



Ahvenus Päivi

Kantelu aluehallintovirastoon oppilaiden oikeusturvan välineenä

Pro gradu -tutkielma

KASVATUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Kasvatustieteiden laaja-alainen maisteriohjelma

2021

Oulun yliopisto

Kasvatustieteiden tiedekunta

Kantelu aluehallintovirastoon oppilaiden oikeusturvan välineenä (Päivi Ahvenus)

Pro gradu -tutkielma, 76 sivua

Lokakuu 2021

Hallintokantelun voi tehdä esimerkiksi aluehallintovirastoon, jos on tyytymätön viranomaisen toimintaan. Tässä kasvatustieteen pro gradu -tutkielmassa käsitellään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon vuonna 2019 tehtyjä opetustoimea koskevia kanteluita. Tutkimusmenetelmänä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Tutkimuskysymyksinä ovat mikä on kantelun merkitys oikeusturvan välineenä opetustoimessa, millaiset asiat opetustoimessa johtavat kanteluihin ja miten oppilaiden oikeudet toteutuvat koulussa kanteluiden valossa. Tutkimuksen näkökulmana on oppilaiden oikeudet lainsäädännön näkökulmasta. Tutkielmassa käydään läpi asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja kanteluprosessia. Joissakin tilanteissa kantelun merkitys oppilaan oikeusturvan välineenä on suuri. Näin on esimerkiksi, jos opetuksen järjestäjä on laiminlyönyt oppilaan oikeuden opetukseen ja asia saadaan korjattua kantelun kautta. Näin tapahtuu useimmiten erityisopetuksen piirissä olevilla lapsilla. Vaikka kantelu olisikin aiheeton, kanteluratkaisu antaa joka tapauksessa tietoa oikeasta menettelystä opetuksen järjestäjälle, huoltajille tai oppilaalle itselleen. Tutkielman tulosten mukaan puutteita on sekä oppilaiden perusoikeuksien toteutumisessa, hyvässä pedagogiikassa, että yhteistyössä vanhempien ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Kanteluissa toistuvat tietyt teemat: hallinto, (mm. viranomaispäätöksen puuttuminen), kiusaaminen, erityinen tuki, opetushenkilökunnan käytös ja uskonnonvapaus. Monessa kantelussa tulee esiin myös lastensuojelukytkös, eli lapsi on asiakkaana lastensuojelussa. Monesti kantelun alaisessa asiassa kyse on koulun ja vanhempien välisestä vuorovaikutusongelmasta. Oppilaiden oikeuksien paranemisessa on kuitenkin menty eteenpäin. Sanna Marinin hallitusohjelmassa on useita kohtia, joissa pyritään vaikuttamaan koulussa ongelmallisiksi koettuihin ja tässä tutkielmassakin esiin nousseisiin seikkoihin. Näin ollen on toivoa, että oppilaiden oikeuksien toteutuminen koulussa paranee tulevaisuudessa.

Avainsanat: aluehallintovirasto, kantelu, oikeusturva, laillisuusvalvonta, oikeussuoja, oikeudellistuminen, perusoikeudet

University of Oulu

Faculty of Education

Complaint to the Regional State Administrative Agency as a tool for due process of students

(Päivi Ahvenus)

Master's thesis, 76 pages

October 2021

An administrative complaint can be made, for example, to a Regional State Administrative Agency if you are dissatisfied with the authority's activities. This master's thesis in education deals with complaints made to the Regional State Administrative agency of Western and Inner Finland in 2019 concerning teaching. The research method is data-driven content analysis and the research questions are what the significance of a complaint as a tool of legal security in teaching is, what kinds of activities lead to complaint and how are the rights of student realized at school in the light of complaints. The Research perspective is the rights of students from the point of view of legislation. This thesis reviews the relevant legislation related to the topic and complaint process. In some situations, the importance of a complaint to secure student's due process is significant. This is the case for example if the provider of the education has neglected the student's right to education and the case can be corrected through a complaint. This happens the most often the case for children in special needs education. Even if the complaint is unfounded, the complaint solution will in any case provide information on the correct procedure to the education provider, guardians or the student itself. According to the results of the study, there are shortages in the realization of student fundamental right, acceptable pedagogy and cooperation with parents and partners. Certain themes were repeated in the complaints: administration, (e.g., lack of official decisions), bullying, special support, behavior of teaching staff, and freedom of religion. In many complaints there arise the issue the child is a customer in child protection. In many cases, the problem is interaction between the school and the parents. However, progress has been made in improving students' rights. There are several sections in Sanna Marin's government programme that try to have an influence on the problems at school and also the problems mentioned in this study. Therefore, there is hope that the realization of students' rights at school will improve in the future.

Keywords: Regional State Administrative Agency, complaint, due process, judicial review, judicial protection, judicialization, fundamental rights

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
2 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet	4
2.1 Aiheen valinta.....	4
2.2 Aiemmat kantelututkimukset.....	5
2.3 Tutkimuskysymykset ja teeman rajaus	12
2.4 Keskeiset käsitteet.....	13
3 Kouluihin ja varhaiskasvatukseen kohdistuva laillisuusvalvonta	17
3.1 Laillisuusvalvonnasta yleensä	17
3.2 Hallintokantelu oikeussuojakeinona	18
3.2.1 Hallintokantelu	18
3.2.3 Hallintokanteluun annettava ratkaisu.....	21
3.3 Muu opetustoimen valvonta ja muutoksenhaku ja aluehallintoviraston tehtävät opetustoimessa	24
4. Tutkimuksen tarkastelunäkökulma	28
4.1 Opetustoimen oikeudellistuminen.....	28
4.2 Oppilaan oikeudet ja oikeusturva	29
4.2.1 Opetustoimen normiperusta	29
4.2.2 Perus- ja ihmisoikeudet koulussa.....	31
4.2.3 Hallinnon oikeusperiaatteet	34
4.2.4 Opettajan eettiset ohjeet.....	36
5. Tutkimuksen toteuttaminen	40
5.1 Tutkimusaineisto	40
5.2 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä	40
5.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus.....	53
6 Tutkimuksen tulokset	57
6.1 Kantelun merkitys oikeusturvan välineenä opetustoimessa.....	57
6.2 Kanteluihin johtavat asiat opetustoimessa	59
6.3 Oppilaiden oikeuksien toteutuminen koulussa kanteluiden valossa?	64
7. Pohdinta	70

1 Johdanto

Tämän tutkielman aiheena on opetustoimen kanteluiden kautta välittyvä tieto oppilaiden oikeuksien toteutumisesta. Tutkielmassa on selvitetty vuonna 2019 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon vireille tulleisiin kanteluihin annettujen kanteluratkaisujen perusteella oppilaiden oikeuksien toteutumista. Lasten oikeuksista puhutaan paljon, mutta keskustelu on ollut varsin lastensuojelukeskeistä. Oppilaiden oikeuksien toteutuminen koulussa on vähemmällä huomiolla. Ei ole riittävää, että lainsäädäntö turvaa tiettyjä oikeuksia asiakkaille. Näiden oikeuksien toteutuminen vaatii aina myös valvontaa. Opetustoimessa ei ole samanlaista valvontajärjestelmää kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa, vaan varhaiskasvatusta lukuun ottamatta valvonta tapahtuu lähinnä kanteluiden kautta. Merkittävä osa kanteluiden kautta tapahtuvasta valvonnasta tapahtuu aluehallintovirastoissa. Opetustoimea koskeva kantelu aluehallintovirastoon voidaan tehdä, kun kantelija katsoo, että koulu on toiminut virheellisesti ja lapsen oikeuksia on rikottu. Näin ollen lapsen oikeuksien vastaparina ovat koulun henkilökunnan velvollisuudet näiden oikeuksien aktiivisena toteuttajana.

Aluehallintovirastot ovat valtion virastoja, joita on kuusi kappaletta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen maakunnat. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa on myös koko Manner-Suomen kattava ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö Svenska enheten för bildingsväsendet, joka käsittelee ruotsinkielisten koulujen kantelut ja ohjaa ruotsinkielisiä opetustoimia.

Aluehallintovirastojen toiminnan tavoitteena on muun muassa peruspalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen sekä asuin-, työ- ja elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden parantaminen. Ne valvovat, että opetus-, nuoriso-, liikunta- ja kirjastopalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eläinlääkintähuollon palvelut toteutetaan kunnissa lakien mukaisesti. Aluehallintovirastot myöntävät yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille lupia ja valvovat heitä. Niiden tehtävä on edistää kansalaisten oikeusturvan toteutumista informaatio-ohjauksella ja yhteistyöllä palveluntuottajien kanssa. Aluehallintovirastot käsittelevät kanteluita, niin opetuskanteluita, sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluita kuin kunnalliskanteluitakin. Aluehallintovirastot käsittelevät myös eräitä oikaisu- ja valitusasioita mm. opetustoimessa. Aluehallintovirasto hoitaa Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka liittyvät opetukseen ja varhaiskasvatukseen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimeen. Kunta vastaa alueellaan näiden toimintojen

järjestämisestä. Aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue ohjaa ja neuvoo kuntia, palvelujen järjestäjiä ja kansalaisia, järjestää paljon täydennyskoulutusta opetustoimen henkilöstölle, myöntää valtionavustuksia, arvioi peruspalvelujen saatavuutta jne. (www.avi.fi).

Tässä tutkimuksessa tarkastelunäkökulmana on oppilaan oikeudet, muun muassa oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oikeus tulla kohdelluksi lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti ja oikeus saada esimerkiksi erityisopetustarpeeseensa asianmukaisen päätöksen. Hallintokantelun kontekstiin asettamiseksi ja (tulevan) opetushenkilökunnan tiedon lisäämiseksi tutkimuksessa käydään läpi myös muita laillisuusvalvonnan keinoja ja kanteluprosessia. Poliisihallinnossa on havaittu, että tiedon lisääminen kanteluprosessista vähentää kantelun kohteena olevan henkilöstön pelkoja ja lisää myönteistä suhtautumista kanteluiden käyttämiseen työn laadun parantamiseen (Kapiainen 2006, 7). Näin ollen katson, että myös opetustoitimessa tiedon lisääminen kanteluissa olisi hyödyllistä.

Kantelut voidaan nähdä lainvastaisen menettelyn esille saamisen keinona, virheellisen toiminnan ennalta estävänä toimintana ja osana laadunvalvontaa sekä toiminnan kehittämistä. Mikäli samasta kunnasta tai koulusta tulee toistuvasti kanteluita samasta asiasta ja kantelut on todettu asianmukaiseksi, ei hallinto osaa hyödyntää kanteluita toiminnan kehittämisessä. Huolettomuus tai välinpitämättömyys muotomääräysten noudattamisessa, esim. päätösten tekemisen laiminlyönti tai niiden tekeminen puutteellisesti ja liian myöhään, kertovat väheksyvästä suhtautumisesta lainsäädännön vaatimuksiin ja oppilaiden oikeuksiin. Jos työntekijä, esim. opettaja tai rehtori, suhtautuu väheksyvästi johonkin työhönsä kuuluvaan tehtävään, organisaation toimintakulttuurissa saattaa olla korjattavaa. Kyse saattaa olla myös esimiestehtävien ja työnjohdon puutteellisesta hoidosta.

Kiinnostukseni lainsäädännölliseen näkökulmaan kumpuaa siitä, että olen yhdeltä koulutukseltani juristi. Minulla on opettajatausta ammatillisesta koulutuksesta, joten tunnen ammatillista koulumaailmaa. Suurin osa tutkimistani kanteluista kohdistuu kuitenkin perusopetukseen, joitakin esiopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen opetukseen. Oikeus- ja hallintotieteellisen koulutukseni kautta arvostan oikeusturvaa, oikeudenmukaisuutta ja asianmukaista hallintomenettelyä. Oppilaiden oikeuksien toteutumisen näkökulma juontanee juurensa työhöni sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan parissa.

Tutkimusraportti etenee siten, että kappaleessa 2 käydään läpi tutkimuksen lähtökohtia ja tavoitteita, kappaleessa 3 kouluihin ja varhaiskasvatukseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa, kappaleessa 4 tutkimuksen näkökulmaa. Kappaleessa 5 käydään läpi tutkimuksen toteuttamista ja kappaleessa 6 sen tuloksia. Kappaleessa 7 on pohdinta, jossa suuntaudutaan tulevaan.

2 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet

2.1 Aiheen valinta

Tutkimuksen aiheena on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon vuonna 2019 vireille tulleet opetustoimen kantelut. Tutkimuksessa tutkitaan opetustoimen palveluista tehtyjen kanteluratkaisujen perusteella oppilaiden oikeuksien toteutumista. Työskentelen itse kyseisessä aluehallintovirastossa, mutta en Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella. Olen noin kuusi vuotta sitten toiminut opetustoimen kanteluiden ratkaisijana vähän aikaa ja tämän jälkeen joitakin vuosia varhaiskasvatuksen kanteluiden ratkaisijana. Kantelut ovat minulle kuitenkin tuttuja, sillä olen työskennellyt mm. sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden parissa sekä esittelijänä että ratkaisijana. Tällä hetkellä pääasialliset työtehtäväni ovat sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa ja luvissa sosiaalihuollon kanteluiden ollessa vain pieni osa työtehtäviäni. Opetussektori on minulle sikäli tuttua, että olen aikaisemmin työskennellyt opettajana toisella asteella, lähihoitajakoulutuksessa. Minulla on ammatillisen opettajan, ammatillisen erityisopettajan ja aineenopettajan (yhteiskuntaoppi) kelpoisuus. Käsitykseni mukaan toiselta asteelta tehdään kanteluita erittäin vähän. Suurin osan kanteluista on perusopetuksesta.

Opetustoimen kanteluita ei ole kovin paljon tutkittu, joitakin pro gradu -opinnäytteitä on tehty. Kokonaiskäsityksen saamiseksi kantelututkimuksesta olen selvittänyt myös muihin kuin opetustoimeen kohdistuvia kantelututkimuksia. Opetustoimi on viime vuosien aikana oikeudellistunut, ja opettajan ja rehtorin täytyy nykyisin ottaa entistä tarkemmin huomioon roolinsa virkamiehenä ja siihen liittyvät velvollisuudet. Tämä rooli ei aina välttämättä ole opettajalle kovin tuttu, saati mieluisa. Kanteluselvityspyyntöön vastaaminen voidaan nähdä epämiellyttäväksi ja kokea syyllistäväksi. Kanteluprosessin yksi tarkoitus on ennaltaehkäistä rikkomusten tapahtumista. Puutteellinen tieto kanteluprosessista ja kantelun merkityksestä voi aiheuttaa opetushenkilökunnalla turhaa vastarintaa ja toisaalta myös turhaa itsensä syyllistämistä. Kapiainen on todennut, että poliisiorganisaatiossa poliisimiesten kouluttaminen kanteluista on lisännyt kanteluiden näkemistä oppimisen välineenä virkamiehellä itsellään ja organisaation kehittymisen välineenä ja vähentänyt vastarintaa ja pelkoa kantelun kohteeksi joutumisesta (Kapiainen 2006, 7). Näen, että myös opetustoimessa tällainen kantelukoulutus ja tietoisuuden lisääminen kanteluista olisi hyödyllistä. Tästä syystä tutkimuksessa käydään läpi kanteluprosessia.

