

9.2.2021

EOAK/707/2021

Sivistysvaliokunnalle

Asia: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp); Sivistysvaliokunnan kuuleminen 11.2.2021 (Teams)

Sivistysvaliokunta on pyytänyt apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen kuultavaksi käsiteltäessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli vuonna 2019 (silloin) ennätyselliset 6 267 kantelua, mikä oli lähes 700 kantelua enemmän kuin vuonna 2018 (5 591 kantelua). Opetusta koskevia laillisuusvalvonta-asioita saapui 256 ja niitä ratkaistiin 243. – Vuonna 2020 kantelujen määrä lisääntyi edelleen huomattavasti (7 059). Voimakkainta kasvu oli nimenomaan opetussektorin asioissa (466 kantelua).

Opetukseen ja koulutukseen liittyvät asiat ovat merkittävä sektori oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa paitsi lukumääräisesti, myös hallinnonalan yhteiskunnallisen laajuuden ja merkityksen vuoksi. Lapsen oikeuksien valvonta yksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista, ja varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat asiat muodostivat kertomusvuonna toiseksi suurimman ryhmän lapsen oikeuksia koskevissa asioissa. Usein opetussektorin kanteluissa on myös kyse vammaisten lasten ja nuorten oikeuksista. Näin asiar ryhmän laillisuusvalvonnassa painottuvat oikeusturvan ja hyvän hallinnon lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet.

Kertomusvuonna annetuista kanteluratkaisuista noin neljäsosa tutkitiin täysimittaisesti kuulemalla kantelun kohdetta. Tämä ylittää jonkin verran kaikkien hallinnonalojen vastaavan keskiarvon. Myös toimenpiteisiin opetuslalla johtaneiden asioiden osuus, noin 20 % ratkaisuislta, ylittää keskiarvon (joka oli noin 15 %). Sektorille kohdistuva laillisuusvalvonnallinen huomio on näin ollen jonkin verran normaalia intensiivisempää.

Opetus on luonteeltaan pitkälti tosiasiallista hallintotoimintaa ja palvelevaa hallintoa. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän valossa ratkaisussa voi olla perusteltua tarvetta antaa ohjausta silloinkin, kun varsinaista lainvastaisuutta ei ole todettu.

Lapsiystävälliseen lapsille suunnattuun tiedottamiseen ja lasten tekemien kanteluiden käsittelyyn on vuodesta 2016 alkaen pyritty kiinnittämään erityistä huomiota. Toiminnassa on edelleen pyritty kiinnittämään huomiota oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin sovinnollisen ratkaisun edistämiseksi sekä ohjaamiseksi opetuksen järjestäjää hakemaan ratkaisua asiaan yhteistyössä kantelijan kanssa. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan (SiVL 2/2019 vp, K 11/2019 vp) pitänyt toimintamallia kannatettavana ja katsonut sen sopivan erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle.

Kertomusvuoden laillisuusvalvontaratkaisuista

Oikeusasiamiehen kertomuksessa on vuodesta 2013 alkaen esitetty oikeusasiamiehen valvonnassa esiin tulleita keskeisiä suomalaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia. Opetussektorin osalta keskeiset huolenaiheet eivät ole vuosien kuluessa paljoakaan muuttuneet: oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei aina toteudu; koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä ja opetuksen ja koulutuksen järjestäjien hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on puutteita. Esimerkiksi muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei aina tehdä, ne eivät perustu lakiin tai täytä hallintolain vaatimuksia. On myös nähtävissä, että puutteet hyvässä hallinnossa voivat johtaa kodin ja koulun välisen yhteistyön ongelmien kärjistymiseen.

Myös kertomusvuonna 2019 merkittävä osa kanteluista kytkeytyi puutteisiin hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Kantelut koskivat myös muun muassa kouluverkkoasioita sekä oppilaan tukitoimia ja kohtelua. Myös sisäilma-asioissa oikeusasiamiehen puoleen käännyttiin varsin usein: vuoden 2019 ratkaisuista 17:ssä oli kyse oppilaitosten sisäilman kunnosta ja kunnan toimenpiteistä sisäilma-asioissa.

