

**VAASAN YLIOPISTO**

**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Teesa Rajala

**NÄKÖKULMIA OPPILAAN JÄLKIKÄTEISEEN OIKEUSTURVAAN  
PERUSOPETUSASIOISSA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2017**

**SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	2
<b>TIIVISTELMÄ</b>	3
<b>1. JOHDANTO</b>	5
1.1. Jälkikäteinen oikeusturva tutkimuskohteena – oppilaan etu lähtökohtana	5
1.2. Tutkimuksen taustaa	7
1.3. Oikeudenala, lähdeaineisto ja tutkimusmenetelmät	8
1.4. Tutkimuksen rakenne ja rajaukset	12
<b>2. OPPILAAN EDUN MUKAISEN OIKEUSTURVAN EDELLYTYKSIÄ</b>	16
2.1. Lähtökohtia oppilaan oikeusturvaan	16
2.2. Oppilaan oma oikeusturva ja yhdenvertaisuus suhteessa aikuisväestöön	18
2.3. Oppilaan edun selvittäminen ja harkinta	23
2.3.1. Oppilaan oman mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen	25
2.3.2. Oppilaan edun harkinta ja mielipiteelle annettava painoarvo	34
2.4. Päätöksen perustelut oppilaan kannalta	38
<b>3. MUUTOKSENHAKUMAHDOLLISUUDET PERUSOPETUSASIOISSA</b>	43
3.1. Valituslajit ja muutoksenhakutiet	43
3.2. Opetustoimen luonne rajaamassa muutoksenhakua	44
3.3. Oikaisuvaatimus ja hallintovalitus	48
3.3.1 Uusinta- ja oikaisuvaatimus oppilaan arviointiin	61
3.4 Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus	65
<b>4. MUU LAILLISUUSVALVONTA OIKEUSTURVAA TÄYDENTÄMÄSSÄ</b>	80
4.1. Hallintokantelu ja oma-aloitteinen valvonta perusopetusasioissa	80
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET SEKÄ KEHITYSEHDOTUKSET</b>	87
<b>LÄHDELUETTELO</b>	97

**LYHENTEET**

AVI	Aluehallintovirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990)
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
LOS	YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989). 20.7.1991/CRC 59/1991
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PoL	Perusopetuslaki 21.8.1998/628
YK	Yhdistyneet kansakunnat

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Teesa Rajala	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Näkökulmia oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaan perusopetusasioissa	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2017	<b>Sivumäärä: 110</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkielmassa selvitetään jälkikäteisen oikeusturvan edellytyksiä ja toteutumista oppilaan näkökulmasta. Tutkielma sijoittuu osin yleishallinto-oikeuteen ja osin lapsioikeuteen. Tutkimuksesta käy ilmi mitä viranomaisia jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyy eli esimerkiksi mihin ensisijaisesti valitetaan tai kannellaan, ja millä perustein. Koska tutkielma keskittyy oppilaan oikeusturvaan, samalla tutkitaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämiä menettelytakeita jälkikäteisen oikeusturvan kannalta. Edellä mainittuja lähtökohtia lähestytään kahden tutkimuskysymyksen avulla: 1) millä tavalla *oppilas itse ja hänen etunsa on huomioitava* perusopetusasioiden muutoksenhaussa ja 2) onko Suomessa tarpeeksi yksinkertaisia, ennakoitavia ja tehokkaita keinoja käytettävissä oppilaan jälkikäteistä oikeusturvaa käsiteltäessä? Tutkimuksen punainen lanka on siten *oppilaalle käyttökelpoinen oikeusturva*, jota arvioidaan etenkin lapsen edun kautta. Tutkimuskysymyksiä lähestytään voimassa olevan oikeuden systematisoinnilla ja tulkinnalla. Samalla tutkimuksessa otetaan kantaa voimassa olevan oikeuden ja käytännössä toteutuvan oikeustilan väliseen kuiluun sekä sääntelyn epäkohtiin *de lege ferenda*. Tutkimuksen lähtökohta on se, että oppilaan etu ei painotu tarpeeksi, jos hänen oikeusturvaansa ei huomioida hänen omanaan vaan esimerkiksi osana vanhempien intressejä. *Oppilaan* oikeusturva sisältää paitsi hänen omia oikeuksiaan, myös erityisen suojan ja huolenpidon tarpeen. Tutkimuksessa pohditaan myös perusopetusasioiden muutoksenhakuteitä ja valituslajeja oppilaan kannalta. Ensiasteen muutoksenhakuviranomaisia ovat aluehallintovirastot sekä hallinto-oikeudet. Perusopetusasioissa kyseeseen tulevat sekä hallintovalitus että kunnallisvalitus. Näitä jakoja ei nähdä tutkimuksen perusteella kaikilta osin tarkoituksenmukaisena, koska ne ovat osoittautuneet varsin monimutkaisiksi. Kunnallisvalituksen tiettyjen ominaispiirteiden, kuten kassatorisuuden, ei myöskään nähdä soveltuvan hyvin yksittäistä oppilasta koskeviin asioihin. Tutkimustuloksena on lisäksi se, että eräissä asioissa muutoksenhakumahdollisuus puuttuu kokonaan. Perusopetusasioissa ei myöskään ole systemaattista ennakkollista laillisuusvalvontaa, vaan valvonta perustuu lähinnä muutoksenhakuun ja kanteluihin.

---

**AVAINSANAT:** oikeusturva, perusopetus, muutoksenhaku, lapsen etu.



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Jälkikäteinen oikeusturva tutkimuskohteena – oppilaan etu lähtökohtana

Jälkikäteisellä oikeusturvalla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla pyritään turvaamaan oikeussuojan kohteena olevan asianosaisen henkilön jo loukattuja oikeuksia tai kuntalaisen tyytymättömyyttä viranomaistoimintaan. Jälkikäteisen oikeusturvan päämuotoja ovat *päätöksen korjaaminen* ja *muutoksenhaku*. Päätöksen korjaamisen voi tehdä viranomaisen itsekin, jos kyseessä on asia-, menettely- tai kirjoitusvirhe. Sen sijaan muutoksenhaku käsitellään hallintoprosessissa, jolloin muutosta haetaan hallintotuomioistuimelta. Jälkikäteinen oikeusturva liittyy hallinnossa tapahtuneeseen laiminlyöntiin, virheeseen, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenloukkaukseen.<sup>1</sup> Jälkikäteinen oikeusturva on tärkeä perus- ja ihmisoikeuksien kulmakivi, koska oppilaan oikeuksien toteutumista ei voi koskaan taata täydellisesti etukäteen.<sup>2</sup>

Jotta *oppilaan* jälkikäteistä oikeusturvaa olisi mielekästä tutkia, on pohdittava, mihin tällä oppilaan oikeusturvalla pyritään. Keskeinen käsite tällöin on lapsen etu. Lapsen edun käsite on tullut osaksi kansallista oikeusjärjestelmäämme Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksen kautta (SopS 60/1991, jäljempänä YK:n lapsen oikeuksien sopimus tai LOS).<sup>3</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikissa tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena ratkaisuperusteena otettava huomioon lapsen etu.<sup>4</sup> Otettava huomioon tarkoittaa toisin sanoen sitä, että lapsen etua ei voi sivuuttaa asian käsittelyssä. Jäl-

---

<sup>1</sup> Mäenpää 2007: 6.

<sup>2</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 330.

<sup>3</sup> "Lapsen edun" käsite ei kuitenkaan ole uusi, vaan se otettiin käyttöön jo ennen yleissopimusta, ja se on vahvistettu vuoden 1959 lapsen oikeuksien julistuksessa (kohta 2), kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (5 artikla, b kohta ja 16 artikla, 1 kohta, d alakohta) sekä alueellisissa sopimuksissa ja monissa kansallisissa ja kansainvälisissä säädöksissä. (ks. Lapsiasiavaltuutettu 2013: CRC/C/GC/14.)

<sup>4</sup> Yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS) 1989 20.7.1991 CRC 59/1991. Lapsen edun käsitettä on kuitenkin hankala selittää tyhjentävästi, koska se on sopimuksessa jätetty hyvin avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Sisällöllisesti lapsen etu on siten määriteltävä aina tilannekohtaisesti. Sopimuksen suomenkielinen käännös "etu" ei ole Hakalehto-Wainion mukaan niin osuva kuin esimerkiksi englanninkielinen "best interests of a child" tai ruotsinkielinen "barnets bästa". Ne kuvaavat paremmin sitä, että lapsen edun selvittämiseksi ei ole olemassa yhtä asiaa, joka yksiselitteisesti määritteli lapsen edun vaan asian ratkaisussa on otettava huomioon kaikki lapseen mahdolliset vaikuttavat intressit. Tavoite on siten saavuttaa lapselle paras mahdollinen lopputulos. (Hakalehto-Wainio 2013a: 60).

kikäteisen oikeusturvan osalta tämä edellyttää menettelytakeita. Lapsen edun harkinnan on muun muassa näyttävä ratkaisussa ja esiin on tuotava, millä tavalla ratkaisu on ollut lapselle paras mahdollinen<sup>5</sup>. Lapsen etua on tulkittava aina sopimuksen muiden artiklojen yhteydessä. Tutkimuksen kannalta merkittävä on lapsen osallisuutta koskeva artikla 12, joka muun muassa velvoittaa kuulemaan lasta sekä huomioimaan tämän mielipiteen häntä koskevissa asioissa.<sup>6</sup>

Jälkikäteisestä oikeusturvasta puhuttaessa korostetaan tehokkuutta, menettelyllistä oikeudenmukaisuutta sekä oikeusturvan riittävää saatavuutta.<sup>7</sup> Tehokkuus edellyttää sitä, että paperilla asianmukaiselta näyttävä oikeussuoja ei ole riittävä, vaan yksilön on konkreettisesti tunnettava oikeutensa turvaksi<sup>8</sup>. Käytössä pitäisi olla lapsen näkökulmasta tarpeeksi yksinkertaisia, nopeita ja ennakoitavia oikeusturvakeinoja, jotta ne olisivat oikeudenmukaisia ja oppilaan saatavilla. Kansallisen lainsäädännön on myös oltava sopuoinnussa kansainvälisten sopimusten kanssa.<sup>9</sup> Oppilaan oikeusturvan kannalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa taatut oikeudet otetaan muun ohella huomioon. Tilanteesta erityisen tekee se, että vaikka oppilas on asianosainen, hän ei usein käytännössä hae itse muutosta. Oppilaan puolesta muutosta hakee yleensä hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa<sup>10</sup>. Oppilaan oikeusturvaa ei ole ollut tapana tarkastella tämän oikeuksista käsin, vaan ikään kuin huoltajille kuuluvana<sup>11</sup>. Opetustoimen jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän on kuitenkin toteutettava oppilaan oikeuksia, joten jälkikäteisen oikeusturvan tulee olla koulua koskevissa kysymyksissä lapsiystävällistä ja oppilaan itsensä saatavilla<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 65.

<sup>6</sup> Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 32.

<sup>7</sup> Mäenpää 2007: 8.

<sup>8</sup> Tehokkuus tässä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Tehokkuus voi viitata asian tehokkaaseen selvittämiseen, jolloin sillä tarkoitetaan asiallista tehokkuutta. Se voi toisaalta viitata myös ajalliseen tehokkuuteen, jolloin sen suhdetta voidaan pohtia asialliseen tehokkuuteen nähden. Väätänen on esimerkiksi todennut, että asian käsittelyssä asiallinen tehokkuus ja ajallinen tehokkuus voivat toteutua yhdessä, mutta ne voivat myös kilpailla keskenään (Väätänen 2011: 559.)

<sup>9</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 320. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 13 velvoittaa tehokkaan oikeussuojan antamiseen ja sopimuksen artikla 6 velvoittaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämiseen jokaiselle, joka kokee oikeuksiensa tulleen loukatuksi. (SopS 18/1990)

<sup>10</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 331.

<sup>11</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 320.

<sup>12</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 336; ks. myös A Human Rights-Based Approach to Education for All 2007: 84.

Näitä lähtökohtia lähestyn kahden tutkimuskysymyksen avulla: 1) *millä tavalla oppilas itse ja hänen etunsa on huomioitava perusopetusasioiden muutoksenhaussa* sekä 2) *onko Suomessa tarpeeksi yksinkertaisia, ennakoitavia ja tehokkaita keinoja käytettävissä oppilaan jälkikäteistä oikeusturvaa käsiteltäessä?* Tutkimuksen punainen lanka on siten oppilaalle käyttökelpoinen oikeusturva, jota pohdin etenkin lapsen edun kautta. Tutkimuskysymyksiä lähestyn voimassa olevan oikeuden kautta. Samalla otan kuitenkin kantaa voimassa olevan oikeuden ja käytännössä toteutuvan oikeustilan väliseen kuiluun sekä sääntelyn epäkohtiin *de lege ferenda*.

## 1.2. Tutkimuksen taustaa

Tutkielman aiheeksi valitsin tämän teeman, koska jälkikäteistä oikeusturvaa perusopetusasioissa ei ole tutkittu kovin paljon. Lapsen oikeusturvan toteutumisesta on ylipääntään kirjoitettu melko vähän, mutta oppilaan oikeuksista sitäkin vähemmän<sup>13</sup>. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin viime vuosina antanut useamman perusopetusasioihin liittyvän vuosikirjaratkaisun, joissa kysymys on ollut perusopetuslain (21.8.1998/628) muutoksenhakutiestä. Epäselvyyttä on aiheuttanut esimerkiksi se, milloin haetaan muutosta aluehallintovirastosta, milloin hallintovalituksella hallinto-oikeudelta ja milloin kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelta. Kiinnostavaa on perehtyä siihen, mitä muutoksenhakekeinoja perusopetusasioissa on, ja mistä epäselvyydet muutoksenhakeuteissa ovat johtuneet.<sup>14</sup> Perusopetuksen jälkikäteisen oikeusturvan ongelmia on analysoitu yhteiskunnallisesti jonkin verran ja luonnoksia säädösmuutoksiksikin on esitetty<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Hakalehto-Wainio 2013b: 13.

<sup>14</sup> Esim. KHO 2015:182, KHO 2014:47, KHO 2013:162, KHO 2008:3; Kuopion HAO 24.08.2000/923. Kuusikko on kirjoittanut artikkelin (2014) "Erytisen tuen päätösten moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47".

<sup>15</sup> Ks. SM julkaisuja 40/2007; Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportti 28.4.2011; Valtiontalouden tarkastusvirasto tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009; OAJ:n lausunto hallituksen esitykseen (HE 206/2016) eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta, s.2; Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n lausunto Lapsiasiavaltuutetun toimistolle koskien OAJ:n arviota lasten ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen tilasta sekä parannusehdotukset 2016.



YK:n alaisen lapsen oikeuksien komitean<sup>16</sup> viimeisimmän päätelmän valossa näyttää siltä, että jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisessa käytännössä, lapsen edun mukaisesti, on puutteita. Lapsen oikeuksien komitea on myös muun muassa siitä huolissaan, ettei Suomessa ole omaa viranomaista, joka käsittelisi lasten oikeusturvaa. Lapsen oikeuksien komitea on useasti korostanut lapsen oikeutta hänelle soveltuviin neuvonta- ja oikeusturvapalveluihin.<sup>17</sup> Mannerheimin Lastensuojeluliitto taas on kritisoinut nimenomaan oppilaan oikeuksien toteutumista Suomessa. Lainsäädännön noudattamisen valvonta on MLL:n mukaan erityisen tärkeää opetustoimessa, sillä oppilaat eivät itse kykene huolehtimaan oikeusturvastaan. Peruskouluissa tarvitaan MLL:n mukaan riittävän tehokkaita, oppilaan käyttöön soveltuvia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja, joita arvioidaan lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta.<sup>18</sup>

Tutkielman teemaa valitessani olen lisäksi kiinnittänyt huomioita siihen, että lasten oikeusturvaongelmat ovat oikeuskirjallisuudessa sidottu perinteisesti lastensuojelua koskeviin kysymyksiin tai lasten ennakkollista oikeusturvaa koskevaan keskusteluun.<sup>19</sup> Lapsioikeus ja sen haasteet tulisi kuitenkin huomioida myös perusopetusasioissa. Tutkimusta oppilaiden oikeusturvasta on liian vähän siihen nähden, että lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskeisimpiä ympäristöjä ovat juuri koulut.<sup>20</sup>

### 1.3. Oikeudenala, lähdeaineisto ja tutkimusmenetelmät

Jälkikäteinen oikeusturva kuuluu yleishallinto-oikeuteen. Jälkikäteiseen oikeusturvaan perusopetusasioissa liittyy myös opetustoimen juridiikka, jota ei ainakaan vielä mielletä

---

<sup>16</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitea valvoo sopimuksen noudattamista ja tarkastelee sopimusvaltioiden laatimia määräaikaissäraportteja maassaan toteutuvista lapsen oikeuksista. (Ulkoasianministeriö 2014).

<sup>17</sup> CRC/C/FIN/CO/4: 7. Nyt Suomi on saattanut kansallisesti voimaan lisäpöytäkirjan, joka koskee valitusmenettelyä YK:lle. YK:n lapsen oikeuksien komitealle annetaan toimivalta käsitellä lasten tekemiä valituksia lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien oikeuksien väitetyistä loukkauksista. Sen tarkoituksena on edistää sopimuksen täytäntöönpanoa ja vahvistaa ja täydentää kansallisia jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja. Komitea ei kuitenkaan ota tutkittavakseen valitusta, jos kaikkia kansallisia oikeussuojakeinoja ei ole käytetty ennen valituksen tekemistä. (Ks. Lapsiasia 2016.)

<sup>18</sup> Mannerheimin Lastensuojeluliitto 2014.

<sup>19</sup> Lisäksi lapsien ihmisoikeusloukkaukset kytetään helposti vaikeissa tilanteissa eläviin lapsiin. Hakalehto-Wainio toteaa, että suhteellisen hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat lapset jäävät fokuksen ulkopuolelle. (ks. Hakalehto-Wainio 2013b: 48–49.)

<sup>20</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 42–43.

Suomessa omana oikeudenalanaan. Kouluihin ja opetustoimeen liittyvät oikeudelliset kysymykset on mielletty niin ikään osaksi hallinto-oikeuden alaa. Muun muassa Arajärvi ja Hakalehto-Wainio kuitenkin sijoittavat opetustoimen juridiikan hallinto-oikeuden lisäksi perus- ja ihmisoikeudenalalle. Arajärvi on myös nostanut koulutusoikeuden käsitteen erilliseksi oikeudenalakseen. Jos koulutusoikeus halutaan nostaa omaksi oikeudenalakseen, Hakalehto-Wainion mukaan opetustoimen oikeudellisia kysymyksiä on tärkeää pohtia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta: huomioon on otettava, että oppilaat kuuluvat lapsen oikeuksien sopimuksen piiriin. Jos oppilaan oikeuksia sen sijaan tarkasteltaisiin ainoastaan hallinto-oikeudellisista näkökohdista, voisivat lapsen oikeuksiin liittyvät kysymykset jäädä kokonaan huomioon ottamatta, vaikka oppilaat ovat lapsen oikeuksien sopimuksessa tarkoitettuja lapsia.<sup>21</sup>

Koska oppilas itse on asianosainen ja oikeusturvalla pyritään takaamaan hänen oikeuksiaan, ei olisi tarkoituksenmukaista tutkia asioita pelkästään perinteisen hallinto-oikeuden näkökulmista. Tuorin mukaan uusille oikeudenalakandidaateille on tyypillistä, että pyrkiessään lokaaliseen koherenssiin ne yhdistävät normistoja useista oikeudenaloista. Tuori on todennut, että modernin oikeuden perustavat normatiiviset lähtökohdat, kuten oikeusvarmuus, lainkäytön ennakoitavuus sekä yhdenvertaisuus edellyttävät koherenssia oikeudelliselta normiaineistolta. Koherenssi särkyy kuitenkin herkästi, joten sitä on tuotettava jatkuvasti uudelleen. Tehtävä lankeaa Tuorin mukaan ennen kaikkea oikeustieteelle ja lainkäytölle.<sup>22</sup> En siten rajaa tutkimustani kuulumaan vain hallinto-oikeuden alalle, vaan otan oppilaan perus- ja ihmisoikeudet huomioon. Tutkimus sivuaa toisaalta myös kunnallisoikeutta, koska tietyissä perusopetusasioissa on valituslajina kunnallisvalitus.

Lapsen edun käsite lapsen oikeusturvan elementtinä on olennainen osa tutkielmaani. Lapsen edun käsitteen tarkastelu tapahtuu pääosin lapsen oikeuksien sopimuksen kautta. Sopimus on ollut Suomessa voimassa vuodesta 1991 ja se on lain tasoisena voimassa. Lapsen oikeuksien sopimus on siis velvoittavaa oikeutta, ja sitä voidaankin pitää mer-

---

<sup>21</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 25–26.

<sup>22</sup> Tuori 2007: 120; 134.

kittäväenä oikeuslähteenä tilanteissa, jossa on kyse oppilaan oikeusturvasta.<sup>23</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen ohella tarkastelen lapsen oikeusturvan elementtejä etenkin perustuslain (11.6.1999/731), hallintolain (6.6.2003/434) sekä hallintolainkäyttölain (586/1996) valossa. Keskiössä ovat siten yksilön perusoikeudet, julkisen vallan käytön lainalaisuus sekä julkisen vallan käyttäjän velvollisuus turvata oikeusturvan toteutuminen. Oppilaan oikeuksista sekä niistä jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista, joita oppilaalla ja tämän huoltajalla on käytössään, säädetään perusopetuslaissa. Perusopetusasioissa tulee kyseeseen kaksi valituslajia: kunnallisvalitus ja hallintovalitus. Näiden lainsäädännöllinen pohja on kuntalaissa (10.4.2015/410) ja hallintolainkäyttölaissa.

Jälkikäteistä oikeusturvaprosessia ohjaavien hallinto- ja hallintolainkäyttölakien sisältämä sääntely on kuitenkin hyvin pääpiirteistä ja joustavaa.<sup>24</sup> Tämän vuoksi olen ottanut myös lapsioikeudellisia elementtejä huomioon oppilaan oikeusturvan punninnassa. Koska jälkikäteistä oikeusturvaa perusopetusasioissa ei ole kovin paljon tutkittu lapsen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, olen käyttänyt soveltavasti lapsioikeudellista kirjallisuutta, esimerkiksi lastensuojeluasioihin liittyen. Myös muun muassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöllä on tärkeä merkitys jälkikäteisen oikeusturvan saatavuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin määrittelyssä.

Tutkin niitä menettelytakeita, joilla oppilaan oikeusturvaa ja etua voidaan turvata jälkikäteisen oikeusturvan tapauksessa. Tutkin myös niitä muutoksenhakekeinoja, joita oppilaalla on käytettävissään. Tutkimuksessa on vahva lainopillinen pohja, koska lähestyn näitä tutkimustehtäviä sekä systematisoimalla että tulkitsemalla kotimaisia säädöksiä ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta tulevia velvoitteita. Systematisointi ja tulkinta yhdistävät lapsen oikeuksia, perusopetuslainsäädäntöä sekä jälkikäteistä oikeusturvaa. Tällä tutkimuksen lainopillisella puolella tarkastelen oikeutta sen sisäpuolelta, voimassa olevan oikeuden kautta.<sup>25</sup> Tuomarin oikeuslähdeopin mukaisesti oikeuslähteet jaotellaan

---

<sup>23</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan “The human rights of children and the standards to which all governments must aspire in realising these rights for all children are set out in the Convention on the Rights of the Child...” (EIT: CASE OF SAHIN v. GERMANY:2003).

<sup>24</sup> Mäenpää 2007: 74–75.

<sup>25</sup> Tuori 2000: 218–219. Tuorin käsitys eli *kriittinen oikeuspositivismi* ei kuitenkaan täysin sulje vuorovai-  
kutusta oikeuden ulkopuolen kanssa.

vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>26</sup> Oikeustieteellisen perinteen mukaisesti pidän tätä jaottelua tärkeänä, jolloin vahvasti velvoittava oikeus, etenkin edellä esitellyt lait, ovat tutkimukseni kulmakivi.

Toisaalta oppilaan oikeusturva kärjistyy useimmiten tosiasiallisiin, yhteiskunnallisiin käytäntöihin hallinnossa ja tuomioistuimissa, jolloin lainvalmistelumateriaali, oikeuskäytäntö sekä oikeusturvaan ja lapsen oikeuksiin liittyvät oikeusperiaatteet näyttävät merkittävää roolia tulkinnassa. Koska kiinnitän huomiota voimassa olevan oikeuden ja käytännön oikeudentilan väliseen kuiluun, käytän oikeuskäytäntöä toisaalta oikeussosiologisesti<sup>27</sup> perustelemaan, miten monimutkaisuus näyttäytyy perusopetuksen muutoksenhaussa. Toisaalta käytän oikeuskäytäntöä oikeusdogmaattisesti, jolloin pyrin käyttämään päätöksen perusteluita apuna lain tulkinnassa. Oikeuskäytännöstä nousseiden ongelmien perusteella tutkimuksessa on oikeuspoliittinen intressi. Selvitän lainsäädännön muutostarpeita sekä esitän kehitysehdotuksia oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaan *de lege ferenda*. Tämän tutkimustehtävän vuoksi otan askeleen myös oikeuden ulkopuolelle ja käytän soft law-materiaalia<sup>28</sup> etenkin kehitysehdotusteni tueksi.

Nämä metodit tukevat tutkimustehtävääni eli tutkia, mitä on voimassa oleva oikeutemme ja toisaalta millaista sen pitäisi olla<sup>29</sup>. Julkisoikeusdogmatiikan tavoite on ennen muuta kehittää oikeutta säädösinformaation tarkoituksen tai tavoitteen (ratio legis) tulkinnalla. Husan mukaan julkisoikeudellisen sääntelyn erityispiirre on sen instrumentaa-

---

<sup>26</sup> Aarnio 1989, 220-221. Ks. myös esim. Siltala 2001: 87-100.

<sup>27</sup> Oikeussosiologisesti siinä mielessä, että olen ottanut useamman oikeustapauksen "empiirisesti" tarkkailtavaksi argumentoidakseni, että muutoksenhaussa tosiasiallisesti on ongelmia useassa tapauksessa ja useammalta näkökannalta. Tutkielmassa mukana on myös aluehallintovirastojen ensiasteen valitusratkaisuja sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja. Kanteluratkaisut ja aluehallintovirastojen valitusratkaisut eivät ole voimassa olevan oikeuden tulkinnalle siinä mielessä niin merkityksellisiä kuin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut (ks. Mäntylä 2015: 199). Näitä käytetään tässä tutkimuksessa kuitenkin perinteisen oikeuslähteen sijasta enemminkin arvioimaan millaista todellisuutta ratkaisut ilmentävät. Toisaalta ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet tuomioistuuksia enemmän kantaa oppilaan perus- ja ihmisoikeuksiin, joten siinä mielessä niillä voi olla merkitystä tulkinallekin.

<sup>28</sup> Olen käyttänyt esimerkiksi Opetusalan ammattijärjestön (OAJ) kannanottoja sekä Ruotsin koulutarkastusviranomaisen ja oppilasasiamiehen materiaalia.

<sup>29</sup> Lainoppi erottelee perinteisesti toisistaan olemisen (sein) ja pitämisen (sollen). Olemisella tarkoitetaan sitä, kuinka asiat käytännössä ovat, ja pitämisellä taas oikeudellista todellisuutta, eli sitä kuinka asioiden pitäisi oikeussäännösten valossa olla. Siltala on "sein-sollen" -jaotteluun liittyen todennut lainopin olevan metodisesti suljettu, mutta argumentatiivisesti avoin tutkimusala, joka on aina suhteutettava muihin tieteenaloihin. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeuden ulkopuolista aineistoa ei ole tarkoitus käyttää varsinaisesti oikeudellisen tulkinnan apuna, vaan tutkimuksellisten premissien oikeanlaiseen kohdentamiseen ja saavutettujen tutkimustulosten arviointiin yhteiskunnallisessa kontekstissa. (Ks. Siltala 2003:182-187)

lisuudessa ja tavoitteellisuudessa, johon vaikuttavat ne tosiasialliset olosuhteet ja tapahtumat, jotka antavat aiheita jonkin oikeussäännön tai oikeussäännöstön luomiselle.<sup>30</sup> Jos tutkimuksessani omaksuisin toisaalta vain kapean tulkinnan oikeuden sisäpuolelta katsottuna, jäisi tulkinta siihen, mitä oikeuden pitäisi olla, eikä tutkittaisi sitä, miten ne todellisuudessa ovat. Tätä taas ei voida pitää modernin valtion tavoitteelliselle julkisoikeudelle hedelmällisenä tutkimuksena.<sup>31</sup> Tämän vuoksi tutkin myös sitä, miten oppilaan oikeusturva käytännössä toteutuu, ja tutkimuksessa sekoittuu oikeussosiologisia ja oikeuspoliittisia piirteitä. Oikeuskäytännön lisäksi tutkin tältä osin esimerkiksi lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja sekä suosituksia Suomelle, Oikeusasiamiehen vuosikertomuksia sekä Lapsiasiavaltuutetun julkaisuja.

Moderni hallinto-oikeus nojaa väistämättä oppilaan oikeusturvan osalta argumentaatioaineistossaan reaaliin yhteiskunnallisiin asioihin ja ilmiöihin. Brusiinin mukaan julkisoikeusdogmatiikka ei voikaan olla metodologisesti autonominen muihin yhteiskuntatieteisiin nähden, sillä sen kohteena on yhteiskunnallisen todellisuuden osa, eli yhteiskunnan voimassa oleva oikeus. Yhteiskunnallisen todellisuuden osia taas ei voida Brusiinin mukaan ymmärtää toisistaan keinotekoisesti irrotettuina.<sup>32</sup> Tämä tutkimus tuoteeni monia lapsen erikoisasemasta johtuvia erityispiirteitä, jotka osaltaan johtavat siihen, että tarkastelen kriittisesti voimassa olevaa oikeutta<sup>33</sup>.

#### 1.4. Tutkimuksen rakenne ja rajaukset

Tutkielman näkökulma painottuu jälkikäteiseen oikeusturvaan, oppilaan oikeuksiin sekä julkisen vallan käyttäjän (lähinnä muutoksenhakuviranomaisten) velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja perusopetusta koskevassa lainsäädännössä turvattujen oikeuksien

---

<sup>30</sup> Husa 1995: 236.

<sup>31</sup> Ks. Husa: 1995: 172-174; Ks. myös Brusiin 1938:191. Kyse on siis mielestäni ennen kaikkea siitä, että oikeusturva palvelee tehokkaimmin, kun huomioon otetaan sen tosiasiallinen tarve kussakin yhteiskunnallisessa kontekstissa.

<sup>32</sup> Brusiin 1938:190.

<sup>33</sup> Tällä hetkellä oikeuskirjallisuudessa puhutaan lapsioikeuden paradigmanmuutoksesta ja lapsioikeuden murroksesta. (Ks. aiheesta esim. Pajulammi 2014: 45; Hakalehto-Wainio & Nieminen (toim.) 2013: "Lapsioikeus murroksessa" -kirja viittaa uuteen aikakauteen, joka tuo systemaattisemmin esille lapsen oikeuksia yhteiskunnassa, ks. kirjan alkusanat: 14.). Myöskään oppilaan jälkikäteistä oikeusturvaa ei ole tutkittu kovin paljon – ainakaan lapsen perus- ja ihmisoikeuksista käsin.

tehokas toteutuminen. Jälkikäteinen oikeusturva kohdistuu hallintotehtävän hoitamisessa, eli tässä tutkimuksessa opetustoimessa, tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenloukkaukseen.<sup>34</sup> Jälkikäteisen oikeusturvan tehokkain osa on muutoksenhaku, jonka tutkiminen on keskiössä tässä tutkielmassa. Koska näkökulma on oppilaalle käyttökelpoisessa oikeusturvassa, tutkin niitä keinoja, jotka ovat oppilaan tai hänen edustajiensa käytettävissä. Harvemmin kyseeseen tulevat ylimääräiset muutoksenhakekeinot jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Oppilaan oikeudet toteutuvat monilta osin Suomessa hyvin<sup>35</sup>. Tutkimuksessa otan kuitenkin kantaa oikeusturvan kriittisiltä vaikuttaviin kohtiin.

Vaikka muutosta hakeekin käytännössä oppilaan huoltaja, on muutoksenhakuviranomaisen silti harkittava ensisijaisesti oppilaan etu. Tutkielmani rajautuu tällä perusteella käsittelemään lähinnä julkisen vallan käyttäjän ja nimenomaan oppilaan välistä oikeussuhdetta. Huoltajan oikeuksia en siis käsittele. Tutkimuksessa tarkastelen, muutoksenhaun ohella, myös kanteluita, koska ne ilmentävät muutoksenhaun ongelmallisuutta. Opetustoimen oikeusturvajärjestelmän vuoksi muutoksenhakumahdollisuudet ovat rajalliset, jolloin kantelu on myös merkittävä oikeussuojakeino. Kantelu jälkikäteisenä oikeusturvakeinona on lisäksi periaatteessa oppilaan itsensä käytettävissä, sillä kantelun voi tehdä lapsikin ikään katsomatta<sup>36</sup>.

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista olen ottanut tarkasteluun tutkimuskysymysteni kannalta olennaisimman YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, joka osaltaan määrittelee menettelyä tuomioistuimessa<sup>37</sup>. Pidän tärkeänä käsitellä oppilaan oikeustur-

---

<sup>34</sup> Mäenpää 2007: 6-8.

<sup>35</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 45.

<sup>36</sup> Ks. esim. Paunio 2009: 3.

<sup>37</sup> Ks. myös lapsen oikeuksista EU:ssa esim. Euroopan Komissio: Rights of the Child ([http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_en.htm)). Suomea prosessuaalisesti sitovia merkittäviä sopimuksia on muitakin. Viitataan lyhyemmin myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 19/1990, EIS), joka asettaa tiettyjä vaatimuksia oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille. Sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Lisäksi EU-oikeudellisella tasolla merkitystä on myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklalla, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään vastaavasti oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistui-  
meen. Myös Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976, KP-sopimus) aiheuttaa vaatimuksia hallinto-oikeudelliselle muutoksenhakuprosessille.

vaan liittyviä näkökohtia juuri tämän sopimuksen valossa, koska se sisältää erityisiä, lapselle kuuluvia oikeuksia. Lapsen etu on huomioitava lapsen oikeuksien komitean määritelmän mukaisesti kolmesta keskeisestä näkökulmasta: lapsen etu on ensinäkin sisällöllinen oikeus<sup>38</sup>, toisekseen lapsen etu on perustavanlaatuinen ja johtava tulkinta-periaate<sup>39</sup> ja kolmanneksi menettelysääntö<sup>40</sup>. Lapsen etu kytkeytyy kuitenkin tutkielman teemaan ennen kaikkea menettelysääntönä muutoksenhaussa, joten sen sisältöä en pyri selvittämään erikseen tietyssä tilanteessa. En siten ota kantaa, onko jokin päätös sisällöllisesti lapsen edun mukainen, vaan pohdin, onko menettely ratkaisun saamiseksi ollut lapsen etua huomioivaa.

Tutkimuskysymykseni kannalta keskeiset asiat tulevat esiin toisessa ja kolmannessa pääluvussa. Toisessa pääluvussa tutkin oppilaan edun mukaisen prosessin edellytyksiä jälkikäteisen oikeusturvan kannalta. Tutkin niitä menettelytakeita, joilla oppilaan asemaa turvataan muutoksenhaussa. Oikeuskäytäntöä käytän sekä tulkinnan apuna että ilmentämään oppilaan oikeusturvan ongelmallisuutta. Rajaan tutkielmastani pois lähes kaikki ennakkolliseen oikeusturvaan liittyvät seikat. Ennakollista oikeusturvaakin tosin sivuan väistämättä hieman, sillä ne ovat käytännössä hyvin kiinteä osa toisiaan. Esimerkiksi kuulemisella tai päätöksen perusteluilla voi olla merkitystä jälkikäteiselle oikeusturvalle, kun oppilas tai tämän vanhemmat pohtivat mahdollista muutoksenhakua.

Kolmannessa pääluvussa tutkin muutoksenhakukeinoja ja niiden toteutumista käytännössä. Keskiössä on perusopetuslain 42 §:n tulkinta. Perusopetuslain 42 §:ssä on lueteltu ne päätökset, joihin on mahdollista hakea muutosta. Perusopetuslaissa säädetyn luetelon lisäksi eräisiin perusopetukseen liittyviin päätöksiin voi hakea muutosta kunnallisvalituksin. Kolmannessa luvussa keskiössä ovat korkeimman hallinto-oikeuden, hallin-

---

<sup>38</sup> Lapsen etu on tavoitteen ja harkinnan ensisijainen lähtökohta, josta hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon, kun tarkastellaan erilaisia etuja päätöksen tekemiseksi. Ks. Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), CRC/G/GC/14, kohta 6.

<sup>39</sup> Jos käsillä olevaan tilanteeseen liittyy muita oikeusperiaatteita tai tulkintavaihtoehtoja, tulee vaihtoehtoista valita lapsen etua parhaiten toteuttava ratkaisu. Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), CRC/G/GC/14, kohdat 6 ja 32-40.

<sup>40</sup> Aina kun tehdään lapsen vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdolliset vaikutukset lapseen. Lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Päätöksen perusteluista on myös käytävä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu nimenomaisesti huomioon: päätöksessä on selostettava, kuinka oikeutta on kunnioitettu päätöksessä, eli kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perusteilla sekä kuinka lapsen etua on punnittu suhteessa muihin seikkoihin. Ks. Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), CRC/G/GC/14, kohta 6.

to-oikeuksien, aluehallintovirastojen sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut, koska perusopetuslain muutoksenhakua on tulkittu paljon oikeuskäytännön kautta. Oikeustapausten tarkoitus on myös osoittaa millaisia käytännön ongelmia ja normatiivisia epäselvyyksiä liittyy perusopetusasioiden muutoksenhakuun.

Neljännessä pääluvussa tutkin lyhyemmin oppilaan oikeusturvaa tukevinä elementteinä hallintokanteluita sekä sitä, mitä muuta laillisuusvalvontaa perusopetusasioissa on olemassa. Viidennessä pääluvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset sekä keskeiset kehitysehdotukset.



## 2. OPPILAAN EDUN MUKAISEN OIKEUSTURVAN EDELLYTYKSIÄ

### 2.1. Lähtökohtia oppilaan oikeusturvaan

Perusopetusasioihin liittyvissä yksittäistä oppilasta koskevissa asioissa päätöksestä saa valittaa pääasiassa asianosainen, eli se johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa (HLL 6 §). Perustuslain mukaan *jokaisella* on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jokaisella on myös oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta; nämä ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla (PeL 21 §). Lisäksi muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat 6 ja 13 velvoittavat valtion järjestämään tehokkaat oikeussuojakeinot ja turvaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jokaiselle<sup>41</sup>. Oikeusturvalla on erityinen merkitys opetustoimessa, jossa kysymys on oppivelvollisuuden suorittamisesta. Oppivelvollisuuden vuoksi oppilas ei voi itse päättää käykö hän peruskoulua vai ei. Tämä asetelma oppilaan ja peruskoulun välisessä oikeussuhteessa asettaa jo lähtökohtaisesti oppilaan heikomman osapuolen asemaan.<sup>42</sup>

Lapsen oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun hän täyttää seitsemän. Oppivelvollisuus päättyy joko siihen, että perusopetuksen oppimäärä on suoritettu, tai siihen, kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Jos lapsi ei kuitenkaan kykene vammaisuuden tai sairauden vuoksi suorittamaan perusopetusta edellä mainituissa tavoitteissa, alkaa oppivelvollisuus käytännössä kuusi vuotiaana ja kestää 11 vuotta<sup>43</sup>. (PoL 25 §.) Oppivelvollisuuden ja perusopetuksen parissa on lähinnä lapsia, joiden oikeus-

---

<sup>41</sup> EIS artiklat 6 ja 13.

<sup>42</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 324–325. Oppivelvollisuuden voi suorittaa joko osallistumalla perusopetukseen tai hankkimalla muulla tavoin perusopetuksen oppimäärän mukaiset tiedot (PoL 26 §). Tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa ei kuitenkaan oppivelvollisuudesta johtuen ole koulupakkoa vaan oppivelvollisuuden voi suorittaa myös kotiopetuksessa. Tällöin huoltaja on vastuussa siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritetuksi. Jos oppivelvollinen ei osallistu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen, oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisen edistymistä. Lainsäädäntö ei sisällä määräyksiä valvonnan käytännön järjestelyistä, vaan niistä päätetään kunnissa. (PoL 26 §.)

<sup>43</sup> Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävästä perusopetuksesta säädetään perusopetuslain 46 §:ssä (29.12.2016/1507), joka tulee voimaan vuoden 2018 alussa (Ks. perusopetuslain voimaantulosäädökset; HE 178/2016).

turvan kannalta on olennaista huomata, että lapsi alle 18-vuotiaana on vajaavaltainen. Vajaavaltaisena, puuttuvan oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi, lapsi ei voi itse huolehtia täysmittaisesti oikeusturvastaan. Jälkikäteen oikeusturvan kannalta tämä tarkoittaa siis sitä, ettei oppilas esimerkiksi saa itse asiaansa tuomioistuimen ratkaistavaksi.<sup>44</sup> Tämän vuoksi oppilaan vanhemmat tai muu laillinen edustaja<sup>45</sup> ovat suurelta osin oppilaan oikeuksien ja velvollisuuksien valvojia, vaikka oppilas itse onkin asianosainen.