Lainsäädäntö ei ole erillinen osa yhteiskuntaa eikä koulua. Se on läsnä kaikessa, mitä yhteiskunnassa ja myös koulussa tapahtuu. Opetuksen ja opetuksen järjestämisen tulee olla paitsi pedagogisesti hyvää, myös voimassa olevien säädösten ja ohjeiden mukaista. Kouluviihtyvyyteen vaikuttaa se, miten oppilas kokee tulleen kohdelluksi koulussa. Hakalehto-Wainio on katsonut, että yksi syy epäoikeudenmukaisen kohtelun kokemukselle koulussa voi olla se, ettei opetustoimessa ole täysin ymmärretty sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien aktiivinen toteuttaminen kuuluu myös kouluun. Hakalehto-Wainion tekemät kyselyt kuntien sivistystoimen johtajille ja rehtoreille osoittavat, ettei opetustoimen henkilökunta ole yleensä saanut riittävästi koulutusta perus- ja ihmisoikeuksista eikä myöskään lapsen oikeuksien sopimusta riittävästi tunneta. (Hakalehto-Wainio 2013, 18-19.) Vuonna 2014 selvitettiin demokratiaan ja ihmisoikeuksiin liittyvien tavoitteiden toteutumisesta ja sisältöjen käsittelyä opettajankoulutuksessa. Selvityksen mukaan tällaisia opintojaksoja sisältyy koulutuksiin hyvin vähän. Tilanne on parantunut sitten Hakalehto-Wainion tekemän selvityksen. Uusiin kansallisiin perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin on lisätty perus- ja ihmisoikeuskoulutus ja opettajankoulutuksessa on vuosina 2018-2019 toteutettu ihmisoikeus- ja demokratiakasvatusta koskeva hanke. Lisäksi olemassa olevaa opetusmateriaalia on koottu helposti löydettävään muotoon Edu.fi-portaaliin. (Suomen hallituksen yhdistetty viides ja kuudes määräaikaisraportti 2019, 30-33). Haluan uskoa, että tilanne on tällä hetkellä jo parempi. Tämä tutkielma lisää toivottavasti myös lukijan tietoisuutta oppilaan oikeuksista. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole vertailevaa osuutta aikaisempaan tilanteeseen. Tarkastelunäkökulmana tässä tutkimuksessa on oppilaan oikeudet ja niihin liittyvä normiperusta.

2.2 Aiemmat kantelututkimukset

Kantelututkimus näyttää olevan kovin Tampere-keskeistä. Suurin osa kanteluita koskevasta tutkimuksesta on tehty Tampereen yliopistoon. On paljon myös sellaista tutkimusta, jossa kantelut ovat yksi tekijä, mutta eivät varsinaisesti nouse tutkimuksen fokukseksi. Näitä tutkimuksia en ole tässä käynyt läpi. Hallintokanteluita on tutkittu yliopistoissa monessa eri tiedekunnassa ja oppiaineessa monen eri substanssialan näkökulmasta. Aiheena asia kiinnostaa hallintotieteilijöitä ja oikeustieteilijöitä. Niinpä hallintotieteiden ja johtamisopin parissa on aihetta tutkittu mm. poliisin kanteluiden näkökulmasta. Ammattikorkeakoulutasoista tutkimusta en ole selvittänyt.

Jari Kapiainen on vuonna 2006 Tampereen yliopistossa tehnyt pro gradu -opinnäytteen poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkityksestä poliisin laatujohtamisessa. Kapiaisen pro gradu -työssä kantelut on nähty oppimisen ja laatuhyönteilyn välineinä ja tutkimuksessa on tuotu esiin sekä hyviä että huonoja esimerkkejä kanteluiden hyödyntämisessä. Kapiainen näkee kantelut positiivisessa valossa siten, että niistä on mahdollisuus oppia ja muuttaa organisaation toimintatapoja parempaan suuntaan.

Peter Fagerholm on vuonna 2013 tehnyt pro gradun hallintotieteisiin Tampereen yliopistoon aiheenaan ”Poliisin hallintokantelumenettelyn kriittiset menestystekijät”. Fagerholmin tutkimuksessa on yhtymäkohtia edellä mainittuun Kapiaisen tutkimukseen. Molemmissa ajatuksena on, että kanteluilla voidaan saavuttaa laadukkaampaa poliisityötä. Teoreettisena taustana on molemmissa laatu ja oppiva organisaatio. Itsekin olen sitä mieltä, että kanteluilla voidaan saavuttaa parempaa laatua, mutta lähden kuitenkin tässä työssä oppilaan oikeudesta tulla kohdelluksi lainmukaisesti, arvostetusti ja oppilaan oikeudesta oppimiseen, oppilaan oikeuksien toteutumiseen asianmukaisesti. Näkökulmani ei ole siis organisaatiokeskeinen, kuten Kapiaisen ja Fagerholmin tutkimuksissa.

Juho Harjunpää on vuonna 2011 tehnyt pro gradu -opinnäytteen Turun yliopistossa oikeustieteellisessä tiedekunnassa koskien hallintokantelua ulosoton oikeussuojajärjestelmässä. Harjunpää on katsonut, että hallintokantelun oikeusvaikutukset ovat parhaimmillaankin vain väliaikaisia, joten hänen mielestään hallintokantelu ei täytä tehokkaan oikeussuojakeinon kriteereitä. Muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa Kangasluoma v. Suomi 20.1.2004 katsonut, että Suomi on rikkinut tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla), koska vastaaja ei olisi voinut saada ehkäisyä tai korvausta oikeudenloukkauksesta kantelun kautta. (Harjunpää 2011, 50.) Ulosottoasioissa kanteluja käsittelee Valtakunnanvoudinvirasto. Harjunpää (2011, 55) viittaa ulosottokanteluissa oikeusasiamies Lauri Lehtimajan perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon PeVM 6/1996 (s. 3). Lausunnossa Lehtimaja on puhunut ns. uudistajista, eli kantelijoista, jotka eivät tyydy oikeusasiamieheltä saamaansa vastaukseen, vaan jatkavat kirjeenvaihtoa samansisältöisinä tai hieman muunnelluilla kanteluilla. Tunnistan kyseisen ilmiön myös sosiaalihuollon ja opetustoimen kanteluissa, mutta en tässä tutkimuksessa ole kerännyt tietoa kanteluiden tekijöistä. Harjunpää (2011, 55) katsoo, että laillisuusvalvontaviranomaisen ei tulisi

toimia kantelijan shikaaninomaisen eli ilkeävaltaisen toiminnan kohteena. Tunnistan kokemukseni kautta tämänkin ilmiön ja olen samaa mieltä Harjunpään kanssa, joskaan shikaaninomaisesta kantelemisesta ei tutkimissani kanteluissa näy viitteitä. Se milloin kantelu on tehty kiusantekomielessä, on kuitenkin hankala näyttää toteen. Mielenkiintoista on, että Harjunpään ulosottokanteluissa on samantapaisia syitä kuin opetuskanteluissakin: virkamiehen viivytys, asiaton kielenkäyttö, mielivaltainen toiminta, puolueellisuus, päätöksen saamattomuus, tekemättä jättäminen ja loukkaavat tietokantamerkinnot (Harjunpää 2011, 58). Harjunpään tutkimuksessa tulee esiin, että kantelijoilla on suuria odotuksia kantelun oikeusvaikutuksista, mm. odotetaan, että Valtakunnanvoudinvirasto voisi kantelun johdosta kumota ulosottoviranomaisen ratkaisun. Hän on havainnut (2011, 67), että pelkästään maallikkokantelijat eivät ole virheellisessä käsityksessä kanteluratkaisun vaikutuksista, vaan myös jotkut lakimieskoulutuksen saaneet avustajat ovat virheellisessä käsityksessä. Kantelijoiden tietotaso kantelumenettelystä ja toimivallasta on usein hataralla pohjalla myös opetustoimen kanteluissa. Joskaan omassa aineistossani ei ollut yhtään tapausta, jossa kantelun tekeminen olisi annettu esimerkiksi lakiasiantoimistolle. Harjunpää on suositellut sähköisen tietopankin perustamista kanteluiden hyödynnettävyyden parantamiseksi (2011, 69). Tällaista tietopankkia esimerkiksi rehtorit ja opettajat voisivat hyödyntää oppimisen ja ennaltaehkäisyn näkökulmasta.

Katja Pyykkönen on tehnyt pro gradu -tutkimuksen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakouluun eli hallintotieteisiin aiheenaan ”Hyvitysesitys eduskunnan oikeusasiamiehen toimipidekeinona. Vankien tekemät kantelut”. Opinnäyte on valmistunut vuonna 2018. Opinnäytteessä on varsin ansiokkaasti käsitelty kanteluprosessia oikeusasiamiehen kanteluprosessissa. Aluehallintovirastoa koskevasta lainsäädännöstä puuttuu hyvityksen esittäminen kantelun tekijälle, joten hyvitystä ei aluehallintoviraston antamissa kanteluratkaisuissa ole suositeltu, ja siten näkökulma on erilainen kuin minun tutkimuksessani.

Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssin näkökulmasta kanteluita on tutkittu enemmän. Kalevi Ellilä on väitellyt Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa aiheenaan terveystieteilijöiden oikeusperusteet: kuntaterveyspalvelujen potilasoikeuksien toteutuminen. Väitöskirja on vuodelta 2007. Väitöskirjassa on aineistona usean vuoden ajalta eri viranomaisten kanteluratkaisuja. Väitöskirjan näkökulma on osin erilainen kuin tässä opinnäytteessä. Siinä on arvioitu kanteluita mm. näytön arvioinnin näkökulmasta. Samantyyppisenä näkökulmana kuin minulla voidaan pitää sitä, että väitöskirjassa on arvioitu potilasoikeuksia

kanteluiden valossa. Ellilän tarkempia tutkimuskysymyksiä olivat muun muassa mihin yleisiin tavoitteisiin potilasoikeudet perustuvat ja mitä hyötyjä sekä haittoja liittyy potilasoikeuksien sääntelyyn joustavana oikeusnormina (Ellilä 2007, 64). Tutkimus on laaja, sivumäärältään noin 450 sivua.

Jenni Pirskanen on vuonna 2013 tehnyt Tampereen yliopiston sosiaalityön oppiaineeseen pro gradu -opinnäytteen aiheenaan ”Hallintokantelut lastensuojelutyön todellisuuden kuvaajana ja oikeusturvan välineenä”. Pirskanen on todennut tutkimustuloksissaan, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kouluttaminen hallinnollisessa menettelyssä ja lainsäädännössä on kanteluiden perusteella suurin kehittämistarve. Hän on myös tutkimuksessaan katsonut, että kanteluprosessi näyttäytyy yhteiskunnallisen muutoksen ja organisaatioiden kehittämisen välineenä. (Pirskanen 2013, 70). Näin ollen Pirskanen on nähnyt kanteluprosessin osittain samalla tavalla kuin edellä on poliisia koskevissa kanteluissa nähty.

Ritva Haapala on vuonna 2012 tehnyt sosiaalityön ammatillisen lisensiaattitutkimuksen Tampereen yliopistoon aiheenaan ”Mistä tyytymättömyys syntyy?: hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa”. Haapalan mukaan (2012, 65) kanteluiden syinä ovat olleet palveluiden järjestäminen, hoidon laatu, asiakkaan kohtelu, hallintomenettely, päätöksen sisältö ja muut syyt. Haapalan tutkimus kohdistuu samalle alueelle kuin minunkin eli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tulleisiin kanteluihin. Hän on jaotellut kanteluita maakunnittain ja eri kriteereillä kuin minä.

Satu Taiveaho on tehnyt Tampereen yliopiston sosiaalityön oppiaineeseen pro gradun aiheenaan ”Vanhusten oikeudet ja niiden toteutuminen vanhustenhuollossa. Käsiteanalyysi vanhus- ihmisen ja perusoikeuksista sekä diskurssianalyysi vanhustenhuollon kanteluista”. Hänen opinnäytteensä on vuodelta 2001. Taiveahon tutkimuksen mukaan vanhustenhuollon palvelut eivät turvaa riittävästi vanhusten perus- ja ihmisoikeuksia ja myöskään vanhusten palveluissa työskentelevän henkilöstön koulutukseen ei sisälly riittävästi tietoa perus- ja ihmisoikeuksista (Taiveaho 2011, 111). Taiveahon mukaan (2011, 108) vanhusten oikeudet ovat muotoutuneet ja laajentuneet asteittain historian kuluessa.

Milla Pöyry on vuonna 2002 tehnyt Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitokselle pro gradu -opinnäytteen aiheena ”Asiakirjajulkisuus ja yksityisyydensuoja sosiaali- ja terveyden-

huollon kanteluasiakirjojen osalta”. Opetustoimessa kantelut ovat useammin julkisia kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ainoastaan, mikäli kantelu sisältää esimerkiksi lapsen terveystietoja tai muita salassa pidettäviä tietoja, opetustoimen kantelu on salassa pidettävä.

Tuomas Kähkönen on tehnyt opetustoimea koskevista hallintokanteluista pro gradun Tampereen yliopiston kunnallisoikeuden oppiaineeseen eli hallintotieteisiin vuonna 2004. Pro gradun aiheena oli ”Hallintokantelun merkitys oikeussuojakeinona kunnan opetustoimessa”. Kähkösen tutkimuksen mukaan yleisimmin opetustoimesta kanneltiin Länsi-Suomen lääninhallitukseen (nykyisin aluehallintovirasto/PA) oppilaiden kohtelusta koulussa, kunnan kouluhallinnon toimista, erityisopetusjärjestelyistä, oppilasarvioinnista, turvallisesta opiskeluympäristöstä ja oppilaan kohtelusta kurinpitoasioissa (Kähkönen 2004, 79.) Näin ollen kanteluaiheet näyttävät pysyvän vuodesta toiseen samoina. Kähkösen mukaan noin puolet kanteluista oli johtanut lääninhallituksen ohjaukseen. Kähkönen on havainnut, että lääninhallitus on ohjannut koulua myös joissakin asioissa, mitä kantelija ei ole kantelussaan havainnut. (Kähkönen 2004, 84). Kähkönen katsoo, että hallintokantelulla saattaa olla preventiivistä vaikutusta oppilaan oikeussuojan takaajana. Hän katsoo, että kantelun tekemisen mahdollisuus on tärkeää oppilaan oikeussuojan näkökulmasta, ja että monet kantelijat ovat yrittäneet ensin selvittää asiaa koulun kanssa, mutta se ei ole johtanut tuloksiin. Hänen mukaansa koulun henkilösuhteet voivat joskus estää riittävän puuttumisen oppilaiden epäasialliseen kohteluun. Hän on myös havainnut, että toisinaan vanhemmat tekevät ryhmäkanteluita, kun useampi kuin yksi taho on kokenut epäoikeudenmukaisuutta koulun toiminnassa. Kähkönen kokee, että kanteluun pitäisi suhtautua hyödyllisenä asiana, kun lukkiutunut tilanne päästään ratkaisemaan. Hänen mukaansa kanteluprosessi auttaa myös kantelun kohdetta havaitsemaan, että hänen toiminnassaan on korjattavaa, mikä mahdollistaa toimintatapojen kehittämisen. Kähkönen päätelee, että hallintokanteluinstituutiolla on merkitys oppilaan oikeussuojan näkökulmasta ja sillä on tärkeä rooli muiden oikeussuojakeinojen joukossa. (Kähkönen 2004, 99-100.)

Teesa Rajala on tehnyt Vaasan yliopiston julkisoikeuden oppiaineeseen eli hallintotieteisiin pro gradu -opinnäytteen. Hänen aiheensa oli ”Näkökulmia oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaan perusopetusasioissa”. Opinnäyte on vuodelta 2017. Opinnäyte vain sivuaa kanteluita.

Opettajankoulutuslaitoksella Turun yliopiston Rauman yksikössä on vuonna 2011 tehty pro gradu -opinnäyte aiheesta ”Vanhemmat oikeudenmukaisuuden vartijoina: Länsi-Suomen lääninhallitukseen vuonna 2008 saapuneet hallintovalitukset ja -kantelut”. Tekijänä on ollut Titta

Helin. Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana on psykologinen ote, transaktioanalyysi koulun ja vanhempien välisessä vuorovaikutuksessa (Helin 2011, 30). Hän on tutkimuksessaan selvittänyt mitä valitukset ja kantelut koskevat, minkälainen on valitusten ja kanteluiden esittämistapa, mikä aktivoi vanhemmat tekemään valituksen tai kantelun ja miten vanhemmat kokevat valituksen tai kantelun tekemisen (2011, 38). Helinin tarkoitus oli ymmärtää vanhempia heidän tekemisensä valitusten ja kanteluiden kautta (2011, 39). Kanteluita tehtiin eniten viranhaltijan menettelystä ja käytöksestä ja opetusjärjestelyistä. Muita asioista olivat koulukuljetukset, kodin ja koulun yhteistyö, opettajan kelpoisuus ja viran täyttö, oppilashuolto, turvallinen oppimisympäristö, kiusaaminen ja hallintomenettely, koulun tekemä lastensuojeluilmoitus. (Helin 2011, 51, 66).

