

Niina Mäntylä, Ville Karjalainen,
Maria Refors Legge ja Hanna-Kaisa Pernaa

Pukki kaalimaan vartijana

– kuka valvoo peruskouluja?

PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA
– kuka valvoo peruskouluja?

Niina Mäntylä, Ville Karjalainen,
Maria Refors Legge ja Hanna-Kaisa Perna

Pukki kaalimaan vartijana

– kuka valvoo peruskouluja?

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisalan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 111
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2021
ISBN 978-952-349-072-7 (nid)
ISBN 978-952-349-073-4 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

Johdanto.....	9
1 MITÄ VALVOTAAN TAI TULISI VALVOA?.....	13
1.1 Lapsen oikeuksien oikeudellinen perusta	13
1.2 Lapsen oikeuksien konkretisoiminen tässä hankkeessa	16
1.3 Oppimisen tuen toteutumisessa merkittäviä haasteita...	17
1.4 Kurinpito ja työrauha oppilaan oikeuksien haasteena ...	20
1.5 Vuorovaikutus ja yhteistyön ongelmat	23
1.6 Kiusaaminen	25
1.7 Menettelylliset haasteet.....	28
2 PERUSOPETUKSEN VALVONNAN HISTORIA SUOMESSA	31
2.1 Keskitetyn kontrollin vähentyminen	31
2.2 Lääninhallitus ja koulutarkastajat	32
3 VALVONNAN MUODOT	35
3.1 Omavalvonta ja informaatio-ohjaus	35
3.1.1 Omavalvonnan ja ennakkollisen valvonnan kehityksestä yleisesti	39
3.2 Riskiperusteinen ja reaktiivinen valvonta	41
3.3 Laillisuusvalvonta	42
3.3.1 Aluehallintovirastot.....	42

3.3.2	Ylimmät lainvalvojat	44
3.4	Muut viranomaiset lapsen oikeusturvakehikossa	49
4	MIHIN HUOLTAJAT OVAT YHTEYDESSÄ?	51
4.1	Hyvät käytänteet epäkohtien ratkaisemisessa kouluilla	51
4.2	Jos asia ei ratkea kunnan sisällä, apua on vaikea saada ..	53
5	MIKSI JA MITEN PERUSKOULUJA PITÄÄ VALVOA?	56
5.1	Kunnallinen itsehallinto ja alueellinen yhdenvertaisuus	56
5.2	Huoltajan ylikorostunut rooli lapsen oikeuksien valvojana johtaa yhdenvertaisuusongelmiin.....	60
5.3	Opetushenkilökunnan kasvaneet voimankäyttöoikeudet valvontaa perustelemassa	63
5.4	Onko valvonta riittävää kansalaisten ja asiantuntijoiden mielestä?	67
5.5	Miten valvontaa tulisi kehittää?	72
6	JOHDATUS POHJOISMAISEEN VALVONTAAN.....	79
7	KOULULAITOKSEN VALVONTA RUOTSISSA	81
7.1	Historiakatsaus.....	81
7.2	Valvontaviranomaiset ja valvonta-alueet.....	83
7.2.1	Kouluasioiden valvontavirasto.....	84
7.2.2	Lapsi- ja oppilasasiamies	86
7.2.3	Koululaitoksen valituslautakunta	87
7.2.4	Työympäristövirasto.....	87
7.2.5	Syrjintäasiamies ja syrjinnän vastainen lautakunta	89

7.2.6	Kunnallinen valvonta.....	92
7.2.7	Oikeusasiamies	92
7.3	Kouluviranomaiset, joilla ei ole valvontatehtäviä.....	93
7.3.1	Kouluvirasto	93
7.3.2	Opettajien vastuulautakunta.....	94
7.3.3	Erityisopetuksesta vastaava viranomainen, saamelainen koulutushallinto ja koulututkimusinstituutti.....	95
7.3.4	Lapsiasiamies	96
7.4	Ruotsalaisten kokemukset koululaitoksen valvonnasta .	97
7.4.1	Tilastollinen yleiskatsaus	97
7.4.2	Oppilaiden kaltoinkohtelun valvonta kouluissa...	98
7.4.3	Lasten näkökulma koululaitoksen valvontaan	102
7.4.4	Koulun näkökulma koululaitoksen valvontaan....	104
7.5	Huomioita valvonnasta ja koululaitoksen oikeudellistumisesta	106
8	SUOMEN JA RUOTSIN JÄRJESTELMIEN VERTAILUA ..	109
9	EHDOTUS SUOMEN MALLIKSI.....	115
	LÄHTEET	118
	LIITE 1: Asiantuntijapaneeli.....	126
	LIITE 2: Kansalaiskysely.....	130

Johdanto

Kunta on velvollinen järjestämään alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta (perusopetuslaki, POL 4.1 §). Perusopetusta koskeva sääntely ja politiikka eivät Suomessa ole historiansa aikana olleet mitenkään staattisessa tilassa, ja kunnan ja valtion suhde perusopetusta koskevien tehtävien jaossa on kokenut muutoksia useaan kertaan¹. Viimeisten vuosikymmenten aikana on siirrytty tiukemmasta ja keskitetystä ohjauksesta kohti kuntien sekä koulujen vahvempaa itsenäistä päätösvaltaa.² Valvonnan osalta painottuminen omavalvontaan on myös nähtävissä osaksi yleisempää kehityskulkua, jossa on vahvistettu kunnallista itsehallintoa ja suosittu normiohjausta kevyempiä ohjauskeinoja, kuten informaatio-ohjausta.

2000-luvulla Suomessa on havahduttu siihen, että osalla lapsista menee paremmin kuin koskaan, mutta huono-osaisuus puolestaan kasaantuu tiettyille lapsiryhmille³. Lasten lähtökohdat eivät ole yhtäläisiä, mutta suomalaisen koulutuksen perusarvo on ollut tasata näitä eroja ja tarjota kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua ja kehittää itseään. Jo kymmenisen vuotta sitten selvitykset alkoivat kuitenkin tuottaa informaatiota siitä, että pehmeällä ohjauksella on seurauksensa. Informaatio-ohjauksella ei ehkä voidakaan tuottaa kaikille lapsille alueellisesti yhdenvertaisia koulutuspalveluita.⁴ Myös tuoreet tutkimukset ja selvitykset ovat antaneet viitteitä siitä, että oppilaiden oikeuksien toteutumisessa peruskouluissa esiintyy haasteita.⁵ Mediaotsikoissakin toistuvat esimerkiksi vakavat koulukiusaamistapaukset, työrauhaongelmat, oppilaiden erityisen tuen ja psykologipalveluiden resurssipula ja koulurakennusten sisäilmaongelmat.

¹ Rautama, s. 227.

² Hakalehto-Wainio 2012a, s. 20.

³ Ks. Järvinen & Jahnukainen 2009, s. 144–147.

⁴ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 80–81.

⁵ OAJ 2019. Hakalehto 2016, s. 1190.

Millään julkisen sektorin alueella päätöksenteko tai tosiasiallinen toiminta ei toimi täydellisesti. Virheitä sattuu. Lainsäädäntökin voi olla niin monimutkaista tai uutta, ettei tulkinta ole vakiintunut. Perusopetusasioissa esimerkiksi perusopetuslain lisäksi viranhaltijoiden täytyy tuntea moninainen kansallinen ja kansainvälinen sääntelykehikko⁶. Valvonnalla ja oikeusturvakeinojen avulla virkamiesten toimien lainmukaisuus tulee arvioitavaksi. Myös kunnallinen viranhaltija käyttää julkista valtaa: opettaja voi esimerkiksi poistaa oppilaan tietyissä tilanteissa luokasta voimakeinoin tai rehtori ja opetustoimesta vastaava viranhaltija voivat tehdä oppilaan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kohdistuvia päätöksiä. Tästä syystä heidän toimintaansa kohdistuu erityistä valvontaa ja vastuuta, ja viranhaltijoidenkin toiminnasta täytyy voida esimerkiksi kannella tai valittaa.

Moderni perus- ja ihmisoikeuskehitys on vahvistanut lasten asemaa itsenäisenä oikeussubjektina, eikä lasten oikeuksien toteutumisen pitäisi olla vain hänen huoltajiensa toimien varassa. Alaikäinen peruskoulun oppilas voi kuitenkin käyttää vain rajoitetusti oikeusturvakeinoja, eikä alle 15-vuotias voi esimerkiksi itse valittaa erityistä tukea koskevasta hallintopäätöksestä (hallintolaki 14 §). Mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä vähemmän hänellä on myös valmiuksia käyttää niitäkään keinoja, jotka olisivat iästä riippumatta mahdollisia, kuten kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Huoltaja käyttää lapsen puolesta tyypillisesti puhevaltaa, mutta huoltajien osaaminen ja voimavarat vaihtelevat. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta jonkin ulkopuolisen tahon harjoittama valvonta onkin erityisen tärkeässä asemassa. Viime aikoina valvonta on tuonut tietoisuuteen epäkohtia esimerkiksi vanhuspalveluissa⁷ ja lastensuojelulaitoksissa⁸. Perusope-

⁶ Ks. esim. KHO 2020:60, jossa perusopetuslain sanamuodon nojalla oli mahdollista päätyä syrjivään lopputulokseen vammaisen lapsen koulukuljetusasiassa. KHO katsoi, että tapauksessa tuli soveltaa yhdenvertaisuuslain säännöstä kohtuullisista mukautuksista. Lapsella oli oikeus täten koulukuljetusetuuteen myös perheen muuttaessa toiselle oppilaaksiottoalueelle ja lapsen jatkaessa vanhassa koulussaan.

⁷ Ks. HE 4/2020 vp, s. 4.

⁸ <https://yle.fi/uutiset/3-11009351>.

tuksen viranomaisvalvonnan tehostaminen on ollut esillä myös lainvalmistelussa, mutta erinäisistä syistä muutokset ovat jääneet toteutumatta⁹.

Tässä hankkeessa ryhdyttiin empiirisen oikeustutkimuksen keinoin selvittämään ensinnäkin sitä, missä asioissa kansalaiset ja asiantuntijat kokevat, että perusopetussektorilla on eniten ongelmia lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyen. Lisäksi selvitettiin sitä, miten vastaajat kokivat peruskouluihin kohdistuvan valvonnan nykytilan ja mahdolliset kehittämistarpeet. Kansalaiskysely kohdistettiin 2000-luvulla koulunsa käyneille oppilaille ja huoltajille, joiden lapset olivat käyneet peruskoulua 2000-luvulla, ja se toteutettiin jakamalla sähköistä kyselyä internetin keskustelupalstoilla. Lisäksi pyydettiin 30 koulun rehtoria jakamaan kysely huoltajille esimerkiksi Wilman kautta. Nämä rehtorit kutsuttiin myös asiantuntijapaneeliin. Heidät valittiin satunnaisesti Manner-Suomen kouluista kohdistuen otantaa kuitenkin suurimpiin kouluihin. Kansalaiskyselyä jaettiin myös lapsen oikeuksia edistävien järjestöjen ja verkostojen kautta. Vastauksia saatiin 254, joista suurin osa huoltajan näkökulmasta (93 %).

eDelphi-verkkoalustalla toteutettavaan asiantuntijapaneeliin vastasi aktiivisesti puolet vastaanottajista (n=40). Edellä mainittujen rehtorien lisäksi asiantuntijapaneeliin kutsuttiin edustajia järjestöistä, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, aluehallintovirastoista, Opetushallituksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Eniten vastauksia tuli rehtoreilta (19) ja toiseksi eniten valtionhallinnon eri tahoja edustavilta virkamiehiltä (16). Järjestöjen edustajia vastasi viisi. eDelphi-alustalla vastanneet eivät tiedä toistensa henkilöllisyyttä, mutta he näkevät toistensa vastaukset ja voivat kommentoida niitä. Sekä asiantuntijapaneeliin että kansalaiskyselyyn oli mahdollista osallistua ruotsin tai suomen kielellä. Joitain vastauksia saimme myös englanniksi. Molemmat aineistot kerättiin loppuvuonna 2020. Analyysimenetelmänä on käytetty teemoittelua¹⁰.

Suomen tilannetta peilataan tässä raportissa myös erityisesti Ruotsissa käytössä olevaan valvontajärjestelmään. Tiedetään lähtökohtaisesti, että Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista valvontaratkaisujen suhteen, ja varsin-

⁹ Ks. esim. SiVL 4/2018.

¹⁰ Aronson 1994.

kin Ruotsissa on valittu täysin toisenlainen tie. Ruotsin ja Suomen järjestelmien systemaattista vertailua opetustoimen valvonnan järjestämisestä ei ole kuitenkaan aiemmin tehty, joten tässä hankkeessa selvitettiin molempien järjestelmien hyvät ja huonot puolet ja annetaan lopuksi ehdotus Suomen malliksi.

Tutkimus on toteutettu pääosin Vaasan yliopiston julkisoikeuden yksikössä. Hankkeen vastuullisena johtajana on toiminut apulaisprofessori Niina Mäntylä sekä projektitutkijana Ville Karjalainen. Maria Refors Legge (Stockholms Universitet) on vastannut Ruotsia koskevasta osuudesta. Lisäksi tutkijatohtori Hanna-Kaisa Pernaa on toiminut asiantuntijana erityisesti eDelphi-menetelmän hyödyntämisessä. Asiantuntijana hankkeeseen ovat osallistuneet myös professori Suvianna Hakalehto (UEF) sekä professori Lotta Lerwall (Uppsala Universitet). Hanketta on rahoittanut Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Tutkimusryhmä kiittää lämpimästi kaikkia kyselyyn ja asiantuntijapaneeleihin vastanneita.

1 Mitä valvotaan tai tulisi valvoa?

Tässä raportissa on tarkoitus arvioida valvontaa, joka kohdistuu lapsen oikeuksien toteutumiseen peruskoulussa. Raportissa ei käsitellä opetuksen laadun tai tuloksellisuuden valvontaa, vaan keskitytään lapsen juridisiin oikeuksiin. Tästä syystä on tärkeää ensin määrittää, mitä näillä oikeuksilla tarkoitetaan, mitä siis valvotaan?

Raportin ensimmäisessä osassa konkretisoidaan lyhyesti näiden oikeuksien sisältöä ja analysoidaan näihin liittyviä haasteita erityisesti empiirisen aineistomme perusteella. Koska hankkeen päähuomio on valvonnassa, tarkoituksena ei ole tyhjentävästi analysoida yksittäisten oikeuksien sisältöä. Tätä ratkaisua puoltaa myös se, että oppilaiden oikeuksista on jo olemassa kattavia teoksia, kuten Lapsen oikeudet koulussa (toim. Hakalehto) sekä Oppilaan oikeudet opetustoimissa (Hakalehto-Wainio).

1.1 Lapsen oikeuksien oikeudellinen perusta

Lasten oikeudet koulussa ovat perus- ja ihmisoikeuksia. Ne kiinnittyvät esimerkiksi seuraaviin perustuslain säännöksiin: PL 6 (yhdenvertaisuus), PL 10 § (yksityiselämän suoja), PL 11 § (uskonnonvapaus), PL 16 § (opetuksen maksuttomuus), PL 19 § (sosiaaliset oikeudet koulussa) ja PL 21 § (oikeusturva ja hyvä hallinto)¹¹. Ihmisoikeuksina vastaavia oikeuksia turvataan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa¹² sekä YK:n vammais-

¹¹ Ks. esim. Arajärvi 2015, s. 14.

¹² Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 18-19/1990.

yleissopimuksessa¹³ ja lapsen oikeuksien sopimuksessa, joka korostaa lapsen edun periaatetta¹⁴.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista on maailman laajimmin ratifioitu kansainvälinen sopimus.¹⁵ Lapsen oikeuksien sopimus on ollut Suomessa voimassa lain tasolla vuodesta 1991. Se velvoittaa jokaista valtion sekä kunnan viranomaista. Sopimuksen erityisyyttä korostaa sen laajuus, kattavuus sekä yksityiskohtaisuus. Huolimatta sopimuksen saavuttamasta vahvastaikin legitimitetistä eli laajasta hyväksynnästä ja implementoinnista sen tunnettavuuden lisäämisessä ja viranomaistoiminnan osaksi saattamisessa on ollut vielä parannettavaa monien vuosienkin jälkeen ratifioinnista. Joka tapauksessa sopimuksen merkitystä oikeuslähteenä voi luonnehtia vahvaksi sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse lapsen oikeudellisesta asemasta.¹⁶

Sopimusvaltiot raportoivat lasten oikeuksien komitealle suorittamistaan toimenpiteistä, joilla ne panevat täytäntöön sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia, ja kyseisten oikeuksien kohdalla tapahtuneesta edistyksestä. Komitea julkaisee myös yleiskommenteja, joissa se esittää tulkintojaan sopimuksen sisältämistä oikeuksista¹⁷.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen etu on ensisijaisesti otettava huomioon kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia. Lapsen edun periaate edellyttää, että kaikkialla hallituksessa, parlamentissa sekä oikeuslaitoksessa tehdään aktiivisia toimia periaatteen huomioimiseksi. Näiden toimijoiden tulee soveltaa lapsen edun periaatetta systemaattisesti harkiten sitä, miten heidän päätöksensä ja toimensa vaikuttavat tai tulevat vaikuttamaan lasten etuun sekä oikeuksiin. Lapsen oikeuksien

¹³ Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista SopS 26-27/2016.

¹⁴ Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. SopS 63/1999. Ks. Yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta. Lapsen oikeuksien komitea on luokitellut lapsen edun periaatteen yhdeksi sopimuksen yleisperiaatteista (yleiskommentti 5, CRC/GC/2003/5, kohta 12).

¹⁵ Hakalehto-Wainio 2012a, s. 51.

¹⁶ Hakalehto-Wainio 2012a, s. 51–54.

¹⁷ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

komitea on luokitellut lapsen edun periaatteen yhdeksi sopimuksen yleisperiaatteista.¹⁸ Komitea soveltaa lapsen edun periaatetta dynaamisesti ja aina tiettyyn tilanteeseen sopivalla tavalla.¹⁹ Sopimuksessa tarkoitettu lapsen etu muodostuu kaikista sopimukseen sisältyvistä oikeuksista, minkä vuoksi sopimus on otettava huomioon kokonaisuudessaan tehtäessä lapsen etuun liittyvää arviointia.²⁰

Lapsen etu on periaatteena monimutkainen, ja sen sisältö tulisi tulkita aina tilanteen mukaan. Periaatteen kanssa operoivat tahot, kuten koulutusviranomaiset, voivat konkreettisesti käyttää periaatetta tulkitsemalla ja soveltamalla sitä 3 artiklan 1 kohdan ja muiden lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien kohtien mukaan. Periaate onkin luonteeltaan mukautuva ja joustava, ja se tulisi määritellä yksilöllisesti lapsen tilanteen mukaan ottaen huomioon kyseessä olevan tilanteen erityispiirteet.²¹

Lapsen oikeuksien komitean mukaan 3 artiklan ilmaisulla ”kaikissa toimissa” ei tarkoiteta ainoastaan päätöksiä, mutta myös kaikkia tekoja, menettelyjä, ehdotuksia, palveluita, menettelytapoja ja muita toimenpiteitä. Myös toimimatta jättäminen tai laiminlyönti voidaan joissain tapauksissa laskea ”toimeksi”. 3 artiklan tulkinnassa on myös huomionarvoista se, että artiklan tarkoittama sosiaalihuolto tulee ymmärtää laajasti siten, että määritelmä pitää sisällään kaikki laitokset, joiden toiminnalla tai päätöksillä on vaikutusta lapsiin tai lasten oikeuksien toteutumiseen. Tähän määritelmään sisältyvät siis myös koulutuslaitokset.²² Kaikesta edellä sanotusta johtuen onkin selvää, että myös peruskoulujen lapsia koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa lapsen edun arvioinnilla on ratkaisevaa merkitystä.

¹⁸ CRC/GC/2003/5, kohta 12.

¹⁹ CRC/C/GC/14, kohta 1.

²⁰ Hakalehto & Sovela 2018, s. 409.

²¹ CRC/C/GC/14, kohta 32.

²² CRC/C/GC/14, kohdat 17, 18 & 26.

1.2 Lapsen oikeuksien konkretisoiminen tässä hankkeessa

Koska tässä hankkeessa kyselyn ja asiantuntijapaneelin vastaajat eivät suurelta osin ole oikeudellisia asiantuntijoita, toteutetussa kyselyssä ja asiantuntijapaneelissa oikeuksia pyrittiin konkretisoimaan vastaajille. Tämä toteutettiin esittämällä lista asiaryhmistä, joihin liittyy lapsen oikeuksiin kiinnittyviä kysymyksiä, ja pyytämällä vastaajia arvioimaan haasteellisten tilanteiden mahdollista yleistymistä näissä asiaryhmissä yleisellä tasolla. Kansalaiskyselyssä pyydettiin myös kuvaamaan vastaajien omia kokemuksia mistä tahansa oppilaan oikeuksiin liittyvistä haasteellisista tilanteista. Vastaajille esitetyt asiaryhmät olivat kurinpito, oppimisen tuen saatavuus, yhdenvertaisuus, syrjintä ja häirintä, kiusaaminen, koulukuljetukset, uskonnonvapaus, opetustilojen terveellisyys, turvallisuus ja soveltuvuus oppilaille, yksilökohtainen oppilashuolto (esim. kouluterveydenhuolto, psykologi- ja kuraattoripalvelut), oppilaan yksityisyydensuoja (esim. lapsen salassa pidettäviä tietoja päätyy ulkopuoliselle), oppilaiden koskemattomuus ja opetushenkilökunnan voimankäyttö, oppilaan sananvapaus, kännykän käyttöön liittyvät kysymykset sekä yhteistyö koulun ja kodin välillä. Kysely ja asiantuntijapaneeli sisälsivät myös useita avoimia kysymyksiä, joissa oli mahdollisuus tuoda esille myös muita lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyviä haasteita.

Edellä esitetyistä asiaryhmistä sekä kansalaiskyselyssä että asiantuntijapaneelissa nähtiin haasteellisten tilanteiden yleistyneen seuraavissa asiaryhmissä: kurinpito, opetustilojen terveellisyys, turvallisuus ja soveltuvuus oppilaille, kiusaaminen, yhteistyö kodin ja koulun välillä sekä yksilökohtaiseen oppilashuoltoon liittyvät haasteet. Avointen vastausten perusteella teemoittelun tuloksena voidaan lisäksi luokitella viisi selkeää teemakokonaisuutta, jotka korostuivat merkittävästi vastauksissa. Näitä ovat 1) oppimisen tuen saatavuus, 2) vuorovaikutuksen ja yhteistyön ongelmat, 3) kurinpito ja työrauha, 4) kiusaaminen sekä 5) menettelylliset haasteet.

Koulun sisäilmaan liittyvät ongelmat, häirintä ja syrjintä, uskonnonopetuksen haasteet ja oppilashuollon saatavuus saivat hieman vähemmän mainintoja, mutta nousivat avointen vastausten aineistosta kuitenkin selkeästi esiin. Näitä teemoja esiintyy myös ylimpien lainvalvojen kantelu-

aineistossa.²³ Asiantuntijapaneelissa korostuivat myös mobiililaitteisiin liittyvät haasteet kouluissa, vaikka näihin liittyen kouluille on annettu paljon ohjausta.

”[...]Oppilaan omien mobiililaitteiden käyttöön liittyvien hyvien ja samalla lainmukaisten käytänteiden löytyminen vaikuttaa olevan kouluissa vaikeaa, vaikka asiasta on annettu esim. OPH:n ja laillisuusvalvojen taholta paljon ohjeistusta.” (asiantuntijapaneeli)

1.3 Oppimisen tuen toteutumisessa merkittäviä haasteita

Viime aikoina useat tutkimukset ja selvitykset ovat tuonee esille, että kolmiportaisen tuen toteutumisessa on merkittäviä haasteita. Selvityksissä on nostettu esiin, että resurssit vaihtelevat kunnittain ja kunnilla on hyvin laaja harkintavalta, kuinka tukea toteutetaan käytännössä. Tämä on johtanut yhdenvertaisuusongelmiin.²⁴

Myös tässä tutkimuksessa selkeästi suurimmaksi asiaryhmäksi oppilaiden oikeuksien toteutumisen haasteissa nousi oppimisen tuki. Tämä korostui sekä kansalaiskyselyssä että asiantuntijapaneelissa. Esimerkiksi tehostettu tuki tai erityinen tuki saatetaan kirjata dokumentteihin, mutta päivittäisessä koulutyössä tukea ei saakaan kirjausten mukaisesti. Tuen sisältö voidaan myös kirjata niin yleisluonteisesti, ettei siihen voi vedota (esimerkiksi tuen määrä ja muodot). ”Saatavilla silloin tällöin” -tyyppiset ilmaukset tai hallintopäätökset, joista ei käy ilmi, oliko oppilaalle myönnetty henkilökohtainen avustaja vai ei, kuvaavat ongelmaa myös ylimpien lainvalvojen ja tuomioistuinten käsittelemissä tapauksissa.²⁵

Huoltajat myös kuvasivat, että tukimuotoja ja niiden jatkumista pitää ”kytätä” eikä lapsen oikeus tukeen toteudu ilman huoltajan aktiivisuutta.

²³ Ks. esim. uskonnonvapautta koskevat ratkaisut EOAK/1609/2019, EOAK/2685/2017 ja EOAK/2186/2018.

²⁴ Ks. esim. OAJ 2017.

²⁵ Ks. esim. EOAK/1586/2019 ja KHO 20.5.2020/2193.

”Tuen portaat tuntuvat olevan vain sanahelinää joka ei tarkoita mitään. Ne ei velvoita mitään ja ne kirjataan ympäröyvästi joten kukaan ei voi valittaa mistään jos ei sitä selkeästi lue. Kaikesta pitäisi valittaa ja joka asiaa olla vaatimassa jotta jotakin saa.” (kansalaiskysely)

”[...]paperilla (hojks) lukevia tukitoimia ei noudateta tai ne lopetetaan liian aikaisin tai niitä muutetaan kertomatta huoltajille, erityinen tuki joka sovittu jo ei siirrykään seuraavalle luokka-asteelle vaikka olisi sovittu hojks:ssa, joka vuosi lähdetään tukitoimien kanssa alusta liikkeelle kun jatkuvuutta ei ole.” (kansalaiskysely)

Moni kuvaa myös negatiivisia asenteita erityistä oppijaa tai erilaisia ratkaisuja ehdottavaa huoltajaa kohtaan. Opetustila- ja ympäristökysymys on myös haasteellinen tuen tarpeen tilanteissa, sillä pienluokkia on vähennetty inklusioajattelun myötä. Osa huoltajista koki, että oppilas hyötyisi merkittävästi pienluokasta ja että suuria oppilasmääriä suosivat uudet oppimisympäristöt aiheuttavat itsessään lisää tuen tarpeita. Huoltajat myös kokivat, että jos pienluokkia ei ole, koulu tarjoaa ratkaisuksi lyhennettyä työviikkoa tai -päivää, kun lapsi ei pärjää suuressa luokassa.

”Adhd lapsen tuki on riittämätöntä. Koulu vähentää terveydellisistä syistä vain opetuksen määrää, jos ei pärjää isossa luokassa.” (kansalaiskysely)

”Autisti/keva tytär ei saanut lainkaan opetusta 8 ja 9 vuosiluokalla, koska oli koulun näkökulmasta koulukunnon. Oli siis tarvinnut enemmän tukea, pienemmän opiskeluryhmä, enemmän avustajia jne.” (kansalaiskysely)

Lyhennetyt koulupäivän osalta tapauksia löytyy myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä.

Rehtorin päätöksen mukaan oppilaan koulupäivää oli lyhennetty vastoin huoltajien tahtoa viiden koulupäivän ajan. Kantelussa ja selvityksessä oli esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, oliko kyseessä oppilashuollollinen

tukitoimi vai rangaistus. Joka tapauksessa apulaisoikeusasiamies totesi koulupäivän lyhentämisen käyttämisen kurinpitokeinona ja työrauhan turvaamiskeinona olevan perusopetuslain vastaista. Opiskeluhuollon tukitoimeksi taas koulupäivän lyhentäminen ei tässä tapauksessa soveltunut, sillä opiskeluhuolto pohjautuu aina suostumukseen, ja tässä tapauksessa huoltajat eivät asiakirjojen perusteella olleet antaneet suostumustaan koulupäivän lyhentämiseen. Lisäksi rehtorin asiassa tekemä päätös ei täyttänyt perusopetuslaissa tai hallintolaissa asetettuja lakimääräisiä vaatimuksia. Näin ollen apulaisoikeusasiamiehen mukaan rehtori oli menetellyt asiassa virheellisesti ja osin myös lainvastaisesti.²⁶

Tukikeinojen osalta näyttää myös syntyneen arvovaltakiistoja koulun ja muiden asiantuntijoiden suhteen, jolloin lapsen etu jää tämän jalkoihin. Ulkopuolisia asiantuntijoiden näkemyksiä on toisinaan vaikea sovittaa arjen koulutyöhön, eikä opetuksen järjestäjä ole juridisesti velvoitettu näitä sitovasti ratkaisuisaan huomioimaan. Erityistä tukea koskien lainsäädäntö on myös muuttunut (642/2010 ja 1288/2013), ja entisestä diagnoosiperustaisesta tuen tarpeen arvioinnista pyrittiin siirtymään kohti pedagogisen arvioinnin painottamista. Toisin sanoen koulun ulkopuolisten asiantuntijoiden valtaa määrittellä tuen tarvetta ja muotoja haluttiin vähentää. Lakimuutoksen tautalla oli huoli siitä, että ulkopuoliset asiantuntijat eivät tiedä lasten kokonais tilannetta, koulujen keinovalikoimaa tai todellisia mahdollisuuksia järjestää tukea.²⁷ On siis päätöksentekijän harkinnassa, miten pitkälle koulun ulkopuolisten asiantuntijoiden asiantuntemusta hyödynnetään, vaikka huoltaja hankkisi aktiivisesti erilaisia lausuntoja näkemystensä tueksi (ks. POL 17.3 §). Kotien kanssa on toimittava yhteistyössä, mutta oppimisen tuen asioissa ei tarvita huoltajan suostumusta. Tällä turvataan osaltaan lapsen etua, koska lapsen etu voi olla myös toisen suuntainen kuin huoltajan näkemys. Toisaalta koulun ulkopuolisen asiantuntemuksen huomioon ottamisella saatettaisiin kuitenkin helpottaa lapsen oppimista ja käytännön koulutyön sujumista koko ryhmässä ja näin toteuttaa lapsen etua.

²⁶ EOAK/169/2018.

²⁷ Ks. HE 109/2009 vp, s. 12–13.

”[...]Ongelmana on osassa kouluista myös se että tukea tarvitsevan oppilaan tukisuunnitelmissa ei huomioida esimerkiksi oppilaan lääkärin ja terapeuttien suosituksia tuen tarpeista ja soveltuvista tuen muodoista. Koulut jopa saattavat kieltäytyä ottamasta vastaan moniammatillisen yhteistyön tukea eli esimerkiksi terapeutin ohjaus- ja konsultointikäyntejä tai esimerkiksi Valterikoulun ohjauskäyntejä.” (asiantuntijapaneeli)

”On myös niitä perheitä, jotka pyrkivät pitämään lapsensa ehyenä koulu- maailman vaatimusten takia ja itse kokoavat moniammatillisia tiimejä lapsen asioita tukeakseen. Kun koulu sulkee korvansa moniammatilliselta yhteistyöltä, ei lapsen asioissa päästä kokonaisparannukseen vaan aina on jokin nurkka, joka pettää. Aina on näin toimittu tai että tämä järjestely ei ole mahdollinen tai että on vaan pystyttävä. Miksi pitää olla tällainen rajallinen keinovalikoima? Voisiko keinovalikoimaa kasvattaa tai edes yrittää järjestellä asioita oppilaalle sopivaksi, jos hän ei kerta kaikkiaan taivu niihin tavallisiin malleihin.[...]” (asiantuntijapaneeli)

1.4 Kurinpito ja työrauha oppilaan oikeuksien haasteena

Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin taatakseen, että kurinpito kouluissa tapahtuu tavalla, joka on lapsen ihmisarvon mukaista ja sopusoinnussa kyseisen sopimuksen kanssa. Sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa taas säädetään muun ohella, että sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimiin suojelakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä. Lapsen oikeuksien komitea toteaa, että voi olla poikkeuksellisia olosuhteita, joissa esimerkiksi opettajien eteen saattaa tulla tilanteita, joissa vaarallisen käyttäytymisen vuoksi opettajat ovat oikeutettuja käyttämään kohtuullisia rajoitustoimenpiteitä kontrolloidakseen tilannetta. Komitean mukaan tällaisen tilanteen yhteydessä on kuitenkin aina sovellettava periaatetta, jonka mukaan tilanteessa käytetään vähintään mahdollista voimankäyttöä niin lyhyen aikaa kuin mahdollista. Kyseisen

kohdan lopussa komitea vielä jatkaa, että sopimusvaltioilta edellytetään tässä yksityiskohtaisen ohjeistuksen ja koulutuksen antamista. Näitä edellytetään siksi, että voitaisiin minimoida kyseisten rajoitustoimenpiteiden käyttö ja varmistuttaisiin käytettävien toimenpiteiden turvallisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta kulloinkin käsillä olevaan tilanteeseen nähden.²⁸ Kotimaisessa sääntelyssä perustuslain ja perusopetuslain lisäksi kurinpitotilanteissa opetushenkilöstön toimintaa ohjaavat myös esimerkiksi hallintolain yleiset oikeusperiaatteet. (6 §)

Kurinpidon ja työrauhan osalta näkemykset empiirisessä aineistossamme hajaantuivat: toisaalta tuodaan esille laittomia kiinnipitotilanteita, mutta myös keinottomuus puuttua työrauhaongelmiin oli yksi esille noussut ala-
teema.

Voimakeinojen käytöllä puututaan oppilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7.1 §) eikä sitä voi tehdä ilman lainsäädännön tukea²⁹. Perusopetuslain 36 b §:n mukaisesti opettajan tai rehtorin on mahdollista poistaa voimakeinoin esimerkiksi opetustilasta häiritsevää ja turvallisuutta vaarantava oppilas. Tilanne edellyttää suhteellisuusperiaatteen huomioimista, ja voimakeinojen käytöstä tulee antaa kirjallinen selvitys opetuksen järjestäjälle, koska sääntelyn soveltaminen sisältää oikeusturvariskejä.³⁰ Oppilaan rauhoittamisesta kiinnipitämällä ei ole säädetty perusopetuslaissa, mikä näyttää aiheuttavan haasteita käytännön koulutyössä ja edellyttäisi lainsäädäntötoimia. Nyt tilanteet eivät tule aina opetuksen järjestäjän tai huoltajien tietoon.

²⁸ CRC/C/GC/8, kohta 15.

²⁹ Ks. PeVL 35/2013 vp.

³⁰ HE 66/2013 vp, s. 12–13. Voiman käyttöön liittyen ks. yleiskommentti 8, CRC/C/GC/8, kohta 15. PeVL 70/2002 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnoissaan huomiota muun ohella siihen, että voimankäyttöoikeus olisi opettajalla ja rehtorilla, joilta ei voida kuitenkaan edellyttää voimakeinojen käytön osaamista eikä voiman käytössä huomioon otettavien seikkojen tuntemusta. Valiokunnan mukaan tällaisessa tilanteessa voimakeinoihin turvautuminen muodostaa vakavan riskin niiden kohteeksi joutuvan henkilön oikeuksien osalta. (s. 4).