Lapsella, joka on täyttänyt 15 vuotta, on oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee häntä itseään, hänen etuaan tai oikeuttaan (HLL 18 §).<sup>46</sup> Käytännössä lapset eivät kuitenkaan itse hae muutosta<sup>47</sup>. Oppilas voi tehdä kantelun ikään katsomatta itse, mutta sitäkin oikeusturvakeinoa eivät lapset juuri käytä, vaan useimmiten oppilaan huoltaja tekee kantelun oppilaan puolesta<sup>48</sup>. Käytännössä huoltajalla on näin ollen laaja vastuu oppilaan puhevallan käyttämisestä ja siten myös oppilaan oikeusturvan ja edun toteutumisesta. Oppilaan oikeusturvan toteutuminen riippuu siis hyvin pitkälti huoltajien ja viranomaisten halukkuudesta tai mahdollisuuksista huolehtia oppilaiden oikeusturvasta<sup>49</sup>. Vanhempien roolin voimistumiseen on vaikuttanut se muihin Pohjoismaihin nähden poikkeuksellinen ratkaisu, että peruskouluihin ei kohdistu minkäänlaista viranomaislähtöistä systemaattista valvontaa<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 320.

<sup>45</sup> Muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan hallintolain ja hallintolainkäyttölain esitöiden mukaan esimerkiksi sosiaalilautakuntaa, jos lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan (HE 72/2002 vp, s. 67).

<sup>46</sup> 15-vuotias oppilas siis voi periaatteessa itse toimia valittajana itseään koskevassa asiassa. HLL 19 § säättää lisäksi, että oppilaan huoltajan käyttäessä puhevaltaa, tulee myös oppilasta kuulla ja päinvastoin: oppilaan käyttäessä puhevaltaa, täytyy huoltajaa kuulla, mikäli oppilaan etu ja asian selvittäminen niin edellyttävät.

<sup>47</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 331. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, etteivät lapset tiedä tarpeeksi omista oikeuksistaan, ks. Hakalehto Wainio 2013a: 320. MLL:n lasten ja nuorten puhelimen vuosiraportista 2011 käy myös ilmi, etteivät lapset ja nuoret myöskään luota ammattilaisiin ja, että he kokevat tilanteet ja tapaamispaikat ammattilaisten kanssa usein epämiellyttäväksi. Nuoret myös kokivat, ettei heidän asiansa olleet aikuisten mielestä tarpeeksi isoja ja ajattelivat, että heidän ongelmiaan mitätöitiin (ks. MLL lasten ja nuorten puhelimen vuosiraportti 2011.) Tämä voi vaikuttaa siihen, etteivät he käytännössä uskalla valittaa tai kannella asioistaan.

<sup>48</sup> Paunio 2009: 3. Kanteluita ja niiden tehokkuutta oikeusturvakeinona tutkitaan tarkemmin kolmannessa pääluvussa.

<sup>49</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 232.

<sup>50</sup> Toisaalta valitusten ja kanteluiden lisääntyminen ei näy pelkästään perusopetusasioissa, vaan se liittyy yleisemminkin oikeudellistumiseen (Mäntylä 2015:205; Mäntylä 2013:266–267.) Heikkoon valvontaan taas vaikuttaa ainakin se, että kunnalliselle itsehallinnolle, johon perusopetuksenkin tehtävien järjestäminen paljolti kuuluu, on haluttu jättää tilaa. Kuntien toiminnan valvonnassa lähtökohtana on, että kunnalla itsellään on ensisijaisesti vastuu valvonnan järjestämisestä (HE 250/2016 vp, s.3). Kunnallisasioissa yleisesti ottaen on ollut Mäkisen mukaan helpointa pysyttäytyä kuntalaisen suorittamassa valvonnassa, koska perustuslain linjaamalla tavalla kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa. Tämän lisäksi

## 2.2. Oppilaan oma oikeusturva ja yhdenvertaisuus suhteessa aikuisväestöön

Oppilaan oikeusturvan ydintä on oikeus yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoiseen kohteluun. Perustuslain 6 §:ssä taataan kaikille yhtäläiset oikeudet yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan esimerkiksi iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun syyn perusteella. Oppilaan oikeusturvan kannalta merkittävää on se, että lapsia on säännöksen mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti<sup>51</sup>. (PeL 6 §.) Ikä ei siis saa olla peruste oppilaan epätasa-arvoiselle kohtelulle esimerkiksi tuomioistuimissa. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaankin, että perustuslain takaamat oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Hallituksen esityksessä korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ja heillä pitää periaatteessa olla yhtäläiset perusoikeudet.<sup>52</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa lasten yhdenvertaiseen oikeusturvasuhteeseen lapsen vanhempiin nähden. Savolaisen mukaan lapsen ja hänen vanhempansa välinen suhde on nähtävä vuorovaikutussuhteena, joka rakentuu yhdenvertaisuuteen. Tällöin lähtökohdaksi on otettava lapsen autonomian periaate.<sup>53</sup> Hakalehto-Wainio on todennut, että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti paitsi suhteessa toisiin oppilaisiin myös aikuisväestöön<sup>54</sup>. Nieminen puolestaan toteaa, ettei lapsen oikeusturvan voida enää ajatella kuuluvan pelkästään tämän vanhemmille, vaan lapsen oikeudet tulee tunnustaa heidän omina oikeuksinaan<sup>55</sup>. Autonomisten oikeuksien ymmärtäminen on tärkeää kaiken ikäisten lasten osalta. Vaikka lapsi ei kykenisi ikänsä ja kehitystasonsa perusteella

---

esimerkiksi valtuuston alaisen tarkastuslautakunnan suorittama valvonta on nähty luontevaksi. Sen sijaan valtion valvonta- ja ohjausvalta saa helposti osakseen kritiikkiä, sillä valtion puuttuminen kuntien toimintaan nähdään helposti kunnallisen itsehallinnon loukkauksena. (Ks Mäkinen 2010: 40.)

<sup>51</sup> Perusoikeusuudistuksen esitöissä oikeutta ei konkretisoida sen enempää, mutta todetaan kuitenkin, että yksilön vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskeviin asioihin ei rajata iän perusteella. Päinvastoin säännös edellyttää, että myös lapsille turvataan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti (ks. HE 309/1993 vp, s. 62.) Toisaalta *kehitystään vastaavasti* jättää mahdollisuuden sille, ettei lapsi saa vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Koska ikärajoja ei ole kuitenkaan asetettu, niin voidaan toisaalta ajatella, että kehitystaso pitää aina arvioida eli automaattisesti lasta ei voida sulkea tämän oikeuden ulkopuolelle. "Kehitystään vastaavasti" tarkoittaneekin sitä, että jollakin tavalla lapsi aina huomioidaan.

<sup>52</sup> HE 309/1993 vp, s. 45

<sup>53</sup> Savolainen M. 1984: 75–100.

<sup>54</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 320.

<sup>55</sup> Nieminen 2004: 278.

konkreettisesti osallistumaan omaan oikeusturva-asiaansa, ei hänen yksilöllisiä oikeuksiaan voida kuitenkaan sivuuttaa. Autonomisuuden pitäisikin Pajulammin mukaan toimia tausta-arvona lasta koskevissa asioissa.<sup>56</sup> Lasten ei siis voida ajatella olevan jälkikäteen oikeusturvan tapauksessakaan vanhempinsa varjoja, heillä tulee olla oma, vanhemmista eroteltu oikeusturva.

Toisaalta sama yhdenvertaisuutta korostava hallituksen esitys toteaa, että lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä myös erityistä suojelua ja huolenpitoa.<sup>57</sup> Tämä näkyy muun muassa siten, että vanhemmat tai edustaja käyttävät useimmiten puhevaltaa pienempien lasten puolesta<sup>58</sup>. Samaan aikaan on myös lähtökohdaisesti muistettava, että vaikka lapsella on autonomisia oikeuksia, ne eivät ole velvollisuuksia. Oppilaan ei siis ole pakko muutoksenhaun yhteydessä esimerkiksi ilmaista näkemyksiään vasten tahtoaan, vaan hänelle enemmänkin turvataan mahdollisuus osallistua yhdenvertaisesti asian käsittelyyn. Vastuu päätöksen tekemisestä säilyy myös huoltajilla.<sup>59</sup> Vajaavaltaisen lapsen tasa-arvon suhteessa hänen huoltajiinsa on katsottu vahvistuvan, kun lapsi saa tarvitsemansa suojelun ja huolenpidon.<sup>60</sup> Tämä ajatus tarjoaa siten perustan myös tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle lasten aikuisväestöön nähden tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi<sup>61</sup>. Syrjimättömyyshän ei tarkoita samanlaista kohtelua kaikille, vaan joskus tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamisen nimissä

---

<sup>56</sup> Pajulammi 2014: 96 & 102. Pajulammi tarkastelee autonomiaa arvojen, periaatteiden ja sääntöjen kokonaisuudessa, joissa autonomia vaikuttaa syvällä tausta-arvona. Autonomiaan linkittyvät yksilöiden välisten yhdenvertaisuuden, ihmisarvon ja vapauden vaatimukset. Autonomiasta voidaan esimerkiksi johtaa oikeusperiaatteeksi lapsen oikeus osallistua, joka sisältää oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden ilmaista mielipiteensä ja oikeuden tulla vakavasti otetuksi. Autonomisuus saa konkreettisimman muotonsa lainsäädännössä yksittäisissä säännöksissä, joissa turvataan esimerkiksi lapsen oikeus kertoa omia mielipiteitään yksittäisissä asioissa. (Ks. Pajulammi 2014:35.) Juridisessa mielessä lapsen autonomisuus on siis tärkeä osa oikeusturvaa. Toisaalta myös psykologisesta näkökulmasta autonomisuuteen pohjautuvien lasten osallisuusoikeuksien on katsottu olevan tärkeitä lapsen normaalin kehityksen kannalta: lapsen kuunteleminen ja osallisuus toteuttavat lapsen autonomian vaatimuksia, joilla taas on tärkeä merkitys toisaalta lapsen kehityksellekin. (ks. Pajulammi 2014: 93).

<sup>57</sup> HE 309/1993 vp, s. 45.

<sup>58</sup> Perustuslain esitöissä todetaan, että käytännön tilanteissa kysymys lapsen autonomista oikeuksista voi kin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa (HE 309/1993 vp, s. 45).

<sup>59</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 76. Myös Pajulammen mukaan autonomisten oikeuksien tarkoitus on mahdollistaa osallistuminen, mutta ne eivät tarkoita määräämisvaltaa. Osallisuus taas voi ikään ja kehitystasoon nähden saada periaatteenluontoisesti enemmän tai vähemmän konkreettista merkitystä tilanteesta riippuen. Tämä voi merkitä myös sitä, ettei lapsi halua osallistua. Asiaa ohjaavat aina myös lapsioikeudelliset muut periaatteet, kuten juuri lapsen suojaamisen tarve ja lapsen edun periaate. (ks. Pajulammi 2014: 221;191–195;313–320.)

<sup>60</sup> HE 309/1993 vp. perustelut.

<sup>61</sup> HE 309/1993 vp.

erilainen kohtelu on sallittua ja tarpeellista<sup>62</sup> (Yhdenvertaisuuslaki § 11, 30.12.2014/1325).

Nämä periaatteet tuodaan myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa esille. Itsemääräämisoikeus ja autonominen asema ovat sopimuksen mukaan lapsen iän ja kehityksen mukaan vahvistuva oikeus, joka siirtää pikkuhiljaa päätösvaltaa oppilaan oikeuksien käyttämisessä huoltajalta oppilaalle itselleen. Lapsen etu taas on tulkintaperiaate, jonka tulisi olla lähtökohtana kaikissa oppilasta koskevissa asioissa.<sup>63</sup> Hakalehto-Wainio on arvioinut, että lapsen oikeuksien sopimus tarjoaa uudenlaisen lähestymistavan lasten ihmisoikeuksiin ja esittelee samalla innovatiivisen näkemyksen lapsista yhtä aikaa aktiivisina toimijoina ja erityisen suojelun kohteena<sup>64</sup>.

Jos oppilaan osallistumista ja oikeusturvaa joudutaan rajoittamaan, täytyy sen perustua lapsen etuun. Oppilaiden oikeusturvasta on huolehdittava siinä missä aikuisväestönkin, ja heidän oikeuksiaan rajoitettaessa on noudatettava muun muassa suhteellisuusperiaatetta.<sup>65</sup> Hakalehto-Wainio on myös todennut, että lapsia koskevaan syrjintään on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä sitä on usein perusteltu lapsen suojelemisen tarpeella. Mikäli oppilas on asetettu eri asemaan itseään koskevassa asiassa ilman välttämätöntä suojaamisentarvetta, on kyse yhdenvertaisuuden loukkauksesta.<sup>66</sup> Oikeuksia ei voi näin ollen rajoittaa mielivaltaisesti – vaan suhteessa tavoiteltuun päämäärään, eli lapsen edun toteutumiseen.

Lapsia koskeva harkinta on aina korostetun tapauskohtaista<sup>67</sup>. Jotta tasa-arvoinen suhde oppilaan ja tämän vanhemman välillä toteutuisi tosiasiasa, tulee siis jokainen tapaus

---

<sup>62</sup> Käsittelen oppilaan edun selvittämiseen liittyvän luvun yhteydessä mitä tällä voidaan tarkoittaa käytännössä.

<sup>63</sup> LOS artiklat 12, 13, 3. Lapsen oikeuksien komitea on painottanut eri artiklojen välistä yhteyttä pantaessa niitä täytäntöön (ks. tulkinnasta esim. CRC/CGC/12.)

<sup>64</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 51–52.

<sup>65</sup> Ks. Nieminen 2004: 296. Asiaa on tällaisissa tapauksissa pohdittava oppilaalle mahdollisten hyötyjen ja haittojen kautta. Jos lapsen oikeuksia joudutaan rajoittamaan suhteessa huoltajiinsa, tulee pohtia, onko oikeuksien rajoittaminen oppilaalle välttämätöntä (Hakalehto-Wainio 2011: 517.) Ks. myös Savolainen M. 1984: 82, jonka mukaan tällaisissa valinnoissa on otettava huomioon käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot ja niiden merkitys lapsen tulevaisuuden kannalta. Kysymys on prognoosiennusteesta eli päätöksestä, jonka sisältö määräytyy sen perusteella, millaisia vaikutuksia päätöksellä ja sen toteutumisella voidaan odottaa vastaisuudessa olevan.

<sup>66</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 67–68.

<sup>67</sup> De Godzinsky 2015: 856–857.

tarkastella aina lapsen etu ja hänen erityispiirteensä huomioon ottaen, kun arvioidaan lapsen autonomista asemaa suhteessa tämän vanhempiin. Oppilaan juridisen aseman erityisyyden tunnustava oikeuslaitos onkin perusedellytys, jonka avulla pystytään varmistamaan oppilaan edun mukaisten ratkaisujen toteutuminen oikeudellisessa päätöksenteossa. Tuomioistuimissa pitäisi olla edustettuna paras mahdollinen lapsioikeudellisiin asioihin liittyvä asiantuntemus. De Godzinskyn mukaan tältä osin tilanteessa olisi vielä parantamisen varaa.<sup>68</sup>

Huoltajille jää tällöin laaja vastuu oppilaan edun toteutumisesta. Se, että lapsen etu on eritelty lainsäädännössä ja sitä korostetaan kaikessa lapseen liittyvässä toiminnassa, kertoo kuitenkin itsessään, että voi olla olemassa erikseen lapsen etu ja vanhemman etu. Näitä kahta elementtiä tulisi aina lähtökohtaisesti tutkia toisistaan irrallisina.<sup>69</sup> Väärinkäyttöksiin ovat lapsen oikeuksien komitean mukaan syyllistyneetkin esimerkiksi huoltajuuskiistoissa omaa etuaan puolustaneet vanhemmat tai ammattilaiset, jotka eivät ole olleet kiinnostuneita lapsen edusta ja laiminlyövät sen arvioimisen, koska ovat pitäneet sitä yhdentekevänä tai epäoleellisena.<sup>70</sup> Tällöin viranomaisen on pohdittava tarkoin, mikä on oppilaan edun mukaista ja mikä taas saattaa olla vanhemman etu.

Lähtökohtana täytyy aina olla lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen edun ensisijaisuuden periaate. Vaikka vanhemman etu ja oppilaan etu eroaisivat toisistaan, tai asiaan liittyisi muiden tahojen intressejä, tulisi oppilaan edun mennä aina näiden muiden edelle.<sup>71</sup> Asetelma muuttuu kuitenkin käytännössä ongelmalliseksi, koska lapsen edun ensisijaisuus saattaa tosiasiallisesti väistyä muiden, kuten vanhempien intressien, tieltä.<sup>72</sup> Nieminen on todennut, että usein lapsien asettaminen eri asemaan aikuisten kanssa on niin automaattista ja yleisesti hyväksyttyä monissa tilanteissa, että sitä ei välttämättä ole aina tarvinnut edes perustella.<sup>73</sup> Vanhempien intressejä ei siten saisi automaattisesti liittää oppilaan oikeuksiin ja etuun. Tämä vaatii kuitenkin viranomaisilta hienovarai-

---

<sup>68</sup> Ks. De Godzinsky 2015: 876; ks. myös De Godzinsky 2014, jossa hän arvioi lasten osallistumista ja tuomareiden asiantuntemusta lapsen etuun liittyen huostaanottoasioiden oikeudenkäynneissä.

<sup>69</sup> Ks. Mahkonen 2002: 659.

<sup>70</sup> CRC/C/GC/14, kohta 34.

<sup>71</sup> CRC/C/GC/14, kohta 6.

<sup>72</sup> Hetemäki 2011: 43.

<sup>73</sup> Nieminen 2006a: 243-244.

suutta.

Vanhempien intressien kytkemistä lapsen asioihin näkyy erityisen selkeästi perusopetusasioissa<sup>74</sup>. Näin lienee tapahtunut eräässä KHO:n ratkaisemassa tapauksessa (31.12.2009/3730 KHO:2009:103), jossa kyse oli oppilaalle myönnettävästä oikeudesta koulukuljetukseen. Päätöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että vanhemmilla ei ollut oikeutta oppilaan taksikuljetukseen yksinomaan sillä perusteella, että he olivat vuorotyössä (tähän he olivat vedonneet). Ja KHO jatkaa, etteivät vanhemmat voi tähän nähden perustaa oikeuttaan oppilaan koulukuljetukseen yksinomaan sillä perusteella, että he ovat vuorotyössä. Tapauksessa oppilaan oikeuksia käsitellään ikään kuin vanhempien oikeuksina. Kyse on kuitenkin nimenomaan oppilaan oikeudesta (PoL 32 §): Oppilaan etuun ei myöskään viitattu tapauksen käsittelyssä<sup>75</sup>. Siten oppilaan etu ja oma oikeusturva eivät välttämättä tule tehokkaasti huomioiduksi muutoksenhaun puhevaltajärjestelyissä, jos ne yhdistetään liikaa vanhempien intresseihin.

Hyvässä sosioekonomisessa tilanteessa olevat oppilaat saattavat erityisesti jäädä oikeusturvataarkastelun ulkopuolelle<sup>76</sup>. Joskus saatetaan uskoa ja luottaa liikaa siihen, että vanhemmat ajavat heidän etuaan<sup>77</sup>, mutta mahdolliset ristiriidat pitäisi tiedostaa myös perusopetusasioiden osalta. Tällaisen asetelman vuoksi viranomaisvalvonnalla pitäisi olla erityisen merkittävä rooli, koska sillä voidaan paikata oppilaiden puuttuvaa puhevaltaa<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013b: 34.

<sup>75</sup> KHO:2009:103. Näin myös toisessa tapauksessa, jossa KHO katsoi, ettei vanhempien valitsema asuinjärjestelyt mahdollistaneet oppilaalle maksutonta koulukuljetusta. Vanhemmilla oli yhteishuoltajuus ja lapsi asui kummankin luona. Äidin luota matkaa kouluun oli 2 kilometriä ja isän luota 19,5 kilometriä. KHO:n katsoi, ettei oppilaalla ole oikeutta koulukuljetukseen tai kuljetuksen avustukseen isän luota. Vanhempien asuinjärjestelyt eivät loukkaa oikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Vaikka vanhemmat vetosivat lapsen etuun, ei KHO ottanut siihen kantaa vaan koulukuljetusta tarkasteltiin ikään kuin vanhempien oikeutena. Siten lapsen intressit ja etu jäivät huomioimatta. (KHO:2006:10). Myös tapauksessa (KHO:2016:51.), jossa arvioitiin oppilaalle vaarallista koulumatkaa ja siihen myönnettävää kuljetusta KHO toteaa perusteluissaan: ”--A:lla B:n huoltajana on sinänsä katsottava olevan asiassa oikeussuojan tarve.”

<sup>76</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013b: 48.

<sup>77</sup> Ks. De Godzinsky 2014: 21. De Godzinskyn mukaan esimerkiksi lasten kuuleminen tuomioistuimissa ei ole itsestäänselvyys mm. siksi, että aikuisten on katsottu voivan edustaa lasta ja tämän etua oikeudellisissa prosesseissa.

<sup>78</sup> Ks. Mäntylä 2011: 21; 31–32.

### 2.3. Oppilaan edun selvittäminen ja harkinta

Huoltajat siis käyttävät yleensä oppilaan puolesta muutoksenhakupuhevaltaa, mutta aina ei ole takeita sille, että he toisivat oppilaan edun esille. Vastapainona tälle viranomaisilla on kuitenkin keinoja selvittää oppilaan etua. Hallintolainkäyttölaissa määritellystä virallisperiaatteesta<sup>79</sup> voidaan johtaa tuomioistuimen velvollisuus huolehtia, että oppilaan asia tuomioistuimessa tulee selvitettyksi (HLL 33 §). Säännös edellyttää myös, että viranomaisen on hankittava selvitystä sen mukaan kuin *siinä tilanteessa* tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Koska oppilas on heikommassa oikeudellisessa asemassa aikuisiin nähden, tämän laatuun ja tasapuolisuuteen perustuvan pykälän voi tulkita siten, että oppilaan asiaa selvitetään erityisen laajasti ja hänen erityispiirteensä huomioon ottaen (HLL 33.2 §).

Tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamisen nimissä erilainen kohtelu on perusteltua (Yhdenvertaisuuslaki 11 §). Tämä siis antaa sijaa oppilaan positiiviselle erityiskohtelulle, jolloin selvitysvelvollisuus viranpuolesta voisi olla vahvempaa kuin esimerkiksi aikuisen ollessa kyseessä. Lapsen oikeuksiin liittyikin vahvasti myös heikoimman osapuolen suojeleminen, kuten edellä kävi ilmi. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näistä voidaan juontaa viranomaisten velvoite valvoa ja huolehtia, että oppilaan etu tulee selvitettyksi tuomioistuimissa ja viranomaisissa.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi. Julkisen vallan on myös luotava edellytykset perusoikeuksien käyttämiselle. Tämän vuoksi perusoikeussäännöstöön on sisällytetty erikseen säännös, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien toteutumisen, ja edelleen tätä kautta esimerkiksi lapsen edun selvittämisen. Tämä säännös turvaa sekä perusoikeuksien aineellisen toteutumisen että muodollisen eli

---

<sup>79</sup> Prosessioikeudellisessa kirjallisuudessa virallisperiaate terminä viittaa yleensä oikeussuojan antamiseen viran puolesta, josta toisaalta tässä ei ole kysymys. Vihervuoren mukaan terminä parempi olisi tässä yhteydessä tutkintaperiaate (Ks. Vihervuori 2006: 667; Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997: 244–245).



menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan toteutumisen.<sup>80</sup>

Hallintotuomioistuimen aktiivisella selvitysvelvollisuudella on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa selvitys muuten saattaisi jäädä yksipuoliseksi, joissa selvitys ei täyttäisi oikeudenmukaisuuden vaatimuksia tai, joissa asian laatu ja tasapaino vaatisi tuomioistuimen omaa selvittämistä<sup>81</sup>. Oppilaan oikeusturvan osalta tilanne on helposti juuri tällainen, koska oppilas on kaikin puolin heikoimmassa oikeusasemassa. Jotta oikeusturvaa voitaisiin pitää menettelyltään tehokkaana ja käyttökelpoisena oppilaan kannalta, pitäisi tuomioistuimella olla riittävän laaja tutkimisvalta. Oppilaan etu voidaan parhaiten tunnistaa, kun mahdollisimman monen eri tahon mielipiteitä kuullaan, mukaan lukien oppilaan itsensä<sup>82</sup>. Mahdollisimman laaja kuuleminen paitsi edistäneekin asioiden selvittämistä, myös mahdollistaa asiantuntemuksen pääsyn prosesseihin ja johtaa sitä kautta oppilaan kannalta parempiin päätöksiin.

Oppilaan edun selvittämisen kannalta hankalaa voi kuitenkin olla se, että tuomioistuimet eivät välttämättä ota kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Mäenpää arvioi, että päätöksen hyvyden, onnistuneisuuden ja optimaalisuuden arviointi soveltuu huonosti tuomioistuimen tehtäviin tuomiovallan käyttäjänä<sup>83</sup>. Tarvitseeko laillisuusperusteiseen päätökseen siis saada selvitettyä oppilaan etu? Esimerkiksi tapauksessa KHO:

---

<sup>80</sup> HE 309/1993 vp. s.75.

<sup>81</sup> Mäenpää 2007: 396. Ks. myös Saukko 2013: 176. Selvittäminen voi liittyä esimerkiksi pedagogiseen tai lääketieteelliseen selvitykseen pedagogisesta tuesta tai opintososiaalisista eduista päätettäessä. Pedagogista selvitystä edellytetään esimerkiksi PoL 17 §:ssä ennen erityisen tuen päätöstä.

<sup>82</sup> Mäntylä 2009: 127.

<sup>83</sup> Mäenpää 2007: 499 & 540. Ajatus liittyy siis vallan kolmijako -periaatteeseen. Mäenpää on todennut, että tuomioistuimen tutkimisvaltaan ei voida katsoa kuuluvan tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin puuttuminen merkitsisi hallinnolliseen päätöksentekoon osallistumista ja viranomaisen harkintavallan (uudelleen) käyttämistä. Toisaalta perus- ja ihmisoikeudet sekä tehokkaan oikeusturvan takaaminen voivat mennä tämän ajatuksen edelle. Mielenkiintoista olisi pohtia, voidaanko tuomioistuinten tutkimisvaltaa pitää tällöin riittävän laajana ja tehokkaana lapsen oikeuksien sopimukseen ja lapsen edun huomioimiseen nähden? Yleisesti sillä, etteikö tarkoituksenmukaisuusperusteella voisi valittaa, ei ole välttämättä enää suurta merkitystä oikeusturvan saatavuuden kannalta, koska laillisuusvalituksellakin voidaan nykyään puuttua harkintavallan käyttöön (Mäenpää 2007: 175). Viranomaisen harkintavalta ei voi toisaalta perustua pelkästään tarkoituksenmukaisuuteen, koska hallinnon oikeusperiaatteita on kuitenkin noudatettava (HL 6 §). Kenties (hallinto)laissa pitäisi edellyttää vajaavaltaisen edun selvittämistä. Lisäksi tuomioistuimen aktiivista roolia ympäristökysymyksissä tutkineen Mäntylän mukaan joustavien normien ollessa kyseessä, vallanjako ei ole ehkä toimiva lähestymistapa luonnon näkökulmasta. Vallanjako ei ole itsetarkoitus, vaan sitä voidaan painottaa eri tavoilla. Siten tuomioistuimen vahva rooli voi olla juuri luonnon näkökulmasta toimiva. (Ks. Mäntylä 2010: 275.) Samaa voi pohtia perusopetusasioiden osalta, joissa normit ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja lisäksi muu kuin muutoksenhakuviranomaisten suorittama valvonta on heikkoa.

2016:51 (20.4.2016/1449) oppilaan koulukuljetuksen järjestämisestä vaaralliseksi pidetylle matkalle KHO perusteli kielteistä päätöstään sillä, että kunta voi harkintansa rajoissa päättää kuljetuksen järjestämistavasta. Oppilaiden asuinalueesta riippuen oppilaan koulumatkallaan kävelemä osuus voi myös vaihdella sekä pituudeltaan että olosuhteiltaan. Päätös ei asettaisi lasta perustuslain vastaisesti eriarvoiseen asemaan muihin verrattuna. Siten päätös ei ole *lainvastainen*. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa oppilaan etuun ratkaisussa, vaikka vanhemmat vetosivat siihen.<sup>84</sup>

Asian selvittäminen saattaa perustua siis vain laillisuusperusteisiin, ei tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Kunnallisvalituksen taas voi aina tehdä vain laillisuusperusteella, joten kysymyksellä on merkitystä vain hallintovalituksille (KuntaL 135 §)<sup>85</sup>. Tähän nähden oppilaan etua olisi erityisen tärkeää painottaa ennakkollisen oikeusturvan yhteydessä. Toisaalta lapsen oikeuksien sopimus koskee myös tuomioistuimia.<sup>86</sup>

### 2.3.1. Oppilaan oman mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen

Viranomaisten selvitysvelvollisuuden lisäksi oppilaan osallisuus on keskeistä oppilaan jälkikäteisen oikeusturvan tapauksessa<sup>87</sup>, sillä oppilaan oman mielipiteen selvittäminen on yksi keino löytää oppilaan kannalta paras mahdollinen ratkaisu. Lapsen etu ohjaa lapsen oikeuksien komitean mukaan päätöksentekoa niin sisällöllisesti kuin menettelyllisestikin. Lapsen etua koskevaa artiklaa 3 on sovellettava lapsen oikeuksien komitean mukaan yhdessä lapsen osallisuutta koskevan artiklan 12 kanssa, joten lähtökohta on se, että lapsen edun selvittämiseksi oppilaan on saatava itse ilmaista mielipiteensä asiaan. *Tämän takaamiseksi* oppilaalle on annettava tilaisuus *tulla kuulluksi* häntä koske-

---

<sup>84</sup> KHO: 2016:51.

<sup>85</sup> Kunnallisvalituksen sopivuutta voidaan taas pohtia yksittäisen asianosaisen ja oppilaan edun mukaiseen ratkaisuun nähden muun muassa tältä kannalta. Aihetta käsitellään lähemmin seuraavan pääluvun alla.

<sup>86</sup> Lapsen oikeuksien sopimus sitoo sellaisenaan Suomea, ja se edellyttää lapsen edun selvittämistä sekä tuomioistuimessa että muissa viranomaisissa korostaen sitä menettelytakeena. Lapsen oikeuksien komitean mukaan menettelyn pitäisi perustua lapsen edun kaikkien tekijöiden arviointiin tietyssä tilanteessa. Lapsen "edun määrittäminen" kuvaa muodollista prosessia, jossa sovelletaan tiukkoja menettelytakeita ja, jonka tavoitteena on määrittää lapsen etu arvioinnin perusteella. (Ks. CRC/C/GC/14.) Koska lapsen oikeuksien sopimus on voimassaolevaa oikeutta, voidaan pohtia, menetteleekö viranomainen virheellisesti, jos lapsen etua ei selvitetä. Näyttäisi ainakin siltä, että kansallinen menettely ei ole täysin sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Toisaalta lapsen oikeuksien sopimus, etenkin lapsen edun käsite, on hyvin tulkinnanvarainen.

<sup>87</sup> LOS artiklat 3 & 12.

vissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa, joko suoraan tai edustajan välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.<sup>88</sup> Tarkemmin lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimuksen 12 artikla takaa oppilaalle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemykset kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on aina otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.<sup>89</sup> Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsen tulee saada vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Kansallisessakin lainsäädännössä puhutaan usein kuulemisen ohella mielipiteiden esittämismahdollisuuksista. Lapsen mielipiteen selvittäminen yhdistetään perusopetusasioissa automaattisesti lapsen kuulemiseen, kuten lapsen oikeuksien sopimuksen artikloisakin tehdään<sup>90</sup>. Perusopetusasioissa ei nimittäin ole kuulemisen ohella säännöksiä mielipiteen selvittämisestä kuten esimerkiksi lastensuojeluasioissa (Lastensuojelulaki 20 § 13.4.2007/417). Mielipiteen on siten katsottu voivan tulla esille pienempien lasten osalta vanhempien tai muun edustajan kautta<sup>91</sup>, ja vanhempia lapsia taas tulee kuulla.

Mielipiteen selvittämisen käsitettä on tulkittu oikeuskirjallisuudessa. Mäntylän mukaan mielipiteen selvittäminen ei liity samalla tavalla menettelyllisiin oikeuksiin kuten kuuleminen, vaan "epämuodollisempaan" asian selvittämiseen. Kysymällä lapsen mielipidettä saadaan tietoa siitä, mikä olisi muun muassa hänen etunsa kannalta paras ratkaisu.<sup>92</sup> Mielipiteen selvittämisellä voidaan saada tietoa pienempienkin lasten mielipiteistä heitä koskevassa asiassa<sup>93</sup>. Koska mielipiteen selvittämisessä ei kuitenkaan ole kyse menettelyllisestä oikeudesta, on kyseenalaista, voisiko selvittämättä jättäminen johtaa samalla tavalla menettelyvirheeseen – kuin kuulematta jättäminen. Mäntylä pohtiikin,

---

<sup>88</sup> Ks. yleiskommentti no. 14, kohdat 43–45; yleiskommentti No. 12, kohdat 70 ja 74.

<sup>89</sup> CRC/CGC/12.

<sup>90</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan "lapselle pitää taata oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa" ja "tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava *erityisesti* mahdollisuus tulla kuulluksi". Sopimuksen mukaan siis kaikenikäisiä lapsia nimenomaan pitäisi kuulla mielipiteiden selvittämiseksi. Tämä voi siis tapahtua esimerkiksi oppilaan vanhempien välityksellä.

<sup>91</sup> Tällöinkin tosin oppilaan omat näkemykset pitäisi näkyä jotenkin ratkaisussa, sillä lapsen oikeuksien sopimus edellyttää nimenomaan lapsen näkemysten huomioon ottamista, samoin perustuslain 6.3 §.

<sup>92</sup> Ks. Mäntylä 2011: 27.

<sup>93</sup> Esimerkiksi lastensuojelulaissa alle 12-vuotiaiden lasten osalta mielipide tulee selvittää lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on sen sijaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. (Lastensuojelulaki 20 §.)

onko selvitys selkeästi riittämätöntä, jos lapsen omaa mielipidettä ei ole tiedusteltu.<sup>94</sup> Lisäksi mielipiteen selvittämisestä ja esittämismahdollisuuksista puhutaan usein ennakkollisen oikeusturvan yhteydessä. Voiko mielipiteiden selvittämisen liittää kuitenkin myös jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyvään menettelyyn? Voidaan siis pohtia, onko tuomioistuimessa toimittu siinä määrin virheellisesti, että päätös voitaisiin kumota menettelyvirheen perusteella, mikäli mielipidettä ei ole (lainkaan) selvitetty<sup>95</sup>.

Ongelma siinä, että mielipiteiden selvittäminen yhdistetään kuulemiseen, on se, että Suomessa tuomioistuimet eivät välttämättä kuule ainakaan alle 12-vuotiaita lapsia, koska sitä ei usein erikseen edellytetä. Mielipide pitäisi kuitenkin selvittää kaiken ikäisiltä lapsilta, jotta se voitaisiin perustuslain takaamalla tavalla huomioida. Perusopetusasioissa tällaista ei kuitenkaan erikseen edellytetä, vaikka tällä on oikeusturvan tehokkuuden kannalta merkitystä. Virallisperiaatteen ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuuden voidaan ajatella ulottuvan myös oppilaan mielipiteen selvittämiseen, koska lähtökohta on, että viranomaisen hankkii selvitystä sen mukaan, kuin asian laatu ja tasapuolisuus niin vaativat (HLL 33.2 §). Mielipiteen selvittämisen funktio onkin kenties korostetummin asian selvittämisessä, koska se ei niin selvästi ole menettelysääntö kuulemiseen verrattuna. Kuulemisen osalta asian selvittämisen lisäksi funktio on perinteisesti ollut myös oikeusturvan toteuttaminen. Tosin asian selvittäminenkin liittyy oikeusturvan toteuttamiseen, sillä mitä paremmin asiaa selvitetään, sitä todennäköisemmin oikeusturva toteutuu.<sup>96</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohdista mielipiteen selvittäminen on tärkeää, jotta oppilaalle löydetään paras mahdollinen ratkaisu. Lapsen oikeuksien komitea korostaa mielipiteen selvittämistä menettelysääntönä kaikissa lasta koskevissa asioissa.<sup>97</sup> Ratkaisu ei voi olla komitean mukaan lapsen edun mukainen, jos tämän mielipidettä ei ole selvitetty ja otettu huomioon. Tällä perusteella oppilaan edun mukaiseen ratkaisuun sisäl-

---

<sup>94</sup> Mäntylä 2011: 27.

<sup>95</sup> Esimerkiksi päätös voidaan purkaa HLL 63 §:n mukaan olennaisen menettelyvirheen perusteella. Kuulemisvirhe on selkeämmin tällainen olennainen menettelyvirhe. Kulla muun muassa toteaa, että päätös voidaan kumota menettelyvirheen perusteella, jos se on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Hän painottaa, että etenkin paljon harkintavaltaa sisältävissä tilanteissa (vrt. lapsen edun punninta) menettelyvirhe vaikuttaa helposti päätöksen sisältöön. (Ks. Kulla 2015: kohta 4.2.)

<sup>96</sup> Ks. Mäntylä 2011: 28.

<sup>97</sup> CRC/C/GC/14, kohta 85–91.

tyy hänen oman mielipiteen huomioonottaminen aina jollakin tavalla.<sup>98</sup> Jälkikäteisenkin oikeusturvan tapauksessa mielipiteiden selvittämisen pitäisi siis tulla kyseeseen, vaikka kuulemista ei nimenomaisesti edellytettäisi. Näin oikeusturvakeinot olisivat järjestetty pienemmillekin lapsille tehokkaiksi.

Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut LOS 12 artiklan osalta lisäksi, että artiklan mukaan sopimusvaltiot ”takaavat” tämän lapselle. Takaaminen täytyy komitean mukaan tulkita niin, että sopimusvaltio toimii asianmukaisesti niin, että tämä oikeus todella toteutuu. Velvollisuus myös edellyttää, että käytössä on menettelyitä lapsen näkemysten kysymistä varten ja, että nämä näkemykset otetaan huomioon.<sup>99</sup> Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt lisäksi huomiota lasten riippuvaiseen asemaan suhteessa aikuisiin. Riippuvainen asema vaikeuttaa lasten mahdollisuuksia saada itseään koskevia asioita nostettua esille. Tämän vuoksi komitea kehottanut kiinnittämään huomiota siihen, että saatavilla olisi lapsiystävällisiä ja tehokkaita menetelmiä.<sup>100</sup>

Huomionarvoista on lisäksi se, että 12 artiklassa tarkoitettu lapsen iän ja kehitystason arviointi viittaa nimenomaan mielipiteelle annettavaan painoarvoon, mutta mielipiteen sijaan pitää selvittää ikään ja kehitystasoon katsomatta. Kaikenikäisillä lapsilla olisi siten oikeus osallistua oman asiansa käsittelyyn aina jollain tavalla – vain mielipiteelle annettavaa painoarvoa voidaan yksittäistapauksissa punnita.<sup>101</sup> Pienempien lasten osalta vanhempien tai muun laillisen edustajan tulisi siten tuoda mielipide esille ja tuomioistuimen olisi varmistettava, että se huomioidaan.

### *Kuuleminen mielipiteen selvittämiseksi*

Puhevallalla voidaan siis tarkoittaa jälkikäteisten oikeusturvan tapauksessa oikeutta haakea itsenäisesti muutosta viranomaisen tekemään päätökseen.<sup>102</sup> Toisaalta puhevallalla voidaan myös tarkoittaa sekä ennakkolliseen että jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyvää oikeutta tulla kuulluksi. Oppilaan kuulemisella on selkeä merkitys oppilaan mielipiteen

<sup>98</sup> CRC/C/GC/14, kohdat 53–54.

<sup>99</sup> CRC/CG/C/12, kohta 22.

<sup>100</sup> CRC/GC/2003/5, kohta 24.

<sup>101</sup> Pajulammi 2013: 98.

<sup>102</sup> Rätty 2007: 126.

selvittämisessä.<sup>103</sup>

Oikeus tulla kuulluksi on yleisesti perustuslaissa turvattu (PeL 21 §). Lisäksi opetustoimea koskevat hallintolain säännökset edellyttävät, että oppilasta tulisi myös jo päätöksentekovaiheessa kuulla huoltajan ohella (HL 34 §; 35 §). Perusopetuslaissa ei ole yleissäännöstä oppilaan kuulemisesta häntä itseään koskevassa asiassa. Erikseen kuuleminen velvoitetaan kuitenkin esimerkiksi perusopetuslain 17.2 §:n erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Kuulemista ole laissa sidottu oppilaan ikään tai kehitystasoon<sup>104</sup>. Lisäksi perusopetuslain 36 a §:n mukaan oppilasta on kuultava ennen jälki-istuntoon määräämistä, ennen kirjallisen varoituksen antamista ja ennen määräaikaista erottamista. Tämäkään ei ole ikärajaan sidottu.<sup>105</sup> Uskonnon- ja elämäntietämystiedon osalta uskonnonvapauslaissa (453/2003) säädetään, että 12 vuotta täyttäneen lapsen uskonnollista asemaa voidaan jatkossa muuttaa vain hänen omalla suostumuksellaan. Muissa asioissa sitä ei erikseen mainita, joten kuuleminen perustuu opetustoimessa hallintolakiin ja tuomioistuimessa hallintolainkäyttölakiin.

Hallintolainkäyttölain yleissäännöksen mukaan lapsella, joka on täyttänyt 15 vuotta, on oikeus käyttää rinnakkaista puhevaltaa eli omaa, erillistä puhevaltaa huoltajan lisäksi, kun asia koskee oppilasta taikka tämän oikeutta tai etua (HLL 18.3 §). Lapsen käyttäessä puhevaltaa huoltajaa on kuultava ja huoltajan käyttäessä puhevaltaa lapsen puolesta, on lasta taas kuultava, jos kuuleminen on tarpeen hänen edun tai asian selvittämiseksi (HLL 19 §).