Samassa paikassa eli Turun yliopiston opettajankoulutuslaitoksen Rauman yksikössä on tehty vuonna 2011 pro gradu aiheesta ”Kun ristiriidat kodin ja koulun välillä kärjistyvät: tutkimus Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetustoimeen Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueilta tehdyistä kanteluista ja valituksista vuosilta 1970-2010”. Tekijöinä olivat Aura Laakso ja Eveliina Laine. Tutkimuksen teoreettisena taustana on yhteistyö ja vuorovaikutus vanhempien ja koulun välillä. Tutkimuskysymyksinä olivat kanteluiden ja valitusten määrän muuttuminen, millaisista asioista kanteluita ja valituksia on tehty, miten kanteluiden ja valitusten määrät jakaantuvat eri kouluasteille ja millaisiin toimenpiteisiin kantelut ja valitukset ovat johtaneet. Tutkimuksen aihealueena olivat hallintomenettelyt, opetusjärjestelyt, kouluvalinnat, turvallinen oppimisympäristö, koulun ja kodin yhteistyö, viranhaltijan käytös/menettely, erityisopetussiirot, viranhaku ja muut syyt. (Laakso ja Laine 2011, 55.) Tutkimuksen mukaan esimerkiksi viranhaltijan käytöksestä/menettelystä johtuneet kantelut ovat lisääntyneet, mutta kasvu on taittunut. Laakso ja Laine arvelevat (2011, 151), että ristiriitatilanteita sattuu yhtä paljon kuin aikaisemmin, mutta kasvun taantumista selittäisi se, että viranhaltijoiden käytös ja menettelyt ovat muuttuneet entistä lainmukaisemmiksi ja moitteettomimmiksi. Tutkimuksessa (2011, 133-134) mainitut esimerkit opettajan käytöksestä ovat varsin graaveja: opettaja oli lyönyt oppilasta puupalikalla päähän ja paiskinut voimistelutunnilla päin seinää vuonna 1974, ja lääninhallitus oli huomauttanut opettajaa tästä. Oli myös seksuaalista häirintää, jossa opettaja oli silittänyt tytön vatsaa, ehdottanut tälle syliin tulemistä ja tytön kieltäytyessä sanonut ”taaskaan mä en saanut”, tarttunut tyttöä voimistelutunnilla vyötäröstä puomille noustessa ja kutsunut tyttöä rakkaaksi naapuriksi. Näistä lääninhallitus on opettajalle antanut huomautuksen vuonna 2000. Opettaja oli kosketellut tyttöä hartioihin liian intiimillä tavalla ja sanonut

mm., että vaikka oppilaiden rinnat ovatkin alkaneet kasvaa, ei niitä tarvitse yleisellä paikalla esitellä, mistä lääninhallitus oli antanut opettajalle huomautuksen vuonna 2003. Opettaja oli tunnilla kysellyt tyttöoppilaalta tämän seurusteluun ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyviä seikkoja, mistä lääninhallitus oli kiinnittänyt opettajan huomiota vuonna 2001. Opettaja oli vetänyt hiuksista oppilasta, lyönyt ja potkinut, ja opettajaa oli lääninhallitus huomauttanut asiasta vuonna 2002. (Laakso ja Laine 2011, 134-137). Tutkimuksen mukaan kodin ja koulun yhteistyöhön kohdistuneet kantelut ovat lisääntyneet (Laakso ja Laine 2011, 117). Voi olla, että edellä kuvatuunlainen opettajan törkeä käytös, joka täyttää jopa rikoksen tunnusmerkistön, on vähentynyt, sillä aineistossani ei tule esiin kyseisenlaista käytöstä. Myös yleinen käsitys lasten asemasta ja oikeuksista yhteiskunnassa on parantunut vuosikymmenten kuluessa.

Veli-Matti Vepsäläinen on vuonna 2014 tehnyt pro gradu -työn Tampereen yliopiston kasvatustieteiden laitokselle luokanopettajan koulutusohjelmaan aiheesta ”Uusliberalismin esiintyminen opetustoimen kanteluissa”. Kanteluiden syiksi on mainittu riittävän tuen puute, lastensuojelun läsnäolo, poikkeava toimintaympäristö ja byrokratia. Hän on havainnut, että monessa kantelussa oli kyse yhteistyön heikkenemisestä koulun ja kodin välillä. Esiin tuli myös riittämättömät resurssit, perheiden hankalat tilanteet ja erityisopetus. (Vepsäläinen 2014, 56-60.)

Johanna Lehtola on tehnyt Jyväskylän yliopiston erityispedagogiikan laitokselle pro gradu -työn vuonna 2005 aiheenaan ”Erityisopetusta koskevien hallintovalitusten ja -kanteluiden määrä ja laatu Suomessa”. Lehtolan mukaan kantelut koskivat kunnan erityisopetusjärjestelyjä, erityisopetuksen järjestämipaikkaa, salassapitovelvollisuuden rikkomista ja oppilaiden kohtelua. Tutkimuksessa on tutkittu mm. kuinka monta kertaa lääninhallitus on antanut kunkin hallinnollisen ohjauksen ja mihin erityisopetuksen osa-alueisiin kantelut liittyvät. Tutkimuksessa käytetään nyt jo vanhentuneita käsitteitä, kuten sopeutumattomien opetus ja harjaantumisopetus. Tutkimuksessa käsiteltiin myös opetusasioista tehtyjä valituksia. Kanteluiden aiheista yleisin oli koulun/opettajan toiminta ja avustajaan liittyvät asiat. Muita aiheita, joista oli kanneltu, olivat kunnan erityisopetusjärjestelyt, integrointi ja oppilaan kohtelu. Tutkimuksen mukaan integrointiin ja erityisopetuksen järjestämipaikkaan vaikutti usein resurssipula. Hänen mukaansa kanteluista voidaan havaita, että oppilaiden huonon kohtelun taustalla voi olla todellisia epäkohtia erityisesti sopeutumattomien opetuksessa, sillä lääninhallitus oli antanut huomautuksen oppilaan kohtelusta. Hän on katsonut, että vaikka erityisopetukseen liittyvät seikat olisivatkin sinänsä toteutettu lain mukaisesti, voi tyytymättömyyttä silti olla.

(Lehtola 2005, 59, 67, 73-74). Kyse on siis vuorovaikutusongelmasta, johon Haapalakin viittasi omassa sosiaalihuoltoa koskevassa kantelututkimuksessaan.

Kanteluista on tehty myös aikaisemmin tutkimusta. Näistä voidaan mainita mm. Allan Rosak- sen väitöskirja ”Förvaltningsklagan” vuodelta 1980 ja Ritva Fagerströmin terveyskanteluita koskeva väitöskirja vuodelta 1983. Kyseessä on kuitenkin niin vanhat teokset ja lainsäädäntö on merkittävästi muuttunut sen jälkeen, etten kyseisiä teoksia tässä hyödynnä.

Yhteenvetona aikaisemmasta tutkimuksesta voidaan sanoa, että monesti kantelun taustalla on paitsi todelliset puutteet toiminnassa, niin myös vuorovaikutusongelmat. Samantapaiset kanteluiden aiheet toistuvat kantelun alasta riippumatta.

2.3 Tutkimuskysymykset ja teeman rajaus

Opetustoimen kanteluita on tutkittu varsin vähän. On selvää, että kaikki oppilaiden oikeudenloukkaukset eivät tule kanteluviranomaisten tietoon. Kaikkia oppilaiden oikeudenloukkauksia ei koulussa tunnisteta, lapsen huoltajat eivät saa niistä tietää, tai eivät tunnista niitä oikeudenloukkauksiksi. Niitä ei välttämättä myöskään pidetä vakavina, oletetaan, että lapsen tulee sietää sellaista, mitä aikuinen ei ikinä sietäisi. Tämä on ikävää, sillä lapset ovat kuitenkin erityisen haavoittuva ryhmä, ja heidän kykynsä puolustautua ei ole yhtä vahva kuin aikuisilla. (Hakalehto-Wainio 2013, 44.) Kaikista ilmi tulleista asioista ei tehdä kantelua. Toisaalta on myös niin, että kantelu tehdään, vaikka mitään oikeudenloukkausta ei ole tapahtunut.

Tässä pro gradu -työssä käsitellään vain Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tehtyjä opetustointia koskevia kanteluita. Aluehallintoviraston asianhallintajärjestelmässä (Uspa) opetustoimen kantelut on kirjattu tehtäväluokkaan 06.06.01.

Olen nostanut tutkimuskysymyksiksi:

- 1 Mikä on kantelun merkitys oikeusturvan välineenä opetustoimessa?
- 2 Millaiset asiat opetustoimessa johtavat kanteluihin?
- 3 Miten oppilaiden oikeudet toteutuvat koulussa kanteluiden valossa?

Olen rajannut pois varhaiskasvatuksen kantelut, jotka ovat eri tehtäväluokalla. Myös olen rajannut pois ruotsinkieliset kantelut, jotka on käsitelty ruotsinkielisessä yksikössä (Svenska

Enhet). Svenska Enhet käsittelee koko Manner-Suomen ruotsinkielisten opetustoimen kantelut, joten se olisi mennyt osin tutkimusalueen, Länsi- ja Sisä-Suomen, ulkopuolelle. Olen rajannut pois muiden aluehallintovirastojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ja muiden viranomaisten käsittelemät kantelut. Lukumääräisesti eduskunnan oikeusasiamies käsittelee melko runsaasti opetus- ja kulttuuritoimea koskevia kanteluita, noin 300 kappaletta vuodessa. Valtioneuvoston oikeuskansleri käsittelee noin 50 opetus- ja kulttuuritoimea koskevaa kantelua vuosittain. Yhteensä aluehallintovirastoissa käsitellään vuosittain noin 300-400 opetus- ja kulttuuritoimea koskevaa kantelua. Kantelija päättää itse, mille viranomaiselle hän kantelun jättää. On tärkeää, ettei samasta asiasta jätä kantelua usealle eri viranomaiselle. (Kasa ym. 2020, s. 17.)

Yhtenä rajauksena voidaan pitää myös sitä, että en tee mitään kansainvälistä vertailua opetustoimen kanteluista. Olen rajannut pois myös opettajien oikeudet. Toki on selvää, että mikäli opettajat kokevat työskentelyolosuhteensa huonoiksi, se usein heijastuu myös oppilaiden saamaan opetukseen ja oppilaiden oikeuksien toteutumiseen. Tutkimuksessa en käsittele vastuunjakoa opettajan, rehtorin, sivistysjohtajan tai luottamushenkilöiden välillä. Joissakin kanteluissa tulee esiin, että hallinnollinen ohjaus, esimerkiksi huomautus, on annettu usealle koulun ja kunnan toimijalle.

2.4 Keskeiset käsitteet

Hallintokantelu. Hallintolain (434/2003) 8 a luvun säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 50/2013 vp:ssä todetaan (s. 4), että hallintokantelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Kyseisessä hallituksen esityksessä viitataan hallintolain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen (HE 72/2002 vp), jonka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmianto virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä.

Hallintokantelu on hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävä oikeussuojakeino. Eriytyisesti sitä käytetään palveluluontoisissa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten opetus-, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä poliisipalveluiden tuotannossa. Myös ns. kunnalliskan-

telu on kantelun muoto, jossa kannellaan kunnan toiminnasta mm. yleishallinnossa tai teknisessä toimessa. Jäljempänä kappaleessa 3.2 käsitellään hallintokantelua tarkemmin. Kantelun heikkoutena voidaan nähdä sen jälkikäteisyys ja yksittäistapauksellisuus (HE 50/2013, 11).

Hallintokantelulla ei voida muuttaa hallintopäätöstä ja se on siksi erotettava valituksesta, joka tehdään useimmiten hallinto-oikeudelle. Valitus voi olla hallintovalitus tai kunnallisvalitus.

Hallintokantelu tulee erottaa myös oikaisuvaatimuksesta, joka tehdään usein kunnalliselle lautakunnalle. Ennen vuotta 2020 oli olemassa yhtenä ylimääräisen muutoksenhaun muotona myös (prosessuaalinen) kantelu, jonka voi tehdä valitusviranomaiselle. Tämä kuitenkin poistettiin, ts. kanteluperusteet yhdistettiin päätöksen purkuperusteisiin ja kantelu itsenäisenä muutoksenhakukeinona poistettiin. Tällöin hallintokantelu ja kantelu olivat siis eri asioita.

Hallintokantelu tehdään virkahierarkiassa ylemmälle viranomaiselle (virka-astekantelu) tai yleistä virkavalvontaa (laillisuusvalvontaa) harjoittaville viranomaisille (Linna 1999, 183).

Hallintokanteluita ratkaistaan monessa eri viranomaisessa. Tässä työssä käytän sanaa kantelu sanan hallintokantelu synonyymina. Käytännössä yleensä puhutaan kantelusta, jolloin tarkoitetaan siis hallintokantelua.

Lapsen/oppilaan etu. YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59/1991) 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Säännös velvoittaa kaikkia viranomaisia, mutta myös yksityisiä, jotka hoitavat viranomaistehtäviä. Kun lapsen etua yksittäistapauksessa määritellään, tulee lapsen oma näkemys selvittää ja ottaa huomioon. Lapsen ja oppilaan etu tulee selvittää sekä yksittäistapauksissa että ryhmän, esim. koululuokan, koulun kaikkien oppilaiden, asioissa. Punnintatilanteissa tulee vertailla eri vaihtoehtoja, niiden haittoja ja etuja. Ratkaisuvaihtoehdoista on valittava se, mikä toteuttaa lapsen edun parhaiten. Lapsen etu tulee myös perustella ja kirjoittaa auki; ei riitä, että viitataan yleisluontoisesti lapsen etuun. Mikäli lapselle laissa säädetyt oikeudet eivät toteudu, ei ratkaisu voi olla lapsen edun mukainen. Lapsen ja oppilaan etua määritettäessä huomioidaan oppilaan ikä, sukupuoli, terveydentila, kehitystaso ja yksilölliset ominaisuudet. Oppilaan oppimistavoitteet, oppimishaasteet, vahvuudet ja kehittämiskohteet ja henkilökohtainen hyvinvointiinsa liittyvät haasteet tulee myös arvioida ennen kuin tehdään päätös. Lapsen/oppilaan oma näkemys tulee aina selvittää ja myös huoltajan näkemys ottaa huomioon. (Hakalehto-Wainio 2013, 58-67.)

Laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnalle ei ole olemassa yhtä eksaktia määritelmää, joten käsite on jossain määrin epätarkka. Se voidaan määritellä oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvomiseksi. Näin ollen valvonnan piiriin kuuluvat niin lait, asetukset, kuin myös kansainväliset sopimukset, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, kuin myös lakien ja asetusten nojalla annetut alemman asteiset normit. Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Laajasti ottaen laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on vahvistaa Suomen perustuslain 2 §:n mukaista oikeusvaltioperiaatetta. Suomen perustuslain 10 luvun otsikkona on ”laillisuusvalvonta”. Valvonnan kohteena on julkinen tehtävä, jota voi hoitaa myös yksityinen taho. (Sarja 2008, 10-11, SM19/2013, 8.)

Aluehallintoviraston toimivallasta laillisuusvalvonnassa on säädetty mm. aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:ssä, jonka mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollossa, ja koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimessa. Kuntalain (410/2005) 10 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kanteluista on säädetty hallintolain 8a luvussa. Substanssilainsäädännöissä, kuten varhaiskasvatuslaissa, yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa ja sosiaalihuoltolaissa on säännökset siitä, että aluehallintovirasto on valvova viranomainen.