[...]Oppilaiden koskemattomuus ei toteudu erityisoppilaiden kohdalla ja hyvin pieniinkin oppilaisiin kohdistetaan koulun aikuisten voimankäyttöä sellaisissakin tilanteissa joissa ns. kiinnipito olisi ollut vältettävissä haastavan käytöksen ennaltaehkäisyllä.[...]" (asiantuntijapaneeli)

"[...]Ekaluokkalaiseen käytetty voimankäyttö turhissa kiinnipidoissa kohtuuttoman suurta (useampi aikuinen).[...]" (kansalaiskysely)

"kiinnipidot ovat villi länsi: perheille saatetaan kertoa kiinnipidosta kun vanhempi kysyy lapsen kertomusten perusteella." (kansalaiskysely)

Kansalaiskyselyssä moni toivoi opettajille lisää puuttumismahdollisuuksia työrauhaongelmissa, jotta muiden oppilaiden oikeudet opiskella toteutuisivat. Ymmärrystä sai myös opettajien jaksaminen kuormittavassa ympäristössä, jossa tarvittaisiin lisää resursseja.

"[...]Mielestäni henkilökunnalla ei nykyisin ole keinoja puuttua lasten riehumisiin. Se on puute. Henkilökunnalla pitäisi olla enemmän valtaa. [...]" (kansalaiskysely)

"[...]Huolestuttaa myös opettajan jaksaminen työssään. Tuntuu että resursseja on niin vähän etteivät ne riitä ryhmien tarpeisiin (koulunkäynninohjaaja, yhteisopettajuus, laaja-alaisen erityisopettajan tuki)" (kansalaiskysely)

Toisaalta asiantuntijapaneelissa pohdittiin pedagogisten menetelmien hyödyntämistä nykyistä enemmän haasteellisissa tilanteissa. Aiemmat tutkimuksemme osoittavat, että Ruotsissa työrauhahaasteita hoidetaan enemmän pedagogisin keinoin, kun taas Suomessa käytetään melko usein kurin- pito- ja turvaamistoimia, kuten luokasta poistamista³¹.

³¹ Lerwall, Hakalehto & Mäntylä 2021.

”[...]Det verkar finnas en tendens på många håll att söka svar i juridiken och försöka råda bot på ordningsproblem (t.ex. i anslutning till mobiltelefoner) med hjälp av förbud och bestraffningar i stället för att på ett mer modernt vis vända sig till pedagogiken.[...]” (asiantuntijapaneeli)

1.5 Vuorovaikutus ja yhteistyön ongelmat

Vuorovaikutuksen ja yhteistyön alla esiintyi muutamia keskeisiä ongelma-kokonaisuuksia. Ensinnäkin vuorovaikutus esimerkiksi sisäilmaongelmissa tai kiusaamis- tai oppimisen tuen tilanteissa koetaan haasteelliseksi koulun ja kodin välillä. Huoltajilla on usein paljon hankittua tietoa esimerkiksi lapsensa erityisten tarpeiden tukemisesta koulutyössä, ja he käyttävät koulun ulkopuolisia asiantuntijapalveluita. Tätä tietoa ei useinkaan ole mahdollista hyödyntää koulussa, minkä huoltajat kokevat turhauttavana. Tätä teemaa on osittain käsitelty jo edellä oppimisen tuen haasteiden yhteydessä.

”[...]Koulun opettajalla ei ole riittävää autismipedagogista osaamista eikä aistisäätelyhäiriön tuntemusta. Hän ei osaa tai/ja ei halua järjestää autismikirjon oppilaansa oppimisen ja koulunkäynnin tukea. Koulu myöskin kieltäytyy yhteistyöstä kodin kanssa eikä ota vastaan kodin tarjoamaa tietotaitoa oppimisen ja koulunkäynnin tuen kehittämiseksi. [...]” (kansalaiskysely)

”[...]Erityisoppilaan toimintaterapian tutkimusjaksoon kuuluvat koulutilanteiden/tuen tarpeen arviointi jäi kokonaan tekemättä, koska opettaja koki että häntä arvostellaan. Ei suostunut päästämään terapeuttia koululle.” (kansalaiskysely)

Osa haasteista tässä asiaryhmässä on ei-oikeudellisia, kuten kokemukset siitä, että lapsille ei ole aikaa. Toisaalta osa vuorovaikutusongelmista on oikeudellisia, jos esimerkiksi kuuleminen ei toteudu ja asiaa ei selvitetä riittävästi huoltajan ja oppilaan mielipide huomioon ottaen. Opetushenkilökunnan epäasiallinen käytös tai jopa syrjinnän piirteitä sisältävä puhetapa ovat myös lasten oikeuksiin kiinnittyviä haasteita. Opetushenkilökunnan on haasteel-

lisissakin tilanteissa käytettä asiallista kieltä hallintolain 9.1 §:n mukaisesti. Erilaisista taustoista tulevia oppilaita kohtaan näyttäisi esimerkiksi esiintyvän ennakkoluuloja koulun henkilökunnan taholta.

”Detta har ofta hänt: Lärare har sagt diskriminerande kommentarer (sagt tonlösa saker om invandrare, sagt fult om lgbt, sagt tonlöst om andra länder, använt n-ordet, etc). Lärare har haft fördomar om invandrar barn och bruna barn, skyllt allt stök på dem, förväntat sig dålig prestation från deras sida.” (kansalaiskysely)

Monialaisen yhteistyön vuorovaikutushaasteissa puolestaan on kyse pohjimmiltaan ensinnäkin siitä, mikä on koulun tehtävä, ja kun mennään oppilaan hyvinvointikysymyksiin, miten ja kuka tämän tehtävän hoitaa tai on siitä päävastuussa. Vastuunjaot eivät ole selkeitä. Lisäksi tuotiin esille, että uusien ratkaisujen, mallien ja prosessien kehittäminen yhteistyöhön tai oppilaan tukemiseen ylipäänsä ei ole kenenkään vastuulla.

”[...]Perusopetuksessa prosessit ovat jäsentymättömiä, vastuukysymykset epäselviä. Kun huoli lapsen oppimisesta ja jaksamisesta herää, kuka on projektipäällikkö? Luokanohjaaja/opettaja, psykologi, erityisopettaja, rehtori joku muu? Kuka seuraa ja valvoo että tuki toteutuu, ja lapsen etu? Näyttää siltä että prosessia kehitetään vain kanteluiden kautta. Tämä vaatii jo valmiiksi kuormittuneilta ja pahimmillaan syyllistetyiltä vanhemmilta perehtymistä juridiikkaan ja ennakkotapauksiin mikä on kohtuutonta. [...]” (kansalaiskysely)

”[...]Koulu on myös kerran yrittänyt siirtää ja vältellä lapselle koulussa annettavaa tukea sosiaaliviranomaisille, vaikka sosiaaliviranomaisetkaan eivät voi tulla yhtään sen enempiä kuin terveydenhuolto tunneille opettamaan. Tämä onneksi loppui alkuunsa, koska sosiaaliviranomaiset eivät tarttuneet tähän. [...]” (kansalaiskysely)

”[...]Kun taas tulee puheeksi oppilaan hyvinvointi, alkaakin heti rajanveto ja keskustelu, mikä on koulun ja mikä huoltajien tai muiden palvelujen

tehtävä. Tähän tulisi saada selkeä ratkaisu konkreettisesti, että oppilas ei jäisi ”depatin” jalkoihin ja ongelmiin tartutaan yhteistyössä. Se lienee yhteisöllisen oppilashuollon idea ollutkin.” (asiantuntijapaneeli)

Toimiva yhteistyö eri ammattilaisten kanssa koulun sisällä ja sen ulkopuolisten toimijoiden kanssa mainittiin keskeisenä tekijänä oppilaan oikeuksiin pääsyn kannalta sekä kansalaisykselyssä että asiantuntijapaneelissa. Osittain normit ja valvonta kuitenkin puuttuvat, joten yhteistyön onnistumisessa on suuria koulu- ja kuntakohtaisia eroja.

”Koulun vaihto oli paras ratkaisu mitä olen tehnyt. Edellisessä koulussa ei toiminut mikään. Kukaan ei tehnyt yhteistyötä eikä kommunikoinut keskenään. Uudessa koulussa homma toimii ja eri toimijat opettaja, terv.hoit, psykologi, lääkäri jne. tekevät yhteistyötä.” (kansalaisyksely)

1.6 Kiusaaminen

Kiusaaminen on yhä merkittävä ongelma peruskouluissamme, vaikka sääntely velvoittaa järjestämään turvallisen opiskeluympäristön oppilaille³². Turvallisen opiskeluympäristön sisältö koostuu kansallisen sääntelyn tasolla perusopetuslain 29 §:n sisältämistä säännöksistä. Lisäksi kansallisen sääntelyn osalta turvallista opiskeluympäristöä on tarkasteltava ainakin³³ perustuslain jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen säätelevän 7 §:n 1 momentin valossa. Turvallinen opiskeluympäristö saa laajasti sisältöä myös lapsen oikeuksien sopimuksesta³⁴.

Kiusaamisen ratkaisemisen haasteisiin liittyy vaihtelevuus kunnittain. Toisissa kouluissa ja kunnissa kiusaamista onnistutaan kitkemään paremmin

³² Ks. koulukiusaamisen aiemmasta tutkimuksesta esim. Pelastakaa koulukiusattu (Mäntylä ym. 2013).

³³ Perustuslain jokaiselle kuuluvat perusoikeudet kuuluvat myös lapsille. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Ks. Hakalehto-Wainio 2012b, s. 247–248.

³⁴ Ks. Hakalehto-Wainio 2012b, s. 258.

kuin toisissa. Yksi keskeinen haaste, joka kiusaamiseen liittyen nousee toistuvasti esille, on passiivisuus kiusaamisasian selvittämisen aloittamisessa. Huoltajan viesteihin ei esimerkiksi ole vastattu tai asia ei muuten etene. Vastauksissa tuotiin esille myös, että kiusaamisen ehkäisemiseen liittyvässä toiminnassa korostetaan lasten vastuuta omasta toiminnastaan ja aikuisten vastuusta kiusaamistilanteissa kerrotaan harvoin lapsille.

”[...]Myös koulukiusaaminen on asia joka on tuottanut paljon pulmia tietyissä kouluissa, koska opettajat ja rehtori eivät halunneet puuttua ikäviin asioihin, vaan sulki silmänsä aiheelta.[...]” (kansalaiskysely)

”[...]Toisen lapsen kohdalla ope vähätteli koulukiusaamista ja lisäksi ei suostunut selvittämään edellisen päivän kiusaamisia, koska ne kuulemma olivat vanhentuneet. Uusi ope puuttui kiusaamiseen ja lapsen koulumotivaatio alkoi palata.” (kansalaiskysely)

”[...]De gånger då lärare/rektor kontaktades så ledde det endast till att situationen förvärrades. Även anti-mobbningsprogrammen som skolan tog in hörde till de värsta upplevelsena, programmen förvärrade bara situationen, både för mig och andra. Dessa program var totalt kritiklösa till de rasistiska strukturer som frodas i vårt grundskolesystem, allt fokus lades på vad barnen, som individer, tar sig för och väljer att göra. Lärare, rektorer, och tjänstemän fräntogs alltså allt ansvar.” (kansalaiskysely)

Asiantuntijapaneelissa nostettiin esille myös, että kiusaamisen puuttumisen suhteen tilanne on myös parantunut, vaikkei tilanne vielä ideaali olekaan. Myös oikeustapauskäytäntö osoittaa, että kouluilla käytetään entistä enemmän keinoja kiusaamisen ratkaisemiseksi³⁵. Ennaltaehkäisyyn tarvittaisiin kuitenkin vielä enemmän resursseja, ja tämä liittyy oppilaan hyvinvoinnin tukemiseen koulu yhteisössä laajemminkin kuin vain kiusaamiseen.

³⁵ Ks. esim. Helsingin HO 24.2.2016 321.

”[...] Se, että lapsi/opiskeluryhmät ovat yhä heterogeenisempiä ja vaaditaan yksilöllistä opetusta asettaa haasteita, joita ei voida nykyisillä resursseilla ratkaista. Taloustilanne, työllisyys/työttömyys ja alueen väestörakenne näkyvät päiväkodeissa ja kouluissa. PD rahaa ja muita ennaltaehkäiseviä toimia pitäisi tukea ja kehittää enemmän (pienet ryhmät, mahdollistetaan opettajallekin aikaa kuunnella ja olla läsnä ilman kiirettä ja stressiä kaikesta mitä pitäisi saada lapset oppimaan, työpariksi erityisope luokkiin ja ryhmiin, tuntijakoon tunti jolloin keskitytään itsetunnon vahvistamiseen, omiin vahvuuksiin, empatiaan, tunne- ja vuorovaikutustaitoihin, ryhmäytymiseen, yksinäisyyden havaitsemiseen ja kiusaamisen estämiseen jne.) sen sijaan että rakennetaan lisää korjaavia toimia.[...]”
(asiantuntijapaneeli)

Osassa vastuksista kiusaamista ja syrjintää käsiteltiin yhdessä, joten tässä yhteydessä on myös syytä mainita muutama huomio lapsiin kohdistuvasta loukkaavasta käytöksestä, joka kiinnittyy johonkin syrjintäperusteeseen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa veloitetaan sopimusvaltioita takaamaan sopimuksen oikeudet kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt syrjinnän kiellon yhdeksi sopimuksen sisältämistä yleisperiaatteista.³⁶ Koulussa voi esiintyä lapsen kohdistuvaa syrjintää sekä henkilökunnan että toisten oppilaiden taholta. Syrjinnän seurauksena turvallinen opiskeluympäristö voi vaarantua.³⁷ 2 artiklan osalta komitea on nostanut esiin myös vammaisten lasten syrjintään liittyvät kysymykset muun ohella koulutuksen yhteydessä.³⁸ Suomea koskien lapsen oikeuksien komitea esitti vuonna 2011 huolensa liittyen vallitsevaan syrjintään vammaisia sekä vähemmistöihin kuuluvia lapsia kohtaan.³⁹ Myös asiantuntijapaneelissamme tämä tuli esille, ja myös rakenteellisesta syrjinnästä ja sen käytännön ilmentymistä paikallistasolla oltiin huolestuneita.

³⁶ CRC/CG/2003/5, kohta 12.

³⁷ Hakalehto-Wainio 2012b, s. 244–245.

³⁸ CRC/C/GC/9, kohta 8.

³⁹ CRC/C/FIN/CO/4, kohta 25.

”[...]In Finland, civil rights for minorities are formally guaranteed at the state level in the national curriculum for education, but on the level of the municipalities, who are in charge of organising the schools and providing education, they are neglected in practice.[...]” (asiantuntijaneeli)

1.7 Menettelylliset haasteet

Ylimpien lainvalvojien ja aluehallintovirastojen ratkaisujen perusteella on jo saatu viitteitä siitä, että perusopetukseen liittyvässä hallintomenettelyssä on ongelmia⁴⁰. Myös tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että esimerkiksi kuulemisessa, hallintopäätösten tekemisessä ja neuvonnassa on ongelmia. Hallintopäätöksiä jää tekemättä erityisesti avustajapalveluita koskien. Myös viivästymiset ja passiivisuus asioiden käsittelyssä olivat tyypillisiä, mikä erityisesti lapsen ollessa kyseessä on huolestuttavaa, koska esimerkiksi oppimisen tuen tai oppilashuollon palveluiden tulisi olla oikea-aikaisia.

”Avustajia ei myönnetä ja hakuprosessi ei ole selkeä ja avoin, kirjallisia päätöksiä ei jaeta eli ei ole mistä valittaa.” (kansalaiskysely)

”Kukaan ei reagoi. Vastaus on rehtori toimii virkavastuulla. Niin mut entä kun ei toimi, kukaan ei tee mitään eikä ketään kiinnosta.” (kansalaiskysely)

”Ensinäkin huoltajilla ei ole riittävästi tietoa esimerkiksi siitä mistä perusopetuksen tukitoimista kuuluu saada kirjallinen päätös, eivätkä opetus-toimen viranhaltijat tiedota näistä oikeuksista ja toimintamenettelyistä. Tukitoimia ”torjutaan” suullisesti ja perustelematta, vaikka päätökset pitäisi perustella. Perusteiden pitäisi liittyä tuen tarpeisiin vastaamiseen, eikä olla esimerkiksi ”meillä ei ole tapana” tai ”ei ole resursseja”. Viranhaltijat myös viivyttelivät kysymyksiin vastaamisessa ja asioiden hoitamisessa, eli

⁴⁰ Kunnan viranhaltijat eivät vastaa huoltajan tiedusteluihin ks. EOAK/2031/2020; avustajapalveluita koskeviin hakemuksiin ei annettu päätöksiä viivytyksettä tai lainkaan EOAK/2220/2020 ja EOAK/4230/2019 ja LSSAVI/2454/2020; erityisen tuen päätökseen liittyvää kuulemistä ei toteutettu lainmukaisesti EOAK/1586/2019.

huoltaja ei saa neuvontaa esimerkiksi siitä kenelle hakemus tulisi esittää.”
(asiantuntijapaneeli)

Kuulemisen osalta tuotiin esille sekä haasteita lapsen että huoltajan kuulemisessa. Vastauksissa mainittiin esimerkiksi tilanteita, ettei lapselle kerrota kovin hyvin tai ollenkaan, mistä häntä kuullaan, tai tilanteet eivät ole lapsiystävällisiä, kun paikalla on paljon aikuisia. Päätös, esimerkiksi erityisen tuen päätös, ei luonnollisesti voi aina olla oppilaan tai huoltajan näkemyksen mukainen, vaan se tehdään lapsen edun mukaisesti ja opetusjärjestelyt huomioon ottaen (perusopetuslaki 17 §). Kuulemisen yhtenä funktiona on kuitenkin myös se, että se lisää päätösten hyväksyttävyyttä niin lapsen kuin huoltajankin näkökulmasta, kun kaikkien osapuolten näkemykset on otettu huomioon, niitä on punnittu ja asianosainen saa tietoa, miksi kyseiseen ratkaisuun on päädytty.

”Huoltajan kuulemista ei järjestetä koskaan. Käteen annetaan valmis päätös ja muutoksenhaku prosessi väitetään että päätös on tehty yhteistyössä huoltajan kanssa.[...]” (kansalaiskysely)

”[...]Jo tälläkin hetkellä huoltajilla on vaikeuksia tulla hallintolain mukaisesti kuulluksi oppilasta koskevia pedagogisia asiakirjoja valmisteltaessa.[...]” (asiantuntijapaneeli)

Taulukko 1

Epäkohtiin liittyvän aineiston teemoittelu

KOOSTE AINEISTON TEEMOITTELUSTA (mihin oppilaiden oikeuksiin keskeiset haasteet liittyvät)

MERKITTÄVIMMÄT PÄÄTEEMAT	ALATEEMAT
Oppimisen tuki	Hallintopäätöksiä ei tehdä. Suunnitelmat eivät toteudu käytännössä. Opetushenkilökunnan negatiiviset asenteet yleisopetuksessa opiskelevia erityisoppilaita kohtaan. Ei mahdollisuutta opetukseen lähikoulussa riittävin palveluin ja pienluokkien tarve. Vuoro vaikutuksen puutteet kodin ja koulun välillä. Koulun ulkopuolisen asiantuntemuksen jättäminen huomiotta. Opetuksen määrän vähentäminen ratkaisuna.
Vuoro vaikutus ja yhteistyö	Lapsi tai huoltaja kokee, ettei tule kuulluksi. Koulun henkilökunnan epäasiallinen käytös. Puutteet monialaisen yhteistyön koordinoinnissa.
Kurinpito ja työrauha	Laittomat kiinnipitotilanteet. Opettajilla liian vähän oikeuksia. Uudet oppimisympäristöt haasteena. Keinojen vähyyys. Tukeutuminen rajoitteisiin eikä pedagogiikkaan.
Kiusaaminen	Passiivisuus. Resurssit ja painotus ennaltaehkäisyyn puuttuvat. Aikuisten vastuut eivät näy lapsille. Toimimattomat käytännöt. Aikuisten ja lasten kohtaamattomuus selvityksessä.
Menettelylliset haasteet	Ei päätöksiä, ei neuvontaa menettelyllisissä asioissa. Puutteita kuulemisessa. Passiivisuus asioiden selvittämisessä tai tiedusteluihin vastaamisessa.

2 Perusopetuksen valvonnan historia Suomessa

2.1 Keskitetyn kontrollin vähentyminen

Perusopetuksen sääntelyn luonne on muuttunut melko paljon sen alkuajoista nykyhetkeen tultaessa. Tämä muutos on ollut osa suurempaa muutosta, jossa valtiolle keskitetty tiukempi kontrolli on muuttunut osin esimerkiksi informaatio-ohjaukseksi ja jossa kuntien itsehallinnollinen asema on korostunut. Peruskoulun olemassaolon alkuvaiheessa lainsäädäntö oli yksityiskohtaista sekä keskitettyyn ja ennakkolliseen ohjaukseen perustuvaa⁴¹. Tämä kuitenkin muuttui, sillä 1990-luvun alussa Suomessa vallalle tuli nopeatahtinen kehitys, jossa siirryttiin keskusvirastojohtoisesta valtiosta kuntien asemaa palveluiden tuottajana korostavaan systeemiin.⁴² Tällä kehityksellä oli luonnollisesti vaikutusta myös perusopetuksen kontrollointiin ja ohjaukseen.

Koulutuspolitiikan yhteydessä tähän kytkeytyvää kehitystä voidaan kutsua ikään kuin ulkoistamiseksi, jossa valtio on siirtänyt koulutuspolitiikan tekoa kansainvälisille toimijoille, koulutuksen järjestäjille sekä kouluille ja oppilaitoksille. Suomen voidaan katsoa seuranneen Ruotsin toimia tässä koulutuspolitiikan niin sanotussa ulkoistamiskehityksessä.⁴³

OECD:n vuoden 2004 tilaston mukaan Suomessa tehdään keskitetysti valtion tasolla tilastossa mukana olevista maista toiseksi vähiten julkiseen

⁴¹ Lahtinen & Lankinen 2015, s. 17.

⁴² Jalonen 2008, s. 3.

⁴³ Rautama, s. 229.

koulutukseen liittyviä päätöksiä⁴⁴. Suurin osa päätöksistä tehdään siten Suomessa alue- ja paikallistasolla, paikallistasolla jopa 70 prosenttia. Myös Islannissa noin 50 prosenttia päätöksenteosta tapahtuu alue- ja paikallistasolla. Suomi erottuu tilastossa selkeästi muista Pohjoismaista valtiolle keskitetyn päätöksenteon vähyydellä. Muissa Pohjoismaissa päätöksenteo jakautuu tilastossa Suomeen verrattuna tasaisemmin valtiolle keskitetyn, alue- ja paikallistason sekä koulun tasolla suoritettavan päätöksenteon kesken.⁴⁵

2.2 Lääninhallitus ja koulutarkastajat

Läänien ja lääninhallitusten tehtävät laajenivat 1970-luvulla koulu- ja sivistystoimeen. Samanaikaisesti vuoden 1976 kunnallislainsäädännön rajoitettiin kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa, sillä sen yhtenä tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan vahvistaminen.⁴⁶

Lääninhallitukset kuitenkin mainitaan vuoden 1976 kunnallislain 145 §:ssä, ja niiden tehtävänä oli pitää silmällä sitä, että kuntien ja kuntayhtymien hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan.⁴⁷ Yleiset valvontatehtävät poistuivat lääninhallituksilta 1980-luvun lopulla, ja valvonta kiinnittyi korostuneesti kanteluihin. Esimerkiksi vuoden 1995 kuntalain (365/1995) valtion ja kunnan suhdetta käsittelevän 8 §:n 2 momentin mukaan lääninhallitus saattoi tutkia kantelun johdosta, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti. Tätä pidettiin tarkoituksenmukaisena, koska lääninhallituksilla katsottiin olevan hyvä paikallistuntemus alueensa kunnista. Hallituksen esityksessä korostettiin, että kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen lääninhallitusten suorittamasta valvonnasta on säädettävä

⁴⁴ Alankomaissa kaikki päätökset tehdään tilaston mukaan koulun tasolla. Tilastossa on kyse luokista 7–9.

⁴⁵ OECD 2004, s. 423–425.

⁴⁶ Harjula & Prättälä 2015: 21. Lakiehdotuksen keskeisistä periaatteista myös Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 8–9. Ehdotus vuoden 1976 kunnallislainsäädännön sisältyy kunnallishallintokomitean mietintöön 1973:60 (Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 8–9).

⁴⁷ Ks. HE 192/1994 vp. s. 78.

lain tasolla.⁴⁸ Lääninhallitukset lakkautettiin 2010, jolloin vastaavia sivistystoimen tehtäviä alkoivat hoitaa aluehallintovirastot.

Kun koulutarkastajista luovuttiin Suomessa 1990-luvulla, siirryttiin itsearviointiin, jolla tuotetaan tietoa koulujen tilasta.⁴⁹ Tätä ennen kansakoulutarkastajat tarkastivat esimerkiksi koulujen tiloja ja opettajien toimintaa ja antoivat lähes vuosittain kertomuksensa Kouluhallitukselle. Kansakoulutarkastajia seurasivat lääninhallitusten koulutoimentarkastajien virat 1970-luvulla, joista puolestaan luovuttiin 1990-luvun alussa. Koulutarkastajien viroista luopumisen voi nähdä osana kyseiseen aikaan vallalla ollutta yleisempää kuntien itsehallinnollista asemaa korostavaa kehitystä⁵⁰. Koulutarkastajien viroista luopumisen tarkastelu on mielenkiintoista valvonnan kehityksen selvittämisen yhteydessä muun muassa siksi, että vertailtaessa Suomea muihin maihin voi todeta, että tarkastusjärjestelmä on edelleen muualla tyypillinen⁵¹.

Täysin vailla tarkastuksia Suomen koulut eivät kuitenkaan tänä päivänäkään ole, sillä kolmen vuoden välein toteutetaan lakisääteinen terveellisuuden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin tarkastus (terveydenhuoltolaki 1326/2010). Edellä esitetyistä tarkastuksista nämä eroavat kuitenkin siinä, että niitä eivät toteuta kunnan ulkopuoliset viranomaiset. Tarkastuksissa kunnan terveydensuojeluviranomainen arvioi ja valvoo oppilaitosten olosuhteita, toimintaa ja tilojen kuntoa sekä terveystarpeita ja antaa tarvittaessa määräyksiä terveyshaitan selvittämiseksi tai poistamiseksi. Tarkastukset sisältävät osioita, joilla voidaan seurata myös sitä, onko koulunkäynti järjestetty hyvinvointia tukevasti (resurssit, tuen tarpeen tunnistamisen käytännöt ja näistä tiedottaminen jne.). Tarkastusinstrumentissa onkin hyvät elementit tehokkaaseen seurantaan, sillä sen idean mukaisesti terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia tarkastellaan monialaisesti, systemaattisesti ja jatkoseuranta sisältäen. Tehokkuutta vähentää kuitenkin se, että tarkastuksia koskeva sääntely on

⁴⁸ HE 192/1994 vp. s. 78.

⁴⁹ Misukka 2014, s. 43.

⁵⁰ Itsehallinnollisen aseman kehityksestä Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 22 ja Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 20.

⁵¹ Misukka 2014, s. 43.

väljää ja tarkastusten sisältöä ohjataan lähinnä informaatio-ohjauksella⁵², jolloin niitä voidaan toteuttaa kunnissa vaihtelevasti. Kansalaiskyselyssä esiintyi myös epäilyjä kunnan omien viranomaisten puolueettomuudesta ja tehokkuudesta valvoa tiettyjä teemoja. Eniten tämä tuli esille koulujen sisäilmakysymyksissä. Myös Valviran ohjeessa mainitaan yksittäiseen viranhaltijaan kohdistuva mahdollinen paine sisäilma-asioissa⁵³.

”[...]Kuntien käytössä olevien kiinteistöjen terveystarkastus pitäisi olla kunnista irrallaan olevissa organisaatioissa joiden suhteen ei olisi minkäänlaista korruptio-/painostusriskiä tai muuta hyvä veli -järjestelmää. [...]”
(kansalaiskysely)

⁵² Ks. Hietanen-Peltola & Korpilahti 2015.

⁵³ Valviran ohje Dnro V/13377/2018, s. 25.

3 Valvonnan muodot

Valvonnan ja ohjauksen avulla varmistetaan palveluiden lainmukaisuus ja laatu sekä oppilaiden oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Valvonta voi olla ennakollista ja jälkikäteistä, omavalvontaa tai viranomaisvalvontaa. Jälkikäteisellä viranomaisvalvonnalla tarkoitetaan valvontaa, jolla selvitetään, onko lainsäädännön vaatimuksia noudatettu.

3.1 Omavalvonta ja informaatio-ohjaus

Opetuksen järjestäjällä (joka perusopetuksessa tyypillisesti on kunta) on vastuu siitä, että opetus toteutetaan lainmukaisesti ja oppilaat saavat heille kuuluvat palvelut. Opetuksen järjestäjä valvoo toimintaansa omavalvonnan kautta esimerkiksi laatimalla erilaisia suunnitelmia (kuten opetussuunnitelma tai suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatuskeskustelun käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista) ja arvioimalla niiden toteutumista. Opetushallitus voi määräyksillä ja ohjeilla ohjata suunnitelmien sisältöä ja näin yhdenmukaistaa kuntien käytäntöjä. Jos yksittäinen opettaja tai rehtori ei seuraa suunnitelmaa esimerkiksi kurinpitokeinojen tai kiusaamiseen puuttumisen osalta, voi tämä johtaa viime kädessä virkavastuun vuoksi seuraamuksiin. Velvoitteet erilaisten suunnitelmien laatimisesta ovat lisääntyneet viime vuosina.

Turvallista opiskeluympäristöä sääntelevässä perusopetuslain 29 §:ssä ei aluksi ollut lainkaan mainintaa valvonnasta. Se sisälsi ainoastaan lauseen opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Perusopetuslain vuonna 2003 voimaan tullessa muutoksessa muutettiin

turvallista opiskeluympäristöä säätelevää 29 §:ää muun muassa lisäämällä siihen uusi 2 momentti. Kyseisessä momentissa säädetään muun ohella, että opetuksen järjestäjän tulee laatia paikallisen opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista ja toteutumista (laki perusopetuslain muuttamisesta 477/2003).⁵⁴

Lakimuutoksen myötä omavalvonnasta tuli osa perusopetuslain 29 §:n sisältämää opiskeluympäristön turvallisuutta koskevaa sääntelyä. Vuonna 2013 perusopetuslain 29 pykälää muutettiin edelleen lisäämällä siihen opetuksen järjestäjän velvoite laatia ja ohjeistaa opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista (laki perusopetuslain muuttamisesta 1267/2013). Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä perustellaan tätä lisäystä muun muassa sillä, että kurinpito- ja ohjaintamiskeinojen sekä seuraamusten tulisi kouluissa olla yhtenäisiä oikeusturvan, yhdenvertaisuuden sekä työrauhan toteutumiseksi⁵⁵.

Lakimuutoksella (1498/2016) opetuksen järjestäjän velvollisuus laatia paikallisen opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista ja toteutumista poistettiin perusopetuslaista, koska samasta suunnitelmasta säänneltiin, ja säännellään yhä, myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 §:ssä.⁵⁶ Ennen oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämistä epäkohtana pidettiin useasti muun muassa sitä, että lainsäädännön tasolla oppilas- ja opiskelijahuoltoon koskevat säännökset olivat hajallaan eikä kunnissa toiminnan koordinaatio ollut jäsentynyt⁵⁷.

⁵⁴ HE 205/2003 vp. s. 25.

⁵⁵ HE 66/2013 vp. s. 42.

⁵⁶ HE 206/2016 vp. s. 18.

⁵⁷ Mahkonen 2015, s. 53.

Opetuksen järjestäjän tehtäviin kuuluu antamansa koulutuksen itsearviointi, ja järjestäjän on osallistuttava myös toimintansa ulkopuoliseen arviointiin (esim. KARVI, erilaiset viranomaisten tilastotiedustelut). Arviointia ja vaikuttavuutta voi toteuttaa myös suunnitelmien toteutumisen seurannalla, arvioinnilla ja tätä kautta kehittämällä epäkohtia. Palautteen pohjalta mahdollisia muutosesityksiä suunnitelmiin voi viedä lautakunnan käsiteltäväksi. Myös perusopetuksen ulkopuolisissa arvioinneissa tarkastellaan osittain lasten juridisten oikeuksien toteutumista, vaikka lähtökohdat usein ovatkin opetuksen laadun ja tuloksellisuuden tarkastelussa.

Erilaiset arvioinnit luetaan usein informaatio-ohjauksen alaan, ja niissä olennaista on julkisuus. Ohjauksen toteuttaminen tietoa välittämällä on informaatio-ohjauksen keskeisin ominaisuus. Tarkoituksena on sellaisen tiedon tarjoaminen, jonka avulla ohjattavat voivat kehittää omaa toimintaansa ja tuottavuuttaan.⁵⁸ Perusopetuksen alueellisissa yhdenvertaisuusongelmissa haasteisiin on pyritty tarttumaan lähinnä pelkästään informaatio-ohjauksen keinoin. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että informaatio-ohjaus ohjaa erityisesti niitä toimijoita, jotka muutenkin aktiivisesti kehittävät toimintaansa. Ne toimijat, joilla olisi toiminnassaan parantamisen varaa, eivät kiinnitä informaatio-ohjauksen kautta tuleviin viesteihin juurikaan huomiota.⁵⁹ Informaatio-ohjaus on haasteellista myös kunta–valtio-suhteessa, kun kunnilla on vahva itsehallinto. Informaatio-ohjauksen läpäisevyys voi olla tästäkin syystä heikkoa.⁶⁰

Sääntelyn väljyys ja informaatio-ohjaus ohjauskeinona voivat lisätä aluekohtaisia eroja perusopetuksen järjestäjien välillä, sillä opetuksen järjestäjät saattavat noudattaa poikkeavia linjoja tulkitessaan ei-sitovan informaatio-ohjauksen viestejä. Nämä erot taas ovat omiaan heikentämään perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Informaatio-ohjauksen soveltuvuudesta perusopetukseen onkin esittänyt kritiikkiä valtioneuvoston tarkastusvirasto⁶¹.

⁵⁸ TrVM 5/2008 vp. – M 2/2008 vp. s. 4. Valtioneuvoston tarkastusvirasto 2009, s. 73–74. Informaatio-ohjauksen käsitteestä laajemmin esimerkiksi Jalonen 2008.

⁵⁹ Valtioneuvoston tarkastusvirasto 2009, s. 78.

⁶⁰ Ks. Nykänen 2017.

⁶¹ Valtioneuvoston tarkastusvirasto 2009, s. 102.

Myös empiirisen aineistomme pohjalta yhdeksi keskeiseksi puutteeksi nousi se, että vaikka tietoa epäkohdista ja puutteista on käytettävissä, niiden pohjalta ei tehdä tarvittavia muutoksia.