---

<sup>103</sup> Ks. Mäntylä 2011: 28.

<sup>104</sup> Siten myös pienempien lasten osalta käytetään kuulemisen käsitettä. Hallituksen esityksessä todetaan, että ennen päätöksentekoa opetuksen järjestäjä kuulisi oppilasta, huoltajaa tai laillista edustajaa hallintolain 34 §:n mukaisesti sekä tekisi oppilaasta pedagogisen selvityksen. Hallituksen esityksessä lisäksi edellytetään oppilaan oman mielipiteen selvittämistä hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Hallintolaissa ei säädetä tarkemmin siitä, miten kuuleminen on käytännössä järjestettävä. Olennaista kuitenkin on perusopetuslain esitöiden mukaan, että asianosaisille varataan tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (HE 109/2009 vp, s. 25.)

<sup>105</sup> Ks. myös PeLV 70/2002 vp, s. 6, jossa kiinnitettiin huomiota oppilaan kuulemiseen päätettäessä erityisistä opetusjärjestelyistä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon takeisiin sekä todettiin, että lasten perusoikeuksien kannalta on merkityksellistä, että heitä on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sivistysvaliokunta piti oppilaan kuulemista koskevissa säännöksissä tärkeinä hyvän hallinnon takeiden turvaamista.

Muutoin hallintolainkäyttölaissa ei ole erityisiä säännöksiä lapsen kuulemisesta. Yleisesti ikärajat perustuvat edellä mainittuihin erityislainsäännöksiin tai hallintolain 14.3 §:n mukaiseen viidentoista vuoden ikärajaan.<sup>106</sup> Pohtia voidaan sitä, onko oppilaan kuuleminen tarpeellista uudelleen hallintoprosessissa, jos häntä on kuultu tai mielipide on saatu selville jo hallintomenettelyn aikana. Hallintoprosessikirjallisuudessa on katsottu, että kuuleminen on yleensä välttämätöntä hallintomenettelyvaiheessa toteutetusta kuulemisesta huolimatta, koska tuomioistuinkäsittelyssä on saatavilla yleensä aiempaa laajempaa selvitystä ja asianosaisen käsitys asiasta on myös saattanut muuttua.<sup>107</sup> Kuulemisella jälkikäteen on merkitystä myös osallistumisoikeudelle ja oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille periaatteellisesti<sup>108</sup>. Voisi siis ajatella, että oppilaallekin on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi, jos hän haluaa. Tällöin hallintoprosessi olisi hänelle osallistumisen kannalta tasapuolinen ja oikeudenmukainen.<sup>109</sup>

Oikeuskäytännössä on kuitenkin ollut oppilaan kuulemisen ja mielipiteen selvittämisen osalta puutteita, sillä kuuleminen ja sitä kautta oppilaan edun selvittäminenkin on saatettu sivuuttaa asian käsittelyssä, vaikka valittajat olisivat vedonneet lapsen etuun. Esimerkiksi aiemmin mainitussa KHO:n ratkaisemassa tapauksessa (KHO:2016:51), joka liittyi koulukuljetuksen saamiseen 3. luokkalaiselle oppilaalle vaaralliseksi pidetylle koulumatkalle, ei käynyt ilmi, että oppilasta olisi kuultu eikä päätöksessä hänen etuunsa

---

<sup>106</sup> Esimerkiksi lastensuojeluasioissa, joissa asiaa on käsitelty enemmän, erityissäännöksillä on pyritty toisaalta vahvistamaan lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä huomioon ottamista. Toisaalta taas tavoitteena on ollut suojella lasta kuulemisen aiheuttamilta haitallisilta kokemuksilta niin, että kuuleminen rasittaisi lasta mahdollisimman vähän. (HE 225/2009 vp. s. 39.) Lastensuojelulain 86 §:n mukaan alle 12-vuotiaasta lasta voidaan esimerkiksi tällä perusteella kuulla tuomioistuimessa henkilökohtaisesti vain, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi ja siitä ei arvioida aiheutuvan lapselle merkittävää haittaa. Lastensuojelulain lähtökohta on kuitenkin se, että kaiken ikäisten lasten tulee saada ilmaista mielipiteensä itseään koskevilla asioilla, mikäli hän siihen kykenee (LSL 20 §). Lapsen mielipide on otettava aina päätöksenteossa huomioon lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavasti (LSL 5 §).

<sup>107</sup> Hallintolainkäyttölain 34.2 §:ssä on todettu, että kuulematta voidaan jättää vain, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Kuulemisen ilmeinen tarpeettomuus on kuitenkin mahdollista vain, jos objektiivisesti pystytään kiistatta osoittamaan, että kuuleminen ei vaikuta asianosaisen oikeusturvaan tai tuo asiaan lisäselvitystä. Mäenpään mukaan tällaista varmuutta on vaikea saavuttaa hallintoprosessissa käsiteltävissä asioissa. (Mäenpää 2007: 405) Jos ei kiistatta voida osoittaa kuulemisen olevan täysin hyödytöntä, pitäisi siis oppilaallakin olla oikeus tulla kuulluksi. Ei liene loogistakaan, että oppilasta kuullaan ennakkollisesti asian selvittämiseksi, mutta automaattisesti jätettäisiin tämän oikeuden ulkopuolelle tuomioistuimessa. Oppilaan näkemykset voidaan toki saada vanhempien tai edustajankin kautta, mutta tätä pitäisi tilannekohtaisesti pohtia, koska laissakin kuulematta jättäminen on poikkeus.

<sup>108</sup> Mäenpää 2007: 390–391.

<sup>109</sup> Lisäksi oppilas saattaa kokea oikeudenkäynnin lopputuloksenkin oikeudenmukaisempana, jos hän saa osallistua siihen. Oikeussosiologisten tutkimusten mukaan ihmisten arviot oikeudenkäynnin lopputuloksen oikeudenmukaisuudesta perustuvat menettelyn oikeudenmukaisuuteen ja reiluuteen, koska he eivät voi helposti päätellä mikä on oikea lopputulos (Ks. Alvesalo & Ervasti 2006: 164–166).

viitattu lainkaan. Näin ollen ei ole uskottavaa, että lapsen etua olisi siis harkittu.<sup>110</sup>

Myös Mäntylä on ollut erityisoppilaiden osalta huolissaan siitä, ettei oppilaita ole asianmukaisesti kuultu eikä oppilaan etua selvitetty tuomioistuimessa. Puutteet oppilaan kuulemisessa asettavat kyseenalaiseksi sen, onko oppilaan etua harkittu. Lisäksi se asettaa oppilaan eriarvoiseen asemaan suhteessa aikuisväestöön.<sup>111</sup> Esimerkiksi erityisiä opetusjärjestelyjä koskevissa asioissa olisi Mäntylän mukaan tarkoituksenmukaista kuulla oppilasta itseään, koska oppilaan oma mielipide opetusjärjestelyistä vaikuttaa hänen viihtyvyyteensä, ja sitä kautta oppimismotivaatioon.<sup>112</sup> Siksi myös tuomioistuinmissa olisi tärkeää selvittää oppilaan näkemykset.

Myös lapsen oikeuksien komitea on ollut huolissaan siitä, että Suomessa 15 vuotta nuorempien lasten kuuleminen on jätetty tuomarien harkintaan, ja lasten mielipiteet on annettu tuomioistuimille kolmansien osapuolien kautta. Toisinaan tämä kolmas osapuoli ei ole edes kuullut lasta.<sup>113</sup> Nykyään esimerkiksi erityisen tuen osalta laissa edellytetään, että oppilasta tulee kuulla ennen päätöksentekoa, mutta oikeuskäytännöstä ei silti aina käy ilmi onko lasta kuultu opetustoimessa tai tuomioistuimessa, tai jos ei ole kuultu, niin miksi näin<sup>114</sup>. Hakalehto-Wainio toteaa, että todennäköisesti vain pieni osa oppilaiden kokemista oikeudenloukkauksista tulee viranomaisten tietoon. Tämän vuoksi olisi erityisen tärkeää, että ne selvitetäisiin asianmukaisesti<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> KHO 204/3/06. Näin myös KHO: 2015:182, 21.12.2015/3786, jossa kyse oli mm. erityisistä opetusjärjestelyistä ja avustajan saamisesta. Myöskään kurinpitoon liittyvässä hallinto-oikeuden ratkaisuista ei näy, että tuomioistuin olisi kuullut oppilasta itseään, vaikka näissäkin asioissa oppilaan omalla näkemyksellä asioiden kulusta lienee paljon merkitystä, ks. HAO 09.11.2011 11/1191/2.

<sup>111</sup> Ks. Mäntylä 2009: 130; Kyseinen tapaus oli: KHO 31.10.2006/2877 204/3/06. Tällöin perusopetuslaissa ei vielä edellytetty kuulemaan erityisestä tuesta päätettäessä.

<sup>112</sup> Ibid.: 127.

<sup>113</sup> CRC/C/15/Add.272, kohdat 22 ja 23. Tämän jälkeenhan perusopetuslaissa on säädetty erikseen tapauksia, joissa lasta pitää aina kuulla ja esimerkiksi lastensuojelulain 15 vuoden kuulemisikärajaa on sittemmin laskettu 12 vuoteen. Yleissäännöstä lapsen kuulemisesta tai mielipiteiden selvittämisestä perusopetusasioissa ei tosin ole edelleenkään.

<sup>114</sup> Ks. KHO: 2015:182, 21.12.2015/3786.

<sup>115</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 331. Oppilaiden kokemat oikeudenloukkaukset eivät ehkä tule viranomaisten tietoon, koska oppilaat eivät tiedä oikeuksistaan. Lisäksi lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia ei ole ollut tapana kartoittaa eikä lapsilta ole kerätty tähän liittyen palautetta. Lisäksi aikuisilla ei ole välttämättä halukkuutta puuttua oppilaiden kokemuksiin oikeudenloukkauksiin esimerkiksi ”käytännön sujuvuuden” näkökulmasta. Lapsilla ei myöskään ole samanlaisia kattavia väyliä vaikuttaa omiin asioihinsa, kuten aikuisilla on. (Hakalehto-Wainio 2013a: 323.)



Oppilaan kannalta voi olla myös hankalaa, että menettely on perusmuodoltaan yleensä kirjallista. Suullinen käsittely on poikkeus, joka on tuomioistuimen harkinnassa.<sup>116</sup> Hallintolainkäyttölain mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely (HLL 37 §). Tuomioistuin voi tarpeen vaatiessa toimittaa suullisen käsittelyn ilman asianosaisen vaatimustakin. Asianosaisen vaatimuksesta suullinen käsittely on toimitettava aina silloin, kun suullista käsittelyä ei katsota ilmeisen tarpeettomaksi (HLL 38 §).<sup>117</sup> Asioiden luonteen on tosin arvioitu olevan hallintolainkäytössä usein sellainen, että asiat käyvät riittävän hyvin selville kirjallisesta aineistosta, joten suulliselle käsittelylle ei ole tarvetta, edes silloin, kun asianosainen sitä pyytää<sup>118</sup>.

Eräissä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO: 2015:182, 21.12.2015/3786) vanhemmat olivat vaatineet asiasta suullista käsittelyä, jotta lapsen sairauksista ja niiden vaikutuksista koulunkäyntiin ja siten avustajan tarpeesta olisi mahdollista esittää riittävä näyttö. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että kirjallinen selvitys oli ollut riittävää, joten suulliselle käsittelylle ei ole tarvetta. Tapauksessa ei käynyt myöskään ilmi, että lapsen omaa mielipidettä olisi koetettu tiedustella, eikä lapsen etuun viitata perusteluissa.<sup>119</sup>

Kuulemiseen liittyvät ikäraajat on myös nähty ongelmallisina. Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja oikeuskirjallisuudessa on todettu, että mekaaniset ikäraajat sopivat huo-

---

<sup>116</sup> Hallinto-oikeuksissa suullisten käsittelyjen yleisyys riippuu pitkälti asiaryhmästä. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa on tyypillisesti suuri osuus suullisia käsittelyjä (Ks. Virhevuori 2006: 668.)

<sup>117</sup> Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaiassa ei nimenomaisesti säädetä suullisen käsittelyn kulusta. OM:n prosessityöryhmän mietinnössä on ehdotettu, että mm. vajaavaltaisen puhevallan käyttämisestä hallintoprosessissa säädettäisiin tarkemmin. Lapselle olisi esimerkiksi tarjolla vaihtoehtoisia kuulemismenetelmiä. Samalla ehdotettiin, että alle 15-vuotiasta voitaisiin kuitenkin kuulla vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Tuomioistuin voisi kuitenkin päättää tapauskohtaisesti alle 15-vuotiaan lapsen henkilökohtaisesta kuulemisesta ja kuulemistavasta. (Ks. OM 4/11: 154–165.)

<sup>118</sup> Saukko 2013: 171. Lisäksi hallintotuomioistuinten ulkopuolisessa keskustelussa on käynyt ilmi, että suullisen käsittelyn järjestäminen on kenties merkittävin kustannustekijä yksittäisen oikeuskäsittelyn osalta sekä julkisten menojen että asianosaisille koituvien kulujen kannalta (Vihervuori 2006: 668). Tuomioistuimille osoitetut julkiset voimavarat taas ovat tunnetusti hyvin pienet kaikkiin julkisen talouden menoihin suhteutettuna (Vihervuori 2006: 669).

<sup>119</sup> KHO: 2015:182, 21.12.2015/3786. Lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä etenkin lastensuojeluasioissa tutkineen De Godzinskyn mukaan lapsen kirjallinen kuuleminen tapahtuu siten, että lapselle ilmoitetaan "kuulemiskirjeellä" häntä koskevan asian vireilläolosta ja mahdollisuudesta esittää siinä mielipiteensä. De Godzinskyn mukaan nämä kirjeet eivät ole kovin lapsilähtöisiä, koska niissä käytetään kieltä, joka on luultavasti hankalaa lapsille. Toisaalta Suomessa ollaan kaukana myös lapsille suunnitelluista ja lapsiystävällisistä tuomioistuintiloista. Nekin voivat tuntua lapsista ikäviltä. (Ks. De Godzinsky 2015: 871.)

nosti oikeusturvavaatimuksiin ja lapsen yksilölliseen kehitykseen<sup>120</sup>. Ikärajat sopivat huonosti yhteen esimerkiksi perustuslain kanssa, jonka 6.3 § säättää, joskin tulkinnanvaraisesti, että lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti<sup>121</sup>. Esimerkiksi Nieminen on tutkinut iän merkitystä oikeusturvan kannalta ikään-tyvien ihmisten osalta ja todennut, että tiettyjen ennalta määrättyjen ikärajojen käyttäminen on monessa tapauksessa hyvin ongelmallista, koska ikääntyminen on aina henkilökohtainen prosessi<sup>122</sup>. Saman voi rinnastaa lapsen kehitystasoon, jossa onkin erityisen paljon harkinnanvaraa. Myös Mahkonen on todennut, että lainsäädäntöön sisältyvät ikärajasäännökset heijastavat huonosti, sattumanvaraisesti ja poukkoilevasti lasten sosiaalista, psyykkistä ja biologista kehitystä.<sup>123</sup>

Lasten oikeuksien komitean mukaan lapsien olisikin annettava osallistua vapaaehtoisesti oikeudellisiin ja hallinnollisiin toimiin, ja heille olisi annettava mahdollisuus tulla kuulluksi suoraan tai välillisesti sellaisen edustajan tai asianmukaisen elimen avustamina, jolla on riittävät tiedot ja ymmärrys päätöksentekoprosessin eri näkökohdista sekä kokemusta työskentelystä lasten kanssa.<sup>124</sup> Nuorempiakin lapsia voitaisiin siis kuulla, jos menetelmät ovat lapsille sopivat<sup>125</sup>. Lapsen etua ja osallisuutta tuomioistuimissa empiirisesti tutkineen De Godzinskyn mukaan tämä on kuitenkin harvinaista. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa kuulemiseen suhtaudutaan epäillen muun muassa sillä perusteella, että lapset ovat helposti johdateltavissa ja kuuleminen voi olla heille vahingollista.<sup>126</sup>

Kuulemisen funktio on ennen kaikkea oppilaan oikeusturvan toteutuminen ja asian selvittäminen. Jos oppilaan mielipidettä ei selvitetä, ei voida saada riittävästi tietoa oppilaan edusta, koska oppilaan itsensä näkemykset ovat keskeinen tekijä hänen etunsa sel-

<sup>120</sup> PeVL 58/2006 vp. s.7; HE 252/2006 vp s.15.

<sup>121</sup> Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan siis, että yksilön vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskeviin asioihin ei rajata iän perusteella. Päinvastoin säännös edellyttää, että myös lapsille turvataan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti (ks. HE 309/1993 vp, s. 62.)

<sup>122</sup> Nieminen 2006b: 245.

<sup>123</sup> Mahkonen 2001: 1000. Mahkonen myös toteaa, että lainvalmisteluaineistosta ei ilmene mistä nykyisin usein esiintyvä ikäraja 12 vuotta on lakiin tullut ja mihin se perustuu (ks. Mahkonen 2001: 992.)

<sup>124</sup> CRC/C/GC/16, kohta 22.

<sup>125</sup> Useissa yhteyksissä onkin korostettu, että lapsille pitää olla käytössä lapsille suunnattuja menetelmiä (Ks. esim. CRC/CGC/12, kohta 21; Hakalehto-Wainio 2013a: 337; De Godzinsky 2015: 871).

<sup>126</sup> De Godzinsky 2014: 21. De Godzinsky toteaa, että sen sijaan 12 vuotta täyttäneet usein nimenomaan haluavat tulla kuulluksi ja ovat hyvin aktiivisia omien asioidensa käsittelyssä.

vittämisessä.<sup>127</sup> Kuulluksi tuleminen oikeudenkäytössä on siis erityisen keskeistä lapsen edun toteutumisen kannalta<sup>128</sup>. Oppilaan oikeus tulla kuulluksi luo myös oppilaalle yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia omissa asioissaan<sup>129</sup>. Kuulemisperiaatetta voidaan myös luonnehtia ehdottomaksi oikeusperiaatteeksi ja prosessioikeuden keskeisimmäksi periaatteeksi<sup>130</sup>. Jos oppilasta ei kuulla lainkaan eikä kuulematta jättämistä perustella, kyse on lapsen perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta ja menettelyvirheestä. Vaikka kuuleminen tapahtuisi huoltajien tai edustajan välityksellä, silti oppilaan omat näkemykset pitäisi myös huomioida.

Oppilaan edun selvittämisen kannalta merkittävää lienee toisaalta se, että jo päätöksentekovaiheessa oppilasta kuultaisiin ja oppilaan itsensä näkemys otettaisiin huomioon sen sijaan, että tuomioistuimissa varataan muodollinen tilaisuus käyttää puhevaltaa<sup>131</sup>. Aluehallintoviraston ratkaisuja tutkinut Pölönen kuitenkin toteaa, että näin ei aina tapahdu. Oppilaalle on kyllä opetustoimessa voitu varata periaatteessa mahdollisuus tulla kuulluksi, mutta keskustelu on lopulta ollut aikuisten välistä. Oppilaan ja huoltajan näkemykset eivät tule yleensä valitusasiakirjoista ilmi.<sup>132</sup> Tämän vuoksi asian ja oppilaan edun selvittäminen voi muutoksenhakuviranomaisessakin olla hankalaa, mutta toisaalta välttämätöntä.

### 2.3.2. Oppilaan edun harkinta sekä mielipiteelle annettava painoarvo

Oppilaan mielipiteen selvittäminen tuo myös osaltaan monitulkintaisuutta ja haasteita oppilaan edun selvittämiseksi, vaikka onkin välttämätön lähtökohta siinä. Oppilaan oma mielipide ei nimittäin tarkoita samaa kuin oppilaan etu. Oppilaan omaa mielipidettä ja etua ei siis käsitteinä pidä sekoittaa. Kuten edellä jo mainittiin, on päätöksenteossa sekä asian käsittelyssä tuomioistuimissa huomioitava oppilaan ikä ja kehitystaso. Yleensä mitä vanhempi lapsi on, sitä johdonmukaisemmin hän perustelee mielipiteensä ja sitä

---

<sup>127</sup> Mäntylä 2011: 28.

<sup>128</sup> Mäntylä 2009: 127.

<sup>129</sup> Ks. Pajulammi 2013: 104.

<sup>130</sup> Hokkanen 2011: 49. Hokkasen mukaan myös kuulemisperiaate tarvitsee institutionaalisen tuen, kuten muutkin oikeusperiaatteet. Oikeus tulla kuulluksi onkin taattu laajasti sekä kansallisesti että lapsen oikeuksien sopimuksessa.

<sup>131</sup> Ks. lastensuojeluasioiden osalta HE 252/2006 vp, s. 166.

<sup>132</sup> Pölönen 2015: 233.

enemmän hänen mielipiteelleen voidaan antaa painoarvoa. Kuitenkaan aina näin ei ole, ja joskus vanhemmankin lapsen mielipide eroaa siitä, mikä katsotaan hänen kokonaisvaltaiseksi edukseen.<sup>133</sup> Arajärvi painottaa, että kussakin yksittäistapauksessa olisi erikseen katsottava, kuinka suuren painoarvon oppilaan omalle mielipiteelle voi antaa<sup>134</sup>.

Oleellista on toisaalta pohtia, mitä varten oppilaan mielipidettä selvitetään. Joissakin tapauksissa oppilaan mielipide voi merkitä pitkälti itsenäistä päätösvaltaakin. Näin on esimerkiksi edellä mainituissa uskontoon liittyvissä asioissa, joissa kaksitoista vuotta täyttäneen lapsen omaa suostumusta tarvitaan uskonnolliseen yhdyskuntaan liitettäessä tai siitä eroamiseksi (Uskonnonvapauslaki 3.3.§). Perusopetusasioissa oppilaan ja vanhemman välisen suhteen lisäksi oppilasta koskevassa päätöksenteossa on kuitenkin yleensä mukana julkinen valta, vaikkapa silloin kun viranomaisen myöntää etuutta koulukuljetukseen tai erityiseen tukeen. Tällöin viranomaisen on päätöksentekijän tai asiantuntijan roolissa ja oppilaan mielipide on yksi osa muun selvityksen rinnalla.<sup>135</sup>

Oppilaan edun arviointi voi olla erityisen hankalaa tilanteissa, joissa useiden eri tahojen mielipiteet eroavat toisistaan. Lainsäädännössä ei esimerkiksi anneta tarkkaa selitystä sille, millä tavalla oppilaan ja huoltajan näkemykset pitää ottaa huomioon tilanteissa, joissa opetuksen järjestäjä on näkemykset kuultuaankin oppilaan edusta eri mieltä heidän kanssaan<sup>136</sup>. Toisaalta myös oppilaan vanhempien käsitys lapsen edusta ja lapsen tosiasiallinen etu saattavat olla ristiriidassa. Tällaisissa tapauksissa saatetaan joutua laittaa syrjään vanhemman oikeus päättää lastaan koskevasta asiasta, ja ajateltava ennen kaikkea oppilaalle parasta mahdollista vaihtoehtoa.<sup>137</sup>

Erityisen hankalia hallintoprosesseissakin voivat olla tilanteet, joissa huoltajat ovat kes-

<sup>133</sup> Ks. Aaltonen 2009: 241–242. Joskus siis velvollisuus antaa oppilaalle oikeus ilmaista mielipiteensä ja velvollisuus ottaa mielipide huomioon nähdään virheellisesti päätösvallan ja vastuun siirtämisenä lapselle. Tästä ei kuitenkaan ole kyse. Lapsen oikeuksien sopimuksen on tarkoitus varmistaa, että oppilaat saavat mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon ja, että heidän mielipiteitään kunnioitetaan. Vastuu säilyy siis edelleen vanhemmilla, kuten jo aiempien lukujen yhteydessä todettiin (ks. CRC/C/GC/14, kohta 44; Hakalehto-Wainio 2013b: 42.)

<sup>134</sup> Arajärvi 2004: 438.

<sup>135</sup> Mäntylä 2011: 22–23.

<sup>136</sup> Ks. Pölönen 2015: 233.

<sup>137</sup> Hakalehto-Wainio 2012: 251; Hakalehto-Wainio 2011: 517. Hakalehdon mukaan myöskään esimerkiksi viranomaisten vakiintuneet toimintatavat, taloudellinen tilanne tai omat mieltymykset eivät saa olla esteenä oppilaan edun toteutumiselle, joten nekin pitää laittaa syrjään oppilaan edun toteutumisen tieltä.

kenään erimielisiä, joten viranomaisten voi olla vaikeaa arvioida kumpi vanhemmista on oikeassa oppilaan edun suhteen. Tällaisissa tilanteissa vastuun pitäisi olla siten korostetusti virallisperiaatteen mukaan valitusviranomaisella (HLL 33 §) ja lisäksi oppilaan etu johtavana tulkintaperusteena (LOS 3 artikla). Tilanteessa, jossa lapsen vanhemmat ovat keskenään erimielisiä pitäisi korostua valitusviranomaisten velvollisuus selvittää lapsen mielipiteitä ja toivomuksia<sup>138</sup>.

Lapsen oikeuksien sopimuskohdat asettavat näissäkin tilanteissa rajoja viranomaisen harkinnalle ja ilmentävät seikkoja, jotka joko tekevät päätöksestä oppilaan edun mukaisen tai oppilaan edun vastaisen. Oppilasta koskevan ratkaisun pitää mahdollisimman pitkälle mukailla sopimukseen sisältyviä velvoitteita, esimerkiksi mielipiteen selvittämisen ja lapsen edun huomioimisen osalta.<sup>139</sup> Mutta kuten aiemmin todettiin ensinäkin lapsen etu ja mielipide eivät ole sama asia. Toisekseen lapsen edun ja hänen vanhempien välisten oikeuksien tasapainottaminen voi olla hankalaa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI-2010-06322/Op-13) oli ottanut sen kannan, ettei opetustoimessa tehdyssä ratkaisussa voida vedota lapsen etuun siitäkään huolimatta, että oppilaan huoltajat olivat erimieliset, koska toisen huoltajan suostumusta ei ole päätöstä tehdessä saatu.

Ratkaistussa asiassa lapsen äiti oli hakenut yksin oikeutta siirtää oppilas starttiluokalle. Starttiluokkahakemuksessa todettiin, että siihen tarvitaan molempien huoltajien suostumukset. Koska lapsen äiti oli sanojensa mukaan tehnyt hakemuksen viime tingassa ja, koska lapsen isä asui ulkomailla, ei isältä ehditty saada allekirjoitusta aikataulun puitteissa. Psykologi oli tehnyt starttiluokkahakemusta varten (ennen hakemuksen tekemistä) lapsesta psykologisen arvon molempien huoltajien suostumuksella. Eri asiantuntija-arvioiden perusteella (koulupsykologin, erityisopettajan ja neurologin) suositeltiin, että lapsi laitetaan starttiluokalle. Isä vastusti tätä ja kannatti lapsen laittamista sen sijaan tavalliselle ensimmäiselle luokalle. Tästä huolimatta lapsen äiti toimitti hakemuksen koulun rehtorille, joka lähetti hakemuksen eteenpäin ja totesi, että molempien vanhempien suostumus tarvitaan, mutta sen voi pyytää tarvittaessa myöhemmin. Myöhemmin erityisopetuspäätös oli kuitenkin tehty virheellisesti ilman isän suostumusta teknisen virheen takia. Aluehallintovirasto kumosi opetustoimen päätöksen, koska isältä ei oltu saatu lupaa eikä häntä oltu kuultu asiassa. Lastenhuoltolain 5 §:n mukaan huoltajat tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset. Jos joku huoltajista ei kuitenkaan esimerkiksi matkan tai muun syyn vuoksi pysty osallistumaan lasta koskevaan päätökseen ja lapselle aiheutuisi tästä haittaa, ei

---

<sup>138</sup> Hokkanen 2011: 56.

<sup>139</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 34–35.

hänen suostumustaan tarvita. Jos asiasta on kuitenkin huomattavaa vaikutusta lapsen tulevaisuudelle, ei päätöstä voi tehdä ilman toista huoltajaa, ellei lapsen edusta ilmeisesti muuta johdu. Aluehallintovirasto on katsonut, ettei voi olla kyse sellaisesta tilanteesta, että isää jätettäisiin kuulematta sillä perusteella, että ratkaisun viivästyttäminen aiheutuisi haittaa, koska päätös oli tehty huhtikuun lopulla ja koulu alkaisi vasta elokuussa. Päätöksestä ei myöskään AVI:n mukaan voi päätellä, että lapsen etu vaatisi starttiluokalle siirtämistä, koska huoltajat ovat olleet erimieliset.<sup>140</sup>

Tapausta voidaan kuitenkin pohtia kriittisesti lapsen oikeuksien sopimukseen nähden, koska valituspäätöksestä ja sen selvityksistä ei käy ilmi, että lapsen etua tai omaa mielihoidetta olisi koetettu selvittää<sup>141</sup>. Lapsen etuun kuitenkin viittaavat tässä asiantuntijalauseennot, joiden perusteella nimenomaan suositeltiin siirtoa starttiluokalle. Lapsen edun selvittäminen jäi muutoin aluehallintoviraston päätöksenteossa tekemättä ja linjaksi otettiin, se, ettei tällaisia päätöksiä voi tehdä ilman molempien vanhempien suostumusta. Sinänsä siis on kyseenalaista, onko lapsen etua viimekädessä käytetty johtavana tulkintaperusteena. Tällaisissa tilanteissa pitäisikin varoa, ettei oppilaan edun harkinta ja lisäksi oikeus esittää mielipiteensä ja mielipiteelle annettava painoarvo jäisi vanhempien oikeuksien jalkoihin automaattisesti.<sup>142</sup>

Toisaalta voidaan pohtia, olisiko näin pienen lapsen mielipiteelle voitu antaa painoarvoa tai olisiko hän osannutkaan sanoa asiaan mitään, sillä hän oli menossa vasta ensimmäiselle luokalle. Kyseisestä ratkaisusta ei voi kuitenkaan suoraan päätellä, miten sitä arvioitiin, että tämä ratkaisu toteuttaa parhaiten lapsen etua. Päätös kumottiin, koska se oli tapahtunut virheellisessä järjestyksessä, mutta toisaalta lapsen etuakin on pidettävä lap-

---

<sup>140</sup> ESAVI-2010-06322/Op-13. Aluehallintoviraston ratkaisemassa tapauksessa oli siis kyse ensiasteen hallintovalituksesta. Tammikuusta 2016 lähtien tehdyistä hallintopäätöksistä voi hakea muutosta aluehallintovirastolta oikaisuvaatimuksin, jonka jälkeen voi mahdollisesti tehdä hallintovalituksen hallinto-oikeudelle (PoL 42 § & voimaantulosäännökset).

<sup>141</sup> Kuten edellä on todettu, lapsen oikeuksien komitean mukaan hyvin nuorillakin lapsilla on oikeus, kuten kaikilla muillakin lapsilla, saada etunsa ja mielipiteensä arvioiduksi, vaikka he eivät pystyisi ilmaistamaan näkemyksiään tai edustamaan itseään samalla tavalla kuin vanhemmat lapset. Ks. CRC/C/GC/14, kohta 44. Päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia kyseiseen lapseen: lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Tämän täytyy näkyä myös päätöksen perusteluista (CRC/C/GC/14, s. 4)

<sup>142</sup> Lisäksi lastensuojeluasioita tutkinut Rätty on todennut, että päätöksenteossa voi olla kysymys valintatilanteesta, jonka joutuvat tekemään joko vanhemmat tai viranomaiset. Tällaisessa tilanteessa on otettava huomioon kaikki käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot ja niiden tosiasiallinen merkitys lapsen etuun ja tulevaisuuteen nähden. Tämä vaatii aina tapauskohtaista harkintaa, johon vaikuttavat esimerkiksi vanhempien olosuhteet ja kyky vastata lapsen hoidosta ja huolenpidosta sekä se, minkälaisesta asiasta on kulloinkin kysymys (Ks. Rätty 2007: 26.)

sen oikeuksien komitean mukaan menettelysääntönä.

Lisäksi perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oppilaan pitäisi saada vaikuttaa itseään koskevaan asiaan kehitystään vastaavasti, joten oikeutta osallistua tulisi ainakin pohtia. Osa syynä tähän lienee kuitenkin epäselvä lainsäädäntö. Mäntylän mukaan lainsäädännön konkreettisuuden puute oppilaiden osallistumistapojen osalta on merkittävä epäkohta<sup>143</sup>. Samaa voidaan verrata jälkikäteisen oikeusturvan tilanteessa oppilaan edun käsitteeseen, joka on hyvin tulkinnanvarainen.

Sekä hallinnossa että tuomioistuimissa oppilaan osallisuus ja etu pitäisi kuitenkin näkyä paremmin, jotta menettely olisi sopuoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Hallintotuomarit ovat toivoneet hallintolainkäyttölain mukaiseen menettelyyn selkeytystä lapsen osallistumisen osalta<sup>144</sup>. Se, ettei päätöksissä anneta oppilaan edulle lainkaan painoarvoa, näyttää siltä, että oppilaan oikeusturvaa ja etua ei tunnisteta vanhempien oikeuksista irrallisena. Päätöksen perusteluissa pitäisi näkyä, mikäli oppilaan oma oikeusturva ja etu on huomioitu.

#### 2.4. Päätöksen perustelut oppilaan kannalta

Oikeus saada perusteltu päätös on yksi keskeisimpiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä (PeL 21 §). Voidaan sanoa, että perusteluvastuu taas on keskeisin tuomioistuimen vastuista. Tämä korostuu etenkin salassa pidettävissä asioissa, joissa julkisuus toisena valvonnan keinona puuttuu kokonaan. Koska perusopetusasioihin liittyy myös paljon harkintavaltaa, arvojen ja arvostusten merkitys saattaa kasvaa ratkaisutoiminnassa, jolloin tuomioistuimien vallankäyttö on paitsi yksilön myös yhteiskunnan näkökulmasta vahvimmillaan.<sup>145</sup>

Tuomioistuimen päätöksen perusteluista tulee näkyä, miten se on päätynyt kyseiseen

---

<sup>143</sup> Mäntylä 2011: 31.

<sup>144</sup> Mäenpää 2010: 223.

<sup>145</sup> Ks. De Godzinsky 2014: 6.

päätökseen<sup>146</sup>. Perusteluilla on erityistä merkitystä ensinnäkin siksi, että ne kertovat, onko oppilaan ja huoltajien mielipiteet otettu heidän tarkoittamallaan tavalla huomioon ja onko kaikki asiaan liittyvät erityispiirteet huomioitu. Päätöksen perusteluilla asianosaisille voidaan myös osoittaa, että heitä on kuultu asiassa.<sup>147</sup>

Oikeuden saatavuudella, eli *access to justice* –ajattelussa, onkin korostettu paitsi tuomioistuimeen pääsyä myös ennen kaikkea hyvää lopputulosta (fair outcome). Tässä ajattelussa korostuu tuomioistuimen perustelujen merkitys oikeusturvan takeena. Niiden avulla tarkastellaan sekä lopputuloksen että käydyn menettelyn oikeudenmukaisuutta.<sup>148</sup> Perustelemissella on lain esitöiden mukaan vaikutusta asian selvittämisessä ja ratkaisun harkitsemisessa, koska se pakottaa ratkaisun tekijän johdonmukaiseen ja huolelliseen asian punnitsemiseen<sup>149</sup>. Perusteluilla voidaan vaikuttaa myös tulevaan oikeuskäytäntöön ja ennakkolliseen oikeusturvaan, kun valmiita ratkaisuja käytetään ohjenuorana.<sup>150</sup> Näin niillä on merkitystä myös alemman asteisille muutoksenhakuviranomaisille ja opetustoimelle<sup>151</sup>.

Jälkikäteisen oikeusturvan kannalta myös opetustoimen päätösten perusteluilla on merkitystä, kun oppilas tai hänen vanhempansa harkitsevat, kannattaako ratkaisuun hakea muutosta tai halutaanko perusteluiden laillisuus asettaa tutkittavaksi<sup>152</sup>. Niistä tuomioistuinkin voi esimerkiksi päätellä, onko asianosaisia kuultu. Perusteluiden merkitystä perusopetusasioissa korostaa päätöksentekoon liittyvä julkisen vallan käyttö<sup>153</sup>.

Päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi sovelletut säännökset, päätöksen perusteena

---

<sup>146</sup> HE 217/1995 vp, s. 81.

<sup>147</sup> Mäntylä 2011: 28.

<sup>148</sup> De Godzinsky 2013: 158–159.

<sup>149</sup> HE 217/1995 vp, s. 81. Mäenpää on lisäksi arvioinut, että puutteelliset perustelut huonontavat oikeudenkäynnin tai päätöksenteon laatua, mikä saattaa puolestaan heikentää menettelyn asianmukaisuutta ja oikeusturvaa. Mikäli päätöksiä ei perusteltaisi huolella, asian selvittäminen saattaisi olla pinnallista ja harkinta mielivaltaista. Päätökset voisivat myös olla oikeudellisesti puutteellisia tai epäjohdonmukaisia. Siten perusteluita tutkimalla hallinnon ja tuomioistuimen toiminta voidaan valvoa ja arvioida. (ks. Mäenpää 2007: 562–653).

<sup>150</sup> Lappalainen 2012: 717–718.

<sup>151</sup> Ks. HE 217/1995 vp, s.81.

<sup>152</sup> Perustelut ovat tehokkain keino sekä hallinnossa että tuomioistuimissa vakuuttaa asianosaiset päätöksen oikeellisuudesta. Mäenpää on arvioinut, että asiallisestikin oikean päätöksen legitimitteetti kärsii, jos perustelut ovat puutteelliset (ks. Mäenpää 2007: 562).

<sup>153</sup> Ks. De Godzinsky 2014: 6.



olevat selvitykset sekä muut oikeudelliset perusteet päätökselle. Perustelujen tulee olla yksityiskohtaisia ja selkeitä, sillä niiden tehtävä on ennen kaikkea informoida päätöksen kohteena olevaa asianosaista.<sup>154</sup> Päätöksen lopputulokseen vaikuttavien tosiseikkojen lisäksi on mainittava myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Lain esitöiden mukaan tähän voi antaa aiheutta esimerkiksi asianosaisten erimielisyys<sup>155</sup> tai alemman asteen toinen käsitys asiasta.<sup>156</sup> Oppilaan edun osalta tämä tarkoittaa, että pelkästään oppilaan etuun viittaaminen ratkaisussa ei ole riittävä osoitus siitä, että lapsen edun sisältöä olisi pohdittu. Ratkaisuperusteessa tulee näkyä konkreettisesti, miksi kyseinen ratkaisu on enemmän lapsen edun mukainen kuin muut vaihtoehdot.<sup>157</sup> Oppilas on huomioitava päätöksen perusteluissa silloinkin, tai etenkin silloin, kun asiaa ei voida ratkaista oppilaan mielipiteen tai tahdon mukaisesti<sup>158</sup>. Siten päätösten perustelut sekä päätöksentekovaiheessa opetustoimessa että tuomioistuimien ratkaisussa ovat myös keino ilmentää, onko oppilaan etua harkittu.

Mäenpään mukaan päätöksen perusteluiden pitäisi olla johdonmukaisia ja helposti ymmärrettäviä<sup>159</sup>. Kun kyseessä on oppilas ja oppilaan oikeuksia koskevan päätöksen perustelu, tulee hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia toteuttavan viranomaisen niin tuomioistuimissa kuin opetustoimessakin huomioida lapsi erityispiirteineen. Viranomaisen kanta tulisi selvittää siten, että myös oppilas ymmärtää sen, koska hän on itse asianosainen.<sup>160</sup> Perusteluiden pitäisi olla hyvät ja riittävän selkeät lapsen näkökulmasta, koska vain tällöin hänellä itsellään on paremmat mahdollisuudet saada oikeussuojaa. Hallintotuomioistuinten asiakirjat ovat kuitenkin lapsen näkökulmasta yleisesti ottaen vaikealukuisia ja hankalasti ymmärrettäviä.<sup>161</sup>

---

<sup>154</sup> Mäenpää 2008: 226–227.

<sup>155</sup> Vrt. aiemmin esittelemäni ESAVI -ratkaisu, jossa vanhemmat olivat erimielisiä oppilaan starttiluokalle sijoittamisesta.

<sup>156</sup> HE 217/1995 vp, s. 81–82.

<sup>157</sup> Hakalehto-Wainio 2011: 518. Ks. myös De Godzinsky 2013: 182.

<sup>158</sup> Ks. CRC/CGC/12, kohta 45; HE 252/2006 vp, s. 131; De Godzinsky 2014: 26.

<sup>159</sup> Mäenpää 2007: 558.

<sup>160</sup> Ks. Hyvän hallinnon osalta Hakalehto-Wainio 2013a: 328. Näin myös De Godzinsky 2013: 164 & 182.

<sup>161</sup> Esimerkiksi lastensuojeluasioissa lapselle tai nuorelle päätöksen mukana menevä muutoksenhakuohjaus on samanlainen kuin aikuisille. Myös lasten kuulemiskirjeet (joita eivät kaikki tuomioistuimet edes lähetä) ovat hankalalukuisia, koska ne sisältävät lapselle vaikeita käsitteitä ja sanoja – perustelut annetaan lapselle tiedoksi samalla tavalla. De Godzinskyn mukaan kuitenkin lähes kaikki hallinto-oikeudet kannattavat sitä, että käytössä olisi lapsille suunnattu opaslehtinen oikeudenkäytöstä hallintolainkäytössä (De Godzinsky 2015: 872).

