohtaisesti voimassa olevan säädöksen säännös, on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei sitä voida soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. PL 106 §:ssä säädettyä etusijaperiaate ja PL 107 §:n soveltamisrajoitus eroavat toisistaan siten, ettei soveltamisrajoitus etusijaperiaatteen tavoin sisällä ristiriidan ilmeisyyden vaatimusta. Soveltamisrajoituksen käyttäminen ei myöskään merkitse perus-

---

<sup>69</sup> Karapuu 2011, s. 75-76.

<sup>70</sup> Saraviita 2005, s. 311.

<sup>71</sup> Saraviita 2005, s. 313.

<sup>72</sup> Tuori 1999, s. 725.

tuslain kanssa ristiriidassa olevan asetuksen tai muun alemmanasteisen säännöksen kumoutumista tai mitätöitymistä.<sup>73</sup>

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan lisäksi perusoikeussäännöksiin voi liittyä myös suoraan soveltamista, jolloin tuomioistuin voi ratkaisussaan tukeutua suoraan perusoikeussäännökseen ilman välillistä tulkintavaikutusta. Yksilön näkökulmasta tämä tarkoittaa mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi suoraan perusoikeussäännöksiin.<sup>74</sup> Suoraan sovellettavissa olevia perusoikeussäännöksiä voivat käytännössä olla etenkin kiellon muotoon kirjoitetut perusoikeussäännökset sekä yksilöllisen oikeuden muotoon kirjoitetut perusoikeussäännökset. Tällainen on esimerkiksi PL 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.<sup>75</sup>

Suomen perustuslaissa ei säädetä perusoikeuksien sisäisestä etusijajärjestyksestä, minkä vuoksi kaikki perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti samalla tasolla. Perusoikeutta voidaan kuitenkin hyväksytysti rajoittaa tapauksissa, joissa rajoitusperusteena on turvata toisen perusoikeuden toteutuminen.<sup>76</sup> Maksuttomassa perusopetuksessa tällainen tilanne voi tulla eteen esimerkiksi kurinpitotoimissa, kun oppilaan koskemattomuuteen saatetaan puuttua muiden oppilaiden turvallisuuden varmistamiseksi. Perusoikeuksien keskinäistä sitovuutta voidaan myös arvottaa kunkin säännöksen kirjoittamistavan perusteella. Tällöin perusoikeuksia voidaan jakaa vahvimmin velvoittavista heikompiin seuraavasti:

1. Perusoikeusrajoituskiellot
2. Rajoituslausekkeettomat oikeudet, kuten uskonnonvapaus
3. Lakivarauksia tai viittauksia sisältävät oikeudet
4. Pelkiksi tavoitteiksi tai toimeksiannoiksi kirjoitetut perusoikeudet<sup>77</sup>

Tämän jaottelun lisäksi suomalaisessa perusoikeusajattelussa perusoikeuksien välisissä ristiriitatilanteissa on sovellettu kahta ratkaisutapaa niin yhdessä kuin erikseenkin. En-

---

<sup>73</sup> Ojanen 2009, s. 62.

<sup>74</sup> Ojanen 2003, s. 79.

<sup>75</sup> Ojanen 2009, s. 59.

<sup>76</sup> Ojanen 2003, s. 66.

<sup>77</sup> Saraviita 2005, s. 67.

simmäisessä vaihtoehdossa perusoikeussäännöksestä rajataan niiden tarkoituksenmukaisin ydinsisältö, jonka ulkopuolelle jääviä ns. reuna-alueita voidaan pitää vähemmän oleellisina, mikäli ne ovat ristiriidassa toisen perusoikeussäännöksen kanssa. Näistä lähtökohdista pyritään selvittämään onko ratkaistava asia jommankumman perusoikeuden ydinalueella. Toinen ratkaisumalli perustuu oikeusnormien jakoon sääntöihin ja periaatteisiin, jolloin sääntö saa etusijan ja periaatetta pyritään toteuttamaan niin pitkälle kuin se tosiasiallisesti on mahdollista. Perusoikeusristiriidoissa tätä ratkaisumallia sovelletaan siten, että perusoikeussäännöksiä punnitaan toisiaan vasten, jolloin painavammaksi arvioitu perusoikeus saa etusijan väistyvään perusoikeuteen nähden. Periaatteiden ollessa vastakkain väistävä periaatekin pyritään edelleen ottamaan huomioon niin pitkälle kuin painavampi periaate ja tilannekohtaiset lähtökohdat sen sallivat.<sup>78</sup>

### **3.1.2 Oikeus maksuttomaan perusopetukseen perusoikeutena**

Perusoikeuksia ryhmitellään yleisesti kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin eli ns. KP-oikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin eli ns. TSS-oikeuksiin, joista jälkimmäiseen oikeus maksuttomaan perusopetukseen lukeutuu. TSS-oikeuksien perusluonteeseen kuuluu, että niiden tehokas toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia, positiivisluonteisia toimenpiteitä, kuten maksuttomassa perusopetuksessa opetuksen järjestämistä. Tästä johtuen TSS-oikeudet on tavallisesti kirjoitettu perustuslakiin toimeksiantona, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta toteuttaa ne lainsäädäntöteitse tai muilla toimenpiteillä.<sup>79</sup> Vastaavasti TSS-oikeudet voivat estää tai rajoittaa julkista valtaa esimerkiksi heikentämällä päätöksillään sosiaaliturvaa.<sup>80</sup>

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädettävä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on välittömästi sitova eli ns. subjektiivinen oikeus. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan lakiin perustuvaa oikeutta, jota voidaan vaatia toteutettavaksi suoraan tuomioistuinteitse.

---

<sup>78</sup> Ojanen 2003, s. 66-67.

<sup>79</sup> Ojanen 2003, s. 9.

<sup>80</sup> Ojanen 2009, s. 7.

Näin ollen se on yksilön näkökulmasta tehokkain perusoikeusmuoto.<sup>81</sup> Käytännössä suo-  
raan subjektiiviseen oikeuteen viittaavia kanteita ei toteuttamisvastuussa olevia viranomai-  
sia vastaan olla kuitenkaan nostettu, joten sen roolin voidaan sanoa olevan lähinnä muodol-  
linen.<sup>82</sup> Subjektiiviseksi oikeudeksi luokitellulla perusoikeudella on kaksitasoinen suoja.  
Perustuslain säännös estää näiden oikeuksien rajoittamisen tavallisessa lainsäätämisyjärjes-  
telystä ja lisäksi oikeutta vaille jäänyt yksilö voi vaatia oikeuden toteuttamista konkreetti-  
sella päätöksellä.<sup>83</sup>

### 3.1.3 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perustuslaitkaan eivät ole vahvasta asemastaan huolimatta niin ehdottomia, etteikö niitä  
voisi miltään osin tai missään tilanteessa rajoittaa. Valtiosääntöoikeudessa erotetaan kolme  
tilannetta, joissa perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista:

1. *Rajoittamalla* perusoikeussäännöksessä turvattua oikeutta tavallisella lailla joko  
perusoikeussäännökseen sisältyvän rajoituslausekkeen tai perusoikeuksien yleisten  
rajoitusedellytysten nojalla.
2. Säättämällä PL 23 §:n 1 momentin mukaisesti lailla tilapäisiä poikkeuksia perusoi-  
keuksiin tilanteessa, jossa se on poikkeusolojen, kuten Suomeen kohdistuvan aseelli-  
sen hyökkäyksen, vuoksi välttämätöntä.
3. Säättämällä perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyn poikkeuslain.<sup>84</sup>

Jotkin perusoikeussäännökset sisältävät ns. lakivaruksen eli lausekkeen, joka määrittelee  
rajoitukset tai käytön sääntelyt, joita perusoikeuteen voi tavallisella lailla tehdä. Lakivara-  
ukset voidaan jakaa kirjoitusasunsa mukaan kahteen pääluokkaan, kvalifioituihin eli yksi-  
löityihin lakivaruksiin sekä sääntelyvarauksiin ja muihin lakiviittauksiin. Kvalifioidut laki-  
varaukset antavat lainsäätäjälle valtuudet säätää tavallisella lailla rajoituksia perusoikeu-

---

<sup>81</sup> Karapuu 2011, s. 68.

<sup>82</sup> Saraviita 2005, s. 63.

<sup>83</sup> Saraviita 2005, s. 146.

<sup>84</sup> Ojanen 2001, s. 65.

teen lakivarauksen yksilöimässä tarkoituksessa tai olosuhteissa.<sup>85</sup> Kvalifioitu lakivaraus on tarkoitus määrittää mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei sillä anneta avoimempaa rajoitusvaltaa kuin on välttämättä tarpeen. Toisinaan perusoikeus edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä tai perusoikeutta on mahdotonta kirjoittaa kattavaan muotoon perustuslakiin. Tällöin käytetään sääntelyvarauksia, joilla viitataan siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja sitä määrittelevän tavallisen lain yhdessä muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Vaikka sääntelyvaraus antaa lainsäätäjälle kvalifioitua lakivarausta laueamman liikkumavaran, ei sillä voida heikentää perustuslaissa säädetyn perusoikeuden perustaa.<sup>86</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan *ilmaisu lailla tarkemmin säädetään* korostaakin sitä, että perusoikeus on selvä pääsääntö, jota voidaan ainoastaan täsmentää.<sup>87</sup>

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Poikkeuksen tekevät ehdottomiksi kirjoitetut perusoikeussäännökset, joissa turvattujen oikeuksien rajaaminen tavallisella lailla on mahdotonta. Ehdottomiksi kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin luetaan lähinnä kiellon muotoon kirjoitetut perusoikeussäännökset, kuten PL 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjäntäkielto.<sup>88</sup> Tällaisten perusoikeussäännösten rajoittaminen on mahdollista ainoastaan poikkeuslailla ja silloinkin edellyttäen, että kyseessä on vain rajoitettu poikkeus eikä kansainvälinen velvoite kiellä rajoittamista.<sup>89</sup> Vuonna 1993 perustuslakivaliokunta muodosteli perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit seuraavasti:

1. Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.
2. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia sekä riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee käydä ilmi laista.
3. Rajoitusperusteiden on oltava hyväksyttäviä ja rajoittamisen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Rajoitukset on tehtävä suhteellisuusvaatimusten mukaisesti, eli niiden on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

---

<sup>85</sup> Ojanen 2003, s. 63.

<sup>86</sup> Jyränki 2000, s. 292.

<sup>87</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5-6.

<sup>88</sup> Ojanen 2001, s. 67.

<sup>89</sup> Jyränki 2000, s. 292.

6. Rajoitusten yhteydessä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

7. Rajoituksen on oltava sopusoinnussa Suomen allekirjoittamien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>90</sup>

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu periaatteet siitä, että rajoituksen on oltava *välttämätön* hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi, eikä sitä pystytä saavuttamaan perusoikeuden vähemmän puuttuvalla tavalla.<sup>91</sup> Perusoikeuskomitea on mietinnössään avannut välttämättömyysvaatimuksen sisältöä. Välttämättömyysvaatimuksen tarkoituksena on ensinnäkin edellyttää perusoikeusrajoitusten minimointia käytettävissä olevien vaihtoehtojen valinnassa. Toiseksi se sisältää suhteellisuusperiaatteen eli vaatimuksen siitä, että perusoikeusrajoitusten on aina oltava hyväksyttäviä niillä saavutettavaan yhteiskunnalliseen hyötyyn nähden. Kolmanneksi se sisältää tehokkuusvaatimuksen, jonka mukaan rajoittaminen on hyväksyttävä keino tavoitteen saavuttamiseksi vain silloin, kun sillä tosiasiallisesti saavutetaan tavoiteltu päämäärä. Neljänneksi välttämättömyysvaatimuksesta on irrotettavissa tarkoitussidonnaisuusperiaate, johon kuuluu myös perusoikeusrajoitusten väärinkäytön kieltö.

Suomen valtiosäännön erityispiirteisiin kuuluu myös poikkeuslaki-instituutioon lukeutuva perusoikeuspoikkeus. Perusoikeuspoikkeuksella voidaan toteuttaa laajempia ja syvällisempiä puuttumisia perusoikeuksiin kuin mitä oikeussäännökseen kirjatut lakivaraukset tai perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet mahdollistavat tavallisella lailla tehtävän.<sup>92</sup> Perusoikeuspoikkeus on mahdollista toteuttaa ainoastaan poikkeuslailla eli säätämällä laki perustuslain säätämisyjärjestyksessä muuttamatta itse perusoikeussäännöksen tekstiä. Erityisestä luonteestaan huolimatta poikkeuslaki sijoittuu normihierarkiassa tavallisen lain kanssa samalle tasolle. Mikäli poikkeuslakiin halutaan tehdä muutoksia laajentamatta sillä säädettyjä poikkeuksia, voidaan ne tehdä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos muuttava laki laajentaa kuitenkin olennaisesti alkuperäisellä poikkeuslailla tehtyä perusoikeuspoikkeusta, on lakiehdotus käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poik-

---

<sup>90</sup> Jyränki 2000, s. 294-295, Viljanen 2001, s. 37-38 & Ojanen 2001, s. 68-72.

<sup>91</sup> Ojanen 2001, s. 71.

<sup>92</sup> Ojanen 2001, s. 65-66.



keuslain kumoaminen tai perustuslakiin tehdyn poikkeuksen supistaminen voidaan kuitenkin aina toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>93</sup>

Ennen vuoden 1995 perustuslakiuudistusta poikkeuslakien käyttö oli runsasta, joka johti lopulta siihen, että poikkeuslakien kolhimat perusoikeussäännökset alkoivat olla monilta osin epäinformatiivisia. Poikkeuslakien käyttöä alkoivat kuitenkin rajoittaa etenkin ihmisoikeussopimusten läpimurto. Syyksi muodostui se, ettei poikkeuslaki tehnyt kansainvälisesti päteväksi perusoikeuspoikkeusta, joka rajoitti kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta laajemmin tai syvemmin kuin kyseessä oleva ihmisoikeussopimus salli. Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen jälkeen poikkeuslakimenettelyn käyttöä alettiin tietoisesti välttämään, ja vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä sen käyttöala kaventui entisestään, kun PL 73 §:ssä säädettiin poikkeuslakina voitavan käsitellä ainoastaan ”rajattu poikkeus”.<sup>94</sup> Tästä johtuen poikkeuslailla ei voida esimerkiksi puuttua perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Nykyään poikkeuslakia on tarkoitus käyttää lähinnä tilanteissa, joissa saatetaan voimaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevia kansainvälisiä velvoitteita.<sup>95</sup>

## **3.2 Julkinen valta perusoikeuksien turvaajana maksuttomassa perusopetuksessa**

### **3.2.1 Julkinen valta**

Perustuslain sivistyksellisistä oikeuksista säätävässä 16 §:ssä säädetään jokaisen subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusoikeuksien turvaamisesta säätävään PL 22 §:ään sisältyy perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistehtävä eli turvaamisvelvoite on annettu *julkiselle vallalle*. Säännös toteuttaa laajaa perusoikeusnäkemystä, jonka mukaan julkisella vallalla on yksilöiden oikeuksia loukkaamattoman menettelyn lisäksi velvollisuus toimia aktiivisesti perusoikeuksien toteutumiseksi.<sup>96</sup> Tällaisina perusoikeuksia aineellisesti

---

<sup>93</sup> Ojanen 2003, s. 59-60.