”[...]Ongelma on myös se, että jälkikäteisen oikeusvalvonnan toimimattomuutta korostaa arviointien ja selvitysten tulosten vaikutuksettomuus. Tarkoitan sitä, että vaikka AVI peruspalveluiden arvioinnissa saisi selville, että 70-80 oppilaan koulumatkat ovat laittomia ei siihen kukaan puutu. Asia vain todetaan arviointiraportissa. Tai Karvin tai minkä tahansa tahon arviointiraportissa todettaisi asioita, jotka eivät vastaa lain edellyttämää asiantilaa ei niihin kukaan puutu - ei oma-aloitteisen puuttumisoikeuden omaavat ylimmät oikeusvalvojatkaan.[...]”
(asiantuntijapaneeli)

”[...]Ylimmät oikeusvalvojatkaan eivät puutu arviointitiedoissa uutisoituihin laittomuuksiin. Esim. Karvi selvitti työrauhaa ja tuloksista kävi ilmi, että lain vaatimia suunnitelmia ei ole kaikilla eikä niiden sisältö vastaa sitä mitä normit edellyttävät. Vastaavia arviointituloksia on useita. Rehtorit ovat vuodesta 2012 vastanneet että 40 % heistä ei pidä osa-aikaisen erityisopetuksen toteutumista riittävänä, mutta kukaan ei tee asialle mitään, vaikka samanlaisia tuloksia tulee muistakin selvityksistä tuen toimimattomuudesta ja resurssien puutteesta. Kiusaamisen osalta kouluterveyskyselystä käy joka kerta ilmi, missä koulussa/kunnassa sitä esiintyy eniten, mutta mikään taho ei tsekkaa syitä siihen tai ryhdytäkö tulosten johdosta johonkin toimiin.[...]”
(asiantuntijapaneeli)

Empiirisessä aineistossamme tuotiin esille, että omavalvonnan taso vaihtelee kunnittain, kun sitä ei koordinoita valtakunnallisesti. Omavalvonnasta säännelläänkin hajanaisesti perusopetusasioissa. Varsinaista omavalvonnan käsitettä käytetään perusopetusta koskevassa lainsäädännössä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013). Myös terveydensuojelulain (763/1994) omavalvontavelvoite (2.2 §, 942/1916) koskee peruskouluja. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän on laadittava oppi-

laitoskohtainen opiskeluhoitosuunnitelma⁶². Lain 3 §:n mukaan opiskeluhoollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilasyhteisössä. Oppilashuoltosuunnitelmaan on lisäksi 13 §:n mukaan kirjattava toimenpiteet suunnitelman toteuttamiseksi ja seuraamiseksi. Kyseisen kirjaamisveloitteen perään on laissa kirjoitettu sulkuihin ”omavalvonta”. Tästä oppilashuollon omavalvonnan toteutumisesta vastaavat lain valvontaa säätelevän 26 §:n 1 momentin mukaan yhteistyössä opetuksen järjestäjä sekä koulun sijaintikunnan opetustoimi ja sosiaali- ja terveystoimi. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”koulutuksen järjestäjän tehtävänä on seurata oppilaitoksen opiskeluhoitosuunnitelman toteutumista”⁶³, eli omavalvonnalla lainsäätävä tarkoittaa tässä yhteydessä opetuksen järjestäjän vastuuta oppilashuoltosuunnitelman toteutumisen seurannasta.⁶⁴

Koska oppilas- ja opiskeluhoito kiinnittyy sosiaali- ja terveystoimiin, näiltä osin myös aluehallintovirastolla on laajempi toimivalta kuin varsinaisten opetukseen liittyvien epäkohtien osalta. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §:n 3 momentin mukaisesti aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti tutkia, onko oppilashuolto järjestetty oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti.

3.1.1 Omavalvonnan ja ennakkollisen valvonnan kehityksestä yleisesti

Omavalvonta on yleistynyt ilmiö monilla sektoreilla, kuten sosiaali- ja terveystoimialueissa⁶⁵. Etenkin yksityisten tuottamien sosiaali- ja terveystoimien

⁶² Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 1 §:n 3 momentin mukaan ”mitä tässä laissa säädetään opiskelijasta, koulutuksen järjestäjästä ja oppilaitoksesta, koskee myös perusopetuslaissa tarkoitettua oppilasta, opetuksen järjestäjää ja koulua”. Tässä raportissa tullaan yleisesti käyttämään kyseisiä perusopetuslain käsitteitä.

⁶³ HE 67/2013 vp. s. 58.

⁶⁴ HE 67/2013 vp. s. 71.

⁶⁵ Omavalvontaa löytyy myös muilta sektoreilta, kuten yksityiseltä turvallisuusalalta (ks. Paasonen & Ellonen 2019).

kohdalla yksityisen omaa vastuuta palveluiden laadusta on vahvistettu lain-säädännöllä.⁶⁶ Yksityistämisen myötä toimintaa valvoville viranomaisille on kehittynyt haasteeksi se, miten voidaan valvoa kasvavaa yksityisten palveluiden tuottajien joukkoa, kun samanaikaisesti viranomaisen resursseja on supistettu. Resurssien tarkempi kohdentaminen taas johtaa siihen, että viranomaisvalvonta on suuntautumassa kohti ennakkollista, informaatio-ohjaukseen pohjautuvaa valvontaa, minkä lisäksi yksityisten toimijoiden oma-valvontaa tullaan lisäämään.⁶⁷ Myös lastensuojelussa palveluiden laajentumisen ja moninaistumisen seurauksena omavalvonnalle on entistä enemmän tarvetta. Aluehallintovirastojen ja kaupunkien taholta on lastensuojelun yhteydessä kuitenkin esitetty epäilyjä omavalvonnan jäämisestä muodolliselle tasolle. Ongelmallisena on pidetty sitä, että lastensuojelun omavalvonnan sisällöstä ei ole säädetty tarpeeksi.⁶⁸

Omavalvonnan pohjana toimivat tyypillisesti erilaiset omavalvontasuunnitelmat, joihin liittyy julkisuus ja asiakkaiden osallistaminen suunnitelman valvontaan.⁶⁹ Osallistamisen tavoitteen voi nähdä myös oppilas-huoltosuunnitelman laatimisessa, sillä ”suunnitelma on laadittava yhteistyössä oppilaitoksen henkilöstön, opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa kanssa”. Haavoittuvien asiakasryhmien, kuten lasten, osalta omavalvontaan osallistamista ei kuitenkaan yksinään voi pitää tehokkaana keinona valvoa näiden ryhmien oikeuksien toteutumista.

Ennakollinen valvonta sinänsä kuitenkin on kannatettavaa, sillä sen avulla voidaan korjata epäkohtia laajemman joukon osalta kuin vain yksittäisen oppilaan osalta ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eikä vasta jälkikäteen, mikä on erityisesti lasten osalta tärkeää. Perusopetusasioissa ennakollinen valvonta painottuu kuitenkin hyvin korostuneesti opetuksen järjestäjän omavalvontaan eikä esimerkiksi valvontaviranomaisen systemaattisiin

⁶⁶ HE 67/2013 vp. s. 71.

⁶⁷ Kotkas 2013, s. 724. Kotkas käsittelee artikkelissaan yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnan murrosta viranomaisvalvonnasta omavalvontaan. Artikkelin avulla voi kuitenkin hahmottaa omavalvonnan käsitettä ja sitä, mitkä syyt omavalvontaan ovat johtaneet sekä mitä haasteita siihen liittyy.

⁶⁸ Puumalainen 2020, s. 31.

⁶⁹ Ks. sosiaalipalveluiden osalta HE 302/2010 vp. s. 20 ja Kotkas 2013, s. 725.

ohjaus- ja arviointikäynteihin. Sosiaali- ja terveyspalveluissa sen sijaan viranomaisvalvontaa on kehitetty ennakoivaan suuntaan ja valvontaviranomaisen ohjaus- ja arviointikäynnit on koettu hyväksi tavaksi käydä dialogia ja yhdistää ohjauksellinen ja valvontaelementti. Tämä vähentää jälkikäteisen valvonnan tarvetta ja estää ongelmia ennakolta. Ennakollisella valvonnalla voidaan vaikuttaa esimerkiksi monimutkaisen lainsäädännön tulkinta-ongelmiin ja näin auttaa organisaatiota.⁷⁰ Tämä näkökulma usein unohtuu, kun puhutaan valvonnasta, ja käsite saa siksi turhaan negatiivisia ulottuvuuksia.

3.2 Riskiperusteinen ja reaktiivinen valvonta

Suomessa perusopetussektorilla ei toteuteta systemaattista riskiperusteista valvontaa. Siitä on kuitenkin esimerkkejä muista maista niin perusopetussektorilla kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonnasta. Riskiperusteisessa valvonnassa valvonta kohdennetaan niihin palveluihin tai yksiköihin, jotka joutuvat esimerkiksi ”huolilistalle” tai joista automaattisen riskienarviointityökalun kautta saadaan hälyttävää tietoa. Tietoa voidaan kerätä valvottavan itse raportoiduista tiedoista, asiakkaiden kokemuksista tai valvontaviranomaisten omista selvityksistä.⁷¹ Esimerkiksi Norjassa sosiaali- ja terveyspalveluissa tapauskohtainen valvonta aktualisoituu, jos puutteista tulee tietoa esimerkiksi palvelunkäyttäjiltä, omaisilta, poliisilta tai median kautta.⁷² Riskiperusteinen valvonta voi myös perustua esimerkiksi vuosittaiseen suunnitelmaan, joka pohjautuu edellä mainituilta tahoilta hankittuihin tietoihin ja jonka pohjalta esimerkiksi ennalta ilmoitetut tarkastukset kohdennetaan tiettyihin toimijoihin.

Lähellä riskiperusteisen valvonnan käsitettä on reaktiivinen valvonta, jossa valvontaa harjoitetaan muun muassa kanteluiden, viranomaisten omaaloitteisen valvonnan ja muiden viranomaisten ilmoitusten pohjalta jälkikäteisesti. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies voi tehdä tarkastuksia

⁷⁰ Nykänen ym. 2017, s. 20–21.

⁷¹ Ks. esim. Nykänen ym. 2017, s. 9–10.

⁷² Helsetilsynet 2016.

kouluille vaikkapa median esille nostamien seikkojen vuoksi. Myös asiantuntijapaneelissa tuotiin esille reaktiivisen valvonnan hyötyjä. Näin toteutettuna valvontajärjestelmä ei ole niin raskas kuin esimerkiksi ohjelma-perustainen valvonta. Se on luonnollisesti myös kustannuksiltaan halvempaa.

”[...] En tillsynsmodell som baserar sig på reaktiv laglighetstillsyn skulle inte göra systemet nämnvärt tyngre, eftersom det bara skulle medföra två skillnader jämfört med nuläget: tillsynsmyndigheten skulle kunna utreda saker på eget initiativ och skulle kunna påföra sanktioner för utbildningsanordnare som inte följer besluten. Det är viktigt att göra skillnad mellan olika typer av tillsyn och inte förväxla en reaktiv laglighetstillsyn med det system som till exempel finns i Sverige, där man har en programbaserad kvalitetstillsyn.” (asiantuntijapaneeli)

3.3 Laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan yleensä niitä järjestelyjä, joiden tarkoitus on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta sekä laillisuusperiaatetta eli sitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Laillisuusvalvonta on siis nimenomaan virkatoiminnan laillisuuden, ei tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Laillisuusvalvontaa harjoittavat perusopetussektorilla ylimmät lainvalvojat: eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri sekä aluehallintovirastot.⁷³ Laillisuusvalvonta voi olla ennakkollista tai jälkikäteistä, mutta Suomessa se on painottunut erityisesti jälkikäteiseen valvontaan.

3.3.1 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko opetusta järjestetäessä toimittu säännösten ja määräysten mukaisesti (laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998) 6 §, kuntalaki (410/2015)

⁷³ Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 333.

10.2 §).⁷⁴ Lisäksi, kuten aiemmin todettiin, oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt opiskelu- huollon kyseisen lain mukaisesti.

Aluehallintoviraston rooli perusopetuksen laillisuusvalvonnassa on erilainen kuin varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuslain 54 §:n mukaan aluehallintovirasto ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ovat kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen valvontaviranomaiset. Perusopetuksen valvontaa koskevassa lainsäädännössä ei aluehallintovirastolle ole tällaista oma-aloitteisen valvontaviranomaisen roolia säädetty. Perusopetuksen osalta aluehallintovirastolle on siis vain kanteluiden pohjalta mahdollisuus tutkia opetuksen järjestäjän toimien lainmukaisuutta, ei oma-aloitteisesti esimerkiksi mediasta nousevien havaintojen pohjalta. Tätä pidettiin laajasti puutteena sekä kansalaiskyselyssä että asiantuntijapaneelissa. Asiantuntijapaneelissa myös korostettiin, että pienet lapset perusopetuksessa eivät itse osaa tuoda epäkohtia esille sen paremmin kuin varhaiskasvatuksessakaan. Asia on ollut esillä myös maakuntauudistuksen ja tuolloin suunnitellun Luova-viranomaisen tehtäviin liittyvässä lainvalmistelussa⁷⁵, ja useat lausunnonantajat (kuten OAJ, lasten oikeuksia edistävät järjestöt) vaativat tuolloin Luova-viranomaiselle oma-aloitteista valvontatoimivaltaa myös perusopetusasioissa⁷⁶. Asia oli esillä myös sivistysvaliokunnan lausunnossa⁷⁷. Uusimmassa valmistelutyössä ero varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valvonnassa on kuitenkin edelleen jatkunut. Tämä näkyy esimerkiksi lakimuutoksessa 453/2021, jolla varhaiskasvatuksen henkilöstö velvoitetaan ilmoittamaan epäkohdista. Ilmoittaneeseen henkilöön

⁷⁴ Aluehallintovirastolle siis kannellaan huolimatta siitä, mikä taho opetuksen järjestäjänä toimii. Yleensä opetuksen järjestäjänä toimii kuitenkin kunta.

⁷⁵ HE 14/2018 vp.

⁷⁶ <https://www.lskl.fi/lausunnot/valtion-lupa-ja-valvontavirastolle-tulee-saataa-laaja-oma-aloitteinen-ohjaus-valvonta-ja-puuttumisoikeus/> ja https://www.oaj.fi/globalassets/lausunnot/2018/eduskunta_hallintovaliokunta_he_14_2018_vp_maakuntauudistuksen_taytantonpano_valtion_lupa_ohjaus_valvontatehtavat.pdf

⁷⁷ SiVL 4/2018 vp.

ei saa kohdistaa vastatoimia. Tällaista sääntelyä ei ole valmisteilla perusopetuksen osalta.

”Nyt varhaiskasvatukseen säädetään parhaillaan henkilöstölle ilmoitusvelvollisuus havaituista puutteista, mutta vastaavaa ei säädetä perusopetukseen [] perustelu oli jälleen se, että vakassa lapset ovat pienempiä ja tarvitsevat siksi vahvemman suojan. Ei perusopetuksen oppilaat varsinkaan alakoulussa itse osaa vaatia oikeuksiaan sen paremmin.”
(asiantuntijapaneeli)

Opetus- ja kulttuuritoimea koskevien aluehallintovirastoille saapuneiden kanteluiden määrä oli merkittävä vuonna 2019, jolloin se oli yhteensä 416. Vuonna 2015 opetus- ja kulttuuritoimea koskevia kanteluita saapui aluehallintovirastoille yhteensä 250.⁷⁸ Kyseisten kanteluiden määrä on siis huomattavan suuri, minkä lisäksi se on myös kasvanut merkittävästi. Aluehallintovirastojen ratkaisujen laajempaa ohjausvaikutusta on osittain heikentänyt se, että niitä ei ole julkaistu. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen toteaa eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 toimintakertomuksessa, että aluehallintovirastojen opetustoimea koskeviin kanteluihin tekemiä ratkaisuja on vaikea seurata, ja jopa lukumäärätilastojen saaminen niistä on haastavaa. Tilanne on nyt osittain parempi, sillä päätöslyhennelmiä julkaistaan enenevässä määrin.

3.3.2 Ylimmät lainvalvojat

Suomen perustuslain 108 §:ssä säädetään oikeuskanslerin tehtävistä ja 109 §:ssä oikeusasiamiehen tehtävistä. Kyseisten lainkohtien mukaan molempien tulee muun ohella valvoa, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa”.

⁷⁸ Pölönen 2020, s. 28.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ovat osin identtiset, ja ne täydentävät toisiaan kokonaisuudessa, jonka laillisuusvalvonta muodostaa⁷⁹. Osittain tehtäviä on kuitenkin myös jaettu.⁸⁰ Oikeusasiamiehen osalta huomionarvoista on, että lapsen oikeuksien valvonta kuuluu sen erityis-tehtäviin⁸¹, ja viime aikoina on panostettu siihen, että yhteydenotto olisi mahdollisimman helppoa myös lapsille. Esimerkkinä voi mainita oikeusasiamiehen perustamat nuorten ja lasten sivut.⁸²

Sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri käsittelevät valvomistaan kohteista tehtyjä kanteluita, ja lisäksi he voivat ottaa asioita käsiteltäväkseen omaaloitteisesti. He voivat myös tehdä tarkastuksia valvomiinsa kohteisiin.⁸³ Omaaloitteisesti käsiteltäviksi otettavien tehtävien määrä ei ole suuri oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväkokonaisuudessa. Vuonna 2019 oikeusasiamies ratkaisi tällaisia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvia omaaloitteisia laillisuusvalvonta-asioita yhteensä viisi kappaletta, kun omaaloitteisten käsiteltäväksi otettujen tehtävien kokonaismäärä oli 63⁸⁴.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin omaaloitteisesta valvonnasta esimerkkinä toimii oikeuskanslerin vuonna 2012 antama ratkaisu OKV/6/50/2011 liittyen oppilashuollon yhdenvertaiseen toteutumiseen peruskouluissa. Perusteen asian tutkimiselle antoivat lukuisat tutkimusten ja selvitysten tulokset sekä julkisuudessa esiintyneet tiedot ongelmista peruskouluissa. Ratkaisussa on tämän hankkeen kannalta kiinnostavaa myös se, että oikeuskansleri otti kantaa oppilashuollon toteutumisen valvonnan silloiseen tilaan sekä nosti esiin kritiikkiä koskien informaatio-ohjauksen suhdetta palveluiden saatavuuden yhden-

⁷⁹ Jyränki & Husa 2012, s. 335–337.

⁸⁰ Oikeuskanslerinvirasto (K 4/2018 vp), s. 33. Tehtävien jaosta ks. myös eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp), s. 34–35.

⁸¹ Ks. HE 129/1997 vp. ja PeVM 5/1997 vp. sekä Toivonen 2020, s. 480–481.

⁸² Nieminen 2018, s. 170.

⁸³ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 2§, 4§ ja 5§. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 3§.

⁸⁴ Eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp), s. 384–386.

vertaisuuteen. Ratkaisun johtopäätöksissä oikeuskansleri totesi, että jos lain noudattaminen halutaan taata, olisi sen valvonnasta säädetävä.

Suomessa oppilaitosten tarkastuksiakaan ei opetusasioissa tehdä systemaattisesti ylimpien lainvalvojien toimesta. Esimerkiksi vuoden 2019 oikeusasiamiehen vuosikertomuksen mukaan opetussektorille tehtiin oikeusasiamiehen toimesta yhteensä kuusi tarkastusta⁸⁵.

Esimerkkinä tarkastuksista voidaan mainita vuoden 2019 tarkastus lahtelaiseen kouluun. Kyseisessä tarkastuksessa tutustumisen kohteina olivat yhdenvertaisuus ja esteettömyys, oikeus yksityisyyteen, yksityisyyden toteutumista edistävät ja haittaavat käytännöt, erityinen tuki, maahanmuuttajalapset, hallinnollinen päätöksenteko, huoltajien neuvonta ja ohjaus esimerkiksi kuljetus- ja avustajapalveluiden haussa sekä kodin ja koulun yhteistyö, yksilöllinen ja yhteisöllinen oppilashuolto, oppilaiden osallisuus, TVT opetusvälineenä ja oppimisen kohteena ja vielä turvallisen opiskeluympäristön kysymykset. Tarkastuspöytäkirjassa apulaisoikeusasiamies nostaa puutteina esiin ruokailutilojen ahtauden sekä esteettömyyshaasteet. Lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti koulun huomiota yleisellä tasolla eräisiin säädösviittauksiin ja kommentteihin koskien esimerkiksi järjestyssääntöjä, sisäilmaoireilua ja psykologi- ja kuraattoripalveluja. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi, ettei tarkastus anna hänelle aihetta jatkotoimenpiteisiin.⁸⁶

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa laillisuusvalvonnassa opetukseen sekä koulutukseen liittyvät asiat muodostavat kuitenkin huomattavan kokoisen sektorin.⁸⁷ Pääosa asioista tulee vireille kantelulla. Oikeusasiamiehen uusimman toimintakertomuksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala koskevia kanteluita ratkaistiin yhteensä 243 vuonna 2019 ja uusia saapui 256. Sekä ratkaistujen että saapuneiden kanteluiden

⁸⁵ Eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp), s. 314.

⁸⁶ EOAK/4997/2018, s. 1–5.

⁸⁷ Pölönen 2020, s. 27.

osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala on lukumäärältään oikeus-
asiamiehen vuosikertomukseen sisältyvissä tilastoissa seitsemänneksi suurin.⁸⁸

Ylimpien lainvalvojen lisäksi kantelun voi tehdä perusopetusasioissa alue-
hallintovirastolle tai kuntaan ylemmälle viranomaiselle. Hallintokantelun
käsittelystä ja tekemisestä säädetään tarkemmin hallintolain 8 a luvussa.
Mäenpää luonnehtii hallintokantelua yksityisen tärkeimmäksi valvonta- ja
oikeusturvakeinoksi hallinnon laillisuusvalvonnassa⁸⁹. Perusopetukseen si-
sältyy paljon tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä varsinaisia hallinto-
päätöksiä, ja näissä erityisesti kantelu on tärkeä keino saattaa asia ulkopuoli-
sen arvioinnin kohteeksi. Myös erilaiset laiminlyönnit, kuten se, ettei hal-
lintopäätöstä tehdä tai viranhaltijat ovat muutoin passiivisia (eivät vastaa
sähköposteihin jne.), ovat mahdollisia kantelun perusteita. Tyypillisiä kan-
teluaiheita perusopetuksessa ovat olleet viime vuosina muun muassa kän-
nyköiden käyttökiellot, menettelyt kurinpitoasiassa, koulun ja kodin yhteis-
työ, energiajuomien kieltäminen, erityisen tuen järjestäminen ja päätöksen-
teko sekä uskonnolliset juhlat koulussa.⁹⁰

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/7166/2017 koulun rehtori
oli ilmoittanut parin viikon mittaisesta kaikkia oppilaita koskevasta
kollektiivisesta ”kännykkäkiellosta”, sillä oppilaat olivat pelanneet
kännyköillä ikäänsä nähden sopimattomia pelejä. Apulaisoikeusasiamies
katsoi, ettei rehtorin menettely määrätä ”kännykkäkielto” kaikille koulun
oppilaille ollut perusopetuslain mukainen.⁹¹

Kanteluista on havaittavissa, että koulumaailmassa ongelmallisiksi koetut
tilanteet ovat monimutkaisia ja pitävät sisällään haasteellisia juridisia kysy-
myksiä. Kanteluissa korostuvat myös lasten perus- ja ihmisoikeudet.

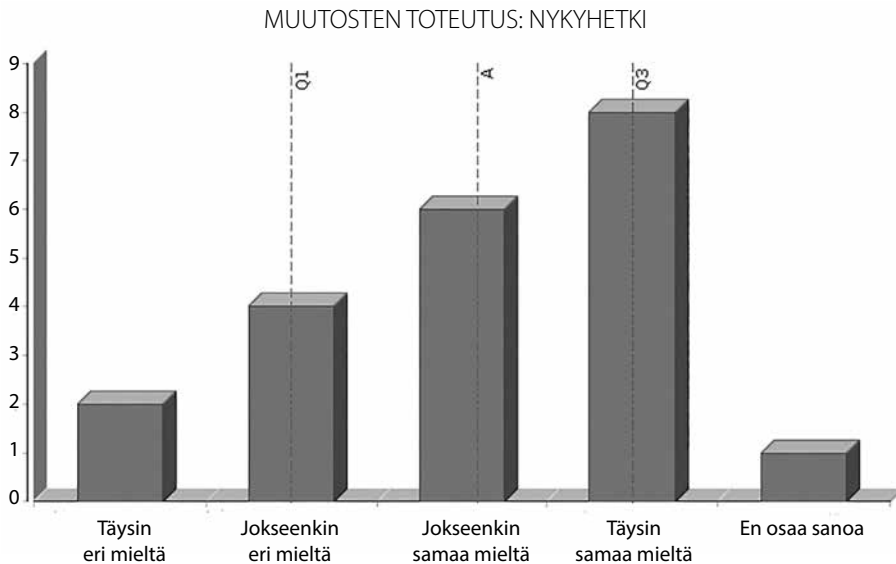
⁸⁸ Eduskunnan oikeusasiamies K 15/2020 vp 385–389.

⁸⁹ Mäenpää 2017, s. 421.

⁹⁰ Esim. EOAK/4941/2019, EOAK/7166/2017, EOAK/169/2018, EOAK/6814/2019,
OKV/1256/1/2012, EOAK/1586/2019, EOAK/2186/2018.

⁹¹ Ks. myös EOAK/4941/2019.

Jos lainvastaisuuksia todetaan, kantelusta voi seurata esimerkiksi huomion kiinnittäminen tai huomautus. Syytteen nostaminen kantelun seurauksena on hyvin harvinaista.⁹² Laillisuusvalvonnassa ei ole kyse muutoksenhausta, eli sen kautta ei voi hakea muutosta viranomaisen päätökseen⁹³. Ylimpien laillisuusvalvojien toiminta onkin voitu kokea tehottomaksi⁹⁴. Tähän vaikuttaa toisinaan myös toimijoiden passiivisuus kanteluratkaisujen noudattamisessa, joka nousi esille kansalaiskyselyssä. Asiantuntijapaneelissakin esiintyi hajontaa sen suhteen, mikä vaikuttavuus on, vaikka suurin osa oli sitä mieltä, että jos käytäntö todetaan lainvastaiseksi esimerkiksi kantelun tai valituksen perusteella, käytäntöjä muutetaan kouluilla heti. Jokseenkin samaa mieltä ja eri mieltä olevien asiantuntijoiden määrä paneelissa oli kuitenkin myös huomionarvoinen.



Kuvio 1: Asiantuntijapaneelin näkemys kantelu- ja muutoksenhakuprosessien vaikuttavuudesta. (Jos koulujen toiminnassa on todettu lainvastaisia käytäntöjä, niitä muutetaan heti esim. aluehallintovirastojen, ylimpien lainvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja tuomioistuinten ratkaisujen ja päätösten jälkeen.)

⁹² Ks. Liukkonen 2010, s. 59.

⁹³ Kuusikko 2011, s. 355.

⁹⁴ Nieminen 2018, s. 151, 169–170. Ks. myös Pajuoja & Pölönen 2011, s. 193–196.

3.4 Muut viranomaiset lapsen oikeusturvakehikossa

Kun kyse on hallintopäätöksestä perusopetusasioissa, oikaisuvaatimuksen (aluehallintovirastoon) ja valituksen hallintopäätöksistä (hallinto-oikeuteen) voi tehdä 15 vuotta täyttänyt oppilas itse tai/ja hänen huoltajansa. Hallintopäätöksiä tehdään perusopetusasioissa esimerkiksi oppilaaksi ottamisesta, koulumatkaetuuksista, erityisen tuen järjestämisestä tai kurinpitorangais- tuksista (varoitus, määräaikainen erottaminen).⁹⁵

Hallintotuomioistuinten lisäksi myös yleisissä tuomioistuimissa voidaan käsitellä lapsen oikeuksiin liittyviä asioita, kun kyse on rikos- tai riita-asiasta. Esimerkiksi kunta tai toinen oppilas voi olla vahingonkorvausvastuussa koulukiusaamisasiassa. Rikosasiassa rikosilmoituksella huoltaja tai lapsi itse voi saattaa rikoksen poliisin tietoon (esim. syrjintä, pahoinpitely, kunnianloukkaus), ja tietyissä, vakavissa rikoksissa opetustoimen viranhaltijoilla on myös ilmoitusvelvollisuus (esim. pahoinpitelyt, seksuaalirikokset). Lastensuojeluviranomaiselle puolestaan on koululta tehtävä ilmoitus, kun lapses- ta heränneen huolen perusteella lastensuojelun tarvetta olisi syytä selvittää (lastensuojelulaki 25 §). Huoltaja ja lapsi voivat myös itse olla yhteydessä sosiaalitoimeen avun saamiseksi.

Lisäksi Suomessa toimii useita erilaisia valtuutettuja, joiden rooli on enem- män neuvova, ohjaava tai lapsen oikeuksia yleisellä tasolla edistävä. Esimer- kiksi lapsiasiavaltuutettu edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ylei- sellä tasolla (laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) 2.1 §). Lapsiasiavaltuu- tetun toimistolle ei kuulu yksittäisten perheiden tai lasten asioiden käsitte- ly.⁹⁶ Lapsen oikeuksia edistävät omalta osaltaan myös tietosuojavaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu puolestaan antaa neu- voja ja ohjeita sekä auttaa syrjintäasiassa esimerkiksi viemällä asian tuo- mioistuimeen tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistavaksi. Hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle voi tehdä myös oppilaan huoltaja (ja 15 vuotta täyttänyt lapsi itse), jos opetustoimessa toi- mitaan lasta kohtaan syrjivästi. Syrjintäperusteita voivat olla peruskoulu- laisten ollessa kyseessä esimerkiksi ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto,

⁹⁵ Ks. Pölönen 2020, s. 28.

⁹⁶ Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012, s. 47.

vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy. Perusopetuksen osalta on julkaistu esimerkiksi vuonna 2020 lautakunnan päätös kielletystä välillisestä syrjinnästä ruotsinkielisen ortodoksisen uskonnon opetuksen järjestämisessä.⁹⁷

Kansainvälisten sopimusten velvoitteita (lapsen oikeuksien sopimus, vammaisyleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus jne.) valvotaan erityisesti kansallisten viranomaisten toimesta. Kansainvälisesti valvontaa harjoitetaan esimerkiksi määräaikaissäraporttien kautta, joista komitea antaa päätelmät ja suositukset. Näin on esimerkiksi vammaisyleissopimuksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen osalta. Näihin sopimukseen sisältyy myös yksilövalitusmekanismi, jolla henkilö tai ryhmä voi saattaa sopimuksen alaiset oikeudenloukkaukset komitean tarkasteltavaksi.⁹⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista oikeudenloukkauksista voi puolestaan valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle, kun kansallinen valitustie on käyty loppuun.

⁹⁷ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 5.10.2020 Dnro 60/2017.

⁹⁸ Ks. HE 284/2014, vp. 10.

4 Mihin huoltajat ovat yhteydessä?

4.1 Hyvät käytänteet epäkohtien ratkaisemisessa kouluilla

Positiivinen asia, joka nousee esille empiirisestä aineistostamme, on se, että suurin osa lapsen oikeuksiin liittyvistä epäkohdista saadaan ratkaistua koulun tasolla. Tämä on luonnollisesti lähtökohtakin, sillä asiaa tulee pyrkiä aina ensin selvittämään koulun henkilökunnan kanssa, jolloin tilanteeseen saadaan myös nopeimmin muutos.

Tyypillisimmillään avainhenkilö koululla asian ratkaisemisessa on ollut opettaja. Kiinnostavaa on, että opettajia kuvataan näissä onnistuneissa tilanteissa usein sellaisina, jotka uskaltavat toimia toisella tavalla kuin koulussa on totuttu.

”[...]Yksi opettaja joka uskalsi pitkä ura pohjalla ja eläke lähellä puuttua niihin kiusaamistapauksiin mitä näki. Se oli sentään jotain, vaikka hänelläkin keinot oli rajalliset kun ei siihen koulu tai säädökset auttaneet mitenkään. Joutui toimimaan ns. harmaalla alueella. Silti.. Sentään oli yksi tällainen aikuinen olemassa.[...]” (kansalaiskysely)

”De lärare som vågar ta tag i problem löser ofta också problemen innan de blir för stora. Tyvärr är dessa lärare få.” (kansalaiskysely)

Toimivia käytäntöjä kartoittaessamme vastauksissa on paljon hajontaa, koska myös tilanteet voivat olla hyvin erilaisia. Yhdistäviä tekijöitä onnistuneissa

ratkaisuissa koulun tai kunnan tasolla on aktiivinen ote, eli asian käsittely ja selvittely aloitetaan viivytyksettä, avoin keskustelu ja kaikkien osapuolten kuunteleminen sekä myös erilaisten keinojen kokeileminen. Kun yksi ei auta, pitäisi jaksaa jatkaa jollain muulla tavalla. Myös monialainen yhteistyö mainitaan usein onnistuneiden tilanteiden avaimena.

”Sivistysjohtaja otti rehtorin ja 3. luokan opettajan puhutteluun ja piti kokosakilla (oppilashuolto mukaan lukien) kotiväen illan, jossa epäkohdat avattiin. Luokan ope sai varoituksen.” (kansalaiskysely)

”Opettaja kuuntele aidosti esille tuodun ongelman ja tarttuu siihen nopeasti ja informoi kotia tehdyistä toimista.” (kansalaiskysely)

”Vs. rehtori kohtasi lapset ja vanhemmat aidosti keskustellen ja haastavatkin asiat saatiin selvitettyä/sovittua jatkosta. Vs. rehtori oli valmis seisomaan sanojensa takana ja myös pahoittelemaan enimmäkseen koulun ja luokanvalvojan toiminnan vuoksi epäonnistunutta yritystä lapsen palata kouluun 7. luokalle.” (kansalaiskysely)

”Koulut joissa asia on ollut paremmin, on otettu selvittelyihin mukaan monta eri henkilöä, kuten kuraattori, psykologi tai rehtori.”
(kansalaiskysely)

Kansalaiskyselyssä tuotiin esille myös huoltajien asiallinen ja yhteistyöhaluinen käytös, jolla voi saada aikaiseksi muutoksia helpommin. Lapsen oikeuksien näkökulmasta on kuitenkin tarpeen korostaa, että koulujen henkilökunnan on toimittava lapsen edun mukaisesti myös niissä tilanteissa, joissa huoltaja käyttäytyy haasteellisesti, eikä lapsen ja opetushenkilökunnan tai huoltajan ja opetushenkilökunnan välisissä haasteellisissa vuorovaikutustilanteissa ole kysymys kahden yksityishenkilön välisestä toiminnasta, vaan julkista valtaa käyttävän viranhaltijan ja yksityishenkilön epätasapainoisesta valtasuhteesta. Opetushenkilökunnan jaksaminen haasteellisissa vuorovaikutustilanteissa ja sen tukeminen kuuluvat kuitenkin työsuojelun alaan ja esimiehen tehtäviin. Käytännön keinoja psykososiaalisessa kuormituksessa voi

olla esimerkiksi rehtorin johtamisosaamisen tukeminen ja työnohjauskäytäntöjen kehittäminen⁹⁹.

4.2 Jos asia ei ratkea kunnan sisällä, apua on vaikea saada

Empiirisen aineistomme pohjalta voidaan todeta, että perusopetuksen oikeus-
suojajärjestelmä on monimutkainen eivätkä huoltajat tunne keinoja tai tie-
dä, mihin viranomaiseen tulisi olla yhteydessä epäkohtien ilmetessä, jos asia
ei ratkea koulun tai kunnan tasolla. Kysyttäessä, kuinka vaikeaa oli löytää
oikea viranomaistaho, 35 prosenttia vastaajista koki sen todella vaikeaksi
(n=215). Neuvontaa oikeussuojareiteistä ei myöskään juurikaan ole, ja esi-
merkiksi koulun tarjoamia ohjeita kaivattaisiin¹⁰⁰. Myös lapsen oikeuksien
komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että oppilaita ja heidän huoltajiaan
täytyy informoida niistä keinoista, joiden avulla he voivat kiinnittää hu-
miota puutteisiin, joita opetustoimessa esiintyy suhteessa lapsen oikeuksiin.
Tämän informoinnin järjestäminen on valtion velvoite.¹⁰¹ Hakalehto on poh-
tinut esimerkiksi oppilasasiamiehen tehtävän perustamista tai lapsille ja
nuorille suunnattujen neuvontapalveluiden kehittämistä lapsiasiavaltuute-
n yhteyteen¹⁰².

”När det gäller frågan om vårdnadshavarnas kunskap om vilken myndighet
de kan vara i kontakt med är det mycket svag. Detta är inte heller något
som t.ex. skola i regel informerar föräldrarna om.” (asiantuntijaneeli)

Oikeusturvakeinojen käyttöä näyttää rajoittavan myös se, että koetaan, että
tällä voi olla vaikutusta oppilaan kohteluun koulussa. Valta-asetelmat vaikut-
tavat myös siihen, ettei uskota esimerkiksi valitusten ja kanteluiden johtavan

⁹⁹ Ks. Nevalainen & Nieminen 2010, s. 202–204.

¹⁰⁰ Tiedon puute oikeusturvakeinoista on ongelma myös Ruotsissa. Ks. Barnombuds-
mannen, 2015, s. 73.