Oikeuskäytäntö ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut paljastavat myös selkeitä puutteita perustelemisessa ja siten varsin ilmeisesti myös oppilaan edun selvittämisessä. Eduskunnan oikeusasiamies otti esimerkiksi kantaa päätöksen perusteluiden puutteellisuuteen erään koulun rehtorin päätöksessä, jossa oppilas oli koulukiusaamisen seurauksena siirretty toiseen luokkaan. Sekä oppilas itse että vanhemmat olivat ennen päätöksentekoa vastustaneet siirtoa toiseen luokkaan, mutta päätöksen perusteluissa ei ollut nähtävissä, että 12-vuotiaan oppilaan tai tämän vanhempien näkemyksiä olisi otettu huomioon asiaa ratkaistaessa. Siten päätös ei täyttänyt hallintolain 45 §:n mukaisia vaatimuksia päätöksen perustelemisesta.<sup>162</sup>

Myöskään tuomioistuimet eivät päätöksissään viittaa systemaattisesti oppilaan etuun, joten perustelut jäävät siltä osin puutteellisiksi. Niissäkin perusteluissa, joissa oppilaan etuun on viitattu, ei ole sen tarkemmin analysoitu, mikä merkitys oppilaan edulla on ollut päätöksenteossa tai onko oppilaan omia näkemyksiä huomioitu.<sup>163</sup> Selvityksiä oppilaan edun toteutumisesta viranomaisissa on ylipäätään tehty hyvin vähän<sup>164</sup>.

Lastensuojeluasioissa päätösten perusteluita tutkinut De Godzinsky toteaa, että monilla tuomareilla ratkaisuharkinta lähtee ajatuksen tasolla usein itsestään selvästi lapsen edusta. Harkintaa taas on ollut hankalaa kirjata lasta koskeviin asiakirjoihin ensinäkin ajan puutteen takia<sup>165</sup> ja toisekseen lapsen edun käsitteen epämääräisyyden takia. Toisaalta De Godzinsky toteaa, että päätösten perusteluihin ja lapsen edun huomioimiseen vaikut-

---

<sup>162</sup> AOA 1132/4/08. Kanteluratkaisu ilmentää myös perusteluiden ja mielipiteen huomioon ottamisen kiinteää yhteyttä. Oikeusasiamiehen mukaan hallintolain vaatimukset päätöksen perustelemisesta eivät täyty, jos mielipiteen huomioimista ei näy perusteluissa.

<sup>163</sup> Ks esim. KHO:2016:51; KHO:2015:182; KHO 5.9.2014/2613: 3030/3/13; KHO:2013:162; Näin myös Mäntylä 2009: 130; Hakalehto-Wainio 2013a: 65–66; ks. myös lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä Parson: 2010; ja hallinto-oikeuksien osalta lapsen huoltoa koskevissa asioissa ks. esim. De Godzinsky 2013: 179.

<sup>164</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 65–66. Hakalehdon mukaan tuomioistuimet ovat ottaneet heikosti kantaa perus- ja ihmisoikeuksiin, etenkin lapsen etuun. Oppilaan etu on harvoin nostettu esille tuomioistuinten ratkaisuissa eikä selvityksiä lapsen edun toteutumisesta viranomaisissa ja tuomioistuimissa tahdo löytyä.

<sup>165</sup> Tuomioistuimet ovat viime vuosina olleet olleet historiansa tiukimmassa tilanteessa suhteessa yhteiskunnan ja asiakasmäärien aiheuttamiin paineisiin ja realistisesti käytettävissä oleviin voimavaroihin, ks esim. Renvall 2010: 255. Tämä tuli esille myös De Godzinsky'n huostaanottoasioissa teettämässä kyselyssä hallintotuomareille (Ks. De Godzinsky 2014: 69). Ongelma on ollut myös julkisessa keskustelussa esillä, kun muun muassa sekä KHO:n että KKO:n presidentit ovat ilmaisseet huolensa kansalaisten oikeusturvan heikentymisestä tuomioistuihin kohdistuvien paineiden takia (Ks. Pekka Vihervuoren puheenvuoro lapsen oikeusturvasta Lapsiasiavaltuutetun Vuosikirjan 2016 julkistamis- ja luovutustilaisuudessa; Pauliine Koskelon puhe Itä-Suomen hovioikeuden 175-vuotisjuhlapäivän seminaarissa 3.10.2014).

taa asian ratkaisseen tuomarin suhtautuminen lapsen asemaan ja lapsen mielipiteelle annettavaan painoarvoon joko tiedostamatta tai tietoisesti.<sup>166</sup> Oppilaan kannalta tilanne on kuitenkin melko lohduton, koska hänen etunsa näkymättömyys päätöksen perusteluissa viittaa käytännössä siihen, että oppilas itsekin jää näkymättömäksi<sup>167</sup>. Perusteluissa olisi nimittäin tullut kuitenkin mainita, jos lapsen etua olisi jollakin tavalla pohdittu.

On siten melko sattumanvaraista, miten lapsen etua sovelletaan päätöksen perusteluissa ja ylipäättään hallintoprosesseissa. Perusopetusasioissa tämä lienee vielä hankalampaa kuin esimerkiksi lastensuojeluasioissa, sillä kyse ei oikeuskäytännössä ole yleensä suoraan lapsen edun ratkaisemisesta, vaan esimerkiksi koulukuljetuksen myöntämisestä, erityisistä opetusjärjestelyistä tai koulunkäyntiavustajan saamisesta. Tähänkin ratkaisuharkintaan toki liittyy kiinteästi oppilaan edun harkinta, kuten edellisessä luvussa on todettu.<sup>168</sup> Erityisopetusasioissa perusopetuslaki velvoittaa huomioimaan oppilaan edun (PoL 17 §), mutta muutoin perusopetuslakiin tai muutoksenhakua ohjaaviin lakeihin ei ole kirjattu oppilaan edun käsitettä, joten sen soveltaminen jää kenties epäselväksi.

---

<sup>166</sup> De Godzinsky 2014: 73. Lapsen edun käsite on hankala päätöksenteossa. Sen avoimuus avaa toisaalta mahdollisuuden laajaan harkintaan ja monitieteellisiin näkökulmiin, mikä voi onnistuessaan johtaa hyvin-kin syvällisesti harkittuihin ja hyvin perusteltuihin päätöksiin. Toisaalta taas hyvin avoimet käsitteet voivat olla ongelmallisia asianosaisen oikeusturvan kannalta, koska niiden soveltaminen johtaa erilaisiin ratkaisuihin myös tilanteissa, joissa sille ei olisi perusteita. Haluttua ratkaisuvaihtoehtoa voi helposti tulla jollain ratkaisuaineistosta löytyvällä perusteella, jolloin päätöksen virheellisyyttä on hankala osoittaa eikä päätöstä ole helppo tällöin muuttaa. Tämä taas johtaa kaavamaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin, kuten tuomioistuimissa onkin käynyt. (Ks. De Godzinsky 2013: 165.)

<sup>167</sup> Ks. lastensuojeluasoiden osalta De Godzinsky 2013: 165.

<sup>168</sup> Sen sijaan esimerkiksi huostaanottoasioissa lapsen edun tarkastelu lähtee yleensä enemmän tai vähemmän "selkeästi" kotioalojen arvioinnista ja lapsen etu on lähtökohtaisesti se syy, miksi asia on tuomioistuimessa ratkaistavana (Ks. esim. De Godzinsky 2014: 75).

### 3. MUUTOKSENHAKUMAHDOLLISUUDET PERUSOPETUSASIOISSA

#### 3.1. Valituslajit ja muutoksenhakutiet

Perusopetusasioissa tulee kyseeseen kaksi valituslajia: kunnallisvalitus ja hallintovalitus. Niiden lainsäädännöllinen pohja on kuntalaissa ja hallintolainkäyttölaissa. Kunnallisvalitusta sovelletaan lähtökohtaisesti kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen tekemään päätökseen (KuntaL 135 §). Kunnallisvalitusta edeltää yleensä oikaisuvaatimus<sup>169</sup>, joka tehdään asianomaiselle toimielimelle ennen varsinaista valitusta (KuntaL 134 §). Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeudelle (KuntaL 135 §).

Tietyistä myöhemmin esiteltävistä yksittäistä oppilasta koskevista päätöksistä valitetaan perusopetuslain mukaisesti aina hallintovalituksin. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi päätös maksuttoman koulukuljetuksen saamisesta ja päätös erityisen tuen antamisesta. Perusopetuslaki jakaa tällaisten päätösten muutoksenhakutiet vielä hallinto-oikeuksiin ja aluehallintovirastoihin, sillä osaan päätöksistä haetaan ensin muutosta oikaisuvaatimuksella aluehallintovirastolta, jonka päätöksestä voi valittaa vasta hallintotuomioistuimeen. Sen sijaan tietyistä päätöksistä haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta. (PoL 42 §.)

Muutoksenhakuoikeus määräytyy opetuksen järjestäjän mukaan joko kuntalain tai hallintolainkäyttölain säännösten mukaan. Hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen, yleensä siis 15 vuotta täyttänyt oppilas itse tai tämän huoltaja (HLL 6 §). Koska hallintolainkäyttölaissa ei ole yleistä muutoksenhakuoikeutta yksityisen opetuksen järjestäjän päätöksiin, hallintovalituksen käyttöala rajoittuu yksityisen järjestämässä koulutuksessa oppilasta koskeviin asioihin.<sup>170</sup> Kunnallisvalituksen sen sijaan voi asianosaisen lisäksi tehdä kunnan asukas, eli muukin kuin yksittäinen asianosainen. (KuntaL 137 §).

Hallintovalituksin voi hakea muutosta päätöksen laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoi-

---

<sup>169</sup> Poikkeuksena ovat vain kunnan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökset, joista valitetaan suoraan kunnallisvalituksin (KuntaL 135 §).

<sup>170</sup> HE 86/1997 vp, s. 67.

tuksenmukaisuusperustein<sup>171</sup>. Käytännössä tarkoituksenmukaisuusperusteella tehdyt hallintopäätökset kuitenkin harvoin kumotaan valitusten perusteella sellaisenaan, kuten edellisessä luvussa kävi ilmi.<sup>172</sup> Kunnallisvalituksessa taas laillisuusperuste on ainoa mahdollinen, joskin sitä edeltävän oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Hallintovalituksissa valitusviranomaisella on oikeus muuttaa päätöstä. Päätöksen voi myös kumota – jopa sellaisella perusteella, johon ei ole vedottu valituksessa. Kunnallisvalitus on sen sijaan niin sanotusti *kassatorinen*, eli valituksen johdosta annetun päätöksen voi ainoastaan kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.<sup>173</sup>

Opetustoimessa tehtyyn päätökseen, johon on mahdollista hakea muutosta valituksin, on aina kuntalain, hallintolain sekä hallintolainkäyttölain mukaan liitettävä valitusosoitus. Valitusosoitus on ohjeistus oppilaan vanhemmille ensinnäkin siitä, että päätöksestä saa valittaa. Toisekseen se kertoo tarvittavat tiedot valituksen tekemiselle. Valitusosoituksesta tulee käydä ilmi muun muassa valitusviranomaisen sekä valitusaika ja sen määräytyminen (HLL 5).<sup>174</sup> Yhteistä valituslajeissa on myös se, että varsinaiset valitukset tehdään ensiasteessa hallinto-oikeudelle ja jatkovalitukset mahdollisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Molemmat tehdään kirjallisesti, määräajan kuluessa ja valittaa voidaan vain toimenpiteestä, jolla asia on joko ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kummassakaan tapauksessa päätöksen perusteluista ei yksinomaan voi valittaa, kuten ei varsinaisesti asian valmistelustakaan.<sup>175</sup> Monilta osin kunnallis- ja hallintovalituksen erot ovat siis entisestään kaventuneet ja sekoittuneetkin keskenään. On jopa pohdittu, onko kunnallisvalitus enää tarkoituksenmukainen omana valituslajinaan.<sup>176</sup>

### 3.2. Opetustoimen luonne rajaamassa muutoksenhakua

Kaikkiin opetustoimen päätöksiin tai toimintaan ei kuitenkaan voi hakea muutosta. Ope-

---

<sup>171</sup> Lahtinen N. 2011: 440.

<sup>172</sup> Mäenpää 2003: 332.

<sup>173</sup> Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 311–212.

<sup>174</sup> Lisäksi on selostettava muun muassa säännökset valituskirjelmän sisällöstä (HLL 24, 25, 26 §).

<sup>175</sup> Heuru ym. 2008: 311.

<sup>176</sup> Mäkinen 2010: 45. Mäkinen kuitenkin pitää kunnallisvalitusta lähtökohtaisesti tarpeellisena, vaikkakin sen piirteissä on hänen mukaansa joitain asianosaisen oikeusturvaa heikentäviä piirteitä. Mäkisen näkemyksiä esitellään kunnallisvalitusta koskevan luvun yhteydessä tarkemmin.

tustoimen luonne voi rajata valitusmahdollisuuksia siitä huolimatta, että oikeusturvaan kuuluu keskeisesti oikeus hakea muutosta (PeL 21 §).

Hallintotoiminta leimaa yksipuolinen lainsäädännön soveltaminen. Sen ulkoinen muoto taas on usein hallintopäätös, jolla tarkoitetaan viranomaisen *asiassa* antamaa *päätöstä*, jolla asia ratkaistaan tai jätetään tutkimatta. Hallintopäätökset ovat yleensä edun suovia, oikeuksia luovia tai velvoittavia. Opetustoimessa, jossa päätetään esimerkiksi erityisen tuen antamisesta tai oikeudesta maksuttomaan kuljetukseen, päätökset ovat yleensä oikeuksia luovia tai edunsuovia.<sup>177</sup> Velvoittavasta päätöksestä on esimerkiksi kyse, kun oppilas erotetaan määräajaksi koulusta<sup>178</sup>.

Opetustoimessa käytetään julkista valtaa<sup>179</sup> myös muuten kuin hallintopäätöksiä tekemällä. Opettaja käyttää välitöntä julkista valtaa, jos hän esimerkiksi poistaa oppilaan luokasta voimakeinoin. Opettajan tehtäviin kuuluu myös runsaasti toimintaa, jossa ei käytetä julkista valtaa – esimerkiksi itse opetus. Tällöin on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Yleensä sen määritelmänä pidetään, että toiminta liittyy julkisten palveluiden toteuttamiseen, jossa ei tehdä kirjallisia päätöksiä. Jaottelulla on merkitystä jälkikäteen oikeusturvan kannalta, koska hallintopäätökseen voi tavallisesti hakea muutosta, mutta tosiasialliseen hallintotoimintaan ei. Tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvistä mahdollisista epäkohdista voi tosin tehdä hallintokantelun.<sup>180</sup> Aina edellä mainittu jako hallintopäätöksiin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan ei kuitenkaan ole täysin selvä oikeussuojan tarpeen näkökulmasta.

### *Valituskelpoisuudesta ja -kielloista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta*

Perustuslain 21 § säättää yksityisen oikeudesta saada *asiansa* käsitellyksi ja oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen ratkais-

---

<sup>177</sup> Ks. Arajärvi 2015: 33; PoL 32 §, PoL 17 §.

<sup>178</sup> Mäntylä 2014: 50.

<sup>179</sup> Lyhyesti määriteltynä julkisen vallan käyttäminen merkitsee lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa puuttua oppilaan oikeusasemaan, hänen etuihinsa, oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa hallintopäätöksin tai tosiasiallisin hallintotoimin (ks. esim. Mäkinen & Siikavirta 2014: 44).

<sup>180</sup> Mäntylä 2014: 50–51. Hallintokanteluita oikeussuojakeinona käsitellään viimeisen pääluvun yhteydessä.

tavaksi muiden hyvän hallinnon takeiden ohella. Asianmukainen oikeusturva edellyttää myös tosiasiaissa tehokkaita oikeusturvakeinoja.<sup>181</sup> Tätä oikeutta voidaan lähtökohtaisesti rajoittaa vain perusoikeuksien yleisten oppien mukaisesti<sup>182</sup>.

Perustuslain 21 §:n mukaisen *asian käsittelyn* lopputuloksena voi kuitenkin olla jotain muutakin kuin päätös. Vakiintuneen käsityksen mukaan *muutoksenhakukelpoisena* päätöksenä ei pidetäkään tosiasiallista hallintotoimintaa, jona opetuksen antamista tyypillisesti pidetään.<sup>183</sup> Lähtökohtaisesti perustuslain 21 § ei siis ulotu ainakaan varsinaiseen opetukseen.

Oikeussuojan muuttuvat tarpeet sekä perusoikeusajattelu ovat jatkuvasti laajentaneet tulkintaa yleisesti valituskelpoisista ratkaisuista. Vuonna 2003 voimaantulleesta perusopetuslain 42 §:stä poistettiin oikeusturvaan perusoikeutena huonosti soveltuva yleinen ja erittelemätön valituskielto. Tässä yhteydessä säädettiin kuitenkin vielä muutoksenhakukiello joihinkin tiettyihin yksittäisiin päätöksiin.<sup>184</sup> Nykyään koulutusta koskeviin lakeihin sisältyy taas huomattavasti vähemmän muutoksenhakua koskevia säännöksiä kuin aiempaan lainsäädäntöön<sup>185</sup>.

Perusopetuslaki määrittelee ne asiat, joista voi hakea muutosta (PoL 42 §). Kuntalaisen yleisestä valitusoikeudesta taas on voimassa mitä kuntalaissa säädetään (KuntaL 134 §; 135 §). Perusopetuslaki rajaa erikseen vielä valituskelvottomaksi esimerkiksi oppilaan arviointia koskevan päätöksen, josta ei missään tilanteessa voi valittaa. Asiassa voi tosin tehdä uusinta- ja oikaisupyynnön, jota käsittelem jäljempänä tässä tutkimuksessa. Asiat, joissa ei tehdä hallintopäätöstä, eivät siis myöskään ole valituskelpoisia. Perusopetuslaki

<sup>181</sup> EIS artikla 13. Oikeusturvan tehokkuutta on arvioitu etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä 6 artiklan yhteydessä: ihmisoikeussopimus on tarkoitettu turvaamaan oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita, eivätkä teoreettisia ja illusorisia (ks. esim. Airey vastaan Irlanti, tuomio 9.10.1979, kohta 24 jossa todetaan: ”remedies must be effective not illusory”). Ks. ratkaisu KHO: 2012:4, jossa arvioitiin oikeussuojan tehokkuutta EIS:n ja perustuslain 21 § valossa, ja viitattiin kyseiseen EIT:n ratkaisuun. Ks. myös Mäenpää 2005: 299.

<sup>182</sup> Arajärvi 2005: 253.

<sup>183</sup> Ks. esimerkiksi Mäenpää 2007: 150–151, jossa tosiasiallisesta toiminnasta annetaan esimerkiksi juuri opetus; Mäenpää 2008: 306, jossa todetaan, ettei julkisen palvelun tuottamisesta, esimerkiksi opetuksesta, voi valittaa; Arajärvi 2005: 255.

<sup>184</sup> HE 205/2002 vp laiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 § ja 16 §:n muuttamisesta; PeVL 70/2002 vp.; SiVM 18/2002 vp.

<sup>185</sup> Lahtinen & Lankinen 2015: 364.

ei esimerkiksi edellytä, että pedagogiseen tukeen liittyvästä henkilökohtaisesta opetus-suunnitelmasta tarvitsisi tehdä varsinaista päätöstä (PoL 17 §), joten siihen ei voi hakea muutosta<sup>186</sup>.

Oikeussuojan tarpeen kannalta tulkinta ei kuitenkaan saisi olla automaattisesti liian kapeaa, vaan tosiallisen hallintotoiminnan todelliset vaikutukset yksittäiseen oppilaaseen pitäisi pyrkiä arvioimaan tilannekohtaisesti asiasta riippuen<sup>187</sup>. Mäenpää onkin todennut, että viranomaisen toiminnan luokittelu tosiasialliseksi ei vielä voi ratkaista toimien valituskelpoisuutta, jota on arvioitava tilanteesta riippuen ja erikseen.<sup>188</sup> Perusoikeusuu-distuksen esitöissä todettiin, että perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia saattavat olla sellaiset laissa tai asetuksessa säädetyt valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta<sup>189</sup>. Joskus juuri tällaiset opetukseen kuuluvan tosiasiallisen toiminnan ja muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen väliset rajat ovatkin häilyviä perusopetusasioissa. Osa opetustoimen tosiasiallisista hallintotoimista ovat nimittäin hyvinkin hallintopäätösten kaltaisia.<sup>190</sup> Esimerkiksi oppilaan arviointia koskevat päätökset ovat tällaisia<sup>191</sup>. Tämä on ensimmäinen lähtökohtainen ongelma perusopetusasioiden oikeusturvan kannalta.

Valituskieltoja voidaan asettaa perustellusti yksittäistapauksissa. Perusopetuslain mukaan esimerkiksi muihin kurinpitokeinoihin kuin kirjallista varoitusta tai oppilaan määrääkaista erottamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muita

---

<sup>186</sup> Muutos tuli voimaan vuoden 2011 alussa, ks. HE 109/2009 vp, s. 14, jossa todetaan, että HOJKS:n joustava laatiminen tai muuttaminen koettiin hankalaksi oppilaan tuen tarpeessa ja kehityksessä tapahtuneiden muutosten perusteella, koska kyseessä oli valituskelpoinen hallintopäätös.

<sup>187</sup> LOS artikla 3 edellyttää, että lapsen etu on huomioitava myös lainsäädäntötoimissa.

<sup>188</sup> Ks. Mäenpää 2007: 151; Ks. myös Arajärvi 2005: 257. Sitä, millainen ”asia” voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on käsitelty myös niin lakivaliokunnassa, perustuslakivaliokunnassa, että hallituksen esityksissä. Pohdittu on sitä, mitä perustuslain tarkoittamalla ”asialla” ja ”päätöksellä” voidaan tarkoittaa. Tulkinnat eivät selkeytä asiaa oppilaan arvioinnin osalta. (Arajärvi 2005: 256–257; HE 72/2002 vp, s.6; PeVM 25/1994vp, s. 5 – 6).

<sup>189</sup> HE 309/1993 vp. Valituskieltoja arvioitaessa on huomioitava sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että EU-oikeus. EIS 6 artikla saattaa tapauskohtaisesti edellyttää, että valituskieltoa koskevaa kansallista sääntelyä ei sovelleta. EU-oikeus taas edellyttää tehokkaiden oikeussuojakeinoja EU-oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä voi myös edellyttää kansallisten valituskieltosäännösten syrjäyttämistä. Käytännössä voi siis olla niin, että hallintotuomioistuimen täytyy ottaa valitus käsiteltäväkseen kansallisesta valituskiellosta huolimatta (Ks. Paso ym. 2015: 115.)

<sup>190</sup> Asioita esitellään lähemmin seuraavissa luvuissa, koska tällaisiin asioihin saattaa liittyä myös se, minne muutoksenhaku on epäselvissä tilanteissa osoitettava.

<sup>191</sup> Ks. Arajärvi 2005: 252.



kurinpitokeinoja ovat luokasta tai muusta tilasta poistaminen, jälki-istunto, opetuksen epääminen loppu päiväksi sekä kotitehtävien suorittaminen valvonnan alaisena. (PoL 36 §.) Muutoksenhaualla ei näissä tilanteissa olisi käytännön merkitystä, koska tällaisia toimenpiteitä koskevat määräykset pannaan täytäntöön hyvin pian määräyksen jälkeen<sup>192</sup>. Häiritsevää ja turvallisuutta vaarantavaa oppilasta poistaessaan, opettaja voi myös joutua käyttämään tarvittavia voimakeinoja (PoL 36 b §). Näissäkin tilanteissa voi tuki olla oikeusturvariskejä, koska oppilas on aina julkiseen valtaan nähden alisteisessa asemassa<sup>193</sup>. Kyseeseen voivat siten tulla muut oikeussuojakeinot kuin muutoksenhaku<sup>194</sup>.

### 3.3. Oikaisuvaatimus ja hallintovalitus

Aluehallintovirastolle voi tehdä oikaisuvaatimuksen päätöksistä, jotka koskevat *oppilaaksi ottamista, oikeutta saada uskonnon ja elämäntietämisen opetusta*, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua *erityisen tuen järjestämistä*, 18 §:ssä säädettyjä *erityisiä opetusjärjestelyjä*, 25 §:n 2 momentissa säädettyä *pidennettyä oppivelvollisuutta* sekä 27 §:ssä säädettyä *perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa*. (PoL 42 §.) Yleiset säännökset oikaisuvaatimuksesta ovat hallintolain 7 a luvussa<sup>195</sup>. Näitä säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin perusopetuslaissa ei toisin säädetä (PoL 42 §).

Suoraan hallinto-oikeuteen valitetaan hallintovalituksin opetustoimen päätöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettavaa *kirjallista varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamis-*

<sup>192</sup> Ks. SiVM 18/2002 vp — HE 205/2002 vp.

<sup>193</sup> Ks. Mäntylä 2013: 244.

<sup>194</sup> Huomioon on näissä tilanteissa otettava mm. hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §). Opetushenkilöstö hoitaa tehtäviään opetustoimessa virkavastuulla. Opettajien virka-asemaa määrittää laki kunnallisesta viranhaltijasta (305/2003). Virkavastuu ja rikosoikeudellinen vastuu niihin liittyvine mahdollisine vahingonkorvausvelvollisuuksineen voivat tulla kyseeseen, jos viranhaltija ylittää toimivaltansa (PeL 118.3 §; Rikoslain 7–8 §; 9–10 §). Ks. voimakeinojen käytöstä häiritsevää tai turvallisuutta vaarantavaa oppilasta kohtaan, esim. Mäntylä 2013:263.

<sup>195</sup> HL 49 §:n mukaan viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on kuitenkin kokonaisuutena ollut tunnusomaista se, että siinä puututaan hallintopäätösten selvempiin virheellisyyksiin. Vaikka oikaisuvaatimusasian ratkaisemisessa onkin jälkikäteen oikeussuojakeinon piirteitä, se on silti osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei siksi tule hallituksen esityksen mukaan säätää hallintolainkäytön sääntelyyn kiinnittyvällä tavalla. Oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu siten tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon (HE 226/2009 vp, s. 28; 35).

ta, perusopetuslain 31 §:n tarkoittamaa *opetuksen maksuttomuutta*<sup>196</sup>, 32 §:ssä käsiteltyä *koulumatkaa*, 33 §:ssä säädettyä *etua ja oikeutta majoitusasioissa* sekä 34 §:n 1 momentissa säädettyä *etua ja oikeutta tapaturman hoidossa ja terveydenhuollossa*. Muutosta näihin päätöksiin haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. (PoL 42 a §.) Perusopetuslain esitöiden mukaan muutoksenhakusäännöksen lähtökohta on, että pedagogista tarkoituksenmukaisuutta koskevista päätöksistä valitetaan lääninhallitukseen (nykyisin haetaan oikaisua aluehallintovirastolta) ja opintososiaalisia etuja koskevista päätöksistä valitetaan lääninoikeuteen (hallinto-oikeuteen).<sup>197</sup>

Oikaisuvaatimus sekä valitukset päätöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettavaa kirjallista varoitusta tai oppilaan määräaikaista erottamista tulee tehdä 14 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle tiedoksi. Nämä asiat tulee käsitellä kiireellisinä. (42 b §.) Kun perusopetuslaki ei säädä valitusajasta muissa asioissa, valitus on hallintolainkäyttölain 22 § mukaan tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Myös aluehallintoviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen, kuten päätökseen erityisen tuen järjestämisestä, voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitus tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Niihin hallinto-oikeuden päätöksiin, joissa ensimmäisenä muutoksenhakuvaiheena on ollut oikaisuvaatimus, ei voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska aluehallintovirasto on ensimmäinen muutoksenhakuaste, valituksessa sen päätöksestä hallinto-oikeuteen on kyse jatkomuu-

<sup>196</sup> .. jossa säädetään muun muassa erityistä tukea tarvitsevan oppilaan oikeudesta saada maksutta opetuksen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut (PoL 31§).

<sup>197</sup> HE 86/1997 vp, s. 67. Tätä periaatetta ei ole perusopetuslain muutosten yhteydessä muutettu. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnössä muutoksenhakuteitä on myöhemmin perusteltu muun muassa sillä, että hallintovalitus tehdään hallinto-oikeudelle tilanteissa, joissa on selvemmin kysymys oppilaan oikeusturvasta, kun taas aluehallintovirasto toimii ensimmäisenä muutoksenhakuelimenä asioissa, joissa ratkaistavana oleva asia ei ole esimerkiksi luonteeltaan yhtä kiireellinen, eivätkä oikeusturvaintressit samalla tavalla välittömästi esillä, ks. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö, KM 2008:4, s. 56. Perustelu on sinänsä kuitenkin erikoinen, että aluehallintovirastoille tehdyt valitukset, tai nykyisin oikaisuvaatimukset, nimenomaan pitää käsitellä kiireellisenä asioiden luonteesta ja koulutyön jatkumisesta johtuen. Hallituksen esityksessä taas on todettu yleisesti, että oikaisuvaatimus voi hidastaa tarpeettomasti pääsyä tuomioistuimeen sellaisissa asioissa, joissa on kyse asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävistä asioista. Näissä asioissa ei olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön oikaisuvaatimusta. (HE 230/2014 vp, s. 38) Tätä lienee tarkoitettu myös oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnössä.

toksenhausta. Hallinto-oikeus on tällöin toinen ja viimeinen muutoksenhakuaste. Tästä eteenpäin valittamiseen on perusopetuslaissa säädetty valituskielto (PoL 42 d §).<sup>198</sup> Sen sijaan niihin päätöksiin, joissa hallinto-oikeus on ollut ensimmäinen muutoksenhakuviranomainen, voi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi maksuttomaan koulukuljetukseen liittyvät päätökset. Kyse on tässä tapauksessa valituslupajärjestelmästä, joka käytännössä tarkoittaa niin ikään kaksiportaista muutoksenhakujärjestelmää.<sup>199</sup> Valituslupajärjestelmän tarkoitus on nopeuttaa asioiden käsittelyä<sup>200</sup>.

Käytännössä perusopetusasioiden muutoksenhaku on aiheuttanut epäselvyyksiä sekä viranomaisten että oppilaan huoltajien keskuudessa jo kauan. Ensimmäinen lähtökohmainen ongelma on se, että usein päätöksistä, joista ilman erityistä tulkintaakin saisi tehdä oikaisuvaatimuksen tai suoraan hallintovalituksen, ei anneta varsinaista päätöstä valitusosoituksineen. Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa tähän useasti. Näin oli esimerkiksi tapauksessa, jossa koulu ei antanut valituskelpoista päätöstä oppilaan opetuksen järjestämistapaan liittyen.

Kantelijan mukaan kaupunki ei ollut pystynyt järjestämään erityistukea tarvitsevalle kehitysvammaiselle oppilaalle sopivaa koulua, joten hän ei ollut voinut käydä koulua lainkaan. Asiassa ei oltu kuitenkaan tehty päätöstäkään. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että oikeus perusopetukseen ja samalla opetukseen osallistumisen mahdollistavat tukipalvelut ovat lapsen subjektiivisia oikeuksia. Opetustoimelle kuuluvat opetukseen osallistumisen edellyttämien tuki- ja avustajapalvelujen järjestäminen. Jos oppilaan huoltajan ja opetuksen järjestäjän näkemykset oppilaan tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä ovat erilaiset,

---

<sup>198</sup> Jatkovalituskielloista todetaan hallituksen esityksessä, että niitä käytetään vain poikkeuksellisesti, sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisista asioista, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittäviä. Hallituksen esityksessä todettiin, että valituslupajärjestelmää laajennetaan muuttamalla jatkovalituskielloja valituslupasääntelyksi silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös *oikeudellisesti tulkinnanvaraisia* kysymyksiä tai, kun kyse on *henkilön perusoikeudesta*. Tältä kannalta voidaan pohtia, miksi näissä perusopetusasioissa on valituskielto eikä valituslupajärjestelmä. Toisaalta päätökset on mahdollista kuitenkin saattaa arvioitavaksi kahdessa asteessa.

<sup>199</sup> Valituslupajärjestelmä ei merkitse ainakaan automaattisesti valituskieltoa. Asianosainen voi tehdä lupahakemuksen aina. KHO:n lupaharkinta on lisäksi hallintolainkäyttölaissa monin tavoin rajattua (Ks. HLL 13 §). Valituslupaa ei ehdotettu kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp, s.4) asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai, jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia.

<sup>200</sup> Asioiden käsittelyn joutuisuuden on katsottu voivan puoltaa valituslupaa silloinkin, kun kyse ei aina ole merkitykseltään vähäisistä asioista (HE 230/2014 vp, s. 130; PeVL 35/2009 vp; PeVL 33/2008 vp; PeVL 33/2006 vp).

huoltajien ensisijainen oikeusturvakeino olisi hakea muutosta päätökseen. Oikeusasiamies katsoi, että koulu olikin menetellyt asiassa perusopetuslain vastaisesti. Oppilaan ja hänen huoltajiensa oikeusturvan kannalta olisi ollut perusteltua, että opetuksesta vastaava toimielin tai sen alainen viranhaltija olisi tehnyt erityisistä opetusjärjestelyistä valituskelpoisen hallintopäätöksen siinäkin tapauksessa, että päätös olisi ollut kielteinen.<sup>201</sup>

Toisessa samankaltaisessa tapauksessa oli kyse siitä, ettei henkilökohtaista avustajaa koskevaan hakemukseen annettu päätöstä huoltajien tekemästä hakemuksesta huolimatta:

Kantelijat kertoivat tehneensä marraskuussa 2012 rehtorille ja koulutoimenjohtajalle osoitetun hakemuksen henkilökohtaisen avustajan saamiseksi lapsensa oppimisen tueksi. Päätöstä asiasta ei kuitenkaan oltu tehty kantelijoiden useista tiedusteluista ja pyynnöistä huolimatta. Rehtorin kantelijalle lähettämässä viestissä todettiin muun muassa: ”Siis en ymmärrä, mitä haluat saada aikaan sillä, että olisi 'pätös' henkilökohtaisesta avustajasta?” Rehtorin mukaan henkilökohtaisesta avustajasta ei tarvitse tehdä ”pätöstä”. Oikeusasiamies katsoi, että perusopetuslain 31 § ja 42 § nojalla asiassa tulee tehdä valituskelpoinen päätös. Lisäksi hän korosti perustuslain mukaista oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Hakemuksen johdosta olisi kuulunut tehdä päätös, johon vanhemmat olisivat voineet tarvittaessa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Lisäksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt, kun kantelijat ovat saaneet ylipäänsä jonkin vastauksen marraskuussa 2012 jätettyyn hakemukseen vasta tammikuussa 2013, eikä varsinaista päätöstä oltu vielä kantelun käsittelyn aikana tehty (päiväys: 20.1.2014). Tällaisen asian käsittelyn joutuisuudella on oikeusasiamiehen mukaan erityistä merkitystä, kun asianosainen voi henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta olla hyvin haavoittuvassa asemassa.<sup>202</sup>

Näistä kahdesta tapauksesta käy ilmi se, että perusopetuslaissa säännelty oikeusturvakeino ei ole ollut lainkaan oppilaan käytössä, koska opetustoimessa ei ole tehty asianmukaisia päätöksiä. Oikeusasiamies onkin korostanut, että valituskelpoisen ratkaisun saaminen vaikuttaa siihen, voiko henkilö ylipäänsä saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta olisi oikeusasiamiehen mukaan tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

---

<sup>201</sup> EOA 4716/4/14.

<sup>202</sup> AOA 219/4/13.

Oikeusasiamies on todennut tällaisten laiminlyöntien olevan vakavia, kun kyse on erityistä tukea saavan oppilaan yhdenvertaisesta oikeudesta perusopetukseen.<sup>203</sup> Oikeusasiamiehelle on tullut useampiakin samankaltaisia kanteluita, joissa hallintopäätöksen yhteydessä ei ole annettu päätöstä kirjallisena eikä valitusosoitusta ole liitetty mukaan. Oikeusasiamies on huomauttanut, että hallintopäätöksiä tehtäessä laissa säädettyjä velvoitteita tulee noudattaa. Suullisesti päätöksen voisi antaa vain, jos asiassa on välitön kiire. Tällöinkin päätös tulee toimittaa jälkikäteen kirjallisena valitusosoituksineen.<sup>204</sup>

Uskonnon- ja elämäkatsomuksen opetukseen liittyviin päätöksiin hyvin harvoin haetaan muutosta lainkaan. Tämä johtuu Lahtisen mukaan niin ikään siitä, ettei opetuksesta ole annettu varsinaista hallintopäätöstä asiakirjoineen. Päätöksen mukana on yhtä harvoin mukana valitusosoitus. Kuten eduskunnan oikeusasiamieskin on todennut, tämä on oppilaan oikeusturvan kannalta ongelmallista, sillä vanhemmat eivät välttämättä ilman valitusosoitusta tiedä, että asiasta voi valittaa. Lahtinen toteaaakin, että uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen osalta kanteleminen on varsinaista muutoksenhakua yleisempää.<sup>205</sup> Kun ei ole olemassa päätöstä, ei voi tietenkään hakea muutostakaan.

Velvollisuus noudattaa sekä hallintolakia että perus- ja ihmisoikeuksia koskee kaikkia julkista tehtävää hoitavia, myös opetustoimessa. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, näin myös opetustoimessa (PeL 2 §). Hakalehto-Wainion mukaan oikeudellinen koulutus näyttää kuitenkin olevan vierasta opetustoimessa. Syy siihen, ettei esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksia ole otettu käytännön koulutyössä huomioon, saattaa olla se, ettei niitä ei ole perusopetuslain tavoitteissakaan.<sup>206</sup> Kun opetushenkilöstö, huoltajat tai oppilaat itse eivät

---

<sup>203</sup> AOA 219/4/13. Siten olisi tärkeää, että myös muutoksenhakekeinojen pitäisi olla todellisuudessa saatavilla tällaisissa tilanteissa.

<sup>204</sup> Ks. lisäksi esim. AOA 1132/4/08, jossa oppilaan luokan vaihdosta päätettäessä olisi tullut soveltaa hallintolakia; EOA 134/4/05, jossa kyse oli velvollisuudesta antaa kirjallinen päätös hallintoasiassa; ks. myös LSSAVI/2033/06.06.01/2015, jossa opetuksen järjestäjän on huolehdittava oppilaan opetuksen ja tuen toteuttamiseen kuuluvasta perusopetuslain mukaisesta päätöksenteosta sekä riittävästä erityisen tuen järjestämisestä.

<sup>205</sup> Lahtinen N. 2011: 444–445.

<sup>206</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 40–43. Toisaalta siis tässä ongelmassa olisi syytä kiinnittää huomiota opetushenkilöstön viranhaltijuuteen ja hyvän hallinnon takeisiin. Kanteluiden perusteella näyttäisi siltä, että opettajat ja rehtorit vastaavat tilanteista, joihin heillä ei näyttäisi olevan riittävästi oikeudellista osaamista, kuten tässä em. tapauksessa, jossa rehtori ihmetteli miksi asiaan halutaan päätös henkilökohtaisesta avustajasta. Tämä ongelma heijastuu suoraan oppilaan oikeusturvan saatavuuteen.

tiedä tarpeeksi oppilaan oikeuksista, voi oppilaan jälkikäteen oikeusturvan saatavuuden turvaaminen olla hankalaa. Ongelma on myös se, että viranomaisen passiivisuutta vastaan ei ole tällä hetkellä tehokkaita oikeussuojakeinoja. Esimerkiksi asian hidasta käsittelyä, oppimisen arvioinnin mahdollista laiminlyöntiä tai viranomaisen toimintatapoja koskevissa asioissa ei ole mahdollista hakea muutosta.<sup>207</sup>

### *Lainsäädännön tulkinnan ongelmat käytännössä*

Käytännössä oikeusturvan saatavuutta on häirinnyt myös muutoksenhakuteiden tulkinnallisesti epäselvä jako hallinto-oikeuksiin ja aluehallintovirastoihin. Oikeuskäytännöstä käy ilmi tilanteita, joissa on ollut epäselvyyttä mistä muutosta kuuluisi hakea.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa (KHO 10.10.2013 369/3/13) kunnan sivistysjohtaja oli tehnyt päätöksen antaa oppilaalle perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Hän oli samalla päättänyt, ettei oppilas saa henkilökohtaista avustajaa. Erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella aluehallintovirastolta (PoL 42 §)<sup>208</sup>. Päätökseen oli liitetty valitusosoitus aluehallintovirastoon. Aluehallintovirasto oli kuitenkin siirtänyt asian hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, koska katsoi, että päätöksessä oli kysymys perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitusta edusta ja oikeudesta (esimerkiksi avustajapalvelut), johon taas haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta. Myös hallinto-oikeus osaltaan katsoi asian toimivaltaansa kuulumattomaksi. Hallinto-oikeuden mukaan kysymys oli siitä, myönnetäänkö asianosaiselle henkilökohtainen avustaja erityiseen tukeen kuuluvana. Hallinto-oikeus katsoi, ettei asiaa olisi kuulunut siirtää hallinto-oikeudelle ja asiaa tutkimatta siirsi sen takaisin aluehallintovirastolle. Aluehallintovirasto vaati edelleen, että hallinto-oikeuden päätös puretaan ja asia käsitellään toimivaltaisessa viranomaisessa. Korkein hallinto-oikeus lopulta katsoi, että oppilaan oikeus henkilökohtaiseen avustajaan liittyy perusopetuslain 31 §:ssä säädettyyn etuun ja oikeuteen, jolloin perusopetuslain mukaisesti muutoksenhaku tehdään hallinto-oikeuteen. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja siirsi päätöksen hallinto-oikeuden uudelleenkäsiteltäväksi.<sup>209</sup>

Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli ratkaistavana oikea valitustie, eli sen oli määrättävä toimivaltainen viranomainen käsittelemään valitusta. Avustajapalvelun liittyminen erityisen tuen päätökseen aiheutti tulkintaeroja eri viranomaistahojen välillä. Siinä mis-

<sup>207</sup> Ks. KHO:2015:182, 21.12.2015/3786, jossa tällaiset valitusasiat jätettiin tutkimatta kanteluluontoisina.