Laillisuusvalvonnan tavoitteena voidaan nähdä toisaalta sen, että väärinkäytökset saadaan paljastettua ja toimijaa ohjattua oikeaan suuntaan, jotta toista kertaa ei tehtäisi samaa virhettä. Laillisuusvalvonta toimii ennaltaehkäisevästi ja se voi myös olla osa laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä. Laajemmassa kontekstissa laillisuusvalvonta lisää virkatoimintaan kohdistuvaa luottamusta yleisön keskuudessa. (Jonkka 2004, 47.)

Lapsi. Lapsi on YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan alle 18-vuotias henkilö. Myös lastensuojelulaissa (417/2007) määritellään lapsi alle 18-vuotiaaksi.

Oppilas ja opiskelija. Tämä tutkimus käsittelee pääosin peruskoulua. Peruskoulun oppimäärää suorittavaa lasta kutsutaan oppilaaksi. Yleensä peruskoulun oppilas on iältään 6-16-vuotias. Tässä tutkimuksessa käsitellään myös esiopetusta. Esiopetusta suorittavaa lasta voidaan kutsua esiopetuksen oppilaaksi. Tässä tutkimuksessa käsitellään myös lukioita ja ammattioppilaitoksia. Niiden oppilaat voivat olla jo täysi-ikäisiä. Toisen asteen koulutuksessa olevia kutsutaan yleensä opiskelijoiksi.

Koulu. Koululla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa useimmiten peruskoulua, mutta myös esiopetusta, lukiota ja ammattioppilaitosta.

Opetustoimi. Opetustoimella tarkoitetaan niitä tahoja, jotka ovat kunnassa vastuussa opetukseen liittyvistä kysymyksistä. Näitä voivat olla esimerkiksi opetustoimen johtava viranhaltija, esimerkiksi sivistystoimenjohtaja, sekä lautakunta, jonka tehtäviin opetusasiat kuuluvat. Lautakunnan nimi eri kunnissa voi vaihdella.

3 Kouluihin ja varhaiskasvatukseen kohdistuva laillisuusvalvonta

3.1 Laillisuusvalvonnasta yleensä

Laillisuusvalvonnan keinot voivat olla ennakoivia, suunnitelmallisia tai reaktiivisia. Ennakoivaa valvontaa on mm. sosiaali- ja terveystalvveluissa ympärivuorokautisen toiminnan luvittaminen (luvan myöntämisprosessi), ei-ypärivuorokautisen toiminnan rekisteröinti sekä informaatio-ohjaus ja neuvonta. Opetustoimessa ainoastaan yksityinen varhaiskasvatus on rekisteröitävää palvelua. Kunnallinen varhaiskasvatus ei tarvitse rekisteröintiä. Marinin hallitusohjelman mukaisesti vireillä on yksityisen varhaiskasvatuksen muuttaminen luvanvaraiseksi (Marinin hallitusohjelma 2019, 169), jolloin lupa myönnettäisiin aluehallintovirastosta. Tämä osaltaan jonkin verran lisäänee ennakkollista valvontaa varhaiskasvatuksessa.

Perusopetus, ammatillinen opetus tai muu toiminta eivät tarvitse aluehallintoviraston lupaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää koulutuksen järjestämisluvan. Muun muassa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvassa on määritelty se, mitä tutkintoja koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja antaa niihin tutkintokoulutusta. Luvassa on määritelty opiskelijavuosien vähimmäismäärä, mihin muun muassa saatu valtionosuus perustuu.

Jälkikäteinen valvonta on erilaista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetuksessa. Jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyy hallinnossa tapahtunut laiminlyönti, virhe, lainvastainen menettely tai muu oikeudenloukkaus. Sosiaali- ja terveydenhuollossa aluehallintovirastolla on oikeus oma-aloitteisesti valvoa sekä julkista että yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa mm. tekemällä tarkastuksia, mikäli tarkastukseen on perusteltu syy, suunnitelmallisella valvonnalla ja kanteluilla. Opetustoimessa ainoastaan varhaiskasvatusta voidaan valvoa varhaiskasvatuslain (540/2018) perusteella edellä mainitulla tavalla. Tämä johtuu siitä, että aluehallintovirastolta puuttuu yleinen toimivalta itsehallinnollisen kunnan toiminnan tutkimiseen, kun erityissäännöstä tähän ei opetustoimen osalta ole. Kantelun myötä valtion viranomaisen toteuttaa valvontavelvollisuutensa ottamalla kantelun tutkittavaksi. (HE 50/2013, 141.) Varhaiskasvatuslain mukaan valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia, antaa hallinnollista ohjausta, joita ovat mm. huomautus tai huomion kiinnittäminen, sekä antaa määräyksiä. Ääritilanteissa mm. jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi. Tämä on hyvin harvinaista, mutta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto keskeytti yksityisen päiväkodin toiminnan 2.9.2016 Tampereella (LSSAVI/4362/2012).

Reaktiivista valvontaa on muun muassa valvonta joko epäkohtailmoitusten perusteella tai oma-aloitteisesti. Suunnitelmallista valvontaa on muun muassa ohjaus- ja arviointikäynnit ja kyselyt. Näitä voidaan tehdä opetustoimessa vain varhaiskasvatuksessa.

3.2 Hallintokantelu oikeussuojakeinona

3.2.1 Hallintokantelu

Kantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai nimenomaisen säännöksen perusteella kanteluita tutkivalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta tai ilmiäntoita virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. Hallintokantelusta säädetään hallintolain 53 a §:ssä sekä kuntalain 10 §:ssä. Kuka tahansa voi tehdä kantelun toimivaltaiselle aluehallintovirastolle viranomaisen, viranomaiseen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Kantelun tekeminen ei edellytä, että kantelun tekijä olisi asianosainen kantelun kohteena olevassa asiassa. Kantelun tekeminen ei myöskään perusta asianosaisasemaa kantelijalle.

Kanteluita tutkitaan useissa eri viranomaisissa. Kanteluita käsittelee aluehallintoviraston lisäksi mm. oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja Valvira (Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto). Lainsäädännössä on tarkemmin määritelty eri asioissa toimivaltainen viranomainen. Aluehallintovirastot eivät käsittele Kansaneläkelaitosta (Kela), Työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimistoja) ja poliisia koskevia kanteluita/asioita.

Opetus- ja kulttuuritoimen kanteluita käsitellään asiat, jotka koskevat varhaiskasvatusta saavan lapsen, esi- ja perusopetuksessa tai taiteen perusopetuksessa olevan oppilaan sekä toisen asteen tai vapaan sivistystyön koulutuksessa olevan opiskelijan taikka ylipäänsä lapsen, oppilaan tai opiskelijan perheen oikeuksia varhaiskasvatus-, opetus- tai koulutuspalveluja järjestettäessä. Lisäksi käsitellään muutkin asiat, jotka koskevat varhaiskasvatuslain tai koulutuslakien taikka niitä alemman asteisten säädösten tai määräysten noudattamista. Jos kantelu koskee muutoin varhaiskasvatuksen, opetuksen tai koulutuksen järjestäjän toimintaa, kantelu siirretään viraston sisällä joko kunnalliskanteluna tai työsuojeluasiaina käsiteltäväksi.

Varhaiskasvatuksen kantelujen osalta arvioidaan, koskeeko kantelu yksittäisen henkilön asiaa vai yleisesti organisaation toimintaa, jolloin asia käsitellään pääsääntöisesti vain valvontasivuna. Lisäksi arvioidaan, onko kantelu tarkoituksenmukaista käsitellä aluehallintovirastossa

vai siirtää kantelun kohteena olevaan varhaiskasvatuksen toimipaikan vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle varhaiskasvatuslain 54 §:n mukaisena muistutuksena käsiteltäväksi. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, koskeeko kantelu pääasiassa asiakkaan kohtelua ja onko kyseessä sana sanaa vastassa -tilanne, jolloin kantelupäätöksessä ei voitaisi kuitenkaan ottaa kantaa siihen, miten asiassa olisi tullut toimia. Jos siirto on asiakkaan oikeusturva sekä asiakasturvallisuus huomioiden perusteltu ratkaisu, tarkistetaan tarvittaessa vielä, onko asia jo käsitelty muistutusmenettelyssä, jolloin siirto ei ole enää mahdollinen. (www.avi.fi)

Jo ennen kantelun vireille tuloa saattaa kansalainen ottaa yhteyttä aluehallintovirastoon saadakseen ohjausta ja neuvontaa asiassaan. Ohjausta ja neuvontaa annetaan erityisesti kantelumenettelyä ja kanteluasian arvioinnista yleisellä tasolla ottamatta kantaa yksittäisen kanteluasian ratkaisuun. Varhaiskasvatus- ja sosiaali- ja terveysasioissa kansalaista ohjataan yleensä käyttämään muistutusmenettelyä ja selvittämään asiaa paikallisesti ennen kantelun tekemistä. Sosiaali- ja terveysasioissa voidaan ohjata myös ottamaan yhteyttä sosiaaliamiehen tai potilasiamiehen, opetusasioissa ei tällaista neuvovaa ja auttavaa tahoja ole. Sosiaaliamiehen tehtävä on kuitenkin neuvoa myös varhaiskasvatusasioissa varhaiskasvatuslain 53 §:n mukaisesti.

Kantelun voi tehdä myös alaikäinen. Näin voi olla mm. opetustoimea koskevissa kanteluissa. Jos alaikäinen tekee kantelun itse, aluehallintovirasto arvioi hänen edellytyksensä saattaa asia itsenäisesti vireille ja tarvittaessa mahdollistaa hallintolain 53 a §:n mukaisesti kantelun tekemisen suullisesti. Pääsääntöisesti kantelu tulee laittaa vireille kirjallisesti. Käytännössä alle 18-vuotiaiden tekemiä kanteluita on hyvin vähän.

Kantelun tekemiseen liittyy aina kantelun tekijän tyytymättömyyden kokemus. Kantelun aluehallintovirastoon voi tehdä, kun henkilö katsoo, että kantelun kohteena oleva organisaatio (kuten koulutuksen järjestäjä ja koulu) tai henkilö, esimerkiksi opettaja, on toiminut lainvastaisesti, virheellisesti tai epäasianmukaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kantelun tekemiseen on asetettu hallintolain 53 b §:n 3 momentin mukaan aikaraja, joka on kaksi vuotta. Sitä vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Eriytyisen syyn rajaa on käytännössä pidetty varsin korkealla. Tällainen erityinen syy voisi olla esimerkiksi, jos alaikäinen lapsi kantelee omassa asiassaan ja asia on merkittävä.

Toisin sanoen, myös muusta kuin omasta tai huollettavansa lapsen asiasta voi tehdä kantelun. Kuitenkaan aluehallintovirasto ei pääsääntöisesti tutki nimettömiä kanteluita. Mikäli kyseessä on salassa pidettävä asia, ja kantelija ei ole asianosainen asiassa, tulee aluehallintovirastolle toimittaa valtakirja asianosaiselta. Kantelu voidaan tutkia, vaikka valtakirjaa ei toimiteta, mutta tällöin kantelija ei voi salassa pidettävässä asiassa saada asiaa koskevia asiakirjoja eikä asiassa tehtyä päätöstä. Kantelu voi koskea esimerkiksi sitä, onko koulutusta järjestettäessä toimittu säännösten mukaisesti. Kantelun voi tehdä paitsi kunnallisten oppilaitosten, myös valtion ja yksityisten oppilaitosten toiminnasta. Aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa tutkia ammattikorkeakouluista, yliopistoista tai yksityisistä oppilaitoksista, joilla ei ole opetuksen järjestämislupaa, tehtyjä kanteluita.

Etukäteen ei voi tehdä kantelua, jos kantelija vain uskoo, että todennäköisesti tuleva toiminta tulee olemaan lainvastaista. Kantelun voi tehdä vapaamuotoisesti, mutta se tulee pääsääntöisesti tehdä kuitenkin kirjallisesti. Aluehallintovirastolla on [www-sivuilla](#) kantelulomakkeita, joita suositellaan käytettäväksi, sillä lomake ohjaa nostamaan esille oleellisia asioita. Kantelusta tulee aina ilmetä mitä asia koskee ja millä tavoin kantelun kohteen toiminta asiassa on virheellistä.

3.2.2 Kantelun tekeminen

Kantelu tulee tehdä suomen tai ruotsin kielellä. Myös muulla kielellä, esim. englanniksi, tehty kantelu voidaan tutkia, vaikka siihen ei virallista velvollisuutta olekaan. Kantelussa tulee ilmoittaa kantelijan yhteystiedot. Kantelu tulee jättää aluehallintoviraston kirjaamoon. Kantelun jättäminen voi tapahtua joko postitse, paikan päällä tai sähköpostitse. Aluehallintovirasto suosittelee käyttämään salassa pidettävissä asioissa suojattua sähköpostia. ([www.avi.fi](#))

Kantelussa tulee mainita se taho, jonka toimintaan kantelija on tyytymätön. Yleisin heikkous aluehallintovirastoon tulleissa kanteluissa on, että kanteluissa ei ole riittävästi yksilöity mitä toimenpidettä, menettelyä tai päätöstä kantelija pitää virheellisenä tai epäasianmukaisena. Myös ajankohta, milloin väitetty asia on tapahtunut, tulisi mainita. Kantelun käsittelyä vaikeuttaa, jos kanteluteksti on kovin narratiivista eikä kantelussa ole selkeästi mainittu, mihin asioihin kantelija on tyytymätön.

Kantelu ei korvaa muutoksenhaku-, rikos- ja riita-asioita oikeusturvakeinona. Kantelun tarkoitus on erilainen. Niistä asioista, josta on mahdollista hakea muutosta esimerkiksi oikaisuvaatimuksella tai valittamalla, ei voi tehdä kantelua. Aluehallintovirasto ei tutki onko asiassa tapahtunut rikos eikä se käsittele vahingonkorvausasioita, sillä niihin sillä ei ole toimivaltaa. Rikosasiat kuuluvat poliisille ja tuomioistuimelle ja vahingonkorvausasiat tuomioistuimelle. Samaan asiakokonaisuuteen liittyvä asia voi olla yhtä aikaa vireillä esimerkiksi kanteluasiana aluehallintovirastossa ja rikosasia poliisilla.

Kantelun esittelijä lähettää harkintansa mukaan selvityspyynnön joko kunnalle, toiminnasta vastaavalle toimielimelle/johtokunnalle tai toimialan johtavalle viranhaltijalle/kantelun kohteen esimiehelle. Vastaanottajaa pyydetään hankkimaan selvitys kantelun kohteelta ja antamaan asiasta oma lausuntonsa. Esittelijä varaa kantelijalle tilaisuuden vastineen antamiseen vain, jos se on oikeusturva- tai muusta erityisestä syystä tarpeen. (Kantelukäsikirja 2020). Valtion virastoissa, kuten aluehallintovirastossa, päätösten tekemiseen osallistuu yleensä vähintään kaksi virkamiestä, joista esittelijä tutustuu asiaan parhaiten ja kirjoittaa päätösesityksen. Ratkaisija ratkaisee asian ja viime kädessä päättää, miten asia ratkaistaan.

3.2.3 Hallintokanteluun annettava ratkaisu

Kanteluun annetaan ratkaisu kirjallisesti. Ratkaisu voi olla siirto muulle toimivaltaiselle viranomaiselle, asian siirtäminen muistutuksena käsiteltäväksi (opetustoimessa vain varhaiskasvatus), kirjevastaus, päätös tai asian päättäminen muistiolla. (Kantelukäsikirja 2020, 11.) Kirjevastausta käytetään lähtökohtaisesti, kun asiaa on selvitetty, mutta asiassa ei ole havaittu mitään lainvastaista tai moitittavaa. Vastauksen sijasta voidaan myös lähettää kantelun kohteelle ohjaava kirje, jos tätä on tarpeen ohjata yksittäisessä merkitykseltään vähäisessä asiassa ja asian arvioidaan korjaantuvan tällaisella ohjauksella. Ohjaava kirje lähetetään tiedoksi kantelijalle.