<sup>94</sup> Ojanen 2009, s. 47

<sup>95</sup> Ojanen 2003, s. 60-61.

<sup>96</sup> Heuru 2002, s. 152.

turvaavina toimina pidetään esimerkiksi perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmen-  
tävän lainsäädännön säätämistä sekä voimavarojen kohdentamista.<sup>97</sup>

Turvaamisvelvoite koskee julkisen vallan organisaation kaikkia tasoja. Aktiivinen toiminta perusoikeuksien toteutumiseksi ei ulotu ainoastaan lainsäädäntätoimiin, vaan se ulottuu myös esimerkiksi talousarviota koskeviin ratkaisuihin ja vapaaharkintaisiin tai tosiasialli-  
siin hallintotoimiin. Useasti toimintavelvoite kohdistuu kuitenkin perusoikeussäännöksissä nimenomaan eduskuntalain säätäjään, jolloin puhutaan ns. perustuslaillisesta toimeksian-  
nosta.<sup>98</sup> Erityisesti TSS-oikeuksia koskeviin perusoikeussäännöksiin on sisällytetty yleisen turvaamisvelvoitteen lisäksi erillisiä julkiseen valtaan kohdistuvia toimeksiantoja.<sup>99</sup>

Perustuslain takaamiin TSS-oikeuksiin liittyy Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta joh-  
dettu ns. heikentämiskielto-oppi. Sen mukaan näihin perustuslain takaamiin TSS-oikeuksiin liittyy oikeusvaikutuksena heikennyskieltovaikutus, joka kieltää heikentämästä oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa.<sup>100</sup> Heikennyskieltoa voidaan pitää eräänlaisena prio-  
risointikäskynä valtion talousarviopäätöksenteossa ja huomattava on myös se, etteivät pe-  
rusoikeudet saa olla suhdanteista riippuvaisia.<sup>101</sup> Vaikka PL 22 §:n voidaan osin nähdä tu-  
kevan heikentämiskielto-oppia, ei sitä voida suoraan johtaa perustuslain sanamuodosta. Vuoden 1993 perustuslakiuudistuksen lainvalmisteluaineistossa on myös todettu, että oi-  
keus maksuttomaan perusopetukseen on sidottu oppivelvollisuuteen, joten perustuslaki ei  
sinällään estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestään.<sup>102</sup> Heiken-  
nyskieltovaikutuksen voidaankin ymmärtää ulottuvan ainoastaan PL 16 §:n 1 momentissa  
säädettyyn perusopetuksen maksuttomuuteen, sillä oppivelvollisuudesta säädetään perus-  
tuslain sijaan perusopetuslaissa.

---

<sup>97</sup> HE 309/1993 vp, s. 75.

<sup>98</sup> Jyränki 2000, s. 287.

<sup>99</sup> Tuori – Lavapuro 2011, s. 809.

<sup>100</sup> Heuru 2006, s. 56.

<sup>101</sup> Rautiainen 2013, s. 263; VaVL 2/1994 vp.

<sup>102</sup> HE 309/1993 vp, s. 57.

Sisällöltään ja intensiteetiltään yhtenäistä julkista valtaa ei voida sanoa olevan olemassa.<sup>103</sup> Sille on kuitenkin tyypillistä, että sitä voivat käyttää vain ne, joilla on siihen laillinen kompetenssi.<sup>104</sup> Julkisen vallan käsitteen käytön tarkoituksena on ollut ulottaa perusoikeussäännösten velvoittavuus koskemaan myös valtion ulkopuolisia julkisen vallan käyttäjiä, kuten kuntia, koska kaikki julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi.<sup>105</sup> Toisaalta esimerkiksi juuri kuntien velvoittava julkinen valta on lähtöisin valtiosta, jolta se on sen desentralisaation kautta saanut.<sup>106</sup> Vastuu perusoikeuksien toteuttamisessa palautuu viime kädessä valtiolle myös silloin, kun kunnat eivät kykene suoriutumaan perusoikeuden toteuttamistehtävästä.<sup>107</sup> Perustuslakivaliokunta on perustuslain lainvalmistelutöissä myös todennut, että *valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuusta pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille*.<sup>108</sup> Kunnille ei toisaalta myöskään voida PL 121 §:n 2 momentin ja kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momentin mukaisesti antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia säätämättä niistä lailla. Tästäkin huolimatta on edelleen muistettava, että useiden perusoikeuksien toteuttamisvastuu on annettu perusoikeussäännöksissä nimenomaisesti julkiselle vallalle, ei ainoastaan valtiolle. Kunnalla voidaan sanoa olevan vastuu monien perusoikeuksien käytännön toteutuksesta, mutta osarahoituksesta ja toimintojen yleisestä ohjauksesta vastaa valtio.<sup>109</sup>

### 3.2.2 Hyvä hallinto

Kunnan on perusopetuksen järjestämiseen liittyvissä hallinnollisissa tehtävissään toimittava *hyvän hallinnon periaatteiden* mukaisesti. Perustuslain 21 §:ssä säädetään, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tämä tarkoittaa niin kutsuttua perustuslaillista toimeksiantoa, josta johtuen hyvän hallinnon perustuslaissa säädettyjä osia ei voida rajoittaa muuten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>110</sup> Säännöksen taustalla on ollut tarve perus-

---

<sup>103</sup> Tuori 1998, s. 303.

<sup>104</sup> Heuru 2002, s. 152.

<sup>105</sup> PeVM 25/1994, s. 3.

<sup>106</sup> Heuru 2002, s. 153.

<sup>107</sup> Viljanen 2011, s. 118.

<sup>108</sup> PeVM 25/1994, s. 3.

<sup>109</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 134.

<sup>110</sup> Hautamäki 2004, s. 63.

oikeuksien korostamiseen.<sup>111</sup> Hyvän hallinnon perusteista säädetään tarkemmin hallintolain (434/2003) 2 luvussa. Säännöksen mukaan viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus (7 §), neuvontavelvollisuus (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä velvollisuus toimia yhteistyössä toisen viranomaisen kanssa (10 §).

Maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä hallintolaissa säädettävien hyvän hallinnon periaatteista keskeiseksi nousee etenkin *viranomaisten päätösharkintaa sekä muuta asian käsittelyä ohjaava*<sup>112</sup> 6 §:

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

Säännöksestä voidaan erottaa useita päätösharkintaa rajoittavia tekijöitä. Näitä ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä tarkoituksenmukaisuuden ja luottamuksensuojan periaate.<sup>113</sup> Näistä periaatteista yhdenvertaisuusperiaate on turvattu jo perustuslain 6 §:ssä sekä yhdenvertaisuuslailla (21/2004).

### **3.3 Perusoikeudet maksutonta perusopetusta järjestettäessä**

#### **3.3.1 Yhdenvertaisuus**

Yhdenvertaisuuden periaatteen voidaan sanoa olevan yksi perusoikeus-käsitteen kulmakivistä. Perustuslain yhdenvertaisuudesta säättävän 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää viranomaisiin ja lainsäätäjään kohdistuvan

---

<sup>111</sup> HE 309/1993 vp, s. 8.

<sup>112</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 26.

<sup>113</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 26.

mielivallan kiellon ja vaatimuksen siitä, että samanlaisissa olosuhteissa olevia yksilöitä tai yksilöryhmiä ei saa laissa mielivaltaisesti asettaa edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.<sup>114</sup> Mikäli eri ihmisryhmiä kohdellaan toisistaan poikkeavalla tavalla, on sille oltava yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä peruste. Säännöksessä tarkoitettu yleinen yhdenvertaisuus ei myöskään estä ns. positiivista erityiskohtelua.<sup>115</sup> Yhdenvertaisuuspykälän 3 momentti korostaa lapsen oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun *yksilönä* sekä oikeutta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännös osoittaa, että perusopetuksessa on otettava huomioon myös lapsen itsenäinen mielipide hänen huoltajansa mielipiteen ohella.

Yhdenvertaisuussäännöstö on jaettavissa kahteen osaan. PL 6 §:n 1 momentin voidaan sanoa tarkoittavan muodollista (oikeudellista) yhdenvertaisuutta eli ihmisten kohtelemista yhdenvertaisesti lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa. Yhdenvertaisuussäännöksen 2 momentti taas painottaa tosiasiallista (aineellista) yhdenvertaisuutta, joka kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja painottaa oikeusjärjestyksen roolia eriarvoisuuden poistamisessa.<sup>116</sup> PL 6 §:n 2 momenttiin sisältyy syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä mainittuja keskeisimpien syrjintäperusteiden luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, kuten siihen sisältyvä ”tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” osoittaa.<sup>117</sup> Itse asiassa vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen valmistelun yhteydessä oli ollut esillä myös vaihtoehto, jossa oltaisiin kielletty kaikenlainen syrjintä luettelematta erikseen kiellettyjä syrjintäperusteita. Lopulliseen säädökseen päätyttyä kirjoitustapaa puolsi kuitenkin sen informatiivisempänä pidetty sisältö.<sup>118</sup> Säännöksen enemmänkin henkilökohtaisia ominaisuuksia painottavasta syrjintä- ja suosintakiellosta huolimatta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta tekemissään päätöksissä huomiota esimerkiksi ihmisten tai ryhmien toisistaan poikkeavan kohtelun kieltoon asuinpaikan perusteella eli sellaisiin

---

<sup>114</sup> *Jyränki* 2000, s. 313.

<sup>115</sup> *Saraviita* 2011, s. 148.

<sup>116</sup> *Saraviita* 2011, s. 147.

<sup>117</sup> *Ojanen* 2009, s. 13.

<sup>118</sup> *HE 309/1993 vp*, s. 43.

henkilökohtaisiin seikkoihin kuulumattomiin syrjäntäkieltoihin, joita säännös ei nimenomaisesti mainitse.<sup>119</sup>

LOS 2 artikla kieltää erikseen myös syrjinnän lapsen vanhempien tai huoltajan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, uskonnon, mielipiteen, alkuperän, varallisuuden, vammaisuuden tai syntyperän perusteella. Perusopetuksessa on tämän nojalla kiinnitettävä huomiota siihen, ettei lapsen huoltajien käyttäytyminen vaikuta opettajien tapaan kohdella lasta.

Syrjinnän kiellon käsite ulottuu välittömään ja välilliseen syrjintään, häirintään sekä käskyyn syrjiä.<sup>120</sup> Välittömällä syrjinnällä viitataan kielletyn erotteluperusteen nojalla tapahtuvaan syrjintään, kun välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan kohtelua, joka on näennäisesti samanlaista tai yhdenvertaista, mutta tosiasiallisesti syrjivää.<sup>121</sup> PL 6 §:n 2 momentti kieltää pelkän segregaatian (erilliskohtelun) eli yhtäläistenkin palveluiden tarjoamisen erikseen eri väestöryhmille sekä yksilön tai ryhmän asettamisen etuoikeutettuun asemaan, mikäli siitä seuraisi toisiin kohdistuvaa syrjintää.<sup>122</sup> Sen sijaan syrjäntäkieltosäännös ei estä ns. positiivista erityiskohtelua, jolla tarkoitetaan pyrkimystä parantaa tosiasiallisen tasa-arvon edistämistä ja toteuttamista parantamalla tietyn ihmisryhmän asemaa ja olosuhteita.<sup>123</sup> Jossain tapauksissa positiivinen erityiskohtelu voi itse asiassa olla jopa PL 22 §:ssä säädettyä turvaamisvelvoitteen perusteella julkisen vallan velvollisuus. Positiivista erityiskohtelua koskee kuitenkin oikeasuhtaisuusvaatimus sekä velvollisuus lopettaa erityiskohtelun jälkeen, kun sillä tavoiteltu päämäärä on saavutettu.<sup>124</sup> Syrjäntäsäännös ei myöskään ehdottomasti kiellä erontekoa ihmisten välillä, vaikka se perustuisi säännöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn. Olennaista on se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Tähän viittaa myös pykälän positiivisen erityiskohtelun mahdollistava sanamuoto ”*ilman hyväksyttävää perustetta* asettaa muihin nähden eri asemaan”.<sup>125</sup>

---

<sup>119</sup> Saraviita 2005, s. 328-329.

<sup>120</sup> HE 19/2014 vp, s. 8.

<sup>121</sup> Ojanen 2009, s. 13.

<sup>122</sup> HE 309/1993 vp, s. 43.

<sup>123</sup> Ojanen 2009, s. 13.

<sup>124</sup> Ojanen 2003, s. 29.

<sup>125</sup> HE 309/1993 vp, s. 44.