<sup>208</sup> Tapauksen aikaan sovellettiin aiempia perusopetuslainsäännöksiä, jolloin muutosta aluehallintovirastolta haettiin oikaisuvaatimuksen sijasta valittamalla. Perusopetuslain muutoksenhakuteitä ei näiltä osin muutoin muutettu. (Ks. HE 230/2014 vp, s 85.)

<sup>209</sup> KHO:2013:162, 369/3/13. Hallintolainkäyttölain mukaan viranomaiset siirtävät asian toimivaltaiselle viranomaiselle, jos valitus on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu. Jos kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta olisi ilmeisen selvä, ei valituksen tutkimatta jättämisestä tarvitsisi tehdä päätöstä. Siirrosta on vain ilmoitettava valittajalle (HLL 29 §). Tässä tapauksessa kyse oli kuitenkin ilmeisen epäselvästä tilanteesta.

sä perusopetuslain 42 § säättää, että erityisen tuen järjestämistä koskeviin päätöksiin haetaan muutosta aluehallintovirastolta, perusopetuslain 31 § tarkoitettuun etuun tai oikeuteen (esimerkiksi avustajapalvelu) haetaan perusopetuslain 42 a § mukaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus asettui siis sille kannalle, että vaikka ratkaisut annetaan samanaikaisesti<sup>210</sup>, avustajapalveluja koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa ja erityisen tuen antamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta aluehallintovirastosta 14 päivän kuluessa. Kuusikko kysyy jakoon liittyen, onko tarkoituksenmukaista, että samaa oppilasta ja todennäköisesti samaa ongelmakokonaaisuutta koskevassa asiassa muutoksenhakutiet eroavat tällä tavalla.<sup>211</sup> Samalle linjalle KHO:n kanssa on tultu kuitenkin myöhemmin myös hallituksen esityksessä uusimman perusopetuslain muutoksenhakua koskevien muutosten yhteydessä. Hallituksen esityksessä todetaan:

*''Vaikka perusopetuslain 42 §:n 1 momentin mukaan erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta vaatimalla oikaisua aluehallintovirastolta, perusopetuslain 42 a §:n 1 momentin mukaan perusopetuslain 31, 32 ja 33 §:ssä ja 34 §:n 1 momentissa säädettyä etua ja oikeutta koskevaan asiaan haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi avustajapalvelua koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, vaikka se tehtäisiin perusopetuslain 17 §:n mukaisesti erityisen tuen päätöksen yhteydessä.''*<sup>212</sup>

Kun siis päätetään yhdessä päätöksessä samalla sekä 17 §:n mukaisesta erityisestä tuesta että 31 §:n mukaisesta avustajapalvelusta, muutoksenhaku on ohjattava kuitenkin yhdestä päätöksestä kahteen eri viranomaiseen.

Tämän jaon ymmärtämistä hankaloittaa entisestään tuorein muutoksenhakutiehen ja valituskelppoisuuteen liittyvä vuosikirjaratkaisu:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa (KHO: 2015:182, 21.12.2015/3786) kyse oli erityisistä opetusjärjestelyistä ja koulunkäyntiavustajasta. Muutoksenhakijoiden mukaan lapsi tarvitsee perusopetuslain 18 §:n mukaiset erityiset opetusjärjestelyt, koska hän ei voi käydä normaalia koulua ast-

<sup>210</sup> Perusopetuslain mukaan itseasiassa erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitettut palvelut sekä tarvittaessa oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen, eli niitä käsitellään lain mukaan nimenomaan erityisen tuen päätöksessä (PoL 17 §).

<sup>211</sup> Ks. Kuusikko 2014: 887–888.

<sup>212</sup> HE 230/2014 vp, s. 85. Laki tuli voimaan tällaisenaan.

man ja monikemikaaliyliherkkyyden takia. Oppilaalle vaadittiin joko pienryhmää, jossa olosuhteet olisivat tämän terveydentilaan nähden suotuisat, tai vaihtoehtoisesti kaupungin järjestämää kotiopetusta ja sitä varten opettajaa tai koulunkäyntiavustajaa. Koulunjohtaja oli päättänyt (19.12.2012), että oppilaalla ei ole terveydentilansa perusteella tarvetta huoltajien vaatimiin perustusopetuslain 18 §:n mukaisiin erityisiin opetusjärjestelyihin. Perusopetuslain mukaan 42 §:n mukaan erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaan päätökseen haetaan muutosta aluehallintovirastolta. Aluehallintovirasto hylkäsi muutoksenhakijoiden valituksen koulunjohtajan päätöksestä (24.5.2013). Selvitysten perusteella se ensinakin katsoi, ettei perusopetuslain 18 §:n mukaisiin erityisiin opetusjärjestelyihin ole tarvetta. Toisekseen se katsoi, että siitä onko 17 §:n mukaiseen erityiseen tukeen tarvetta, tulee tehdä erillinen päätös<sup>213</sup>. Tämän jälkeen (20.8.2013) aluehallintovirasto hylkäsi erikseen huoltajien valituksen, joka koski koulunjohtajan päätöstä olla antamatta erityistä tukea (17 §). Päätökseen liitettiin valitusosoitus hallinto-oikeuteen siltä osin kuin päätös koski avustajapalvelua. Vanhemmat hakivat tältä osin muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeus tutki valituksen avustajapalvelun osalta ja hylkäsi sen. Koska aluehallintovirasto oli hylännyt muutoksenhakijoiden vaatimuksen opetuksen järjestämisestä kotona, ei myöskään vaaditun avustajapalvelun myöntämiselle ollut hallinto-oikeuden mukaan perusteita. Korkein hallinto-oikeus<sup>214</sup> katsoi, että koska valitustiet perusopetuslain 18 §:ssä tarkoitettuja erityisiä opetusjärjestelyjä koskevasta päätöksestä ja 31 §:ssä tarkoitettuja avustajapalveluja koskevasta päätöksestä eroavat toisistaan, asiassa oli ensin ratkaistava, onko koulunjohtajan päätöksessä, siltä osin kuin se koski *avustajan osoittamista kotona annettavaan opetukseen*, ollut kyse *18 §:ssä tarkoitettusta erityisestä opetusjärjestelystä* vai samalla myös *31 §:ssä tarkoitettusta avustajapalvelusta*. KHO katsoi, että vaatimus avustajan osoittamisesta *kotona* tapahtuvaan opettamiseen liittyy tässä asiassa erottamattomasti *opetuksen järjestämistapaan* eli *erityisiin opetusjärjestelyihin, joista säädetään 18 §:ssä*. Koska oppilaalle ei ole myönnetty perusopetuslain mukaista 17 §:ssä tarkoitettua erityistä tukea, häntä ei voida pitää myöskään perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettuna oppilaana, jolla olisi oikeus saada maksutta muun ohella avustajapalvelut. KHO katsoi, että kyse oli kokonaisuudessaan opetuksen erityisjärjestelyistä eikä päätös siten sisällä samalla valituskelpoista ratkaisua perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettusta avustajapalvelusta. Kun opetuksen järjestämiseen kotona ei ollut perusteita, kysymys avustajan saamisesta sinne on itse päävaatimukseen nähden liitännäinen, eikä siihen voi hakea erikseen muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden ei siten olisi tullut ottaa asiaa tutkittavakseen. Valitus oli KHO:n mukaan tällä perusteella jätettävä tutkimatta.

Siten tilanne on tässä erilainen kuin edellä esitellyssä korkeimman hallinto-oikeuden

---

<sup>213</sup> Jotta avustajaa tai oppilaan opetuksen poikkeava järjestämisestä voisi hakea, pitäisi tehdä siis myös erityisen tuen antamista koskeva päätös, koska erityisen tuen päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitettut palvelut sekä mahdollinen oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen, kuten jo edellä todettiin (PoL 17 §).

<sup>214</sup> Nykyään jatkovalitukselle on säädetty valituskielto, eli korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei enää voisi valittaa, jos alun perin olisi tehty oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle, ja sen päätöksestä valitettu hallinto-oikeudelle. Tässä on kuitenkin vielä sovellettu vanhaa lakia, joten asiasta valitettiin KHO:lle.



ratkaisemassa tapauksessa (KHO 2013:162), jossa oli kysymys avustajapalvelusta erityisen tuen yhteydessä ja oikeasta valitustiestä tähän päätökseen. KHO 2013:162 – tapauksessa opetus tapahtui koulussa eikä kysymys ollut perusopetuslain 18 §:ssä tarkoitetuista erityisistä opetusjärjestelyistä, kun taas tässä tapauksessa oppilas tarvitsi avustajan kotiopetukseen erityisiin opetusjärjestelyihin liittyen. Ratkaisevaa näytti siis olevan päätösten liitännäisyys ja se, missä opetus järjestetään, kotona vai koulussa. Kun sille ei ollut perusteita, että opetus järjestetään kotona, niin toisaalta avustajan saamiseksi (kotiin) ei voinut valittaa.<sup>215</sup> Kysymys oli siten siitä, että koska perusopetuslain maksuttomuus avustajapalveluineen ei ulotu kotiopetukseen, ei opetuksen maksuttomuuteen liittyvistä asioista kotiopetuksessa voida valittaa. Jos kunta osoittaisi koulupaikaksi oppilaan oman kodin osana erityisiä opetusjärjestelyjä, kysymys olisi tuolloin perusopetuslain mukaisesti järjestetystä perusopetuksesta, jolloin opettaja vastaisi opetuksesta<sup>216</sup>. Tällöin ilmeisesti voisi hakea muutosta normaaliin tapaan pedagogista asioista aluehallintovirastolta ja opintososiaalisista asioista hallinto-oikeuksilta<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Kunta ei ole velvollinen järjestämään kotiopetuksessa olevalle oppilaalle myöskään esim. maksuttomia kirjoja tai muuta materiaalia, joten PeL 16 §:n maksuton perusopetus ei ulotu kotiopetukseen (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 9). Tällaisia tilanteita pitäisi kuitenkin tarkastella oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta, koska joskus kotiopetus voi olla käytännössä ainoa mahdollisuus tai ei välttämättä ainakaan oppilaan itsensä päättämää. Ratkaisu oppilaan siirtämisestä kotiopetukseen tehdään huoltajan aloitteesta. Kunta valvoo tällöin oppivelvollisuuden suorittamista, mutta päättää millaista valvonta konkreettisesti on. (Ks. esim. koulukiusaamisen osalta Mäntylä 2015: 273; ja yleisemmin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta Hakalehto-Wainio 2013a: 185–186). Tässä tapauksessa valittajien mukaan heidän toimittamista lääkärinlausunnoista ja -todistuksista sekä asiantuntijoiden kirjoituksista oli käynyt ilmi, että oppilaalla on yksiselitteisesti diagnosoitu monikemikaaliyliherkkyys. Valittajien mukaan tämä ja astma yhdessä aiheuttavat sen, ettei oppilas voi osallistua koulutyöskentelyyn koulussa, jollei erityisjärjestelyitä (hajusteeton pienryhmä) ole tehty. Näin ollen kotona tapahtuva opetus avustajan tukemana olisi lapselle välttämätöntä. Muutoksenhakijat vetosivat siihen, että kyseessä on 8-vuotias lapsi, jonka ei voida edellyttää opiskelevan yksin. Muutoksenhakijoiden mukaan läsnä täytyy olla aikuinen sekä turvallisuussyistä että etenkin pedagogisesta näkökulmasta, jotta lapsi saa saman opetuksen kuin muutkin saman ikäiset oppilaat. (KHO 2015: 182). Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja samalla opetuksen mahdollistavat avustajapalvelut ovat subjektiivisia oikeuksia (HE 86/1997 vp, s.14). Avustajapalveluja koskevaa hakemusta ei siten esimerkiksi voida hylätä määrärahaperusteella arvioimatta ensisijaisesti sitä, tarvitseeko oppilas avustajaa. Siten oppilaan näkökulmasta vaikuttaa ongelmalliselta, että *oppivelvollinen* oppilas ei saa tarvitsemiaan palveluita ja maksuttomia materiaaleja, koska koulun ja vanhempien tekemät järjestelyt eikä lainsäädäntö mahdollista sitä. Näin vahvasti yhdenvertaisuuteen ja subjektiivisiin oikeuksiin vaikuttavassa asiassa myös valituskieltoa pitäisi siten pohtia erityisen tarkasti. Kokonaisuudessaan tässä asiassa oppilaan etu ei näytä olevan harkinnassa ensisijalla.

<sup>216</sup> KHO:2015:182. KHO käsitteli kuitenkin enää muutoksenhakutietä ja valituksen muodollisia edellytyksiä, joten se ei ottanut kantaa siihen, missä opetus olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

<sup>217</sup> Hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp, s. 35.) on todettu, että kunta voi osoittaa tarvittaessa lapsen käymään koulua myös kotona tai muussa soveltuvassa paikassa, jos se lapsen vammaisuuden tai muun syyn perusteella tarpeellista. Hallituksen esitys tarkentaa, että tämä ei tarkoita kotiopetusta, jonka huoltajat olisivat lapselleen valinneet.

Tapauksesta huomaa sen konkreettisen ongelman, että jos asiat käsitellään eri viranomaisissa samanaikaisesti, toinen viranomainen ei välttämättä ole heti tietoinen siitä, mitä toinen viranomainen on päättämässä. Koska aluehallintovirasto oli hylännyt huoltajien vaatimuksen erityisistä opetusjärjestelyistä, ei hallinto-oikeus voinut enää käsitellä avustajan saamista. Jos aluehallintovirasto taas olisi päättänyt, että opetus järjestetään kunnan toimesta kotona, olisi hallinto-oikeus ilmeisesti voinut käsitellä vaatimuksen avustajan saamisesta kotiin. Tällaisissa tapauksissa hallinto-oikeuden on siten käytännössä odotettava aluehallintoviraston päätöstä<sup>218</sup>. Koska asiat ovat selvästi liitännäisiä ja samaa ongelmakokonaisuutta, jako pedagogisiin ja opintososiaalisiin asioihin on hie- man epäselvä. Voidaan myös kysyä, onko tämä tehokasta ja yksinkertaista oikeusturvaa.

Lisäksi on todettava, että todellisuudessa oppilaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PeL 16 §) ei tässä tapauksessa toteudu, koska oppilaan ei ole mahdollista saada tarvitsemiaan oppimisvälineitä tai avustusta kotiin, mikäli vanhemmat ovat kotiopetuksen hänelle valinneet. Kun tähän ei ole tehokkaita oikeussuojakeinojakaan, ei maksutonta perusopetusta voida tosiasiallisesti turvata oppilaalle. Siten asiaa ei ole järjestetty oppilaan vaan ikään kuin vanhempien edun näkökulmasta.

Erityiseen tukeen liittyvät asiat ovat olleet käsiteltävänä myös aluehallintovirastoissa.

Tapaus LSSAVI/2745/06.06.02/2014 osoittaa tehostetun ja erityisen tuen välisen tulkin- taongelman. Aluehallintovirasto on hakenut eroa nimenomaan siitä, onko kyse perus- opetuslain 17 §:ssä tarkoitettusta erityisopetuksesta vai ei.

Tapauksessa erään koulun rehtori oli päättänyt oppilaalle lähikoulun ja samalla päättä- nyt, että opetus järjestetään ns. starttiluokalla. Valittajat vaativat opetusryhmäpäättök- sen kumoamista ja, että opetusryhmäksi määrätään starttiluokan sijasta yleisopetuksen luokka. Aluehallintoviraston arvioitavaksi tuli mitä starttiluokka tarkoittaa ja voiko täl- laisesta starttiluokkapäätöksestä valittaa. Rehtorin mukaan kyse oli *tehostetun tuen ryhmästä*, jolla on pyritty kehittämään oppilaiden oppimisvaikeuksia. Starttiluokalla käytetään rehtorin mukaan erityispedagogisia opetusmenetelmiä ja opetuksesta vastaa *erityisluokanopettaja*, mutta siellä *noudatetaan yleisopetuksen ensimmäisen vuosiluok- kan opetussuunnitelmaa*. Aluehallintovirasto katsoi päätöksessään, että vaikka luokan opettajana toimiikin erityisopettaja ja käytössä ovat erityiset opetusmenetelmät, kyse on yleisopetuksen ryhmästä, koska opetuksen järjestäminen pienryhmässä katsotaan tehos-

---

<sup>218</sup> Toisaalta aluehallintovirastot käsittelevät pedagogisiin asioihin liittyen nykyään oikaisuvaatimuksen, jonka on katsottu nopeuttavan asioiden käsittelyä, kuten edellä on mainittu. Lisätutkimusta tarvittaisiinkin kenties siitä, miten asiat käytännössä onnistuvat tällaisen jaon, viranomaisten välisen yhteistyön ja käsit- telyaikaisten suhteen.

tetun tuen muodoksi. Tarkoitus ei ole ollut myöskään poiketa perusopetuksen oppimäärästä. Perusopetuslaissa tehostettu tuki katsotaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, josta ei tehdä hallintopäätöstä. Tehostettuun tukeen liittyviin asioihin ei siten voi hakea muutosta. Aluehallintoviraston mukaan päätös ei ole valituskelpoinen.<sup>219</sup>

Tilanne on siinä mielessä ristiriitainen, että opetuksesta vastasi erityisluokanopettaja, mutta opetuksessa noudatettiin yleisopetuksen ensimmäisen vuosiluokan opetussuunnitelmaa. Toisaalta kyse olisi voinut olla myös erityisopetuksen antamisesta, koska käytännössä oppilaat saivat koko ajan erityisopetusta. Perusopetuslain 17 §:n erityisen tuen lähtökohtana on se, että erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. (PoL 17 §.) Erityinen tuki ja sen osana erityisopetus järjestetään siis lain mukaan yleisopetuksen ryhmässä. Erityisopetusta taas antaa yleensä erityisopettaja, ja yleisopetuksen ryhmää opettaa lähtökohtaisesti luokanopettaja tai aineenopettaja. Lain kohta on ristiriitainen.<sup>220</sup>

Tehostetun tuen aikana oppilaalle voidaan antaa oppimiseen kaikkea muuta perusopetuslaissa säädettyä tukea paitsi erityisopetusta, josta tehdään erillinen erityisen tuen päätös. Perusopetuslaista tai sen valmisteluasiakirjoista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä erityisopetus tarkoittaa, eli millaista tukea ei voitaisi antaa tehostetun tuen yhteydessä. Osa-aikaista erityisopetusta voidaan antaa sekä tehostetun tuen että yleisen tuen aikana. Siten voisi päätellä, että erityisopetus olisi osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa tukea.<sup>221</sup>

Lainsäädännössä kenties tarvittaisiinkin selkeytystä siinä, milloin on kyse mistäkin tukimuodosta. Kun tapausta ajatellaan oppilaan oikeusturvan kannalta, saattaa oikeusturvan saatavuus kärsiä, koska tukiopetuksesta ja tehostetusta tuesta ei tehdä muutoshakukelpoista päätöstä. Toisaalta erityisen tuen osaltakaan ei ole mahdollista hakea muutosta välttämättä joihinkin pedagogisiin ratkaisuihin, koska tuen järjestämisestä ei päätetä kokonaisuudessaan erityisen tuen päätöksessä vaan tarkemmin perusopetuslain 17 a §:ssä tarkoitettussa henkilökohtaisessa opetuksen järjestämistä koskevassa suunnit-

---

<sup>219</sup> LSSAVI/2745/06.06.02/2014

<sup>220</sup> Pölönen 2015: 236.

<sup>221</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 155–165.

telmassa (HOJKS), johon ei myöskään voi hakea muutosta<sup>222</sup>.

Oikeuskäytännössä on tulkittu siis melko ahtaasti sitä perusopetuslain 42 §:n mukaista luetteloä, joka määrittelee mistä asioista voi hakea muutosta, ja mistäkin viranomaisesta. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaissut asian myös tulkintaa laajentaen vuosikirjaratkaisussa (24.1.2008/63, 2008/3), jossa kyse oli oppilaan siirtämisestä yleisopetuksesta erityisopetukseen. Päätöstä, joka koski hakemusta oppilaan siirtämiseksi perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuun erityisopetukseen, ei mainittu 42 §:ssä niiden asioiden joukossa, joista voisi hakea muutosta. Pykälään ei sisällynyt valituskieltoa, joka estäisi muutoksenhaun. Kun kyseessä oleva päätös koski yksittäistä oppilasta, voitiin päätös KHO:n mukaan asiasisällöltään rinnastaa sellaiseen päätökseen, jonka nojalla oppilas oli siirretty erityisopetukseen vastoin huoltajan tahtoa. KHO:n mukaan tällaisesta päätöksestä voi hakea muutosta. Tapauksessa pedagogisella asianmukaisuudella on merkitystä, joten KHO:n mukaan muutosta haetaan aluehallintovirastolta.<sup>223</sup>

Korkein hallinto-oikeus ei ole valitusteihin liittyvissä tapauksissa ottanut kantaa lapsen etuun, koska se on keskittynyt ratkaisemaan asian muodollisia puolia. Näiden jälkeen nousee kuitenkin väistämättä kysymys, onko näin epäselvä järjestely muutoksenhaussa oppilaan tai ylipäättään kenenkään edun mukaista. Lisäksi lasten ollessa kyseessä, viivytyksettömällä käsittelyllä olisi erityinen tarve, jonka voi johtaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta. Oppilaan edun mukaista ei tietenkään ole, että koulun lukukausi, ellei useampikin on kulunut, ennen kuin jonkinlainen päätös saadaan asiassa.<sup>224</sup> Erityisopetusratkaisuja tutkinut Mäntylä toteaa, että lasten erityinen asema vaatii toimimista välittömästi, jotta toimenpiteistä olisi hänelle hyötyä. Mäntylän mukaan on huomioitava erityisopetusjärjestelyjä koskevien ratkaisujen herkkyyys ajan kulumiselle, kun tuomiois-

<sup>222</sup> HE 109/2009 vp, s. 26. HOJKS:n joustava laatiminen tai muuttaminen koettiin siis hankalaksi, koska se oli valituskelpoinen hallintopäätös (HE 109/2009 vp, s 14). Ks myös Pölönen 2015: 220–221.

<sup>223</sup> KHO:2008:3, 24.1.2008/63. Erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen käsitteistä luovuttiin myöhemmin perusopetuslaissa. Nykyään erityisen tuen järjestämiseksi oppilaalle tulee tehdä kirjallinen päätös, jonka suhteen huoltajalla on muutoksenhakuoikeus. (HE 109/2009 vp, s. 24.)

<sup>224</sup> Ks. Mäntylä 2014: 52; Mäntylä 2011:31. Tätä on myös eduskunnan oikeusasiamies useissa ratkaisuisaan korostanut (ks. esim. Eoam 1051/2005; Eoam 88/2005; Eoak 1585/2001). Hallintotuomioistuimet voivat ratkaista asian itse uudelleen, jos katsovat, ettei oikeusturvasyistä asiaa kannata saattaa takaisin ensiasteen päätöksentekijän uudelleen ratkaistavaksi. Näin tapahtuukin aina joskus. (Ks. Suviranta 2008: 160–162) Mäntylän mukaan käsittelyajat hallinto-oikeuksissa eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä (ks. Mäntylä 2011: 31). Lisäksi kuten aiemmin on jo pohdittu, eivät hallintotuomioistuimet mene välttämättä kovin vahvasti toimeenpanovallan alueelle (ks. Mäenpää 2005: 284–285).

tuimissa tehdään päätöksiä erityisoppilaan opetuspaikasta ja erityisen tuen tarpeesta.<sup>225</sup>

Esimerkiksi edellä mainitussa KHO: 2015:182 -tapauksessa koulutoimenjohtaja oli tehnyt päätöksen joulukuussa 2012 ja korkeimman hallinto-oikeuden lopullinen ratkaisu siitä, ettei päätös edes ollut valituskelpoinen, saatiin vasta joulukuussa 2015. Tapauksessa KHO 369/3/13 muutoksenhakuun johtanut päätös taas oli tehty 1.6.2012 ja korkein hallinto-oikeus antoi asiassa ratkaisun väärästä valitustiestä 10.10.2013, minkä jälkeen varsinainen asia vasta käsiteltiin toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaikka osa perusopetuslain mukaisista asioista, esimerkiksi erityiseen tukeen liittyvät asiat, pitäisikin käsitellä kiireellisenä, ei tämä välttämättä toteudu. Ensinnäkin kiireellinen käsittely on kohdistettu vain osaan asioista. Toisekseen, vaikka velvoitteen ulottaisi useampiin asiarhyelmiin, ei tämä välttämättä nopeuta käsittelyä, koska yhä useampi muukin asia tulee käsitellä kiireellisenä.<sup>226</sup> Käsittelyajat hallintotuomioistuimissa näyttävät olevan ilman valitusteihin liittyviä epäselvyyksiäkin oppilaan näkökulmasta pitkät.<sup>227</sup>

Hakalehto-Wainio on todennut, että luultavasti vain pieni marginaali oppilaiden kokeamista oikeudenloukkauksista tulee viranomaisten tietoon. Se tuskin kertoo siitä, etteivät oppilaat koe oikeudenloukkauksia kouluissa. Tämän vuoksi esiin nousseet ongelmat olisi erityisen tärkeää saada käsitellyksi asianmukaisesti.<sup>228</sup> Kantelut myös näyttäisivät olevan yleisiä asioissa, joissa voitaisiin hakea muutosta. Edellä esiteltyjen oikeustapausten perusteella on todettava, että yksi syy tähän saattaa olla se, ettei vanhemmilla ole kykyä tai mahdollisuutta puuttua epäilyihin oikeuden loukkauksiin, koska muutoksenhaku näyttää olevan melko hankalaa, hidasta ja voi muodostua kalliiksikin.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Mäntylä 2009: 135.

<sup>226</sup> Ks. Kuusikko 2014: 888–889. Jatkovalitusoikeuksien rajaamista onkin voitu perustella asioiden kiireellisyydellä ja koulutyön jatkuvuudella (Ks. HE 86/1997 vp, s. 67) Tässä mielessä positiivinen muutos oli sinänsä se, ettei nykyään enää aluehallintovirastolle tehdä ensi sijassa valitusta, vaan oikaisuvaatimus, joka voi olla nopeampi tapa saattaa asia muutoksenhaun piiriin.

<sup>227</sup> Perusopetukseen ja lukioon liittyvien asioiden keskimääräinen käsittelyaika Helsingin hallinto-oikeudessa on 4,7kk (Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2016: 25). Muissa hallinto-oikeuksissa perusopetukseen liittyviä käsittelyaikoja ei olla eritelty, mutta keskimääräiset käsittelyajat kaikissa hallintotuomioistuimissa vuonna 2016 olivat kahdeksan kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 9,7 kuukautta (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2016). Aluehallintovirastojen keskimääräiset käsittelyajat näyttävät olevan lyhyempiä: esimerkiksi Itä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastossa opetustoimen oikaisuvaatimusten odotettavissa oleva käsittelyaika on 3 kk (Ks. Aluehallintovirasto 2016).

<sup>228</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 322 & 331.

<sup>229</sup> Hallinto-oikeuteen tehtyihin valituksiin liittyvä lähtökohtaisesti oikeudenkäyntimaksun suuruinen kulu-

Tämän luvun perusteella oppilaan oikeusturvan kannalta lakia pitäisi selventää etenkin eri tukimuotojen tulkintojen osalta, koska nykyinen sääntely saattaa johtaa siihen, että valitusviranomaiset tulkitsevat lakia eri tavoin. Siten oikeusturvaa ei voi pitää ennakoitavana. Myös oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen saattaa kärsiä, mikäli oppilas ei saa tarvitsemaansa tukea, eikä tuen saamiseksi ole olemassa tehokkaita oikeussuojakeinoja<sup>230</sup>. Eri tukimuotojen ohella tilanne näyttää erityisen huonolta kotiopetuksen osalta.

### 3.3.1. Uusinta- ja oikaisupyynnö oppilaan arviointiin

Perusopetuslain mukaan 15 vuotta täyttänyt oppilas itse<sup>231</sup> tai tämän huoltaja tai muu laillinen edustaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista kahden kuukauden kuluessa. Koulun rehtori ja oppilaan opettajat päättävät uudesta arvioinnista. Jos oppilas ei ole tyytyväi-

riski (tuomioistuimmaksulain mukaan oikeudenkäyntimaksun suuruus hallinto-oikeudessa on 250 euroa ja KHO:ssa 500 euroa.) Maksua ei kuitenkaan peritä, jos päätös muutetaan muutoksenhakijan eduksi tai hakija on vähävarainen. Oikeudenkäyntimaksua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 29/2015 vp, s. 38) todettiin, että laaja maksullisuus saattaa lisätä laillisuusvalvojen tehtävien kanteluiden määrää. Toisin kuin tuomioistuimet, laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan voi muuttaa päätöksiä. Oikeusasiamies pitää tätä kehitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta valitettavana (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015: 30). Muut oikeudenkäyntikulut koostuvat yleensä suurilta osin asiamiesten palkkioista. Yleisesti ottaen hallintolainkäyttö on pyritty järjestämään menettelyltään niin yksinkertaiseksi, että useimmat tapaukset voidaan hoitaa ilman asiantuntija-apua. Kun prosessi on lisäksi pääosin kirjallista, ei oikeudenkäynnistä aiheudu useimmiten suuria oikeudenkäyntikuluja asianosaisille. Kuitenkin tieto siitä, että kuluja ei aina korvata, saattaa joissakin tapauksissa estää asiantuntija-avun käyttöä silloin kun se olisikin tarpeen. Lisäksi säännösten tulkinnanvaraisuus aiheuttaa edelleen usein hallintolainkäytössä sen, että oikeudenkäyntikulut jäävät muutoksenhakijoiden vahingoksi. Ongelma on myös se, että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva käytäntö ei ole yhtenäistä hallintotuomioistuimissa. (Ks. OM 4/2011: 53–54.) Esimerkiksi edellä mainittu KHO:2015:182-tapaus oli varsin monimutkainen paitsi muutoksenhakutien kannalta, myös siksi, että asian selvittämiseen liittyi muita sivuseikkoja, kuten viranomaisen esteellisyyden arviointia. Kyseisessä tapauksessa asianosaisille ei korvattu oikeudenkäyntikuluja, koska oikeudenkäynti ei johtunut viranomaisen virheestä. Asianosaiset olivat vaatineet puhelin-, posti-, kopio- ja matkakulujen sekä asianhoito- ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Osa kuluista oli tosin kertynyt jo hallintomenettelyssä, jonka kuluista vastaavat hallintolain 64 §:n mukaan asianosaiset itse. Tämä saattaa kuitenkin vaikuttaa lapsen vanhempien halukkuuteen saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka taas on hankalaa oppilaan oikeusturvan kannalta.

<sup>230</sup> Lakiin ei pitäisikään sisällyttää oikeuksia, joiden toteutumista ei voida mitenkään turvata. Oikeudella varhaiseen tukeen on suuri merkitys oppilaalle. Oppilaan oikeusturvan kannalta olisi siten tärkeää, että asian saisi halutessaan jonkin ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi. (ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 155.)

<sup>231</sup> Hallituksen esityksen mukaan oppilaan oma muutoksenhakuoikeus sopii yhteen hallintolain 14 §:n kanssa, jonka mukaan viisitoista vuotta täytäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta (Ks. HE 230/2014 vp. 85–86.) Tämä on edistystä oppilaan oikeusturvalle, mutta silti voidaan pohtia, mihin tämä ikäraja perustuu. Esimerkiksi oppilas voi itse 12-vuotiaana päättää osin uskonnonopetuksestaan ja käyttää lastensuojeluasiassaan puhevaltaa mutta ei pyytää oikaisua arvosanaansa.

nen uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, voi päätökseen hakea oikaisua aluehallintovirastolta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (PoL 42 c).

Otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen aluehallintovirasto voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen, hylätä oikaisuvaatimuksen tai palauttaa asian rehtorille uudelleen käsiteltäväksi (PoL 42 c §.). Oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja ohjeista säädetään tarkemmin hallintolaissa (HL 46 §, 47 § ja 49 §).<sup>232</sup> Hallintolain 7 a luvun säännökset eivät rajaa sitä, millainen virheellisyys voidaan oikaista oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallituksen esityksen mukaan käytännössä päätöstä muutetaan tai se kumotaan kuitenkin lähinnä tapauksissa, joissa on kyse selvästä virheestä tai uuden selvityksen arvioinnista.<sup>233</sup>

Käytännössä aluehallintovirasto ei ole siis toimivaltainen puuttumaan päätöksen muuttamiseen tai poistamiseen, jos päätöksessä ei ole ollut selkeitä puutteita. Vähäiset virheet eivät riitä päätöksen oikaisuun tai uuteen arviointiin.<sup>234</sup> Lisäksi tarpeettomana rajuksena lainkohtaan on oikeuskirjallisuudessa nähty se, että vain vuosiluokalle jättämistä, mutta ei vuosiluokalta siirtämistä koskevasta päätöksestä voi pyytää oikaisua. Tämä on siinä mielessä erikoista, että lapsen edun mukaista voi joissain tapauksissa olla, että oppilas nimenomaan jää luokalle. Huoltaja tai oppilas voivat itse jopa pyytää luokalle jättämistä.<sup>235</sup>

Aluehallintoviraston päätökseen arviointia koskevassa asiassa ei voi hakea muutosta.

---

<sup>232</sup> Uusinta- ja oikaisupyynnössä on aiemmin ollut kyse erityisestä opetustoimen järjestelystä, joka perustui perusopetusasetukseen. Yleisen oikaisuvaatimuksen alaa lisättäessä ja yhtenäistettäessä myös perusopetusasetuksen mukaisen oppilaan arvioinninoikaisun korvasi hallintolain mukainen oikaisuvaatimusmenettely (HE 230/2014 vp s. 86.).

<sup>233</sup> HE 230/2014 vp, s. 43. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että vaikka oikaisuvaatimusasian ratkaisemisessa onkin jälkikäteen oikeussuojakeinon piirteitä, se on silti osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Tälle järjestelmälle on perinteisesti kokonaisuutena tunnusomaista se, että siinä puututaan hallintopäätösten selvempiin virheellisyyksiin (HE 226/2009 vp, s. 35)

<sup>234</sup> Ks. Lahtinen M. 2006: 310; Arajärvi 2005: 259, jotka arvioivat samoin lääninhallituksen toimivallasta arviointia koskevassa asiassa.

<sup>235</sup> Ks. Arajärvi 2005: 258–259. Oikeuskäytännössä hieman samankaltaisessa tilanteessa (joskin kääntäen) valituskelpoisuutta on kuitenkin tulkittu laajentavasti: Ks. KHO: 24.1.2008/63, 2008/3, jossa kyse oli oppilaan siirtämisestä yleisopetuksesta erityisopetukseen. Tällaisesta päätöksestä valittamista ei ole lueteltu niiden päätösten joukossa, joista 42 §:n mukaan voisi valittaa, mutta KHO:n mukaan asian voi rinnastaa sellaiseen päätökseen, jonka nojalla oppilas on siirretty erityisopetukseen vastoin huoltajan tahtoa. Tällaisesta päätöksestä taas saa hakea muutosta valittamalla.

Yleensä valituskiellon reunaehtona on pidetty sitä, ettei päätös vaikuta henkilön subjektiivisiin oikeuksiin<sup>236</sup>. Oppilaan arvioinnin oikeusturvaongelma onkin juuri sen luonteessa. Arajärvi on pohtinut muun muassa sitä, milloin se voidaan katsoa osaksi opetusta, joka on tosiasiallista hallintotoimintaa, ja milloin taas etenkin oppimäärän suorittamista koskevalle arvioinnille tulee oikeuksia ja velvollisuuksia luovan hallintopäätöksen piirteitä.<sup>237</sup> Etenkin peruskoulun päättötodistuksella on yksilön subjektiivisiin oikeuksiin merkittäviä vaikutuksia, sillä se tuottaa oikeuden toisen asteen opintoihin. Siten pelkkä oikaisuvaatimusmahdollisuus näyttää olevan oppilaan jälkikäteisen oikeusturvan kannalta epätyytyttävä.<sup>238</sup>

Tämän valituskiellon sopivuutta voidaan pohtia kansalliseen oikeusturvavaatimukseen (PeL 21 §) ja kansainvälisiin sopimuksiin (EIS artikla 13 ja toisaalta LOS lapsen etua koskevaan 3 artiklaan) nähden. Missä määrin se on perusteltua esimerkiksi oppilaan asian joutuisan käsittelyn kannalta ja milloin taas puututaan oppilaan oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tuomioistuimessa? Kyse on kuitenkin subjektiivisesta oikeudesta ja vaakalaudalla voi olla jatko-opiskelupaikka.

Kun perusopetuslaista poistettiin yleinen valituskielto, tarpeellisena nähtiin säätää eräis-

---

<sup>236</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on usein otettu kantaa valitusoikeuden reunaehtoihin (ks. esimerkiksi PeVL 20/2005 vp). PeVL on saattanut katsoa, että myös selkeästi subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin päätösten ja niiden edellytyksien voi katsoa muodostavan tarpeeksi täsmällisen perustan PeL 21 §:lle.

<sup>237</sup> Arajärvi 2015: 32–34; Arajärvi 2005: 253–257. Arajärvi päätyy perusteluidensa jälkeen sille kannalle, että oppilaan oikeusturvan kehittämiseksi välttämättömältä näyttää, että valitusoikeus tuomioistuimeen pysytetään päättötodistuksessa, mutta perusteltua on poistaa tämä mahdollisuus oppilaanarvioinnin, muiden todistusten ja luokalta siirron osalta. Ks. yksityiskohtaisesti Arajärvi 2005: 264–270. Ja lyhyemmin Arajärvi 2015: 32–33.

<sup>238</sup> Arajärvi 2015: 33. Perustuslakivaliokunta (PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp.) on arvioinut oikaisuvaatimusmenettelyä PeL 21 §:n kannalta. Sen mukaan oikaisuvaatimusta voidaan tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena. Sen oikeussuojakeinona on vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Toisaalta kyse ei ole tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei perustuslakivaliokunnan (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II) mukaan voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (Ks. myös Halila 2013: 97.) Tosiasialliselta luonteeltaan oikaisuvaatimus sijoittuu enemmän osaksi hallinnon päätöksentekomenettelyä ja oikaisuvaatimuksen on tarkoitus karsia lisäksi lähinnä ilmeiset virheet (HE 226/2009 vp, s. 35). Myös Arajärvi on todennut (tosin vanhan arvioinnin oikaisumenettely aikaan), että oikaisussa ei ole kyse perustuslain 21 §:n mukaisesta asian saattamisesta tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, koska lääninhallitus (nyk. AVI) on opetustoimen asiantuntijaviranomainen, jonka tehtävänä on seurata opetustoimen asianmukaisuutta.



tä päätöksistä yksilöity muutoksenhakukielto.<sup>239</sup> Perustuslakivaliokunta ja sivistysvaliokunta eivät ole asiaa käsitellessään kuitenkaan kiinnittäneet huomiota arviointia koskevaan valituskieltoon. Hallituksen esityksissäkään sitä ei erikseen perustella. Lain esitöistä on siis hankala löytää perusteita sille, miksi oppilaan arviointia koskeva asia eritellen valituskelvottomaksi. Perusopetuslain esitöissä hallintovalitusta koskevia valituskieltoja perusteltiin aikanaan asioiden kiireellisyydellä ja koulutyön jatkuvuudella<sup>240</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on myös arveltu, että valituskieltoa saatetaan perustella päätöksenteon harkinnanvaraisella luonteella<sup>241</sup>. Pelkkä harkinnanvaraisuus päätöksenteossa ei liene kuitenkaan riittävä peruste valituskiellolle<sup>242</sup>. Viime kädessä valituskieltoja pitäisikin arvioida ja perustella oppilaan tapauksessa lapsen edun periaatteen avulla<sup>243</sup>.

Osa valituskielloista voi olla jäänteitä ajalta ennen oikeusturvaa määrittelevää perusoikeutta. Oppilaan arviointia koskevaa valituskieltoa ei myöskään ole arvioitu perusoikeusnäkökulmasta tai oikeusturvan saatavuuden vähimmäisvaatimusten kannalta. Alku-

---

<sup>239</sup> Tällaisia asioita olivat sivistysvaliokunnan mukaan ”*perusopetuksen oppilaan määrääminen jälki-istuntoon tai suorittamaan laiminlyötyjä kotitehtäviä työpäivän jälkeen, samoin perusopetuksen oppilaan sekä lukion ja ammatillisessa koulutuksessa olevan opiskelijan määrääminen poistumaan luokkahuoneesta, muusta opetustilasta tai koulun järjestämästä tilaisuudesta sekä opetuksen epäminen jäljellä olevan työpäivän ajaksi.*” Sivistysvaliokunta perusteli tätä sillä, että muutoksenhaulla ei näissä tapauksissa ole käytännön merkitystä, koska näitä toimenpiteitä koskevat määräykset pannaan täytäntöön hyvin pian määräyksen antamisen jälkeen. (SiVM 18/2002 vp – HE 205/2002 vp.)

<sup>240</sup> HE 86/1997 vp s. 67.

<sup>241</sup> Ks. Halila 2006: 67, jonka mukaan oikeusvaatimusjärjestelmän on katsottu olevan perustellusti käytössä esimerkiksi opetustoimessa. Myös perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä (PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp, s. 2) todennut, että muutoksenhaun ulkopuolelle rajautuvat sellaiset toimet tai päätökset, joissa lopputulos hallituksen näkemyksen mukaan perustuu viranomaisen suorittamaan tarkoituksenmukaisuus- tai tarveharkintaan ja, joissa päätöksenteon kohteena ei ole asiakkaan subjektiivinen oikeus.