¹⁰¹ CRC/GC/2001/1/1, kohta 25.

¹⁰² Hakalehto 2012a, s. 337–338.

mihinkään. Lapsen oikeuksiin liittyvät asiat ovat myös asianosaisille raskaita, ja moni, esimerkiksi erityislapsen huoltaja, on jo valmiiksi niin uupunut, ettei jaksa selvittää, mihin olla yhteydessä, saati aloittaa prosessia, vaikka kokee, etteivät lapsen oikeudet tukitoimiin toteudu.

”Tung process som leder ingenstans. Tar tid och själva situationen hinner gå förbi. Orkade inte i den annars också utmanande situationen.”

(kansalaiskysely)

”[...]koen, että virkamiehen sana painaa yksityishenkilön sanaa enemmän. En usko, että valittaminen olisi johtanut yhtään mihinkään.”

(kansalaiskysely)

”Ei ole voimavaroja. Ei tietoa kehen olla yhteydessä.” (kansalaiskysely)

”Tilanteen ollessa jo kriisiytynyt kynnys valittamiseen on suuri, koska lapsi kuitenkin joutuu käymään koulua ja kärsii opettajan mielivallasta.”

(kansalaiskysely)

”It often happens that the discrimination worsens after it becomes known in the school that a complaint has been made. The complaints are normally sent back to the municipality from the authorities for them to comment. This is also a reason why most families do not make any complaints.”

(asiantuntijapaneeli)

Haasteet oikeusturvakeinojen käytössä näyttäytyvätkin merkittävinä syinä sille, ettei lapsen oikeuksiin liittyvää epäkohtaa viedä koulun ulkopuolisen tahon ratkaistavaksi. Silloin kun oltiin yhteydessä ulkopuolisiin (valvonta) viranomaisiin, oltiin useimmiten yhteydessä aluehallintovirastoon (23 %) ja toiseksi eniten poliisiin (16,6 %, n=206). Alle kolmasosa näistä yhteydenotoista koettiin melko tai erittäin hyödyllisiksi. Luvut sisältävät myös epävirallisemmat yhteydenotot, joten kyse ei ole välttämättä esimerkiksi kantelusta tai rikosilmoituksesta. Muina tahoina, johon oli oltu yhteydessä, mainitaan useimmin lastensuojelu sekä yleisesti juristit. Yksittäisiä mainintoja

saavat myös muut ei-viranomaistahot, kuten kolmannen sektorin toimijat. Yhteydenotot näihin muihin tahoihin koettiin kaikkein hyödyllisimpinä.

Taulukko 2

Mihin huoltajat ovat yhteydessä?

	Erittäin hyödyllinen	Melko hyödyllinen	Hyöty oli vähäinen	Ei lainkaan hyödyllinen	En ollut yhteydessä tähän tahoon
Aluehallintovirasto	4,04 %	3,53 %	8,59 %	7,07 %	76,77 %
Eduskunnan oikeusasiamies	1 %	1,51 %	3,01 %	3,02 %	91,46 %
Valtioneuvoston oikeuskansleri	0 %	0,51 %	0,51 %	1,01 %	97,97 %
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	0,51 %	1,02 %	1,52 %	2,03 %	94,92 %
Tuomioistuim	0,51 %	0 %	2,54 %	1,52 %	95,43 %
Poliisi	1,51 %	3,52 %	4,02 %	7,54 %	83,41 %
Erilaiset lapsen oikeuksia edistävät valtuutetut (esim. yhdenvertaisuus-valtuutettu)	0,5 %	2 %	3,5 %	1,5 %	92,5 %
Muu, mikä?	15,87 %	17,46 %	19,05 %	7,94 %	39,68 %

5 Miksi ja miten peruskouluja pitää valvoa?

5.1 Kunnallinen itsehallinto ja alueellinen yhdenvertaisuus

Kunnallisesta itsehallinnosta säännellään perustuslain 121 §:ssä. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kansainvälisellä tasolla paikallinen eli Suomen tapauksessa kunnallinen itsehallinto on vahvistettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa¹⁰³. Peruskirja on tärkein kunnallista itsehallintoa käsittelevä kansainvälinen sopimus. Se on valmisteltu Euroopan neuvoston toimesta, ja Suomi ratifioi sen vuonna 1991.¹⁰⁴ Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tulee tunnustaa kansallisessa lainsäädännössä sekä mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Seuraavan artiklan 1 kohdan mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tämä oikeus on valtuustoilla tai kokouksilla, joiden jäsenet on vaalein valittu.

Euroopan unionin komission teettämän raportin mukaan Suomessa ja muissa Pohjoismaissa itsehallinto on verraten hyvin vahva.¹⁰⁵ Vahvan itsehallinnon myötä kunnilla on siis myös luonnollisesti vahvempi itsenäinen

¹⁰³ SopS 65–66/1991.

¹⁰⁴ Heuru, Mennola & Ryynänen 2008, s. 329.

¹⁰⁵ Ladner, Keuffer & Baldersheim 2015, s. 46–47. Ks. Mäkinen 2017, s. 3.

vaikutus siihen, millä tavalla ne toteuttavat velvollisuuksiaan. Perusopetuksen kohdalla opetuksen järjestämistä koskeva velvollisuus on kunnilla (perusopetuslaki 4 §).

Moderni perus- ja ihmisoikeuskehitys velvoittaa tarkastelemaan kunnallista itsehallintoa näistä oikeuksista muodostuvat rajat huomioiden. Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on taattava sopimuksen kaikki oikeudet jokaiselle lainkäyttöpiirissään olevalle lapselle yhdenvertaisesti ilman minkäänlaista erottelua. Sopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus saada opetusta yhtäläisesti. Näiden kohtien perusteella lapsen oikeudet kuuluvat tasavertaisesti ja yhtäläisesti kaikille lapsille riippumatta esimerkiksi siitä, missä kunnassa he asuvat. Jännite ilmenee myös kansallisella tasolla kunnallisen itsehallinnon ja perusoikeuksien välillä.¹⁰⁶ Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista ja 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta. Esimerkiksi oppimisen tukipalveluiden tai oppilashuollon palveluiden saatavuus ei voi näiden lähtökohtien pohjalta vaihdella kunnittain.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Silloin kun valtio ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen, se hyväksyy kansainvälisen oikeuden tuoman velvoitteen implementoida sopimus ja siten panna sopimus täytäntöön kansallisella tasolla. On tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö on kaikilta osin sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja että sopimuksen periaatteita ja oikeuksia voidaan soveltaa suoraan ja panna täytäntöön asianmukaisesti.¹⁰⁷

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan perusopetuslain ongelmat liittyvät ensisijaisesti lain varsin väljien säädösten tulkintaan. Tarkastuksen mukaan lakia jälkikäteen arvioidessa voidaankin todeta, että laki siirsi ehkä liikaakin vastuuta opetuksen järjestäjälle. Tämän siirron seurauksena on nousut esille tulkintaongelmia arvioitaessa esimerkiksi sitä, mitä tarkoittavat käytännössä oppilaan oikeudet opetukseen tai turvalliseen opiskeluympäristöön.

¹⁰⁶ Ks. Mäkelä 2013.

¹⁰⁷ CRC/GC/2003/5, kohta 1.

Paikallisella tasolla vaaraksi voi muodostua säädösten väljyydestä johtuen niiden ali- tai ylitulkinta.¹⁰⁸

Väljä sääntely avasi tien myös informaatio-ohjaukselle¹⁰⁹. Väljän sääntelyn ollessa vallalla informaatio-ohjausta on 2000-luvulla käytetty jopa normien korvaajana. Informaatio-ohjauksen asema onkin ristiriitainen, sillä lähtökohtaisesti informaatio-ohjauksen asemaa pidetään muita ohjauskeinoja täydentävänä. Informaatio-ohjausta saatetaan opetuksen järjestäjien aktiivisuudesta riippuen pitää velvoittavuudeltaan eri asteisena. Näin siis joissakin tapauksissa informaatio-ohjauksen erilainen tulkinta saattaa johtaa yhdenvertaisuuden heikentymiseen perusopetuksen osalta. Valtiontalouden tarkastusvirasto painottaakin, että kriittinen ja avoin keskustelu olisi paikallaan arvioitaessa informaatio-ohjauksen soveltuvuutta perusopetukseen.¹¹⁰ Myös asiantuntijapaneelissamme tuotiin esille tämä näkökohta ja viitattiin myös aiheeseen liittyvään laillisuusvalvontakäytäntöön, jossa informaatio-ohjauksen tehokkuutta on myös kritisoitu.

”[...]Informationsstyrning i dess olika former (rekommendationer, klagomålsbeslut, fortbildning för personalen, direkt vägledning per e-post och telefon osv.) är effektiv endast i den mån utbildningsanordnarna är villiga att ta emot den. Det går inte att tvinga utbildningsanordnarna att skicka personal på fortbildning, och alla utbildningsanordnare tar inte heller kontakt för att få vägledning. Justitiekanslern har i sitt beslut 30.1.2012 (dnr OKV/6/50/2011, framförallt s. 3-4) summerat problemen med att trygga en likvärdig grundläggande utbildning genom informationsstyrning.” (asiantuntijapaneeli)

Väljän sääntelyn tuoma tulkinnanvaraisuus ja erilaiset aluetason näkemykset informaatio-ohjauksen velvoittavuudesta voivat siis mahdollisesti osaltaan heikentää perusopetuksen piirissä olevien lasten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Perusopetuksen minimitason tulisi perustua yksiselitteisiin

¹⁰⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 67.

¹⁰⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 73.

¹¹⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 80–81.

säädöksiin ja muihin normeihin, sillä perusopetus on subjektiivinen oikeus. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa päädytäänkin toteamaan, että informaatio-ohjaus ei ole oikea keino perusopetuspalveluiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.¹¹¹ Myös moderni perus- ja ihmisoikeuskehitys haastaa sillä tavalla toteutetun itsehallinnon, joka mahdollistaa alueellisen yhdenvertaisuuden ongelmat¹¹².

Kun Suomen oppilaiden oikeuksia koskevaa sääntelyä verrataan esimerkiksi Ruotsiin, havaitaan, että Ruotsissa normiohjaus on kirjoitettu täsmällisemmin tavallisen lain tasolle. Suomessa väljä tavallisen tasoisen sääntely on joutanut siihen, että oikeudellisia raameja joudutaan korostetusti etsimään abstraktimmasta perus- ja ihmisoikeussääntelystä ja toisaalta Opetushallituksen ohjeista. Tämä on erityisesti sääntelyn kohteelle haastavaa.¹¹³ Lisäksi mitä väljempää sääntely on, sitä tehottomammin laillisuusvalvonnalla voidaan puuttua epäkohtiin. Jotta valvontaa voi kehittää, on myös kehitettävä normiohjausta. Toisaalta valvonnan tarve voi vähentyä, kun normiohjaus selkeyttää sitä, mitä velvoitteita opetuksen järjestäjällä konkreettisesti on. Myös empiirisessä aineistossamme on huomattu lainsäädännön väljyys ja siihen liittyvät ongelmat. Toisaalta asiantuntijapaneelissa tuotiin esille, että aivan viime aikoina on ollut nähtävissä myös pyrkimystä täsmällisempään lainsäädäntöön.

”Ensiksi säännöt pitäisi olla selkeämmät ja velvoittavat. Tietyissä asioissa kunta ei saisi itse päättää mitä puuhailee ja miten toimii.[...]”
(kansalaiskysely)

”Lainsäädäntö pitäisi saada kuntoon. Kouluilla liikaa valtaa päättää asioista. Lapsen oikeusturva olematon.” (kansalaiskysely)

Empiirisessä aineistossamme näkyvät myös edellä esitetyt huolet alueellisen yhdenvertaisuuden ongelmista eli erityisesti se, että on yksittäisestä henki-

¹¹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 102.

¹¹² Ks. perus- ja ihmisoikeuskehityksestä perusopetuksessa: Hakalehto-Wainio 2013, s. 42–44.

¹¹³ Lerwall, Hakalehto & Mäntylä 2021, s. 258.

löstä, koulusta tai kunnasta on kiinni, miten lapsen oikeudet toteutuvat. Tämä henkilöittäin, kouluittain ja kunnittain tapahtuva vaihtelevuus on seurausta pehmeästä ohjauksesta.

”Minulla monta lasta ja hyviäkin kokemuksia on ja sitten todella huonoja. Onnen kauppaa. Lapset eivät ole yhdenveroisia tässä.” (kansalaiskysely)

”[...]hyvin paljon riippuu rehtorista ja edelleen sivistystoimesta, miten asioihin puututaan, miten niitä käsitellään ja miten ne ratkaistaan. Omassa kunnassamme on oikeat ihmiset oikeilla paikoilla ja hierarkia on vähäinen. Asioista voi siis vaihtaa ajatuksia ja jopa esittää kritiikkiä.[...] Vanhempien lasteni kohdalla yhteistyö koulujen suuntaan oli pääsääntöisesti hyvää, edelleen koulusta, opettajasta ja rehtorista riippuen. Merkittävin tekijä asioiden ratkaisemiseksi onkin siis henkilön persoona. [...]” (kansalaiskysely)

”Skolorna skulle måste bli mera jämställda, nu är det för stora skillnader på olika skolors vilja/motivation och resurser på t.ex. elevvården. När det inom samma kommun kan vara väldigt stor skillnad i hur olika problem (tex. mobbning, lärosvårigheter mm) bearbetas och behandlas.” (kansalaiskysely)

”[...]Valtakunnallisesti esim. tuen saamisessa ja haastavien tilanteiden hoitamisessa on todella isoja eroja.[...]” (kansalaiskysely)

5.2 Huoltajan ylikorostunut rooli lapsen oikeuksien valvojana johtaa yhdenvertaisuusongelmiin

Suomessa huoltajalla on ylikorostunut rooli valvontaprosessien käynnistäjänä, koska suurin osa lapsen oikeuksiin liittyvistä epäkohdista tutkitaan vain esimerkiksi kantelun pohjalta.

”[...] Föräldrarna hamnar jobba väldigt hårt för sina barns rättigheter och ändå kan barnen bli utan de stöd de har rätt till. Blir dessutom väldigt dyrt för samhället då de förebyggande arbetena inte görs.” (kansalaiskysely)

”[...]Det händer sig att missförhållanden påtalas i medierna eller att föräldrar eller personal till exempel per telefon berättar om att barnens rättigheter inte uppfylls i något visst fall, men om det inte kommer in ett klagomål är regionförvaltningsverkets händer bakbundna.[...]”
(asiantuntijapaneeli)

Kaikilla lapsilla ei ole sellaisia huoltajia, jotka osaisivat tai jaksaisivat oikeusturvakeinoja käyttää ja vaatia lapselle palveluita. Osassa asioista jopa oikeat valitustiet ovat selvinneet vasta oikeuskäytännöstä, joten oikeusturvareittien hahmottaminen ei edes ole tavalliselle kansalaiselle helppoa¹¹⁴. Myöskään neuvontaa oikeusturvakeinoista opetussektorilla ei juuri ole.

Edellä esitimme myös empiirisen aineiston pohjalta, että huoltajat eivät aina uskalla myöskään käyttää näitä keinoja peläten lapsen kohtelun muuttuvan koulussa esimerkiksi huoltajan tekemän kantelun tai valituksen jälkeen. Tulosten perusteella voidaan päätellä myös, että valvonnan puute heikentää erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten oikeutta saada heille kuuluvia palveluita, koska heidän puolestaan prosesseja ei käynnistä välttämättä kukaan.¹¹⁵ ”Tavallisten ja kilttien” lasten oikeuksien valvonnan koettiin toteutuvan parhaiten.

”Sijoitettujen ja muutoin erilaisista taustoista tulevien lasten kohdalla tilanne on erilainen.” (kansalaiskysely)

Valvontavastuu ei voi olla vain huoltajilla, sillä perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on huolehdittava lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lapsen oikeuksien toteutumisen turvaaminen on huoltajien lisäksi viranomaisten tehtävä myös lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan¹¹⁶. Perus- ja ihmisoikeudellisessa tarkastelussa on jo pitkään ollut vallalla ajattelu, jonka

¹¹⁴ Ks. KHO 2013:162 ja KHO 2014:47 sekä Kuusikko 2014, s. 881–889.

¹¹⁵ Ks. sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta vastaavanlaisesta keskustelusta: Pajukoski 2010, s. 35.

¹¹⁶ LOS (artikla 4) ja Yleiskommentti 5, CRC/GC/2003/5, kohta 1. Ks. myös Hakalehto 2016, s. 1187–1188.

mukaan lapsi on itse omien oikeuksiensa subjekti eikä lapsen oikeuksien toteutuminen voi olla kiinni vain huoltajan aktiivisuudesta. Huoltajan näkemykset eivät myöskään aina toteuta lapsen etua.¹¹⁷

Jos valvontaprosessien vireillepano jää vain huoltajien (ja lasten itsensä) toimien varaan, kaikkia asioita ei valvota systemaattisesti, vaan valvontaprosesseihin etenevät vain ne asiat, joista esimerkiksi kannellaan.¹¹⁸ Oikeusturvakeinot voivat myös jäädä käyttämättä, jos itse aineellisen lainsäädännön sisältöä ei tunneta. Väljän sääntelyn ja informaatio-ohjauksen vuoksi opetustoimen aineellisen sääntelyn sisältö ei avaudu helposti, ja prosessin aloittaminen vaatisi lasten huoltajilta ensin laajaa selvittelyä siitä, mihin lapsella on oikeus.¹¹⁹

Opetustoimessa tehdään hallintopäätöksiä, mutta suurin osa toiminnasta on kuitenkin tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista. Tämä tosiasiallisen hallintotoiminnan luonne aiheuttaa myös haasteita sille, että valvonta oikeusturvakeinojen kautta olisi tehokasta. Oppilaiden oikeuksien kannalta olennaisetkaan asiat eivät näissä asioissa, joissa ei tehdä päätöstä, tule systemaattisesti huoltajien tietoon. Ongelmaa korostaa vielä se, että perusopetusasioissa henkilökunnalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa epäkohdista. Varhaiskasvatuksen puolella sen sijaan varhaiskasvatuksen henkilöstön on ilmoitettava viipymättä, ”jos hän tehtävissään huomaa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa tässä laissa säädetyn mukaisesti” (varhaiskasvatustililaki 57 a §). Säännös on uusi, ja se tuli voimaan 1.8.2021 (453/2021).

Erityisesti pienemmät oppilaat ei välttämättä osaa kertoa epäkohdista, jotta huoltaja osaisi esimerkiksi kannella opettajan käyttäytymisestä tai tehdä hakemuksen syrjinnän kieltämiseksi. Perusopetuslaki toki velvoittaa koulut toimimaan yhteistyössä kotien kanssa (3.3 §), ja avainasemassa ovat myös tietyt ilmoitusvelvollisuudet, kuten ilmoitusvelvollisuus huoltajalle kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän tilanteissa (29.7 §). Ilmoitusvelvoitteiden toteutumisesta on kuitenkin heikosti seurantatietoa, ja ne voivat myös jäädä

¹¹⁷ Ks. Hakalehto 2016, s. 1190.

¹¹⁸ Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 156.

¹¹⁹ Näin esim. Pollari & Ahola 2015, s. 283 avustajapalveluiden osalta.

toteutumatta esimerkiksi silloin, jos yhtenäistä tulkintaa ei ole vaikkapa siitä, mikä on kiusaamista tai häirintää.

”[...]Paikallisella ala-asteella ei myöskään kerrota kiusaajien koteihin että lapset kiusaavat niin vanhempien on todella vaikea puuttua siihen.[...]”
(kansalaiskysely)

5.3 Opetushenkilökunnan kasvaneet voimankäyttöoikeudet valvontaa perustelemassa

Työrauhan haasteet nousivat esille sekä empiirisessä aineistossamme että aiemmassa tutkimuksessa. Tutkimuksissa on havaittu, että koulujen välillä on merkittäviä eroja työrauhan toteutumisessa.¹²⁰ Viimeaikaisten lakimuutosten myötä opettajien ja rehtoreiden oikeuksia puuttua työrauhaongelmiin ja turvallisuushaasteisiin on lisätty ja tämä on nähty tarpeellisena. Kuten edellä esitimme, empiirisessä aineistossamme työrauhaongelmat nähtiin edelleen haasteellisina, ja opetushenkilökunnalle toivottiin lisää valtaa puuttua ongelmiin. Tiukempaa puuttumista perusteltiin muiden lasten oikeuksilla opiskella rauhassa ja opettajien mahdollisuudella keskittyä paremmin opettamiseen. Toisaalta yhtä voimakas oli näkemys siitä, että kouluilla tapahtuu runsaasti esimerkiksi lapsen kiinnipitotilanteita, joista ei ilmoiteta, tai kurinpitotilanteissa ei noudateta esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta. Käytännöt myös vaihtelevat kouluittain.

”Opettaja toimivat yksilöinä ja jokaisella omat säännöt ja toimintatavat. Oppilaille tämä on todella sekavaa ja aiheuttaa häiriökäyttäytymistä. Koululla ei ole yhteisiä sääntöjä, seurauksia sääntöjen rikkomisesta ei ole, ei normaalia kurinpitoa. Hankalissa tilanteissa aikuisten toiminnassa on ylilyöntejä, lapsi kääritty mattoon (!), pidetty kiinni lukuisia kertoja lattialla aiheuttaen mustelmia ja kuhmuja. Toisessa koulussa häiriötilanteita ei

¹²⁰ Holopainen 2009, s. 29–30.

tullut lainkaan, kun koko koululla oli yhteiset tiukat säännöt ja seuraukset.”
(kansalaiskysely)

Nykyisellään perusopetuslain 36 §:n 2 momentin mukaan opetusta häiritsevä oppilas voidaan määrätä poistumaan jäljellä olevan oppitunnin ajaksi luokahuoneesta, muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, tai koulun järjestämästä tilaisuudesta. 36 §:n 3 momentin mukaan taas oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään jäljellä olevan työpäivän ajaksi, jos on olemassa vaara, että toisen oppilaan tai henkilökunnan turvallisuus kärsii oppilaan uhkaavan tai väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi taikka jos opetus tai siihen liittyvä toiminta vaikeutuu kohtuuttomasti oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi.

Jos oppilas ei noudata poistumismääräystä tai poistu saatuaan tiedon opetuksen epäämisestä, on opettajalla ja rehtorilla perusopetuslain 36 b §:n 1 momentin mukaan oikeus poistaa hänet kyseisistä tiloista tai koulun alueelta. Pykälän 2 momentissa taas säädetään, että jos oppilas tekee vastarintaa välttääkseen poistamisen, opettajalla ja rehtorilla on oikeus oppilaan poistamiseksi välttämättömiin voimakeinoihin, joita voidaan pitää puolustettavina oppilaan ikä tai tilanteen uhkaavuus tai vastarinnan vakavuus sekä tilanteen kokonaisarviointi huomioon ottaen. 3 momentissa säädetään muun ohella, että voimakeinoja käyttäneen opettajan tai rehtorin on annettava tapahtuneesta kirjallinen selvitys opetuksen järjestäjälle. Oppilaan poistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan poistamisen kannalta tarpeellisia keinoja voisivat olla esimerkiksi väkivaltaisesti tai uhkaavasti käyttäytyvän oppilaan kiinnipitäminen, jotta hänet saadaan rauhoitettua, sekä taluttaminen pois tilanteesta. Esityksen mukaan voimakeinot eivät oikeuttaisi väkivaltaan tai voimankäyttöön, joka on tarpeeton tai liiallista.¹²¹

Ennen näitä muutoksia lain kurinpitoa säätelevässä 36 §:ssä ei ollut mainintaa voimakeinoista. Myöskään lain esitöissä ei ole mainintaa tällaisista keinoista¹²². Mahdollisuus antaa määräys poistumiseen kylläkin oli sisälly-

¹²¹ HE 205/2002 vp. s. 27.

¹²² HE 86/1997 vp. s. 65–66.

tetty lakiin jo tässä vaiheessa. Muutos oli merkittävä, mutta sille nähtiin hyväksyttävä syy. Muun muassa muutoksia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että sääntelylle koskien voimankäyttöön liittyvien toimivaltuuksien lisäämistä oli käytännössä havaituista ongelmista kumpuava välttämätön tarve¹²³.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Opettajan ja rehtorin suorittama voimakeinojen käyttö tarkoittaa sitä, että perustuslain turvaamaan oppilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puututaan. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan nostanut esiin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ongelmallisena seikkana sen, että oikeus voimankäyttöön on henkilöillä, joilla ei voida edellyttää olevan voimakeinojen käyttöön liittyvää osaamista eikä tuntemusta oikeudellisista ulottuvuuksista, joita voimankäytössä on huomioitava. Tätä ongelmallisuutta valiokunta perustelee sillä, että käsittelyissä, joissa sen arvioitavana on ollut voimankäyttöoikeuksien antaminen muille kuin viranomaisille, se on käytännössään pitänyt henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta tärkeänä sitä, että voimakeinojen käyttöön oikeutettaisiin vain sellaisia henkilöitä, joilla on tähän koulutus, ja että koulutuksessa huomioidaan perus- ja ihmisoikeudet voimankäyttöä rajoittavina elementteinä. Valiokunnan mukaan osamattoman henkilön suorittama voimakeinojen käyttö on vakava riski niiden kohteena olevan henkilön oikeuksille.¹²⁴ Myös lapsen oikeuksien komitea toteaa, että rajoitustoimenpiteiden oikeanlaisen käytön varmistamiseksi ja niiden minimoimiseksi tarvitaan yksityiskohtaista ohjeistusta ja koulutusta.¹²⁵

Perustuslakivaliokunta totesi myös, että sääntelyn seurannan ja osapuolten oikeusturvan kannalta valiokunnan mielestä onkin välttämätöntä, että lain tulisi velvoittaa rehtoria ja opettajaa antamaan opetuksen järjestäjälle

¹²³ PeVL 70/2002 vp. s. 4.

¹²⁴ PeVL 70/2002 vp. s. 4. Tässä lausunnossa perustuslakivaliokunta viittaa kahteen aiempaan lausuntoonsa, joissa arvioitavana on ollut voimankäyttöoikeuksien uskominen muille kuin viranomaisille (PeVL 54/2001 & PeVL 28/2001 vp.).

¹²⁵ CRC/C/GC/8, kohta 15.

kirjallinen selvitys niistä tilanteista, joissa on käytetty voimakeinoja.¹²⁶ Huomattakoon myös, että perustuslakivaliokunta on nostanut samat opettajan ja rehtorin voimankäyttöoikeuksien laajentamiseen liittyvät ongelmakohdat esiin uudemmassa lausunnossaan perusopetuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Tässä lausunnossa perustuslakivaliokunta otti kantaa voimakeinojen käyttöön lakiehdotuksen esineiden ja aineiden haltuunottoa koskevan kohdan yhteydessä.¹²⁷ Perusopetuslakiin lisättiin säännökset turvallisuutta vaarantavien aineiden ja esineiden haltuunotosta, tarkastamisesta, luovuttamisesta ja hävittämisestä lakimuutoksella 1267/2013.

Lainvalmisteluaineistossa on todettu, että työrauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kouluilla tarvitaan tehokkaita keinoja ja ne edellyttävät toisinaan puuttumista esimerkiksi oppilaan koskemattomuuteen. Myös oma empiirinen aineistomme tuki tätä havaintoa. Samalla kuitenkin näitä keinoja käyttävät opettajat ja rehtorit näyttävät tarvitsevan enemmän ja selkeämpää ohjausta sekä koulutusta lainsäädännön tulkinnasta. Kun toimenpiteiden kohteena ovat alaikäiset lapset, joiden mahdollisuudet itse tuoda epäkohtia esille ovat rajoitetut, myös valvontaa tulisi kehittää. Oppilaiden oikeuksien valvonta perusopetuksessa ei ole lisääntynyt opetushenkilökunnan voimankäyttöoikeuksien lisäämisen myötä. Tämä poikkeaa selvästi muista julkisen sektorin osa-alueista, joissa asiakkaiden perus- ja ihmis-oikeuksia rajoitetaan merkittävästi. Esimerkiksi vanhushuoltoon tai lastensuojeluun kohdistuu systemaattisia viranomaisaloitteisia valvontatoimia, ja valvonta tuo esille myös puutteita.

Kuvioon 2 on koottu seikat, jotka perustelevat perusopetuksen valvontajärjestelmän vahvistamista.

¹²⁶ PeVL 70/2002 vp. s. 4.

¹²⁷ PeVL 35/2013 vp. s. 2–3.

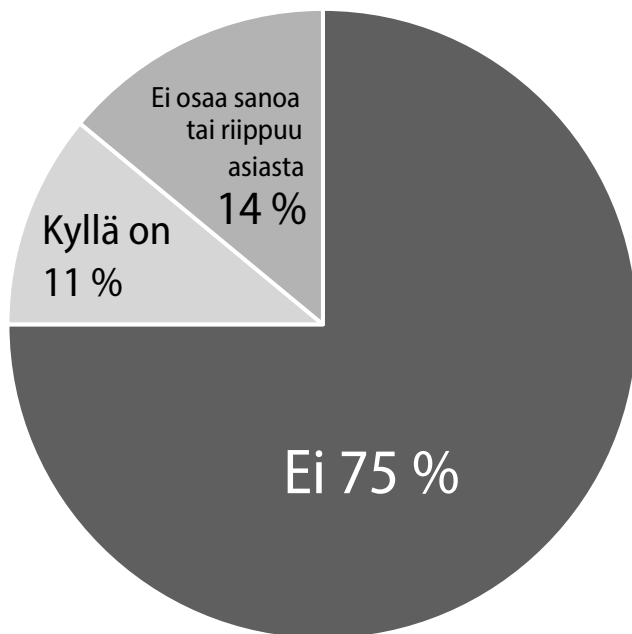


Kuvio 2: Perusopetuksen valvonnan tehostamista puoltavat seikat

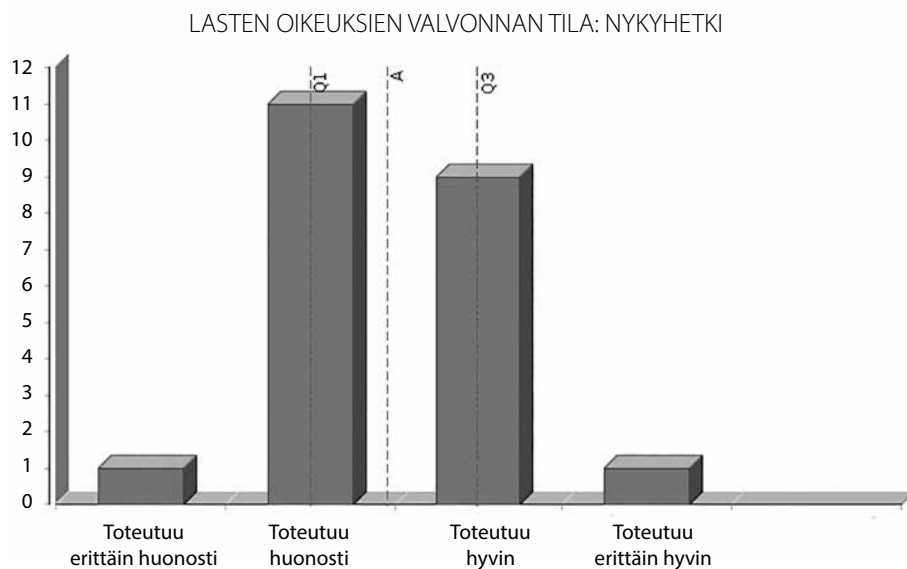
5.4 Onko valvonta riittävää kansalaisten ja asiantuntijoiden mielestä?

Kansalaiskyselyyn vastaajista merkittävä osa (75 %) oli sitä mieltä, että valvonta ei ole riittävää. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että valvonnassa oli selkeästi puutteita tietyissä asioissa, mutta pääosin järjestelmä oli toimiva. Näissä vastauksissa mainittiin toimimattomien osa-alueiden osalta kiusaaminen ja sisäilma-asiat. Valvontaa piti riittävänä 11 prosenttia vastaajista. Tämän kysymyksen kohdalla lukujen luotettavuutta saattaa heikentää se, että monet huoltajat ja oppilaat kokivat, etteivät tunne nykyistä valvontajärjestelmää, ja osa kokikin kysymyksen vaikeana.

Asiantuntijajaneelissa vastaukset hajautuivat enemmän. Lasten oikeuksien valvonta toteutui lähes yhtä usean mielestä hyvin tai erittäin hyvin kuin huonosti tai erittäin huonosti.



Kuvio 3: Kansalaiskyselyn vastaukset kysymykseen, onko valvonta riittävä (n=197)



Kuvio 4: Asiantuntijapaneelin vastaukset lasten oikeuksien valvonnan tilasta

Ne, jotka vastasivat, että valvonta ei ole riittävää, perustivat vastauksensa useimmiten siihen, että järjestelmä perustuu liialti kuntien omavalvontaan, huoltajien kanteluihin ja tehottomiin seuraamuksiin. Nykyisissä valvontajärjestelmissä ei oteta huomioon sitä, ettei lapsi kykene täysimääräisesti itse edistämään oikeuksiensa toteutumista.

”Ei ole. Aluehallintoviraston/HAOn käsittely kestää järkyttävän kauan ja tilanne on jo lapsen kohdalta ohi, kun päätös saapuu. Vakavistakaan huomautuksista ei ole koululle mitään seuraamuksia eivätkä ohjeistukset vaikuta kuin lyhytaikaisesti tai ei lainkaan.[...]” (kansalaiskysely)

”Barnkonventionen uppfylls inte, de mänskliga rättigheterna beaktas inte och grundlagen ignoreras och barnen far illa. Allt i namn av KOMMUNALT SJÄVLSTYRE. Rektorer och andra kommunala tjänstemäns lagkunskap är bristfällig. De förstår inte att konventionerna och grundlagen går före kommunens interna direktiv.[...]” (kansalaiskysely)

”[...]Miten voidaan olettaa että pienet lapset osaavat ottaa kotona esiin epäkohtia opetuksessa kun eivät he tiedä mihin verrata? Eikä vanhempi voi olla perillä kaikesta mitä koulussa tapahtuu, eihän hän ole siellä itse seuraamassa.” (kansalaiskysely)

”Ei voi olla vain sen varassa jaksako vanhempi olla yhteydessä valvoviin tahoihin.” (kansalaiskysely)

Asiantuntijapaneelissa myös verrattiin perusopetuksen valvontajärjestelmää varhaiskasvatuksen järjestelmään ja pidettiin perusopetuksen järjestelmää tätä kehitystä vasten riittämättömänä. Samoin vastauksissa nousivat esille muiden maiden esimerkki ja Suomen poikkeavuus tästä.

”[...]Perusopetuksen oppilaiden oikeussuojan tarve on yhtä vahva kuin varhaiskasvatuksessa ja on virhe perustella eroa lasten iällä. Nyt varhaiskasvatukseen säädetään parhaillaan henkilöstölle ilmoitusvelvollisuus

havaituista puutteista, mutta vastaavaa ei säädetä perusopetukseen.”
(asiantuntijapaneeli)

” [...]In Sweden, the UK, Poland and many other countries there are supervising authorities for schools. The situation in Finland is endangering trust in democratic values and destroying confidence in society among minorities.” (asiantuntijapaneeli)

”Det är egentligen mycket märkligt att vi inte har någon form av tillsyn, som det enda landet i Norden. Det märkliga är också att det finns för social - och hälsovården det finns för småbarnspedagogiken, men av någon anledning tycks man anse att när det gäller skolan behövs det inte.”
(asiantuntijapaneeli)

Sanktiointia pohdittiin myös asiantuntijapaneelissa valvonnan haasteena. Huomattavaa on, että uhkasakon mahdollisuus on kyllä lainsäädännössä aluehallintovirastoilla, mutta sitä ei käytetä (laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta)¹²⁸. Koko valvontajärjestelmää tulisi uudistaa, jotta uhkasakkoa voitaisiin hyödyntää.