Ratkaisut koskivat edelleen myös yliopiston johtosäännön lainmukaisuutta ja hallituksen nimittämistä, ylioppilastutkintojen pisteytystä, henkilöllisyyden todistamista opiskelupaikkaa haettaessa, valintakokeen ennakotehtävien palautusta, opetuksen toteuttamista ja koejärjestelyjä, tutkintotodistuksen saamista sekä todistuksen ja opintosuoritusotteen korjaamista, opiskelijan kohtelua koskevaa neuvottelua, huomautuksen antamista opiskelijalle, ylioppilaskunnan vaalipaneelia, kirjaston käytön rajoittamista ja hakemusmaksun käsittelyä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista oli kyse asiassa ([4536/2018](#)), jossa pidin kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman aikarajausta (terapiaa ei toiminta-ajalla kello 9–11) ongelmallisena, koska tällä kate-

gorisella aikarajauksella tosiasiasa ohjattiin varhaiskasvatuksen toimintayksikköjä sivuuttamaan kunkin lapsen yksilöllisen tilanteen ja tarpeiden huomioiminen.

Toisessa asiassa ([2719/2018](#)) OA arvioi koetilanteen erityisjärjestelyn (rauhallinen koetila) toteutumisesta yliopistossa. OA:n mukaan yhdenvertaisuuslain tarkoittamiin kohtuullisiin mukautuksiin liittyvä toimenpide oli tarvittava, jos mahdollisuus esimerkiksi tenttien suorittamiseen ei tosiasiallisesti ollut opiskelijan ulottuvilla muihin opiskelijoihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista oli, miten opiskelijalle voidaan hänen olosuhteisiinsa nähden turvata riittävä mahdollisuus tenttien suorittamiseen niin, että hän kykenee eteneään opinnoissaan ja suoriutumaan koulutuksesta.

Lapsen oikeuksista ja yhdenvertaisuudesta oli kyse muun muassa kolmessa perusopetuksen maksuttomuutta koskeneessa asiassa ([1120/2018](#), [2882/2018](#), [5984/2018](#)). Kunnissa oli omaksuttu erilaisia käytäntöjä, jotka osoittautuivat perusopetuksen maksuttomuuden vaatimuksen vastaisiksi. Eräässä tapauksessa oli kyse peruskoulun liikuntapäivästä, jonka sisältö määräytyi sen mukaan, olivatko perheet valinneet maksullisen vai maksuttoman vaihtoehdon ja toisissa tapauksissa perheiltä oli pyydetty rahaa valinnaisen liikunnan kuluihin tai koulun retkeä varten.

Totesin perusopetuksen maksuttomuuden olevan yksiselitteinen. Jokaisella on oikeus yhdenvertaisesti ilman lisämaksuja osallistua opetukseen. Opetuksen järjestäjän tulee osoittaa riittävät resurssit opetuksen järjestämiseen myös koulun ulkopuolella. Retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla on sekä maksullinen että maksuton vaihtoehto, jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole. Kunnilla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus olla luomatta käytäntöjä, jotka voivat tosiasiallisesti lisätä lasten epätasa-arvoa. Oppilaiden huoltajien on toki mahdollista vapaaehtoisesti osallistua varojen keräämiseen, mutta tällöin varat tulee käyttää kaikkien oppilaiden hyväksi.

Myös koulujen uskonnollisia juhlia koskevassa asiassa ([2186/2018](#)) nousi esille kysymys yhdenvertaisuudesta. Katsoin koulun menetelleen lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Oppilasta ei saa velvoittaa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen vastoin hänen omaa tahtoaan riippumatta siitä, kuuluuko oppilas johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan. Joulujuhla on osa opetusta, eikä sitä näin ollen voi järjestää uskonnollisesti tunnustuksellisenä siinäkään tapauksessa, että sille järjestettäisiin vaihtoehtoinen tilaisuus. Kyse on kaikille oppilaille yhteisestä opetukseen kuuluvasta juhlasta, joka on järjestettävä siten, että kaikki oppilaat voivat siihen osallistua vakaumuksestaan riippumatta. Sivusin myös päättäjäisjuhlan järjestämispaikkaa; oikeudellisesti arvioiden pidin lähtökoh-

taisesti ongelmallisena järjestää päättäjäisiä evankelisluterilaisen kirkon kirkkosalissa.