<sup>242</sup> Aiemmin todettiin, että subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin päätösten osalta valitusoikeuden voidaan katsoa muodostuvan. Harkintavaltaakin on aina esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden rajaama. Lisäksi esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan, maksuttoman koulukuljetuksen ja erityisen tuen saamista koskevat päätökset ovat kaikki valituskelvottomia päätöksiä, vaikka niissä voi olla jopa enemmän harkintavaltaa kuin päättöarvioinnin saamisessa. Arviointihan perustuu oppilaan osaamiseen, joten harkintavalta voi olla jopa rajatumpaa. Sekä oppilaan opintojen aikaisessa että päättöarvioinnissa noudatetaan arvioinnin yleisiä periaatteita ja arviointikriteerejä, jotka määrittellään kaikille kouluille yhteisessä opetussuunnitelman perusteissa. Arviointikriteerit on laadittu yhtenäistämään arviointia. Päättöarvosanan muodostamista varten on määritelty valtakunnalliset päättöarvioinnin tarkat kriteerit sekä päättöarvosanan muodostamisen periaatteet. Toisaalta perusopetuksessa oppilaan päättöarvosana ei muodosteta pelkästään suoraan oppilaan aiempien arvosanoista lasketun keskiarvon perusteella, koska osaamisen kehittyminen on kumuloituvaa. Siksi päättöarvosanan muodostamiseen jää kuitenkin harkintavaltaa. Tätä harkintavaltaa tosin rajaa edelleen päättöarvioinnin kriteerit ja esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate. (Ks. Opetussuunnitelman perusteet 2014: 48).

<sup>243</sup> LOS artikla 3 mukaan lapsen etu pitää ottaa huomioon kaikissa lainsäädäntötoimissa, siten myös oikeusturvan saatavuuden osalta. Lainsäädännössä on osoitettava, että lapsen etu on otettu ensisijaisesti huomioon (Ks. CRC/C/GC/14, kohta 14b.). Valituskieltojenkin osalta olisi siten pohdittava, kuinka ne vaikuttavat lapsen etuun ja oikeuksiin (CRC/GC/2003/5, kohta 12).

peräisestä perusopetuslaista, jossa valituskielto säädettiin, ei esimerkiksi ole perustuslakivaliokunnan lausuntoa<sup>244</sup>. Asia pitäisikin kenties nostaa uudelleen käsittelyyn.

Oikaisuvaatimuksen on yleisesti katsottu muodostavan tärkeän oikeussuojakeinon yksilön oikeusturvan kannalta, koska se mahdollistaa asian uudelleenkäsittelyn. Oikaisumenettelyyn on katsottu palvelevan oikeusturvaa myös silloin, kun muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kielletty. Oikeusturvaodotukset oikaisuvaatimusmenettelyä kohtaan kuitenkin luonnollisesti kasvavat, kun arvioinnista ei lainkaan voi valittaa. Onko ainakaan oikeussuojajärjestelmän toimivuutta palveleva ajatus, että tärkeintä on saada selvät virheet karsituksi rasittamasta lainkäyttöviranomaisten toimintaa, riittävä yksittäisen oppilaan oikeusturvan kannalta?<sup>245</sup>

Toki on aiheellista pohtia myös sitä, mitä siitä seuraisi, jos valitustie avattaisiin tuomioistuimeen. Asian käsittely voisi olla hidasta, palautettiinpa päättöarviointi sitten takaisin opetustoimeen tai muutoksenhakuviranomainen käsitelisi sen itse. Kannattaisiko oppilaan käytännössä odottaa muutoksenhaun päättymistä? Olisiko hallintotuomioistuimella (tai onko aluehallintovirastollakaan) edes osaamista korjata päättöarviointia ja miten helppoa asiaa olisi selvittääkään? Arajärvi päätyy perustelemaan asiaa sillä, että hallintotuomioistuimilla on käytettävissään asiantuntijalausunnot ja muut selvittämiskeinot – ja ratkaisevathan ne nykyään jopa kauneutta – mikseivät sitten osaamistakin.<sup>246</sup>

### 3.4. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus

Kunnan päätöksenteosta yleisesti opetustoimeen liittyvissä asioissa, joista ei perusopetuslaissa säädetä, voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja tämän jälkeen mahdollisesti kunnallisvalituksen (KuntaL 134 §; 135 §). Lähtökohtaisesti muihin kuin yksittäistä oppilasta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kunnallisvalituksin. Perusopetuslain 42 §:ssä taas luetellaan ne yksittäistä oppilasta koskevat päätökset, joihin voi hakea muutosta. Aina jako ei kuitenkaan ole selvä. Tarkastellaan asiaa esimerkin avulla: perusopetuslais-

<sup>244</sup> Ks. HE 86/1997 vp vireilletuloasiakirjat.

<sup>245</sup> Ks. Halila 2006: 54.

<sup>246</sup> Ks. Arajärvi 2005: 270.

sa ei säädetä muutoksenhausta perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevassa päätöksenteossa, vaikka kyse on yksittäistä oppilasta koskevasta asiasta. Siihen ei kuitenkaan ole valituskieltoakaan. Oppilaan aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin siten kuin kuntalaissa säädetään.<sup>247</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2014: 47, 11.3.2014/718) kyse oli oikeasta muutoksenhakutiestä iltapäivätoimintaan liittyvässä asiassa. Kunnan sivistystoimen talouspäällikkö oli hylännyt huoltajan hakemuksen oppilaan ottamisesta erään koulun maksulliseen iltapäivätoimintaan, koska kunnan aamu- ja iltapäivätoiminnan toimintasuunnitelman mukaan oppilaan iltapäivätoiminnan järjestää sosiaalitoimen alainen kunnan vammaispalvelut. Päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen mukaan muutosta haetaan kunnan sivistyslautakunnalle tehtävällä kuntalain mukaisella oikaisuvaatimuksella<sup>248</sup>. Hallinto-oikeus ei tutkinut huoltajan valitusta sivistyslautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan päätös iltapäivätoimintaan ottamisesta voitiin asiasisällöltään rinnastaa perusopetuslain mukaiseen erityisen tuen antamista koskevaan päätökseen (mm. koska oppilaiden harjaantumisloukkien aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestää sosiaalitoimen alainen vammaispalvelut), jolloin muutoksenhakusäännöksiä oli tulkittava siten, että päätökseen haettiin muutosta aluehallintovirastolta. Korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että hallinto-oikeuden näkemys johtaisi muun ohella samanlaisia asioita koskevien muutoksenhakukeinojen ja -reittien eriytymiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei perusopetuslain muutoksenhakusäännöksiä voitu tulkita siten kuin hallinto-oikeus oli tehnyt. KHO:n mukaan talouspäällikön perusopetuslain mukaiseen iltapäivätoimintaan ottamista koskevaan päätökseen tulee hakea muutosta kuntalain mukaan. Perusopetuslain mukaiset muutoksenhakutiet eivät tulleet sovellettaviksi.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Uusimassa perusopetuslain muutoksenhakusäännösten uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp.) kyseistä muutoksenhakutietä on käsitelty ja todettu, että kyse on kunnan viranomaisen päätöksestä, jolloin muutosta haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään. Esityksessä on viitattu seuraavaksi esiteltävään oikeustapaukseen ja todettu, että myös harjaantumisloukan oppilaan aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaan. Lakiin ei ehdotettu otettavaksi nimenomaista säännöstä muutoksenhausta aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevaan päätökseen.

<sup>248</sup> Oikaisuvaatimus tehdään kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle (KuntaL 134 §). Kunnallisvalituksen kohdalla oikaisuvaatimusteihinkin vaikuttavat siis myös kuntien erilaiset hallinto-organisaatiot.

<sup>249</sup> KHO 2014: 47. Tapauksen käsittelyn aikaan ei vielä ollut hallituksen esitystä perusopetuslain muutoksenhakusäännösten uudistuksesta. Hallintovaliokunta oli aiemmassa perusopetuslain muutosten esitöissä kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä ei käsitellä sen muutoksenhakua. Lausunnon mukaan mahdollisesti on ajateltu, että kunta kaikissa tilanteissa valitsee lapset toimintaan ja, että muutoksenhaku perustuu tämän vuoksi kuntalakiin. SiVM puolestaan lausui, että perusopetuslain 48 b §:n 2 momentin mukaan kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Hallituksen esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että kunta valitsee aamu- ja iltapäivätoimintaan otettavat lapset silloinkin, kun se hankkii palvelut tai osan niistä muulta palvelujen tuottajalta. Muutoksenhaku määräytyy siten kuntalain säännösten mukaan. (HE 57/2003 vp – HaVL 8/2003 vp; SiVM 2/2003 vp.) Kuusikko huomauttaa, että toisaalta aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittyminen oli tähän aikaan vasta alussa. Toisaalta taas muutoksenhakutien sääntely on ollut perusopetuslaissa vaikea lähtökohta, koska sen järjestämisen yhteys sosiaalitoimen päivähoitotoiminnan ja perusopetuslain mukaisen opetustoiminnan

Hallinto-oikeus oli perustellut päätöstään sillä, että perusopetuslain 42 §:ssä on tarkoitettu alun perin säätää yksittäistä oppilasta koskevien päätösten osalta valituslajiksi hallintovalitus. Muutoksenhaku muiden kuin yksittäistä oppilasta koskevien päätösten osalta taas on tarkoitettu jättää yleissäännösten varaan. Perusopetuslain muutoksenhakua koskevassa 42 §:ssä ei ole yleistä kieltoa valittaa muista kuin pykälässä mainituista nimettyä oppilasta koskevista päätöksistä.<sup>250</sup> Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan päätös iltapäivätoimintaan ottamisesta olisi voitu asia-sisällöltään rinnastaa perusopetuslain 17 §:n erityistuen antamista koskevaan päätökseen, jossa arvioidaan lähinnä päätöksen pedagogista asianmukaisuutta.<sup>251</sup>

Näillä perusteluilla muutoksenhakusäännöksiä olisikin ollut kenties tarkoituksenmukaista tulkita niin, että päätöksestä haetaan muutosta aluehallintovirastolta.<sup>252</sup> Koska kunnallisvalituksen funktio on lisäksi valitusoikeuden ja valituskelpoisuuden joustavan tulkinnan näkökulmasta ennen kaikkea valvonnallinen, ei tätä valvonnallista tarvetta ole samalla tavalla yksittäistä oppilasta koskevissa päätöksissä.<sup>253</sup> Niihin ei myöskään kuntalain 92 §:n mukaan kohdistu otto-oikeutta<sup>254</sup>. Toisaalta perusopetuslain 42 § on selkeästi luettelo. Yleisen laintulkintasäännön mukaan sitä tulisi tulkita ahtaasti. Vain luettelossa mainitut seikat kuuluvat lähtökohtaisesti säänneltyihin tilanteisiin ja laventavaan tulkintaan pitäisi suhtautua pidättyvästi.<sup>255</sup> Myös kunnallisen itsehallinnon suojaamisella voi olla merkitystä tällaisissa asioissa.

---

välillä oli ja on edelleen ongelmallinen. Kuusikko arvioi tämän vaikuttaneen myös edelleen tässä oikeustapauksessa. Ajatuksellisesti muutoksenhaku jäi tällöin näin kuntalain varaan. (Kuusikko 2014: 885.) Nyt uusimmassa perusopetuslain uudistuksessa muutoksenhaun todettiin siis nimenomaan ohjautuvan kuntalain mukaan.

<sup>250</sup> Valituskielto poistettiin, koska yleiset ja erittelemättömät muutoksenhakukiellot ovat PeVL:n mukaan perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia (PeVL 70/2002 vp — HE 205/2002 vp; SiVM 18/2002 vp — HE 205/2002 vp).

<sup>251</sup> KHO: 2014:47, 11.3.2014/718.

<sup>252</sup> Käsittelyajat ovat lisäksi lyhyempiä kuin hallintotuomioistuimissa. Tämä voisi puoltaa tulevaisuudessa muutoksenhaun ohjaamista aluehallintovirastoon, jos asiaa pohditaan oppilaan oikeusturvan kannalta.

<sup>253</sup> Ks. Kuusikko 2014: 886.

<sup>254</sup> Kuntalaissa todetaan, että ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei saa ottaa yksilöön kohdistuvia opeustoitimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita. Jossain määrin on kuitenkin epäselvää, mitä yksilöön kohdistuvilla asioilla tarkoitetaan. Kuntalain perustelut eivät avaa asiaa (Harjula & Prättälä 2015: 637). Otto-oikeuden funktion on nähty olevan kompensoida kunnallista demokratiavajetta, kun paitsi monien yksittäisasioiden myös periaatteellisten kysymysten ratkaiseminen ovat usein kunnissa delegoitui viranhaltijoille (Kuusikko 2009: 199).

<sup>255</sup> Kuusikko 2014: 885.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on aiemmassa oikeuskäytännössään tulkinut 42 §:ää laajentavasti ratkaisussaan KHO 2008:3. Tapausta esiteltiin luvun 3.3. yhteydessä.<sup>256</sup> Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus korosti nimenomaan sitä, että yksittäistä oppilasta koskevasta päätöksestä tulisi valittaa hallintovalituksin. KHO totesi siinä yhteydessä ensin, että yleensä päätöksestä, jota ei ole perusopetuslain 42 §:ssä lueteltu ja johon ei sisälly valituskieltoa, voitaisiin valittaa kuntalain ja hallintolainkäyttölain yleisten säännösten mukaan. Kuntalain mukaan kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin. KHO:n mukaan opetuspäällikön päätökseen tulisi toisaalta tällä perusteella hakea muutosta kunnallisvalituksin, mutta koska perusopetuslain 42 §:ssä on tarkoitettu alun perin säättää yksittäistä oppilasta koskevien päätösten osalta valituslajiksi hallintovalitus, niin muutosta on haettava hallintovalituksin.<sup>257</sup> Jako kunnallisvalitukseen ja hallintovalitukseen ei siis ole yksittäisen oppilaan kannalta selvä. Kun muutoksenhakutiestä päätettiin uusimman perusopetuslain muutosta koskevan lainvalmistelun yhteydessä, olisi ehkä ollut paikallaan pohtia syvällisemmin muutoksenhakuteitä. Hallituksen esityksessä perustelut olivat nimittäin hyvin niukat<sup>258</sup>.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myöhemmin ottanut aiheeseen kantaa perusopetuslain 48 f §:n esitöiden yhteydessä<sup>259</sup>. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä todetaan, että koska aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen tehtävä, ja koska aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen liittyvää hallinnollista työtä ei haluta lisätä, ei muutoksenhakusäännöksen lisäämistä katsota aiheelliseksi. Hallinnollisen työn merkittävä lisääminen nimittäin saattaisi hallituksen esityksen mukaan johtaa siihen, että kunnat luopuisivat kokonaan aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä<sup>260</sup>.

---

<sup>256</sup> Ks. KHO 2008:3, ja tämän tutkimuksen s. 74; Ks. myös Kuusikko joka huomauttaa samasta asiasta 2014: 885–886.

<sup>257</sup> KHO 2008:3.

<sup>258</sup> HE 230/2014 vp, s. 85.

<sup>259</sup> Hallituksen esitys liittyy koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärän korottamiseen (HE782015 vp, s. 8).

<sup>260</sup> Toisaalta aika ajoin ja keskustelu siitä, että aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä tulisi pakollista kunnalle. Iivonen on laatimassaan selvityksessä esittänyt, että kunnille säädettäisiin velvoite järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa perusopetuksen ensimmäisen ja toisen luokan oppilaille (Ks. Iivonen 2015:359). Myös lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, ettei kuntia ole Suomessa velvoitettu järjestämään aamu- ja iltapäivätoimintaa (CRC/C/FIN/CO/4, kohta 55.) Toisaalta kunnille ei voi antaa tehtäviä, joista se ei mahdollisesti selvydy tai, jotka uhkaavat sen taloudellista itsenäisyyttä (Ks. Arjärvi 2015: 35.) Valtiovallan ja lainsäätäjän on kunnioitettava kunkin kunnan itsehallintoa, joten rajoite tälle voisi kenties syntyä ns. rahoitusperiaatteesta. Tämä on voinut vaikuttaa myös hallituksen esityksen taustalla.

Jos käyttöön otettaisiin hallintovalitus, kaventaisi se lisäksi kunnallista itsehallintoa. Myös tämä voisi hallituksen esityksen mukaan vaikuttaa kuntien halukkuuteen järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa.<sup>261</sup>

Toinen mahdollisesti tulkintaongelmia aiheuttava asiakokonaisuus on oppilashuolto, jonka muutoksenhausta ei enää säädetä perusopetuslaissa<sup>262</sup>. Kun myöskään nykyisessä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (30.12.2013/1287) ei säädetä erikseen muutoksenhausta, voidaan edellä todetun tavoin muutosta hakea näihinkin päätöksiin kunnallisvalituksin<sup>263</sup>. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki erotti oppilashuollon ja opetukseen liittyvät asiat toisistaan, myös muutoksenhaun kannalta. Täysin selvästi niitä ei kuitenkaan käytännössä voida erottaa. Jälkikäteisen oikeusturvan kannalta tulkintaongelmia on siinä, mitä voidaan pitää oppilashuoltona, mitä erityiseen tukeen kuuluvana moniammatillisena tukena ja mitä esimerkiksi tosiasiallisena toimintana terveydenhuoltoa toteutettaessa<sup>264</sup>.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki ei koske pedagogista tukea, vaan se määräytyy perusopetuslain mukaan. Pedagogista tukea ovat esimerkiksi aiemmin esitellyt yleinen, tehostettu ja erityinen tuki, joiden oikeussuojakeinot eroavat jo itsessään. Oppilashuollon laaja-alaisuus ja laeissakin<sup>265</sup> korostettu "moniammatillisuus" huomioon ottaen erityisesti

---

<sup>261</sup> HE 78/2015 vp, s. 8. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kriittisesti pohtia, kuinka lapsen edun huomioiminen sopii tähän perusteeseen. LOS:n mukaan lapsia koskevissa lainsäädäntötoimissa asia pitää tutkia ja perustella lapsen edun periaatteella (LOS artikla 3). Perusteena pelkästään se, että selkeä muutoksenhakusäännös lisäisi hallinnollista työtä, voi olla lapsen edun vastaista. Toisaalta, jos aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä luovuttaisiin kokonaan tämän vuoksi, voisi sekin olla lapsen edun vastaista. Muutoksenhakusäännöksiä käsiteltäessä pitäisi kuitenkin selvittää ja pohtia lapsen etuun liittyviä seikkoja, kuten LOS 3 artikla edellyttää.

<sup>262</sup> Aiemmin oppilashuoltoa koskevista asioista valitettiin hallintovalituksin hallinto-oikeuteen (ks. Laki perusopetuslain muuttamisesta 1288/2013). Hallituksen esityksessä oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi vain todettiin, että perusopetuslaista poistettaisiin säännös opiskeluhuoltoa koskevan päätöksen muutoksenhausta (HE 67/2013 vp, s. 72). Lapsiasiavaltuutettu on ollut huolissaan siitä, ettei oppilashuoltoasioissa ole olemassa selkeää muutoksenhakusäännöstä (Ks. Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oppilas ja opiskelijahuollosta 21.1.2013). Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että selkeä säännös muutoksenhausta on tärkeää oikeusturvan toteutumiseksi.

<sup>263</sup> Ks. myös Lahtinen & Lankinen 2015: 367.

<sup>264</sup> Perusopetuslaissa säädetään vain tapaturmien hoidosta. Tapaturmien (jotka ovat sattuneet koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa) hoitoon liittyvissä asioissa, muutosta haetaan hallinto-oikeudelta (PoL 42 §). Lahtinen & Lankinen toteavat, että tapaturmien hoitoon liittyvissä riidanalaisissa tapauksissa koulutuksen järjestäjän vastuu perustuu kuitenkin vahingonkorvauslakiin. Kyse on silloin opetuksen järjestäjän tuottamuksellisuudesta tapaturman aiheuttamisessa. Tällaiset asiat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa (Ks. Lahtinen & Lankinen 2015: 323.)

<sup>265</sup> Esim. PoL 16 a §: "Tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa." ja PoL 17 §: "Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausun-

oppilashuollon ja pedagogisen tuen erottaminen voi olla hankalaa.<sup>266</sup> Näissäkin asioissa on siis mahdollista (ehkä myös tarkoituksenmukaista), että tehdään vain yksi päätös samasta ongelmakokonaisuudesta. Muutoksenhaku saattaisi kuitenkin ohjautua useaan eri viranomaiseen eri muutoksenhakulajeineen. Viranomaisten sekä muutoksenhakijan pitää olla tarkkana muun muassa siitä, millä valitusperusteilla voi missäkin asiassa valittaa, ja mitkä ovat muutoksenhakuajat päätöksiin. Lisäksi oppilashuoltoasioihin ja edelleen niiden oikeusturvaan voi tulevaisuudessa liittyä nyt lainvalmisteluvaiheessa oleva sote- ja maakuntauudistus.<sup>267</sup>

Muutoksenhakuteihin liittyvien vaikeuksien lisäksi epäselvyyttä kunnallisvalitusten osalta aiheuttavat valituskelpoisuuden tulkinnat. Kunnallisvalituksen voi siis tehdä vain laillisuusperusteella, kun taas hallintovalituksen voi periaatteessa tarkoituksenmukai-

nolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä." Myös oppilas- ja opiskelijahuolto lain tarkoitus on vahvistaa opiskeluhuollon toteuttamista monialaisena yhteistyönä (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2 §). Toisaalta OAJ on norminpurkuesityksessään ehdottanut, että oppilaan opetuksen järjestämiseen liittyviä tukitoimia käsiteltäisiin jatkossa oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa vain silloin, kun se olisi tarpeellista (ks. OAJ teki esityksen norminpurusta opetuslalle, OAJ:n tiedotteet).

<sup>266</sup> Hallituksen esityksessä todetaan esimerkiksi, että erityisopetukseen liittyvä hallintomenettely ja päätöksenteko on koettu ongelmalliseksi, koska siinä on katsottu painottuvan liikaa muu kuin pedagoginen asiantuntemus. Päätöksiä tehdään ennen muuta lääketieteellisen, psykologisen tai sosiaalisen selvit-tyksen perusteella, eikä oppilaan opettajien asiantuntemusta käytetä riittävästi, kun arvioidaan oppilaan opetuksen ja kasvun tukemisen tarvetta (HE 109/2009 vp, s. 14). Lisäksi ongelmaksi voi muutoksenhaku-tien ohella muodostua se, mitä tukea voidaan antaa ilman oppilaan tai mahdollisesti tämän huoltajan suostumusta: pedagogista voidaan, mutta yksilökohtaista oppilashuoltoa ei voida toteuttaa ilman suostumusta. (Ks. Lahtinen & Lankinen 2015: 333)

<sup>267</sup> Palveluiden järjestämisen jakaminen osittain maakunnille, osittain kunnille ja kenties yksityisillekin voi olla ongelmallista muiden muassa oikeusturvaväyistä. Oppilas- ja opiskelijahuolto on hallituksen esi-tyksen (HE 15/2017 vp, s. 285) mukaan keskeinen esimerkki kunnan ja maakunnan rajapinnalla olevasta palvelusta. Järjestämisvastuu kouluterveydenhuollosta siirtyy maakuntiin, mutta kunnille jää vastuu psy-kologi- ja kuraattoripalveluista sekä yhteisöllisestä opiskeluhuollosta. Nykyisen oppilas- ja opiskelija-huoltojärjestelmän, jossa järjestämisvastuu on kokonaisuudessaan kunnilla, etuna on voitu hallituksen esityksen mukaan pitää sujuvaa yhteistyötä koulun opettajien kanssa sekä kunnan muiden palvelujen kes-ken. Kunnille jää organisointi ja yhteensovittamistehtäviä oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin liittyen. Toi-minta on lakiluonnoksen mukaan pystyttävä sovittamaan yhteen maakuntien kanssa palvelujen järjestä-miseksi kouluissa. Lähtökohtana on, että palveluita järjestetään kouluissa (Keskeneräinen luonnos 29.6.2016: kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevat esitysluonnokset, s. 3.) Oppilashuolto ei näil-lä näkymin kuulu perustason palveluita koskevan valinnanvapauden piiriin vaan palveluntuottaja valikoi-tuu opiskelupaikan perusteella. Hallituksen esitys ei tällä hetkellä kuitenkaan huomioi millään tavalla muun muassa sitä, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kuntiin jäävien palveluiden, kuten oppilashuol-lon välinen yhteistyö järjestetään. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa voitaisiin esimerkiksi mahdollis-taa kuitenkin ammatinhenkilön valinta tai myöntää asiakkaalle asiakasseteli esimerkiksi koulun suun ter-veydenhuollossa. (Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyden-huollossa. Yksityiskohtaiset perustelut 31.1.2017, s. 9.) Ks. kirjallinen kysymys oppilas- ja opiskelija-huoltolaista liittyen psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämiseen oppilas- ja opiskelijahuollossa (KK 413/2016 vp.) -ja perhe- ja peruspalveluministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen.

suusperusteellakin. Kunnallisvalitusta edeltävän (yleensä pakollisen)<sup>268</sup> oikaisuvaatimuksen voi tosin tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella. Kuntalain mukaan päätöksensä, joka koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Tällaiset päätökset eivät ole valituskelpoisia. (KuntaL 136 §.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa (KHO 8.4.2014 2585/3/12) kunnanvaltuusto oli hyväksynyt vuoden 2012 talousarvion, jossa eräälle koululle varattiin määräraha vain kevätlukukaudeksi 2012. Samassa yhteydessä koulun toiminnan oli todettu loppuvan vuoden 2012 syksyyn mennessä. Kunnanvaltuusto oli vasta myöhemmin keväällä varsinaisesti päättänyt, että koulu lakkautetaan 31.7.2012. Valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on kuntalain mukaan sinänsä valituskelpoinen. Muutoksenhakija oli valittanut kunnanvaltuuston päätöksestä koulun lakkauttamisen osalta. Valitusta muutoksenhakija perusteli menettelyllisillä seikoilla, jotka tulevat kyseeseen siinä yhteydessä, kun valtuusto tekee valmistelun jälkeen lopullisen päätöksen koulun lakkauttamisesta. Talousarvion perusteluihin oli otettu valtuuston periaatteellinen kannanotto koulun lakkauttamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtuuston talousarvion hyväksymistä koskeva päätös koskee koulun lakkauttamisen osalta vain valmistelua eikä siihen saa siltä osin hakea muutosta.<sup>269</sup>

Valitusoikeuden oikeusturvafunktio liittyy lopulliseen hallintopäätökseen. Valmistelun tai viranomaisen yleisluontoisten periaatelinjauksien ei katsota muodostavan oikeussuojantarvetta. Periaateratkaisuissa valituskelvottomuus liittyy niiden valmistelemaan luonteeseen. Ongelmallista voi kuitenkin olla se, mikä on valmistelua ja mikä sitovaa päätöstä. Lisäksi kun kunnallisvalitukseen liittyy vielä valvonnallinen funktio, kyseeseen tulevat kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksiin liittyvät piirteet.<sup>270</sup> Yksittäisen oppilaan oikeussuojan kannalta valituskelpoisuuden rajaaminen voi olla ongelmallista. Se voi toisaalta olla ongelmallista myös yleisen valvontafunktion ja demokratian näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa asiassa (KHO 25.4.2008 2776/3/07) sivistyslautakunta oli tehnyt päätöksen koko kuntaa koskevasta perusopetuksen oppilasaluejakoista. Sivistystoimenjohtaja oli sivistyslautakunnan päätöksen perusteella tehnyt kutakin oppilasta koskevat oppilaaksiottamispäätökset. Päätöksellä oli määrätty asuinaluekohtaiset lähikoulut jokaiselle oppilaalle. Kunnan asukkaat olivat tehneet päätöksestä oikaisuvaatimuksen sivistyslautakunnalle ja sivistyslautakunta oli katsonut kustannustehokkuuden ja pedagogisten syiden nojalla, ettei päätöstä muuteta. Hallinto-oikeus oli kumonnut sivistyslautakunnan päätöksen ja muun muassa todennut, että oppilasaluejako koskee koko kuntaa, ja siten suurta määrää lapsia ja heidän vanhempiaan. Korkein hallinto-

<sup>268</sup> Valtuuston ja kuntayhtymän toimielimen päätökseen haetaan muutosta suoraan kunnallisvalituksella (KuntaL 134 & 135 §).

<sup>269</sup> KHO 2585/3/12.

<sup>270</sup> Ks. Kuusikko 2009: 195.



oikeus taas katsoi päätöksen lähinnä periaatepäätökseksi, johon kuntalain mukaan ei saa hakea muutosta oikaisuvaatimuksin ja kunnallisvalituksin. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan lisäksi, että perusopetuslain 42 §:n mukaan oppilaaksi ottamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta lääninhallitukselta (nyk. AVI). Oppilaaksiottopäätökset oli tehty erikseen kunkin oppilaan kohdalla, joten sivistyslautakunnan päätöksen lainmukaisuus voitiin kuitenkin yksittäisen oppilaan osalta arvioida hallintovalituksin sivistystoimenjohtajan päätöksestä.<sup>271</sup>

Oppilaaksiottopäätöksellä tarkoitetaan tiettyä nimettyä oppilasta koskevaa päätöstä, jolla hänet otetaan kouluun. Oppilaaksiottoaluetta tai muita koulunmääräytymisperusteita koskevia päätöksiä ei pidetä perusopetuslaissa tarkoitettuina oppilaaksiottopäätöksinä, joten näihin päätöksiin taas voi hakea kuntalain mukaan muutosta.<sup>272</sup> Kun päätökset oli tehty kullekin oppilaalle henkilökohtaisesti, vaikka ne tehtiinkin samassa päätöksessä, päätöstä ei voitu pitää oppilaaksiottoaluetta koskevana yhtenä päätöksenä. Kyseeseen tuli tässä tapauksessa oikea valitustie, kun päätöksestä oli mahdollista hakea muutosta yksittäisen oppilaan osalta hallintovalituksin.<sup>273</sup>

Kuusikko on kritisoinut kyseistä KHO:n päätöstä, koska se luokiteltiin valituskelvottomaksi periaatepäätökseksi. Periaatepäätöksen valituskelvottomuuden on katsottu olevan poikkeuksellista, koska periaatepäätöksestä voi hallintovalituksinkin valittaa, mikäli sillä on oikeudellista vaikutusta. Kyseisessä asiassa ei ollut kuitenkaan kyse valmistelustaakaan. Jos valmisteluun liittyvä päätös sisältää sitovan asiaratkaisun, on se yleisen käsityksen mukaan valituskelpoinen.<sup>274</sup> Periaatepäätöksen valituskelvottomuutta on lähtökohtaisesti perusteltu sillä, että tällaisilla päätöksillä ei ole suoria oikeudellisia vaiku-

---

<sup>271</sup> KHO 2776/3/07. Oppilasaluejaot ja koulujen sijoittumisasiat yms. päättäminen perusopetuksen osalta kuuluvat siis yleensä kunnalliseen itsehallintoon. Niiden järjestämiseen liittyy paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa, josta ei yleensä voisi kuntalain mukaan valittaa. Kyseisessä tapauksessa kuitenkin käsiteltiin aluksi sitä, oliko sivistystoimenjohtaja ollut esteellinen valmistellessaan ja esitellessään asiaa oppilasaluejaosta. Sivistystoimenjohtajan puolueettoman päätöksenteon olikin katsottu vaarantuneen, joten hallinto-oikeus oli tutkinut tapauksen, koska oli syntynyt epäily päätöksen laillisuudesta. KHO ei ottanut tähän kantaa, vaan jätti valituksen tutkimatta.

<sup>272</sup> Lahtinen & Lankinen 2015: 366.

<sup>273</sup> Perusopetuslaissa ei puhuta enää koulupiiristä, kuten aiemmassa peruskoululaissa (476/1983). Siellä ei myöskään käsitellä isompia oppilaaksiottoalueita. Perusopetuslain mukaan oppilaan koulupaikka määräytyy niin, että kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan. (PoL 6 §) Muutoksenhausta todetaan, että oikaisua saa hakea oppilaaksi ottamista (yksittäinen oppilas) koskevasta asiasta aluehallintovirastolta (PoL 42 §).

<sup>274</sup> Kuusikko 2009: 195–196. Ks. Mäkinen 2010: 51. Ks. myös yleisesti valituskelpoisuuden tulkinnoista Mäenpää 2007: 129, joka korostaa, että päätöksen nimikkeen ei pitäisi ratkaista valituskelpoisuutta. Huomioida pitäisi päätöksen sisältö, oikeusvaikutukset ja sitovuus.

Myös periaatepäätös tai lausunto voisivat siis oikeusvaikutustensa perusteella olla valituskelpoisia.

tuksia henkilöihin<sup>275</sup>. Oppilasaluejaolla on kuitenkin melko suora vaikutus oppilaiden kouluun hakeutumiseen, koulun valintaan ja niiden taloudellisiin reunaehtoihin, kuten koulukuljetusmaksuihin. Kuusikko lisäksi kysyy että, jos katsotaan, ettei edes oppilasaluejakoa koskeva ratkaisu ole sellainen muu kuin yksittäistä oppilasta koskeva päätös, johon voisi hakea muutosta, niin mitä sellaiset ratkaisut voisivat ylipäättään olla.<sup>276</sup>

Toisaalta voidaan pohtia, onko mahdollista, että KHO on päätenyt kannalleen siksi, että toinen vaihtoehto oli käytännöllisempi.<sup>277</sup> Mäkinen pitää mahdollisena sitä, että kyseisen ratkaisun taustalla oli reaalaisia argumentteja siitä, mitä seuraamuksia toisenlaisella ratkaisulla olisi voinut olla.<sup>278</sup> Korkein hallinto-oikeus toteaa perusteluissaan, että oppilasaluejakoa koskevan päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen jälkikäteen johtaisi johtu- tehtyjen oppilaaksi ottamista koskevien päätösten perusteiden muuttumiseen lukuvuo- den alettua. KHO on myös todennut, että uusien oppilaiden perusopetukseen ottamista koskevat päätökset tehdään vuosittain niin, että kunkin oppilaan huoltajalla on ennen lukuvuoden alkua tieto siitä, mihin kouluun oppilas on ohjattu. Tämän vuoksi myös muutoksenhaku-aika aluehallintovirastoon ja hallinto-oikeuteen on säädetty tavanomais- ta lyhyemmäksi ja asiat säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Samasta syystä jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä on kielletty.<sup>279</sup> Mäkinen on todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikainen ratkaisukäytäntö näyttäisi antavan merkitystä oikeus- suo- jalle, kun taas kunnallisvalituksen alaa on kavennettu.<sup>280</sup>

Joka tapauksessa se, että päätös määriteltiin (kunnallis)valituskelvottomaksi periaate-

---

<sup>275</sup> Ks. Mäenpää 2007: 129. Mäenpää tarkentaa, että valituskelpoisia päätöksiä voivat siten olla esimerkiksi oikeudellisesti sitova tai muuten velvoittava lausunto. Valituskelpoinen voi myös olla oikeuksia tai velvollisuuksia perustava suunnitelma ja periaatepäätös, jos sillä on oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan, ilman tarkentavia päätöksiäkään. Esimerkiksi suunnitelmaksi nimetyllä päätöksellä voi jo olla reaalaisia oikeusvaikutuksia, joten niiden merkitys on otettava huomioon. Pelkkä päätöksen nimike ei ole ratkaise- vaa.

<sup>276</sup> Kuusikko 2009: 196–199. Kuusikon mukaan tällaisia vaikutuksia on vaikea pitää enää vain välillisinä vaikutuksina. Hän myös näkee päätöksen kaventaneen demokratiaa, kun sitä ei ole ollut mahdollista saat- ta demokraattisesti valitun elimen käsiteltäväksi.

<sup>277</sup> Hallituksen esityksessä (HE 250/2016 vp, s.11) on yleisesti todettu, että kunnallisvalitus on sinänsä tehokas tapa valvoa kunnan päätöksentekoa ja toimintaa, mutta oikeusturva ja lainmukaisuuden valvonta saattavat jäädä toteutumatta sen vuoksi, että valituksen käsittely jatkovalitusmahdollisuuksineen kestää kauan tai, että päätös on pantu täytäntöön välittömästi päätöksenteon jälkeen, eikä asiointilaa voida pa- lauttaa ennalleen päätöksen tultua kumotuksi.

<sup>278</sup> Mäkinen 2010: 54.

<sup>279</sup> KHO:2008:27.

<sup>280</sup> Mäkinen 2010: 54.

päätökseksi, on kyseenalaista kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta<sup>281</sup>. Kuten olisi toisaalta myös se, jos KHO olisi päätenyt kannalleen käytännön syiden vuoksi, koska päätöksen valituskelvottomuuden perusteena ei voi olla se, että tilanne saattaisi olla ongelmallinen ja oikeustila epäselvä kunnan kannalta<sup>282</sup>. Tapauksen perusteella voi myös pohtia, olisiko oikaisuvaatimuskelpoisuuden ja valituskelvottomuuden eriyttäminen paikallaan tällaisissa tilanteissa<sup>283</sup>.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyy olennaisesti niin sanottu valvontafunktio. Mahdollisuus valvontaan voi lisätä oppilaiden oikeusturvan toteutumista, koska tällä hetkellä mikään taho ei valvo kattavasti oikeusturvan toteutumista koulujärjestelmässä. Edellä esitellyn oikeustapauksen taas voi nähdä kaventavan valvontaa ja demokratiaa, ja siten myös kenties oppilaan oikeusturvaa, kun päätös tulkittiin laajentavasti valituskelvottomaksi periaatepäätökseksi. Valvontamahdollisuuksia taas kunnallisvalitusten osalta lisää se, että oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus kunnallisasioissa on oppilaan ja tämän huoltajan lisäksi kella tahansa kunnan jäsenellä (KuntaL 137 §). Perusopetus on lisäksi julkista ja sitä saa rajoittaa vain perustellusta syystä, eli kenellä tahansa on lähtökohtaisesti oikeus valvoa perusopetusta. (PoL 19 §.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa (KHO 9.10.2013/3178 1615/3/13 FINLEX) koulun rehtori oli rajoittanut oppilaan äidin pääsemistä seuraamaan opetustunteja, perusteena perusopetuslain 19 §:n tarkoittama pojan ja luokan häiriöttömän koulutyön turvaaminen. Hallinto-oikeus poisti kasvatusta- ja opetuslautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja jätti oppilaan äidin valituksen tutkimatta, koska katsoi opetuksen rajoittamisen olevan *tosiasiallisen hallintotoimen kaltainen käytännön toimi*, johon ei voi hakea muutosta. Perusopetuslain 42 §:ssä, jossa luetellaan ne opetuksen järjestäjän muutoksenhakukelpoiset päätökset, ei ole säännöstä, joiden perusteella hallinto-oikeus olisi katsonut voivansa tutkia valitusta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Kyse ei ollut perusopetuslaissa tarkoitettua yksittäistä oppilasta koskevasta asiasta (johon kenties haettaisiin muutosta perusopetuslain 42 §:n mukaisesti) vaan siitä, että *perusopetuslain 19 § mukaan perusopetuslaissa tarkoitettu opetus on jul-*

---

<sup>281</sup> Kuusikon mukaan kunnallisvalituksen käyttöala kapenee huomattavasti, jos kaikissa samankaltaisissa tapauksissa, joissa yleisten ratkaisujen perusteella tehdään kuntalaisille yksittäiset ratkaisut, nämä yleiset ratkaisut katsotaan valituskelvottomiksi periaatepäätöksiksi. Lisäksi hän kysyy mikä voisikaan olla merkittävämpi ratkaisu monelle kuntalaiselle kuin oppilasaluejako. Kuusikko on myös pohtinut vaatisiko linjaus lainsäädännöllisiä ratkaisuja, ennenkin kuin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kautta tekemää rajausta. (Kuusikko 2009: 200–202.) Samaa voi pohtia monen muunkin oppilaan muutoksenhakuun liittyvän ongelman kohdalla.

<sup>282</sup> Kuusikko 2009: 197. Kuusikko myös toteaa, että esimerkiksi tapauksissa, joissa ratkaisun muuttamisella ei ole enää merkitystä ajan kulumisen vuoksi, ei se itsessään voine olla päätöksen valituskelvottomuuden peruste suoraan.

<sup>283</sup> Kuusikko 2009: 202; Mäkinen 2010a: 48.

*kista ja sitä saa rajoittaa vain perustellusta syystä.* Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa oli kysymys *jokaiselle lain mukaan kuuluvasta oikeudesta* (seurata julkista perusopetusta), ja sillä perusteella *asia tulee tutkia kunnallisvalituksena*. KHO totesi, että kun asia ei koske perusopetuslaissa tarkoitettua yksittäistä oppilasta koskevaa asiaa, johon haetaan muutosta perusopetuslain 42 §:n nojalla, valitus on tutkittava kunnallisvalituksena.<sup>284</sup>

Tässä tapauksessa ilmenee kenties muita esiteltyjä oikeustapauksia paremmin kunnallisvalituksen funktio kunnan jäsenten keinona valvoa kunnan toimintaa ja sen lainmukaisuutta. Kyseeseen ei tässä tilanteessa voinut tulla esimerkiksi pojan ja luokan häiriötömän koulutyön turvaaminen, koska opetus on julkista ja sitä saa lähtökohtaisesti seurata.<sup>285</sup> Tämä on jokaisen kuntalaisen valvontaan liittyvä oikeus. Kunnallisvalitus nähdäänkin nimenomaan kollektiivisena oikeussuojana ja valvontakeinona, siinä missä hallintovalituksen merkitys rajautuu oikeussuojan antamiseen yksittäiselle asianosaiselle.<sup>286</sup>

Kunnallisvalituksen osalta kunnan jäsenten ajatellaan muodostavan yhteisön, jonka jokaisen jäsenen vastuulla on kunnan lainmukaisen toiminnan valvonta. Tämän vuoksi myös valitukseen oikeutettujen kenttä on laajempi.<sup>287</sup> Tällä perusteella kunnallisvalituksessa voi nähdä oppilaiden oikeusturvaa suojaavia piirteitä, etenkin kun oppilaat nähdään isona joukkona. Koska valtion valvontaa on kunnallisen itsehallinnon suojaamiseksi rajattu tiukasti, kunnallisvalitus on pääasiallinen kunnan hallinnon yleisen valvonnan keino<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> KHO:2013:159.