”[...]Om en kommun eller annan utbildningsanordnare inte följer beslutet finns det inte effektiva medel för att tvinga dem till det. Bestämmelsen om vite i 63 b § i lagen om statsandelar för basservice har i praktiken inte använts i och med att processen inför ett beslut om vite skulle förutsätta en tillsynsprocess för att vara rättssäker.[...]” (asiantuntijapaneeli)

Ne, jotka olivat vastanneet, että valvontaa on riittävästi, olivat usein sitä mieltä, että olennaisempaa lapsen oikeuksiin pääsyn kannalta olisi lisätä resursseja

¹²⁸ Jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi asianomaista ministeriötä kuultuaan sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan veloitetta (samansisältöisenä säädöksessä 618/2021 (56 §) ja tätä edeltäneessä 1704/2009 (63 b §)).

käytännön koulutyöhön ja lisätä kouluille myös muita lapsen hyvinvointia tukevia aikuisia kuin opetushenkilökuntaa.

”Skolorna gör ett bra jobb med de resurser de har. Men resurser för mindre undervisningsgruppen borde tillsättas samt mer resurs för specialundervisning. Skolan behöver möjlighet att undervisa i små grupper. Fler vuxna behövs i skolan, även gärna skolcoacher som stöder elevernas välmående.” (kansalaiskysely)

”En kaipaa sinänsä lisää valvontaa vaan enemmän resursseja. Koulut kyllä pitävät opetusryhmät pienempinä ja palkkaavat tarpeeksi henkilöstöä jos siihen on varaa.” (kansalaiskysely)

Ne, jotka asiantuntijapaneelissa kokivat valvonnan nykytilan positiivisena ja toimivana, viittasivat useimmiten toimivaan monialaiseen yhteistyöhön.

”Asiaan on vaikuttanut positiivisesti mahdollisuus matalalla kynnyksellä yhteistyöhön sosiaaliviranomaisten kanssa. Opetushenkilökunta voi konsultoida lastensuojelua ottamalla huolestuttavissa tapauksissa yhteyttä nimettyihin yhteyshenkilöihin.[...]” (asiantuntijapaneeli)

Osassa asiantuntijapaneelin vastauksia myös korostettiin ulkoisen valvonnan tehostamisen sijaan opetustoimen resursointia, johtamisosaamisen tukemista, opetushenkilökunnan koulutusta lasten oikeuksista ja lasten osallisuuden kehittämistä sekä paikallisia omavalvonnan rakenteita. Alueellisuudessa nähtiin edelleen hyötyjä, kuten mahdollisuus vastata joustavasti alueellisiin tarpeisiin.

”En tiedä palattaisiinko tässä takaisin vanhaan koulutarkastaja-järjestelmään, kun nyt juuri olemme koulutusjärjestelmämme perustaneet autonomiaan ja paikalliseen päätöksentekoon. Nykyaikana toimintaympäristön vaikutukset niin koulutukseen kuin perheiden arkeen on nopeatempoista ja alueellisesti vaihtelevaa. Kiinnittäisin enemmänkin

huomiota johtamiseen, osaamisen kehittämiseen sekä oppilaiden osallisuuden ja kuulemisen lisäämiseen.[...]" (asiantuntijapaneeli)

5.5 Miten valvontaa tulisi kehittää?

Empiirisen aineistomme perusteella valvonnan kehittämistarpeet kiinnittyvät viiden pääteeman alle: asiakaslähtöisyys, anonymiteetti, puolueettomuus, systemaattisuus sekä tehokkuus.

Valvonnan asiakaslähtöisyyden alla nousee esille huomioita muun muassa lasten kuulemisesta ja kuuntelemisesta valvontaprosesseissa. Vastauksissa esiintyy myös huomioita siitä, että lapset ovat haavoittuvassa asemassa kouluyhteisössä, ja tämän tulisi perustella tarkempaa ja ennakkollista valvontaa. Lisäksi huoltajille ja lapsille tulisi huomattavasti lisätä tiedotusta siitä, minne voi olla yhteydessä, kun epäkohtia ilmenee. Oppilaissa on myös erilaisista taustoista tulevia, heikommassa asemassa olevia lapsia, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat matalan kynnyksen yhteydenottoväyliä.

"[...]Valvonnan etupainotteisuutta tarvitaan, että varmistettaisiin kaikkien lasten oikeudet perusopetukseen täysimääräisesti ja ennen liian suuria kriisejä. Jälkikäteisvalvonta ei riitä." (asiantuntijapaneeli)

"[...]Turvallisuutta täytyisi muutenkin valvoa erityisen tarkasti, kun kyseessä erityisoppilaat, jotka eivät välttämättä osaa itse kertoa, mitä koulussa tapahtuu eivätkä ymmärrä varoa vaaratilanteita.[...]" (kansalaiskysely)

Asiakaslähtöisyyden kehittämiseen liittyy myös huomio, että tällä hetkellä näyttää siltä, että opetustoimen viranhaltijat informoivat heikosti jälkikäteisen oikeusturvan mahdollisuuksista, vaikka hallintolaki edellyttää palveluja neuvontaperiaatteen nojalla tätä (7 ja 8 §). Myös vastuuhenkilöiden selkeä määrittely, kuka koululla tai kunnassa vastaa mistäkin asiasta ja keneen voi olla yhteydessä, oli vastaajien näkökulmasta seikka, jossa oli kehitettävää. Lisäksi toivottiin jotain tahoja, jolta voisi kysyä neuvoa helposti esimerkiksi

oppimisen tuen saatavuuden ongelmissa tai yhdenvertaisuusongelmissa. Kouluasiamiesjärjestelmää myös ehdotettiin.

”Joku ulkopuolinen helposti saavutettava viranomainen jolle voisi raportoida koulua koskevista epäkohdista niin ettei itse tai lapsi joudu nimetyksi. Samalta viranomaiselta voisi saada myös neuvoja silloin kun tarvitsee tukea koulun kanssa asioiden ratkaisemiseen.[...]”
(kansalaiskysely)

”Det måste finnas övervakning, och rättshjälp direkt åt barnen! Vi måste också få lära oss om våra rättigheter och hur man klagar, överklagar, går till domstol och om mänskliga rättigheter och likabehandling.”
(kansalaiskysely)

”[...]Ongelmatilanteissa koulun open tai rehtorin velvollisuudeksi kertoa huoltajille, mihin korkeampaan elimeen voi olla yhteydessä.”
(kansalaiskysely)

Kansalaiskyselyssä toivottiin erityisesti anonyymiä ilmoituskanavaa tai mahdollisuuksia vastata nimettömänä oppilaiden oikeuksia koskeviin kyselyihin. Tämän perusteena ei ollut pelkästään se, että pelättiin henkilökohtaisen yhteydenottojen vaikuttavan lasten kohteluun koululla, vaan myös se, että koulun henkilökunta uskaltaisi ilmoittaa epäkohdista. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen puolella tämä on huomioitu säätämällä henkilöstölle ilmoitusvelvollisuus epäkohdista ja säätämällä myös vastatoimien kiellosta ilmoittajaa kohtaan (varhaiskasvatuslaki 57 a §).

”[...]Lapsille kyselyjä Nimettömänä. Vanhemmille kyselyjä koulun tilasta Nimettömänä kuntaan.[...]” (kansalaiskysely)

”[...]Kouluissa pitää olla anonyymien ilmoittamisen mahdollistava järjestelmä, jotta myös määräaikaiset avustajat ja harjoittelijat uskaltavat nostaa esille havaitsemiaan ongelmia pelkäämättä, että saavat huonon maineen tai työtodistuksen.[...]” (kansalaiskysely)

Valvonnan puolueettomuutta myös korostettiin vastauksissa. Kunnan oma-valvonta ei näyttäytynyt puolueettomana, vaan toivottiin valtakunnallista tai alueellista valvontaelintä. Jos vastauksissa päädyttiin ehdottamaan jotain tiettyä valvontaelintä, se oli tyypillisesti AVI, jonka toimivaltuuksia toivottiin lisättävän.

”Nyt kunta/koulu on pukki kaalimaan vartijana” (kansalaiskysely)

”[...]Ulkopuolinen valvonta lisäisi varmasti vanhempien luottamusta siihen, että toiminta olisi varmasti tasa-arvoista kaikkia kohtaan.”
(kansalaiskysely)

Kansalaisten luottamusnäkökulma onkin yksi valvontakeskustelun keskeisistä teemoista. Tässä aineistossa se näkyi myös hyvin konkreettisissa ehdotuksissa, kuten siinä, ettei valvonnan tulisi perustua vain kirjalliseen dokumentaatioon, vaan koulutyötä tulisi myös havainnoida, jotta saa todellisen kuvan epäkohdista, ja toisaalta siinä, että dokumentaatio opetussektorilla ei tapahdu samalla tarkkuudella kuin sosiaali- ja terveystieteillä. Myös kameratallennusta ehdotettiin tueksi asioiden tallentamiseen valvonnan tueksi. Myös oppilaiden luottamusta oikeusturva- ja valvontajärjestelmiin tulee pyrkiä lisäämään matalan kynnyksen viranomaisten ja lapsilähtöisen tiedottamisen ja valvonnan keinoin. Lasten osalta se voi tarkoittaa esimerkiksi, että luodaan järjestelmä, jossa osallistetaan myös lapset mahdollisiin tarkastuksiin. Näkemykset, joiden mukaan mikään ei auta, koska lapsi on aikuisiin nähden alisteisessa asemassa, ovat huolestuttavia.

”Jonkun pitäisi tulla katsomaan sinne mitä tapahtuu, ei oppilaita uskota jos yrittää sanoa, opettajat selittää aina niin että pääsee itse pälkähästä.”
(kansalaiskysely)

”Tulisi mielestäni olla koulusta täysin riippumaton taho tai henkilö, jolle lapset voisivat puhua pelkäämättä.” (kansalaiskysely)

”[...]Dokumentoinnin ja läpinäkyvyyden nostaminen samalle tasolle, kuin se on sosiaali- ja terveysalalla. Lasten ja nuorten opetustyö ei voi olla niin

päivänvaloa kestäväntöntä ja mielivaltaiselta vaikuttavan päätöksenteon tueksi täytyy löytyä dokumentointia, kirjauksia, perusteluja.”
(kansalaiskysely)

Valvonnan tehokkuus oli myös yksi vastausten keskeisistä teemoista. Vastauksissa toistui huoli siitä, että esimerkiksi nykyisessä järjestelmässä kanteluiden ja valitusten käsittelyajat ovat pitkiä ja lapsen osalta on usein välitön tarve korjata esimerkiksi oppimisen tuen tilannetta tai oppilashuoltopalveluiden saatavuusongelmia. Siksi valvonnan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon, että käytettävissä olisi ”nopean toiminnan valvonnan joukot”, niin kuin eräässä vastauksessa tiivistettiin. Kouluille tehtäviä tarkastuksia ehdotettiin vastauksissa laajasti, mutta niiden osalta esitettiin myös joitain kriittisiä huomioita liittyen erityisesti paikallisen autonomian kaventumiseen. Toisaalta tuotiin myös esille huomioita siitä, että ennakkollinen viranomaisaloitteinen valvonta voi olla opetuksenjärjestäjiä tukevaa, mutta silti tehokasta.

”Koulutarkastajat takaisin. Aviin oma osasto jolta käytäisiin ihan fyysisesti paikan päällä.” (kansalaiskysely)

”Samansuuntaista seuranta ja tarkastuksia kuin esim. lastensuojeluyksiköillä on Avin toimesta[...]” (kansalaiskysely)

”En tillsynsmyndighet är inte nödvändigvis en ”koppalakkivirasto” som dikterar saker uppifrån, utan den fungerar i bästa fall som ett stöd för utbildningsanordnarna.” (asiantuntijapaneeli)

Toinen tehokkuuteen liittyvä tematiikka onkin seuranta ja seuraamukset. Erityisesti aluehallintovirastoille ehdotettiin lisää valtaa, kuten oma-aloitteista puuttumisoikeutta ja tehokkaampia sanktiomahdollisuuksia. Opetuksen järjestäjiin tulisi kohdistaa myös systemaattista jatkoseuranta valvontaratkaisujen toteuttamisen suhteen, sillä epäiltiin, etteivät kunnat muuta käytäntöjään pehmeällä ohjauksella. Aluehallintovirastojen ratkaisuja toivottiin myös julkaistavan laajemmin, jolloin niillä olisi laajempi vaikuttavuus.

”[...]Jotta valvonnalla olisi aitoa vaikuttavuutta, aluehallintovirastolle tulisi säätää oma-aloitteinen valvontavalta myös perusopetuksen osalta. Aluehallintovirastolle tulee paljon perusopetukseen liittyviä yhteydenottoja, joiden perusteella tulisi harkittavaksi oma-aloitteisen valvonnan aloittaminen, jos se vain olisi mahdollista. Yllättävän usein nämä yhteydenottajat eivät syystä tai toisesta edes halua tehdä asiasta kantelua. [...]” (asiantuntijapaneeli)

”[...]Avia ei enää kunnioiteta, koska se ei mahda mitään kunnille, jotka oikovat tahallisesti tai tekevät omia lakitulkintoja. Kunta ei saisi alibudjetoita mitään. Kuka sitä valvoo, ei kukaan.” (kansalaiskysely)

”Genom att ge RFV möjlighet att proaktivt bevaka skolan samt att sanktionera kommunen och skolan samt krav på återkoppling om hur implementering inom kommunen sker efter att man fått uppmaning att rätta till något. Samt genom att ge samma rättigheter åt DO.[...]” (kansalaiskysely)

”[...]Olisiko mahdollista, että lainvastaisesti toimineen opetuksen järjestäjän tulisi raportoida valvovalle viranomaiselle miten on korjannut toimintaansa? Ja voitaisiinko ainakin räikeimmissä tapauksissa ko. opetuksen järjestäjän toimintaa valvoa tavallista tarkemmin esim. tietty määräaika?” (asiantuntijapaneeli)

”Poliitikkojen pitäisi tehdä jotain, jos kunta saa esim. avi varoituksen. Ei ole mitään hyötyä, jos koululle ei koidu laiminlyönneistä mitään seuraamuksia. Sakot kunnalle, niin jotain voisi tapahtua.” (kansalaiskysely)

Jotta valvonta on tehokasta, tarvitaan myös lisää resursseja ja selkeää sääntelyä. Erityisesti erityisen tuen ja erityislasten kiinnipitilanteiden osalta lainsäädäntö kaipaa vastaajien mukaan täsmentämistä. Selkeän lainsäädännön nähtiin myös auttavan ongelmien ennaltaehkäisyssä. Osa vastaajista arvioi, että lainsäädännössä on jo tapahtumassa kehitystä täsmällisemmän sääntelyn suuntaan.

”[...]Tosin myös lainsäädäntö on niin väljä, että sitä pitäisi muuttaa, jotta oikeusvalvojilla olisi selkänöjää laillisuusvalvontaan.[...]”
(asiantuntijapaneeli)

”Det finns en positiv tendens i att nyare lagstiftning inom bildningssektorn blir mer detaljerad.[...]” (asiantuntijapaneeli)

Systemaattisuuden alla keskeisiä alateemoja olivat toistuvat tarkastukset tai kyselyt eli valvonnan jatkuvuus. Systemaattisuuden kehittämiseen liittyvät myös huoltajapainotteisen valvontajärjestelmän haasteet. Yksittäisillä kanteluilla ja valituksilla voidaan korjata vain yksittäistilannetta, ei epäkohtia laajemmin, mihin viranomaislähtöisellä valvonnalla olisi paremmat mahdollisuudet.

”[...]Ehkä paikallisen sivistystoimen tai jopa kuntaa ylemmän tahon järjestämät säännölliset kyselyt opettajille (esim. lukukausittain) havainnoista lasten tuen tarpeen suhteen voisivat herätellä sekä opettajat että viranomaiset havaitsemaan ongelmakohtia ja puuttumaan niihin ajoissa.[...]” (kansalaiskysely)

”Valtakunnallinen viranomaisen jolla on oikeudet sanktoida. Nykyinen malli jossa vanhemmat valittavat yksittäisistä tapauksista ei johda toiminnan korjaamiseen, vaan ainoastaan pitkiin prosesseihin, jotka koskevat vain yksilöitä, eivätkä vaikuta kunnan opetukseen yleisesti.”
(kansalaiskysely)

”[...]Koulutoimen ulkopuolisen valvontatahon tulee kuulla säännöllisesti (esim. kerran vuodessa) niin henkilökuntaa kuin oppilaita ihan kasvatusten keskustelemalla. Huoltajien kuulemiseen riittää sähköinen kysely wilman kautta.[...]” (kansalaiskysely)

Toisaalta systemaattinen, esimerkiksi ohjelmaperusteinen, valvonta on kallista ja voi tehdä järjestelmästä raskaan. Joissain vastauksissa ehdotettiin, että reaktiivinen valvonta voisi olla tästä syystä toimivampi malli. Ilman

systemaattisuutta tälläkään valvonnan muoto ei ole välttämättä tehokas. Reaktiivisen tai suunnitelmallisemman riskiperustaisen valvonnan tueksi tarvitaan siten ainakin systemaattista ja jatkuvaa tiedon hankintaa eri tahoilta.

6 Johdatus pohjoismaiseen valvontaan

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (artikla 8) sekä meillä perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto rajoittavat valvontaa siten, että se voi kohdistua vain laillisuuskysymyksiin. Myös suhteellisuusperiaate on huomioitava ja valvonnasta on säädettävä lailla.¹²⁹ Valvonta on rajoitettua varsinkin kunnan yleisellä toimialalla.¹³⁰ Kaikissa Pohjoismaissa lähtökohtana on vahva kunnallinen itsehallinto, mutta Suomen tapaan erityisesti Ruotsissa valtion harjoittama valvonta kunnan yleisellä toimialalla ei ole ollut helppo kysymys.¹³¹

Hallinnollisen valvonnan osalta Pohjoismaissa on merkittäviä eroja. Oikeusasiamiesinstituutiolla on esimerkiksi vahva rooli Norjassa, Tanskassa ja Islannissa, ja ratkaisuilla on myös vaikuttavuutta kunnallishallinnossa. Jos ratkaisuja ei noudateta, valtion viranomainen voi puuttua tilanteeseen sanktioin.¹³² Oikeusasiamies ja valvovat viranomaiset voivat toimia myös yhteistyössä.¹³³ Tähän liittyvät myös muutoksenhakujärjestelmän erot, sillä näissä maissa ei ole hallintotuomioistuimia, vaan oikeusturvaa toteuttaa hallinnon sisäinen/erityinen lautakunta tai toimielin.¹³⁴

¹²⁹ PeVL 9/1994 vp – HE 84/1994 vp.

¹³⁰ Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Strasbourg 15.10.1995. SopS 66/1991.

¹³¹ Mäkinen 2017, s. 12.

¹³² Ks. Greve 2012, s. 153.

¹³³ Mäkinen 2017, s. 10–11.

¹³⁴ Ks. Bragdø-Ellenes 2014, s. 349–352.

Nämä lähtökohdat vaikuttavat osaltaan siihen, että myös oppilaiden oikeuksien valvonta on järjestetty Pohjoismaissa eri tavoin. Esimerkiksi Nystedtin tekemässä vertailussa havainnot kuvaavat osittain valvontaa myös lasten juridisten oikeuksien osalta.¹³⁵ Kuntien itsearviointiin pohjaava järjestelmä on Suomen tavoin esimerkiksi Tanskassa. Siellä kuntien toimintaan puuttuu kuitenkin tarvittaessa Kvalitets- og tilsynsstyrelsen esimerkiksi vaatimalla toimenpidesuunnitelman, jos laadussa ja tuloksissa ilmenee ongelmia. Siinä on myös mahdollisuus käyttää sanktioita. Ruotsissa ja Norjassa puolestaan järjestelmät ovat lähempänä toisiaan, Ruotsissa skolinspektionen ja skolverket toimivat kyllä hallituksen alaisina¹³⁶ mutta itsenäisemmin kuin Norjassa Utdanningsdirektoratet, joka on tarkemmin hallituksen ohjauksessa. Ohjaus vaikuttaa esimerkiksi siten, että ylemmältä taholta voidaan ohjata vaikkapa tarkastusten teemoja.¹³⁷ Norjassa alueellisella tasolla valtiota edustavat Fylkesmannen-viranomaiset, ja he suorittavat koulujen tarkastuksia. Tarkastusten luonne on viime vuosina muuttunut toimijoita tukevampaan suuntaan.¹³⁸

Seuraavassa luvussa keskitytään erityisesti Ruotsin valvontajärjestelmään.

¹³⁵ Valvontajärjestelmien vertailusta laatu- ja tuloksellisuuskäsitelmästä ks. myös MacNab 2004.

¹³⁶ Lerwall & Scheutz 2018, s. 41. Ks. lisää Ruotsin järjestelmästä: Wettergren, Plank, Hegedus, Lindgren & Gyllenbäck, s. 28.

¹³⁷ Nystedt 2020, s. 15–25.

¹³⁸ SOU 218:41, s. 283.

7 Koululaitoksen valvonta Ruotsissa

7.1 Historiakatsaus

Ruotsin koululaitoksen valvonnalla (niin valtiollisella kuin paikallisellakin tasolla) on pitkä historia. Jo 1800-luvulla valvontaa toteutettiin muun muassa kouluhallitusten ja -valtuustojen kautta.¹³⁹ Vuonna 1905 perustettiin oppikouluhallitus (läroverksöverstyrelsen), joka mahdollisti kansakoululaitoksen keskitetyn, valtiollisen johtamisen. Vastaava kansakouluhallitus (folkskoleöverstyrelse) perustettiin vuonna 1914. Sen tarkoituksena oli vastata ala- ja kansakoulujen johtamisesta, valvonnasta, kehityksestä ja arvioinnista.¹⁴⁰ Sodanjälkeisenä aikana Ruotsin julkisella sektorilla tapahtui hajauttamista. 1970- ja 1980-luvulla koulujen tuloksellisuus sai enenevässä määrin huomiota. Samaan aikaan alettiin hyödyntää erilaisia kansainvälisiä osaamismittauksia. Koulujen tuottavuutta ja tehokkuutta koskevilla keskusteluilla koulujen poliittinen hallinto nähtiin entistä ongelmallisempänä.

Vuoden 1986 talousarvioesityksessä hallitus esitti hallintoon muutoksia, jotka selkeyttivät vastuunjakoa valtion ja kunnan välillä. 1980-luvun lopulla silloinen sosiaalidemokraattinen hallitus halusi ajaa julkisen sektorin laajempaa hajauttamista ja siirtymistä sääntelyyn perustuvasta johtamisesta tavoitejohtamiseen. Ajatuksena oli, että valtiopäivillä ja hallituksella olisi kokonaisvastuu hyvinvoinnista, mutta kunnat vastaisivat koulujen käytännön organisoinnista ja toteutuksesta. Käytännössä koululaitoksen kunnallista-

¹³⁹ Lundgren 2010, s. 2–3.

¹⁴⁰ Lundgren 2010, s. 4–8. Ks. myös Skott 2015, s. 424–429.

minen toteutettiin ehdotuksella, jossa kunnille annettiin päävastuu opettajista, koulunjohtajista, apulaisjohtajista ja opinto-ohjaajista.¹⁴¹ Sosiaalidemokraattien puoluekokouksessa vuonna 1990 ilmoitettiin kouluhallituksen lakkauttamisesta ja sen tilalle perustettiin kaksi uutta viranomaista: kouluvirasto (Skolverket) ja erityisopetuksesta vastaava Statens institut för handikappfrågor i skolan.¹⁴²

Tuolloin Ruotsin koululaitoksen hallinto- ja valvontamallissa alkoi korostua kahden pilarin rakenne. Toinen pilari oli tavoitejohtaminen ja toinen tulosten arviointi ja selvitykset. Järjestelmän perusajatuksena oli, että koulujen kehittämisen olisi perustuttava seurantaan ja arviointiin, jossa arviointitoiminnan tuottamat tiedot toimisivat perustana julkisen sektorin muutoksia koskeville arvioinneille ja päätöksille. Kansallisella tasolla valtiopäivät ja hallitus hallinnoivat koululaitosta koululain ja kansalliseen seurantaan, arviointiin ja valvontaan perustuvien asetusten kautta.¹⁴³ Kouluvirasto vastaa pääasiallisena viranomaisena koululaitoksen seurannasta, arvioinnista ja valvonnasta, vaikka muillakin viranomaisilla, kuten työympäristövirastolla ja oikeusasiamiehellä, on joitain päällekkäisiä valvontavastuita muun muassa liittyen oppilaiden työympäristöön ja hallintolain noudattamiseen kouluissa.

Hajauttamisen lisäksi Ruotsissa otettiin käyttöön vapaakoulujärjestelmä¹⁴⁴, ja koululaitokseen vaikutti enenevässä määrin New Public Management (NPM) -hallintoajattelu. Lasten ja oppilaiden oikeuksia vahvistettiin erilaisilla kertaluonteisilla panostuksilla esimerkiksi vanhoissa opetussuunnitelmissa (Lpo 94 ja Lpfö 98) ja vanhassa koululaissa (1985:1100) (ÅSkoll).¹⁴⁵ Erityisopetuksesta vastaava Statens institut för handikappfrågor i skolan muuttui 2000-luvulla erityisopetuksen instituutiksi (Specialpedagogiska institutet) ja myöhemmin vuonna 2008 erityisopetuksesta vastaavaksi viranomaiseksi (Specialpedagogiska skolmyndigheten).

¹⁴¹ Prop. 1989/90:41.

¹⁴² Skott 2015, s. 427–429 ja Richardson 2010, s. 141–166.

¹⁴³ Lundgren 2010, s. 11–13. Ks. myös Skott 2015, s. 424–429.

¹⁴⁴ Ruotsissa on kunnallisten koulujen lisäksi vapaakouluja, joita rahoitetaan kyllä julkisin varoin, mutta ylläpitäjä on muu kuin julkinen sektori, kuten säätiö.

¹⁴⁵ Ks. mm. Novak 2018; Ahlbäck, Öberg & Widmalm 2016 ja SOU 2018:47y.

Vuonna 2006 Ruotsin kouluviraston itsenäiseksi viranomaistoiminnoksi perustettiin lapsi- ja oppilasasiamiehen toimisto (Barn- och elevombudet). Lapsi- ja oppilasasiamiehen tehtävänä oli valvoa sitä, miten koulut käsittelivät kaltoinkohteluun ja syrjintään liittyviä asioita.

Vuonna 2008 uudeksi viranomaistahoksi perustettiin kouluasioiden valvontavirasto (Skolinspektionen). Uudelle viranomaiselle siirrettiin kouluviraston valvontatehtäviä, ja kouluviraston toiminta keskittyi neuvontaan ja säädöksiin (SKOLFS). Uuden kouluasioiden valvontaviraston perustamisen myötä myös lapsi- ja oppilasasiamiehen toimisto siirtyi kouluviraston alaisuudesta kouluasioiden valvontaviraston alaisuuteen.

Vuonna 2009 tuli voimaan Ruotsin syrjintälaki (2008:567) (DiskrL). Lain voimaantulon yhteydessä perustettiin uusi syrjinnästä vastaava valvontaviranomainen, joka kattaa koulutussektorin lisäksi useita muita yhteiskunnan osa-alueita. Uusi valvontaviranomainen on nimeltään syrjintäasiamies (Diskrimineringsombudsmannen). Syrjintälain ja syrjintäasiamiestä koskevan asetuksen (2008:1401) mukaan syrjintäasiamies vastaa muun muassa kouluissa tapahtuvan syrjinnän käsittelyn valvonnasta. Tämän myötä oppilaiden syrjintään liittyvät valvontatehtävät siirtyivät kouluasioiden valvontaviraston alaisuudessa toimivalta lapsi- ja oppilasasiamieheltä syrjintäasiamiehelle.¹⁴⁶ Kouluasioiden valvontavirastolla säilyi kuitenkin edelleen yleinen valvontavastuu koulusta, ja lapsi- ja oppilasasiamiehen vastuulle jäi muiden kaltoinkohtelutapausten käsittely kouluissa (eli muut kuin syrjintään liittyvät rikkomukset).

7.2 Valvontaviranomaiset ja valvonta-alueet

Ruotsissa on tällä hetkellä viisi erikoistunutta kouluviranomaista: kouluvirasto (Skolverket), kouluasioiden valvontavirasto (Skolinspektionen), erityisopetuksesta vastaava viranomainen (Specialpedagogiska skolmyndigheten), saamelainen koulutushallinto (Sameskolstyrelsen) ja koulututkimusinstituutti (Skolforskningsinstitutet). Näistä vain kouluasioiden valvonta-

¹⁴⁶ Prop. 2007/08:95. Ks. myös Riksrevisionen, RIR 2013:15, 2013; Refors-Legge 2016 ja SOU 2020:79.

virasto harjoittaa säännöllistä ja kattavaa valvontaa. Erikoistuneiden valvontaviranomaisten lisäksi on muitakin viranomaisia, jotka valvovat koulun toimintaa tiettyihin erityisalueisiin liittyen. Tässä luvussa mainitaan erikseen neljä tällaista viranomaista:

1. syrjintäasiamies (Diskrimineringsombudsmannen), joka vastaa koulujen syrjintään liittyvästä työstä
2. työympäristövirasto (Arbetsmiljöverket), joka vastaa koulun työympäristön valvonnasta
3. kunnat, jotka vastaavat muun muassa yksityisten esikoulujen valvonnasta
4. oikeusasiamies, joka vastaa valtion viranomaisten toiminnan valvonnasta.

Näiden neljän viranomaisen lisäksi muun muassa hoidon ja hoivan tarkastuslaitos (Inspektionen för vård och omsorg) ja tietosuojaviranomainen (Integritetsskyddsmyndigheten) valvovat koulujen toimintaa oppilaiden terveydenhuoltoon ja tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä.

7.2.1 Kouluasioiden valvontavirasto

Kouluasioiden valvontavirasto on valtion hallintoviranomainen, jonka tehtävänä on varmistaa, että lapsilla ja oppilailla on hyvät edellytykset kehitykselle ja oppimiselle ja että oppilailla ja aikuisopiskelijoilla on hyvät edellytykset osaamisen kehittämiseen. Kouluasioiden valvontaviraston toiminnasta säädetään kouluasioiden valvontavirastoa koskevalla asetuksella (2011:556) (Skolinspektionsinstruktionen) ja koululailla (2010:800) (SkolL). Kouluasioiden valvontaviraston valvontavastuu ei kata yksityisten esikoulujen toimintaa tai muiden yksityisten tahojen harjoittamaa pedagogista toimintaa (esim. päiväkodit). Näiden tahojen valvonnasta vastaavat kunnat. Kouluasioiden valvontavirasto tarkastelee koulujen toimintaa valvonnan ja laadullisen arvioinnin avulla.

Kouluasioiden valvontavirasto harjoittaa valvontaa viidessä eri muodossa: säännöllisenä valvontana, kohdennettuna valvontana, perustamiseen ja

toiminnan aloittamiseen liittyvänä valvontana, yksittäistapauksiin perustuvana valvontana sekä niin sanottuna teemavalvontana. Viraston laadullinen arviointi jakautuu temaattiseen arviointiin ja säännölliseen arviointiin.¹⁴⁷

Yksittäistapauksiin perustuvaa valvontaa tehdään usein huoltajien virastolle lähettämien ilmoitusten perusteella. Huoltajat voivat ilmoittaa virastolle huolenaiheistaan lastensa kouluissa. Kouluasioiden valvontavirastolla on aluetoimistoja, jotka käsittelevät kaikenlaisia yksilötapauksia, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, jotka koskevat vain kaltoinkohtelua. Tällaiset tapaukset käsittelee lapsi- ja oppilasasiamies. Yksittäistapausten käsittelyyn lukeutuvat myös tapaukset, joissa virasto toteuttaa tutkinnan liittyen koulun tai esikoulun opettajaa vastaan esitettyihin pätevyys- tai sopimattomuusasioihin. Tutkinnan seurauksena kouluasioiden valvontavirasto saattaa tehdä tapauksesta ilmoituksen opettajien vastuulautakunnalle (Lärarnas ansvarsämnd), joka voi päättää opettajan toimiluvan poistamisesta tai antaa tälle varoituksen. Kun yksityishenkilö tekee ilmoituksen kouluasioiden valvontavirastolle, hänen tietonsa toimitetaan viraston valvontatoimeen. Viranomaisen voi päättää, katsooko se tutkinnan tarpeelliseksi. Viranomaisen ei toimi oppilasasiamiehenä.¹⁴⁸

Kouluasioiden valvontavirastolla on valta käyttää erilaisia sanktioita valvonta- ja laadunarviointitehtäviensä puitteissa. Valvontatehtävissään virastolla on oikeus arvioida koulujen toimintaa paikan päällä, ja sillä on oikeus saada pääsy niihin rakennuksiin, kohteisiin ja tiloihin, joita koulu toiminnassaan käyttää (Skoll 26 luku 6 §). Virastolla on myös oikeus antaa määräyksiä liittyen tietojenluovutusvelvollisuuteen (Skoll 26 luku 7 §), oikeus vaatia velvoitteen noudattamista (Skoll 26 luku 8 §) ja oikeus antaa huomautuksia (Skoll 26 luku 11 §). Viraston antamaan määräykseen voidaan yhdistää uhkasakko (Skoll 26 luku 27 §), ja virastolla on oikeus peruuttaa viranomaisen koululain nojalla myöntämä hyväksyntä, lupa tai avustuspäätös, jos valvottava taho ei noudata määräystä tai jos ilmi tulleet väärinkäytökset ovat vakavia (Skoll 26 luku 13–16 §). Jos kunnallisen tai alueellisen

¹⁴⁷ Tarkempaa tietoa kouluasioiden valvontaviraston laadullisesta arvioinnista ja valvonnasta löytyy asiakirjasta Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 15–48.

¹⁴⁸ Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 26.

koulun toiminnassa ilmenee suuria puutteita, kouluasioiden valvontavirasto voi toteuttaa tarvittavat oikaisutoimenpiteet kunnan tai alueen kustannuksella (SkolL 26 luku 17 §). Virastolla on myös mahdollisuus kieltää yksityisen, kunnallisen tai alueellisen koulun ylläpitäjää jatkamasta koulun toimintaa toistaiseksi (kokonaisuudessaan tai osittain) (SkolL 26 luku 18 §). Virasto voi myös (lapsi- ja oppilasasiamiehen välityksellä) päättää vahingonkorvauksista lapselle tai oppilaalle, joka on joutunut kaltoinkohtelun kohteeksi (SKoL 6 luku 12 §).

7.2.2 Lapsi- ja oppilasasiamies

Lapsi- ja oppilasasiamies toimii osana kouluasioiden valvontavirastoa eikä siis ole erillinen viranomaistaho. Kouluasioiden valvontavirastoa koskevan asetuksen 13 §:n mukaan lapsi- ja oppilasasiamiehen tehtävänä on turvata lasten ja oppilaiden yksilölliset oikeudet kaltoinkohtelutapauksissa (eli muissa kuin syrjintään liittyvissä rikkomuksissa). Lapsi- ja oppilasasiamies osallistuu myös koululain nojalla tehtävään, kaltoinkohtelua koskevaan koulutus- ja tiedotustoimintaan sekä neuvoo ja tiedottaa siitä, miten säännökset liittyvät syrjintälakiin. Asetuksen 13 §:n mukaisesti lapsi- ja oppilasasiamiehen tulee myös pitää yhteyttä syrjintäasiamieheen, kuntiin, muihin viranomaisiin, oppilasjärjestöihin ja muihin tahoihin, joiden toiminta liittyy kaltoinkohtelun käsittelyyn.