Useissa ratkaisuihin oli hyvästä hallinnosta. Asiassa ([742/2018](#)) annoin kunnalle huomautuksen virheellisestä menettelystä virantäytössä. Sivistystoimenjohtaja oli laittanut varhaiskasvatuksen aluevastavaan viran auki virheellisellä kelpoisuusvaatimuksella ja nimitysprosessi vietiin loppuun kelpoisuusvaatimuksen virheellisyydestä huolimatta.

Erässä tapauksessa kaupungin menettely varhaiskasvatusmaksujen ja niiden perusteiden määräämisessä ei ollut yhdenvertaista, kun maksujen määrääminen ja niistä tiedottaminen oli vaihdellut riippuen siitä, kuka varhaiskasvatuksen esimiehistä oli tulkinnut kaupungin maksutaksaa (213/2018). Toisessa tapauksessa kunta menetteli lainvastaisesti korottamalla takautuvasti varhaiskasvatusmaksua asiakkaan vahingoksi ([6735/2018](#)).

Kunnan sivistyslautakunta ei ollut käsitellyt kantelijan oikaisuvaatimusta laissa säädetyllä tavalla kiireellisenä ([3197/2019](#)). Asiassa (5237/2018) sivistystoimi oli laiminlyönyt antaa hallintopäätöksen joustavan perusopetuksen toimintaan ottamisesta sekä jättänyt vastaamatta asiaa koskeviin tiedusteluihin. Asiassa (5404/2018) oppilas oli erotettu kahden viikon määräajaksi koulusta niin, että rangaistus oli pantu täytäntöön heti ja päätös erottamisesta oli tehty vasta jälkikäteen, kun kurinpitorangaistus oli jo toteutunut. Hallintokanteluun opettajan menettelystä rikkoa vaitiolovelvollisuutensa ei ollut kunnassa annettu ratkaisua ([4042/2018](#)).

Eräässä asiassa OKM:n käsittelyaika (noin 3 kk) hakemusmaksua koskeneessa oikaisuvaatimusasiassa oli liian pitkä (1530/2018). Yliopisto oli antanut hakijoille virheellistä neuvontaa hakumenettelyyn liittyneiden asiakirjojen toimittamisajankohdasta (2011/2018). Yliopiston olisi tullut varata opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi siitä, että hänen oma käytöksensä voi tulla arvioitavaksi menettelyssä, joka oli tullut vireille opiskelijan oman häirintäkokemuksen perusteella. Opiskelijan ilmoitus epäasiallisesta kohtelusta oli johtanut paitsi opettajan toiminnan arviointiin myös opiskelijalle annettuun kirjalliseen huomautukseen epäasiallisesta käytöksestä ([526/2018](#)).

AOA:n sijainen piti tutkinnon suorittaneiden henkilöiden yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen sisältyvän asiakaslähtöisyyden näkökulmasta ongelmallisena yliopiston käytäntöä kieltäytyä uuden tutkintotodistuksen antamisesta silloin, kun todistus oli tutkinnon suorittaneesta henkilöstä riippumattomista syistä joutunut postinkuljetuksen aikana hukkaan. Yliopisto päätyi muuttamaan käytäntöään (4421/2018).

Ammattiopisto menetteli opiskelijan kohtelua koskevassa neuvotteluti-laisuudessa virheellisesti. Opiskelijan isää oli kielletty nauhoittamasta tapaamista eikä rehtori ollut pyynnöstä huolimatta ilmoittanut hänelle

sen henkilön nimeä ja yhteystietoja, jonka näkemykseen kielto oli perustunut ([2692/2018](#)).

Asiassa ([1327/2018](#)) arvioitavaksi tuli yliopiston johtosäännön lainmukaisuus. Kyse oli mm. siitä, voiko yliopiston konsistorin puheenjohtajana toimia konsistorin ulkopuolinen henkilö (provosti). Asiassa ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua yliopiston hallituksen menettelyyn, kun se oli hyväksynyt kyseisen johtosäännön määräyksen. Esi-tin kuitenkin OKM:n arvioitavaksi, olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää, jotta edellä todettua yliopiston itsehallinnon sisältöön liittyvää tulkinnanvaraisuutta ei olisi.