<sup>285</sup> KHO myös totesi, että opetuksen julkisuus liittyy koulutuksen avoimuuden ja julkisen luonteen korostamiseen (KHO:2013:159). Toisaalta voidaan yleisemmin pohtia, kuinka hyvin opetuksen julkisuus soveltuu kouluympäristöön, jossa kuitenkin on huomioitava oppilaiden ja opettajien oikeus yksityisyyden suojaan perus- ja ihmisoikeutena. Erityisesti lasten ollessa kyseessä, yksityisyyttä voi olla tarpeen suojata tietyissä tilanteissa. (ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 313). Kyseisessä tapauksessa rehtori oli lausunnossaan katsonut, että muutoksenhakijan saapuminen koululle seuraamaan opetusta oli aiheuttanut koulussa levottomuutta ja huolta. Rehtori oli KHO:n mukaan voinut rajoittaa muutoksenhakijan oikeutta seurata poikansa oppitunteja, mutta rajoitus voidaan määrätä olemaan voimassa vain määräajan. (KHO:2013:159.)

<sup>286</sup> Mäkinen 2010: 24. Toisaalta kunnallisvalitustahan taas ei voisi tehdä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eli jos oppitunteja seuraamaan tullut kunnan jäsen huomaisi puutteita esimerkiksi opetuksessa, ei niihin voitaisi puuttua valituksen vaan esimerkiksi kanteluiin. Tapaus kuitenkin ilmentää sitä, että perusopetusasioita voi valvoa kuka tahansa.

<sup>287</sup> Mäenpää 2003: 333.

<sup>288</sup> Ks. HE 250/2016 vp, s. 5. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tähän ajatukseen perustuu muun muassa se, että kunnan viranomaiset eivät ole valtion viranomaisten alaisia, joten valtion viranomaisilla ei ole hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa suhteessa kunnan viranomaisiin. Lapsen oikeuksien kannalta kritisoida voi tosin sitä miksei koulumaailmaan liity mitään muuta, systemaattista, riippumatonta valvontaa. Val-

Kunnallisvalituksen soveltuvuutta on kuitenkin arvioitava tarkemmin myös yksittäisen oppilaan kannalta, koska eräistä yksittäistä oppilasta koskevista päätöksistä valitetaan kunnallisvalituksin. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi oppilaan aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamista koskevat päätökset sekä oppilashuoltoa koskevat päätökset. Mäkisen lisäksi keskusteluun kunnallisvalituksen soveltuvuudesta yksittäistä asianosaista koskeviin asioihin on ottanut osaa muun muassa Mäenpää, joka on arvellut, että kunnallisen itsehallinnon piirteet voitaisiin ottaa huomioon myös yhteisesti säännellyssä valituslajissa.<sup>289</sup>

Merkittävä ero hallintovalitukseen, ja mahdollisesti yksittäisen oppilaan oikeusturvaongelma, on esimerkiksi se, että tuomioistuimen tutkimisvalta on suppeampi kunnallisvalituksessa. Kunnallisvalituksessa kaikki valitusperusteet on esitettävä ennen valitusajan umpeutumista, eikä uusia perusteluja voi enää esittää toisessa valitusasteessa tai vastaselityksessä (KuntaL 135 §).<sup>290</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myöhemmin esille tulleita seikkoja, esimerkiksi menettelyvirhettä, ei tutkita, vaikka sillä olisi kenties ollut päätöksen kannalta suurikin merkitys<sup>291</sup>. Hallintovalituksen käyttöala on myös teoriassa laajempi kuin kunnallisvalituksessa, koska kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella<sup>292</sup>. Toisaalta kuten aiemmin kävi ilmi, ei hallintovalituksessakaan yleensä käytetä puhtaita tarkoituksenmukaisuusperusteita, eivätkä ne sellaisenaan johda yleensä päätöksen kumoamiseen<sup>293</sup>. Kunnallisvalitus vaatii valittajalta kuitenkin erityistä huolellisuutta, kun hän muotoilee valitusperusteita<sup>294</sup>.

Kunnallisvalituksissa suppeaa tutkimisvaltaa on perusteltu tehokkuuseriaatteella ja

vonta on tällä hetkellä pitkälle riippuvaista tuomioistuimelle tehdyistä valituksista, eikä tuomioistuinkäsittelyssä välttämättä painotu valvottavien asioiden yhteiskunnallinenkaan merkittävyys oikealla tavalla. Ks. HE 250/2016 vp, s. 24.

<sup>289</sup> Mäenpää 2006: 159.

<sup>290</sup> Ks. myös Mäkinen 2016: 36–37.

<sup>291</sup> HE 110/1996 vp; Mäkinen 2010a: 203.

<sup>292</sup> Kunnallisvalitusperusteita ovat 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen (KuntaL 135 §). Valitusperuste "muuten lainvastainen" liittyy esimerkiksi aineelliseen lain vastaisuuteen (Mäkinen 2010:64. Hyvään kunnallishallintoon kuuluu, että päätöksenteon perustaksi on hankittava riittävästi selvitystä. Selvitysten määrä riippuu asian laadusta. Esimerkiksi kiire ei saa estää asianmukaista selvittämistä. (Mäkinen 2010a:35.)

<sup>293</sup> Mäenpää 2007: 499 & 540.

<sup>294</sup> Ks. Kuusikko 2014: 886–887.

kunnallisten päätösten laaja-alaisuudella. Jotta kunta voi laittaa päätökset täytäntöön, sen tulee tietää millä perusteilla on valitettu.<sup>295</sup> Myös kunnallisvalituksen kassatorisuuden on vakiintuneesti katsottu olevan kunnallisen itsehallinnon perusta<sup>296</sup>. Kassatorisuusperiaatteen vuoksi tuomioistuimien ei muuta kunnan päätöstä vaan kumoaa sen tai palauttaa sen takaisin viranomaiselle<sup>297</sup>. Tällöin kunnalle jää myös vapaus olla tekemättä uutta päätöstä. Yleisesti ottaen kunnan jäsenen valittaessa tämä on Mäkinen mukaan perusteltua, kun uusi prosessi saattaisi johtaa uusiin merkittäviin kuluihin.<sup>298</sup> Kunnallista itsehallintoa pitäisikin pyrkiä kunnioittamaan pitkälle<sup>299</sup>.

Toisaalta voidaan pohtia, olisiko näiden periaatteiden joustavampi tulkinta paikallaan esimerkiksi silloin, kun kysymys on asianosaisen oikeusasemaan vahvasti vaikuttavasta asiasta, kuten oppilashuollosta.<sup>300</sup> Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma sekä sama oikeusturvan tehokkuusperiaate voisivat siten puoltaakin esimerkiksi sitä, että tuomioistuimien voisi muuttaa päätöstä tai tutkia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Mäkinen toteaa, että juuri asianosaisen oikeussuojan tehokkuuden kannalta nämä kunnallisvalituksen piirteet voivat olla ongelmallisia, ja tässä kaivattaisiin eriyttämistä. Kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja oppilaiden oikeuksien tehokas toteuttaminen voivat nyt olla toistensa kanssa ristiriidassa.<sup>301</sup>

Mäenpää on todennut, että kun päätös koskee yksittäisen asianosaisen oikeutta tai velvollisuutta, tuomioistuimen tutkimisvallan tulee voida riittävän laajasti ulottua päätök-

---

<sup>295</sup> Mäkinen 2010b: 258.

<sup>296</sup> HE 110/1996 vp, s. 2; OM 4/2011, s. 172; HE 250/2016 vp, s. 5.

<sup>297</sup> Toisaalta tuomioistuimien ei hallintovalituksissaan yleensä päättä asiasta laajemmin kuin valituksessa vaaditaan. (ks. Mäkinen 2010a: 66; 2010b: 258) Hallintovalituksessa valitusviranomaisella kuitenkin on mahdollisuus korvata virheellinen päätös uudella päätöksellä nopeuttaakseen asian käsittelyä, kuten edellisessä luvussa kävi ilmi. Hallintovalitus on siten korostetusti yksittäiselle oppilaalle oikeussuojaa antava muutoksenhakekeino.

<sup>298</sup> Mäkinen 2010b: 258.

<sup>299</sup> Esimerkiksi kuntien valvonnan intensiteetissä huomioon tulisi ottaa suhteellisuusperiaate: valvontaa ei tulisi harjoittaa enempää kuin tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Rajanveto tässä on kuitenkin hankalaa. Toisaalta valtion ei tulisi mennä kunnallisen poliittisen päätöksenteon eikä tarkoituksenmukaisuuskysymysten alueelle, vaan pysyttävä laillisuuskysymyksissä. Perusoikeudet, joiden toteutumisesta vastaavat sekä kunnat että valtio, asettavat tällaisia laillisuusperusteisia rajoja. Valvonnan rajat eivät kuitenkaan ole selväpiirteisiä, koska väljä sääntely jättää usein harkintamarginaalia sille, milloin kysymys on oikeudellinen, ja mitkä asiat taas tulisi jättää tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä kunnan päätösvaltaan (Mäkinen 2010a: 44).

<sup>300</sup> Ks. esimerkiksi Mäenpää 2007:501, joka pohtii samaa asiaa esim. maankäyttöä, rakentamista, viranhaltijaa tai maa-ainesten ottamista koskevien kunnan päätösten osalta.

<sup>301</sup> Ks. Mäkinen 2010b: 258; Mäkinen 2010a: 203.

sen perusteiden ja harkintavallan käytön lainmukaisuuteen. Mäenpää painottaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen oikeusturvan tehokkuus nimenomaan edellyttää, ettei tuomioistuimen tutkimisvalta rajoitu pelkästään muodollisen lainmukaisuuden arviointiin.<sup>302</sup>

Myös lapsen edun periaate<sup>303</sup> puoltaa tätä näkökulmaa, koska se on otettava huomioon tuomioistuimissakin laajasti, kuten aiemmin tutkimuksessa on ilmennyt. Luvussa 2.3. käsittelin sitä, miksi oppilaan edun selvittäminen on tärkeää. Asian riittävän selvittämisen merkitys korostune, kun kyse on yksittäistä oppilasta koskevista asioista, joihin ei liity sellaista valvonnallista intressiä kuin koko kuntaa koskeviin laaja-alaisiin päätöksiin. Opetustoimen päätökset vaativat lisäksi usein huolellista selvittämistä.<sup>304</sup> Tämä vastuu voi herkästi jäädä tuomioistuimelle, kuten luvussa 2.3. kävi ilmi. Siksi oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää tuomioistuinkontrollilta riittävää intensiteettiä.

Oppilaan on saatava riittävää ja tehokasta oikeusturvaa, kun päätös koskee hänen oikeusasemaansa. Vaikka valitusmuotona olisi kunnallisvalitus, ei se tietenkään vähennä suojan tarvetta.<sup>305</sup> Kunnallisvalitusten osalta oikeussuojakeinot eivät välttämättä ole riit-

---

<sup>302</sup> Mäenpää 2007: 501.

<sup>303</sup> LOS 3 artikla, 1 kohta. Ks. myös CRC/C/GC/14, s 3, kohta 4, jossa todetaan muun muassa, että lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa kaikkien yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen ja kohta 6, jossa todetaan, että lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Lisäksi kohdassa 29 todetaan, että tuomioistuimissa on huolehdittava lapsen edun huomioon ottamisesta kaikissa tilanteissa riippumatta siitä, ovatko ne luonteeltaan aineellisia vai prosessioikeudellisia. Tuomioistuinten on myös osoitettava, että ne ovat täyttäneet tehokkaasti tämän vaatimuksen. Tämä on Suomessa vaikeaa, jos lähtökohtaisesti tuomioistuin ei kunnallisvalitusten osalta voi puuttua tällaisiin asioihin.

<sup>304</sup> Ks. OM 2008:4: 69, jossa arvioitiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa opintososiaalisten etujen osalta (joihin siis myös oppilashuolto luettiin, kun siitä vielä säädettiin perusopetuslaissa). Mietinnössä todetaan, että opetustoimen etuuspäätökset vaativat usein laajaa selvitystä, ja siksi uudelleenarvioimisen tarve on niissä varsin suuri. (OM 2008:4: 69.) Tämän vuoksi voidaan todeta, että kunnallisvalituksessa oikaisuvaatimusvaihe (jonka voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella) on luonteva ja tarpeellinen ennen varsinaista hallinto-oikeuskäsittelyä. Toisaalta koska selvittämistarve on niin suuri, voidaan myös todeta, että yksittäistä oppilasta koskevilla asioilla tuomioistuimilla pitäisi kenties olla laajempi selvittämisvelvollisuus, vaikka asia käsiteltäisiin kunnallisvalituksin.

<sup>305</sup> Ks. PeVL 38/1998 vp s.9, jossa käsitellään asianosaisen asemaa kaava-asioissa, joissa siis käytössä on myös kunnallisvalitus. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että valittajan on kyettävä yksilöimään valituksensa oikeudelliset perusteet ja esitettävä ne jo ensimmäisessä valitusasteessa, sillä uusien valitusperusteiden esittäminen myöhemmässä vaiheessa on vakiintuneesti kiellettyä. Se, että oikeuskäytännössä on päädytty käsitykseen, että maanomistajia ja muita oikeudenhaltijoita pidetään prosessuaalisesti kunnan jäsenenä eikä asianosaisina, sulkee pois erilaisia asianosaisille kuuluvia prosessuaalisia oikeuksia. Esim. asianosaisen pyynnöstä tapahtuvaa suullista käsittelyä koskevaa hallintolainkäyttölain 38

tävän tehokkaita, koska kunnallisvalituksen keskeiset ominaispiirteet eivät sovellu yksittäistä oppilasta koskeviin asioihin kovin hyvin. Kunnallisvalituksen sijaan yksittäistä oppilasta koskevat asiat voisi olla tarkoituksenmukaista ohjata oikeussuojajasyistä aluehallintovirastoon tai hallintovalituksin hallinto-oikeuteen. Toinen vaihtoehto olisi erityislailla poiketa joistain tietyistä kunnallisvalituksen piirteistä. Lisäksi perusopetuslakiin ja oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin olisi kenties syytä ottaa säännöksiä, joilla turvattaisiin nykyistä paremmin oppilaiden oikeusturvaa. Lapsen edun selvittämistä voitaisiin edellyttää nykyistä useammin. Kuten tässä tutkimuksessa edellä käy ilmi, oppilaan oikeusturvan ennakoitavuus lisäksi kärsii sekä moninaisten muutoksenhakuteiden että toisistaan poikkeavien valituslajien takia, koska jaot eivät ole aina selviä.



## 4. MUU LAILLISUUSVALVONTA OIKEUSTURVAA TÄYDENTÄMÄSSÄ

### 4.1. Hallintokantelu ja oma-aloitteinen valvonta perusopetusasioissa

Kunnan toimintaan kohdistuvan valtion valvonnan osalta kuntalain lähtökohta on se, ettei valtion viranomaisilla ole oma-aloitteisesti mahdollisuutta puuttua kunnalliseen päätöksentekoon. Kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan voi hallituksen esityksen mukaan jakaa edellä käsitellyn tuomioistuinkontrollin lisäksi ministeriön seurantarooliin sekä oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaan.<sup>306</sup> Lisäksi kunnan sisäiset kantelut ovat mahdollisia<sup>307</sup>. Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Valtiovarainministeriön tehtävä on myös huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Perusopetusasioissa valtionvalvonta rajoittuu näihin säännöksiin. Tuomioistuinkontrollin lisäksi kantelut ovat siis perusopetusasioissa merkittävä oikeussuojakeino.

Myös opetustoimen oikeusturvajärjestelmä vaikuttaa siihen, että kanteluviranomaisten ratkaisuilla on oppilaan oikeusturvan kannalta erityistä merkitystä. Kuten edellä todettiin, kantelut voivat olla jopa yleisempiä kuin valituksen tekeminen, vaikka valitusoikeuskin lain mukaan olisi<sup>308</sup>. Lisäksi monissa pedagogisissa sekä menettelyyn liittyvissä asioissa kantelu on ainut käytettävissä oleva oikeussuojakeino<sup>309</sup>.

Aluehallintovirasto voi perusopetusasioissa vain kantelun johdosta ottaa tutkittavaksi, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan (KuntaL 10 §). Siten sen toimival-

---

<sup>306</sup> HE 250/2016 vp, s. 3–4.

<sup>307</sup> HE 250/2016 vp, s. 4.

<sup>308</sup> Oikeusasiamiehenkanslia on ohjannut kantelijat hakemaan muutoksenhakukelpoisissa asioissa muutosta, mutta ongelmana voi nyt kuitenkin olla se, että opetuslalla hallinto-oikeuteen tehtyihin valituksiin liittyy lähtökohtaisesti oikeudenkäyntimaksun suuruinen uusi kuluriski. Oikeusasiamies oli huolissaan siitä kehityssuunnasta, että kanteluiden määrät saattavat nousta oikeudenkäyntimaksujen myötä sellaisissa asioissa, joissa perusopetuslain mukaan voisi hakea muutosta. (Oikeusasiamiehen vuosikertomus 2015: 29–30.) Tämä todettiin myös hallituksen esityksessä (HE 29/2015 vp, s.38). Voi siis olla, että perusopetuksessa kanteluiden määrät vain kasvavat, koska monilta osin oikeusturvassa näyttää olevan ongelmia muutoksenhaun osalta.

<sup>309</sup> Tosin oppilas voi tehdä myös muistutuksen. Muistutuksen tarkoitus on kiinnittää viranomaisen huomion epäkohtaan sen toiminnassa. Muistutuksen tekeminen ei ole sidottu oikeustoimikelpoisuuteen, joten oppilas voi tehdä sen itse. (Hakelehto-Wainio 2013a: 332.)

ta on varsin rajattua verrattuna erityislaeissa säädettyihin valvonnan keinoihin<sup>310</sup>. Sen sijaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat omasta aloitteestaan ottaa asioita ratkaitavaksi<sup>311</sup>. Kantelun voi jättää kummalle tahansa näistä yleisistä laillisuusvalvojista ja he päättävät, kummalle asia kuuluu<sup>312</sup>. Kantelun tarkoitus on saattaa ylemmän, valvovan viranomaisen tietoon alemman viranomaisen toiminnan puutteet tai virheellisyys. Hallintokantelu nähdään usein valvonnallisena elementtinä, sillä sen tekee tavallisesti hallinnon ulkopuolinen henkilö. Kantelun voi tehdä kuka tahansa – sitä pidetäänkin kaikille kuuluvana, niin sanottuna *actio popularis* -oikeutena.<sup>313</sup>

Kantelulla ei voi muuttaa jo tehtyjä päätöksiä, eli se ei ole muutoksenhakua, toisin kuin muut esiteltyt oikeussuojakeinot. Kantelun tarkoitus on saattaa opetukseen liittyvä toiminta jälkikäteeseen arviointiin laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta. Tämä näyttäisi olevan epäselvää monille kantelijoille. Kanteluiden yhteydessä on vaadittu opetushenkilökunnalle jopa rangaistuksia tai vahingonkorvauksia.<sup>314</sup> Kanteluviranomaisilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua tällaisiin asioihin. Eduskunnan oikeusasiamies onkin todennut kanteluratkaisuissaan, ettei ota siltä osin kantaa yksityisoikeudellisiin seikkoihin.<sup>315</sup> Kanteluviranomaiset eivät siten voi myöskään velvoittaa kouluja muuttamaan käytäntöjään.

Toisaalta kantelulla voidaan herättää huomioita siten, että se saattaa välillisesti johtaa

---

<sup>310</sup> HE 250/2016 vp, s. 11. Joihinkin erityislakeihin on sisällytetty valtion oikeus oma-aloitteisiin valvontatoimiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakeihin on sisällytetty säädöksiä, joiden mukaan aluehallintovirastoilla on oikeus oma-aloitteisiin valvontatoimiin, oikeus saada tarpeellista tietoa tapaukseen liittyen ja oikeus ryhtyä tämän johdosta uhkasakkomenettelyyn kunnan velvoittamiseksi täyttämään lakisääteiset tehtävänsä. Oppilashuoltolain 26 §:n mukaan aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt opetussuunnitelman ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisen opiskeluhuollon. Muutoin perusopetukseen liittyen aluehallintovirastot antavat kanteluratkaisuiden ohella vain informaatio-ohjausta ja lyhytaikaista täydennyskoulutusta opetushenkilöstölle (Aluehallintovirasto 2017). Kuntalain 10 §:n perusteella aluehallintovirasto ei voi siis perusopetusasioissa puuttua viran puolesta havaitsemiinsa lainvastaisuuksiin. Vielä vähemmän säännös oikeuttaa Prättälän mukaan aluehallintovirastoa antamaan ohjeita tai oma-aloitteisesti esittämään näkemyksiä kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta (Prättälä 2016: 8).

<sup>311</sup> Oikeusasiamies on tarkastusten johdosta esimerkiksi vuonna 2015 ottanut omana aloitteena selvitettäväksi, miten sijoitettujen lasten koulunkäynti laitoksessa on turvattu ja millaisia erityisiä opetusjärjestelyjä heidän osaltaan tehdään (Oikeusasiamiehen vuosikertomus 2015: 88).

<sup>312</sup> Mäkinen 2010: 42.

<sup>313</sup> Kulla 2012: 335–336.

<sup>314</sup> Mäntylä, Kivelä, Ollila & Perttola. 2013: 16; Oikeusasiamiehen vuosikertomus 2015: 29–30.

<sup>315</sup> AOA 3327/4/10; Aluehallintovirasto 2015.

käytännön muutoksiin<sup>316</sup>. Kulla toteaa, että valvova viranomainen voi esimerkiksi kehottaa korjaamaan kirjoitus- tai asiavirheen<sup>317</sup>. Kanteluita on luonnehdittu ilmiannon, muutoksenhaun ja selvityspyynnön yhdistelmäksi<sup>318</sup>. Konkreettisia esimerkkejä on myös laillisuusvalvojien oma-aloitteisten tarkastusten vaikutuksesta: apulaisoikeusasiamies Pajuojan eräälle yläasteelle tekemän tarkastuksen vuoksi koulu suljettiin kevätlukukaudeksi ja oppilaat siirrettiin muihin tiloihin sisäilmaongelmien vuoksi.<sup>319</sup>

Hallintokantelun tekemisestä säädetään hallintolaissa. Hallintolain 53 a §:n perusteella jokainen voi tehdä hallintokantelun, jos viranomainen, siihen palvelussuhteessa oleva tai muu julkista hallintotehtävää hoitava menettelee lainvastaisesti tai jättää täyttämättä velvollisuutensa<sup>320</sup>. Kantelu tehdään toimintaa valvovalle viranomaiselle. Yleensä kunnassa valvova viranomainen on joko lautakunta tai kunnanhallitus<sup>321</sup>. Valvova viranomainen voi kanteluratkaisussaan kiinnittää valvottavan huomion hyvän hallinnon takeisiin tai esittää käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei pidetä riittävänä asian laatuun nähden, valvottavalle voidaan antaa myös huomautus.<sup>322</sup> Syytteen nostaminen on mahdollista, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta<sup>323</sup>. Muutoksenhaku kantelun johdosta annettuun ratkaisuun on hallintolaissa kielletty (HL 53 d §).

Kanteluiden muotovaatimukset eivät ole yhtä tiukat kuin tuomioistuimille tehtävissä valituksissa, joten oikeusturvakeinona se voi olla lapsellekin helpompi. Pääsääteisesti kantelu tehdään kuitenkin hallintolain mukaan kirjallisesti ja siitä tulee käydä ilmi miksi

---

<sup>316</sup> Ks. Mäkinen 2010: 42.

<sup>317</sup> Kulla 2012: 336.

<sup>318</sup> HE 72/2002.

<sup>319</sup> K 2/2014 vp. 2013: 280.

<sup>320</sup> Toisaalta voidaan siis pohtia kanteluiden painoarvoa oikeussuojakeinona perusopetusasioissa muun valvonnan puuttuessa, koska niilläkin kiinnitetään huomioita lähinnä selvästi lainvastaiseen menettelyyn. Kanteluratkaisut menevät myös lähtökohtaisesti tiedoksi vain asianosaisille, joten onko niillä yleisempääkään merkitystä? Toisaalta näyttää siltä, että laillisuusvalvojat ottavat kuitenkin tuomioistuimia aktiivisemmin kantaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, etenkin lapsen etuun. Myös Hakalehto-Wainio on todennut, että oikeusasiamies viittaa systemaattisesti lapsen oikeuksien sopimukseen (ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 55).

<sup>321</sup> HE 250/2016 vp, s. 4.

<sup>322</sup> Nämä keinot ovat lain mukaan käytössä, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä muunlaisiin toimenpiteisiin. Hallituksen esityksen mukaan tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa kyse voi olla rikosoikeudellisista tai virkamiesoikeudellisista tilanteista tai asian tulee käsitellä muussa lainsäädännössä tarkoitettuna valvonta-asiana. (HE 50/2013 vp, s. 27–28.)

<sup>323</sup> Oikeusasiamiehen vuosikertomuksista ilmenee, ettei ainakaan oikeusasiamies ole perusopetusasioissa nostanut kertaakaan syytettä ainakaan vuosina 2015, 2014, 2013 eikä 2012.

menettelyä pidetään virheellisenä (HL 53 §). Vaikka periaatteessa kantelu on oikeusturvakeinona lapsenkin ulottuvilla, eivät lapset juurikaan kantele Suomessa.<sup>324</sup> Oikeusasiamiehelle kantelevat yleensä vanhemmat ja huoltajat, jotka jo muutoinkin käyttävät oppilaan puhevaltaa. Kanteluratkaisuissa lapsen oma näkemys ei tule kuin harvoissa yksittäistapauksissa esille.<sup>325</sup> Lapsille on nyt avattu kuitenkin oma kantelusivusto, mikä voi helpottaa tilannetta. Sen toimivuudesta ei ole vielä julkaistu tietoa.<sup>326</sup>

Oppilaan maailmassa kanteluviranomaisen kannanottoa ei kuitenkaan välttämättä koeta riittävän vahvana reaktiona kohdattuihin epäkohtiin<sup>327</sup>. Jälkikäteisvalvonta ei ole oppilaan nopean elämänrytmin vuoksi paras mahdollinen vaihtoehto muutenkaan. Kun oppilasta koskevaan asiaan saadaan kannanotto, on hän jo siirtynyt usein seuraavaan elämänvaiheeseen.<sup>328</sup> Hakalehto-Wainio on todennut, ettei kantelu välttämättä auta "nyt ja tässä" elävää lasta, koska kanteluajat ovat useita kuukausia tai jopa vuosia<sup>329</sup>. Kanteluiden käsittelyajat ovat pitkiä niiden suurista määristä johtuen<sup>330</sup>. Kanteluviranomaiset eivät voine tästä syystä myöskään ottaa kantaa omatoimisesti kaikkiin asioihin, mutta kuten edellä olevasta esimerkistä käy ilmi, kanteluviranomaisten kannanotoilla voi olla kuitenkin konkreettista vaikutusta. Systemaattisemmalle laillisuusvalvonnalle ja oppilaiden omalle oikeusturvainstanssille olisi tarvetta.

Ylimmille laillisuusvalvojille ja aluehallintovirastolle kannellaan perusopetusasioissa esimerkiksi viranhaltijan asiattomasta<sup>331</sup>, passiivisesta tai muuten hallintolainvastaisesta menettelystä. Tällaisia kantelun aiheita ovat muun muassa: koulu ei ole antanut valitus-

---

<sup>324</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 322. Hakalehto-Wainio mukaan lasten tekemien kantelujen vähäisyys tuskin kertoo, siitä, etteivät lapset olisi kohdanneet opetukseen liittyviä epäkohtia. Kantelumahdollisuuksista ei Hakalehto-Wainion mukaan ole tiedotettu lapsille ja nuorille riittävästi, eikä kanteluviranomaisten toimintaa ole järjestetty lasten käyttöön sopivaksi.

<sup>325</sup> Ks. Paunio 2009: s.3/7.

<sup>326</sup> Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen lapsille ja nuorille suunnattu sivusto: [www.oikeusasiamies.fi/lapset](http://www.oikeusasiamies.fi/lapset). Verkossa on myös lapsiasiavaltuutetun toteuttamat "Lasten sivut", joilla on yleistä lapsille suunnattua tietoa lasten oikeuksista: <https://www.lastensivut.fi/>. Sivut on tarkoitettu myös opetustyön avuksi, sillä ne toimivat välineenä lapsen oikeuksien sopimukseen perehtymisessä.

<sup>327</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 322, 332.

<sup>328</sup> Paunio 2009: s.3/7.

<sup>329</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 332.

<sup>330</sup> Hallituksen esityksen (HE 50/2013) mukaan Suomessa käsitellään vuosittain noin 10 000-11 000 erityyppistä kantelua. Kantelujen määrät ovat koko ajan kasvaneet roimasti. Kuten edellä on todettu, eduskunnan oikeusasiamies on huolissaan siitä, että kanteluiden määrät saattavat kasvaa entisestään.

<sup>331</sup> OKV/427/1/2011.

kelpoista päätöstä tai kuullut kantelijoita<sup>332</sup>, koulu ei ole vastannut kantelijoiden sähköposteihin tai kirjallisiin vetoomuksiin<sup>333</sup> tai koulu ei ole muutoin antanut oppilaan huoltajien pyytämiä tietoja määräajassa<sup>334</sup>. Muita aiheita ovat olleet esimerkiksi: koulutapaturmien hoitokulut<sup>335</sup> ja oppilashuollon asianmukaisuus<sup>336</sup>, koulukiusaaminen<sup>337</sup>, perusopetuksen järjestäminen erityisissä tilanteissa sekä erityisen tuen järjestäminen<sup>338</sup>, kurinpito<sup>339</sup>, sisäilmaongelmat<sup>340</sup> ja uskonnonopetuksen järjestäminen<sup>341</sup>. Hyvin yleinen kanteluaihe on ollut myös koulukuljetuksen järjestäminen<sup>342</sup>. Huomionarvoista on se, että monet näistäkin päätöksistä olisivat olleet valituskelpoisia.

Kanteluiden määrästä ja aiheista voidaan päätellä, että koulumaailmassa on paljon ongelmia. Kantelut eivät toisaalta edes kerro koko totuutta, koska oppilaiden kokemat epäkohdat eivät koulumaailmassa tule kovin suuressa mittakaavassa laillisuusvalvojien tietoisuuteen – varsinkaan oppilaan itsensä aloitteesta. Kuntiin kohdistuvaa valvontaa on myös koko ajan supistettu, mikä tekee oppilaan oikeusturvan valvomisen hankalaksi<sup>343</sup>. Valtiolla ei siis ole, olemassa olevien säännösten perusteella, oikeutta omaaloitteiseen valvontaan, vaan valtio valvoo kuntien toimintaa kanteluiden ja kunnan asukkaiden vapaaehtoisten valvontatoimien kautta<sup>344</sup>.

Lapsiasioissa yleisenä valvovana viranomaisena Suomessa toimii lapsiasiavaltuutettu, joka raportoi vuosittain valtioneuvostolle lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta. Lapsi-

---

<sup>332</sup> EOAK 745/4/16; EOAK 4716/4/14; EOAH 219/4/13; LSSAVI/1442/06.06.01/2016; LSSAVI/1441/06.06.01/2016; LSSAVI/2033/06.06.01/2015; OKV/585/1/2011.

<sup>333</sup> LSSAVI/1732/06.06.01/2015; LSSAVI/1916/06.06.01/2015.

<sup>334</sup> EOAK 2157/4/15.

<sup>335</sup> EOAK 2166/4/15

<sup>336</sup> OKV/1/50/2009; OKV/6/50/2011

<sup>337</sup> EOAK 2299/4/14; EOAK 4401/2010; EOAK 1132/4/08; Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2015 (K 11/2016 vp.)

<sup>338</sup> Kantelut ovat koskeneet muun muassa huostaan otettujen lasten perusopetuksen järjestämisestä, vammaisten lasten erityisiä opetusjärjestelyjä ja paperittomien lasten opetuksen järjestämistä: AOA 5002/4/14; EOAM 1633/4/14; EOAM 577/2011; EOAK 4035/2010; EOAK 3166/2008; OKA 3/50/04; K 11/2016 vp.

<sup>339</sup> EOAK 3013/2011; EOAK 3263/2010; EOAK 3826/4/05; OKV/1256/1/2012.

<sup>340</sup> EOAK 2822/2010; K 11/2016 vp.

<sup>341</sup> EOAK 1553/4/13.

<sup>342</sup> K 11/2016 vp: 29–30. Lisäksi AOA Pajuoja antoi sivistysvaliokunnalle selvityksen (8.10.2015) opetusalan ongelmista ja kehittämistarpeista. Selvityksessä ongelmiksi todettiin muun muassa oppilashuoltoa käsittelevät säännökset, oppilaitosten sisäilmaongelmat, koulutuksen arviointi, vammaisten henkilöiden opetus sekä opetuksen laillisuusvalvonta (K 11/2016 vp. 272–273.)

<sup>343</sup> Ks. Kulla 2012: 332.

<sup>344</sup> Rätty 2007: 407.

asiavaltuutettu pyrkii edistämään lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettu toimii kuitenkin vain yleisellä yhteiskunnallisella tasolla, ja hänen toimivaltansa rajoittuu näin ollen puutteiden yleiseen huomioimiseen ja raportointiin.<sup>345</sup> Opetustoimeen kohdistuva laillisuusvalvonta on Suomessa siis heikkoa, koska mikään taho ei tarkasta säännöllisesti koulujen toimintaa<sup>346</sup> eikä kouluasioissa ole käytössä lapsille soveltuvia oikeussuojakeinoja<sup>347</sup>. Näin ollen valvonnan perustan perusopetukseen liittyvissä asioissa muodostavat lähinnä oppilaiden huoltajien tekemät kantelut ja muutoksenhaku. Ongelma on myös se, että kanteluitakin käsitellään hajanaisesti monessa eri viranomaisessa, jolloin kokonaiskuvaa ei synny välttämättä kenellekään<sup>348</sup>.

Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota oppilaiden oikeusturvaan kouluissa. Komitean mukaan kouluissa pitäisi olla tehokkaat menettelyt koulutusta koskeissa LOS 29 artiklaan liittyvissä asioissa.<sup>349</sup> Koulumaailmaan liittyy kuitenkin paljon asioita, joiden oikeusturvaa ei ole kovin tarkasti säännelty. Esimerkiksi koulukiusaamistilanteissa ei ole selvää, miten koulun tai opetuksen järjestäjän tulee kiusaamistilanteisiin puuttua<sup>350</sup>. Siten ei ole myöskään selvää, mitä oppilaan ja huoltajien oikeusturvakeinot ovat tilanteissa, joissa he kokevat, ettei koulu täytä perusopetuslain 29 §:n mukaista velvollisuuttaan oppilaan turvallisen kouluympäristön takaamisesta. Tällä hetkellä niihin liittyvissä asioissa tehdään kanteluita. Perinteiset oikeussuojakeinot eivät välttämättä toimi-kaan kaikissa koulumaailman konfliktitilanteissa. Laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot eivät esimerkiksi pysty toimimaan sovittelijoina riitatilanteissa. Kouluissa ei ole myöskään oikeusturva-asioissa neuvovaa viranomaista, kun taas esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla kunnalla tulee olla sosiaali- ja potilasasiamiehiä, joiden tehtä-

---

<sup>345</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012:5; Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2010:2. Lapsiasiavaltuutettu ei siis tutki yksittäistapauksia koskevia kanteluita. Lapsen oikeuksien komitea on kritisoinut tätä (CRC/C/15/Add.272, 30.9.2005). Komitean mukaan lapsiasiavaltuutetulla tulisi olla oikeus ottaa vastaan ja tutkia lasten tekemiä valituksia. Vasta tällä Suomi täyttäisi lapsen oikeuksien komitean antaman yleiskommentin vaatimukset riippumattoman kansallisen ihmisoikeusinstituution roolista lasten oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. (Ks. General Comment No. 2(2002): The Role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2, 15 November 2002.)

<sup>346</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 336.

<sup>347</sup> Hakalehto-Wainio 2013a: 330.

<sup>348</sup> Oikeusasiamiehen vuosikertomus 2013.

<sup>349</sup> CRC/GC/2001/1, kohta 25.

<sup>350</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 236–237.

vänä on neuvoa asiakkaita oikeusturva-asioissa<sup>351</sup>.

---

<sup>351</sup> Hakalehto-Wainion mukaan yksi vaihtoehto olisi järjestää lapsille ja nuorille suunnatut neuvontapalvelut lapsiasiavaltuutetun yhteyteen. Joka tapauksessa heitä varten pitäisi olla omia oikeusturvapalveluita. (Hakalehto-Wainio 2013a: 338).

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITYSEHDOTUKSET

Tutkimuksen toinen pääluke käsittelee oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaprosessiin liittyviä oikeuksia ja oppilaan edun huomioimista muutoksenhaun yhteydessä. Tutkimuskysymyksen tähän liittyen on, että millä tavalla *oppilas itse ja hänen etunsa on huomioitava muutoksenhaussa*. Tutkimuksen perusteella lähtökohta on se, että oppilaalla pitää olla oma vanhemmista eroteltu oikeusturva, jotta oppilaan etu ja oikeudet on mahdollista erottaa vanhempien intresseistä. Oppilaan oman edun ja oikeusturvan korostaminen on tärkeää, koska aina ei ole takeita sille, että oppilaan vanhemmat tai muu laillinen edustaja osasivat tai haluaisivat tuoda oppilaan edun esille.

Oppilasta tulisi aina kuulla joko suoraan tai vanhempien tai muun laillisen edustajan välityksellä. Vaikka oppilasta kuultaisiin vanhempien välityksellä, tulisi oppilaan omat näkemykset huomioida. Oppilaan etua tulee toisaalta arvioida myös muita oppilaan asiaan liittyviä asiantuntijoita kuulemalla. Tuomioistuimen aktiivisella selvitysvelvollisuudella on tältä osin iso merkitys. Oppilaan oma mielipide ja oppilaan edun punninta pitää kirjata oppilasta koskeviin asiakirjoihin, jotta voidaan varmistua, että hänen etuaan on harkittu.

Oppilaan oma mielipide on keskeinen tekijä hänen etuaan harkittaessa, mutta oppilaan oma mielipide ei kuitenkaan välttämättä tarkoita samaa kuin oppilaan etu. Siten kussakin tilanteessa on pohdittava kuinka ison painoarvon mielipiteelle voi antaa. Painoarvo voi vaihdella lapsen iän ja kehitystason mukaan. Menettelyn tuomioistuimessa on oltava myös oppilaan näkökulmasta selkeää, jotta se on hänelle asianosaisena tehokasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hän itsekin ymmärtää esimerkiksi päätöksen perusteluita.

Toisaalta vaikka oppilaalla pitää olla edellä mainitulla tavalla autonominen oikeusturva ja mahdollisuuksia osallistua prosesseihin, pitää samanaikaisesti oppilasta kuitenkin suojata ja huolehtia hänen hyvinvoinnistaan. Siten on pohdittava tilannekohtaisesti, raskaitaako osallistuminen häntä tai voidaanko hänen mielipiteilleen antaa kyseisessä tilanteessa painoarvoa. Vastuu oppilaan asioista säilyy aikuisilla, eikä oppilaan itsensä ole



pakko osallistua asian käsittelyyn, mikäli hän ei tahdo tai ei kehitystasonsa puolesta kykene. Siten osallistuminen prosesseihin on oppilaan oikeus, mutta ei velvollisuus. Perusedellytys on tuomioistuimella, jolla on lapsiasioihin liittyvää erityisosaamista.

Oppilaan kannalta jälkikäteisessä oikeusturvassa on näiltä osin käytännössä monia ongelmia. Oppilaan edun selvittämisissä, kuulemisissa ja päätösten perusteluissa on ilmeisiä puutteita, koska tutkimuksessa käsittelyissä oikeustapauksissa oppilas itse ja hänen etunsa harkinta on näytetty sivuutetun. Tästä voi päätellä, että oikeuskäytännössä ei aina tunnusteta oppilaan omaa oikeusturvaa. Oppilaan oikeuksia on perusopetusasioissa tarkasteltu ikään kuin vanhempien intresseistä käsin. Tähän vaikuttanee ainakin se, että lapsen osallistumisoikeuksia tai lapsen edun käsitettä ei ole kattavasti perusopetuslaissa eikä lainkaan perusopetusasioiden muutoksenhakua koskevissa laeissa. Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti huomauttanut, että lapsen etu on integroitava kaikkiin lasta koskeviin lakeihin. Toisaalta lapsen oikeuksien sopimus sitoo sellaisenaan myös tuomioistuimia. Nyt oikeuskäytännöstä voi kuitenkin päätellä, että tuomioistuimissa ei noudateta riittävästi lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita. Johtopäätöksenä voidaan myös todeta, että oppilaan etu ei välttämättä tule tarpeeksi huomioitua muutoksenhaun puhevaltajärjestelyissä, mikäli oppilaan etu liitetään automaattisesti vanhempien intresseihin.

Oppilaan edun selvittämisen osalta voidaan todeta, etteivät tuomioistuimet ota välttämättä kantaa tarkoituksenmukaisuusperusteisiin, sillä tarkoituksenmukaisuusperusteisiin puuttuminen ei lähtökohtaisesti sovi tuomioistuimen tehtäviin tuomiovallan käyttäjänä. Kun kantaa otetaan vain päätöksen laillisuuteen, oppilaan etua ei käytännössä tarvitse selvittää. Lainsäädäntö ei edes mahdollista tarkoituksenmukaisuusperusteiden tutkimista kunnallisvalituksissa. Oikaisuvaatimusvaiheessa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiinkin voidaan puuttua, mutta oikaisuvaatimusta taas ei voida välttämättä pitää riippumattomana muutoksenhakuna, koska kyse on hallinnon sisäisestä järjestelmästä. Näistäkin syistä oppilaan etua olisi tarkoituksenmukaista korostaa ennakkollisen oikeusturvan yhteydessä.