UNESCO:n yleissopimus no 13 koskee nimenomaan syrjinnän vastustamista opetuksen alalla. Sopimuksen 1 artiklassa syrjinnäksi määritellään kaikki rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun näkemykseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, taloudelliseen asemaan tai syntyperään perustuva erottelu, poissulkeminen, rajoittaminen tai etuoikeus, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on tasa-arvoisen kohtelun mitätöiminen tai heikentäminen opetuksen alalla. Sopimuksen 3 artikla sisältää muun muassa kaiken poikkeavan kohtelun kiellon julkiselta vallalta kansalaisten välillä pois lukien tilanteet, joissa kohtelu perustuu ansioon tai tarpeeseen, kuten esimerkiksi stipendien tai avun myöntämisestä oppilaalle. Artikla kuitenkin kieltää avustukset, rajoitukset ja etuoikeudet, jotka perustuvat ainoastaan siihen, että oppilas kuuluu johonkin ryhmään. Lisäksi siinä turvataan alueella asuvien vieraan maan kansalaisten yhtäläinen mahdollisuus saada maassa samaa opetusta kuin maan omat kansalaiset. Perustuslaissa ja UNESCO:n sopimuksessa tarkoitettua syrjintää voi ilmetä perusopetuksessa opetusta järjestettäessä, opintosuoritusten arvioinnissa ja koulun muussa toiminnassa, kuten uskonnollisten tapahtumien yhteydessä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä konkretisoi erityisesti yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Yhdenvertaisuuslaki säättää tarkemmin esimerkiksi häirinnästä (14 §) ja vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tehtävistä kohtuullisista mukautuksista (15 §). Häirinnästä säättävän yhdenvertaisuuslain 14 §:n mukaan häirinnällä tarkoitetaan perustuslainkin syrjintäsäännöksessä lueteltuun henkilökohtaiseen ominaisuuteen liittyvää henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaavaa käyttäytymistä, jolla luodaan henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Koulua pidetään yleisesti paikkana, jossa oppilaita kasvatetaan toimimaan syrjintää vastaan. Tästä huolimatta koulu on usein juuri ensimmäinen paikka, jossa lapsi joutuu alttiiksi syrjinnälle. Yhdenvertaisuus voi perusopetuksessa vaarantua valtakunnan tasolla, alueellisesti, kuntatasolla, koulun tasolla tai oppilasryhmän tasolla. Tästä johtuen yhdenvertaisuuden toteutumista valvovat niin opetustoimen viranomaiset kuin opetustoimeakin valvovat

kunnat sekä aluehallintovirastot ja muut laillisuusvalvojat. Yleisimmin perusopetuksessa tapahtuva syrjintä ilmenee kiusaamisena.<sup>126</sup>

### 3.3.2 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

PL 7 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Vuoden 1994 perustuslakiuudistuksen lainvalmisteluaineistossa todetaan henkilökohtaisen vapauden olevan luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden lisäksi myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeutta.<sup>127</sup> Oikeus *turvallisuuteen* sen sijaan korostaa julkisen vallan toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojelemista heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.<sup>128</sup> PL 7 §:n 2 momentissa lisätään, ettei ketään muutoinkaan saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Saman säännöksen 3 momentissa puolestaan säädetään, ettei henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti ilman laissa säädettyä perustetta. Lainvalmisteluaineistossa oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on todettu sisältävän suojan esimerkiksi henkilöön kohdistuvia tarkistuksia vastaan.<sup>129</sup>

Säännös saattaa käytännössä aiheuttaa ristiriitatilanteita muiden perusoikeussäännösten, kuten PL 12 §:ssä säädettyjen jokaiselle kuuluvan sananvapauden, kanssa. Ristiriitatilanteita saattaa esiintyä myös niin sanotusti säännöksen sisällä. Maksuttoman perusopetuksen järjestäjä saattaa esimerkiksi tarvittaessa joutua puuttumaan joissain tapauksissa yksilön henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen turvatakseen enemmistön turvallisuuden. Toimivaltuudet puuttua muiden turvallisuutta uhkaavien tai vaarantavien ihmisten fyysiseen koskemattomuuteen voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 280.

<sup>127</sup> HE 309/1993 vp, s. 46.

<sup>128</sup> Saraviita 2011, s. 157.

<sup>129</sup> HE 309/1993 vp, s. 47.

<sup>130</sup> Saraviita 2011, s. 157.



Perusopetuslaissa kouluturvallisuudesta säädetään sen 29 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön uhkaaviksi tekijöiksi luetaan oppilaan turvallisuutta ja hyvinvointia vaarantava kohtelu niin toisten oppilaiden kuin koulun henkilökunnankin taholta.<sup>131</sup> Säännöksen 2 momentin mukaan kouluun ei saa tuoda eikä työpäivän aikana pitää hallussa sellaista esinettä tai ainetta, jonka hallussapito on muussa laissa kielletty tai jolla voidaan vaarantaa omaa tai toisen turvallisuutta taikka joka erityisesti soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen ja jonka hallussapidolle ei ole hyväksyttävää syytä. Lain esitöissä on lueteltu runsaasti esimerkkejä säännöksen tarkoittamista vaarallisista esineistä.<sup>132</sup>

Kielletyn esineen tai aineen haltuun ottamiseksi opettaja tai rehtori voi perusopetuslain 36 e §:n 1 momentin nojalla tarkastaa oppilaan mukana olevat tavarat, oppilaan hallinnassa olevat koulun säilytystilat sekä päällisin puolin hänen vaatteensa, mikäli tällaisen esineen tai aineen hallussapito on ilmeistä, eikä oppilas pyynnöistä huolimatta suostu niitä luovuttamaan tai luotettavasti osoita, ettei hänellä ole niitä hallussaan. Ennen tarkastusta oppilaalle on perusopetuslain mukaisesti kerrottava tarkastuksen syy. Tarkastajan on oltava oppilaan kanssa samaa sukupuolta ja mukana tulee lisäksi olla tarkastajan lisäksi läsnä toinen täysi-ikäinen koulun henkilökunnan jäsen, jonka oppilas voi pyynnöstään itse valita, mikäli tämä on paikalla. Tästä voidaan kuitenkin perusopetuslain 36 e §:n 4 momentin mukaan poiketa, jos se asian kiireellisen luonteen vuoksi on turvallisuuden kannalta ehdottoman tärkeää.

Perusopetuslain 36 d §:n 1 momentin mukaan rehtorilla tai opettajalla on oikeus ottaa haltuunsa perusopetuslain 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine. Mikäli haltuun otettavaa esinettä tai ainetta hallussaan pitävä oppilas koettaa vastarintaa tekemällä välttää haltuun ottamisen, on rehtorilla tai opettajalla perusopetuslain 36 d §:n 2 momentin mukainen oikeus käyttää välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina oppilaan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen. Voimakeinoja voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan silloin, kun haltuunotto koskee oppilaan omaa tai muiden turvallisuutta vaarantavia esineitä tai aineita sekä esineitä tai aineita, joita käytetään opetuksen häiritsemiseen.

---

<sup>131</sup> HE 66/2013 vp, s. 41.

<sup>132</sup> HE 66/2013 vp, s. 41-42.

Niin oppilaan tavaroiden tarkastaminen kuin tavaroiden haltuunotto on toteutettava perusopetuslain 36 f §:n 1 momentin mukaan mahdollisimman turvallisesti. Toimenpiteillä ei saa puuttua oppilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyteen enempää kuin se on tilanteessa välttämätöntä. Esineiden ja aineiden haltuun ottamisessa ja oppilaan tarkastuksessa on säännöksen mukaan lisäksi noudatettava olosuhteiden edellyttämää hienotunteisuutta.

Haltuun otettu häirintään tarkoitettu esine tai aine tulee perusopetuslain 36 g §:n 1 momentin mukaan luovuttaa oppilaalle oppitunnin tai koulun tilaisuuden päättymisen jälkeen. Mikäli kuitenkin on todennäköistä, että häirintä tämän jälkeen jatkuu, voidaan se pitää haltuun otettuna korkeintaan työpäivän ajan. Jos kyseessä on perusopetuslain 29 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielletty esine tai aine, on se perusopetuslain 36 g §:n mukaan luovutettava oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Mikäli oppilaalla, tämän huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla ei kuitenkaan ole lain mukaista oikeutta pitää tätä hallussaan, tulee se luovuttaa poliisille tai muulle laissa säädetylle viranomaiselle.

Perusopetuslain 36 §:n 1 momentin mukaan opetusta häiritsevä tai muuten koulun järjestystä rikkova tai vilpillisesti menettelevä oppilas voidaan määrätä jälki-istuntoon enintään kahdeksi tunniksi tai hänelle voidaan antaa kirjallinen varoitus. Vakavissa rikkomuksissa tai oppilaan edelleen jatkettua epäasiallista käytöstä jälki-istunnon tai kirjallisen varoituksen saatuaan oppilas voidaan erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Perusopetuslain 36 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään oppilaan poistamisesta luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan. Tällöin oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään jäljellä olevan työpäivän ajaksi, jos on olemassa vaara, että toisen oppilaan tai koulussa työskentelevän henkilön turvallisuus kärsisi oppilaan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen vuoksi tai opetus vaikeutuisi kohtuuttomasti oppilaan käytöksen vuoksi. Oppilas voidaan näin ollen poistaa luokasta oppilaan aiheuttaman turvallisuusriskin lisäksi silloin, kun oppilaan käytös häiritsee kohtuuttomasti opetusta. Oppilas voidaan tällöin poistaa opetustilasta, vaikkei hänen häiritsevästä käytöksestään aiheutuisikaan turvallisuusriskiä. Huomattavaa on, että opetuksen kohtuuton vaikeutuminen häiriökäyttäytymisen vuoksi on yhtä painava peruste opetustilasta poistamiseksi kuin oppilaan

muodostama turvallisuusriski.<sup>133</sup> Mikäli oppilas ei noudata poistumismääräystä, on opettajalla tai rehtorilla perusopetuslain 36 b §:n 1 momentin mukaan oikeus poistaa oppilas opetustilasta. Jos poistettava oppilas koettaa vastarintaa tekemällä välttää opetustilasta poistamisen, on rehtorilla ja opettajalla, kuten kielletyn esineen tai aineen haltuun ottamisenkin yhteydessä, perusopetuslain 36 b §:n 2 momentin mukaan oikeus käyttää oppilaan poistamiseksi sellaisia välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina oppilaan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen. Voimakeinojen käyttöön turvautuneen opettajan tai rehtorin tulee perusopetuslain 36 b §:n 3 momentin mukaisesti antaa tilanteesta lisäksi kirjallinen selvitys opetuksen järjestäjälle.

Ennen oppilaan määräämistä jälki-istuntoon, kirjallisen varoituksen antamista oppilaalle ja oppilaan määräaikaista erottamista on perusopetuslain 36 a §:n 1 momentin mukaisesti yksilöitävä toimenpiteeseen johtava teko ja laiminlyönti, kuultava oppilasta ja hankittava muu tarpeellinen selvitys. Ennen kirjallisen varoituksen tai määräaikaisen erottamisen määräämistä on myös oppilaan huoltajalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Opetuksen epäamisestä on lisäksi tarvittaessa ilmoitettava koulun sijaintikunnan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavalle viranomaiselle.

Määräaikaisesti erottamisesta ja kirjallisesta varoituksesta on perusopetuslain 36 a §:n 1 momentin mukaan annettava päätös, kun muista kurinpitotoimenpiteissä riittää niiden kirjaaminen. Jos oppilas on käyttäytynyt niin väkivaltaisesti tai uhkaavasti, että toisen oppilaan tai koulussa työskentelevän henkilön turvallisuus on kärsinyt tai vakavasti vaarantunut, ja on olemassa ilmeinen vaara väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen toistumiseksi, voidaan määräaikainen erottaminen panna perusopetuslain 36 a § 4 momentin mukaan täytäntöön ilman lainvoimaisuutta.

Perusopetuslaissa mainittavien kurinpitotoimien käyttämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä, jonka on aina PL 2 §:n 3 momentin mukaan perustuttava lakiin ja sen käytössä on aina tarkoin noudatettava lakia. Perusopetuslaki jättää opettajalle laajan pedagogisen harkintavallan siitä, millainen käyttäytyminen lopulta johtaa ojentamiseen ja kurinpitorangais-

---

<sup>133</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 199.

tusten käyttöön. Opettajan on koulutuksensa perusteella arvioitava, saavutetaanko kurinpidolla toivotut tavoitteet.

Kurinpitokeinojen käytössä on myös muistettava hallinnon oikeusperiaatteet. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti opettajan on kohdeltava oppilaita tasapuolisesti käyttäessään kurinpitokeinoja ja kurinpitokeinojen käytön tulee olla johdonmukaista niin yksittäisen opettajan kuin koulun ja kunnankin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaan kurinpitokeinoja on käytettävä ainoastaan välttämättömissä tilanteissa. Valitun kurinpitokeinoon on myös oltava kohtuullinen suhteessa oppilaan käyttäytymiseen ja kurinpidolla tavoiteltuihin päämääriin. Opettajan on aina harkittava kurinpitotoimea tapauskohtaisesti. Objektii-visuusperiaatteen mukaisesti kurinpitotoimelle on oltava objektiiviset perusteet ja oppilaalle on kerrottava selvästi kurinpitotoimeen johtaneet syyt. Asiassa on otettava huomioon myös opettajan mahdollinen esteellisyys. Tarkoitussidonnaisuusperiaate puolestaan velvoittaa käyttämään kurinpitotoimia ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon ne on säädetty käytettäväksi.<sup>134</sup>

### **3.3.3 Uskonnon ja omantunnon vapaus**

PL 11 §:ssä säädetty uskonnon ja omantunnon vapaus kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien perinteisenä ydinalueena pidettyihin vapausoikeuksiin. Säännöksen 2 momentin mukaan siihen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhteiskuntaan. Tällaista uskonnonvapautta, joka tarkoittaa oikeutta olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan, kutsutaan negatiiviseksi uskonnonvapaudeksi. Sitä täsmentää myös säännöksessä turvattu jokaisen oikeus olla osallistumatta omatuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen esitöissä säännöksen huomioitiin turvaavan myös tunnustuksellisen uskonnon opetuksen ja mainitaan lisäksi, että opetuksessa tulisi kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.<sup>135</sup> Myös UNESCO:n yleissopimus no 13 5 (1b) artiklassa on sovittu julkisen vallan velvollisuudeksi huolehtia siitä, että

<sup>134</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 189-191.

<sup>135</sup> *HE 309/1993 vp*, s. 56.

ketään ihmistä tai mitään ihmisryhmää ei pakoteta saamaan omien vakaumustensa vastaista uskonnollista opetusta.

Uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetuksesta säädetään tarkemmin perusopetuslain 13 §:ssä, joka on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 2003 uuden uskonnonvapauslainsäädännön tullessa voimaan. Säännöksen 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjän on järjestettävä uskonnon opetus oppilaiden enemmistön uskonnon mukaisesti. Tällöin opetus järjestetään sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu ja siihen kuuluvat oppilaat osallistuvat oman uskontonsa opetukseen. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kuntien järjestämässä perusopetuksessa annetaan evankelis-luterilaisen opin mukaista uskonnonopetusta.<sup>136</sup> Mikäli oppilas ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, voi hän osallistua tähän uskonnonopetukseen huoltajan ilmoitettua asiasta perusopetuksen järjestäjälle. Säännöksen lähtökohtana on siis se, ettei oppilaan tarvitse lähtökohtaisesti osallistua oppilaiden enemmistön uskonnon mukaiseen uskonnonopetukseen, mikäli hän ei kuulu mainittua uskontoa harjoittavaan uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Perusopetuslain 13 §:n 2 momentin mukaan vähintään kolmelle evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai vähintään kolmelle ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvalle oppilaalle, jotka eivät osallistu oppilaiden enemmistön uskonnon mukaiseen opetukseen, voidaan heidän huoltajien pyynnöstä järjestää heidän oman uskontonsa opetusta. Mikäli oppilas ei osallistu oppilaiden enemmistön mukaiseen uskonnon opetukseen, mutta hän ei myöskään kuulu evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan, tarvitaan opetusryhmän syntymiseksi perusopetuslain 13 §:n 3 momentin mukaan vähintään kolmen samaan uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvan oppilaan lisäksi heidän huoltajiensa erityinen pyyntö oman uskontonsa mukaisen opetuksen saamiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, ettei opetuksen järjestäjä ole velvollinen oma-aloitteisesti selvittämään tarvetta järjestää näiden uskontojen mukaista opetusta.<sup>137</sup>

Uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumattomalle oppilaalle, joka ei osallistu oppilaiden enemmistön mukaiseen uskonnon opetukseen, opetetaan perusopetuslain 13 §:n 5 momentin mukaan elämänkatsomustietoa. Lähtökohtaisesti oletus on, että uskonnolliseen yhdys-

---

<sup>136</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 136.