Päätöksessä todetaan, mihin ratkaisuun asiassa on asiakirjojen perusteella päädytty. Perusteluissa arvioidaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisun lopputulokseen. Perusteluissa tuodaan esille myös asiassa sovellettavat säännökset. Perusteluissa otetaan kantaa kantelijan esittämiin väittämiin oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavalla tarkkuudella siltä

osin kuin ne on kanteluasiassa tutkittu. Jos asian tutkiminen on rajattu vain yksittäisiin kantelussa esille tuotuihin seikkoihin, perustellaan tarvittaessa lyhyesti, miksi muita seikkoja ei ole tutkittu. Päätös sisältää tavallisesti hallinnollista ohjausta. Hallinnollisessa ohjauksessa aluehallintovirasto ottaa kantaa siihen, onko kantelun kohteena olevassa toiminnassa noudatettu lakia, hyvän hallinnon vaatimuksia tai muuten menetelty asianmukaisesti. Hallinnollisen ohjauksen muodot ovat ankarammasta lievempään: huomautus vastaisen varalle, huomioon kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan noudattamiseen ja käsityksen ilmaisu asianomaisen tietoon. Niissä asioissa, joissa aluehallintovirasto toimii valvovana viranomaisena, aluehallintovirasto voi ottaa asian käsiteltäväksi valvonta-asiana. Hallintolain kantelun käsittelyn säätelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2013) ohjataan käyttämään hallintolain 53 c §:ssä säädettyjä hallinnollisen ohjauksen keinoja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, niin että huomautuksen antaminen on mahdollista vain, jos lievempiä ohjauskeinoja ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen vuoksi voida pitää riittävinä. Asian kokonaisarvosteluun vaikuttavina seikkoina mainitaan hallituksen esityksessä virheen laatu ja luonne, sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuus ja virheen johtuminen valvottavasta riippumattomista syistä. Hallituksen esityksessä mainitaan myös mahdollisuudesta käyttää lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja ilman nimenomaista säännöstä. Lisäksi tuodaan esille mahdollisuus korostaa hallinnollisen ohjauksen merkitystä menettelyn moitittavuuden asteen edellyttämällä tavalla. Kantelun kohteelle annetaan huomautus, jos tämä on toiminut lainvastaisesti ja kyse on yksilön oikeuksien kannalta merkittävästä virheestä tai laiminlyönnistä, taikka asiakirjoista ilmenee välinpitämätön suhtautuminen yleisesti lain noudattamiseen. Vakava huomautus annetaan silloin, kun kantelun kohteen menettely on kokonaisuutena arvioiden erityisen moitittavaa. (Kantelukäsikirja 2020.)

Kantelun kohteen toimintaan kiinnitetään huomiota, kun tämä on menetelty lainvastaisesti, mutta kyse ei ole yksilön oikeuksien kannalta merkittävästä virheestä tai laiminlyönnistä taikka asiakirjoista ilmenee, että kantelun kohde on pyrkinyt menettelemään lainmukaisesti. Vakavaa huomiota kiinnitetään silloin, kun virhe tai laiminlyönti ei ole yksilön oikeuksien kannalta merkittävä, mutta asiakirjoista ilmenee välinpitämätön suhtautuminen lain noudattamiseen kyseisessä yksittäisessä asiassa. (Kantelukäsikirja 2020.)

Käsitys ilmaistaan silloin, kun laki antaa mahdollisuuden useampaan eri ratkaisuun, eli kyse on selvästi tulkinnanvaraisesta tilanteesta. Ratkaisussa ilmoitetaan, mikä olisi ollut aluehallintoviraston käsityksen mukaan paras ratkaisu tai menettelytapa kyseisessä tilanteessa. (Kantelukäsikirja 2020.)

Ohjauksen kohdistaminen riippuu asiasta, mutta jos on selvästi kyse yhden tai useamman henkilön menettelystä, ohjaus tulisi kohdistaa häneen/heihin. Pohdittavaksi voi tulla lisäksi se, onko ohjaus tarpeen kohdistaa myös henkilön esimieheen (ns. esimiesvastuu). Jos toimielin on puolestaan antamassaan lausunnossa katsonut, että asiassa on voitukin menetellä siten kuin on menetelty, ohjaus voidaan kohdistaa myös siihen. Jos taas on kyse yleisestä opetuksen/varhaiskasvatuksen järjestäjän käytännöstä tai menettelystä, ohjaus on kohdistettava toimielimeen. Kanteluasiassa ei ole mahdollista käyttää määräystä. Sen käyttäminen on mahdollista ainoastaan valvonta-asioissa eli opetustoimissa ainoastaan varhaiskasvatuksessa. (Kantelukäsikirja 2020.)

Hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on, että sen saaja korjaa toimintaansa tulevaisuudessa. Husa (2002, 352) on katsonut, että vaikka kantelun kohteena oleva viranomaisen toimi ei olisikaan ahtaasti tulkiten lainvastainen tai moitittava, on kanteluratkaisussa annettavalla hallinnollisella ohjauksella myös pedagogista merkitystä. Jos ratkaisulla halutaan olevan pedagogista merkitystä, on päätöksen perusteluilla suuri merkitys. Hallintokantelusta ei voi valittaa. Kantelun tekijöillä on usein epärealistiset odotukset asian käsittelystä aluehallintovirastossa. Kantelu ei ole muutoksenhakekeino, joten aluehallintovirasto ei voi muuttaa tai kumota kantelun kohteena olevaa hallintotoimintaa tai päätöstä. Aluehallintovirastolla ei myöskään ole toimivaltaa määrätä maksettavaksi korvauksia, määrätä kantelun kohdetta myöntämään tiettyä etuutta tai suorittamaan tiettyä henkilöä koskevaa toimenpidettä. Aluehallintovirasto ei voi määrätä viranhaltijalle rangaistusta, irtisanoa viranhaltijaa eikä antaa viranhaltijalle varoitusta tai antaa virka- tai työsuhteeseen liittyviä määräyksiä, kuten kehotusta irtisanoa työntekijää. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin aluehallintovirasto ei voi ottaa kantaa kantelupäätöksessään. Näin ollen, mikäli kantelun kohde ei ole ylittänyt harkintavaltaansa harkintaa tehdessään, ei aluehallintovirasto voi siihen puuttua.

Kantelu voidaan jättää tutkimatta tietyissä tilanteissa. Kun kantelu on niin epäselvä tai se on täydennyspyynnönkin jälkeen puutteellinen, ei edellytyksiä tutkia kantelua ole. Jos heti kantelukirjelmän perusteella on selvää, ettei menettely ole lainvastaista tai muuten virheellistä, ei

ole syytä kantelua tutkia. Mikäli kantelu on vanhentunut (yli kaksi vuotta vanhasta asiasta) eikä tutkimiselle ole erityistä syytä, kantelu jätetään tutkimatta. Jos asia on jo kertaalleen tutkittu ja henkilö kantelee uudelleen samasta asiasta eikä uusia, tutkimista puoltavia seikkoja ole esitetty, ei ole syytä tutkia kantelua uudelleen. Joskus kantelu on tehty ennen aikaisesti, kyseistä tapahtumaa ei ole vielä tapahtunut, mutta kantelija uskoo asian tapahtuvan, ei kantelua tutkita. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi opetushenkilökunnan lomautus, joka ei ole vielä toteutunut. Jos kantelun tutkiminen edellyttäisi itse asiassa kantelijan tutkimusta, ei kantelua ole mahdollista tutkia. Tällainen tilanne on esimerkiksi, jos kantelija väittää, että opettaja valehtelee lastensuojeluun kantelijan kotiooloista. (Sundell 27.11.2020 LSSAVIN kantelutiimi).

Jos samansisältöinen kantelu on tehty samanaikaisesti usealle eri viranomaiselle, nämä voivat keskenään ratkaista kuka ottaa kantelun käsiteltäväkseen (HE 50/2013, 50). Sama kantelu saattaa olla vireillä sekä aluehallintovirastossa, että esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehellä. Näissä tapauksissa pyritään kyseisen toisen viranomaisen kanssa sopimaan, kumpi kantelun tutkii. Kantelu saattaa olla vireillä myös esimerkiksi poliisilla rikosasiaa. Tällöin saattaa olla, että toinen viranomaisen ei tutki kantelussa tarkoitettua asiaa kaikilta osin ja on mahdollista, että osa kantelusta tutkitaan myös aluehallintovirastossa. Joissakin tapauksissa asia voidaan siirtää toiselle viranomaiselle käsiteltäväksi, esim. poliisille rikosasiaa, varhaiskasvatuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa kantelun kohteena olevan viranomaisen johdolle muistutuksena tai toimivaltaiselle viranomaiselle muutoksenhakuasiana. Usein kantelussa esitettyihin kysymyksiin voidaan vastata kirjevastauksella kantelua tutkimatta informaatio-ohjauksella. (Sundell 27.11.2020 LSSAVIN kantelutiimi).

3.3 Muu opetustoimen valvonta ja muutoksenhaku ja aluehallintoviraston tehtävät opetustoimessa

Aluehallintovirastolta voi hakea muutosta opetustoimen päätöksiin esi- ja perusopetuksessa seuraavissa asioissa: oppilaaksi ottaminen (esim. lähikoulu, toissijainen koulu, joustava perusopetus), oikeus uskonnon ja elämäntietämisen opetukseen, erityinen tuki, erityiset opetusjärjestelyt, pidennetty oppivelvollisuus, perusopetuksen aloittaminen vuotta aiemmin tai myöhemmin, luokalle jättäminen, päättöarviointi, opinnoissa eteneminen (vuosiluokkiin sitomaton opetus). Lukiokoulutuksessa voi hakea muutosta päätöksiin, jotka koskevat opiskelijaksi ottamista, lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseen, opiskeluoikeuden menettämistä,

suoritettujen opintojen hyväksi lukemista, opiskelun poikkeavaa järjestämistä, oikeutta uskonnon ja elämäntutkimuksen opetukseen, opinnoissa etenemistä, päättöarviointia, oikeutta osallistua ylioppilastutkintoon tai siihen kuuluvaan kokeeseen. (www.avi.fi)

Ammatillisessa koulutuksessa voi hakea muutosta päätökseen, joka koskee valmentavan koulutuksen suoritusaikaa, opiskelijaksi ottamista, erityistä tukea, osaamisen arvioinnin mukauttamista, ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poikkeamista, huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämisvelvollisuutta, oikeutta opintojen väliaikaiseen keskeyttämiseen, opiskelijan katsomista eronneeksi. Taiteen perusopetuksessa muutosta voi hakea päätökseen, joka koskee oppilasmaksua tai oppilaaksi ottamista. (www.avi.fi)

Oikaisuvaatimuksen johdosta aluehallintovirasto voi kumota tai muuttaa päätöksen, mikäli se on lainvastainen. Tältä osin aluehallintovirasto toimii siis muutoksenhakuviranomaisena. Oikaisuvaatimuksessa tulee tuoda esiin, mitä asiassa vaaditaan ja miksi, oikaisuvaatimuksen tekijän nimi ja yhteistiedot sekä tulee toimittaa päätös muutoksenhakuohjeineen aluehallintovirastoon. Opetusasioita koskevissa asioissa muutoksenhakuajan on 14 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta. Kyseisen ajan jälkeen saapuneita oikaisuvaatimuksia ei tutkita. Aluehallintovirastossa muutoksenhaku on maksutonta, toisin kuin pääosin hallinto-oikeudessa.

Varhaiskasvatuksen valvonta eroaa muusta opetustoimen valvonnasta, sillä varhaiskasvatuksessa aluehallintovirastolla on varhaiskasvatustuolin 51 §:n perusteella laajempi toimivalta valvonnassa kuin muualla opetustoimessa. Aluehallintovirasto valvoo varhaiskasvatuksen laatua ja lainmukaisuutta sekä kunnallisessa, että yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen henkilökunnalla on myös samantapainen ilmoitusvelvollisuus kuin sosiaalihuollon palveluissa, tämä laajeni myös julkiseen varhaiskasvatukseen kesällä 2021. Ennen yksityisen varhaiskasvatustuolin aloittamista siitä tulee ilmoittaa aluehallintovirastoon, joka rekisteröi toiminnan. Myös muutoksista varhaiskasvatustuolin palveluissa, muun muassa vastuuhenkilön muutoksista, tulee ilmoittaa. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on tavoite yksityisen varhaiskasvatustuolin muuttamiseksi luvanvaraiseksi. Mikäli tämä toteutuu, lupaprosessi tulee tapahtumaan aluehallintovirastossa samaan tapaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lupaprosessikin tapahtuu.

Omanlaisensa aluehallintoviraston tehtävä on erivapauksien myöntäminen opetustoimen henkilökunnalle. Aluehallintovirasto voi myöntää erivapauden opettajan ja rehtorin kelpoisuusvaatimuksista (www.avi.fi).

Lapsiasiavaltuutettu ei ole valvonta- tai muutoksenhakuviranomainen. Lapsiasiavaltuutetun tehtävinä ovat lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen seuranta, päätöksentekijöihin vaikuttaminen lapsinäkökulmasta, yhteydenpito lapsiin ja nuoriin ja heiltä saadun tiedon välittäminen päätöksentekijöille. Lisäksi lapsiasiavaltuutetun tehtävinä ovat lapsia koskevan tiedon välittäminen lasten parissa työskenteleville, viranomaisille ja muulle väestölle, yhteistyön kehittäminen lapsipolitiikan toimijoiden välille ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen edistäminen. Lapsiasiavaltuutettu edistää lasten asemaa yleisellä yhteiskunnallisella tasolla ottamalla osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja tekemällä mm. lausuntoja. Lapsiasiavaltuutettu ei voi ottaa kantaa muiden viranomaisten päätöksiin. (www.lapsiasia.fi).

YK:n Lapsen oikeuksien komitea valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa sopimusvaltioissa. Lapsen oikeuksien komiteaan voi yksittäistapauksissa myös valittaa, jos valittaja katsoo, että Suomen valtio on loukannut hänen oikeuttaan, joka on vahvistettu lapsen oikeuksien sopimuksessa tai sen valinnaisissa pöytäkirjoissa. Lapsi voi olla itse valittajana tai lapsiryhmä tai joku muu lapsen suostumuksella voi olla valittajana. Valitus lapsen oikeuksien komitealle on tehtävä viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun kaikki tehokkaat oikeussuojakeinot on käytetty kotimassa eli asiasta on annettu lopullinen ratkaisu esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tästä voidaan poiketa, jos valituksen tekijällä on jokin pätevä syy, minkä vuoksi hän ei ole voinut tehdä valitusta aiemmin. Valitus on tehtävä kirjallisesti englannin kielellä tai muulla YK:n virallisella kielellä, joita ovat arabia, espanja, kiina, ranska ja venäjä. Tapahtuneen loukkauksen tulee olla tapahtunut 12.2.2016 jälkeen, sillä kyseinen päivämäärä on Suomen osalta valitusoikeuden voimaantulopäivä. (Lapsiasiavaltuutetun toimisto, www.lapsiasia.fi).

Se, milloin muutoksenhakureitti on aluehallintovirastossa ja milloin hallintovalitus hallinto-oikeudelta ja milloin kunnallisvalitus hallinto-oikeudelta, on hieman epäselvä (Rajala 2017, 7). Korkein hallinto-oikeus on antanut asiassa ennakkopäätöksiä vuosina 2013-2014, ja tämän jälkeen on asiaa perusopetuslain muutoksella täsmennetty. Kuusikko (2014, 8889) on kysynyt, toteutuuko lapsen etu, kun oikean muutoksenhakutien löytäminen pitkittää asiaa. Hän on katsonut, että perusopetuslain (628/1998) 42 § on monimutkainen, mutta sitä on kuitenkin Kuusikon arvioinnin jälkeen vuonna 2015 muutettu. Kuusikko katsoo, että päätöksissä, joissa valitustie menee ensin aluehallintovirastoon ja sitten hallinto-oikeuteen, pitkittää ratkaisun

saamista, mikä ei ole lapsen edun mukaista. Näin ollen tilanne on oppilaan oikeuksien suhteen parantunut.