Oppilaan oikeusturvan saatavuuteen vaikuttanee myös se, että opetustoimessa ei aina

näytä olevan hallintojuridista osaamista. Esimerkkinä voisi mainita sen, että muutoksenhaakuviranomaisen on voinut olla vaikeaa selvittää asioita jälkikäteen, jos sitä ole (esimerkiksi oppilasta kuulemalla) tehty jo hallintomenettelyn aikana<sup>352</sup>. Muutoksenhaakua edeltävän vaiheen laatua tulisikin kehittää paitsi siksi, ettei asioita tarvitsisi yhtä usein viedä tuomioistuimeen, myös siksi että tuomioistuinten työ helpottuisi. Hallintosekä perus- ja ihmisoikeuskoulutus opetustoimessa olisi tärkeää<sup>353</sup>.

Toisaalta lienee päivän selvää, ettei ennakkollista oikeusturvaa kehittämälläkään voida aukottomasti turvata oppilaan oikeuksia, joten myös menettelyä tuomioistuimessa on kehitettävä. Oppilaan etu pitäisi huomioida tuomioistuimessa lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Lapsen oikeuksien sopimus korostaa lapsen edun huomioimista menettelytakeena, joten oppilaan edun harkinnan pitäisi näkyä aina jollakin tavalla asian käsittelyssä<sup>354</sup>. Oppilaan edun selvittämisen ohella on myös oppilaan osallistumisoikeuksien kannalta tärkeää, että hän saisi mahdollisuuksien mukaan itse osallistua oman asiansa käsittelyyn esimerkiksi ilmaisemalla mielipiteitään. Perusopetuslakia voitaisiin näiltä osin täsmentää. Kun oppilaan edun käsite sekä oppilaan oikeus saada mielipiteensä huomioon otetuksi olisi vahvemmin integroitu perusopetuslakiin, voisi se merkitä sekä hallinnolle että tuomioistuimille laajempaa selvitysvelvollisuutta<sup>355</sup>.

Mikäli lapsen oikeuksien sopimusta ei panna asianmukaisesti täytäntöön hallinnossa, tuomioistuimissa ja lainsäädännössä, kysymys on sitovien kansainvälisten velvoitteiden rikkomisesta<sup>356</sup>. Perusoikeusuudistuksen esitöissä korostetaan, että julkisen vallan vastuulla on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Perustuslaissa ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta harkitaan erikseen kussakin tapauksessa. Keskeisiin keinoihin kuitenkin

---

<sup>352</sup> Myös opetustoimen päätöksen mieltäminen virheellisesti tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi heikentää mahdollisuuksia saada asiansa käsitellyksi muutoksenhaakuviranomaisessa sellaisissa tapauksissa, joissa laki sen ilman erityistä tulkintaa mahdollistaisi.

<sup>353</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 350.

<sup>354</sup> Mitä tulee niin sanottuun tuomarivaltiokeskusteluun, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää tuomioistuinkontrollilta riittävää intensiteettiä lasten ollessa kyseessä

<sup>355</sup> Lapsen oikeuksien komitea on viitannut siihen, että Suomessa ei ole ymmärretty lapsen edun käsitettä eikä osallisuutta koskevaa artiklaa. Lapsia koskeviin lakeihin, lastensuojelulakia lukuun ottamatta, ei ole kattavasti sisällytetty lapsen edun käsitettä. (CRC/C/FIN/CO/4, kohta 26–29.)

<sup>356</sup> LOS 4 artikla velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Ks. Myös Hakalehto-Wainio 2013b: 51.

kin kuuluvat lain esitöiden mukaan perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.<sup>357</sup>

Tutkimuksen kolmas ja neljäs pääluku käsittelevät jälkikäteisiä oikeusturvamahdollisuuksia perusopetusasioissa. Kolmas pääluku keskittyy muutoksenhakuun ja neljäs pääluku muuhun perusopetukseen liittyvään laillisuusvalvontaan, kuten kanteluihin. Tutkimuskysymyksenä näihin lukuihin liittyen on: *Onko Suomessa tarpeeksi yksinkertaisia, ennakoitavia ja tehokkaita keinoja käytettävissä oppilaan jälkikäteistä oikeusturvaa käsiteltäessä?* Muutoksenhakusäännöksissä ei periaatteessa ole epäselvyyttä, koska muutoksenhakutiet kustakin päätöksestä on lueteltu perusopetuslain 42 §:ssä. Muutoksenhakusäännösten taustalla on periaate, jonka mukaan pedagogisista harkintaa vaativissa asioissa muutosta haetaan aluehallintovirastolta, opintososiaalisissa asioissa hallinto-oikeudelta ja tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ei voi hakea muutosta, vaan voi esimerkiksi tehdä kantelun. Perusopetuslain 42 §:n lähtökohta on alun perin ollut säätää yksittäistä oppilasta koskevien päätösten osalta valituslajiksi hallintovalitus. Muutoksenhaku muiden kuin yksittäistä oppilasta koskevien päätösten osalta taas oli tarkoitettu jättää yleissäännösten varaan, eli muista kuin yksittäistä oppilasta koskevista päätöksistä voi olla mahdollista valittaa kunnallisvalituksin.

Käytännössä nämä jaot osoittautuvat kuitenkin varsin monimutkaisiksi ja monitulkintaisiksi. Tämä on johtanut siihen, että viranomaiset ovat soveltaneet muutoksenhakuteitä koskevia säännöksiä eri tavoin. Oikeuskäytännössä ei myöskään ole ollut aina selvää kumpi on oikea valituslaji: kunnallisvalitus vai hallintovalitus. Esimerkiksi oppilaan aamu- ja iltapäivätoimintaan ottamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin, vaikka kyse on yksittäistä oppilasta koskevasta päätöksestä. Muutoksenhakutiet aluehallintovirastoihin ja hallinto-oikeuksiin taas poikkeavat toisistaan jopa silloin, kun kyse on yhdestä, samaa oppilasta koskevasta päätöksestä. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa erityisen tuen päätöksen yhteydessä päätetään samalla avustajan saamisesta. Tällöin yhdestä päätöksestä muutoksenhaku on ohjattava kahteen eri viran-

---

<sup>357</sup> HE 309/1993 vp. s. 75. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut hallituksen vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa (20/2014 vp, s. 3), että taloudellisesti vaikeissakin olosuhteissa tulee huolehtia myös oikeudenhoidon laadun kehittämistä. Oikeudenhoidon rakenteita, käsittelyketjuja, toimintaprosesseja ja työtapoja tulee kehittää ja pyrkiä löytämään tapoja, joilla oikeuslaitos pystyy tuottamaan oikeita päätöksiä nykyistä joutuisammin ja kustannustehokkaammin.

omaiseen, mikä voi käytännössä olla ongelmallista sekä viranomaisten että oppilaan kannalta. Käytännössä osa yhdestä päätöskokonaisuudesta voidaan myös katsoa valituskelvottomaksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, osasta kuuluu hakea oikaisua aluehallintovirastolta ja osasta valittaa hallinto-oikeuteen. Oikeuskäytännön perusteella muutoksenhakukeinot eivät vaikuta yksinkertaisilta eikä lainsäädäntö takaa oikeusvarmuutta<sup>358</sup>.

Kenties jako pedagogisiin ja opintososiaalisiin asioihin ei aina ole kovin tarkoituksenmukainenkaan. Pedagogisia seikkoja saattaa liittyä opintososiaalisiin asioihin ja toisinpäin. Oikeusturvan tehokkuutta ja ennakoitavuutta ainakin heikentää se, että sama asiakokonaisuus jakautuu eri muutoksenhakuviranomaisiin eri muutoksenhakuaikoineen ja valitusperusteineen.<sup>359</sup> Keskeisimmät ongelmat perusopetusasioiden muutoksenhakumahdollisuuksissa olivat siten tiivistetysti: 1) tulkinnanvarainen perusopetuslaki sekä 2) perusopetusasioihin liittyvän muutoksenhakujärjestelmän sääntelyn hajanaisuus. Lain esitöissä ei juuri ole käsitelty monimutkaisia muutoksenhakuteitä.

Erääksi keskeisimmistä kehittämiskohteista voi tutkimuksen perusteella nostaa perusopetuslain selkeyttämisen sekä perusopetusta koskevien prosessuaalisten säännösten välisen koherenssin. Mitä ennakoitavampia ja johdonmukaisempia säännökset olisivat ja mitä kaavamaisempia muutoksenhakumenettelyt olisivat, sitä tehokkaammin asiat saataisiin käsiteltyä<sup>360</sup>. Toisaalta tiukka sääntely saattaa jättää vähemmän tilannekohtaista harkinnanvaraa ja siten heikentää muutoksenhaun oikeudenmukaisuutta. Prosessuaalisten säännösten johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden on toisaalta kuitenkin katsottu pienentävän todennäköisyyttä siitä, että tuomioistuimet joutuisivat kiinnittämään paljon resursseja epäolennaisiin seikkoihin.<sup>361</sup>

---

<sup>358</sup> Toimivaltaisen viranomaisen puiminen on lisäksi vienyt kuukausia tai vuosia, joten muutoksenhaku ei näissä tapauksissa ole ollut joutuisaakaan. Käsitelyajat hallinto-oikeuksissa ovat keskimäärin useita kuukausia, joten muutoksenhaku on oppilaan näkökulmasta muutenkin melko hidasta.

<sup>359</sup> On kuitenkin todettava, että kaikkia asioita ei pitäisi mielestäni jatkossa käsitellä hallinto-oikeuksissa, koska käsitelyajat näyttäisivät olevan niissä oppilaan kannalta kovin pitkiä. Aluehallintovirastoilla on lisäksi perusopetusasioissa vaadittavaa pedagogista erityisasiantuntemusta, jonka vuoksi jako on tehtykin

<sup>360</sup> Koherenssipyrkimyksellä pyritään vastaamaan modernin oikeuden peruseriaatteisiin kuuluva muodollisen oikeudenmukaisuuden vaatimukseen, joka tarkoittaa sitä, että samankaltaisia asioita tulee käsitellä samalla tavalla (Tuori 2007: 310).

<sup>361</sup> Malin 2015: 4–5. Myös Tuori toteaa, että oikeusvarmuus ja lainkäytön ennakoitavuus edellyttävät sääntelyltä koherenssia (Tuori 2007: 310).

Oppilaan oikeusturvan tehokkuutta heikentävät myös etenkin kunnallisvalituksen tietyt ominaispiirteet. Tuomioistuin ei voi ottaa kantaa päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen, ei voi muuttaa päätöstä sisällöllisesti eikä tutkia valitusajan umpeutumisen jälkeen enää uusia valitusperusteita. Tämä on ongelmallista, sillä valittajan on oltava erityisen huolellinen siitä, mitä valitusperusteita käyttää, ja siitä, että kaikkiin valitusperusteisiin on vedottu ennen valitusajan umpeutumista. Koska tuomioistuin voi vain kumota päätöksen tai palauttaa sen uudelleen käsiteltäväksi, kunta voi harkintavaltansa rajoissa päättää, muuttaako se päätöstä vai jättääkö päätöksen tekemättä. Tehokas oikeussuoja edellyttäisi joskus sitä, että päätöstä voitaisiin muuttaa. Oppilaan oikeuksien tehokas toteuttaminen ja kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ovat siten joskus toistensa kanssa ristiriidassa.

Mäkisen<sup>362</sup> mukaan kunnallisvalituksen kassatorisuuden ja asianosaisen oikeussuojan välinen jännite voitaisiin ratkaista kompromissilla, jolloin asian laatu ratkaisisi, voidaanko päätöstä muuttaa. Oikeuskäytännössä näin on itseasiassa tapahtunutkin<sup>363</sup>. Eri-tyislainsäädännössä kassatorisuuden periaatteesta on luovuttu eräissä tilanteissa, esimerkiksi kaavoituksen ja maa-ainesasioiden yhteydessä<sup>364</sup>, jolloin muutosten tekeminen on vähäisissä määrin mahdollistettu. Kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen tästä pitäisi kenties säännellä, ennemmin kuin jättää muutos oikeuskäytännön varaan.<sup>365</sup> Kuntalaissakin voisi olla selkeä säännös, että asianosaisen valittaessa noudatetaan hallinto-

---

<sup>362</sup> Mäkinen 2010b s. 258

<sup>363</sup> KHO 2009:10. Viranhaltijan palkkaa koskevassa päätöksessä asianosaisen tehokkaan oikeusturvan toteutumisen katsottiin edellyttävän kassatorisuuden periaatteesta poikkeamista. KHO:n mukaan kassatorisuus ei ole este sille, että hallinto-oikeus kumoaa päätöksen ja määrää kunnan maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan. Mäkisen mukaan ratkaisu on merkittävä kannanotto kassatorisuuden periaatteesta luopumiseksi sellaisissa asioissa, joissa asianosaisen oikeussuoja niin vaatii. Toisaalta perinteistä linjaa ratkaisu ei kuitenkaan ole muuttanut (Ks. Mäkinen 2010a: 68–69)

<sup>364</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) mukaan muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestyksen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan tai maakunnan liiton suostumuksella tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen (MRL 203 §). Maa-aineslain (24.7.1981/555) 20.1 §:n mukaan taas viranomaisen lupapäätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Asianosaiseen sovelletaan tietyissä asioissa lisäksi mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään (Maa-ainesL 20.2 §).

<sup>365</sup> Ks. Mäkinen 2010b s. 258. Kuntalaki on yleislaki. Perusopetuslaki ja opiskelija- ja oppilashuoltolaki taas ovat erityislainsäädäntöä, joissa olisi mahdollista säätää poikkeuksia yleislainsäädäntöön, jos yleislaki ei ota huomioon toimialan erityispiirteitä ja tarpeita. Näin on toimittu maankäyttö- ja rakennuslaissa.

lainkäyttölain säännöksiä<sup>366</sup>. Näin prosesseissa olisi oppilaan kannalta enemmän koherenssia ja siten ennakoitavuutta. Oppilaan näkökulmasta prosesseissa pitäisikin pyrkiä koherenssiin valituslajien perinteisistä eroista huolimatta<sup>367</sup>. Oikeussuojan tarve ei nimittäin oppilaan kannalta vähene, vaikka valituslajina olisi kunnallisvalitus.

Kunnallisvalitusten osalta voitaisiin toisaalta myös pohtia valituskelpoisuuden ja oikaisukelpoisuuden eriyttämistä. Joskus esimerkiksi viranhaltijan tekemä valmistelupäätös olisi aiheellista saada luottamuselimen tarkasteltavaksi aikaisessa vaiheessa oikaisuvaatimuksella.<sup>368</sup> Esimerkkinä tällaisesta päätöksestä voidaan mainita koulun lakkauttamiseen liittyvä periaatepäätös tai koko kuntaa koskeva valmisteleva oppilasaluejakopäätös.

Ongelmallisia oikeusturvan saatavuuden kannalta saattavat olla myös eräät valituskielot, joita käsitellään tutkimuksessa. Perustuslain 21 § sekä lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen etua koskeva artikla edellyttävät tehokkaampaa oikeusturvaa kuin, mitä se näyttää perusopetusasioissa olevan. Myös muut oppilaalle kuuluvat oikeudet edellyttävät tehokasta oikeusturvaa, jotta nämä oikeudet voivat tosiasiassa toteutua. Esimerkiksi subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen ei toteudu kotiopetuksessa oleville oppilaille (mikäli vanhemmat valitsevat sen lapselleen), koska maksuton perusopetus ei ulotu kotiopetukseen<sup>369</sup>. Voidaankin päätellä, että lainsäädännössä oppilaan etu samaistetaan vanhempien intresseihin. Tällaisissa tilanteissa ei ole myöskään mahdollista hakea muutosta maksuttomaan perusopetukseen liittyvissä asioissa, kuten avustajan saamisessa kotiin. Oikeusturvan puuttuminen merkitsee sitä, ettei tätä subjektiivista oikeutta todellisuudessa turvata oppilaalle. Perusopetusasioiden osalta valituskieltoja ei ole kenties opetustoimeen luonteesta<sup>370</sup> tai kunnallisesta itsehallinnosta johtuen käsitelty lapsen perus- ja ihmisoikeuksista käsin.

Kokonaisuudessaan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että perinteinen hallinto-

---

<sup>366</sup> Mäkinen 2010b: 258.

Ks. myös Mäntylä 2010: 11, joka on pohtinut samaa luonnon puhevallan osalta.

<sup>368</sup> Ks. Kuusikko 2009: 202; Mäkinen 2010a: 48.

<sup>369</sup> Tällaisen valinnan osalta on lisäksi todettava, että joissakin tilanteissa kotiopetus saattaa olla välttämätön ratkaisu lapselle, tai ainakaan se ei ole välttämättä lapsen itsensä päättämää.

<sup>370</sup> Juridiikan on katsottu sopivan huonosti opetustoimen kulttuuriin ja oikeudellisia asioita koulumaailmassa on pidetty negatiivisina (ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 21–22; 125–126.)

oikeudellinen oikeusturvajärjestelmä ei perusopetusasioiden osalta vaikuta kovin lapsiystävälliseltä tai oppilaan näkökulmasta tehokkaalta. Perusopetusasioissa muu kuin tuomioistuinkontrolli on heikkoa, koska mikään taho ei systemaattisesti valvo oikeuksien toteutumista kouluissa. Oppilaan oikeuksien toteutuminen on siten käytännössä oppilaiden vanhempien tekemän muutoksenhaun tai kanteluiden varassa. Perusopetusasioissa ei ole olemassa kouluasioihin erikoistunutta oikeusturvaviranomaista eikä lasten kannalta yksinkertaisia väyliä tuoda heitä koskevia oikeusturvakysymyksiä minkään erityisen viranomaisen käsiteltäväksi.

### *Uudenlainen järjestelmä perusopetusasioiden oikeusturvan tueksi*

Ruotsissa koulujen oikeusturva-asioita käsittelee erityinen koulutarkastusviranomainen (Skolinspektionen). Koulutarkastusviranomainen tarkastaa määräajoin kouluja ja ottaa vastaan oppilaiden ja heidän huoltajiensa tekemiä valituksia. Koulutarkastaja selvittää oikeusturvaongelmia tai koettuja oikeudenloukkauksia sekä tekee päätökset siitä, miten koulun tulee vastaisuudessa toimia<sup>371</sup>. Valitukset koskevat esimerkiksi koettuja perus- ja ihmisoikeusloukkauksia sekä puutteita oppimisen tuessa. Koulutarkastusviranomainen myös antaa lainsäädännössä esitettyjen vaatimusten pohjalta ohjeita siitä, kuinka koulujen tulee korjata toimiaan. Koulutarkastusviranomaisen alaisuudessa toimii oppilasasiamies (barn- och elevombud)<sup>372</sup>, joka tekee selvityksiä epäillyistä perus- ja ihmisoikeusloukkauksista, ja se voi toimia yksittäisten oppilaiden edustajana tuomioistuimessa. Vaikka vanhemmat usein tekevätkin ilmoituksen oppilasasiamiehelle, myös oppilaat itse ottavat oppilasasiamieheen yhteyttä.<sup>373</sup> Samanlaiselle järjestelmälle olisi Suomessakin tarvetta.

Suomessa Opetusalan ammattijärjestö (OAJ) on ehdottanut lausunnossaan hallituksen

---

<sup>371</sup> Se ei kuitenkaan voi muuttaa jo tehtyjä päätöksiä, vaan vaatia koulua tai eskoulua korjaamaan puutteensa, jos se on rikkonut säännöksiä. Se ei myöskään edusta oppilasta, vaan toimii puolueettomana tarkastajana (Skolinspektionen 2016)

<sup>372</sup> Skolinspektionen 2016.

<sup>373</sup> Oppilasasiamies on tehnyt oppilaiden puolesta vuodesta 2006 vuoteen 2016 mennessä 330 valitusta, joiden perusteella on maksettu yhteensä yli 11 miljoonan kruunun vahingonkorvaukset oppilaille. Tällaisia asioita on ollut esimerkiksi koulujen passiivisuus koulukiusaamistilanteessa ja epäasiallinen kurinpito. Oppilasasiamies on ottanut kantaa myös muun muassa oppimisen tukemiseen erityistä tukea tarvitsevien osalta. (Barn och- elevombud 2016/5553: 14; 22.)

esitykseen perusopetuslain sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta (16.11.2016), että samassa yhteydessä, kun uudistetaan valtion aluehallintoa ja sujuvoitetaan valitusprosesseja, on selvitettävä lasten ja nuorten oikeusturvan keskittämistä yhdelle taholle. OAJ:n mukaan aluehallintovirastojen, lapsiasiavaltuutetun toimiston ja ylimpien oikeusvalvojen lapsia ja nuoria koskevat toimivalta, resurssit sekä henkilötyövuodet tulisi keskittää yhdelle taholle, joka tulisi olemaan uusi lasten- ja nuorten oikeusturvakeskus (LANO). Tämä lisäisi lasten ja nuorten oikeusturvan tehokkuutta, sillä samoja asiakokonaisuuksia koskevat prosessit käsiteltäisiin yhdessä paikassa ja käsitteilyajat lyhenisivät. LANO käsittelee perusopetukseen liittyviä kanteluita, oikaisuvaatimuksia sekä mahdollisesti myös hallinto-oikeuksien opetustoimea koskevia valitusasioita. Hallinto-oikeus taas muuttuisi kokonaan perusopetuksen osalta toisen asteen muutoksenhakuviranomaiseksi. Muutosta LANO:n päätöksiin voisi tällöin hakea hallinto-oikeudelta. LANO voisi myös oma-aloitteisesti tehdä tarkastuksia kouluihin sekä puuttua yleisemminkin lapsia ja nuoria koskeviin epäkohtiin. LANO:lla olisi samat toimivaltuudet kuin aluehallintovirastolla ja hallinto-oikeudella nykyisin on.<sup>374</sup> Vaihtoehtoisesti yhdistäminen voitaisiin toteuttaa OAJ:n mukaan rajatummin niin, että se koskisi vain sivistyksellisiä perusoikeuksia<sup>375</sup>.

Lasten- ja nuorten oma oikeusturvakeskus olisi ainakin osaltaan ratkaisu perusopetusasioiden monimutkaisiin muutoksenhakuteihin. Kenties samassa yhteydessä joitakin yksittäistä oppilasta koskevia kunnallisvalitusasioitakin voisi olla tarkoituksenmukaista siirtää LANO:n käsiteltäväksi<sup>376</sup>. LANO:ssa olisi lisäksi perinteisen hallinto-oikeudellisen osaamisen ohella sekä lapsioikeudellista että pedagogista erityisasiantuntemusta, jolloin oppilaan etu ja osallisuus tulisivat tehokkaammin huomioiduksi. Laajan asiantuntemuksen pääsy prosesseihin edistänee asioiden selvittämistä ja johtaa sitä kautta oppilaan kannalta parempiin päätöksiin. Ehdotetun kaltainen oikeusturvaviranomai-

---

<sup>374</sup> OAJ:n lausunto hallituksen esitykseen (HE 206/2016) eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta, s.2; Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n lausunto Lapsiasiavaltuutetun toimistolle koskien OAJ:n arviota lasten ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen tilasta sekä parannusehdotukset 2016.

<sup>375</sup> OAJ lausunto lapsiasiavaltuutetun toimistolle koskien OAJ:n arviota lasten ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen tilasta sekä parannusehdotukset (3.10.2016).

<sup>376</sup> Toisaalta kunnallisvalituksen on nähty olevan perustellusti käytössä asioissa, joissa on haluttu suojella kunnallista itsehallintoa, joten asiaa olisi tarkasteltava kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen.



nen olisi kehittämisen arvoinen uudistus. Lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskeisimpiä ympäristöjä ovat juuri koulut<sup>377</sup> – siksi niiden oikeusturvajärjestelmään olisi ensiarvoisen tärkeää panostaa.

---

<sup>377</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2013a: 42–43.

## LÄHDELUETTELO

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria. WSOY, Helsinki.

Aluehallintovirasto (2017). Opetus ja kulttuuri: Opetus. Saatavissa 12.4.2017:

<https://www.avi.fi/web/avi/opetus#.WO3iTv19670>.

Alvesalo Anne & Kaijus Ervasti (2006). Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeusso-  
siologiaan. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Arajärvi Pentti (2005). Oppilaan ja opiskelijan arviointi – oikeusturvan kysymyksiä.

Teoksessa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen. Toim. Myrsky Matti, Perttu Vartiainen  
ja Tarmo Miettinen. Joensuu, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.

Arajärvi Pentti (2015). Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen. Teoksessa:

Lapsen oikeudet koulussa. Toim. Hakalehto-Wainio Suvianna. Helsinki, Kaup-  
pakamari Oy.

Barn- och elevombud (2017). Saatavilla 21.5.2017: <https://beo.skolinspektionen.se/>.

Barn- och elevombud (2016/5553). 10 år med BEO – 10 miljoner till utsatta elever. En  
sammanställning av Barn- och elevombudets tio första år. Toim. Helen Allvin &  
Johanna Winblad, Barn- och elevombudet, Stockholm. Saatavissa 21.5.2017:

[https://beo.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/broschyter/beo\\_10a  
r\\_a4\\_low.pdf](https://beo.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/broschyter/beo_10a_r_a4_low.pdf).

De Godzinsky, Virve (2013). Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisessa huostaanotto-  
asiassa. Teoksessa: Lapsioikeus murroksessa, 17–47. Toim. Suvianna Hakaleht-  
Wainio & Liisa Nieminen. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

De Godzinsky, Virve (2014). Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä.

Helsinki, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 267.

De Godzinsky, Virve (2015). Kohti lapsiystävällisempää oikeudenkäyttöä. *Lakimies* 6/2015 s. 856–878.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013 (K 2/2014 vp.) Saatavissa 11.4.2017: <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=hh16114123723149&cmd=download>.

Euroopan komissio 2016. Rights of the Child. Saatavissa 28.10.2016 [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_en.htm).

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011). Lapsen oikeudet Lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* N:o 4/2011.

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

Hakalehto-Wainio Suvianna (2013a). *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. Helsingin Kamari Oy, Vantaa.

Hakalehto-Wainio Suvianna (2013b). Lapsen oikeudet ja lapsen etu Lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa: *Lapsioikeus murroksessa*, 17–47. Toim. Suvianna Hakaleht-Wainio & Liisa Nieminen. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Halila Leena (2006). Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2006:XXXIX s. 5–96.

Hallberg Pekka, Pirkko Ignatius & Heikki Kanninen (1997). *Hallintolainkäyttölaki*. Jyväskylä, Lakimiesliiton kustannus.

Hallintotuomioistuinten yhteinen vuosikertomus 2016. Saatavilla 26.4.2017. <http://www.kho.fi/material/attachments/kho/sektorikertomukset/CsQCtVawR/Sektorikerto>

mus\_2016.pdf.

Hetemäki, Inka (2011). Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja, Helsinki: Edita Prima Oy.

Hirvonen Ari (2012). Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.

Hokkanen Pete (2011). Uskonnonvapaus ja lapsen etu huoltajien sekä lapsen välisessä suhteessa. Teoksessa: Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina, s.35–74. Toim. Niina Mäntylä. Vaasan yliopiston julkaisuja, Vaasa.

Husa Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Finnpublishers Oy. Jyväskylä.

Iivonen Esa (2015). Lapsen oikeuksien sopimus koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa. Teoksessa: Lapsen oikeudet koulussa, s.354–395. Toim. Suvianna Hakala. Kauppakamari, Helsinki.

Korkein hallinto-oikeus (2016). Presidentti Pekka Vihervuoren puheita ja tervehdyksiä: Puheenvuoro lapsen oikeusturvasta Lapsiasiavaltuutetun Vuosikirjan 2016 julkistamis- ja luovutustilaisuudessa. Saatavissa 2.11.2016:  
<http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidenttipekkavihervuorenpuheita/puheenvuorolapsenoikeusturvastalapsiasiavaltuutetunvuosikirjan2016julkistamis-jaluovutustilaisuudessa.html>.

Korkein oikeus. Pauliine Koskelon puhe Itä-Suomen hovioikeuden 175-vuotisjuhlapäivän seminaarissa 3.10.2014 [http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/puheet\\_1/2014\\_2/presidenttipauliinekoskelonpuheita-suomenhovioikeuden175-vuotisjuhlapavanseminaarissa3.10.2014.html](http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/puheet_1/2014_2/presidenttipauliinekoskelonpuheita-suomenhovioikeuden175-vuotisjuhlapavanseminaarissa3.10.2014.html).

Kulla Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki, Talentum Pro.

- Kuusikko Kirsi (2009). Valituskelpoisuuden epääminen kunnallisen muutoksenhaun rajoituskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/09, 195–203.
- Kuusikko Kirsi (2014). Erityisen tuen päätösten moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47. Lakimies 6/2014 s. 881–889.
- Lahtinen Matti & Timo Lankinen (2015). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki, Tietosanoma Oy.
- Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oppilas ja opiskelijahuollosta 21.1.2013. Saatavissa 9.3.2017: <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2013/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-hallituksen-esitysluonnoksesta-laiksi-oppilas-ja-opiskelijahuollosta/>
- Lapsiasiavaltuutettu. Tiedote 12.2.2016: Lasten oikeusturva paranee – yksilövalitukset YK:lle voimaan. Saatavissa 2.11.2016 <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/tiedotteet/2016-2/lasten-oikeusturva-paranee-yksilovalitukset-ykille-voimaan/>
- Malin Kimmo (2015). Valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa: taustaselvitys ympäristöministeriölle 8.3.2015.
- Mannerheimin lastensuojeluliitto. Lasten ja nuorten puhelimen ja netin vuosiraportti 2011. Saatavissa 28.11.2016: [http://mll-fi-bin.directo.fi/@Bin/61112c6602fc8e6c9e3faf46dbc1ddf7/1480336557/applicatiap/pdf/14972869/MLL%20LNPN%20raportti%202011\\_www.pdf](http://mll-fi-bin.directo.fi/@Bin/61112c6602fc8e6c9e3faf46dbc1ddf7/1480336557/applicatiap/pdf/14972869/MLL%20LNPN%20raportti%202011_www.pdf).
- Mäenpää Olli (2005). Hallintotuomioistuin, hallintoviranomainen ja oikeusturva. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen. Toim. Matti Myrsky, Perttu Vartiainen & Tarmo Miettinen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Joensuu.

- Mäenpää Olli (2006). Hallintoprosessin uudet haasteet. *Lakimies* 2/2006, s. 143–165.
- Mäenpää Olli (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki, Talentum Media Oy.
- Mäenpää Olli (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki, Edita Publishing Oy.
- Mäenpää Olli (2010). Moderni hallinto-prosessi. Teoksessa: *Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010*. Toim. Anttila Erno & Mikael Koillinen. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäkinen Eija (2010a). *Kunnallisvalitus – Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Helsinki, Edita Publishing Oy.
- Mäkinen Eija (2010b). *Kunnallisvalituksen tulevaisuus*. Teoksessa: *Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta*. Toim. Tuomas Ojanen, Maija Sakslin, Outi Suviranta & Ida Koivisto. Helsinki, Edita Publishing Oy.
- Mäkinen Eija (2016). *Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10 | 2016*. Saatavissa 30.1.2017: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/>
- Mäkinen Eija & Kristian Siikavirta. *Julkisoikeus oppiaineena ja tieteenalana*. Teoksessa: *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*, toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja, s. 43–47.
- Mäntylä Niina (2009). *Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuihin: oikeudellisia näkökulmia*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 37: 121–140.
- Mäntylä Niina (2010). *Luonnon edustajien puhevalta*. Universitas Wasaensis.
- Mäntylä Niina (2011). *Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat*. Teok-

sessä: Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina, toim. Niina Mäntylä. Vaasan yliopiston julkaisuja, Vaasa.

Mäntylä Niina (2013). Karttakepistä kasvatustieteen keskusteluun: Lainmukainen kurinpito kouluissa tänään. Teoksessa: Lapsioikeus murroksessa. Toim. Suvianna Hakalehto-Wainio & Liisa Nieminen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 241–267.

Mäntylä Niina (2014). Hyvä hallinto peruskoulussa. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja, s.50–63.

Mäntylä Niina (2015). Valittamalla eliittikouluun? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 43 (2015): 3, s. 197-210.

Nieminen Liisa (2006a). Ikä tasa-arvokysymyksenä. Oikeus 2006 (35); 2: 241–267.

Nieminen, Liisa (2006b). Koulu lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana – vai rajoittajana? Oikeus 2004 (33); 3: 277–297.

Oikeusasiamiehen toimintakertomukset. Kaikki vuosilta 2001–2015 saatavilla 26.4.2017: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/julkaisut/toimintakertomukset.htx>.

Opetusalan Ammattijärjestö (2016). OAJ:n lausunto (16.11.2016) hallituksen esitykseen (HE 206/2016) eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta. Saatavilla 28.4.2017: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Julkaisu+Metatieto/Documents/EDK-2016-AK-91956.pdf>.

Opetusalan Ammattijärjestö (2016). OAJ:n lausunto lasten oikeusturvan toteutumisesta 07.10.2016. Saatavissa 2.11.2016: [http://www.oaj.fi/cs/oaj/Lausunnot?contentID=1408917769153&page\\_name=OAJn+lausunto+lasten+oikeusturvan+toteut](http://www.oaj.fi/cs/oaj/Lausunnot?contentID=1408917769153&page_name=OAJn+lausunto+lasten+oikeusturvan+toteut)

umisesta.

- Opetusalan Ammattijärjestö (2016). OAJ teki esityksen norminpurusta opetuslalle  
(Lue OAJ:n esitys norminpurusta, pdf) Saatavissa 22.3.2017: [http://www.oaj.fi/cs/oaj/Uutiset?&contentID=1408911933666&page\\_name=OAJ+teki+esityksen+norminpurusta+opetuslalle](http://www.oaj.fi/cs/oaj/Uutiset?&contentID=1408911933666&page_name=OAJ+teki+esityksen+norminpurusta+opetuslalle).
- Opetushallitus (2017). Säädökset & ohjeet: kotiopetus. Saatavissa 12.4.2017: [http://oph.fi/saadokset\\_ ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/perusopetuksen\\_jarjestaminen/kotiopetus](http://oph.fi/saadokset_ ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/kotiopetus).
- Pajulammi, Henna (2013). Lapsen oikeus osallistua. Teoksessa: Lapsioikeus murroksessa. Toim. Hakalehto-Wainio Suvianna & Liisa Nieminen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 89–123.
- Pajulammi, Henna (2014). Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki, Talentum.
- Parson, Annika (2010). Selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, Helsinki.
- Paso Mirjami, Petri Saukko, Veijo Tarukannel & Matti Tolvanen (2015). Hallintolainkäyttö. Talentum Media Oy.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2014). Määräykset ja ohjeet 2014:96. Voimassa toistaiseksi, alkaen 1.1.2015. Helsinki, Opetushallitus.
- Pölönen Kreetta (2015). Kolmiportainen tuki esi- ja perusopetuksessa – soveltamiskäytäntöä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta vuosilta 2012–2015. Teoksessa: Lapsen oikeudet koulussa, s.206–251. Toim. Suvianna Hakalehto. Helsinki, Kauppakamari.
- Prättälä Kari (2016). Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet – kunnan omat toi-



met vai selvitysmenettely? Valtiovarainministeriön raportti – 16/2015.

Renvall Hannu (2010). Tuomioistuin hallintopäätösten tekijänä. Teoksessa: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Toim. Erno Anttila & Mikael Koillinen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Saukko Petri (2013). Suullinen käsittely hallintolainkäyttö asiassa – ilmeisen tarpeeton, tarpeeton vai sittenkin tarpeellinen. Teoksessa: Iura Novit curia – Juhlakirja Veijo Tarukannel. s.169–190. Toim. Mirjami Paso, Petri Saukko ja Matti Tolvanen. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Savolainen, Matti (1984). Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. Vammala, Suomen lakimiesliiton kustannus.

Siltala Raimo (2001). Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Siltala Raimo (2003). Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki, Suomalainen lakimiesyhdistys.

Skolinspektionen (2017). Saatavilla 21.5.2017: <https://www.skolinspektionen.se/>.

Suviranta, Outi (2008). Kolme näkökulmaa henkilökohtaisiin koulunkäyntiavustajiin. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Toim. M. Tolvanen, T. Miettinen & M. Muukkonen, s. 153–164.

Tuori Kaarlo (2000). Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa, Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki, Alma Talent Oy.

Unicef (2007). A Human Rights-Based Approach to Education. United Nations Chil-

dren's Fund/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007. Saatavilla 7.6.2017: [https://www.unicef.org/publications/files/A\\_Human\\_Rights\\_Based\\_Approach\\_to\\_Education\\_for\\_All.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/A_Human_Rights_Based_Approach_to_Education_for_All.pdf).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä – valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009. Dnro 253/54/07. Helsinki, Edita Prima Oy.

Vihervuori Pekka (2006). Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 4/2006: 666–687.

Väätänen Ulla (2011). Oikein ja joutuisasti. Helsinki, CC Lakimiesliiton kustannus.

YK:n lapsen oikeuksien komitea 2013. Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta)\* Suomeksi: Lapsiasiavaltuutettu 2013. Saatavissa 28.10.2016 [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_julkaisu.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf).

### **Virallislähteet**

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

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta.

HE 205/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta-

ta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 57/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

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

HE 133/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työ- voima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

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 230/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

HE 78/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta.

HE 206/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukio- lain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24

§:n muuttamisesta.

HE 250/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yksityiskohtaiset perustelut 31.1.2017. Saatavissa 21.3.2017: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/4044011/4a+Hallituksen+esitysluonnos+laiksi+asiakkaan+valinnanvapaudesta+sosiaali+ja+terveydenhuollossa,+yksityiskohtaiset+perustelut+31.1.2017+.pdf/75d749fa-cf60-4f53-974e-8cce8cd0c16c>.

Keskeneräinen luonnos (29.6.2016) kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevasta esitysluonnoksesta: laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, yksityiskohtaiset perustelut. Saatavissa 21.3.2017: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/06.+Kunnan+peruspalvelujen+valtionosuuksien+esitysluonnokset+2016-06-29>.

KKV 413/2016vp. Kirjallinen kysymys oppilas- ja opiskelijahuoltolaista & vastaus kirjalliseen kysymykseen oppilas- ja opiskelijahuoltolaista.

KM 2008:4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Helsinki, Oikeusministeriö.

Lapsenoikeuksien komitea (2005). 40. istunto, Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. CRC/C/15/Add.272 Saatavissa 16.11.2014: [http://www.lapsiasia.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=97173&na-me=DLFE-8276.pdf](http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=97173&na-me=DLFE-8276.pdf).

Lapsen oikeuksien komitean suositukset Suomelle (2011). CRC/C/FIN/CO/4/\*, Saatavissa 16.11.2014: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=223348&nodeId=23&contentlan=1&culture=fi-FI>.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit ja niiden suomennokset. Saatavilla

30.5.2017: <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus/ykn-lapsen-oikeuksien-komitean-yleiskommentit/yleiskommentit-ja-niiden-suomennotset/>.

Oikeusministeriö (2008). OM 2008:4: Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö. Saatavissa 15.3.2017: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20084-oi-kaisuvaatimusjarjestelmankehittaminenonoikeusturvakeinona/Files/OMKM\\_2008\\_4\\_LOPULLINEN.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20084-oi-kaisuvaatimusjarjestelmankehittaminenonoikeusturvakeinona/Files/OMKM_2008_4_LOPULLINEN.pdf).

Oikeusministeriö (2010). Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken 78/2010. Saatavissa 16.11.2014: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/782010-tehtavienjako-hallintotuomioistuintenkesken.hallintolainkaytontasotyoryhmanmietinto/Files/OMML\\_78\\_2010\\_156\\_s.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/782010-tehtavienjako-hallintotuomioistuintenkesken.hallintolainkaytontasotyoryhmanmietinto/Files/OMML_78_2010_156_s.pdf).

OM 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.

PeVL 38/1998 vp. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PEVL 70/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2005 vp. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 33/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

PeVL 35/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen

alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

PeVL 32/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

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

SiVM 18/2002 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

SM 40/2007. Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti.

YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989). 20.7.1991, CRC 59/1991.

### **Oikeuskäytäntö**

EOA 219/4/13.

EOA 1132/4/08.

EOA 4401/4/10.

EOA 3013/4/11.

EOA 577/4/11.

EOA 3263/4/10.

EOA 3327/4/10.

EOAK 1585/2001.

EOAK 134/4/05.

EOAM 1051/2005.

EOAM 88/2005.

EOAK 4716/2014.

EIT: CASE OF SAHIN v. GERMANY: 2003.

ESAVI-2010-06322/Op-13.

OKV/1/50/2009.

OKV/6/50/2011.

OKV/427/1/2011.

OKV/585/1/2011.

OKV/1256/1/2012.

HAO 24.08.2000/923.

HAO 09.11.2011, 11/1191/2.

KHO:2006:10, 14.3.2006/540.

KHO:2006:80, 31.10.2006/2877.

KHO 2008:3, 24.1.2008/63.

KHO:2008:27, 25.4.2008/929.

KHO 2009:103, 31.12.2009/3730.

KHO 2012:4, 24.1.2012/63.

KHO:2013:159, 9.10.2013/3178.

KHO:2013:162, 10.10.2013/3221.

KHO:2014:47, 11.3.2014/718.

KHO 8.4.2014/1190.

KHO 5.9.2014/2613.

KHO:2015:182, 21.12.2015/3786.

KHO:2016:51, 572/3/15.

LSSAVI/2033/06.06.01/2011.

LSSAVI/2745/06.06.02/.