<sup>137</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 136.

kuntaan kuulumaton osallistuu oppilaiden enemmistön uskonnon mukaiseen opetukseen, mutta on huoltajan ilmoituksen perusteella vapautettavissa tämän uskonnon opetuksesta. Perusopetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää elämäkatsomustiedon opetusta, mikäli opetukseen oikeutettuja oppilaita on vähintään kolme. Vuoden 2003 lakiuudistuksen myötä elämäkatsomustietoa voidaan opettaa huoltajan pyynnöstä myös uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvallakin oppilaalle, jolle ei järjestetä hänen oman uskontonsa opetusta. Ennen tätä lakiuudistusta oppilas saattoi jäädä ilman minkäänlaista katsomusopetusta. Tällainen tilanne saattoi ilmetä silloin, kun oppilaalle ei järjestetty hänen oman uskontonsa opetusta esimerkiksi siitä syystä, ettei järjestämisvelvoitteen edellytykseksi säädetty kolmen oppilaan raja täyttynyt.<sup>138</sup>

Joissain tapauksissa oppilaalle ei opeteta laisinkaan uskontoa tai elämäkatsomustietoa. Tällainen tilanne saattaa ilmetä esimerkiksi silloin, kun opetuksen järjestäjä ei ole velvollinen järjestämään oppilaalle hänen oman uskontonsa tai elämäkatsomustiedon opetusta, koska samaan uskontokuntaan kuuluvia tai kuulumattomia oppilaita on vähemmän kuin vaaditut kolme. Perusopetusasetuksen mukaan tällaisessa tilanteessa oppilaalle on järjestettävä vastaavasti muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Oppilas voidaan jossain tapauksissa huoltajan pyynnöstä vapauttaa myös korvaavasta opetuksesta tai ohjatusta toiminnasta, jos oppilas osallistuu muuhun kuin koulun järjestämään uskonnonopetukseen. Tällöin vaatimuksena on kuitenkin se, että opetus täyttää opetussuunnitelman opetukselle asettamat vaatimukset.<sup>139</sup>

### **3.3.4 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin**

Perustuslain 17 §:n 1 momentti säätää Suomen kansalliskieliksi suomen ja ruotsin asettaen suomen ja ruotsin kielen yhdenvertaiseen asemaan. Sama periaate jatkuu säännöksen 2 momentissa, jossa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös edellyttää kansalliskielten muodollisen yhdenvertaisen kohte-

---

<sup>138</sup> HE 170/2002 vp, s. 60.

<sup>139</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 138.

lun lisäksi suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.<sup>140</sup> Perusopetuslain 10 §:n 1 momentti jatkaa perustuslain säännöksen kanssa samalla linjalla säääten koulun lähtökohtaiseksi opetuskieleksi suomen tai ruotsin. Tämän lisäksi perusopetuslain 4 §:n 4 momentissa säädetään, että kunnan, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita, on järjestettävä perusopetus erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Periaatteessa kunnan on järjestettävä perusopetus yhdellekin ns. vähemmistökansalliskieliselle oppivelvolliselle asukkaalle hänen omalla äidinkielellään. Kansalliskielten yhdenvertaisuus saattaa näin ollen luoda velvoitteen alueellisesti pienemmän kieliryhmän taloudellisesta suosimisesta, jotta lopputuloksena olisi samanlaisten tarpeiden tyydyttäminen.<sup>141</sup>

Muiden kuin Suomen kansalliskieliä puhuvien oikeudet turvataan säännöksen 3 momentissa, jonka mukaan saamelaisilla sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusopetuslain 10 §:n 1 momentissa kirjoitetaan kansalliskielien käytöstä opetuskielenä säätämisen jälkeen, että ”opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli.” Kirjoitusasusta voinee päätellä, että kansalliskielillä on opetuskielinä ensisijainen rooli jälkimmäisiin nähden. Perusopetuslain 10 §:n 2 momentissa turvataan saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden oikeus saada opetusta pääosin saamen kielellä. Saamelaisten kotiseutualueella järjestettävä saamen- ja romanikielinen opetus on kunnan harkinnan varassa. Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) 4 § säättää saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvaksi Utsjoen, Inarin, Enontekiön kunnat sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan. Olennaista opetuskielen kannalta ei ole se, missä koulu sijaitsee vaan se, että oppilas asuu tällä alueella.<sup>142</sup> Perusopetuslain 10 §:n 3 momentin nojalla oppilaan huoltaja voi valita opetuskielen, mikäli opetuksen järjestäjä antaa opetusta useammalla kuin yhdellä säännöksessä mainitulla kielellä, jolla oppilas pystyy opiskelemaan.

PL 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuina muina ryhminä tarkoitetaan lainvalmisteluaineiston mukaan kansallisia ja etnisiä vähemmistöjä sekä muita Suomessa suhteellisen pysyvästi

---

<sup>140</sup> HE 309/1993 vp, s. 64.

<sup>141</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 32.

<sup>142</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 91-92.

oleskelevia vähemmistöryhmiä. Näin ollen säännös koskee myös esimerkiksi pakolaisia ja muita maahanmuuttajia.<sup>143</sup>

PL 17 §:n 3 momentissa säädetään, että viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Kuulovammaisten oikeus saada *tarvittaessa* opetusta viittomakielellä turvataan myös perusopetuslain 10 §:n 2 momentissa. Tyypillisesti tällainen tilanne ilmenee, kun oppilaan äidinkieli on viittomakieli. Säännös ei luonnollisesti kuitenkaan rajaa viittomakielen käyttöä vain tällaisiin tilanteisiin, vaan sillä voidaan aina tukea myös opetusta, jota ei muutoin kokonaisuudessaan anneta viittomakielellä.<sup>144</sup> Perusopetuslain 31 §:n 1 momentissa turvataan lisäksi vammaisen ja muun erityistä tukea tarvitsevan oppilaan oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut.

PL 17 § ei suoraan koske perusopetuksen kieliä, koska se takaa ryhmille ryhmänä oikeuden oman kielen ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Säännöksen 3 momentissa ei myöskään säädetä julkisen vallan velvollisuuksista edellä mainitussa suhteessa, joten säännöstä ei voida pitää tältä osin vahvana. Ryhmistä selvä erityisasema on kuitenkin saamelaisilla, romaneilla ja viittomakielisillä, joiden äidinkielellä annettavasta opetuksesta on säädetty myös perusopetuslaissa. Yleisesti ottaen PL 17 § 3 momentin tarkoittamien muiden ryhmien asema määräytyy siten, että julkisen vallan on ns. siedettävä heidän toimintaansa ja myönnettävä heille yleisten säännösten mukaisesti tukea.<sup>145</sup>

### **3.3.5 Oikeus terveelliseen ympäristöön**

PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, ja perusopetuslain 29 §:ssä puolestaan säädetään opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Perustuslain ja perusopetuslain terveellistä opiskeluympäristöä koskevien säännösten lisäksi terveydensuojelulain

---

<sup>143</sup> *Arajärvi* 2006, s. 167

<sup>144</sup> *Arajärvi – Aalto-Setälä* 2004, s. 92.

<sup>145</sup> *Arajärvi* 2006, s. 167-168.



(763/1994) 6 §:n 1 momentti säätää kunnan tehtäväksi edistää ja valvoa alueellaan terveysuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Myös terveydenhuoltolain (326/2010) kouluterveydenhuoltoa käsittelevän 16 §:n 2 momentin 1 kohta sisältää kouluterveydenhuollon palveluihin kouluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden sekä koulu yhteisön hyvinvoinnin edistämisen. Säännös turvaa niin fyysiset opiskeluolosuhteet, kuten sisäilman laadun kuin koulutyön järjestämisen ja hyvän koulu yhteisön ilmapiirin. Näiden olosuhteiden seuraamiseksi koulu ympäristö on tutkittava vähintään joka kolmas vuosi työterveyshuollon, työsuojeluhenkilöstön ja muiden tarvittavien tahojen kanssa.<sup>146</sup> Opetuksen järjestäjä on velvollinen välittömästi poistamaan turvallista opiskelu ympäristöä vaarantavat tekijät.<sup>147</sup>

Oppimisympäristössä on hahmotettavissa fyysinen, psyykinen, sosiaalinen ja pedagoginen turvallisuus. Fyysinen oppimisympäristö käsittää tilan ja ympäristön, jossa opiskelu tapahtuu ja sen turvallisuus edellyttää, että esimerkiksi koulu ympäristö, opetustilat ja -välineet, välitunnit sekä opetustilanteet ovat turvallisia. Näiden lisäksi on huomattava, että fyysisen turvallisuuden käsite ulottuu lisäksi esimerkiksi koulukuljetuksiin ja tapaturmien ennalta ehkäisyyn. Psyykkisen oppimisympäristön käsitteeseen sisältyy oppilaan kognitiiviset ja emotionaaliset tekijät. Psyykkisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää esimerkiksi opettajilta ammattitaitoa olla asettamatta oppilaille heidän ikäänsä ja kykyihinsä nähden liian korkeita vaatimuksia ja näin aiheuttaa heille kohtuutonta opiskelustressiä. Sosiaalinen turvallisuus on kiinteässä yhteydessä psyykkiseen turvallisuuteen ja käsittää koulu ympäristössä tapahtuvan vuorovaikutuksen ja kommunikoinnin. Koulu ympäristössä tapahtuu esimerkiksi paljon kilpailua ja sen sisällä on erilaisia hierarkioita, jotka aiheuttavat jatkuvan konfliktien riskin. Pedagogiseen turvallisuuteen puolestaan sisältyy pätevät opettajat, asianmukaiset oppimateriaalit sekä opetussuunnitelman mukaiset oppimistavoitteet. Pedagogista turvallisuutta voivat vaarantaa myös esimerkiksi oppitunnin häirintä, joten työrauha ja sen saavuttamiseksi käytetty asianmukainen kurinpito voidaan lukea pedagogiseen turvallisuuteen.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> HE 90/2010 vp, s. 106.

<sup>147</sup> Opetushallitus 2014, s. 5.

<sup>148</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 242-244.

Kouluympäristön toiminnalle tyypilliset turvallisuusriskit liittyvät useimmiten esimerkiksi koulumatkoihin, koulukuljetukseen, välituntitoimintaan, koulun piha-alueeseen, koulurakennukseen, opetukseen, tietojen käsittelyyn ja koulun järjestämiin retkiin. Turvallisen kouluympäristön varmistaminen edellyttää opetustoimesta vastaavien ja koulussa työskentelevien perehtyneisyyttä turvallisuutta koskevaan sääntelyyn. Lisäksi koululla on oltava asianmukaiset turvallisuuteen liittyvät suunnitelmat ja ohjeet, jotka ovat niin koulun henkilökunnan kuin oppilaidenkin tiedossa.

## 4 PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN MAKSUTTOMASSA PERUSOPETUKSESSA

### 4.1 Vammaisten yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Maksuttoman perusopetuksen järjestämisessä on ollut lukuisia epäselvyyksiä kehitysvammaisten tai terveydentilaltaan muuten poikkeavien henkilöiden oikeuksien kanssa. Lapsen oikeuksien komitea on myös ilmaissut huolensa vammaisten lasten syrjinnästä Suomessa.<sup>149</sup> Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esim. terveydentilan tai vammaisuuden perusteella ja perusopetuslain 3 § 2 momentin mukaan opetus on järjestettävä oppilaiden edellytysten mukaisesti. Näiden lisäksi lain vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 3 § 1 momentti velvoittaa kunnan huolehtimaan siitä, että vammaisille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin tarve edellyttää. Saman lain 7 § 1 momentti puolestaan säättää, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle. Maksuttoman perusopetuksen järjestäjän on näiden säännösten mukaisesti otettava oppivelvollisen terveydentila huomioon siten, että hänellä on yhdenvertainen mahdollisuus saada maksutonta perusopetusta. Käytännössä tämä näytetään perusopetuksen järjestäjän velvollisuutena ottaa huomioon oppivelvollisen yksilölliset erityistarpeet maksutonta perusopetusta järjestettäessä.

Oikeusasiamies on antanut monta ratkaisua koskien vammaisen lapsen oikeuksia maksuttomaan perusopetukseen. Eräs kantelu (17.12.2014, dnro 5695/4/13) koski vaikeavammaisen lapsen koulukuljetusta. Tapauksessa lapselle oltiin alunperin lääkärinlausuntojen perusteella järjestetty koulukuljetus suurten yhteiskuljetusten sijaan taksikyydein. Yhteiskuljetuksessa ollessaan lapsi olisi saapunut kotiin vasta noin 1,5 tuntia koulun päättymisen jälkeen, vaikka lääkärinlausunnon mukaan lapsen kohtuullisena kotimatkan kestona voitiin hänen erityistarpeensa huomioon ottaen pitää enintään 30 minuutin kotimatkaa. Seuraavana lukuvuonna lapsi oli kuitenkin siirretty yhteiskuljetukseen. Lapsen huoltajan selvittäessä asiaa, hänelle oli ilmoitettu, että aikaisemmin käytössä olleen taksikyydin saamiseksi edellytettiin jälleen uutta lääkärinlausuntoa, josta ilmeni, ettei lapsi voisi olla mu-

---

<sup>149</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 25-26.

kana yhteiskuljetuksessa. Oikeusasiamies korosti ratkaisussaan päätöksenteon perustumista ensisijaisesti lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan, kun kyse on vammaisesta ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevasta lapsesta. Ratkaisussa katsottiin, ettei opetuksen järjestäjä ollut riittävällä tavoin huolehtinut kuljetusten yksilöllisestä järjestämisestä, niiden toimivuudesta, oppilaan turvallisuudesta ja kuljetuksiin liittyvästä tiedonkulusta ottaen huomioon vammaisen lapsen yksilölliset tarpeet. Lisäksi oikeusasiamies katsoi, ettei opetuksen järjestäjällä ollut hyväksyttäviä perusteita vaatia kuljetuspäätöksen tekemiseksi edellytetyjä lääkärintodistuksia toistuvasti, kun kyseessä oli ollut vaikeavammaisen, pysyvästi sairas lapsi. Tätä menettelyä ratkaisussa pidettiin virheellisenä ja hyvän hallinnon vastaisena.