4. Tutkimuksen tarkastelunäkökulma

4.1 Opetustoimen oikeudellistuminen

Yhteiskunta on viime vuosina ja vuosikymmeninä oikeudellistunut eikä opetustoimi ole poikkeus tästä. Oikeudellistumisella tarkoitetaan sääntelyn lisääntymistä ja yksityiskohtaistumista sekä sääntelyn ulottumista entistä laajemmalle alueelle. Koulussa tapahtuvat arkipäivän tilanteet aletaan nähdä juridisina ongelmina. Koulussa oikeudellistuminen nähdään usein negatiivisesti. Ajatellaan, ettei se kuulu koulumaailmaan. Asioita aletaan ratkoa koulun ulkopuolella muiden kuin opetusalan ammattilaisten toimesta. Monet opettajat myös pelkäävät juridiikkaa. Työnantaja tai lapsen huoltaja saattaa myös perusteettomasti pelotella opetusalan työntekijöitä esimerkiksi virkavastuulla tai vahingonkorvausvastuulla. (Hakalehto-Wainio 2013, 21-22.)

Byrokratiatyö koulussa lisääntyy oikeudellistumisen myötä. Oikeudellistumiskehitys liittyy pohjoismaiseen hyvinvointimalliin, jossa julkisella vallalla on suuri rooli ja sääntelyä on paljon. Oikeudellistumiseen liittyy sääntelyn määrä, sääntelyn vaikutukset viranhaltijan, esimerkiksi opettajan tai rehtorin, toimintaan, sääntelyn noudattamisen valvonta ja noudattamatta jättämisen sanktiointi. (Sinko 2004, 56, 115.)

Oikeudellistumisen hyvänä puolena on, että oppilaiden oikeudet toteutuvat paremmin. Monesti lakiin yksityiskohtaisestikin kirjattavat velvollisuudet ovat saaneet alkunsa siitä, että käytännössä asiassa on ollut ongelmia. Saattaa olla, että kyseinen asia olisi sinällään pitänyt jonkun yleislain, esimerkiksi hallintolain hyvän hallinnon, perusteella tehdä tietyllä tavalla jo aiemmin, mutta käytännössä niin ei ole aina toimittu. Ratkaisuksi on tullut kirjata asia substanssilakiin, kuten perusopetuslakiin, jolloin se tulee paremmin substanssihenkilöstön tietoon. Näin ollaan toimimassa muun muassa vireillä olevassa perusopetuslain muutoksessa, missä velvoitettaneen opettaja tai rehtori ilmoittamaan tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle. Ei liene epäselvää, että tälläkin hetkellä hyvää hallintoa ja lapsen edun mukaista toimintaa olisi ilmoittaa kiusaamisesta huoltajalle, vaikka sitä ei erikseen laissa ole mainittukaan.

Opettaja on paitsi pedagogiikan asiantuntija, myös virkamies ja vallankäyttäjä. Opettajat käyttävät työssään yhteiskunnallista valtaa ja sosiaalistavat oppilaita yhteiskuntaan. Asemastaan

johtuen opettajan tulee tunnistaa eettisesti valta-asemansa. Opettajankoulutus ei riittävästi valmenna opettajia virkamiehen rooliin. Opettajat eivät saa riittävästi valmiuksia koulutuksessaan hallinnollisiin tehtäviin, oppilaan hyvinvointiin liittyvien ongelmien tunnistamiseen, yhteistyöhön vanhempien kanssa eikä koulussa ilmeneviin oikeudellisiin ongelmiin. Opetus on suurelta osin tosiasiallista toimintaa, vaikka kouluun liittyy myös julkisen vallan käyttöä. (Hakalehto-Wainio 2013, 112.) Virkamiehinä opetushenkilökunnan tulee noudattaa tarkoin lakia Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n mukaisesti. Perusoletus ja vaatimus on, että koulun henkilökuntaan kuuluvat tuntevat opetustoimeen liittyvän lainsäädännön, ihmisoikeussopimusten sisällön, soveltuvan hallintolainsäädännön, mutta myös opetustointa koskevat keskeiset tuomioistuinten päätökset ja laillisuus- ja valvontaviranomaisten ratkaisut. Oppilailla ja myös vanhemmilla on oikeus luottaa siihen, että opettaja osaa toimia lainmukaisesti ja ratkaista työhönsä liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. (Hakalehto-Wainio 2013, 42.)

Lapsen ja oppilaan oikeuksien korostamisen tarkoitus ei ole vähentää koulun aikuisten oikeuksia. Kun koulun ilmapiiri kunnioittaa lapsen oikeuksia, kunnioitus myös opettajaa kohtaan kasvaa. Lapsen oikeuksien kunnioittaminen ei myöskään tarkoita sitä, että lapset saavat tehdä mitä haluavat. Jos lapsen oikeuksien sopimusta tulkittaisiin näin, se johtaisi tilanteisiin, joissa lapsi joutuisi vaaraan. Velvollisuus suojella lasta tarkoittaa myös sitä, että lapsi joutuu tilanteeseen, jossa hän päätösvallallaan vaarantaa itsensä. (Hakalehto-Wainio 2013, 37.)

4.2 Oppilaan oikeudet ja oikeusturva

4.2.1 Opetustoimen normiperusta

Suomen oikeusjärjestyksen perustana on normihierarkia. Ylinnä on Suomen perustuslaki (1999/731). Perustuslain alapuolella on (tavallinen) laki, asetus, viranomaisen antama säännös ja viranomaisen antama yksittäispäätös. Ihmisoikeussopimukset on Suomessa ratifioitu lain tasoiseksi. EU:n säännökset, kuten EU:n asetukset (mikä siis on eri asia kuin edellä mainittu asetus) ja direktiivit on suurelta osin integroitu suomalaiseen lainsäädäntöön. Mikäli kuitenkin laki on ristiriidassa EU:n asetuksen kanssa, tulee noudattaa EU:n asetusta. Sen sijaan direktiivit eivät ole yhtä ehdottomia kuin EU:n asetukset. Normihierarkian mukaan alempi säännös ei saa olla ristiriidassa ylemmän kanssa. Mikäli ristiriita on päässyt kuitenkin syntymään, ylempi säännös aina ”voittaa”. Esimerkki normihierarkiasta on, että koulun järjestyssäännöt

eivät voi olla ristiriidassa lain kanssa. Koulun järjestyssäännöissä ei voida esimerkiksi sallia sellaista asiaa, mikä laissa on kielletty.

Koulutusoikeus on muotoutumassa omaksi oikeudenalakseen hallinto-oikeuden sisällä. Opetustoimi on osa julkista hallintoa ja siten opetustoimea koskevat oikeudelliset kysymykset kuuluvat julkisoikeuteen, jonka merkittävä osa on hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuteen kuuluvat viranomaistoiminnan sääntely, muun muassa toimivaltakysymykset, julkisen vallan käyttö ja oikeusturva-asiat. Opetustoimessa julkista valtaa käytetään esimerkiksi arvioinnissa, opintososiaalisista etuuksista päätettäessä ja kurinpidossa. Opettaminen on tosiasiallista toimintaa, joka ei ole julkisen vallan käyttöä, samoin kuin yhteistyö lapsen huoltajien kanssa. (Hakalehto-Wainio 2013, 23.) On erittäin tärkeää, että koulujen henkilökunta tuntee lainsäädännön ja oppilaiden oikeudet samoin kuin omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Opettajat ja muu opetustoimen henkilökunnan tehtävänä on toteuttaa oppilaiden oikeuksia käytännössä. Myös huoltajilla tulisi olla käsitys siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia oppilailla ja huoltajilla itsellään on ja kuinka huoltajat voivat varmistua, että oppilaiden oikeudet toteutuvat koulussa. (Hakalehto-Wainio 2013, 22.)

Opetustoimea koskevia lakeja ovat perusopetuslaki (1998/628), lukiolaki (2018/714), varhaiskasvatuslaki (2018/540), laki ammatillisesta koulutuksesta (2017/531), oppilas- ja opiskelija-huoltolaki (2013/1287), laki taiteen (1998/633), laki vapaasta sivistystyöstä (1998/632). Elokuun alussa 2021 tuli voimaan oppivelvollisuuslaki (2020/1214). Yleensä opetustoimen henkilökunta tuntee oman alansa erityislait kohtalaisesti. Ei kuitenkaan riitä, että opettaja tuntee pelkästään oman alansa lainsäädännön. Myös muun alan erityislainsäädännössä, kuten lastensuojelulaissa (2007/417), on opetushenkilökuntaa velvoittavia säännöksiä, kuten lastensuojeluilmoitusvelvollisuus. Opetustoimen henkilökunnalla on usein puutteita hallinnon yleislakien tuntemisessa. Näitä ovat mm. hallintolaki (2003/434), kielilaki (2003/423), saamen kieli-laki (2003/1086), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621), tietosuojalaki (2018/1050), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003/13), tasa-arvolaki (1986/609) ja yhdenvertaisuuslaki (2014/1325).

Koulussa kansainvälisistä sopimuksista tulee huomioida erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (LOS, 1991/60). Muita opetukseen liittyviä sopimuksia voivat olla muun muassa YK:n vammaisyleissopimus (CRPD, 2016/27), Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS,

1999/63), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus (TSS-sopimus) (1976/6), Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (KP-sopimus) (1976/8), Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva sopimus (CEDAW, 1986/68) ja Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva sopimus (CERAD, 1970/37).

Vaikka edellä on lueteltu runsaasti säädöksiä, Mahkonen katsoo, että käytännössä opetustoi-
messa törmätään usein normipulaan. Hän tarkoittaa sitä, että käytännössä koulussa esiin nou-
sevat oikeudelliset ongelmat ovat usein sellaisia, ettei niitä voida suoraan olemassa olevilla
normeilla ratkaista. (Mahkonen 2017, 37-38.) Tämä johtaa siihen, että kun nimenomaista
säännöstä juridiseen ongelmaan ei ole, annettava vastaus juridiseen ongelmaan ei useinkaan
ole yksiselitteinen (Mahkonen 2015, 23).

4.2.2 Perus- ja ihmisoikeudet koulussa

Perus- ja ihmisoikeudet ovat merkittäviä, sillä niistä on säädetty perustuslaissa, jolla on erityi-
nen asema säädöshierarkiassa. Myös perus- ja ihmisoikeudet ovat myös sisällöllisesti erittäin
merkittäviä. Perus- ja ihmisoikeuksissa on kyse yksilöiden perustavanlaatuisista oikeuksista ja
yhteiskunnan perusarvoista, joille muu lainsäädäntö perustuu. (Toivonen 2017, 54-55.) Mer-
kittävin oikeus (ja velvollisuus) oppilailla on perusopetuslaissa oleva oppivelvollisuus (POL
25 § 1 mom) ja Suomen perustuslain 16 § 1 momentissa oleva oikeus maksuttomaan perus-
opetukseen. Suomen perustuslain 2 luvussa olevat perusoikeudet kuuluvat kaikille, myös op-
pilaille koulussa.

Alaikäisen oppilaan oikeudet linkittyvät vahvasti lapsen oikeuksiin. Lapsen oikeuksien mer-
kittävin asiakirja on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Kyseinen sopimus on hyväksytty
YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 ja se tuli voimaan 2.9.1990 sen jälkeen, kun 187 maail-
man valtiota oli sen ratifioinut. Kyseinen asiakirja on kansainvälisesti kaikkien laajimmin rati-
fioitu asiakirja, sillä Yhdysvallat on maailman ainoa valtio, joka ei ole ratifioinut lapsen oi-
keuksien sopimusta. Suomen osalta sopimus tuli voimaan 20.7.1991 eikä siihen ole tehty va-
raumia. Ihmisoikeussopimukset, mikä lapsen oikeuksien sopimuskin on, on Suomessa saatettu
voimaan lain tasoisilla säädöksillä ja niillä on Suomen oikeusjärjestyksessä lain asema. Suo-
men perustuslaissa on 2 § 3 momentissa säädetty, että julkisen vallan tulee perustua lakiin ja
kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Näin ollen kaikessa julkisessa

toiminnassa tulee tarkoin noudattaa myös lapsen oikeuksien sopimusta. Lapsen oikeuksien sopimus on siinä mielessä progressiivinen, että sen tavoitteena ei ole vain reaktiivisesti täyttää lapsen tarpeita, vaan myös toteuttaa lapsen oikeudet. Sopimus tunnustaa, että lapset ovat vaa- jaavaltaisuudestaan huolimatta itsenäisiä oikeusyksilöitä ja oikeussubjekteja. (Kilkelly 2000, 87). Lapsen oikeuksien yleissopimusta edelsi Kansainliiton lapsen oikeuksien julistus, joka on annettu vuonna 1924. On huomattava, että lapsen oikeuksien julistus oli suositusluonteinen, mutta lapsen oikeuksien sopimus on velvoittava.

Perusoikeuksista on säädetty Suomen perustuslaissa. Oikeusjärjestyksessä Suomen perustuslaki on tavallista lakia ylemmän asteinen säädös. Ihmisoikeuksista säädetään kansainvälisissä sopimuksissa, joita on edellä mainittu. Ihmisoikeuksien voidaan nähdä olevan paitsi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa säädettyjä oikeuksia, myös arvoja, politiikkaa ja arkea kouluissa. Sisällöllisesti perus- ja ihmisoikeudet ovat pitkälti samoja oikeuksia. Niiden tarkoituksena on turvata ihmisten vapauksia ja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan ja toisiin ihmisiin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä velvollisuuksia ja oikeuksia on täsmennytty tavallisella lainsäädännöllä, esimerkiksi perusopetuslaissa ja varhaiskasvatuslaissa sekä hallinnon yleissäädöksillä, kuten hallintolailla ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetulla lailla. (Kasa, Kouros ja Skottman-Kivelä, 2020, 8-9.)

Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, niin lapsille kuin aikuisille, oppilaille ja opettajille, Suomen kansalaisille ja maahanmuuttajille. Niillä luodaan oikeuksia, mutta opetussuunnitelman mukaan niiden sisältöä opetetaan myös opetusaiheina oppilaille. Arjessa perus- ja ihmisoikeudet näkyvät suhtautumisena oppilaisiin, noudatettavina arvoina, toimintatapoina ja ovat osa opettajan ammattitaitoa. Opettaja on erittäin merkittävä henkilö perusoikeuksien toteutumisessa ja omaksumisessa. (Kasa, Kouros ja Skottman-Kivelä, 2020, 8-9.)

Perusoikeuksina on Suomen perustuslaissa mainittu yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §), omaisuudensuoja (15 §), sivistykselliset oikeudet (16 §), oi-

keus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §), vastuu ympäristöstä (20 §) ja oikeusturva (21 §). Perustuslaki turvaa myös ihmisarvon loukkaamattomuuden (1 §).