Lapsi- ja oppilasasiamies ei suorita säännöllistä, kohdennettua tai teema- valvontaa, eikä se osallistu perustamiseen ja toiminnan aloittamiseen liittyvään valvontaan tai laadun arviointiin. Lapsi- ja oppilasasiamiehen harjoittama valvonta liittyy ainoastaan yksittäistapauksiin.¹⁴⁹ Kun kouluasioiden valvontavirasto saa ilmoituksen yksittäiseltä oppilaalta tai tämän huoltajalta ja ilmoitus koskee yksinomaan kaltoinkohtelua, lapsi- ja oppilasasiamies käsittelee ilmoituksen. Kouluasioiden valvontaviraston toiminta jakautuu viraston aluetoimistojen ja lapsi- ja oppilasasiamiehen toimiston välille. Jako perustuu siihen, että lapsi- ja oppilasasiamies käsittelee sellaiset tapaukset,

¹⁴⁹ Skolinspektionen, dnr. 2019:10074, s. 26.

jotka koskevat yksinomaan kaltoinkohtelua, kun taas viraston aluetoimistot tutkivat niin sanottuja ”sekatapauksia”, jotka koskevat kaltoinkohtelun lisäksi myös jotain muuta seikkaa, kuten tilannetta, jossa erityistukea tarvitseva oppilas ei ole saanut tarvitsemaansa tukea.¹⁵⁰

Tavallisten hallinnollisten sanktioiden, kuten määräysten ja huomautusten (kuten yllä), lisäksi lapsi- ja oppilasasiamies voi nostaa vahingonkorvauskanteen koskien oppilaan kaltoinkohtelua (Skoll 6 luku 12 § ja 15 §). Koululain mukaan lapsi- ja oppilasasiamies voi lapsen suostumuksella nostaa vahingonkorvauskanteen tämän puolesta. Yli 16-vuotiaat lapset voivat itse antaa lapsi- ja oppilasasiamiehelle luvan edustaa itseään, kun taas alle 16-vuotiaat tarvitsevat huoltajan suostumuksen (Skoll 6 luku 15 §).¹⁵¹

7.2.3 Koululaitoksen valituslautakunta

Koululaitoksen valituslautakunta (Skolväsendets överklagandenämnd) on kouluasioiden valvontaviraston alaisuudessa toimiva erillinen viranomais-taho. Valituslautakunta perustettiin vuonna 1991 elimeksi, joka voi käsitellä uudelleen tiettyjä yksittäisten oppilaiden kannalta erityisen tärkeinä pidettyjä koulujen ylläpitäjien päätöksiä.¹⁵² Valituslautakunta ei ole varsinaisesti valvontaviranomainen, mutta koululain mukaan valituslautakunta voi muun muassa selvittää, onko päätös oppilaan sijoittamisesta erityiskouluun tai oikeus erityistukeen tehty koululain edellytysten mukaisesti (Skoll 28 luku 12–17 §). Jos päätös on virheellinen, koululaitoksen valituslautakunta voi kumota päätöksen, jolloin päätöksen tehneen ylläpitäjän tai rehtorin on tehtävä uusi päätös.

7.2.4 Työympäristövirasto

Työympäristövirastolla on valvontavastuu oppilaiden ja opettajien työympäristöstä kouluissa. Työympäristövirastolla ei kuitenkaan ole valvonta-

¹⁵⁰ Riksrevisionen, RIR 2013:15, 2013, s. 32.

¹⁵¹ Prop. 2005/06:38, s. 117–ff.

¹⁵² Prop. 2018/19:74, s. 6.

vastuuta lasten työympäristöstä esikoulussa tai iltapäiväkerhoissa. Työympäristövirastoa koskevan asetuksen (2007:913) (Arbetsmiljöverksinstruktionen) mukaan työympäristövirasto valvoo työympäristö- ja työaikalainsäädännön noudattamista. Asetuksen mukaan viranomaisen tulee suunnitella valvonta ensisijaisesti työturvallisuus- ja työterveysriskianalyysojen perusteella ja huomioida riski siitä, että toimijat tietoisesti rikkovat määräyksiä. Työympäristölain (1977:1160) (AML) mukaan työympäristövirastolla on valvontatehtäviensä puitteissa oikeus pyynnöstä saada käyttöönsä muun muassa sellaiset selvitykset, käsittelyt ja kokeet, joita se tarvitsee valvontatehtäviensä suorittamiseen (AML 7 luku 3 §).

Lain mukaan virastolla on myös oikeus saada pääsy työpaikalle (esim. kouluun) ja tehdä siellä tutkimuksia tai kokeita (AML 7 luku 5 §). Sanktioina työympäristövirastolla on mahdollisuus käyttää määräyksiä tai kieltoja, jos ne ovat tarpeen työympäristölain ja muiden työympäristöä koskevien määräysten noudattamisen varmistamiseksi. Määräyksiin ja kieltoihin voidaan liittää uhkasakko, ja jos taho (esim. koulu) ei noudata viraston määräystä, virasto voi päättää tehdä korjaavia toimenpiteitä koulun kustannuksella (AML 7 luku 7 §). Työympäristöviraston määräysten rikkomisesta voidaan määrätä sakkoja.

Kuten yllä on kuvattu, työympäristövirastolla on valvontavastuu oppilaiden ja opettajien työympäristöstä kouluissa. Tähän työympäristöön kuuluu fyysisen työympäristön (esim. ilmanlaatu, lämpötila, työergonomia tai vaaralliset laitteet) lisäksi¹⁵³ myös psykososiaalinen työympäristö. Psykososiaaliseen työympäristöön lukeutuu muun muassa työn epäterveellinen kuormittavuus ja stressi, mutta siihen katsotaan kuuluvaksi myös loukkaava kohtelu.¹⁵⁴ Työympäristöviraston valvontavastuu loukkaavasta kohtelusta on näin ollen päällekkäinen kouluasioiden valvontaviraston ja lapsi- ja oppilasiamiehen kaltoinkohteluun (muuhun kuin syrjintään liittyvät tapaukset)

¹⁵³ Ks. esim. AFS 1998:5; AFS 2009:2 ja AFS 2012:3.

¹⁵⁴ AFS 2015:4. Ks. myös Arbetsmiljöverket 2016, s. 25–f.

liittyvän valvontavastuun kanssa oppilaiden häiritsevälle käytökselle (kiusaamiselle) altistumisen osalta.¹⁵⁵

Koska sekä työympäristövirastolla että kouluasioiden valvontavirastolla on oppilaiden kaltoinkohteluun liittyviä valvontatehtäviä, viranomaiset ovat sopineet, että kouluasioiden valvontavirasto vastaa oppilaiden kaltoinkohteluun liittyvästä valvonnasta. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa oppilas altistuu sellaisen sivullisen lapsen, oppilaan tai huoltajan harjoittamalle kaltoinkohtelulle, joka altistaa oppilaan kaltoinkohtelulle koulussa tai kouluaikana. Tällaisissa tapauksissa valvontavastuu on työympäristövirastolla.¹⁵⁶ Kouluasioiden valvontavirasto ja työympäristövirasto ovat näin ollen yhteisellä sopimuksella ratkaisseet päällekkäisten valvontavastuiden ongelman.¹⁵⁷

7.2.5 Syrjintäasiamies ja syrjinnän vastainen lautakunta

Syrjintäasiamiehellä on valvontavastuu lasten ja oppilaiden syrjintätapauksissa. Ruotsin syrjintälaki (DiskrL) tunnistaa kuusi eri syrjinnän muotoa seitsemällä eri perusteella ja tietyillä yhteiskunnan osa-alueilla (mm. työelämässä, koulutuksessa ja terveydenhuollossa). Syrjintälaissa määritetyt seitsemän syrjintäperustetta ovat 1) sukupuoli, 2) transsukupuolinen identiteetti tai sen ilmaiseminen, 3) etnisyys, 4) uskonto tai muu vakaumus, 5) vammaisuus, 6) seksuaalinen suuntautuminen ja 7) ikä (DiskrL 1 luku 1 §).

Laissa määritetyt syrjinnän muodot ovat 1) välitön syrjintä, 2) välillinen syrjintä, 3) esteettömyyden puute, 4) häirintä, 5) seksuaalinen häirintä ja 6) käskeminen tai ohjaaminen syrjintään (DiskrL 1 luku 4 §). Näistä syrjinnän muodoista välitön syrjintä, häirintä ja seksuaalinen häirintä ovat parhaiten tunnettuja. Eri muodot perustuvat erilaisiin kriteereihin, ja useimmat niistä edellyttävät valta-asemaa suhteessa syrjittävään sekä suoraa yhteyttä johonkin

¹⁵⁵ Huomaa, että koululain säännökset kaltoinkohtelusta eivät suojaa opettajia rikkomuksilta ja että kouluasioiden valvontavirastolla ei ole valvontavastuuta heidän psykososiaalisesta työympäristöstään.

¹⁵⁶ Överenskommelse, Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 ja dnr. 2016:7909, 2016, s. 1–2.

¹⁵⁷ Riksrättsrevisions, RIR 2013:15, 2013, s. 11.

syrjinnän perusteista. Esimerkiksi välitön syrjintä edellyttää, että syrjivällä henkilöllä on enemmän valtaa kuin syrjinnän kohteena olevalla henkilöllä. Kahden samanikäisen oppilaan välistä tekoa ei siis katsota välittömäksi syrjinnäksi, mutta opettaja, rehtori tai koulun ylläpitäjä voi syrjiä oppilasta.

Jotta tekoa voitaisiin pitää välittömänä syrjintänä, se tulee olla yhdistettävissä johonkin syrjintälain syrjintäperusteeseen (sukupuoli, uskonto, seksuaalinen suuntautuminen jne.) ja syrjinnän kohteena olevan oppilaan on täytynyt olla jollain tavalla epäedullisessa asemassa (eli tämä on kärsinyt jonkinlaista vahinkoa).¹⁵⁸

Jotta tekoa voidaan pitää syrjintälaissa tarkoitettuna häirintänä, siihen tulee sisältyä tilanne, jossa oppilas on joutunut epäedulliseen asemaan (kärsinyt vahinkoa tai mielipahaa) siten, että se loukkaa yksilön ihmisarvoa. Syrjintälaissa määritetty häirintä ja koululaissa määritetty kaltoinkohtelu ovat siis periaatteessa samantyyppisiä rikkomuksia. Erona on se, että häirintä on yhteydessä johonkin syrjintälain syrjintäperusteisiin (sukupuoli, uskonto, seksuaalinen suuntautuminen jne.). Jos rikkomusta ei voida yhdistää mihinkään näistä perusteista, sitä tulee käsitellä koululain mukaisena kaltoinkohteluna.

Syrjintäasiamiehen ensisijaisena tehtävänä on valvoa syrjintälain noudattamista ja ensi kädessä saada lain piiriin kuuluvat noudattamaan sitä vapaaehtoisesti. Näin ollen syrjintälain nojalla tehtävän valvonnan tärkein tavoite on syrjinnän ehkäiseminen, ei niinkään jo tapahtuneeseen syrjintään puuttuminen.¹⁵⁹ Syrjintälain mukaan syrjintäasiamies voi (osapuolena) nostaa kanteen sellaisen yli 18-vuotiaan henkilön puolesta, joka on antanut siihen suostumuksensa. Alle 18-vuotiaiden lasten osalta syrjintäasiamies tarvitsee kanteen nostamiseen lapsen huoltajan suostumuksen (DiskrL 6 luku 2 §). Vuodesta 2013 lähtien syrjintäasiamies on kuitenkin nostanut yksityishenkilöihin liittyviä kanteita vain periaatteellisista syistä tai erityistapauksissa. Valvontatehtäviensä puitteissa syrjintäasiamies voi kanteiden nostamisen lisäksi määrätä uhkasakkoja puutteiden korjaamiseen (aineellinen uhkasakko) tai tietojen luovuttamiseen (pakotemenettely).

¹⁵⁸ Prop. 2007/08:95, s. 486–490.

¹⁵⁹ SOU 2020:79, s. 84.

Asiamies voi yksin määrätä uhkasakkoja saadakseen pääsyn työpaikalle tai tarvittaviin tietoihin (pakotemenettely). Aineellisia uhkasakkoja syrjintäasiamies ei määrää suoraan itse, vaan asiamiehen tulee esittää uhkasakon asettamista syrjinnän vastaiselle lautakunnalle (Nämnden mot diskriminering). Syrjintäasiamiehen tekemä esitys sisältää kuvauksen ja perustelut toimenpiteistä, joita rikkomuksen tehneeseen tahoon tulisi kohdistaa, sekä raportin syrjintäasiamiehen asiassa tekemästä tutkinnasta.

Syrjinnän vastainen lautakunta on tuomioistuimen kaltainen lautakunta, jonka tehtävänä on tutkia aktiivisia toimenpiteitä koskevia seuraamusilmoituksia ja käsitellä valituksia päätöksiin syrjintäasiamiehen antamista seuraamusilmoituksista tiedonsaantivaadetauksissa (DiskrL 4 luku 7 §). Lautakunnan käsittely koostuu kirjallisten lausuntojen hankkimisesta ja tapaus-ten tutkinnan seurannasta. Lautakunnan asiat ratkaistaan kuulemisen jälkeen, ellei kuulemista pidetä tarpeettomana eikä lautakunnan päätöksestä voi valittaa. Syrjintälaisissa määritetään, että syrjintäasiamies nostaa kärjää-oikeudessa kanteen syrjinnän vastaisen lautakunnan määräämästä uhkasakosta (DiskrL 4 luku 17 §).¹⁶⁰

Koululain alaisuudessa toimii kolme viranomaistahoa, joilla on päällekkäisiä valvontavastuita oppilaiden kaltoinkohteluun liittyen (kouluasioiden valvontavirasto ja sen alainen lapsi- ja oppilasasiamies, työympäristövirasto ja syrjintäasiamies). Tämä on aiheuttanut ongelmia ja keskustelua, koska eri viranomaisilla on hyvin erilaisia valvonnan ja sanktioiden keinoja.¹⁶¹ Lisäksi viranomaisilla on hyvin erilaiset taloudelliset ja henkilöstöresurssit, ja eri viranomaisten johdolla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, miten yksittäisiin tapauksiin perustuvaa valvontaa tulisi painottaa suhteessa muihin valvontatehtäviin.¹⁶² Joulukuussa 2020 hallituksen selvitykseen esitettiin tiettyihin syrjintälain kysymyksiin liittyvä osamietintö. Mietintö on nimeltään Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen, ja siinä ehdotetaan, että kouluasioiden valvontavirasto ottaisi vastuulleen syrjintäasiamiehen nykyisiä

¹⁶⁰ SOU 2020:79, s. 90.

¹⁶¹ Ks. mm. SOU 2016:87; SOU 2010:99; SOU 2004:50 ja SOU 2020:79. Ks. myös Rikskommissionen, RIR 2013:15, 2013 ja Refors-Legge 2016.

¹⁶² SOU 2020:79, s. 188 ja s. 200.

valvontatehtäviä, jotka liittyvät lasten ja oppilaiden syrjintään koululain puitteissa.¹⁶³

7.2.6 Kunnallinen valvonta

Ruotsin koululain mukaan kunnilla on valvontavastuu siitä, että yksityisten esikoulujen, iltapäiväkerhojen ja pedagogisen päivähoidon (esim. perhepäivähoidon) toimijat seuraavat toiminnassaan koululain määräyksiä. Kunnan vastuulle ei kuitenkaan kuulu koululain mukaisen kaltoinkohtelun tai syrjintään liittyvän lainsäädännön noudattamisen valvonta. Yllä eritellyn mukaisesti tästä valvonnasta vastaavat kouluasioiden valvontavirasto, lapsi- ja oppilasasiamies ja syrjäntäasiamies.

Kunnat voivat valvontatehtäviensä puitteissa vaatia pääsyä valvottaviin tiloihin ja saada käyttöönsä tarvittavia tietoja (SkolL 26 luku 7 §). Kunnat voivat koululain mukaisesti antaa yksittäisille tahoille määräyksiä ja huomautuksia sekä peruuttaa kunnan myöntämiä avustuspäätöksiä (SkolL 26 luku 13 §).

7.2.7 Oikeusasiamies

Oikeusasiamies on Ruotsin valtiopäivien alainen viranomainen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista julkisessa toiminnassa. Valvonta ei koske ainoastaan kunnallisia, alueellisia ja valtion viranomaisia, vaan siihen kuuluu myös julkisen vallan käyttöön osallistuvien yksityisten toimijoiden (esim. yksityisten koulujen) valvonta.¹⁶⁴ Oikeusasiamiehen toiminnan lähtökohtana on yksilön oikeus lailliseen ja asialliseen kohteluun viranomaistoiminnassa. Toisin sanoen oikeusasiamies on osa yksilön perusoikeuksien ja -vapauksien perustuslaillista suojelua.¹⁶⁵

¹⁶³ SOU 2020:79, s. 225–ff.

¹⁶⁴ Vertaa Lerwall 2016, s. 416–425. Ks. myös Örnberg 2014, s. 59–ff.

¹⁶⁵ von Essen, Bohlin & Warnling Conradson 2019, s. 25.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta koostuu kansalaisten tekemien kanteluiden tutkinnasta ja tarkastuksista sekä muista tutkinnoista, jotka perustuvat oikeusasiamiestä koskevaan lakiin (1986:765) (JO-instruktionen). Oikeusasiamiehellä ei ole valvontatehtävissään käytettävissä hallinnollisia sanktioita, kuten määräyksiä, sakkoja tai uhkasakkoja. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin päätöksissään oikeus määrittää, onko viranomaisen toimenpide Ruotsin lainsäädännön tai muiden määräysten vastainen tai muutoin virheellinen tai asiaton. Oikeusasiamiehellä on valvontatehtäviensä puitteissa myös oikeus antaa ohjelausuntoja, jotka edistävät lain soveltamisen yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Lisäksi oikeusasiamies voi erityisyyttäjänsä nostaa syytteen toimeenpanevaa elintä vastaan, ilmoittaa virkamiehestä kurinpitovastuun tutkintaan, tehdä lakimuutosesityksiä ja tehdä tutkintasesityksiä varsinaiselle valvontaviranomaiselle, kuten kouluasioiden valvontavirastolle, syrjintäasiamiehelle tai työympäristövirastolle (katso esim. JO-instruktionen 7 §).

7.3 Kouluviranomaiset, joilla ei ole valvontatehtäviä

7.3.1 Kouluvirasto

Kouluvirasto (Skolverket) ei ole valvontaviranomainen, vaan sillä on kokonaisvastuu Ruotsin koululaitoksesta. Kouluviraston päätehtäviin kuuluu kouluissa toteutettavan opetuksen hallinnointi ja arviointi ja esimerkiksi opetus- ja oppiainesuunnitelmien laatiminen sekä osaamisvaatimusten, kokeiden, määräysten ja yleisneuvonnan suunnittelu kouluvirastoa koskevan asetuksen (2015:1047) (Skolverksinstruktionen) mukaisesti. Kouluvirasto toteuttaa viranomaistyönsä puitteissa myös syventäviä tutkimuksia ja kerää tilastoja esikoulun ja koulun toiminnasta sekä tukee kouluissa tehtävää kehitystyötä. Kouluvirasto myöntää koulujen ja esikoulujen opettajien toimitulupia. Lisäksi virasto tarjoaa koulutusta koulujen henkilökunnalle sekä hallinnoi ja jakaa valtionavustuksia.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Ks. mm. Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk ja Skolverket, Årsredovisning, 2019.

Kouluviraston ja kouluasioiden valvontaviraston kaltaisten valvontaviranomaisten välinen työnjako on yksinkertaistetusti se, että valvontaviranomaiset vastaavat valvonnasta ja kouluvirasto vastaa säädöstyöstä. Asetuksen mukaan kouluviraston tehtävä on varmistaa, että kaikilla lapsilla ja oppilailla on yhtäläinen pääsy koulutukseen ja muuhun laadukkaaseen toimintaan turvallisessa ympäristössä (Skolverksinstruktionen 1 §). Tämän tehtävän puitteissa kouluvirasto edistää eri koulujen ja esikoulujen välistä tasaveroisuutta. Virasto toimii läheisessä yhteistyössä koulujen ylläpitäjien kanssa tukeakseen heidän opetustoimintaansa ja muuta pedagogista toimintaa (Skolverksinstruktionen 7 §).¹⁶⁷ Kouluvirasto tekee tarvittaessa yhteistyötä myös muiden viranomaisten, kuten kouluasioiden valvontaviraston ja syrjintäasiamiehen, kanssa.¹⁶⁸

7.3.2 Opettajien vastuulautakunta

Opettajien vastuulautakunta (Lärarnas ansvarsnämnd) on kouluviraston alaisuudessa toimiva erityinen päätöksentekuelin. Lautakunta vastaa kuitenkin itse omista päätöksistään (Skolverksinstruktionen 19 §). Opettajien vastuulautakunnan tehtävänä on tutkia, tulisiko työnsä epäasiallisesti hoidaneen koulun tai esikoulun opettajan saada varoitus tai menettää toimilupansa.

Ilmoitusta opettajan asiattomasta toiminnasta ei tehdä suoraan vastuulautakunnalle, vaan se toimitetaan kouluasioiden valvontavirastolle, joka toimittaa ilmoituksen edelleen vastuulautakunnalle. Kouluasioiden valvontavirasto voi myös omasta aloitteestaan esittää asian tutkintaa lautakunnalle, jos se esimerkiksi havaitsee väärinkäytöksiä säännöllisen valvonta- ja laadun-arviointityönsä puitteissa.

Hallitus nimittää opettajien vastuulautakunnan jäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunta koostuu puheenjohtajasta ja kahdeksasta jäsenestä (SkolL 27 luku 5 §). Koululain mukaan puheenjohtajan tulee olla tai olla

¹⁶⁷ SOU 2020:79, s. 248–249.

¹⁶⁸ SOU 2020:79, s. 200.

ollut tuomari, ja muilla jäsenillä tulee olla erityisasiantuntemusta ja käytännön kokemusta koulu- tai esikoulutoiminnasta sekä opettajan työstä.

7.3.3 Erityisopetuksesta vastaava viranomainen, saamelainen koulutushallinto ja koulutuskimusiinstituutti

Erityisopetuksesta vastaava viranomainen (Specialpedagogiska skolmyndigheten), saamelainen koulutushallinto (Sameskolstyrelsen) ja koulutuskimusiinstituutti (Skolforskningsinstitutet) ovat erikoistuneita kouluviranomaisia, joilla ei ole omia valvontatehtäviä.

Erityisopetuksesta vastaavaa viranomaista koskevan asetuksen (2011:130) mukaan viranomaisen tehtävänä on varmistaa, että lapsilla, nuorilla ja aikuisilla on toimintakykyynsä katsomatta edellytykset saavuttaa koulutustavoitteensa.¹⁶⁹ Erityisopetuksesta vastaava viranomainen muun muassa tukee erityisopetusta, tuottaa saavutettavaa opetusmateriaalia ja jakaa valtionavustuksia. Viranomainen voi tarjota tukea yksilöoppimiseen, opettajien työhön tai organisaatioiden toimintaan. Tarkoituksena on, että erityisopetuksesta vastaavan viranomaisen osaaminen täydentää koulujen ylläpitäjien omia resursseja.¹⁷⁰ Viranomainen myös ylläpitää julkisia erityiskouluja oppilaille, jotka tarvitsevat sellaista opetusta, jota ei pystytä tarjoamaan julkisissa kouluissa tai muun erityisopetuksen piirissä (SkolL 12 luku 21 §).

Kuten historiakatsauksessa mainittiin, Ruotsin koululaitosta hajautettiin 1900-luvun lopulla. Valtio luopui opetuksen päävastuusta, ja 1990-luvulla koululaitosta kunnallistettiin ja yksityistettiin voimakkaasti.¹⁷¹ Valtio säilytti kuitenkin päävastuun erityisopetuksesta erityisopetuksesta vastaavan viranomaisen kautta ja saamelaiskoulujen toiminnasta saamelaisen koulutushallinnon kautta.

¹⁶⁹ Ks. mm. Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten ja Specialpedagogiska skolmyndigheten 2019.

¹⁷⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten 2019, s. 20–47.

¹⁷¹ Prop. 1989/90:41. Ks. myös Skott 2015, s. 427–429; Richardson 2010, s. 141–166 ja Lundgren 2010, s. 11–13.

Saamelainen koulutushallinto on valtion virasto. Lautakunnan jäsenet valitsee saamelaiskäräjät. Saamelaista koulutushallintoa johtaa koulutoimenjohtaja, joka vastaa toiminnasta hallituksen ohjeistuksen mukaisesti. Koulutoimenjohtaja johtaa toimistoa ja johtoryhmää, joka koostuu koulujen rehtoreista. Saamelainen koulutushallinto edistää toiminnallaan sitä, että kaikilla saamelaislapsilla on mahdollisuus koululain mukaiseen yhdenvertaiseen koulutukseen, jossa on laadukasta saamelaista opetussisältöä ja joka tapahtuu turvallisessa ympäristössä. Saamelaista koulutushallintoa koskevan asetuksen (2011:131) 1 §:n mukaisesti se myös tukee lasten kehityksen ja oppimisen hyviä edellytyksiä ja oppimistulosten kehittämistä saamelaiskouluissa.

Koulututkimusinstituutti on valtion viranomainen, jonka tehtävänä on varmistaa, että esikoulujen ja koulujen opetus perustuu tieteseen. Koulututkimusinstituuttia koskevan asetuksen (2014:1578) mukaisesti instituutti kerää tutkimustuloksia ja jakaa tutkimusapurahoja käytännön tutkimukseen.

7.3.4 Lapsiasiamies

Lapsiasiamies on valtion viranomainen, jonka tehtävänä on edustaa lasten ja nuorten oikeuksia ja etuja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Lapsiasiamies valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista yhteiskunnassa, kiinnittää huomiota puutteisiin sen soveltamisessa ja ehdottaa muutoksia lakeihin ja asetuksiin, jotta Ruotsin kunnat, alueet ja muut viranomaistahot voivat ottaa lasten oikeudet paremmin huomioon toiminnassaan ja päätöksenteossään.¹⁷²

Lapsiasiamiehellä on oikeus pyytää tietoja ja kutsua kuntia, alueita ja muita viranomaisia käsittelyihin. Lapsiasiamiehellä ei kuitenkaan ole varsinaisia valvontatehtäviä. Lapsiasiamies ei saa puuttua yksittäistapauksiin sanktioin tai esimerkiksi edustamalla yksittäistä lasta tuomioistuimessa, mutta sillä on sosiaalipalvelulain (2001:453) (SoL) mukaisesti ilmoitusvelvollisuus,

¹⁷² SOU 2020:63, s. 238–239.

jos se toiminnassaan havaitsee lapsiin kohdistuvaa haittaa (SoL 14 luku 1 §).¹⁷³

7.4 Ruotsalaisten kokemukset koululaitoksen valvonnasta

7.4.1 Tilastollinen yleiskatsaus

Vuonna 2019 kouluasioiden valvontavirastolle ja lapsi- ja oppilasasiamiehelle tehtiin 4 623 ilmoitusta.¹⁷⁴ Vuoden aikana syrjäntäasiamiehelle tehtiin 416 ilmoitusta syrjinnästä perus- ja esiopetuksessa tai lukioissa.¹⁷⁵ Muille valvontaviranomaisille tehtyjen ilmoitusten määrää ei ole voitu arvioida, koska tietoja ei voida rajata esi- ja perusopetukseen ja lukioihin tai pelkästään lapsia ja oppilaita koskeviin ilmoituksiin.

Työympäristöviraston tilastoinnin mukaan vuonna 2019 tehtiin 188 raporttia koulutusalan työtapaturmista ja sairauksista. Tilastot eivät kuitenkaan sisällä ainoastaan lasten ja nuorten työympäristöä koskevia ilmoituksia vaan myös koulujen henkilökuntaa.¹⁷⁶ Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2019 ei ole mahdollista saada yksityiskohtaista kuvaa siitä, kuinka moni vuoden aikana vastaanotetuista ilmoituksista koskee esi- tai perusopetuksen tai lukioiden oppilaita tai lapsia. Yhteensä ilmoituksia tehtiin 8 954, mutta luku kattaa kaikki yhteiskunnan osa-alueet, joilla oikeusasiamies valvoo yksittäistapauksia.¹⁷⁷

¹⁷³ Ks. mm. Barnombudsmannen 2019 ja Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Barnombudsmannen.

¹⁷⁴ Skolinspektionen, Anmälningar och beslut 2019.

¹⁷⁵ Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2020:3, s. 32–35.

¹⁷⁶ Arbetsmiljöverket, Sök arbetsskadestatistik, www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetskadestatistik/sok-arbetsmiljostatistik/, viitattu 2021-02-19.

¹⁷⁷ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, dnr. 2019/20:JO1, 2019, s. 682.

7.4.2 Oppilaiden kaltoinkohtelun valvonta kouluissa

Ruotsin koulujen valvonta tapahtuu ensisijaisesti kouluasioiden valvontaviraston kautta. Virastolla on yleinen valvontavastuu koululain alaisista kouluista, mikä näkyy myös ilmoitustilastoissa. Koulujen tarkastusvirasto ei kuitenkaan ole ainoa koulutoimen valvontaviranomainen, joten valvontavastuut ovat osittain päällekkäisiä muiden viranomaisten kanssa, joilla on lakisääteisesti samankaltaisia valvontatehtäviä. Lasten ja oppilaiden kaltoinkohtelun valvonnassa esiintyy selkeää päällekkäisyyttä, sillä kouluasioiden valvontavirasto on lapsi- ja oppilasasiamiehen toimiston kautta vastuussa väärinkäytöksiä koskevasta valvonnasta, kun taas työympäristövirasto ja syrjäntäasiamies vastaavat loukkaavan kohtelun ja syrjinnän, kuten häirinnän ja seksuaalisen häirinnän, valvonnasta.

Kouluasioiden valvontavirasto ja työympäristövirasto ovatkin solmineet keskinäisen sopimuksen siitä, että kouluasioiden valvontavirasto vastaa oppilaisiin liittyvien rikkomusten valvonnasta ja työympäristövirasto luovuttaa oppilaita koskevan loukkaavan kohtelun tapausten käsittelyn kouluasioiden valvontavirastolle, jos se saa tällaista tapausta koskevan ilmoituksen.¹⁷⁸ Kouluasioiden valvontavirasto ja syrjäntäasiamies ovat sopineet, että lapsi- ja oppilasasiamies vastaa (ainoastaan) loukkaavaa kohtelua koskevien tapausten valvonnasta ja että syrjäntäasiamies vastaa (ainoastaan) syrjintää koskevien tapausten valvonnasta. Koska koulussa kaltoinkohtelun kohteeksi joutuneet lapset kokevat usein kaltoinkohtelua ja syrjintää häirinnän tai seksuaalisen häirinnän muodossa samassa tapahtumaketjussa, näitä tapauksia yleensä tutkii kaksi eri viranomaista erikseen (eli kouluasioiden valvontavirasto ja sen alainen lapsi- ja oppilasasiamies sekä syrjäntäasiamies).¹⁷⁹

Kaltoinkohtelu ja syrjintä häirinnän ja seksuaalisen häirinnän muodossa ovat pohjimmiltaan samankaltaisia ilmiöitä. Jo vuonna 2004 toteutetun, koulujen kaltoinkohtelua ja syrjintää koskevien vastuiden sääntelyn arvioinnin yhteydessä huomautettiin, että näitä kahta väärinkäytön muotoa olisi säänneltävä samalla lailla ja että olisi sopimatonta erottaa oikeudellisesti

¹⁷⁸ Överenskommelse, Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165 ja dnr. 2016:7909, 2016, s. 1–2.

¹⁷⁹ Skolinspektionen, Ku2018/01543/RS, 2018, s. 5–6. Ks. myös SOU 2020:79, s. 203.

toisistaan syrjintä ja muut väärinkäytökset koulujen toiminnassa. Arvioinnissa huomautettiin myös, että erot koululaissa määritettyjen rikkomusten ja syrjintälaissa määritetyn häirinnän välillä eivät olleet erityisen luontaisia haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden näkökulmasta ja että hienovaraisten oikeudellisten erottelujen ei pitäisi antaa määrittää kysymystä siitä, miten tätä ilmiötä tulisi käsitellä.¹⁸⁰ Lainsäätäjät ovat kuitenkin asettaneet yhtenäisen syrjintää koskevan lainsäädännön yhtenäisen kouluissa tapahtuvaa kaltoinkohtelua koskevan lainsäädännön edelle. Tämän vuoksi syrjintää, kuten häirintää ja seksuaalista häirintää, ja muuta kaltoinkohtelua on vuodesta 2009 eteenpäin säännelty eri lainsäädännöllä eli syrjintälailla ja koululailla.¹⁸¹

Se, että säännökset sisältyvät eri lakeihin, voi tietenkin aiheuttaa tehokkuusongelmia, mutta suurin ero piilee valvonnassa. Merkittävä ero on se, että syrjintäasiamiehellä on vähemmän henkilöresursseja ja huomattavasti laajempi vastuualue kuin kouluasioiden valvontavirastolla. Lisäksi syrjintäasiamiehellä on käytettävissään vähemmän erilaisia sanktioita kuin kouluasioiden valvontavirastolla. Syrjintäasiamies voi määrätä ainoastaan sakkoja ja vahingonkorvauksia, kun taas kouluasioiden valvontavirastolla on käytettävissään monia erilaisia keinoja ja sanktioita.¹⁸²

Toinen merkittävä ero kouluasioiden valvontaviraston ja syrjintäasiamiehen harjoittaman valvonnan ja niiden sääntelyn välillä on se, että syrjintälain nojalla maksettavalla syrjintäkorvauksella on ennaltaehkäisevä tarkoitus.¹⁸³ Tämä tarkoittaa sitä, että uskontonsa tai sukupuolensa vuoksi häirinnän kohteeksi joutuneen oppilaan saama korvaus voi olla paljon suurempi kuin sellaisen oppilaan saama korvaus, joka on joutunut kaltoinkohteluksi, koska hän toisen lapsen mielestä käyttää rumia vaatteita tai koska hänellä ei ole varaa uusimpaan puhelinmalliin, pelikonsoliin tai suosittuihin leluihin. Se, että syrjintäkorvaus on suurempi kuin kaltoinkohtelusta maksettava korvaus, johtuu siitä, että lainsäätäjät ovat katsoneet syrjinnän olevan

¹⁸⁰ SOU 2004:50, s. 12–13.

¹⁸¹ Prop. 2007/08:95, s. 80–ff.

¹⁸² SOU 2020:79, s. 188 ja s. 200.

¹⁸³ Prop. 2005/06:38 s. 147. Ks. myös NJA 2016 s. 596.

yksilöön kohdistuvan haitan lisäksi myös osoitus rakenteellisista epäoikeudenmukaisuuksista, joita se haluaa torjua suurilla korvausmäärillä.¹⁸⁴

Sillä, että syrjintätilanteissa korvaus on suurempi kuin kaltoinkohtelusta maksettava korvaus, ei kuitenkaan ole ollut yksilön oikeuksien näkökulmasta kovinkaan suurta merkitystä, koska syrjintäasiamies on omaksunut paljon pidättyväisemmän lähestymistavan yksittäisten oppilaiden edustamiseen kuin lapsi- ja oppilasasiamies ja kouluasioiden valvontavirasto. Tämä on hajautetun järjestelmän selkein vaikutus lasten ja oppilaiden kaltoinkohtelun valvonnassa koululaitoksessa. Hajautetun lainsäädännön kielteiset vaikutukset eivät johdu ensisijaisesti itse lakitekstistä vaan valvontaviranomaisten suhtautumisesta valvontavaltuuksiinsa ja lainsäädännön tulkintaan sekä lainsäädännön valmistelutyöhön.