Haasteensa erityistä tukea tarvitsevien oppivelvollisten perusopetuksen järjestämiseen tuo opetusryhmän muodostaminen. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppiminen tapahtuu vuorovaikutuksessa oppilaiden, opettajien ja muiden aikuisten kanssa.<sup>150</sup> Perusopetuslain erityistä tukea koskevassa 17 §:n mukaan erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Perusopetuslain esitöissä on korostettu Suomen allekirjoittamien kansainvälisten sopimusten lähtökohtaa siitä, että oppilaalla on oikeus opiskella omassa lähikoulussaan aina, kun se on mahdollista.<sup>151</sup> Esitöissä on tämän nojalla asetettu tavoitteeksi, että myös erityistä tukea saavan oppilaan opetus riittävine tukitoimineen järjestettäisiin mahdollisuuksien mukaan hänen lähikoulussaan ja luontaisessa oppilasryhmässään.<sup>152</sup> Sivistysvaliokunta ilmaisi perusopetuslain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä huolensa siitä, että kunnissa oltiin lainsäädännön uudistusten myötä suunniteltu leikkauksia koulunkäyntiavustajien määrään, sillä monet erityistä tukea tarvitsevat oppilaat tarvitsevat jatkuvasti koulunkäyntiavustajan tukea, oli avustaja sitten henkilö- tai luokkakohtainen. Koulunkäyntiavustajien määrän vähentäminen olisi myös ristiriidassa sen päämäärän kanssa, että erityistä tukea tarvitsevien osalta pyrittäisiin mahdollisimman varhaiseen ja hyvään tukeen.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> *Opetushallitus* 2014, s. 24.

<sup>151</sup> *HE 109/2009 vp*, s. 4.

<sup>152</sup> *HE 109/2009 vp*, s. 17.

<sup>153</sup> *SiVM 4/2010 vp*, s. 3.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut ratkaisun (15.2.2013, dnro 557/4/11) kanteluun, joka koski kehitysvammaisten oppilaiden oppilaaksi ottamisen perusteita. Kantelijat halusivat tietää voitiinko Espoon kaupungin (myöhemmin kaupunki) perusopetuksen oppilaaksioton perusteissa sitovasti määrätä, että tiettyyn diagnoosiryhmään kuuluvat oppilaat voidaan sulkea yleisen opetuksen ulkopuolelle, ja oliko oppilaaksiottoon liittyvä päätöksenteko menettelyineen lainmukaista. Kantelun mukaan kaupungin opetuslautakunnan vahvistamien oppilaaksioton perusteiden mukaan esimerkiksi lievästi tai keskivaikeasti kehitysvammaisten lasten opetus oli linjattu pidettäväksi ennalta nimettyjen koulujen kehitysvammaisille oppilaille tarkoitetuissa erityisluokissa tai vaihtoehtoisesti ns. ryhmäintegraatioluokissa. Yleisopetuksen opetusryhmä oppilaan lähikoulussa oli sen sijaan ilman harkintavaltaa kokonaan suljettu pois opetuspaikkavaihtoehtona kehitysvammaisilta oppilailta. Kantelijoiden mukaan linjaus synnytti myös eriarvoisuutta eri vammaisryhmien sisällä, sillä esimerkiksi näkö- ja liikuntavammaisten oppilaiden opetus järjestettiin sen sijaan pääosin oppilaan lähikoulussa yleisopetuksen opetusryhmissä.

Apulaisoikeusasiamies pyysi asiassa lausuntoa Opetushallitukselta, joka korosti erityisen tuen päätöksen perustumista tapauskohtaiseen harkintaan. Opetushallituksen näkemyksen mukaan kaupungin erityisopetuksessa ei toteutunut perusopetuslain edellyttämä yksittäisen oppilaan tilanteeseen perustuva arviointi erityisen tuen päätöstä tehtäessä, kun lievästi kehitysvammaisen oppilaan opetus järjestettiin kategorisesti vain joko erityisluokalla tai ryhmäintegraationa. Lausunnossaan Opetushallitus tuli siihen loppupäätelmään, että kaupungin linjaukset ja menettelytavat olivat ristiriidassa perusopetuslain säännösten kanssa.

Apulaisoikeusasiamies muistutti ratkaisussaan, että perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan erityisopetus järjestetään mahdollisuuksien mukaan muun opetuksen yhteydessä tai vaihtoehtoisesti osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Tästä johtuen opetuspaikkoja koskevat ratkaisut ovat lähtökohtaisesti opetuksen järjestäjän päätettävissä, sillä ratkaisussa on otettava huomioon niin tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet kuin esimerkiksi opetusryhmän kokonaistilannekin. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan opetuksen järjestäjän lähtökohtaisesta päätäntävällästä huolimatta oppilaan etu on yhdenvertaisuuden periaatteen ja syrjinnän kiellon vaikutuksesta kuitenkin ensisijaista ja ratkaisevaa siinä, kuinka hänen opetuksensa järjestetään. Ratkaisussa korostettiin myös kaupungin velvollisuutta opetuksen järjestäjänä tulkita kaikkea sääntelyä pe-

rus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä kehitysvammaisten erityisen haavoittuvaa asemaa ja syrjintäalttiutta. Apulaisoikeusmies katsoi, että kaupunki oli menetellyt syrjivästi pitäessään opetuspaikan järjestämisen ja oppilaaksioton perusteena pelkkää tiettyyn vammaisryhmään kuulumisen.

## 4.2 Uskonnonvapaus

### 4.2.1 Uskontojen ja elämäkatsomusten yhdenvertaisuus

Perusopetuslain 13 §:n 3 momentin mukaisesti vähemmistöuskontokuntaan kuuluville on järjestettävä heidän oman uskontonsa mukaista uskonnonopetusta, vaikka Opetushallitus ei olisi vahvistanut opetussuunnitelman perusteita tämän uskonnon opetukselle. Nykyisissä opetussuunnitelman perusteissa on vahvistettu evankelisluterilaisen, ortodoksisen, katolisen, islamin ja juutalaisen uskonnon opetus. Opetushallituksella on velvollisuus valmistella ja vahvistaa opetussuunnitelman perusteet puuttuvalle uskonnon opetukselle mahdollisimman nopeasti.<sup>154</sup> Tässäkin tapauksessa opetuksen järjestämiseen vaaditaan vähintään kolme kyseiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvaa oppilasta ja heidän huoltajiensa erityinen pyyntö opetuksen järjestämiseksi. Huomattavaa on, että jos lapsi tai toinen hänen vanhemmistaan kuuluu enemmistön uskonnolliseen yhdyskuntaan, on lapsen *osallistuttava* tämän uskonnon opetukseen. Oppilaalla ei tässä tapauksessa ole edes huoltajien suostumuksella mahdollista osallistua elämäkatsomustiedon opetukseen, vaikka huoltajat pitäisivät tätä lapsen edun mukaisena.<sup>155</sup> Tätä voidaan pitää lapsen edun periaatteen vastaisena.

Huomattavaa on, että LOS 14 (1) artikla velvoittaa sopimusvaltioita kunnioittamaan lapsen oikeutta uskonnonvapauteen ja LOS 14 (2) artikla velvoittaa sopimusvaltioita kunnioittamaan huoltajien oikeuksia ja velvollisuuksia antaa lapselle *ohjausta* tämän oikeuden käyttämisessä. Näiden lisäksi LOS 12 (1) artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista ne häntä koskevissa asioissa hänen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen. Suomen lainsäädännön mukaan lapsella on täysin itsenäinen

---

<sup>154</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 137.

<sup>155</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 299.

oikeus päättää vakaumuksestaan vasta täytettyään 18 vuotta, joten sen voidaan siltä osin sanoa olevan ristiriidassa lasten oikeuksien sopimuksen kanssa.<sup>156</sup>

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan uskontoon liittyvän syyn perusteella. Tämä asettaa julkiselle vallalle veloitteen kohdella yhdenvertaisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai elämäkatsomuksellisia suuntauksia.<sup>157</sup> Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa uskonnon opetuksen sisältöä koskevassa luvussa painotetaan oppilaan ohjausta kriittiseen ajatteluun, jotta hän saisi aineksia oman identiteetin, elämäkatsomuksen ja maailmankatsomuksen rakentamiseen ja arviointiin.<sup>158</sup>

Uskonnon opetuksen objektiivisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden vaatimuksesta on oikeuskäytäntöä myös EIT:sta. Tapauksessa *Folgerø ja muut v. Norja* vanhemmat olivat tehneet EIT:een valituksen Norjan perusopetuksen kaikille yhteisestä ja pakollisesta uskonnonopetuksesta. Uskonnonopetuksen osista saattoi erikseen perustellusta syystä vanhempien pyynnöstä saada vapautuksen, mutta täyttä vapautusta oppiaineesta oli mahdollista saada. Osittaisvapautukset koskivat opetusta, jota oppilaat pitivät toisen kuin oman uskontonsa tai elämäkatsomuksensa harjoittamisena. Tällaisina voitiin pitää esimerkiksi rukoustilaisuuksia. Opetus oli tarkoitettu tietopohjaiseksi, mutta toisaalta peruskoulun tavoitteeksi oli asetettu kristillisen kasvatuksen antaminen, jonka EIT näki ratkaisussaan asettavan evankelis-luterilaisen kristinuskon huomattavaan erityisasemaan. Toisaalta tuomioistuin totesi, että kristinuskon painottuminen oli sallittua, sillä se oli Norjan valtionuskonto sekä maan enemmistöuskonto. Uskonnonopetuksen opetussuunnitelmassa puolet sisällöstä koski kuitenkin pelkästään kristinuskoa jättäen muut vakaumukset heikompaan asemaan. Näistä syistä EIT katsoi, ettei opetusohjelmassa tarkoitettua opetusta annettu objektiivisella ja pluralistisella tavalla. Tämän vuoksi täyden vapautuksen epääminen opetuksesta rikkoi uskonnonvapautta.

---

<sup>156</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 297.

<sup>157</sup> HE 309/1993 vp, s. 55.

<sup>158</sup> ks. esim. Opetushallitus 2015, s. 134.

#### 4.2.2 Uskonnon harjoittamista vai osa maan kulttuuria?

Puhuttaessa uskonnonvapaudesta perusopetuksessa on syytä huomioida, että perusopetuksen opetussuunnitelman mukaisesti järjestettyä uskonnon opetusta ei yleisesti pidetä perustuslain 11 §:ssä tarkoitettuna uskonnon harjoittamisena.<sup>159</sup> Vuonna 2002 uskonnonvapauslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perusopetuslaista poistettiin sanamuoto *tunnustuksellisesta* uskonnonopetuksesta. Uskonnonvapauskomitean mietinnössä lakitekstin muutosta pidettiin varsin pienenä muutoksena ja sikäli ongelmallisena, ettei tunnustuksellisuuden käsitteen poistaminen laista muuttanut uskonnonopetuksen luonnetta, jota voidaan edelleen osittain pitää uskonnon harjoittamisena.<sup>160</sup>

Opetushallitus on antanut tiedotteen (19/2006), jossa selvennetään käytäntöjä liittyen koulun järjestämiin uskonnollisiin tilaisuuksiin. Tiedotteessa todetaan, että kouluilla on edelleen mahdollisuus järjestää esimerkiksi uskonnollisia päivänavauksia ja jumalanpalveluksia. Nämä tilaisuudet katsotaan kuitenkin uskonnon harjoittamiseksi. Koska PL 11 § 2 momentin mukaan ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen, ei oppilasta voida velvoittaa osallistumaan tällaisiin tilaisuuksiin. Näissä tapauksissa oppilaan huoltajan on ilmoitettava kertaluontoisesti tai tapauskohtaisesti, jos oppilas ei osallistu uskonnon harjoittamiseen. Ilmoituksen jälkeen koulu on vastuussa siitä, ettei oppilas osallistu näihin kyseisiin tilaisuuksiin sekä järjestää hänelle täksi ajaksi muuta toimintaa.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään (24.03.2014, dnro OKV/230/1/2013) todennut, että koulun velvollisuus järjestää muuta toimintaa uskonnon harjoittamisen ajaksi on toteutunut vaihtelevasti. Uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistuvat oppilaat ovat saattaneet esimerkiksi vain katsoa videoita tai odottaneet koulun käytävällä tilaisuuden ajan. Apulaisoikeuskansleri totesikin uskonnon ja omantunnon vapauden sekä uskonnottomien ihmisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteisiin liittyvien elementtien yhteensovittamisen osoittautuneen kouluissa vaikeaksi.

---

<sup>159</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 137.

<sup>160</sup> KM 2001:1, s. 96.



Vaikka koulut siis voivat edelleen järjestää uskonnollisia tilaisuuksia, voidaan ne esimerkiksi ruokarukouksen tapauksessa korvata eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (11.11.2011, dnro 3634/4/10) mukaan yleisellä rauhoittumisella ja ruokahetken kunnioittamisella rajoittamatta kenenkään uskonnonvapautta.