Erässä tapauksessa pidin kirjaston käytön rajoittamista alle 20-vuotiailta syrjintänä. Kirjaston omatoimikäyttö oli kielletty kaikilta alle 20-vuotiailta, koska häiriökäyttäytyjiä ei ollut voitu tunnistaa. Tämä oli rajannut palvelun ulkopuolelle myös asianmukaisesti käyttäytyvät alle 20-vuotiaat ([328/2018](#)).

Opetuksen asiaryhmässä annettiin edelleen myös kertomusvuonna ratkaisuja, jotka koskivat opetustoimen viranhaltijoiden sananvapautta.

AOA:n sijainen antoi kaupungin sivistysjohtajalle huomautuksen rehtorin sananvapauden loukkaamisesta, kun kaupunki oli antanut rehtorille kirjallisen varoituksen. Kaupungin mukaan rehtori oli pettänyt esimiestensä luottamuksen lähettämällä luottamusmiehille kirjelmän ohi esimiestensä, toiminut työnantajan ohjeiden vastaisesti lähettäessään kutsun sivistyslautakunnalle ja käyttäytynyt infotilaisuudessa epäasiallisesti. Rehtorin toiminta liittyi lukioden yhdistämiseen, jota rehtori ei ollut kannattanut. AOA:n sijaisen mukaan varoituksen perusteet eivät olleet tapauksen olosuhteissa oikeudellisesti kestäviä ([1661/2018](#)).

Toisessa asiassa ([1307/2018](#)) kunta loukkasi OA:n mukaan opettajan sananvapautta, kun hänelle oli annettu suullinen huomautus blogikirjoituksensa johdosta. OA:n mukaan kirjoituksen pääpaino oli opetusryhmien koossa ja säästötoimenpiteiden mahdollisessa vaikutuksessa siihen. Kirjoitus oli siten laadittu yhteiskunnallisesti merkittävästä aiheesta. Kynnys puuttua tällaiseen keskusteluun on korkea, ja kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa tulee ottaa huomioon koko kirjoituksessa käsitellyn aiheen merkitys. Kantelijalla oli virkamiehenä lähtökohtaisesti oikeus osallistua tällaiseen keskusteluun. Lisäksi asiassa tuli ottaa huomioon hänen roolinsa kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenenä, koska poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden ydinalueelle. Huomautuksen perusteena käytetty kirjoituksen kohta mahtui OA:n mukaan sananvapauden rajoihin.

Tarkastukset

Toimintakentän laajuuden vuoksi opetussektorin yksikötarkastuksilla ei voida tavoitella kattavuutta. Tarkastuskohteet valikoituvat hyvin erilaisin perustein; esimerkiksi tiettyyn teemaan liittyvän vertailuaineiston ja reaaliaikaisen ”kenttätiedon” saamiseksi tai reaktiivisesti vireille saatettuun kanteluun liittyen.

Opetussektorilla tehtiin vuonna 2019 kuusi tarkastusta: kohteina olivat Vantaan kansainvälinen koulu, Haaga-Helia ammattikorkeakoulu sekä Kotkan kaupungin opetustoimi ja sen Otsolan koulu, joista viimeksi mainituissa keskityttiin sisäilma-asioiden aihepiiriin. Lisäksi yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa tehtiin ennalta ilmoittamattomat tarkastukset kahteen pääkaupunkiseudun päiväkotiin.

Oikeusasiamiehen toiminnassa myös terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tarkastuksilla pyritään kiinnittämään huomiota lasten opetuksen järjestämiseen ja oikeuteen saada perusopetusta sekä esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden mahdollisen vaikutukseen koulunkäyntiin.

Opetussektorin varhaiskasvatusyksilöihin ja kouluihin suuntautuvilla tarkastuksilla pyritään osaltaan kiinnittämään huomiota lasten kuulemiseen sekä lasten osallistumisoikeuksien toteutumiseen koulussa. Oppilaiden osallisuus nähdään niin tarkastusteemana kuin metodinakin; kouluihin ja muihin oppilaitoksiin tehtäville tarkastuksille on kehitetty oppilaita osallistava toimintamalli, jossa tarkastuksilla toimitaan yhteistyössä oppilaiden kanssa ja saadaan tietoa myös suoraan heiltä. Oppilaat esimerkiksi esittelevät itse muun muassa koulun tai muun oppilaitoksen tilat ja niihin omasta mielestään liittyvät epäkohdat. He esittelevät myös koulun oppilaskunnan tai opiskelijakunnan toimintaa. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota siihen, että koulu mahdollistaa ja edistää oppilaiden osallistumista lain edellyttämällä tavalla.