Esimerkki tästä on se, että syrjintäasiamies on korostanut kyseenalaistavansa yksittäisten tapausten ajamisen tehokkuuden, koska se vie huomiota pois viranomaisen laajemmasta yhteiskunnallisesta vastuusta. Vuonna 2013 syrjintäasiamies käynnisti säännöllisemmän valvontatoiminnan, jonka pää-tarkoituksena on edistää sääntöjen noudattamista ja tarvittaessa tuomita rikkomuksia tai riskitilanteita sen sijaan, että keskityttäisiin yksityishenkilöiden (kuten oppilaiden) yksittäistapausten selvittämiseen. Syrjintäasiamies katsoo, että ilmoitusvetoisesta toiminnasta pois pyrkiminen on perusteltua sekä tavoitteellisesti että oikeudenmukaisuuden kannalta. Syrjintäasiamiehen mukaan sen saamat ilmoitukset eivät ole edustava otos yhteiskunnassa esiintyvistä syrjinnän ongelmista. Syrjintäasiamies on huomauttanut, että olisi kohtuutonta käyttää suhteettoman suuri osa valvontaviranomaisen resursseista sellaisten ongelmien käsittelyyn, jotka vaikuttavat vain tiettyihin ryhmiin ja joista jostain syystä ilmoitetaan muita ongelmia useammin.¹⁸⁵ Syrjintäasiamiehen kritiikki yksittäistapauksiin perustuvaa viranomaisvalvontaa kohtaan on saanut tukea valtiokonttorin laatimasta raportista¹⁸⁶, jossa todetaan, että osa oppilaista ja huoltajista tekee ilmoituksia muita todennäköisemmin ja että erot johtuvat usein tiettyjen oppilas- ja huoltajaryhmien

¹⁸⁴ SOU 2020:79, s. 212.

¹⁸⁵ DO, dnr. LED 2015/221, 2015.

¹⁸⁶ Valtiokonttori (Statskontoret) on valtioneuvoston tutkinta- ja arviointiviranomainen.

paremmista edellytyksistä saada äänensä kuuluviin. Toisin sanoen mahdollisuutta ilmoittaa väärinkäytöksistä koulussa käyttävät ensisijaisesti sellaiset oppilaat ja huoltajat, joilla on hyvä taloudellinen tilanne, korkea koulutus ja ruotsalainen tausta. Valtiokonttori havaitsi myös, että monet huoltajat lähestyivät kouluasioiden valvontavirastoa muista syistä kuin sellaisista, joiden vuoksi säännökset koulun vastuusta kaltoinkohtelun käsittelyssä otettiin käyttöön vuonna 2006. Lisäksi kouluasioiden valvontaviraston puoleen kääntyneillä huoltajilla on valtiokonttorin mukaan ollut erittäin suuret odotukset siitä, millaisissa asioissa viranomaisen voi heitä auttaa. Valtiokonttorin raportin mukaan oppilaat ja huoltajat myös kääntyivät kouluasioiden valvontaviraston ja muiden viranomaisten puoleen jo ennen kuin ottivat opetuksen ongelmia esiin koulun ylläpitäjien kanssa paikallisesti.¹⁸⁷

Kouluasioiden valvontaviraston ja lapsi- ja oppilasasiamiehen lähestymistapa valvontatehtäviinsä on ollut hyvin erilainen kuin syrjäntäasiamiehen. Syrjäntälain tehokkaampaa valvontaa käsittelevän valtion tutkinnan mukaan kouluasioiden valvontavirasto tutkii käytännössä kaikki väärinkäytöksistä tehdyt ilmoitukset, ja se on myös määrännyt vahingonkorvauksia paljon useammin kuin syrjäntäasiamies koululaitokseen liittyvissä tapauksissa.¹⁸⁸ Tämän vuoksi onkin lapsen tai oppilaan näkökulmasta ollut parempi, että väärinkäytös on määritetty kaltoinkohteluksi syrjinnän sijaan, koska yksittäisen lapsen mahdollisuudet saada apua ja ehkä jopa vahingonkorvauksia kaltoinkohtelusta ovat paremmat, jos ilmoituksen käsittelee kouluasioiden valvontavirasto tai lapsi- ja oppilasasiamies.¹⁸⁹

Lisäksi syrjäntäasiamies ei ole vuoden 2015 jälkeen tutkinut lasten välistä häirintää tai seksuaalista häirintää koskevia ilmoituksia edustaakseen heitä korvausasiassa.¹⁹⁰ Tämä johtuu siitä, että syrjäntäasiamies ei katso, että Ruotsin syrjäntälainsäädäntöä tulee soveltaa lasten välillä tapahtuvaan häirintään. Syrjäntäasiamiehen kanta perustuu siihen, että lapsilla (erityisesti

¹⁸⁷ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 19–16.

¹⁸⁸ SOU 2020:79, s. 222. Ks. myös Riksrevisionen, RIR 2013:15, 2013, s. 10–12 ja Refors-Legge, 2016.

¹⁸⁹ Riksrevisionen, RIR 2013:15, 2013, s. 10–12. Ks. myös Refors-Legge 2016.

¹⁹⁰ DO, dnr. LED 2015/221, 2015.

pienillä lapsilla) ei voi olla tarvittavaa ymmärrystä siitä, että he saattavat toisen häirinnän kohteeksi.¹⁹¹ Sekä koululain rikkomussäännösten että syrjintälain valmistelutyössä on vaatimus, että rikkomukseen syyllistyvän henkilön on ymmärrettävä, että toinen voi tuntea itsensä loukatuksi.¹⁹² Syrjintäasiamiehen vuonna 2015 tekemän raportin mukaan ymmärryksestä on vaikeaa saada varmuutta, kun kyseessä on alle kahdeksanvuotias lapsi.¹⁹³ Kouluasioiden valvontavirasto ei sen sijaan ota huomioon valmistelutyössä mainittua vaatimusta ymmärryksestä.¹⁹⁴ Viranomaisten valvontatyössä aiheuttaa suuria eroja se, että syrjintäasiamies pitää vaatimusta ymmärryksestä hyvin tärkeänä, kun taas kouluasioiden valvontavirasto ja lapsi- ja oppilasasiamies antavat sille hyvin vähän painoarvoa.

7.4.3 Lasten näkökulma koululaitoksen valvontaan

Marraskuussa 2020 esitetyn, lasten oikeuksien sopimuksen noudattamista Ruotsissa koskevan tutkimuksen mukaan Ruotsin lainsäädännössä on useita määräyksiä, joiden tavoitteena on tehdä Ruotsin viranomaismenettelyistä lapsille soveltuvia tilanteissa, joissa viranomaisvalvonnalla on vaikutusta lapsiin. Tutkimuksessa todettiin kuitenkin myös, että tällaista sääntelyä ei ole kaikilla sellaisilla alueilla, joilla lapsi voisi olla osallisena.¹⁹⁵

Lapsiasiamiehen vuonna 2015 tekemän raportin mukaan vain harva lapsi oli itse tietoinen siitä, mitkä valvontaviranomaiset olivat vastuussa tämän oikeuksien turvaamisesta koulussa.¹⁹⁶ Jopa sellaisilla lapsilla, joiden vanhemmat olivat tehneet yhden tai useamman ilmoituksen lapsen koulunkäyntiin liittyvistä rikkomuksista esimerkiksi kouluasioiden valvonta-

¹⁹¹ DO, Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan, 2015 ja DO, Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn, 2015.

¹⁹² Prop. 2005/06:38, s. 136–137 ja prop. 2007/08:95, s. 492.

¹⁹³ DO, Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan, 2015 ja DO, Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn, 2015.

¹⁹⁴ SOU 2020:79, s. 196.

¹⁹⁵ SOU 2020:63, s. 249.

¹⁹⁶ Barnombudsmannen 2015, s. 73.

virastolle tai syrjintäasiamiehelle, oli rajallinen käsitys siitä, mitä viranomaiset tekivät ja mikä niiden tehtävä oli suhteessa lapsiin.¹⁹⁷

Valtiokonttorin vuonna 2020 julkaisema raportti kanteluiden käsittelystä kouluissa osoittaa, että kouluasioiden valvontavirasto on hyvin tunnettu oppilaiden keskuudessa, mutta lapset ja oppilaat kääntyvät ensisijaisesti koulun henkilökunnan puoleen, jos he haluavat valittaa opetuksesta tai muihin oppilaisiin tai henkilökuntaan liittyvistä rikkomuksista.¹⁹⁸ Yksi selitys tähän on se, että monet oppilaat eivät tiedä, millaisista asioista he voivat ilmoittaa kouluasioiden valvontavirastolle tai miten ilmoitus käytännössä tehdään. Tämän näyttäisi vahvistavan lapsiasiamiehen vuonna 2015 tekemät päätelmät.¹⁹⁹ Monet oppilaat kertovat, etteivät he ole tietoisia omista oikeuksistaan, ja se, miten paljon oppilaille kerrotaan valitusten tekemisestä ja opetuksen puutteisiin puuttumisesta, vaihtelee kouluittain. Kouluasioiden valvontaviraston tekemä raportti tukee näitä päätelmiä. Raportin mukaan oppilaille kerrotaan valitusten tekemisen mahdollisuudesta vähemmän kuin heidän huoltajilleen.²⁰⁰ Lisäksi valtiokonttorin raportista käy ilmi, että oppilaita ei aina oteta vakavasti, kun he ottavat epäkohtien ilmetessä yhteyttä opettajiin tai rehtoriin.²⁰¹

Lapsiasiamiehen vuoden 2020 vuosikertomuksen mukaan lasten näkökulman huomioiminen lasten oikeuksien viranomaisvalvonnassa on riittämätön.²⁰² Lapsiasiamies toteaa, että periaatteessa ei ole olemassa elintä, joka voisi nostaa lapsen puolesta kanteen mihin tahansa lapsen oikeuksien sopimuksen kohtaan perustuen, eikä lapsille näin ollen anneta mahdollisuutta todelliseen oikeussuojakeinoon. Lapsiasiamiehen raportin mukaan lapset voivat kyllä kääntyä yleisten valvontaviranomaisten, kuten oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin, puoleen, mutta lapsiasiamies ei usko lasten olevan kovin

¹⁹⁷ Barnombudsmannen 2015, s. 73.

¹⁹⁸ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 31. Ks. myös Skolinspektionen, Lämna uppgifter om missförhållanden, 2020, www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/missforhallanden-i-skolan/lamna-uppgifter/, viitattu 2021-02-19.

¹⁹⁹ Barnombudsmannen 2015, s. 73.

²⁰⁰ Skolinspektionen, dnr. 400-2016:6994, 2017, s. 17–f.

²⁰¹ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 34–35.

²⁰² Prop. 2017/18:186.

tietoisia näistä viranomaisista eikä kyseisten viranomaisten toiminta ole lapsille helposti saavutettavaa.²⁰³ Monissa tapauksissa lapset ovat riippuvaisia huoltajiensa aloitteesta viranomaisasioiden edistämisessä tai esimerkiksi suostumuksen saamisesta sille, että valvontaviranomainen voi nostaa kannan vahingonkorvauksista syrjintätapauksessa.²⁰⁴ Koululain mukaan lapsen on esimerkiksi oltava yli 16-vuotias, jotta hän voi itse antaa suostumuksensa lapsi- ja oppilasasiamiehelle nostaa vahingonkorvauskanne tuomioistuimessa (Skoll 6 luku 15 §). Syrjintälain mukaan syrjintäasiamies ei voi ollenkaan nostaa kannetta lapsen puolesta, ellei lapsen huoltaja ole antanut siihen suostumustaan (DiskrL 6 luku 2 §).

7.4.4 Koulun näkökulma koululaitoksen valvontaan

Ruotsissa opettajien näkökulma koulujen valvontaan on viime vuosina saanut huomiota julkisessa keskustelussa. Opetusalan suurimmat ammattiliitot Lärarnas Riksförbund ja Lärarförbundet ovat nostaneet esiin sen, että koulujen valvonta vaikuttaa heidän jäsentensä työympäristöön ja ammattiin.²⁰⁵ Keskustelua yksittäistapauksiin perustuvasta valvonnasta on käyty uutismedioiden foorumeilla, ja aiheesta ovat keskustelleet myös Ruotsin poliittisten puolueiden edustajat.²⁰⁶ Ainakin kaksi puoluetta on ilmoittanut haluavansa lakkauttaa lapsi- ja oppilasasiamiehen toimiston, koska edustajien mukaan kyseisen viranomaisen toiminta haittaa opettajien työtä ja erityisesti heidän järjestyksenpidollisia toimiaan.²⁰⁷

Suurin osa yksittäistapauksiin perustuvasta valvonnasta perustuu lasten ja oppilaiden huoltajien valituksiin, ja kouluasioiden valvontavirasto on koululaitoksen valvontaviranomaisista tunnetuin.²⁰⁸ Huoltajien kantelut

²⁰³ Barnombudsmannen 2020, s. 8.

²⁰⁴ Barnombudsmannen 2020, s. 7; BRIS 2018, s. 48 ja Statskontoret 2020:21, 2020, s. 19–16.

²⁰⁵ Bergling 2017; Rehnberg 2020.

²⁰⁶ Canoilas 2019 ja Dousa 2018.

²⁰⁷ Canoilas 2019 ja Dousa 2018.

²⁰⁸ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 31.

koskevat yleensä peruskoulun, pääasiassa yläkoulun oppilaita.²⁰⁹ Tutkimukset ovat osoittaneet, että monet huoltajat kääntyvät kouluasioiden valvontaviraston kaltaisten valvontaviranomaisten puoleen keskustelematta ensin havaituista opetuksen puutteista paikallisesti koulun edustajien (opettajien, rehtorin tai koulun ylläpitäjän) kanssa. Yksi selitys tälle käyttäytymiselle on se, että valvontaviranomaiselle tehtävästä ilmoituksesta on tullut vallankäyttöväline. Toisin sanoen huoltajat uhkaavat tehdä valituksen kouluasioiden valvontavirastolle saadakseen opettajat ja rehtorit toteuttamaan toivottuja toimenpiteitä.²¹⁰

Monet huoltajat uskovat olevan tehokkaampaa ilmoittaa koulussa tapahtuvista väärinkäytöksistä kouluasioiden valvontavirastolle kuin paikalliselle edustajalle, koska kouluasioiden valvontavirasto on valtion valvontaviranomainen. Huoltajat siis kääntyvät usein suoraan kouluasioiden valvontaviraston puoleen joko siksi, että sitä pidetään tehokkaampana keinona, tai siksi, että he eivät halua käydä vuoropuhelua koulun henkilökunnan kanssa. Kouluasioiden valvontaviraston käsittelijöiden ja tutkijoiden mukaan ilmoituksia tekevillä huoltajilla on usein myös hyvin korkeat odotukset siitä, millaisissa asioissa kouluasioiden valvontavirasto voi heitä auttaa. Jotkut huoltajat esimerkiksi uskovat viraston voivan ohjata lisää resursseja tiettyyn kouluun tai siirtää häiriötä tuottavia oppilaita toiseen kouluun, mikä ei pidä paikkaansa.²¹¹

Työympäristövirasto on havainnut, että koulujen henkilöstön työympäristöön vaikuttavien mielipiteiden määrä on kasvanut.²¹² Viraston tekemien selvitysten mukaan monet koulujen johtajat saavat päivittäin suuren määrän sähköpostia, tekstiviestejä ja puheluita vanhemmilta ja huoltajilta. Työympäristöviraston mukaan tämä on osittain uusi riski koulujen johtajien työympäristössä.²¹³ Näin vaikka kaikessa viestinnässä ei ole kyse negatiivisesta palautteesta tai asioista, joista huoltajat tarvitsevat välitöntä palautetta.

²⁰⁹ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 25.

²¹⁰ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 34.

²¹¹ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 34.

²¹² Arbetsmiljöverket 2015.

²¹³ Arbetsmiljöverket 2015. Vertaa Skolinspektionen, dnr. 400–2016:6994, 2017, s. 29.

7.5 Huomioita valvonnasta ja koululaitoksen oikeudellistumisesta

Koululaitoksen hallinnointia hajautettiin ja tavoitteellistettiin 1900-luvun lopulla, ja vastuu koulujen toiminnasta siirtyi valtiolta kunnallisille toimijoille, koulujen johdolle ja opettajille. Koululaitokseen kohdistuvaa vallanjakoa tapahtui kuitenkin myös muissa muodoissa, joissa korostettiin selkeämmin huoltajien (ja oppilaiden) oikeuksia, osallistamista ja vaikutusvaltaa.²¹⁴ Yksi esimerkki muutoksesta, joka on ollut monin tavoin ratkaiseva huoltajien vaikutusvallan kannalta Ruotsin koululaitoksessa, on vuoden 1992 uudistuksen yhteydessä tehty muutos, joka koski muun muassa valinnanvapautta, kouluseleitä ja yksityisiä kouluja.²¹⁵ Yksityisten koulujen uudistuksen myötä oppilaista ja huoltajista tuli Ruotsin koululaitoksessa asiakkaita.²¹⁶ Koulujen valvonta on samalla lisääntynyt muun muassa yksittäistapauksia koskevien, oppilaiden ja huoltajien tekemien ilmoitusten lisääntymisen myötä.

”Valinnanvapauden käyttöönotto sekä muut pyrkimykset lisätä vanhempien valtaa kouluissa – kumppanuus ja käyttäjien vaikutusvalta – ovat haastaneet perinteisemmät näkökulmat [muun muassa] opettajien auktoriteettiin ja muuttaneet vanhempien ja opettajien välistä suhdetta. Valitusjärjestelmä ja kouluasioiden valvontavirastolle [ja lapsi- ja oppilasasiamiehelle] lähetettävät ilmoitukset antavat [vanhemmille] lisävälaineitä saada äänensä kuuluviin, mutta painopiste on yhteisymmärryksen ja kumppanuuden sijaan yksilön oikeuksissa. Valitus- ja ilmoitusjärjestelmät perustuvat yksilön oikeussuojaan, ja niitä ohjaavat oikeudelliset periaatteet ja oikeusturva-ajattelu.”²¹⁷

²¹⁴ Lindgren, Carlbaum, Hult & Segerholm 2020, s. 131. Ks. myös Lundgren 2010; Skott 2015 ja Richardson 2010.

²¹⁵ Prop. 1992/93: 230. Ks. myös SOU 2020:28 ja Lindgren ym. 2020, s. 131.

²¹⁶ SOU 2020:28, s. 131 ja Lindgren ym. 2020, s. 132.

²¹⁷ Lindgren ym. 2020, s. 133. Ks. myös Eriksson 2011; Eriksson 2012 ja Novak 2018.

Toisaalta valtiokonttorin laatiman, koulujen valituskäsittelyä koskevan raportin mukaan ruotsalaiset oppilaat tuntevat kouluasioiden valvontaviraston hyvin, mutta oppilaat kääntyvät ensisijaisesti koulun henkilökunnan puoleen, jos he kokevat kaltoinkohtelua.²¹⁸ Samassa raportissa sekä lapsiasiamiehen vuosien 2015 ja 2020 raporteissa kuitenkin todetaan myös, ettei lapsilla usein ole tietoa, millaisista asioista he voivat ilmoittaa kouluasioiden valvontavirastolle tai miten ilmoitus käytännössä tehdään. Lapsiasiamiehen ja lasten oikeuksia ajavan BRIS-järjestön raporttien mukaan lapset ovat monissa tapauksissa riippuvaisia huoltajiensa aloitteesta viranomaisasioiden edistämiseksi tai esimerkiksi suostumuksen saamisesta sille, että valvontaviranomainen voi nostaa kanteen vahingonkorvauksista syrjintätapauksessa.²¹⁹ Tämä on myös johtanut siihen, että paras pääsy valvonnan tarjoaman turvaverkon alaisuuteen (erityisesti yksittäistapausten käsittelyn osalta) on korkeasti koulutettujen, hyvätuloisten ja etnisesti ruotsalaistaustaisten perheiden lapsilla.²²⁰

Ruotsin koululaitoksessa viime vuosikymmeninä tapahtunut, tässä raportissa kuvattu oikeudellinen kehitys on aiheuttanut muutoksia koulun johdon, henkilökunnan, oppilaiden ja huoltajien systemaattiseen ja oikeudelliseen toimintaympäristöön.²²¹ Muutosta voidaan kuvata koululaitoksen oikeudellistumisena.²²² Yksi oikeudellistumisen näkökulmista liittyy ihmisten taipumukseen pyrkiä enenevässä määrin ratkaisemaan ongelmatilanteita virallisten oikeusteiden, kuten valitusjärjestelmien ja ilmoitusmenettelyjen, kautta. Toinen näkökulma oikeudellistumiseen on, että ihmiset katsovat enenevässä määrin olevansa oikeutettuja tiettyihin asioihin ja pitävät oikeusjärjestelmää näiden oikeuksien takaajana.²²³

²¹⁸ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 31. Ks. myös Skolinspektionen, *Lämna uppgifter om missförhållanden*, 2020.

²¹⁹ Barnombudsmannen 2020, s. 7; BRIS 2018, s. 48 ja Statskontoret 2020:21, 2020, s. 19–16.

²²⁰ Statskontoret 2020:21, 2020, s. 24.

²²¹ Novak & Gustafsson 2020, s. 237.

²²² Gustafsson 2005, s. 439–490. Ks. myös Novak 2018, s. 64.

²²³ Blichner & Molander 2008, s. 36–54. Ks. myös Lindgren ym. 2020, s. 133.

Oikeudellistumisen voidaan nähdä sekä positiivisena että negatiivisena ilmiönä. Ilmiön arvostelijoiden mukaan oikeudellistuminen muuttaa käsitystä yksilöiden ja julkisen vallan (valtion, kuntien, alueiden ja yksityisten julkista valtaa käyttävien toimijoiden) välisestä suhteesta oikeudellisempaan ja sopimusperustaisempaan suuntaan, jossa suhdetta ajatellaan sosiaalisen tai ihmissuhteen sijaan asiakassuhteena.²²⁴ On myös ilmaistu, että oikeudellistuminen on vähentänyt opettajien ammatillisia mahdollisuuksia arvioida ja kohdata oppilaita ja huoltajia.²²⁵ Koulujen ja henkilökunnan näkökulmasta valvonta on lisännyt koulujen henkilökunnan työympäristöön vaikuttavien näkemysten ilmituontia ja ulkoista painetta.²²⁶

Oikeudellistumisen positiivisina puolina on puolestaan korostettu, että lakien ja oikeuksien avulla voidaan korjata yhteiskunnallisia epäkohtia ja antaa heikossa asemassa oleville kansanryhmille mahdollisuus saada äänensä kuuluviin.²²⁷ Julkisen vallan lisääntyneen oikeudellisen sääntelyn positiivisesti näkevät tutkijat ovat sitä mieltä, että oikeudellinen sääntely on tehokas tapa taata esimerkiksi lasten ja oppilaiden turvallinen koulunkäynti.²²⁸ Lisäksi positiivisena vaikutuksena voidaan mainita oppilaiden lisääntynyt tietoisuus omista oikeuksistaan.

Loppuhuomautuksena on vielä todettava, että Ruotsin monipuolinen valvontajärjestelmä täyttää ihmisoikeusvelvoitteet, koska Ruotsin koululaitoksen valvonta on kattavaa ja siihen osallistuu useita valvontaviranomaisia. Kun Ruotsin koululaitosta koskevaa sääntelyä ja valvontaa vuonna 2020 arvioitiin lasten oikeuksien sopimuksen näkökulmasta, selvityksessä ei löydetty puutteita muun muassa valvontaa koskevan sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan vaatimusten toteuttamisessa.²²⁹

²²⁴ Lindgren ym. 2020, s. 133.

²²⁵ Colnerud 2014, s. 22–30.

²²⁶ Arbetsmiljöverket 2015. Ks. myös Bergling 2017 ja Rehnberg 2020.

²²⁷ Loick 2014, s. 757–ff.

²²⁸ Keskustelua aiheesta mm. Schultz 2019 ja Jenninger 2019.

²²⁹ SOU 2020:63, s. 249 ja s. 1129–1138.

8 Suomen ja Ruotsin järjestelmien vertailua

Ruotsissa on useampia koululaitoksen valvontaan erikoistuneita viranomaisia, eikä Suomessa ole myöskään Skolinspektionen-viranomaisten tapaista kattavaa ja säännöllistä valvontaa harjoittavaa viranomaista. Lähimpänä tätä viranomaista ovat Suomessa aluehallintovirastot (myös ruotsalaisella valvontavirastolla on aluetoimistoja), mutta aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa perusopetusasioissa oma-aloitteiseen valvontaan, vaan valvontaoikeus vain kanteluiden perusteella. Poikkeuksen tästä muodostaa Suomessa oppilashuolto, jonka osalta aluehallintovirastoilla on oma-aloitteinen valvontaoikeus. Lasten kaltoinkohtelun tutkimiselle, jolla tarkoitetaan esimerkiksi kiusaamista tai väkivaltaa, on oma väylänsä Ruotsissa: siitä voi ilmoittaa barn- och elevombud -viranomaiselle (lapsiasiamies), joka voi yhtenä keinonaan esittää esimerkiksi vahingonkorvausvaateen koulun ylläpitäjälle. Myös erityiseen tukeen liittyen Ruotsissa on oma yksittäinen viranomaisensa Specialpedagogiska skolmyndigheten, mutta sen tehtävä on erityisopetuksen osalta tukea koulujen resursseja. Varsinaiset valitukset tässäkin asiaryhmässä ohjautuvat erityiseen valituslautakuntaan (Skolväsendets överklagandenämnd), joka voi kumota esimerkiksi rehtorin päätöksen. Ratkaisut kohdistuvat hallintopäätöksiin, ja Suomessa tämän tyyppisistä asioista haetaan muutosta joko valituksella suoraan hallinto-oikeuksiin (esim. koulu-kuljetusasiat, oppilaalle annettu varoitus) tai tekemällä ensin oikaisuvaatimus aluehallintovirastoon (esim. erityisen tuen järjestäminen, oppilaaksi-ottaminen).

On kiinnostavaa, että esimerkiksi kiusaamiseen ja muuhun kaltoinkohteluun liittyvissä asioissa Ruotsissa on oma viranomainen, johon huoltaja tai

oppilas voi ottaa yhteyttä (Barn och elevombud). Myös opettajaan liittyvissä ongelmissa, jotka liittyvät sopimattomuuteen tai pätevyYTEEN, Ruotsissa kouluvirasto voi tutkintansa perusteella ilmoittaa tapauksen omaan erityiseen viranomaiseen, opettajien vastuulautakuntaan (Lärarnas ansvarsnämnd), ja seurauksena tästä voi tulla opettajalle esimerkiksi varoitus tai toimiluvan peruutus. Suomessa organisaatio itse työnantajana (kunta) voi virkamiesoikeudellisen sääntelyn perusteella antaa opettajalle varoituksen tai esimerkiksi painavin perustein päättää virkasuhteen²³⁰. Huoltaja tai oppilas voi hallintokantelulla tuoda tällaisen epäkohdan organisaation tietoon.

Ruotsissa valvonnan muodot ovat monipuoliset. Kouluasioiden valvontavirasto Skolinspektionen harjoittaa valvontaa viidessä eri muodossa: säännöllisenä valvontana, kohdennettuna valvontana, perustamiseen ja toiminnan aloittamiseen liittyvänä valvontana, yksittäistapauksiin perustuvana valvontana ja teemavalvontana. Säännöllinen ”valvonta” tai pikemminkin arviointi on hoidettu Suomessa kunnan itsearviointina ja ulkoisena arviointina (esim. KARVI ja VTT), mutta ne ovat informaatio-ohjauksen alaan kiinnittyviä toimijoita, eikä empiirisen aineistomme pohjalta näiden selvityksissä havaitut epäkohdat johda systemaattisesti toimenpiteisiin valtakunnallisesti. Kunta voi itse kehittää toimintaansa, jos haluaa. Säännöllisen valvonnan tyyppinen on myös kouluilla kolmen vuoden välein suoritettava terveellisyyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden tarkastus, mutta sitä ei suorita valtion viranomaisen, vaan se on kunnan eri viranomaisten yhteistyönä toteutettava tarkastus. Eri aloja yhdistävän tarkastuksen idea on hyvä, mutta sitä ohjataan löyhästi valtakunnallisesti. Suomen järjestelmä perustuukin korostuneesti pehmeään ohjaukseen. Sen ilmentymä on väljä sääntely ja runsas informaatio-ohjaus. Paikallisella toimijalla on laaja mahdollisuus päättää itse toiminnastaan. Informaatio-ohjauksessa osa opetuksen järjestäjistä toimii hyvin ja lapsen etua toteuttaen, ja osa menee siitä, mistä aita on matalin.

Suomessa ylimmillä laillisuusvalvojilla (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) on mahdollisuus toimivaltuuksiensa nojalla

²³⁰ Ks. esim. KHO 2021:33.

suorittaa kohdennettua valvontaa ja jopa temaattista valvontaa tekemällä esimerkiksi tarkastuksia kouluihin, mutta näihin ei ole merkittäviä resursseja. Käytännössä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies tarkastaa kouluja tai ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväksi muutaman perusopetukseen liittyvän tapauksen vuodessa.

Ruotsissa syrjäntäasiamies valvoo syrjäntätapauksia. Sen toiminta kattaa sukupuoleen perustuvan syrjäntän, joka Suomessa on eriytetty tasa-arvovaltuutetulle²³¹, sekä muiden syrjäntäperusteiden valvonnan, josta Suomessa vastaa yhdenvertaisuusvaltuutettu. Ruotsissa toimii myös syrjäntälautakunta, joka esimerkiksi päättää syrjäntäasiamiehen aloitteesta aineellisista uhkasakoista. Syrjäntätilanteissa Suomessakin syrjäntän uhrin tukena ovat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu. Ne antavat esimerkiksi lausuntoja, joihin tuomioistuimet voivat tukeutua²³². Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi myös viedä yksittäisen syrjäntää koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistavaksi tai avustaa syrjäntän uhria tuomioistuimessa. Tämä on kuitenkin harvinaista. Suomessa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta käsittelee syrjäntää koskevia hakemuksia, joita yksittäiset henkilöt voivat tehdä, ja lautakunta voi kieltää esimerkiksi opetuksen järjestäjää jatkamasta syrjäntää toimintaa ja tarvittaessa määrätä uhkasakon. Syrjäntäasiamies voi Ruotsissa nostaa kanteen syrjäntäasiassa oppilaan puolesta huoltajan suostumuksella. Ruotsin järjestelmästä kiinnostavaa on tieto, että syrjäntäasiamies hoiti yksittäisten lasten asioita aiemmin enemmän ja ne saattoivat johtaa merkittäviinkin korvaussummiin, mutta nyt syrjäntäasiamies keskittyy enemmän yleiseen toimijoiden ohjaukseen, jolloin resurssit voidaan kohdistaa suuremman joukon auttamiseen.

Suomessa työsuojeluviranomainen (aluehallintovirasto) ei vastaa oppilaiden työympäristön valvonnasta muutoin kuin silloin, kun he tekevät harjoitustöitä (esim. teknisen työn tunnilla), ja välillisesti esimerkiksi sisäilmakysymyksissä (kun henkilöstön työoloja valvotaan). Työsuojelun osalta käytössä on kuitenkin keinoja ja prosesseja, joista voisi ottaa mallia myös

²³¹ Tasa-arvovaltuutetun vastuulla ovat myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvät syrjäntäasiat Suomessa.

²³² KHO 2020: 60.

oppilaiden oikeuksien valvontaan (tarkastukset, seuranta, uhkasakkojen käyttäminen, neuvontapuhelin). Terveysturvallisuuden alueella taas valvonnasta vastaavat erityisesti kunnat ja aluehallintovirasto arvioi kunnallisen viranomaisen tekemiä terveysturvallisuuden valvontasuunnitelmia ja seuraa niiden toteutumista. Jos koululla esiintyy terveyshaitta, johon kunnan tasolla ei esimerkiksi huoltajan mielestä puututa, huoltaja voi kannella aluehallintovirastoon. Ruotsissa työympäristövirasto (Arbetsmiljöverksinstruktionen) valvoo sekä oppilaiden että opettajien työympäristöä. Oppilaan kaltoinkohtelun tilanteissa (uhka, väkivalta, kiusaaminen) se valvoo ja tarkastaa kouluja, jos tekijänä on koulun henkilökuntaan kuuluva tai koulun ulkopuolinen oppilas tai huoltaja. Skolinspektionen puolestaan valvoo oppilaiden välisiä kaltoinkohtelutapauksia. Molemmilla on tehokkaita keinoja ja seuraamuksia käytössään epäkohtiin puuttumiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen rooli lapsen oikeuksien valvonnassa on Ruotsissa hyvin samankaltainen kuin Suomessa. Erona on kuitenkin, että Ruotsissa yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on tehokkaampaa, sillä oikeusasiamies voi tehdä tutkintaesityksiä muille oppilaiden oikeuksia valvoville viranomaisille.

Seuraamukset

Suomeen verrattuna Ruotsissa on myös tehokkaammat seuraamukset. Opetuksen järjestäjä voidaan velvoittaa esimerkiksi korjaamaan epäkohta omalla kustannuksellaan, jos kunnallisen tai alueellisen koulun toiminnassa ilmenee suuria puutteita. Seurauksena voi olla myös koulun toimintakielto toistaiseksi osittain tai kokonaan. Uhkasakot ja vahingonkorvauksesta päättäminen lapsen kaltoinkohtelun tilanteessa ovat myös valvontaviraston keinovalikoimassa. Esimerkiksi työympäristövirasto voi määrätä myös sakkoja, jos sen määräyksiä ei noudateta. Suomessa valvovat viranomaiset voivat antaa opetustoimen viranhaltijoille lähinnä hallinnollista ohjausta. Ylimpien lainvalvojen keinovalikoimassa on myös syytteen nostaminen, mutta se on hyvin harvinaista. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat myös jossain määrin lisääntyneet, mutta eivät perusopetusasioissa.

Onko Ruotsin järjestelmästä malliksi?

Ruotsin monipuolinen valvontajärjestelmä sisältää sekä hyviä että huonoja puolia. Osittain valvontavastuut ovat esimerkiksi päällekkäisiä oppilaiden kaltoinkohteluun liittyvissä tilanteissa. Moninainen valvontajärjestelmä on Ruotsissa johtanut myös siihen, että erityisesti oppilaat eivät tiedä, mikä taho käsittelee mitään asiaa. Tämä on toisaalta ongelma myös Suomessa ja myös huoltajien osalta, vaikka valvovia viranomaistahoja on vähemmän. Ruotsissa toisaalta on eri viranomaistahojen välillä selkeämpiä prosesseja, miten ne vievät esimerkiksi asian tutkittavaksi tai päätettäväksi toiselle viranomaiselle.

Kouluasioiden valvontavirastolle ja lapsi- ja oppilasasiamiehelle tuli 4 623 ilmoitusta vuonna 2019. Yksittäistapausten lisäksi erityisesti kouluasioiden valvontavirasto suorittaa myös säännöllistä ja tehokasta viranomaisaloitteista valvontaa, joka puuttuu Suomesta käytännössä kokonaan erityisesti opetukseen liittyvissä asioissa (kuten opetuksen tuki, opetushenkilökunnan oppilaaseen kohdistama epäasiallinen tai lainvastainen käytös). Ruotsissa valvonnan tehosteena on käytössä myös huomattavasti tehokkaammat seuraamukset, kun Suomessa nojataan korostuneesti hallinnolliseen ohjaukseen ilman uhkasakkoja. Suomesta puuttuu myös systemaattinen seuranta siitä, mitä epäkohdille on tehty. Informaatiota kyllä tuotetaan myös epäkohdista erilaisin instrumentein, mutta viranomaisilla ei ole toimivaltaa tai resursseja systemaattisesti hyödyntää tätä arviointitietoa.

Ruotsissa on käyty kiinnostavaa keskustelua yksittäistapauksellisen valvonnan haasteista. Selvityksissä on muun muassa todettu, että esimerkiksi syrjintäasioissa osa oppilaista ja huoltajista vievät asioita viranomaisen tarkasteltavaksi todennäköisemmin, kun taas monia ryhmiä jää oikeusturvan ulkopuolelle. Osalla ryhmistä on paremmat mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin yksittäistapauksiin perustuvassa valvonnassa. Hyvä taloudellinen tilanne, korkea koulutus ja ruotsalainen tausta indikoivat sitä, että asia päättyy valvontaprosessiin. Myös Suomessa ollaan huolissaan erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten oikeusturvan toteutumisesta. Ruotsissa helposti myös ohitetaan vaihe, jossa asiaa ensin selvitetäisiin koululla ja vasta sitten otettaisiin yhteyttä viranomaiseen. Tämä koskee erityisesti huoltajia. Suomessa tilanne on vielä se, että ainakin tämän tutkimuksen valossa asiat

ratkesivat ensi sijassa koulun tasolla. Toisaalta aineistomme toi myös esille huolen siitä, että epäkohtia ei uskalleta ottaa lainkaan esille, jotta lapsi ei joudu koulussa vastatoimien kohteeksi.