Vuonna 2002 uskonnonvapauslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perusopetuslakiin esitettiin omaa säännöstä koskien koulussa tapahtuvaan uskonnon harjoittamiseen osallistumista, mutta säännös jätettiin lopulta pois.<sup>161</sup> Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään ymmärtävänsä säännöksen kytköksen perustuslain uskonnonvapauspykälään, mutta oli sitä mieltä, ettei perustuslaki tarvitse tässä asiassa täsmentävää sääntelyä.<sup>162</sup>

Uskonnonvapauslainsäädännön uudistamisen jälkeen rajanvedossa on kuitenkin ollut epäselvyyksiä. Niistä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää paljon julkisuuttakin saanut Suvivirren laulaminen koulun kevätjuhliissa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi ratkaisussaan (5.8.2013, dnro 2488/4/13) koulun kevätjuhlan olevan lukuvuoden yhteinen päätöstilaisuus, jota ei voida itsessään pitää uskonnollisena tilaisuutena. Ratkaisussa korostettiin Suvivirren olevan vahvasti vakiintunut suomalaiseen traditioon ja perinteinen osa kevätjuhlia. Tässä johtuen apulaisoikeusasiamies rinnasti tapauksen perustuslakivaliokunnan mietinnössään tarkoittamaan suomalaiseen juhlatraditioon, jotka ovat *osa suomalaista kulttuuria, eikä niitä esimerkiksi niihin mahdollisesti sisältyvän yksittäisen virren laulamisen johdosta voida uskonnollisen suvaitsevaisuuden nimissä pitää uskonnon harjoittamiseksi katsottavina tilaisuuksina*.<sup>163</sup> Samassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa viitattiin myös EIT:n oikeuskäytäntöön, jossa tuomioistuin oli katsonut vapauden tunnustaa tai olla tunnustamatta uskoa sisältävän myös oikeuden olla joutumatta tilanteisiin, jossa henkilöä vaaditaan paljastamaan uskonnollisen vakaumuksensa, tai joissa hänen on toimittava tavalla, josta hänen vakaumuksensa on pääteltävissä. Tähän nojaten apulaisoikeusasiamies ei pitänyt kaikissa olosuhteissa hyväksyttävänä sitä käytäntöä, että virren veisuun ajaksi osa osallistujista voisi väliaikaisesti poistua päättäjäisjuhlasta.

---

<sup>161</sup> HE 170/2002 vp, s. 61.

<sup>162</sup> PeVM 10/2002 vp, s. 4.

<sup>163</sup> PeVM 10/2002 vp, s. 7.

Suvivirsi-tapauksen perusteella voisi siis sanoa, että joitain perinteisiä uskonnollisävytteisiä tapoja ei enää pidetä uskonnon harjoittamisena, vaan perustuslakivaliokunnan tarkoituksena traditioina, jotka ovat osa maan kulttuuria. Oikeudellisesti on kuitenkin hankalaa määritellä sitä, mitä *traditio* käsitteenä tarkalleen ottaen tarkoittaa, milloin jokin tapa luetaan traditioksi tai millainen on sen suhde perusoikeuksiin. Samankaltaisia rajanveto-ongelmia oli myös vuonna 2009 alkaneessa tapauksessa *Lautsi v. Italia*, jossa oppilaan huoltaja oli nostanut kanteen EIT:en koskien Italiassa koulujen luokkahuoneissa olevia krusifikseja. Krusifiksit olivat 1920-luvulla määrätty pakollisiksi luokkahuoneissa, ja laki oli edelleen voimassa. Huoltajan mukaan krusifiksit olivat vastoin sitä maallisuuden periaatetta, johon hän halusi lapsensa kasvattaa.

EIT:n päätöksen mukaan julkisen vallalla on velvollisuus pidättäytyä korostamasta yksittäistä vakaumusta edes epäsuorasti. Päätöksessä korostettiin myös sitä kuinka haavoittuvaisia lapset ovat kouluympäristössä. Tuomioistuimen mukaan krusifiksit olivat niin voimakkaasti läsnä luokkahuoneissa, että ne saattoivat häiritä muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvia tai uskonnollisiin yhdyskuntiin kuulumattomia oppilaita. EIT:n mukaan julkisen vallalla oli velvollisuus taata uskonnonvapaus pakollisessa julkisessa opetuksessa, jossa lapsille opetetaan myös kriittistä ajattelua. Näihin perustuen EIT tuomitsi Italian valtion maksamaan huoltajalle 5000 euroa korvauksia. Italian valtio kuitenkin valitti päätöksestä, ja vuonna 2011 EIT:n suuri jaosto kumosi aiemman päätöksen vetoamalla siihen, että krusifiksit olivat passiivisia symboleita, joihin ei liittynyt pakollista kristinuskon opetusta. Italian hallitus oli myös pystynyt osoittamaan, että opetuksessa oli otettu kaikenlaiset vakaumukset yhdenvertaisesti huomioon esimerkiksi järjestämällä vaihtoehtoista uskonnon opetusta.

Vertailun vuoksi tässä yhteydessä todettakoon, että samanlaisena passiivisena symbolina ei sen sijaan pidetty tapauksessa *Dahlab v. Sveitsi* muslimiksi kääntyneen opettajan käyttämää huivia. Kanteen nostajana ollut alakoulun opettajaa oltiin kielletty käyttämästä huivia vedoten lasten asemaan. EIT korosti jälleen lapsien haavoittuvaista asemaa verratessaan sitä opettajan oikeuteen harjoittaa omaa uskontoaan, eikä pitänyt ratkaisussaan huivikieltoa kiellettyinä.

### 4.3 Koulurakennusten sisäilmaongelmat

PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja perusopetuslain 29 §:n 1 momentti puolestaan turvaa opetuksen osallistuvan oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön. Nämä turvaavat oppilaan oikeudet sekä fyysiseen että psyykkiseen turvallisuuteen opiskeluympäristössä.<sup>164</sup> Näin ollen säädökset on sovellettavissa myös koulun sisäilmaan liittyviin ongelmiin, joihin on viime vuosina törmätty useasti. Merkittäviä kosteus- ja homevaurioita on arvioitu olevan 12-18 % kouluista ja päiväkodeista. Niissä arvioidaan oleskelevan päivittäin 172 000 – 259 200 ihmistä.<sup>165</sup>

Eräässä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (19.8.2012, dnro 2822/4/10) kantelija oli pyytänyt tutkimaan kunnan menettelyä koulun sisäilmaongelmien käsittelyssä ja koulun korjaamisessa. Koulussa oli ollut sisäilman laatua koskevia epäilyjä ainakin vuodesta 2007 lähtien, ja lopulta tiloissa oleskelleet henkilöt olivat alkaneet myös oireilla. Kunta oli päättänyt vuonna 2009 korjata koulurakennuksen kahdessa osassa siten, että ensimmäisessä vaiheessa perusluokkatiloja siirrettäisiin uudisrakennukseen alkuvuoteen 2011 mennessä ja ns. toiminnallisten aineiden luokat korjattaisiin toisessa vaiheessa vuonna 2014. Syyslukukaudella 2009 koulun oppilaiden ja henkilöstön oireilu oli pahentunut entisestään ja koulun rakennevauriot osoittautuivat alkukartoitusten arvioita pahemmiksi. Loppuvuodesta 2009 koululla otettiin tehopuhdistuksen ohella ns. hätäratkaisuna käyttöön ylipaineistus ja vuonna 2010 selvitysprosesseja jatkettiin. Tässä vaiheessa jotkut oppilaista olivat joutuneet vaihtamaan koulua ja opettajia oli sairaslomalla oireiden takia. Lopulta vuoden 2010 loka-kuussa koulun tilojen todettiin edelleen aiheuttavan terveyshaittaa ja siellä vallitsevan altistustilanne.

Terveydensuojelulain 27 §:n 2 momentin mukaan se, jonka menettely tai toimenpide on syynä terveyshaittaan, on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin sen poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Apulaisoikeusasiamies toteaa homeongelmien olevan vaikeasti käsiteltäviä niin rakennusteknisesti kuin hallinnollisesti, kun vastuu ongelmista esimerkiksi kuntien palvelukiinteistöissä ulottuu useille kunnan hallinnon aloilla. Ratkaistavassa tapauksessa

---

<sup>164</sup> Lahtinen – Lankinen 2013, s. 313.

<sup>165</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2012, s. 11.

kunnalla oli opetuksen järjestäjänä, työnantajana ja rakennuksen omistajana velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin altistumisen rajoittamiseksi ja vähentämiseksi sekä tarpeellisten korvaavien tilojen saamiseksi koulun käyttöön.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei kunta ollut täysimääräisesti toteuttanut velvollisuuttaan poistaa oppilaiden ja työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuneita vaaratekijöitä. Tätä näkökulmaa ratkaisussa perusteltiin sillä, ettei terveyshaittana pidetä ainoastaan todettua sairautta tai terveydenhäiriötä, vaan jo sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää elinympäristön terveellisyyttä. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kunnan olisi sisäilmaongelmien toteamisen jälkeen pitänyt määrätietoistemmin toimia sen varmistamiseksi, etteivät oppilaat ja henkilöstö enää altistuisi terveyshaittaa aiheuttavalle sisäilmalle. Apulaisoikeusasiamiehen saamien asiakirjojen mukaan koulun perusparannusta oli lykätty kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi. Ratkaisun mukaan kunnan taloustilanteeseen liittyville seikoille ei voida antaa sellaista merkitystä, joka poistaisi julkiselle vallalle perustuslaissa säädetyn velvoitteen edistää väestön terveyttä tai vähentäisi opetuksen järjestäjän vastuuta huolehtia oppilaiden opiskeluympäristön turvallisuudesta. Todennäköisenä voidaan pitää myös sitä, että korjausten lykkääminen ainoastaan nostaa kustannuksia ja saattaa lopulta johtaa koulurakennuksen käyttökieltoon tai jopa purkamiseen.<sup>166</sup>

Huomattavaa on, että koulujen sisäilmaongelmista tulleet kantelut ovat usein tehty koulun henkilöstön työturvallisuuteen, ei oppilaiden oikeuksiin vedoten. Koulun sisäilmaongelmat oli nähty perusopetuksen järjestäjän näkökulmasta lähinnä työturvallisuusnäkökulmasta myös oikeuskanslerin päätöksen (7.5.2015, dnro OKV/1588/1/2013) tapauksessa, joka niin ikään käsitteli kaupungin menettelyä koskien koulun sisäilmaongelmia. Kaupunki oli vuosien kuluessa ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin sisäilmaongelman ratkaisemiseksi. Näistä toimenpiteistäkin huolimatta koulun henkilöstön oli esimerkiksi aluehallintoviraston kesällä 2012 tekemässä tarkastuskertomuksessa kerrottu oireilevan koululla ollessaan. Koulurakennus oli päätetty asettaa osin käyttökieltoon vasta vuoden 2013 toukokuussa. Kaupungin oikeuskanslerille tekemistä selvityksistä ei ilmennyt, milloin koulussa oli tehty ensimmäiset sisäilmatutkimukset aluehallintoviraston tarkastuksen jälkeen, milloin tutki-

---

<sup>166</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2012, s. 47.

mustulokset olivat olleet käytettävissä tai mihin toimenpiteisiin niiden perusteella oli ryhtytty. Oikeuskansleri piti kaupungin selvitystä tältä osin puutteellisena ja korosti, että kaupungin olisi tullut määrätietoisesti pyrkiä mahdollisimman nopeasti estämään oppilaita altistumasta terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Oikeuskansleri myös muistutti, ettei oireilevilla oppilailta ollut henkilökunnan tavoin esimerkiksi sairauslomien kautta mahdollisuutta säädellä oleskeluaan koulun tiloissa. Edelleen oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että asiakirjaselvitysten perusteella koulun sisäilmaongelmia oli alettu aktiivisesti selvittämään työterveyden kautta työsuojelun näkökulmasta. Sisäilmaongelman myöhemmissä selvityksissä ei oltu kuitenkaan otettu huomioon oppilaiden näkökulmaa ja kokemuksia koulun sisäilmasta.

On selvää, että koulun sisäilmaongelmien aiheuttamat terveyshaitat ovat ristiriidassa oikeuden turvalliseen kouluympäristöön kanssa. Käytännön kokemus on osoittanut, ettei sisäilmaongelmiin olla osattu reagoida tarpeeksi nopeasti. Toimenpiteitä ovat saattaneet veyntää opetuksen järjestäjän taloudellinen tilanne, jota ei kuitenkaan voida pitää julkiselle vallalle peruslaissa asetettujen velvoitteiden karsijana. Lopulta osa opetuksesta on saatettu siirtää väistötiloihin, mutta sisäilmaongelmista kärsivän koulurakennuksen käyttöä on kuitenkin joiltain osin jatkettu. Tällaisissa tapauksissa oppilaat ovat toimenpiteistä huolimatta altistuneet huonon sisäilman aiheuttamille terveyshaitoille.

#### **4.4 Kiusaaminen ja kurinpitotoimet perusoikeuksien rajoittajina**

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kouluympäristön turvallisuuden eri ulottuvuuksia on käsitelty aiemmin luvussa 3.3.5. Säännös ulottuu luonnollisesti koskemaan myös koulukiusaamista. Koulukiusaamisen yleisyyttä on vaikea arvioida, koska kiusaamisen käsitteen varsinaisesta määrittelystä on erilaisia näkemyksiä riippuen siitä, miten ihmiset kiusaamisen kokevat. Sisäministeriön vuonna 2010 teettämän verkkokyselyn mukaan suurin kirjo syrjinnän muotoja tapahtuu nimenomaan koulussa.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> *Sisäasiainministeriö* 2010, s. 23.

Kiusaamiseen puututtaessa on huomattava, että koulun oikeus puuttua oppilaan perusoikeuksiin esimerkiksi ojentamalla tätä ulottuu ainoastaan koulunkäyntiin ja siihen liittyviin olosuhteisiin. Eräässä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (13.3.2002, dnro 544/4/01) kantelijoiden lapset olivat kantelun mukaan kärsineet heihin kohdistuneesta pahoinpitelystä, jossa oli ollut osallisena heidän kanssaan samalla luokalla opiskeleva oppilas. Kantelijoiden mielestä koulu ei ollut järjestänyt pahoinpitelyn jälkeen lasten koulunkäyntiä siten, että he olisivat tunteneet olonsa koulussa turvalliseksi. Ratkaisussa oikeusasiamies korosti sitä, ettei pahoinpitely kuitenkaan ollut tapahtunut kouluaikana eikä koulun alueella. Asiaa selvittäessä oli käynyt ilmi, etteivät kantelijoiden lapset olleet kokeneensa tulleen koulussa kiusatuiksi eikä myöskään viitteitä koulupelosta ollut ilmennyt lapsilta asiasta kysyttäessä. Oikeusasiamies ei näin ollen nähnyt tapauksessa koulun menetelleen lainvastaisesti tai virkavelvollisuuksiaan laiminlyöden.

Koulutoimessa joudutaan toisinaan puuttumaan esimerkiksi toisen koskemattomuuteen, jotta voidaan turvata muiden oppilaiden turvallisuus. Voisi sanoa, että kurinpitotoimien käyttäminen on jollain tapaa niin sanotusti aktiivisinta perusopetuksessa tapahtuvaa perusoikeuksiin puuttumista. Perusoikeuksien rajoittamisen on aina perustuttava lakiin, ja perusopetuslain 36 § säättääkin tilanteista, joissa opettaja tai rehtori voi tällaista valtaa käyttää. Ennen nykyisen kurinpitolainsäädännön voimaantuloa oli ongelmia ilmennyt erityisesti siinä, millaisia kurinpitotoimia perusopetuksessa voidaan käyttää. Kurinpitotoimina ei lähtökohtaisesti saa käyttää perusopetuslakiin sisällyttömiä rangaistusluonteisia seuraamuksia. Mikäli tällaisia kurinpitotoimia koulussa kuitenkin käytetään, on oltava varma siitä, että ne ovat perusopetuslain mukaisia.<sup>168</sup> Apulaisoikeusasiamies onkin saanut useita kanteluja koskien perusopetuslakiin perustumattomia rangaistuksia.