Osana oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa aloitettua yhteistä hanketta perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja hallinnollisen saamisen vahvistamiseksi opetustoimessa laadittiin materiaalia opetustoimen johdon perus- ja ihmisoikeuskoulutuksiin, jotka toteutettiin vuosina 2018–2019 ns. Road Show-kiertueella yhteistyössä eri tahojen (aluehallintovirastot, OAJ, Suomen rehtorit ry, OPH, Kuntaliitto ja Opsia ry) kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen, oikeusministeriön ja Helsingin yliopiston Demokratia ja ihmisoikeudet opettajankoulutuksessa -hankkeessa (2018–2019) tuotettiin muun muassa 5 opintopisteen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuskurssi, jossa osana oppimateriaalia oli oikeusasiamiehen ratkaisuja.

Näiden hankkeiden jatkumona oikeusasiamiehen kanslia solmi vuonna 2019 yhteistyösopimuksen Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan kanssa hankkeeseen, jonka tarkoituksena oli edelleen kehittää opetustoimen käyttöön sähköistä oppimateriaalia, jossa on esimerkkejä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta haastavista käytännön tilanteista, pohdintatehtäviä ja oikeusasiamiehen kannanottoja, yhdis-

tettynä opettajille selventäviin ohjeisiin. Hanke tuotti 15.4.2020 julkais-
tun oikeudellisen ja pedagogisen [oppaan](#).¹

Laillisuusvalvonnan haasteita

Kuten sivistysvaliokunta on edellä todetussa lausunnossaan toden-
nut, lapsen näkökulmasta riittävän aikainen puuttuminen ja tehokas
valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeus-
turvaa. Lapsiystävällisen ja vaikuttavan kantelumenettelyn näkökul-
masta eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa käsittely-
ajat ovat suurista asiamääristä johtuen monissa tapauksissa pitkiä
(tällä hetkellä kanteluiden käsittelyajan keskiarvo on 89 päivää).

On myös selvää, että oikeusasiamiehen kirjallisessa kantelumenette-
lyssä on rajalliset mahdollisuudet selvittää ja puuttua kantelujen pe-
rusteella usein näyttäytyviin ongelmiin kouluyhteisön hyvinvointiin,
kiusaamiskokemuksiin, oppilaan haastavan käytöksen kohtaamiseen,
eri syistä johtuviin pitkiin koulupoissaoloihin ja huoltajien kanssa teh-
tävään yhteistyöhön liittyen. Myös usein toistuvissa kanteluaiheissa
esimerkiksi koulujen uskonnollisia tilaisuuksia sekä oppilaiden omien
mobiililaitteiden käyttöä koskeviin käytänteisiin liittyen olisi tärkeää
ensisijassa löytää oppilaiden perusoikeuksia kunnioittavat, viranomai-
sohjeistukset huomioivat ja pedagogiset perustellut paikalliset ratkai-
sut.

Hallinnonalalla korostuukin alan sisäisen ohjauksen ja valvonnan tär-
keys. Positiivisena kehityksenä tässä suhteessa voidaan panna mer-
kille se, että aluehallintovirastojen verkkosivuille on äskettäin luotu
AVI:en kanteluihin antamien ratkaisuiden lyhennelmiä mm. juuri ope-
tus- ja kulttuuritoimen alalta. Ne löytyvät osoitteesta:
<https://avi.fi/paatoslyhennelmat/kantelut>.

Apulaisoikeusmies

Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä

¹Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla: Oikeudellinen ja pedagoginen opas alan opiskelijoille ja asiantuntijoille, Hgin yliopisto
2020; [https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/koulutus-kasvatus-ja-oppiminen/uusi-perus-ja-ihmisoikeuksia-kasvatusalalla-kasitteleva-oikeudellinen-
ja-pedagoginen-opas-julkaistu](https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/koulutus-kasvatus-ja-oppiminen/uusi-perus-ja-ihmisoikeuksia-kasvatusalalla-kasitteleva-oikeudellinen-ja-pedagoginen-opas-julkaistu)