Opetustyössä opettaja toimii julkisen vallan edustajana niin sanotusti ”velvollisuuksien kantajana”, vaikka hän yksityishenkilönä on ”oikeuksien kantaja”. Tämä tarkoittaa, että vaikka opettajalla olisi omia arvoja ja arvostuksia, jotka poikkeaisivat opetussuunnitelmasta ja voimassa olevasta lainsäädännöstä, opettajan tulee noudattaa työssään opetussuunnitelmaa, lainsäädäntöä ja muita ohjeita (ns. soft law). Luonnollisesti opettajalla on työssäänkin oikeus esimerkiksi fyysiseen koskemattomuuteen, uskonnon- ja omantunnon vapauteen ja sananvapauteen. (Kasa ym. 2020, 12.) Perusoikeuksien haltijoina lapset tunnustetaan nykyisin periaatteessa tasavertaisiksi ihmisiksi aikuisten kanssa ja osallisina ja toimijoina asioissa, jotka koskevat heitä itseään. Lapset eivät ole vain suojelun kohteita, vaan aktiivisia toimijoita. Perustuslaissa on myös syrjinnän kieltö, joka koskee syrjintää myös iän perusteella. Lapsia ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan kuin aikuisia. Niin sanottu positiivinen erityiskohtelu on kuitenkin sallittu, jos sillä tosiasiallisena tavoitteena on tasa-arvon toteutuminen. Nieminen on katsonut, että erityisesti koulujen kurinpitotoimissa tulee varmistua, että ne ovat ihmisarvon mukaisia. Hän katsoo, että lasten erityisasema tulee ottaa huomioon siinä, että lapselle sama kurinpitotoimi saattaa olla ihmisarvon vastaista, mutta aikuiselle ei. (Nieminen 2004, 286.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa on mainittu 28 artiklassa muun muassa jokaisen lapsen oikeus saada opetusta ja kyseisen artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarkoitukseenmukaisiin toimenpiteisiin ”taatakseen, että kurinpito kouluissa tapahtuu tavalla, joka on lapsen ihmisarvon mukaistaja sopusoinnussa tämän yleissopimuksen kanssa”. Lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan myös lapsen oikeussubjektuutta. Lapsella on täysimääräinen oikeus ihmisoikeuksiin syntymästään lähtien, mutta samalla lapsen tarpeet ja yksittäisten lasten tarpeen verrattuina muihin lapsiin ja aikuisten tarpeisiin ovat erilaisia, mikä tulee huomioida käytännössä.

4.2.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain 6 §:ssä. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Oikeusperiaatteet asettavat rajoja viranomaisen harkintavallan käytölle, esim. opetusta järjestettäessä. Periaatteet ohjaavat myös opettajan ja rehtorin toimintaa yleisesti koulussa eteen tulevissa tilanteissa. Oikeusperiaatteiden merkitys on lisääntynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioimisen ja uuden perustuslain voimaantulon myötä. Oikeusperiaatteet tuovat esiin arvot ja niiden välisen punninnan esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminta sinällään ei riko lain kirjainta tai tilanteissa, jossa kaksi lainsäännöstä ovat kollisiossa keskenään.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Opetustoimen kanteluissa usein tulee esiin asioita, joissa opettajan väitetään toimineen vastoin edellä mainittuja periaatteita tai kanteluratkaisussa päädytään ratkaisuun soveltamalla kyseisiä oikeusperiaatteita.

Yhdenvertaisuusperiaate voidaan jakaa kahteen osaan, tasapuoliseen kohteluun ja johdonmukaiseen hallintotoimintaan. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää muu muassa, että perusopetuksessa käytetään samanlaisia seuraamuksia samanlaisista teoista, ellei ole perusteltua syytä todeta tilannetta erilaiseksi, esim. toistuvuus saman oppilaan kohdalla. Myös esimerkiksi erityisopetuksen piiriin pääsemisen tulee olla samoilla kriteereillä kaikille. (Lahtinen 2012, 397-398.)

Kantelija, lapsen vanhempi katsoo, että lapsen kiusaamistilanteeseen ei ole riittävästi puututtu koulussa. Aluehallintovirasto totesi ratkaisussaan, että koulussa on kohdeltava oppilaita hallintolain 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti, eikä kehenkään oppilaaseen saa kohdistaa kurinpitotoimia ilman riittävä näyttöä siitä, mitä on tosiasiallisesti tapahtunut. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ei ole hallintolain 6 §:ssä säädetyn tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaista, jos oppilaisiin kohdistuvat kurinpitokeinot olisivat riippuvaisia ainoastaan oppilaiden kertomasta. Kurinpitotoimien on myös kohdistuttava tasapuolisesti kaikkiin tietyssä tilanteessa koulun järjestystä rikkoneisiin oppilaisiin. Tässä tapauksessa asiaan osallisten oppilaiden tai tapahtuman nähneen kolmannen oppilaan kertomasta ei ole voitu luotettavasti päätellä, mitä tosiasiallisesti on tapahtunut. Koulun henkilökunta ei ole ollut näkemässä tapahtumaa, joten hallintolain 6 §:n mukaisesti henkilökunta ei ole voinut asettaa kummankaan oppilaan puolelle asiassa. (LSSAVI/3457/2019).

Tarkoituksenmukaisuusperiaate rajaa viranomaisen käyttämään toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Oppilaista ei voi esimerkiksi rangaista loukkaamistarkoituksessa tai kostoksi. Objektiiivisuusperiaate merkitsee, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Esimerkiksi esteellisyyssäännökset tulee huomioida. Oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkästään se, että puolueettomuus saattaa ulkopuolisen silmin katsottuna vaarantua, saattaa aiheuttaa esteellisyyden. Näin ollen opettaja ei voi arvioida, rangaista tai muuten käyttää julkista valtaa omaan lapseensa. (Lahtinen 2012, 398.)

Kantelussa on arvioitu muun ohella sitä, onko opettaja toiminut tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti, kun hän on tavannut oppilastaan vapaa-aikana ja viestitellyt tämän kanssa pyrkimyksenään auttaa oppilasta oppilaan psyykkisissä ongelmissa. Aluehallintovirasto kiinnitti opettajan huomiota opetushenkilökunnan velvollisuuteen ohjata oppilas huolen herätessä viivytyksettä opiskeluhuollon henkilökunnan vastaanotolle. (LSSAVI, vireille 22.4.2019).

Toinen esimerkki ei liity kanteluun, vaan hallinto-oikeuteen tehtyyn valitukseen.

8-vuotias lapsi oli toistuvasti käyttäytynyt aggressiivisesti koulussa henkilökuntaa ja muita oppilaita kohtaan. Hän oli noin puolentoista vuoden aikana aiheuttanut 27 vaara- ja uhkatilannetta. Koulu oli ollut useasti yhteydessä lapsen huoltajiin. Koulu oli tehnyt lapsesta 11 lastensuojeluilmoitusta. Lapsen asiaa oli käsitelty koulun oppilashuoltoryhmässä. Rehtori oli antanut oppilaalle varoituksen järjestyssääntöjen rikkomisesta ja laiminlyönnistä. Rehtori oli sinällään toiminut lainmukaisesti perusopetuslain 36.1 § huomioiden varoituksen antaessaan. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että oppilaan nuoren iän ja hänen häiriökäyttäytymisestään saadun selvityksen perusteella, että oppilas ei kykene ymmärtämään varoituksen merkitystä ja tarkoitusta rangaistus- ja ojentamiskeinona. Oli ilmeistä, ettei varoituksen antamisella voida vaikuttaa oppilaan käyttäytymiseen. Näissä olosuhteissa varoituksen antaminen oli vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ja hallinto-oikeus kumosi rehtorin päätöksen tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisena. (Helsingin hallinto-oikeus 9.11.2011, dnro 00988/11/1301.)

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että käytettävien keinojen on oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden. Esimerkiksi oppilaan rankaisemisessa on huomioitava, että käytettävät keinot ovat sopivassa suhteessa tehtyyn tekoon ja kokonaisarviointi huomioon ottaen. Pienestä rikkeestä ei voi rangaista ankarasti. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia ja että ihmiset voivat luottaa siihen, että viranomaiset toimet ovat oikeellisia, virheettömiä, pysyviä ja toiminta johdonmukaista. Muuttuneista käytänteistä tulee tiedottaa ja tarvittaessa asianosaisia kuulla. (Lahtinen 2012, 397-400.)

Asiassa oli kanneltu siitä, että uimahallikäynnillä oli tapahtunut välikohtaus, josta johtuen lapselta evättiin seuraavan viikon uimahallikäynti. Aluehallintovirasto katsoi, että turvallisen opiskeluympäristön takaamiseksi koulun tulee ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin koulussa tapahtuvan epäasiallisen käyttäytymisen johdosta välittömästi tapahtuman jälkeen, tarvittaessa perus-

opetuslaissa säädetyn kurinpito- ja turvaamistoimin ja kasvatustarkastuksella. Tällöin on huomioitava hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Toimenpidettä voidaan käyttää vain sitä välittömästi edeltäneen käytöksen perusteella. Toimenpiteen käyttöön ja valintaan ei saa vaikuttaa ajallisesti kauan sitten tapahtunut oppilaan haitallinen käytös, vaan siihen tulee puuttua välittömästi tapahtuneen jälkeen. (LSSAVI/3454/2019).

Opiskelijalla oli terveydellisiä syitä, joiden johdosta uiminen ei onnistunut. Opettaja oli epäasialliseen sävyyn muiden oppilaiden kuullen moittinut opiskelijaa asiasta ja sanonut, ettei kurssi-merkintää tule, ellei opiskelija käy uimassa. Aluehallintovirasto totesi, että hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet koskevat myös opetusta. Opettajan tulee hallintolain 9 §:n mukaan käyttää asiallista ja hyvää kieltä. Hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen, tässä tilanteessa opettajan, tulee käyttää toimia, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain 6 §:n tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa vain niihin tarkoituksiin, joihin se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Aluehallintovirastolle toimitettujen asiakirjojen mukaan liikunnanopettajan kielenkäyttö ei ole ollut hallintolain 9 §:n edellytysten mukaista. Lisäksi hän on käyttänyt kantelussa tarkoitettua tilanteen hoitamiseen keinoja, jotka voidaan nähdä rikkovan suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteita. Opiskelijan asian käsittely on ollut paikoin opiskelijan näkökulma huomioon ottaen kohtuutonta ja opetuksen toteutuksessa opetussuunnitelman edelle ovat menneet opettajan omat vahvat näkemykset uinninopetuksen tärkeydestä. (LSSAVI, vireille 27.3.2019)

Aluehallintovirasto totesi, että oppilaan erityinen tuki on toteutettu perusopetuslaissa säädetty tavoitteet huomioiden asianmukaisesti, ja että koulu ei ole menetellyt lainvastaisesti sillä perusteella, että erityisoppilaan yhden aineen opetus on toteutettu yleisopetuksessa. Aluehallintovirasto kuitenkin totesi, että kunnan on huomioitava erityisen tuen päätöksiä laatiessaan, että päätökset muotoillaan hallintolain 6 ja 9 §:issä säädetty luottamuksensuojaperiaate ja selkeän kielen vaatimus huomioiden niin, että huoltajille ei jää epäselväksi, kuinka oppilaan erityinen tuki tosiasiassa toteutetaan. (LSSAVI, vireille 14.8.2019)

Arajärvi on hahmotellut koulutusoikeuden oikeusperiaatteita. Hän on katsonut, että koulutusoikeuden periaatteet ovat pakollisen maksuttoman perusopetuksen eli oppivelvollisuuden periaate, oikeus opetukseen periaate (jonka hän katsoo muodostuvan kahdesta osasta: julkisten koulutuspalvelujen ensisijaisuus ja saatavuuden periaate), koulutuksen laadun periaate ja itsemääräämisen ja omatoimisuuden periaate. (Arajärvi 2006, 66-68.)

4.2.4 Opettajan eettiset ohjeet

Opettajan ammattijärjestö OAJ on määritellyt opettajan arvot ja eettiset periaatteet. Niiden mukaan opettajuuden ydin muodostuu neljästä perusarvosta, jotka ovat ihmisarvo, totuudellisuus, oikeellisuus, vastuu ja vapaus. Ihmisarvolla opettajan työssä tarkoitetaan ihmisyyden kunnioittamista. Opettaja kunnioittaa jokaista ihmistä sukupuolesta, seksuaalisesta suuntautuneisuudesta ja sukupuolen moninaisuudesta, ulkonäöstä, iästä, uskonnosta, yhteiskunnallisesta asemasta, alkuperästä, mielipiteistä, kyvyistä ja saavutuksista riippumatta (OAJ). Nämä arvot

on kirjattu myös Suomen perustuslakiin, sillä perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Edelleen opettajien eettisissä ohjeissa korostetaan totuudellisuutta, millä tarkoitetaan, että opettaja ohjaa oppijaa elämän ja ympäristön kohtaamiseen. Rehellisyys itselle ja muille sekä keskinäinen kunnioitus kaikessa vuorovaikutuksessa kuuluu opettajan työn perustaan (OAJ).

Oikeudenmukaisuus on yksi eettisistä arvoista. Oikeudenmukaisuuteen kuuluu erityisesti tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen sekä syrjinnän ja suosimisen välttäminen (OAJ). Oikeudenmukaisuus on hankala käsite, esillä eri yksilöillä on erilaisia käsityksiä siitä, mikä on oikeudenmukaista. Eettisissä ohjeissa viitataan myös tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Tasa-arvosta keskusteltaessa on aina huomioitava, tarkoitetaanko mahdollisuuksien vai lopputuloksen tasa-arvoa. Tasa-arvo vaatii opettajalta aktiivista työtä, muun muassa arkisten ja totuttujen tapojen suhteen, mm. kielenkäytössä.

OAJ on jaotellut eettiset periaatteet suhteessa työhön, oppijaan, työyhteisöön, yhteiskuntaan, sidosryhmiin ja moniarvoisuuteen. Suhteessa työhön korostetaan, että vaikka opettajalla on kansalaisena oikeus omaan arvomaailmaansa, opettajan työssä opettajan vastuulla on toimia lainsäädännön ja opetussuunnitelman mukaisesti. Opettajan tulee toimia vastuullisesti, kehittää omaa työtään ja ammattitaitoaan sekä arvioida omaa toimintaansa. (OAJ.) Suhteessa oppijaan eettisissä periaatteissa sanotaan, että opettaja hyväksyy ja ottaa huomioon oppijan ainutkertaisena ihmisenä sekä opettaja kunnioittaa oppijan oikeuksia ja suhtautuu häneen inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti. Edelleen kohdan mukaan opettaja pyrkii ymmärtämään oppijan lähtökohtia, ajattelua ja mielipiteitä, opettaja käsittelee hienotunteisesti oppijan persoonaan ja yksityisyyteen liittyviä asioita. Opettaja ottaa erityisesti huomioon huolenpitoa ja suojelua tarvitsevat oppijat eikä hyväksy missään muodossa esiintyvää kiusaamista tai toisen ihmisen hyväksikäyttöä. Opettajan tehtävään kuuluu myös oppijoiden kasvattaminen yhteistyöhön ja hyväksi yhteiskunnan jäseniksi. Luottamuksen ja hyvien ihmissuhteiden rakentaminen ovat osa

opettajan työtä. (OAJ.) Näin ollen opettajan eettisissä periaatteissa on sitouduttu noudattamaan muun muassa lapsen oikeuksien sopimusta.

Eettisten ohjeiden mukaan opettaja ja yhteiskunta -kohdassa opettaja lupaa edistää kasvatuksen ja kasvun mahdollisuuksia sekä edustaa oppijan oikeuksia ja etuja tarvittaessa kriittisestikin. Lisäksi korostetaan demokraattisen yhteiskunnan jäseneksi kasvattamista. Lapsen oikeuksien toteutuminen vaatii toisinaan yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa, muun muassa sosiaali-toimen ja terveydenhuollon kanssa. Eettisissä ohjeissa korostetaan yhteistyötä oppijan oppimisen ja kehityksen tukemiseksi. Kohdassa opettaja ja moniarvoisuus tuodaan esille, että oppilaiden ja heidän huoltajiensa kulttuureita ja maailmankatsomusta kunnioitetaan tasapuolisesti ja sitoudutaan syrjimättömyyteen. (OAJ.)