Eräässä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (27.4.2009, dnro 1788/4/07) moitteita sai rehtori, joka oli poistanut ongelmallisen oppilaan luokasta ja lukinnut tämän arkistokaappiin rauhoittumaan. Apulaisoikeusasiamies piti menettelyä rangaistusluonteensa vuoksi harkitsemattomana ja virheellisenä. Menettelyä voitiin pitää jopa vapaudenriistona ja jul-

---

<sup>168</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 197.

mana kohteluna, jotka molemmat ovat ihmisoikeusloukkauksia.<sup>169</sup> Toisessa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (31.12.2003, dnro 2479/4/02) koulussa oli käytössä oma sovellus jälki-istunnosta. Koulun käytännön mukaan oppilas voitiin määrätä jälki-istuntoon rehtorin huoneen oven eteen ruokavälitunnin ajaksi. Koulu perusteli käytäntöään sillä, että säännöt oli laadittu yhteisymmärryksessä oppilaiden huoltajien kanssa. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin muistutti, ettei oppilaisiin voida käyttää perusopetuslaista poikkeavia ojentamiskeinoja ja kurinpitorangeistuksia. Käytössä ollut kurinpitokeinoa voitiin pitää lisäksi halventavana sekä ongelmallisena myös yksityisyyden näkökulmasta, kun koko koulu oli tiennyt oppilaan olleen kurinpitokeinojen kohteena.<sup>170</sup> Apulaisoikeusasiamies piti myös koulun urheilujoukkueesta pois jättämistä (19.3.2007, dnro 3826/4/05) virheellisenä kurinpitokeinona, koska toimenpide ei perustunut perusopetuslain säännöksiin, eikä sillä myöskään nähty olleen perustusopetuslain mukaisia perusteita.

Vuoden 2014 alussa voimaan tullessa perusopetuslakimuutoksessa perusopetuslain 36 §:än lisättiin 6 momentti, jonka mukaan jälki-istuntoa ei voida järjestää siten, että oppilas joutuisi sen seurauksena jäämään pois opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta. Lain esitöissä lisäystä perusteltiin sillä, että lain tasoinen tarkennus jälki-istunnon järjestämisaikakohdasta takaa selkeämmin oppilaan oikeuden osallistua opetukseen, johon luetaan myös esimerkiksi vuosisuunnitelman mukaiset luokkaretket ja leirikoulut sekä juhlat ja muut vastaavat tapahtumat. Tällä vältytään myös siltä, että jälki-istuntoon määräämisellä rangaistaisiin oppilasta kahteen kertaan jättämällä hänet myös pois muusta koulun toiminnasta.<sup>171</sup> Periaatteessa tällaisessa tilanteessa oppilaalta oltaisiin kurinpitotoimen lisäksi evätty jälki-istunnon ajaksi hänen perustuslaillinen oikeutensa maksuttomaan perusopetukseen.

Esimerkiksi yhdessä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (7.11.2011, dnro 3263/4/10) rehtori oli evännyt oppilaalta leirikoulumatkan ennakoitujen kurinpito-ongelmien perusteella. Apulaisoikeusasiamies piti kyseenalaisena sitä, voiko opetuksen järjestäjä evätä oppilaan osallistumisen tiettyyn opetukseen ja piti selvänä, ettei kieltoa osallistua leirikouluun voida käyttää rangaistuksena. Ratkaisussa pidettiin myös ongelmallisena sitä, voiko ope-

---

<sup>169</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 193.

<sup>170</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 196.

<sup>171</sup> *HE 66/2013 vp*, s. 46.

tuksen järjestäjä yleensäkin evätä oppilaan osallistumisen opetukseen sillä perusteella, että oppilaan epäillään mahdollisesti käyttäytyvän epäasiallisesti. Ongelmien todennäköisyydestä täytyisi olla painavaa näyttöä, jotta oppilaan perustuslaillista oikeutta perusopetukseen voitaisiin rajoittaa jättämällä hänet pois opetukseen kuuluvasta leirikoulusta.<sup>172</sup>

Myös opetuksen epäämisen jälkeisen valvontavastuun kohdistaminen on nähty ongelmallisenä. Siitä huolimatta, ettei perusopetuslaissa asiasta nimenomaisesti säädetä, odotetaan opetuksesta evätyn oppilaan poistuvan koulun alueelta. Vaikka pääsäännöksi on katsottu, että huoltaja tulee hakemaan lapsen koulusta, on asia aina arvioitava tapauskohtaisesti. Epäämisen jälkeen oppilaalla saattaa olla vielä useita lukujärjestyksen mukaisia oppitunteja, mutta hän siirtyy pois koulun valvontavastuun piiristä.<sup>173</sup>

Näiden lisäksi oppilaaseen kohdistuvassa tarkastuksessa ja tavaroiden poisottamisessa on omat ongelmallisuutensa. Opettaja ei saa tarkastaa oppilaan taskuja ja tavaroita ilman oppilaan lupaa. Oppilaalle on myös tarkastustilanteessa selvitettävä, että tarkastus perustuu vapaaehtoisuuteen eikä kieltäytymisestä koidu hänelle haitallisia seurauksia. Rovaniemen hovioikeus esimerkiksi tuomitsi luokanopettajan virkavelvollisuuden rikkomisesta tapauksessa (13.8.2001, dnro R 00/742), jossa opettaja oli varkausepäilysten vuoksi tutkinut yhden oppilaan laukun ja tämän lisäksi pyytänyt oppilaita riisuutumaan alusvaatteilleen varastettujen rahojen löytämiseksi.

#### **4.5 Opettajien lomautukset**

Perusopetuslaki ei sinänsä kiellä opettajien lomauttamista, mutta opetuksen järjestäjän on pidettävä huoli, että oppilaiden oikeuksista huolehditaan myös lomautusten aikana. Ratkaisussaan (21.12.2000, dnro 311/2/99) apulaisoikeusasiamies korosti, että lomautuksen aikaiset opetusjärjestelyt, joilla tosiasiallisesti heikennetään perusopetuksen laatua ja määrää, eivät ole lapsen edun mukaisia ja sopusoinnussa LOS:n ja julkisen vallan aktiivisesta

---

<sup>172</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 197.

<sup>173</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 200.



perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuudesta säättävän PL 22 §:n kanssa. Perusopetuslain 30 § 2 momentin mukaan opetusryhmät on muodostettava siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan oikeus perusopetukseen ei voi tulla turvatuksi tilanteessa, jossa oppilaat työskentelevät itsenäisesti ilman ohjausta useamman työpäivän ajan. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetukseen kuuluu vuorovaikutus oppilaan ja opettajan välillä.<sup>174</sup> Apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusopetuslaissa säädetyt subjektiiviset oikeudet eivät voi toteutua myöskään silloin, kun useampaa opetusryhmää valvoo vain yksi opettaja tai useampia opetusryhmiä on yhdistetty pitkiksi ajoiksi yhdeksi suureksi opetusryhmäksi. Tällaisissa tilanteissa opettajan tosiasiallinen mahdollisuus valvoa oppilaita vaarantuu huomattavasti, jolloin tilanne ei vaaranna ainoastaan oppilaiden oikeutta perusopetukseen, vaan myös oppilaiden oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön.

Oleelliseksi hyväksyttävyyssperusteeksi lomautustapauksissa on niitä koskevien oikeustapausten perusteella noussut opetusjärjestelyjen turvaaminen lain edellyttämällä tavalla. Eräässä lomautustapauksessa Rovaniemen HAO katsoi ratkaisussaan (Rovaniemen HAO 15.10.2009, dnro 09/1499/1), ettei kunnan koulutuslautakunta ollut riittävästi selvittänyt opetustehtävien järjestämisestä lomautuksen aikana perusopetuslain mukaisesti. Myöskään KHO:n ratkaisussa (KHO 30.12.2003 T 3422) kaupunginhallitus ei ollut selvittänyt ennen päätöksentekoa, miten oikeus perusopetukseen oltaisiin lomautusten aikana turvattu. Ratkaisussa korostettiin, että kaupunginhallituksella olisi tullut olla päätöstä tehdessään tästä selvitys kyetäkseen arvioimaan, pystytäänkö lomautukset toteuttamaan loukkaamatta oppilaiden subjektiivista oikeutta perusopetukseen. KHO sen sijaan hyväksyi ratkaisussaan (KHO 31.3.2009 T 769) lomautukset, koska se totesi kunnan selvittäneen etukäteen lomautuksiin liittyviä seikkoja siten, että oppilaiden oikeudet toteutuivat myös lomautusten aikana.

Erään KHO:n ratkaisun (KHO 25.8.2010 T 1939) perusteella lomautusten aikaisissa opetusjärjestelyissä on oleellista, että opetusryhmät muodostetaan oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti siten, ettei opetusryhmien koko vaikuta oppilaiden turvallisuuteen.

---

<sup>174</sup> *Opetushallitus* 2014, s. 14.

Oleellisena on myös pidetty sitä, että lomautukset pyritään sijoittamaan siten, että niitä olisi mahdollisimman vähän oppilaiden työpäivinä.

#### 4.6 Alueellinen eriarvoistuminen

Lainsäädäntö asettaa perusopetuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti maksuttoman perusopetuksen yhdeksi tavoitteeksi yhdenvertaisuuden koulutuksessa koko maan alueella. Lie-nee selvää, että tässä tutkielmassa aikaisemminkin käsitellyt haasteet korostuvat siirryttä-essä syrjäkuntiin. Myös lapsen oikeuksien komitea on todennut, että Suomen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla kaikille lapsille taattaisiin tasa-arvoiset palvelut asuinpaikasta riip-pumatta.<sup>175</sup>

Opetushallituksen tilannekatsauksessa lähikouluperiaatteen todettiin toteutuvan hyvin, kun koko maan 7-12-vuotiaiden ikäluokasta keskimäärin 93 prosenttia asui vuoden 2011 tietojen perusteella enintään viiden kilometrin etäisyydellä vuosiluokkien 1-6 koulusta.<sup>176</sup> On kuitenkin huomattava, että valtaosa oppilaista, jotka asuvat yli viiden kilometrin päässä lähikoulustaan ja näin ollen ovat oikeutettuja koulukuljetukseen, asuvat nimenomaan syr-jäkunnissa. Väestökehityksen alueellisten erojen kasvamisen myötä suuret kaupungit ja suurimmat alueelliset keskukset jatkavat vahvistumistaan syrjäkuntien ja pienten aluekes-kusten kustannuksella. Tulevien synnyttävien ikäluokkien keskittyminen maantieteellisesti yhä pienemmälle alueelle lisää edelleen paineita kouluverkoston supistamiseen syrjäkun-nissa. Tämä lisää entisestään haasteita perusopetuksen yhtäläisen saavutettavuuden ja laa-dun turvaamiselle asuinpaikasta riippumatta.<sup>177</sup>

Koulujen lakkauttamisten myötä koulukuljetukseen oikeutettujen määrä lisääntyy huomata-vasti. Oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa perusopetuslain mukaan kes-tää enintään kaksi ja puoli tuntia, tai jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuot-ta, koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kolme tuntia. Tällainen koulumatka saat-

---

<sup>175</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 16.

<sup>176</sup> *Opetushallitus* 2013, s. 108.

<sup>177</sup> *Opetushallitus* 2012, s. 15.

taa pahimmillaan rasittaa oppilasta ja asettaa hänet siten eriarvoiseen asemaan muihin oppivelvollisiin nähden.

Resurssisyys saattaa johtaa kouluissa jopa siihen, että jälki-istuntoja jätetään järjestämättä. Tällainen tilanne voi tulla eteen silloin, kun koulukuljetuksen varassa olevan oppilaan kyyditys lähtee välittömästi koulupäivän päätyttyä eli jälki-istunnon järjestäminen on käytännössä lähes mahdotonta. Koulun kurinpidon ja yleisen järjestyksenpidon kannalta on ongelmallista, jos jälki-istuntoa ei käytännön järjestelyjen tai resurssien puutteellisuuden vuoksi voida käyttää, vaikka se katsottaisiin kurinpidon kannalta tarpeelliseksi.<sup>178</sup> Toisaalta on ristiriitaista myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, kun jälki-istuntoa ei voida käyttää yhdenvertaisesti sitä tarvitseviin oppilaisiin.

Kouluissa on valtakunnallisia eroja myös esimerkiksi oppilashuollon laadun ja saatavuuden suhteen. Tämän lisäksi peruskoulun oppimistulokset ovat osoittaneet oppimisen olevan osin yhteydessä koulun sijaintialueen väestörakenteeseen. Opetustoimea koskevien ratkaisujen ei tulisi lisätä kuntien välisiä opetuksen laatueroja.<sup>179</sup> Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan (13.2.2007, dnro 6/50/06) todennut oppilashuollon palveluiden saatavuuden olevan jakaantunut valtakunnallisesti epätasaisesti. Huomiota ratkaisussa kiinnitettiin siihen, että oppilasmäärät kouluterveydenhoitajaa ja -lääkärinä kohti ovat liian suuria, jolloin kouluterveydenhuolto ei toteudu ohjeiden ja suositusten mukaisesti. Oikeuskansleri ryhtyi myöhemmin omasta aloitteestaan (30.1.2012, dnro 6/50/2011) tarkastelemaan uudelleen oppilashuollon asianmukaista toteutumista yhdenvertaisesti koko maassa. Tuolloin oikeuskansleri totesi oppilashuollon epätydyttävän tilanteen perusoikeusnäkökulmasta kestävämmäksi erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ja peräänkuulutti velvoittavampia säännöksiä sekä tehokasta valvontajärjestelmää. Oikeuskansleri kehotti tuolloin asianomaisia ministeriöitä ottamaan kyseinen ratkaisu huomioon oppilas- ja opiskelijahuoltolakeja valmisteltaessa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki onkin osaltaan tuonut oikeuskanslerin korostamaa velvoittavampaa lainsäädäntöä oppilashuollon järjestämiseksi.

Myös vähemmistöuskontoihin kuuluvien uskonnonopetukseen liittyvät ongelmat korostuvat syrjäkunnissa. Vähemmistöuskontoihin kuuluvat saattavat asua kaukana toisistaan, eikä

---

<sup>178</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 198.