Ruotsissa asetelma on kääntynyt toisinpäin, ja on arvioitu, että opettajat varovat toimintaansa, koska yksittäisistä ilmoituksista valvontavirastoon on tullut mahdollisesti osittain vallankäyttöväline. Oikeudellistumista tapahtuu niin Ruotsissa kuin Suomessakin. Koulun tapahtumat eivät ole enää koulun sisäisiä, vaan moderni perus- ja ihmisoikeuskehitys muuttaa myös oppilaisiin kohdistuvien epäkohtien käsittelyfoorumeita. Tässä on hyvät ja huonot puolensa. Heikompien oikeudet tulevat todennäköisesti paremmin tarkasteluun tällaisen kehityksen kautta. Toisaalta oikeudellistuminen voi vähentää kumppanuutta ja opetushenkilökunnan mahdollisuuksia yhdessä perheiden kanssa ratkaista vastaantulevia tilanteita.

Lopuksi on vielä syytä todeta, että lasten huomioonottamisessa heidän omilla oikeusturva-asioissaan näyttää olevan kehitettävää niin Suomessa kuin Ruotsissakin. Lapsille esimerkiksi kerrotaan vaihtelevasti oikeusturva-reiteistä eikä lapsia välttämättä uskota, kun he kertovat epäkohdista.

9 Ehdotus Suomen malliksi

Kuntien omavalvonta ja huoltajien toimiin perustuva laillisuusvalvonta ovat riittämättömiä oppilaiden oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotamme Suomen valvontamalliksi systemaattisen riskiperusteisen valvonnan mallia.

Aluehallintovirastot ovat luonnollisin valinta tällaista valvontaa hoitavaksi viranomaiseksi, koska niillä on alan asiantuntemus jo valmiiksi. Tietoa lainvastaisuuksista riskikunnista tai -kouluista ja esimerkiksi tarkastuksia vaativista asiaryhmistä tulisi kerätä systemaattisesti oppilailta ja huoltajilta, mutta myös koulujen henkilöstöltä ja jo käytössä olevista ulkoisista arvioinneista.

Osassa maista ovat olleet jo pidempään käytössä esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorilla ilmiantajaa suojaavat whistleblowing-järjestelmät²³³, joissa työntekijät voivat ilmoittaa organisaation epäkohdista tai laittomuuksista. Whistleblowing-direktiivi²³⁴ on avannut tämänkaltaisen kehityksen myös Suomessa, vaikka se lähtökohtaisesti velvoittaakin vain rajatuissa asiaryhmissä.

Myös henkilöstön ilmoitusvelvollisuuksista epäkohtien suhteen on malleja, kuten Suomen varhaiskasvatus- ja sosiaalihuoltolaissa (varhaiskasvatuslaki 57 a § ja sosiaalihuoltolaki 48 §). Näitä ilmoituksia ei tehdä anonyymisti. Kansalaiskyselyssämme vastaajat esittivät nimenomaan anonyymin ilmoituskanavan olevan välttämätön, koska huoltajat pelkäsivät esimerkiksi

²³³ Ks. Nykänen ym. 2017.

²³⁴ Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu direktiivi (EU) 2019/1937.

kanteluiden tai muiden yhteydenottojen vaikuttavan lapsensa kohteluun koulussa.

Tarvitaankin siis kaksi ilmoitusväylää: ilmoitusvelvollisuus epäkohdista perusopetuksen henkilöstölle samoin kuin varhaiskasvatuksessa sekä anonyymi ilmoituskanava, joka on avoin niin henkilöstölle kuin oppilaille ja heidän huoltajilleen. Kerätyn tiedon käyttämisessä esimerkiksi tarkastuskohteiden valinnassa yksi tulevaisuuden mahdollisuus on hyödyntää automatisaatiota (automaattinen riskienarviointityökalu).

Myös lapsilta itseltään on tärkeää hankkia tietoa mahdollisista epäkohdista. Valvontaviranomaisten tulisi siten lähestyä lapsia myös henkilökohtaisesti esimerkiksi kouluilla haastatellen. Nyt vastauksissa näkyy, että luottamus siihen, että joku uskoo ja kuuntelee, ei ole kovin suuri.

Lisäksi neuvonta ja tiedotus oikeusturvakeinoista ja valvontaprosesseista opetussektorilla on järjestettävä valtakunnallisesti (esim. neuvontapuhelin ja chat). Tämän on oltava matalan kynnyksen palvelu niin lapsille kuin aikuisillekin.

Muutos tarvitaan erityisesti siksi, että myös heikommassa asemassa olevien lasten oikeudet toteutuisivat koulumaailmassa. Ruotsin esimerkit osoittavat, että yksittäisiin tapauksiin pohjautuva valvonta ei turvaa heikommassa asemassa olevien lasten asemaa, vaan sitä kautta vain tietyt ryhmät saavat äänensä kuuluviin. Myös Suomen osalta empiirisessä aineistossamme nousi esille huoli, että kuntien omavalvontaan ja huoltajien toimiiin pohjautuva valvontajärjestelmä turvaa kyllä ”kilttien ja tavallisten” lasten oikeuksiin pääsyn, mutta erilaisista taustoista tulevien oppilaiden oikeuksista ei huolehdi välttämättä kukaan. Tällaisena ryhmänä nousivat esille esimerkiksi sijoitetut lapset.

Viranomaisaloitteista valvontaa on näin ollen välttämätöntä lisätä. Tähän täytyy liittää tehokkaammat sanktiomahdollisuudet, kuten uhkasakkojen hyödyntäminen. Se vaatii lainsäädäntömuutoksia ja lisäresursseja aluehallintovirastoille. Myös eri viranomaisten yhteistyötä tulisi kehittää.

Lisäksi on huomattava, että tehokas valvonta edellyttää selkeää, täsmällistä sääntelyä. Myöskään henkilöstön ilmoitusvelvollisuudet eivät toimi tehokkaasti, jos sääntely ei ole täsmällistä. Selkeällä sääntelyllä on myös ennaltaehkäisevä vaikutus, ja toisaalta myös kunnat voivat paremmin suunnitella

toimintaansa, kun sääntely-ympäristö on mahdollisimman ennakoitava. Monet suunnitelmavelvoitteet myös vähenevät, jos kaikille toimijoille on samat lainsäädännön asettamat minimivelvoitteet. Tämä toteuttaisi paremmin myös alueellista yhdenvertaisuutta ja säästäisi opetuksen järjestäjän resursseja.

On siis syytä huomata, että kun Suomessa perusopetuksen järjestäminen on pitkään perustunut väljään sääntelyyn ja informaatio-ohjaukseen, pelkän valvontajärjestelmän muuttaminen ei yksinään tehosta lasten pääsyä oikeuksiinsa. Yhdessä valvontajärjestelmän kehittämisen kanssa on kehitettävä myös perusopetusasioiden aineellisen lainsäädännön täsmällisyyttä, jottei valvonta jää vain menettelyllisten seikkojen valvonnaksi.

Lisäksi koska osa aineistostamme esille nousseista haasteista on pikemminkin eri toimijoiden vuorovaikutukseen kiinnittyviä konflikteja kuin juridisia haasteita, valvontajärjestelmän ohella on kehitettävä ja tuettava opetussektorilla tapahtuvaa johtamista sekä koulun henkilökunnan vuorovaikutusosaamista. Kaikkiin haasteisiin ei kyetä tarttumaan eikä ole tarkoituksenmukaistakaan tarttua koulun ulkopuolisen viranomaisvalvonnan keinoin.

TARVITTAVAT TOIMENPITEET KOOTUSTI:

- Riskiperusteinen, viranomaisaloitteinen valvonta
- Sanktiojärjestelmän tehostaminen
- Lasten ääni kuuluviin valvontaprosesseissa
- Anonyymi kanava epäkohtien ilmoittamista varten
- Ilmoitusvelvollisuus henkilökunnalle epäkohdista
- Täsmällisempi aineellinen sääntely
- Neuvonta oikeusturvakeinoista ja valvontaprosesseista järjestettävä valtakunnallisesti
- Johtamista ja vuorovaikutusosaamista kehitettävä opetussektorilla

LÄHTEET

- AFS 1998:5, Arbete vid bildskärm.
- AFS 2009:2, Arbetsplatsens utformning.
- AFS 2012:3, Minderårigas arbetsmiljö.
- AFS 2015:4, Organisatorisk och social arbetsmiljö.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sten Widmalm (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på, *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Arajärvi, Pentti (2015). Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), *Lapsen oikeudet koulussa*. Kauppakamari, s. 11–18.
- Arbetsmiljöverket, Sök arbetsskadestatistik, www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsmiljostatistik-officiell-arbetsskadestatistik/sok-arbetsmiljostatistik/, viitattu 2021-02-19.
- Arbetsmiljöverket (2015). Nio av tio skolor i Stockholms län får krav efter inspektion, www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion, viitattu 2021-02-19.
- Arbetsmiljöverket (2016). Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö.
- Aronson, Jodi (1994). A Pragmatic View of Thematic Analysis. *The Qualitative Report 2(1) 1994*.
- Barnombudsmannen, Välkommen till verkligheten, 2015.
- Barnombudsmannen, Årsredovisning, 2019.
- Barnombudsmannen, Dom tror att dom vet bättre, 2020.
- Bergling, Mikael (2017). Var femte lärare tvekar att ingripa vid bråk, *Skolvärlden*, www.skolvarden.se/artiklar/var-femte-larare-tvekar-ingripa-vid-brak, viitattu 2021-02-19.
- Blichner, Lars & Anders Molander (2008). Mapping juridification, *European Law Journal*, 2008, s. 36–54.
- Bragdø-Ellenes, Sunniva Christina (2014). Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike. Universitetsforlaget.
- BRIS, Hur har barn det? Om barns livssituation – trender, utmaningar och möjligheter, 2018.
- Colnerud, Gunnel (2014). Lärares yrkesetiska dilemman och den ökande juridifieringen i Sverige, *Etikk i praksis*, 2014, s. 22–30.
- Committee on the Rights of the Child. Monitoring Children's rights. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>, viitattu 2020-03-05.
- Canoilas, Viviana (2019). Liberalerna kräver att regeringen lägger ner Barn- och elevombudet, *DN*, www.dn.se/nyheter/politik/liberalerna-kraver-att-regeringen-lagger-ner-barn-och-elevombudet/, viitattu 2021-02-19.
- CRC/GC/2001/1/1.

CRC/GC/2003/5.

CRC/C/GC/8.

CRC/C/GC/9.

CRC/C/GC/14.

CRC/C/FIN/CO/4.

Diskrimineringsombudsmannen, Diskriminering 2015–2019, rapport 2020:3.

DO, dnr. LED 2015/221, 2015.

DO, Kompletterande rättsutredning om sexuella trakasserier mellan yngre barn, 2015.

DO, Trakasserier och sexuella trakasserier yngre barn emellan, 2015.

Dousa, Benjamin (2018). Kvacksalveri styr skolan - inte hjärnforskning, www.dn.se/debatt/kvacksalveri-styr-skolan-inte-hjarnforskning/, viitattu 2021-02-19.

Eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019.

Eriksson, Lars (2011). Vad betyder föräldrarätten i relation till olika principer mellan föräldrar och skola?, Englund, Thomas (toim.), Utbildning som medborgerlig rättighet, Daidalos.

Eriksson, Lars (2012). Den goda läraren på föräldraarenan, Englund, Thomas (toim.), Föreläsningar om den goda läraren, Daidalos.

Greve, Emil (2012). Local Government in Denmark. Teoksessa Moreno, Ángel-Manuel (ed.), Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, s. 135–156.

Gustafsson, Håkan (2005). Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 2005, s. 439–490.

Hakalehto, Suvianna & Katariina Savela (2018). Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Heikki Kallio, Toomas Kotkas & Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent.

Hakalehto, Suvianna & Pauli Rautiainen (2020). Koulujen avaamisesta. Perustuslakiblogi 8.5.2020. Saatavilla 26.5.2020: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/08/suvianna-hakalehto-pauli-rautiainen-koulujen-avaamisesta/>

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2012a). Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

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

Hakalehto-Wainio, Suvianna (toim.) (2015). Lapsen oikeudet koulussa. Helsinki: Kauppakamari.

Hakalehto, Suvianna (2016). Lapsen oikeuksien sopimuksen lapsikäsituksesta. Lakimies 7–8/2016, s. 1187–1198.

Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). Kuntalaki. Helsinki: WSOYpro Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). Kuntalaki. Tausta ja tulkinat. Talentum.

- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.
- Helsetilsynet (2015). Strategisk plan for Statens helsetilsyn 2015–2019. Helsetilsynet. https://www.helsetilsynet.no/upload/om_helsetilsynet/styringsdok/strategisk_plan2015-2019.pdf, viitattu 2021-08-16.
- Hietanen-Peltola, Marke & Ulla Korpilahti (toim.). Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos. Opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen. THL. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126936/URN_ISBN_978-952-302-505-9.pdf?sequence=1
- Holopainen, Pirkko, Ritva Järvinen, Jorma Kuusela ja Petra Packalen (2009). Työrauha tavaksi. Kohtaaminen, toimintakulttuuri ja pedagogiikka koulun arjessa. Opetushallituksen julkaisu.
- Jalonen, Harri (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27(2), s. 1–14.
- Jenninger, Claes (2019). Barn- och elevombudet behövs för att stoppa mobbningen, GP, www.gp.se/debatt/barn-och-elevombudet-beh%C3%B6vs-f%C3%B6r-att-stoppa-mobbningen-1.21627274, viitattu 2021-02-19.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse, dnr. 2019/20:JO1, 2019.
- Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012). Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Järvinen, Tero & Markku Jahnukainen (2008). Koulutus, polarisaatio ja tasa-arvo: Hyvä- ja huono-osaistuminen perus- ja keskiasteen koulutuksessa. Teoksessa Autio, Minna, Kirsi Eräranta & Sami Myllyniemi (toim.), Polarisoitua nuoruus. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 84.
- Kotkas, Toomas (2013). Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: Yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. Lakimies 4/2013, s. 720–733.
- Kuusikko, Kirsi (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kuusikko, Kirsi (2014). Erityisen tuen päätösten moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47. Lakimies 6/2014, s. 881–889.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer & Harald Baldersheim (2015). Self-rule Index for Local Authorities (Release 1.0). Final report. Tender No 2014CE16BAT031. European Commission.
- Lahtinen, Matti & Timo Lankinen (2015). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Lapsiasiavaltuutettu (2012). Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:5.
- Lerwall, Lotta (2016). JO:s tillsyn över privata utförare av offentlig förvaltningsuppgift – särskilt fristående skolor, Svensk juristtidning, s. 416–425.
- Lerwall, Lotta & Sverker Scheutz (2018). Skoljuridik och myndighets utövning. Uppsala: Iustus.
- Lerwall, Lotta, Suvianne Hakalehto & Niina Mäntylä (2021). Disciplinary measures in School. Finland and Sweden. Nordisk Socialrättslig tidskrift. 27-28/2021.

- Lindgren, Joakim, Sara Carlbaum, Agneta Hult & Christina Segerholm (2020). Skolans arbete mot kränkningar – Juridifieringens konsekvenser, Gleerups.
- Liukkonen, Miiikkael (2010). Näennäis oikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.), Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, s. 54–63.
- Loick, Daniel (2014). Juridification and politics: From the dilemma of juridification to the paradoxes of rights, *Philosophy and Social Criticism*, 2014, s. 757–ff.
- Lundgren, Ulf (2010). Skolans huvudmannaskap och styrning, *Lärarnas historia*, www.lararnashistoria.se, viitattu 2021-02-15.
- MacNab, Donald (2004). Hearts, minds and external supervision of schools: direction and development. *Educational Review* 56(1) 2004, s. 53–64.
- Mahkonen, Sami (2015). Uusi oppilashuoltolaki työvälineenä. Helsinki: Edita.
- Misukka, Heljä (2014). Koulutuksen suurvalta tienhaarassa. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 93.
- Mäenpää, Olli (2017). Yleinen hallinto-oikeus. 1. painos. Alma Talent.
- Mäkelä, Marianne (2013). Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Mäkinen, Eija (2017). Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. *Lakimies* 1/2017, s. 3–24.
- Mäntylä, Niina, Jonna Kivelä, Seija Ollila & Laura Perttola (2013). Pelastakaa koulukiusattu! – Koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkastelussa. Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 70.
- Nevalainen, Vesa & Auvo Nieminen (2010). Opettajan psykologia. Helsinki, Edita.
- Nieminen, Liisa (2018). Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta asiasta riippuen? *Lakimies* 2/2018, s. 14–3176.
- Novak, Judit (2018). Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection, *Acta Universitatis Upsaliensis*.
- Novak, Judit & Håkan Gustafsson (2020). God utbildning i lagens namn?, Fejes, Andreas & Magnus Dahlstedt (toim.), *Perspektiv på skolans problem – vad säger forskningen?*, Studentlitteratur.
- Nykänen, Eeva, Merja Kovanen, Eeva Liukko, Pia Blomqvist, Minerva Krohn, Sanna Ahola, Päivi Nurmi-Koikkalainen & Pia Maria Jonsson (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160250>.
- Nystedt, Patrik (2020). Granska för att förbättra. En analys av statens skolinspektion. Svensk Näringsliv.

- OAJ (2017). Oppimisen tukipilarit. Miten varmistetaan oppimiselle ja koulunkäynnille riittävä tuki? OAJ:n ehdotukset oppimisen ja koulunkäynnin tuen parantamiseksi.
- OAJ (2019). Oppimisen ja koulunkäynnin tuki uudistettava pikaisesti. OAJ 2019. <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2019/oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuki-uudistettava-pikaisesti/>, viitattu 2021-02-26.
- OECD (2004). Education at a Glance. OECD Indicators 2004.
- Oikeuskanslerinvirasto (K 4/2018 vp). Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017. Helsinki: Oikeuskanslerinvirasto.
- Paasonen, Jyri & Vesa Ellonen (2019). Kyselytutkimus yksityisen turvallisuusalan valvonnasta. Edilex 2019/29.
- Pajukoski, Marja (toim.) (2010). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pajujoja, Jussi & Pasi Pölönen (2011). Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma.
- Pollari, Kirsi & Sanna Ahola (2015). Muiden mukana vai joukosta erossa? Henkilökohtainen apu lapsen osallisuutta mahdollistamassa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari, s. 280–305.
- Puumalainen, Mikko (2020). Laillisuusvalvontakäynnit kertoivat karusta arjesta: Rakenteelliset ongelmat lastensuojelun ongelmana. Apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro. Teoksessa Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019 (K 12/2020 vp).
- Pölönen, Pasi (2020). Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp).
- Rautama, Pauli. Perusopetuksen ohjausjärjestelmän rakenteellisesta muutoksesta 1984–2010 ja sen vaikutuksesta tosiasialliseen toimintaan. Teoksessa Rinnakkaiskoulusta yhtenäiseen peruskouluun. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historian seuran vuosikirja 2013.
- Refors-Legge, Maria (2016). Tillsynen över skolan och barnen som kommer i kläm, Förvaltningsrättslig tidskrift.
- Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Barnombudsmannen.
- Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk ja Skolverket, Årsredovisning, 2019.
- Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten ja Specialpedagogiska skolmyndigheten, Årsredovisning, 2019.
- Rehnberg, Ylva (2020). Varannan lärare utsätts för orimliga föräldrakrav, Läraren, www.lararen.se/nyheter/coronaviruset/varannan-larare-utsatts-for-orimliga-foraldrakrav, viitattu 2021-02-19.
- Richardson, Gunnar (2010). Svensk utbildningshistoria – skola och samhälle förr och nu, u. 8, Studentlitteratur.
- Riksrevisionen, Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?, RIR 2013:15, 2013.

- Schultz, Mårten (2019). Får lärare lyfta bort elever? Rimligt att frågan drivs till HD, SvD, www.svd.se/far-larare-lyfta-bort-elever-rimligt-att-fragan-drivs-till-hd, viitattu 2021-02-19.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Skolinspektionen, Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna, dnr. 400-2016:6994, 2017.
- Skolinspektionen, Yttrande över utkast till lagrådsremiss – Stärkt skydd mot diskriminering i skolan, Ku2018/01543/RS, 2018.
- Skolinspektionen, Årsrapport 2019, dnr. 2019:10074.
- Skolinspektionen, Anmälningar och beslut 2019, www.skolinspektionen.se/beslutsrapporter-statistik/statistik/statistik-over-anmalningar/anmalningar-och-beslut-2019/, viitattu 2021-02-19.
- Skolinspektionen, Lämna uppgifter om missförhållanden, 2020, www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/missforhallanden-i-skolan/lamna-uppgifter/, viitattu 2021-02-19.
- Skott, Pia (2015). Utbildningspolitik och läroplanshistoria, Larsson, Esbjörn ja Westerberg, Johannes (toim.), Utbildningshistoria.
- SOU 2004:50, Skolans ansvar för kränkningar av elever.
- SOU 2010:99, Flickor, pojkar, individer - om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.
- SOU 2016:87, Bättre skydd mot diskriminering.
- SOU 2018:41, Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.
- SOU 2018:47, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorns.
- SOU 2020:28, En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.
- SOU 2020:63, Barnkonventionen och svensk rätt.
- SOU 2020:79, Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten för det skollagsreglerade området.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten, Årsredovisning, 2019.
- Statskontoret, Klagomålshantering i skolan, 2020:21, 2020.
- Toivonen, Virve (2020). Eduskunnan oikeusasiamies – 100 vuotta lapsen oikeuksien valvontaa. Lakimies 3–4/2020, s. 480–501.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009.
- Valviran ohje koulun ja päiväkodin olosuhdevalvontaan, terveystaitien ennaltaehkäisemiseen sekä selvittämiseen. Dnro V/13377/2018.
- von Essen, Ulrik, Alf Bohlin & Wiweka Warnling Conradson (2019). Förvaltningsrättens grunder, u.3. Norstedts Juridik.

Wettergren, Christian, Katarina Plank, Laszlo Hegedus, Maria Lindgren & Katarina Gyllenbäck (2019). Rapport från projektet särskilt stöd. Tillsyn av skolan. Erfarenheter, analys och förbättringsförslag.

Örnberg, Åsa (2014). Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt, *Jure*, 2014, s. 59–ff.

Överenskommelse, Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016/045165.

Överenskommelse, Skolinspektion och Arbetsmiljöverket, dnr. 2016:7909.

Virallislähtet

HE 84/1994 vp.

HE 192/1994 vp.

HE 86/1997 vp.

HE 129/1997 vp.

HE 205/2002 vp.

HE 302/2010 vp.

HE 66/2013 vp.

HE 67/2013 vp.

HE 284/2014 vp.

HE 206/2016 vp.

HE 4/2020 vp.

PeVL 9/1994 vp.

PeVM 5/1997 vp.

PeVL 28/2001 vp.

PeVL 54/2001 vp.

PeVL 70/2002 vp.

PeVL 35/2013 vp.

TrVM 5/2008 vp – M 2/2008 vp.

Prop. 1989/90:41, Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.

Prop. 1992/93: 230, Valfrihet i skolan.

Prop. 2005/06:38, Trygghet, respekt och ansvar: om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Prop. 2007/08:95, Ett starkare skydd mot diskriminering.

Prop. 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Prop. 2018/19:74, Ändring av sammansättningen av Skolväsendets överklagandenämnd.

Laillisuusvalvojen ratkaisut ja oikeuskäytäntö

EOAK/7166/2017.

EOAK/2685/2017.

EOAK/169/2018.

EOAK/2186/2018.

EOAK/4997/2018.

EOAK/1586/2019.

EOAK/1609/2019.

EOAK/4230/2019.

EOAK/4941/2019.

EOAK/6814/2019.

EOAK/2031/2020.

EOAK/2220/2020.

OKV/6/50/2011.

OKV/1256/1/2012.

LSSAVI/2454/2020.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 5.10.2020 Dnro 60/2017.

KHO 2013:162.

KHO 2014:47.

KHO 2020:60.

KHO 20.5.2020/2193.

Helsingin HO 24.2.2016 321.

LIITE 1: Asiantuntijapaneeli

1. Lasten oikeuksien valvonnan tila: nykyhetki

Arvioi lasten oikeuksien valvonnan tilaa perusopetuksessa tällä hetkellä.

Ote blogitekstistä 7.10.2020:

”Perusopetuksen valvonta koostuu Suomessa pääosin opetuksen järjestäjän, eli yleensä kunnan suorittamasta omavalvonnasta sekä aluehallintovirastojen (AVI) ja ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) kanteluiden perusteella tapahtuvasta jälkikäteisestä valvonnasta. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on myös mahdollisuus oma aloitteisesti ottaa perusopetusta koskevia asioita käsittelyynsä.”

- Aseta arviosi janalle (erittäin huonosti – huonosti – hyvin – erittäin hyvin – en osaa sanoa) ja perustele oma arviosi tekstikentässä.
- Voit myös kommentoida muiden antamia arvioita.

2. Peruskoulujen haasteet: nykyhetki

- Anna arviosi asteikolla (en lainkaan – hieman – melko paljon – huomattavasti – en osaa sanoa),
- perustele oma arviosi ja kommentoi muiden asiantuntijoiden arvioita tekstikentällä, ja
- lisää keskusteluun mielestäsi merkittäviä, listalta puuttuvia osa-alueita.

Olen havainnut työurani aikana haasteiden lisääntyneen peruskouluissa seuraavilla osa-alueilla (liittyen lasten oikeuksiin):

- Kurinpito
- Oppimisen tuen saatavuus (esim. tukiopeutus ja kolmiportaisen tuen eri tasot)
- Yhdenvertaisuus, syrjintä, häirintä

- Kiusaaminen
- Koulukuljetukset
- Uskonnonvapaus
- Opetustilojen terveellisyys ja turvallisuus ja soveltuvuus oppilaalle
- Yksilökohtainen oppilashuolto (esim. kouluterveydenhuolto, psykologi- ja kuraattoripalvelut)
- Oppilaan yksityisyydensuoja (esim. lapsen salassapidettäviä tietoja päätyy ulkopuoliselle)
- Oppilaiden koskemattomuus ja opetushenkilökunnan voimankäyttö
- Oppilaan sananvapaus
- Kännykän käyttöön liittyvät kysymykset
- Yhteistyö kodin ja koulun välillä

3. Koulutus & juridiikka: nykyhetki

Koulujen henkilökunta saa tällä hetkellä riittävästi koulutusta lasten oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Otteita kyselystä huoltajille ja oppilaille:

”(...)Luultavasti tietämys perusoikeuksista ja niiden toteutumisestakin on hakusessa.”

”(...)Barnkonventionen uppfylls inte, de mänskliga rättigheterna beaktas inte och grundlagen ignoreras och barnen far illa. (...)”

- Aseta arviosi janalle (olen väitteestä täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä – en osaa sanoa),
- perustele oma arviosi tekstikentässä ja osallistu keskusteluun aiheesta!

4. Muutosten toteutus: nykyhetki

Jos koulujen toiminnassa on todettu lainvastaisia käytäntöjä, niitä muutetaan heti esim. aluehallintovirastojen, ylimpien lainvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja tuomioistuinten ratkaisujen ja päätösten jälkeen.

Otteita kyselystä huoltajille ja oppilaille:

”AVILLE sanktiointi. Eräät kunnat eivät välitä korjata toimintaa, koska väärästä toiminnasta ei seuraa mitään. (...)”

”(...) Kunta on saanut tilanteesta AVIlta huomautuksen. Ja sulkee korpansa. (...)”

”(...) Aina kun olen ollut kouluun yhteydessä oppilaiden välisistä kiusaamistapauksista, opettajat ovat ottaneet asiat käsittelyyn välittömästi.”

”Asiallinen yhteyden otto toimii yleensä. Sitten on asenteellisia rehtoreita, jotka eivät suostu muuttamaan toimintaa, vaikka se osoitettaisiin lainvastaiseksi.”

- Aseta arviosi janelle (olen väitteestä täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä – en osaa sanoa),
- perustele oma arviosi tekstikentässä ja osallistu keskusteluun aiheesta!

5. Valvonnan kehityssuunnat

Arvioi annetut väitteet annetulla asteikolla (olen väitteestä täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä – en osaa sanoa).

Voit lisätä mielipiteesi ja käydä aiheesta keskustelua muiden asiantuntijoiden kanssa.

- Lapsen huoltaja on tulevaisuudessakin lapsen oikeuksien tärkein valvoja.
- Kunnat ja opetushenkilökunta valvovat itse riittävällä tavalla lasten oikeuksia.
- Opetustoimen toimijoilla on liikaa valvontaan liittyviä hallintotehtäviä (mm. tapahtumien kirjaamisvelvoitteita ja suunnitelmien tekemistä, kuten hoiks, oppilashuollon suunnitelmat).
- Perusopetuksen valvonnan lisäämisestä voi seurata myös haittoja järjestelmän muuttuessa raskaammaksi.

- Huoltajat ovat riittävän tietoisia viranomaisista, joihin voi ottaa yhteyttä lapsen oikeuksiin liittyvissä ongelmatilanteissa
- Nykyinen lasten oikeuksien toteutumisen valvonta perusopetuksessa on riittävää.

6. Valvonnan kehittäminen: vuosi 2025

Vuonna 2025 lasten oikeuksien toteutumisesta perusopetuksessa valvotaan systemaattisten tarkastusten ja muun muassa uhkasakkojen avulla.

1) Arvioi annetun väitteen

todennäköisyys ja toivottavuus alla olevien asteikkojen (--; -; +/-; +; ++)

Pääkirjoitus: Koulujen valvontaan mallia Ruotsista

2) Kerro kommenttikentässä, kenen tulisi valvoa lasten oikeuksien toteutumisesta perusopetuksessa vuonna 2025?

Voit myös kommentoida muiden panelistien antamia vastauksia.

7. Lainsäädännön tulkinnan haasteet: vuosi 2025

Arvioi kehitystä liittyen haasteisiin lainsäädännön tulkinnassa.

Arvioi opetustoimen päätöksentekijöiden (opettaja, rehtori, opetuksen järjestäjä) tilannetta lainsäädännön tulkinnassa vuonna 2025.

- Tee arviosi haasteiden kehityksestä vuoteen 2025, suhteessa nykytilanteeseen (vähentyneet huomattavasti – vähentyneet – pysyneet ennallaan – lisääntyneet – lisääntyneet huomattavasti).
- Perustele arviosi ja käy keskustelua aiheesta muiden vastaajien kanssa.

8. Lasten oikeuksien toteutuminen: vuosi 2025

Arvioi lasten oikeuksien toteutumisen tilaa perusopetuksessa vuonna 2025, suhteessa nykytilanteeseen.

- Tee arviosi lasten oikeuksien toteutumisen kehityksestä vuoteen 2025, suhteessa nykytilanteeseen (huonontunut huomattavasti – huonontunut – pysynyt ennallaan – parantunut – parantunut huomattavasti).
- Perustele arviosi ja käy keskustelua aiheesta muiden vastaajien kanssa.

LIITE 2: Kansalaiskysely

Kysely lapsen oikeuksien haasteista ja valvonnasta peruskouluissa

Tutkimushankkeessamme tutkitaan peruskoulujen valvontaa Suomessa ja muissa Pohjoismaissa erityisesti lasten oikeuksien näkökulmasta. Hanketta rahoittaa Kunnallisanon kehittämissäätiö. Kyselyyn pääasiallinen toteuttajataho on Vaasan yliopiston julkisoikeuden yksikkö.

Tämä kysely on tarkoitettu kaikille niille, joilla on kokemusta perusopetuksen haasteisiin liittyvästä tilanteesta 2000-luvulla joko oppilaana tai huoltajana. Kyseessä voi olla esimerkiksi ongelmatilanne liittyen oppilaan oikeuksiin ja siihen, miten ongelmaan puututtiin eri tahojen toimesta.

1. Vastaa

- Huoltajan näkökulmasta
- Oppilaan näkökulmasta

2. Olen havainnut seuraavilla osa-alueilla haasteellisten tilanteiden yleistyneen kouluissa

	Huomattavasti	Melko paljon	Hieman	En lainkaan	En osaa sanoa
Kurinpito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oppimisen tuen saatavuus (esim. tukiopeutus ja kolmiportaisen tuen eri tasot)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhdenvertaisuus, syrjintä, häirintä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kiusaaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koulukuljetukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uskonnonvapaus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetustilojen terveellisyys ja turvallisuus ja soveltuvuus oppilaalle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yksilökohtainen oppilashuolto (esim. kouluterveydenhuolto, psykologi- ja kuraattoripalvelut)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Yhteydenotto koulun ulkopuolisiin viranomaisiin:

6. Olitko yhteydessä johonkin koulun tai kunnan ulkopuoliseen tahoon asian ratkaisemiseksi (esim. valitus tuomioistuimeen, kantelu tms.)?

Kyllä

En

7. Jos vastasit ei, miksi et ollut yhteydessä koulun ulkopuolisiin tahoihin:

5000 merkkiä jäljellä

8. Jos olit yhteydessä viranomaiseen, kuinka hyödyllinen yhteydenotto oli:

	Erittäin hyödyllinen	Melko hyödyllinen	Hyöty oli vähäinen	Ei lainkaan hyödyllinen	En ollut yhteydessä tähän tahoan
Aluehallintovirasto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eduskunnan oikeusasiamies	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtioneuvoston oikeuskansleri	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tuomioistuin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polisi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erilaiset lapsen oikeuksia edistävät valtuutetut (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muu, mikä? <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Kuinka helppoa oli löytää oikea viranomaistaho, johon olla yhteydessä?

- Erittäin helppoa
- Melko helppoa
- Hieman vaikeaa
- Todella vaikeaa
- En osaa sanoa

Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryytänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Rynnänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkas-
telussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henrj, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinie, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleks Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIE NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)

- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)
- 108 Sami Borg
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)
- 110 Anu Gretschel ja Sami Myllyniemi
KUULUMMEKO YHTEISKUNTAAN?
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä
tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista (2020)
- 111 Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja
Hanna-Kaisa Pernaa
PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA
– kuka valvoo peruskouluja? (2021)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Niina Mäntylä, Ville Karjalainen,
Maria Refors Legge ja Hanna-Kaisa Pernaa

Pukki kaalimaan vartijana

– kuka valvoo peruskouluja?

Aikojen saatossa valtiolle keskitetty kontrolli, yksityiskohtainen sääntely ja koulutarkastajat ovat kadonneet opetussektorilta. Nykyisin valvonta on painottunut opetuksen järjestäjien oma-valvontaan. Tätä täydentää laillisuusvalvonta, joka käynnistyy usein huoltajan tekemällä kantelulla.

Yhdessä väljän sääntelyn kanssa nykyinen valvontajärjestelmä on johtanut siihen, että oppilaan oikeuksien toteutuminen perusopetuksessa vaihtelee kunnittain. Jos kunnassa käytännöt ja laintulkinnat eivät ole kunnossa, huoltajalle jää huomattava rooli lapsen oikeuksien valvojana. Ruotsin esimerkit osoittavat, että erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten oikeudet eivät toteudu yksittäistapauksiin perustuvan valvonnan avulla.

Tutkijat esittävät selkeää, täsmällistä sääntelyä, jolla olisi myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Tarpeen on myös riskiperusteinen valvonnan malli, jossa olisi anonyymi ilmoituskanava epäkohdista sekä tehokas sanktio- ja seurantajärjestelmä.



Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2021
ISBN 978-952-349-072-7 (nid)
ISBN 978-952-349-073-4 (pdf)
ISSN 1235-6956