<sup>179</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 281.

pienellä paikkakunnalla välttämättä edes ole opetusryhmän muodostamiseen vaadittavaa kolmea samaan vähemmistöuskontoon kuuluvaa oppilasta.<sup>180</sup> Tällöin uskonnonvapauden toteutuminen voi olla kyseenalaista.

Perusopetuksessa ilmeneviä laatueroja tarkasteltaessa on pohdittava sitä, ovatko oppilaat eriarvoisessa asemassa vai saavutetaanko yhdenvertainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen siinä vaiheessa, kun opetus saavuttaa lainsäädännön määräämän niin sanotun vähimmäistason. Selvää kuitenkin on, että opetuksen sisällössä saattaa olla suuriakin eroja myös esimerkiksi valinnaisten kurssien tarjonnan suhteen. Vaikka tällaisen ei katsottaisi loukkaavan kenenkään perusoikeuksia, saattaa se ääritilanteissa johtaa ihmisten muuttamiseen toiselle paikkakunnalle paremman perusopetuksen laadun perässä. Tämän taas voidaan katsoa olevan ristiriidassa PL 9 § 1 momentissa säädettyyn oikeuteen valita asuinpaikka, jos asuinpaikan voi kyllä itse valita, mutta jonkin asuinpaikkakunnan valitseminen tarkoittaisi tyytymistä laadultaan heikompaan perusopetukseen.

---

<sup>180</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 298.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja perusoikeuksien aseman korostuminen yleensäkin velvoittavat maksuttoman perusopetuksen järjestäjiä olemaan tarkempia perusoikeuksien toteutumisesta. Oman haasteensa on tuonut myös lapsen oikeudellista asemaa koskevan näkemyksen muutos. Vuosikymmeniä aikaisemmin perusoikeuksien asema oli huomattavasti heikompi, ja silloisia asenteita saattaa edelleenkin ilmetä esimerkiksi opettajien asenteissa oppilaiden perusoikeuksia kohtaan. Hakalehto-Wainio oli lisäksi kuntien sivistystoimen johtajille ja rehtoreille teettämänsä kyselyn perusteella joutunut toteamaan, ettei opetustoimen henkilökunta yleensä edes saa oppilaiden perusoikeuksia käsittelevää koulutusta.<sup>181</sup>

Koulutuksen puutteen lisäksi toinen syy perusoikeuksien huonolle huomioon ottamiselle saattaa olla se, ettei perusoikeuksien asemasta opetustoimessa ole säädetty perusopetuslaissa, vaan vasta opetussuunnitelman perusteissa opetuksen järjestämistä ohjaavista velvoitteista kertovassa luvussa.<sup>182</sup> Esimerkiksi Ruotsissa perusopetuslakia vastaavan koululain 1 luvun 2 § säättää ihmisoikeuskasvatuksen kuuluvan opetuksen keskeisiin tavoitteisiin.<sup>183</sup>

Lapsen yleisluontoista perusoikeuksien rajoittamista ei pidetä mahdollisena, vaikka rajoittamisen tavoite olisikin pedagoginen. Maksuttomassa perusopetuksessa on myös vaikea löytää sellaista *pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta*, joka oikeuttaisi julkista valtaa rajoittamaan oppivelvollisen perustavanlaatuisia oikeuksia.<sup>184</sup> Tämän on todennut myös perustuslakivaliokunta, joka mietinnössään totesi, ettei lasten oikeuksien rajoitukset saa säädösten tasollakaan mennä pidemmälle kuin on perusteltua lasten suojelemiseksi.<sup>185</sup> On siis selvää, että perusoikeudet on otettava tästäkin näkökulmasta katsoen vakavasti maksuttomassa perusopetuksessa.

---

<sup>181</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 19.

<sup>182</sup> Opetushallitus 2014, s. 11-12.

<sup>183</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 43.

<sup>184</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 276-278.

<sup>185</sup> PeVM 7/2006 vp, s. 2-3.

Oikeustapausten perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että perusoikeuksien toteutumises-  
sa maksuttomassa perusopetuksessa esiintyy useita haasteita. Oppilaan perusoikeuksia ei  
välttämättä automaattisesti toteuteta, vaan niitä joudutaan monesti erikseen vaatimaan.  
Tutkimuksessa käytettävistä oikeustapauksista kävi ilmi erityisesti se, ettei hyvä hallinto  
aina – syystä tai toisesta – toteudu maksuttomassa perusopetuksessa eikä oppilaan oikeuk-  
sia välttämättä tunnisteta. Epäselvyyksiä oli ilmennyt erityisesti vammaisten perusoikeuk-  
sien toteuttamisessa.

Uskonnonvapauden toteutuminen maksuttomassa perusopetuksessa on noussut erittäin  
haasteelliseksi. Uskonnonopetuksesta on sitä säätävässä lainsäädännössä poistettu sen va-  
kaumuksellisuus, mutta käytännössä opetuksen sisältö ei ole muuttunut uudistuneen lain-  
säädännön myötä. Uskonnonopetus järjestetään edelleen uskonnonvapaudesta säätävän  
perusoikeuden sekä siihen kuuluvan uskonnon harjoittamisen oikeuden pohjalta. Tämä tuo  
edelleen uskonnonopetukseen epäselvyyksiä siitä, miten uskonnonopetusta ei voida pitää  
uskonnon harjoittamisena.<sup>186</sup> Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomi on tällä hetkellä  
ainoa pohjoismaa, jossa uskonnonopetus perustuu oppilaiden omaan uskontoon. Muissa  
pohjoismaissa opetetaan uskontotieteelle perustuvaa uskontotietoa.<sup>187</sup> Uskonnonopetuk-  
sen ollessa oppilaan omaan uskontoon perustuvaa, ei kaikkien oppilaiden uskonnonvapaus  
myöskään täysimääräisesti toteudu, jos opetusryhmän syntymistä varten ei löydy tarvitta-  
vaa oppilasohjaa. Tilanne korostuu erityisesti vähemmistöuskontoihin kuuluvien oppilai-  
den uskonnonopetuksessa sekä syrjäkunnissa. Huomattavaa on myös se, että mikäli oppilas  
kuuluu Suomessa rekisteröimättömään uskonnolliseen yhdyskuntaan, ei hänellä ole lain-  
kaan oikeutta oman uskontonsa opetukseen.<sup>188</sup>

Uskonnonvapauden toteutumisen lisäksi muidenkin perusoikeuksien toteutumisen haas-  
teet korostuvat erityisesti syrjäkunnissa. Omat ongelmansa saattaa tuoda myös pätevän  
opettajan löytäminen esimerkiksi kielivähemmistön maksuttoman perusopetuksen toteut-  
tamiseksi. Erityisesti ongelmat korostuvat tarkastellessa vähemmistöjen yhdenvertaista  
oikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Haasteita esiintyy yhdenvertaisuuden näkökul-

---

<sup>186</sup> Samaa pohtinut myös *Heikkonen* 2011, s. 67.

<sup>187</sup> *Hakalehto-Wainio* 2012a, s. 297.

<sup>188</sup> *Heikkonen* 2011, s. 69.

masta, kun esimerkiksi opetuksen sisältö ja kurssivalikoima saattaa vaihdella alueellisesti huomattavasti. Tilannetta ei olla kuitenkaan yleisesti pidetty ongelmallisena, kunhan opetuksen järjestämisessä on saavutettu perustuslaissa ja opetussuunnitelman perusteissa määritellyt vähimmäisvaatimukset. Mielestäni on kuitenkin yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta kyseenalaista, että maksuttoman perusopetuksen käytännöt vaihtelevat kirjavasti niin valtakunnallisesti kuin koulukohtaisestikin kunnan sisällä.

Erityisen mielenkiintoiseksi perusoikeusnäkökulmasta muodostui koulun kurinpitotoimet. Syy tälle on se, että niissä puututaan vakavasti oppilaan koskemattomuuteen. Lisäksi kurinpitotoimissa nousee esiin perusoikeuden rajoittaminen toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Perusoikeusnäkökulmasta onkin erityisen tärkeää, että kurinpitotoimia koskeva sääntely on koulun henkilökunnan tiedossa ja sitä myös noudatetaan.

Lapsen edun periaatteen toteutuminen ei myöskään aina toteudu toivotusti. Erityisesti kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja oikeuskäytäntö ovat korostaneet lapsen haavoittuvaista asemaa ja lapsen edun periaatetta. Opetustoimen tulisikin ottaa LOS 3 (1) artiklan mukainen lapsen etu ensisijaiseksi periaatteeksi maksutonta perusopetusta järjestettäessä. Tämä on tärkeää erityisesti oppilaiden oikeusturvan kannalta, sillä vaikka lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, ei hänellä aina ole valmiuksia huolehtia omista oikeuksistaan. Suomessa lapset ja nuoret kantelevat laillisuusvalvojalle erittäin vähän ja tämän määrän ei uskota korreloivan kohdattujen ongelmien kanssa. Sen sijaan he ovat olleet aktiivisia maissa, joissa lapsille ja nuorille on perustettu heille soveltuvia kanavia ilmoittaa kohtaamistaan epäkohdista.<sup>189</sup>

Myös lapsen oikeuksien komitea kiinnitti huomiota asiaan ja suositteli, että Suomessa lisätäisiin erityisesti lasten tietoisuutta kansallisten järjestelmien mahdollistamista valitusmenettelyistä. Samalla lapsen oikeuksien komitea ilmaisi huolensa siitä, ettei lasten oikeuksia edistäville ja suojaaville riippumattomille ihmisoikeusinstituutioille oltu myönnetty riittävästi resursseja.<sup>190</sup> Tiedottamisen ja resurssien lisääminen toteuttaisi paremmin hyvän hallinnon periaatteen lisäksi myös PL 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

---

<sup>189</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 322.

<sup>190</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 14-15.

Tutkimusta varten läpi käymissäni oikeustapauksissa huomioni kiinnittyi siihen, että useat niistä, erityisesti opettajien lomautuksia ja koulujen sisäilmaongelmia koskevat tapaukset, olivat päätyneet käsiteltäviksi työoikeuden näkökulmasta esimerkiksi opettajan kantelun myötä. Asiasta välittyi mielikuva siitä, että opettajien lomautukset nähtiin opettajan näkökulmasta epäoikeudenmukaisina, mutta tilanteen vaikutukset maksuttoman perusopetuksen toteutumisen ja oppilaiden turvallisuuden kannalta olivat toisarvoista. Sisäilmaongelmia kartoitettaessa opetuksen järjestäjä oli saattanut tehdä useita kyselyitä mahdollisista oireista koulun henkilökunnalle, mutta unohtaneet oppilaat. Tämä osoittaa sen, että oppilaan oikeusturva saattaa ilmetä ikään kuin välillisenä.

Usein vastuu oppilaan perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta jää hänen huoltajalleen. Tämä korostuu tilanteissa, joissa perusoikeuden toteutuminen on nähtävissä lähinnä oppilaan oikeuteen puuttumisena. Tällaisena tilanteena voisi pitää esimerkiksi uskonnon opetusta. Oppilaan oikeusturvanäkökulmasta on tärkeää, että perusopetuslain opetuksen järjestämisen perusteista säättävän 3 §:n 3 momentissa mainittu vaatimus koulun yhteistyöstä kotien kanssa toteutuu. Oppilaat eivät aina ymmärrä, milloin heidän perusoikeuksiaan loukataan, jolloin tieto asiasta ei aina edes kulje huoltajalle asti. Huoltajilla taas ei puolestaan aina ole intressejä puuttua asiaan, ja he saattavat myös pitää tilanteeseen puuttumista ongelmallisena leimautumisen vuoksi.<sup>191</sup> Toisaalta useat vanhempainyhdistykset ovat Suomessa harkinneet koululakon aloittamista koulussa esiintyvien epäkohtien vuoksi. Suomen vanhempainliitto on myös laatinut vanhempainyhdistykselle ohjeet lakon varalta. Tämäkin osaltaan kertoo, etteivät olemassa olevia perusturvakeinoja koeta riittäviksi perusopetuksessa kohdattujen oikeudellisten ongelmien selvittämiseksi.<sup>192</sup>

Taloudelliset syyt eivät poista opetuksen järjestäjän velvollisuutta turvata oppilaiden perusoikeuksia, mutta perusoikeuksien toteuttamisen yhtenä suurimpana haasteena voidaan pitää ehdottomasti resurssipulaa. Onhan selvää, että jos resursseja olisi rajattomasti, olisivat perusoikeudet otettu paremmin huomioon esimerkiksi järjestämällä jokaiselle oman vakaumuksensa mukaista uskonnonopetusta tai elämäntietoa. Kuten perusoikeuksien toteuttamiseenkin liittyvissä haasteissa, myös resursseihin liittyvät haasteet koros-

---

<sup>191</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 323.

<sup>192</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 256.



tuvat erityisesti syrjäkunnissa, joiden taloudessa pieniltäkin tuntuvat opetusjärjestelyjen muutokset saattavat olla merkittäviä.

Suhteellisen runsas oikeustapausten määrä osoittaa, että perusoikeuksien toteutuminen maksuttomassa perusopetuksessa on osoittautunut haasteelliseksi. Oikeuskäytännössä on korostettu systemaattisesti oppilaan oikeuksia, mutta koulutoimessa ne tunnetaan toistaiseksi huonosti. Tämä on ristiriidassa varsinkin julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa. Ongelman tekee erityisen vakavaksi se, että perusoikeuksien subjekti on tässä tapauksessa lapsi, jonka edun tulisi olla muiden intressien edellä. Perusoikeuksien paremman toteutumisen saavuttamiseksi olisi tärkeää lisätä niin opetustoimen henkilökunnan kuin oppilaiden ja heidän vanhempiensakin tietämystä perusoikeuksista perusopetuksessa. Asia olisi syytä ottaa huomioon myös esimerkiksi opettajankoulutuksessa, sillä on tärkeää, että oppilaiden perusoikeudet tiedostetaan, ja että myös oppilaat saavat perusopetuksessa perusoikeuskasvatusta. Tämä auttaisi luomaan edellytykset sille, että perusoikeusloukkauksiin pystyttäisiin puuttumaan tehokkaammin. Oppivelvollisten perusoikeuksien vaihteleva toteutuminen antaa heille heidän oikeuksistaan ristiriitaisen kuvan. Tämän vuoksi voidaankin perustellusti kyseenalaistaa, miten tämä tukee opetussuunnitelman perusteiden perusopetuksen arvoperustaa, jonka mukaan perusopetus rakentuu elämän ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle ja ohjaa niiden puolustamiseen sekä ihmisarvon loukkaamattomuuteen.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> *Opetushallitus* 2014. s. 12.