Opettajan tapa toimia yhteiskunnassa koulutyön ulkopuolella saattaa vaikuttaa myös opetustyöhön ja opettajan saamaan luottamukseen työssään. Opetusalan eettinen neuvosto on 7.5.2019 ottanut kantaa opettajien some-kirjoitteluun. Ohjeissa todetaan, että vaikka opettajalla on sananvapaus, se ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Ohjeissa korostetaan lojaliteettivelvollisuutta työnantajaa kohtaan ja todetaan alatyylisen kielen heikentävän opettajan edellytyksiä toimia esikuvana. Ohjeiden mukaan opettaja ei voi vapaa-aikanakaan hyökätä niitä arvoja vastaan, mitä hän työssään edustaa. Opettajuuteen sitoutunut opettaja on sitoutunut mm. eri mieltä olevien ihmisten kunnioittamiseen ja yleisiin ihmisoikeuksiin. Ohjeissa varoitetaan myös, että opettajan julkinen kirjoittelu esimerkiksi tieteen tulosten vastaisten uskomusten puolesta voi vaarantaa opettajan ammatillisen uskottavuuden. Opettajan on käytettävä harkintaa muun muassa ketä hyväksyy Facebook-kavereikseen. Opettajan tasapuolisuus saattaa vaarantua, jos hän hyväksyy joitakin oppilaitaan Facebook-kavereikseen.

Opetustyön professionaalisuus on pedagogista ammattitaitoa, vapautta ja vastuuta. Opetustyössä vaikuttavat aina myös opettajan persoona ja vuorovaikutus niin oppilaiden, koulun henkilökunnan, huoltajien kuin myös ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Tirri on katsonut, että opetustyön etiikka on osa opettajan ammattitaitoa. Hän on katsonut, että opettajan ammatillisuus, persoona sekä ammatillinen ja moraalinen ajattelu muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka on opettajan työn perusta. Opettaja tekee opetustyössään valintoja ja näiden valintojen taustalla ovat arvot. Yhteiskunnan arvoja konkretisoivat opetussuunnitelma ja koulukohtaiset opetussuunnitelmat. Suomessa opettaja toimii varsin itsenäisesti ja hänellä on opetuksessaan paljon harkintavaltaa, mikä korostaa opettajan vastuuta. (Tirri 2002, 203-214.) Työnantaja voi

puuttua opettajan käytökseen myös kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 17 §:n nojalla. Sen mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Joskus työnantajan lojaliteettivelvollisuuden rikkomisen perusteella työnantaja voi puuttua opettajan toimintaan myös, jos opettaja on toiminut epäasiallisesti vapaa-ajallaan.

Mediassa kohistiin keväällä 2021 haapavetisen luokanopettajan ja kunnanvaltuutetun toiminnasta sosiaalisessa mediassa, jossa hän toistuvasti solvasi erittäin epäasialliseen sävyyn misogynisesti Marinin hallituksen jäseniä sekä käyttäytyi epäasiallisesti kanssavaltuutettujaan kohtaan. Kunta työnantajana puuttui toimintaan työoikeudellisin keinoin. (Haapavesi-lehti, 10.3.2020, 11)

Opetustyö tehdään pitkälti luokkahuoneessa, jossa opettaja on usein yksin ainoana aikuisena. Opettajan ammattietiikalla on erittäin suuri vastuu oppilaiden oikeuksien toteutumisessa.

5. Tutkimuksen toteuttaminen

5.1 Tutkimusaineisto

Aineiston hankintaa ei ole tutkimuksessa varsinaisesti itse tehty. Aineisto on ollut saatavilla aluehallintoviraston USPA-asianhallintajärjestelmässä. Kantelut ovat tulleet vireille Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon vuonna 2019 ja ne on kirjattu opetustoimen kanteluina. Kantelut ovat tulleet vireille ja ratkaistu tästä tutkielmasta huolimatta. Osa aineistosta on salassa pidettävää, sillä kanteluratkaisut sisältävät tietoja esimerkiksi oppilaiden sairauksista ja tukitoimista. Sain 20.4.2020 tutkimusluvan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston oikeusturvayksiköltä, joka kantelut käsittelee. Ennen kuin pääsin lukemaan kanteluita, minulla ei ollut tarkkaa käsitystä siitä, kuinka pitkältä ajalta tarvitsen aineistoa. Tutkimusaineistoksi valikoitui vuonna 2019 vireille tulleet Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tehtäväloukalle 06.06.01 tulleista kanteluista tehdyt kanteluratkaisut pois lukien Svenska Enhet -yksikön kanteluratkaisut. Tämä siksi, että vuonna 2020 vireille tulleista kanteluista osa oli vielä ratkaisematta, ja halusin kokonaisen vuoden ratkaisut aineistoksi. Vuonna 2019 oli tehty 58 ratkaisua, joita osassa oli käsitelty useampi kantelu. Olen kuitenkin nostanut esiin myös muutamana vuonna 2020 vireille tulleen kantelun, jotka tukevat samoista asioista edellisenä vuonna tehtyjä kanteluita.

5.2 Sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tutkielman aineisto analysoitiin käyttämällä tutkimusmenetelmänä aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimusaineistosta pyritään luomaan teoreettinen kokonaisuus ja analyysiyksiköt valitaan aineistosta huomioiden tehtävänasettelu. Analyysiyksiköitä ei ole etukäteen sovittu tai harkittu, vaan ne nousevat aineisosta. Tuomen ja Sarajärven mukaan laadullisen tutkimuksen analyysi voidaan jakaa kahteen osaan. Toiselle ryhmälle on tyypillistä, että analyysiä ohjaa teoreettinen tai epistemologinen asemointi, esim. grounded theory, fenomenologinen tai fenomenologis-hermeneuttinen analyysi ja toista ei ohjaa jokin teoria. Sisällönanalyysi on menetelmä, jota ei ohjaa teoria (Tuomi ja Sarajärvi, 2017 kohta 4).

Tuomen ja Sarajärven mukaan aineistolähtöinen sisällönanalyysi on hyvin vaikea toteuttaa, sillä herää kysymys onko olemassa objektiivisia havaintoja sinällään, vai vaikuttavatko käytyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmä tuloksiin. Näitä ongelmia on pyritty ratkaisemaan muun muassa teoriaohjaavalla analyysillä, jossa teoria toimii apuna, mutta analyysi ei kuitenkaan pohjautu suoraan teoriaan. Analyysissä näkyy aikaisempi tieto, mutta se ei ole teoriaa testaavaa, vaan enemmänkin uusia ajatusuria aukovaa. Kolmantena mallina on teorialähtöinen analyysi, jota luonnontieteissä perinteisesti käytetään. Siinä on olemassa joku teoria tai malli, johon uutta tietoa sovelletaan. Aineiston analyysiä ohjaa aikaisemmin tiedon perusteella luotu teoria, kehys tai malli. (Tuomi ja Sarajärvi 2017, kohta 4.2.)

Aineistolähtöisessä analyysissä aineiston alkuperäisilmaisuja pelkistetään, ryhmitellään ja kategorisoidaan. Aineistolta kysytään tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä. Ensin siis aineistosta tunnistetaan ne asiat, joista ollaan kiinnostuneita ja niitä pelkistetään yksikertaisemmiksi ilmaisuiksi. Sitten pelkistetyt ilmaisut yhdistetään samaan kategoriaan ja kategorialle annetaan sisältöä kuvaava nimi. Edelleen samansisältöisiä alakategorioita yhdistetään toisiinsa ja muodostetaan yläkategorioita, joille annetaan sisältöä kuvaava nimi. Tätä voidaan jatkaa ja muodostaa alakategorioiden ja yläkategorioiden lisäksi pääkategorioita ja vastataan tutkimustehtävään. (Tuomi ja Sarajärvi 2017, kohta 4.3.)

Tuomi ja Sarajärvi erottavat sisällön erittelyn käsitteen ja sisällönanalyysin toisistaan. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysiä, jossa kuvataan kvantitatiivisesti tekstin sisältöä. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan dokumenttien sisällön sanallista kuvaamista. Kvantifiointia voidaan käyttää sisällönanalyysin apuna. Laadullisen aineiston analysoinnilla pyritään lisäämään informaatioarvoa eli tuomaan selkeyttä aineistoon, ja tekemään luotettavia johtopäätöksiä aineistosta. Aineisto tavallaan hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan uudella tavalla (Tuomi ja Sarajärvi 2017, kohta 4.4.)

5.3 Aineistolähtöisen sisällönanalyysin toteuttaminen tutkimusaineistolle

Ensin olen tehnyt aineiston pelkistämistä. Pelkistäminen on informaation tiivistämistä tai osiin pilkkomista. Aineistosta pyritään löytämään tutkimustehtävälle olennaiset ilmaukset literoimalla tai koodaamalla. Aineistosta määritellään analyysiyksikkö, joka voi olla yksittäinen sana, lause, lauseen osa tai useamman lauseen ajatuskokonaisuus. Tämän tutkielman aineisto

on valmiiksi kirjallisessa muodossa, joten sitä ei tarvitse litteroida. Näin ollen analyysi aloitettiin pelkistämällä aineistoa. Virkkeet, joissa vastattiin tutkimuskysymyksiin, kirjattiin ylös. Tutkimuskysymykseen millaiset asiat opetustoimessa johtavat kanteluihin vastaa muun muassa kysymys, mistä asiasta kantelu on tehty. Tutkimuskysymykseen mikä on kantelun merkitys oikeusturvan välineenä opetustoimessa, voidaan saada vastauksia esimerkiksi siitä, millaiseen ratkaisuun aluehallintovirasto on asiassa päätenyt. Myöskin kirjevastauksissa tai päätöksissä, joissa todetaan, että opetustoimi on toiminut asiassa oikein, saadaan usein informaatiota asiaa koskevasta lainsäädännöstä, oikeista menettelytavoista ja annetaan muutenkin ohjausta niin opetustoimelle kuin kantelun tekijällekin. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole mahdollista selvittää sitä, onko aluehallintoviraston antama hallinnollinen ohjaus johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin ja muutoksiin opetustoimessa.

Aineiston ryhmittelyssä eli klusteroinnissa aineistosta kerätyt alkuperäisilmaukset käydään läpi ja etsitään niistä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa kuvaavat käsitteet yhdistetään luokaksi sekä nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Aineisto tiivistyy, sillä yksittäiset asiat yhdistetään ja sisällytetään yleemmäksi käsitteeksi.

Lukiessani kanteluratkaisuja kiinnitin erityistä huomiota ratkaisuosaan, jossa oli annettu hallinnollista ohjausta. Kanteluratkaisuissa oli kohtia, joissa oli selkeästi tuotu esiin, että jossain asiassa oli toimittu virheellisesti, mutta kanteluratkaisu oli kuitenkin yleisluontoisempi. Niissä kanteluratkaisuissa, joissa oli annettu kirjevastaus, ei ollut varsinaista ratkaisuosaa.

Kanteluissa ja kanteluratkaisuissa kiinnitin huomioita erityisesti seuraaviin mainintoihin: uskonto, kiusaaminen, turvallisuus, sisäilma, päätös; sen antaminen tai tekeminen tai tekemättä jättäminen, täytöntöönpano. Edelleen kiinnitin huomiota mainintoihin erityisopetuksesta, lastensuojeluilmoituksesta yhteistyöstä huoltajien/vanhempien kanssa, oppilashuollosta. Huomioin myös maininnat siitä, että opettajan/rehtori puheet ovat epäasiallisia/loukkaavia, puhuttelu huutamalla, opettaja tavannut oppilasta vapaa-ajalla epäasiallisesti. Edelleen huomioin sanat tukiovetus, tehostettu tuki, koulukuljetus, opettajan/rehtorin/sivistysjohtajan käytös epäasiallista/pelottavaa/ankaraa/ilkeää/vihamielistä/rasistista.

Erietyiset opetusjärjestelyt, opetussuunnitelman toteutuminen, virheelliset muutoksenhakuohjeet, asiakirjapyyntöön vastaaminen, tiedusteluun ja viestiin vastaaminen, informointi ja tiedottaminen, viivyttely, epäoikeudenmukainen/väärä arviointi kiinnittivät myös huomioni. Edelleen huomioin maininnat opettajan/rehtorin kielenkäytöstä, ohjauksesta ja neuvonnasta,

oikeudesta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, opettajan tavasta opettaa, henkilöstömäärästä ja resursseista. Uskonnon opetus, lyöminen, pahoinpitely, väkivalta, erityistarpeiden huomiointi, pienryhmä, kyseenalaiset opetusmenetelmät, koulukuljetus ja tilat saivat myös huomiota.

Muodostin pelkistetyt ilmaukset: päätös, asiakirjapyyntöön vastaaminen, hyvä hallintotapa, tiedottaminen, riittävät resurssit, neuvonta ja ohjaus, tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano ja yhteydenottoihin vastaaminen. Näistä muodostin alaluokan hallinto. Toiseksi muodostin pelkistetyt ilmaukset erityinen tuki ja erityiset opetusjärjestelyt. Näistä muodostin alaluokan tuki. Kolmanneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset esiopetusmatkat ja koulukuljetuksen järjestäminen. Näistä muodostin alaluokan koulumatkat. Neljänneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset arviointiperusteiden selvittäminen ja arviointiperusteiden noudattaminen ja arvioinnin kokonaisvaltaisuus. Näistä muodostin alaluokan arviointi. Viidenneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset lastensuojeluilmoituksen delegoiminen, lastensuojeluilmoituksen tekeminen ja lastensuojeluilmoituksesta huoltajalle ilmoittaminen. Näistä muodostin alaluokan lastensuojeluilmoitus. Kuudenneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset esiopetuksen epääminen, oikeus osallistua opetukseen ja opetuksen järjestäminen. Näistä muodostin alaluokan opetuksen järjestäminen.

Seitsemänneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset uskonnon harjoittaminen ja uskonnon opetuksen tarjoaminen. Näistä muodostin alaluokan opetuksen järjestäminen. Kahdeksanneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset fyysinen kontakti, epäasiallinen puhuttelu, kurinpitokeskustelu ja opettajan vuorovaikutustyyli. Näistä muodostin alaluokan käytös. Yhdeksänneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset koulun päätösvallan antaminen huoltajille, yhtenäinen viestintäkäytäntö, vanhempien välisten ristiriitojen vaikutus, yhteistyö vanhempien kanssa, huoltajan tiedonsaanti työnjohdollisista asioista ja tiedottamisen puute. Näistä muodostin alaluokan yhteistyö vanhempien kanssa. Kymmenenneksi muodostin pelkistetyt ilmaukset ohjaus oppilashuoltoon ja oikeus saada oppilashuoltoa. Näistä muodostin alaluokan oppilashuolto. Yhdenneksitoista muodostin pelkistetyt ilmaukset valvonnan puute, kiusaaminen ja sisäilma. Näistä muodostin alaluokan turvallisuus. Kahdenneksitoista muodostin pelkistetyt ilmaukset opetussuunnitelman noudattaminen ja opetusmenetelmät. Näistä muodostin alaluokan opettaminen.

Alkuperäisilmaisut

Pelkistetyt ilmaisut

”Hallinto”

<p>Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan päällikön huomiota viranomaisen <i>velvollisuuteen tehdä valituskelpoinen päätös</i> asiassa, jolla on vaikutusta henkilön etuun ja oikeuteen. (LSSAVI, vireille 15.1.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto ilmaisee käsityksensä, että vastaavan kaltaisissa tilanteissa <i>tulisi laatia</i> lukiolain 13 §:n erityisiä opetusjärjestelyitä koskeva <i>päätös</i>. (LSSAVI, vireille 28.1.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto saattaa kunnan kasvatus- ja opetuspalveluiden ja rehtorin tietoon perusteluista ilmenevän käsityksensä asiakirjapyyntöä esittäneen <i>oikeudesta saada valituskelpoinen päätös</i>, jos hänelle ei luovuteta pyytämäänsä tietoa. (LSSAVI, vireille 22.4.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto kiinnittää rehtorin huomiota siihen, että tuen tarve arvioidaan tarvittaessa uudelleen ja tehdään uusi päätös ja että oppilaalle <i>tehdään päätös erityisistä opetusjärjestelyistä</i>, jos hänen oikeuttaan saada opetusta rajoitetaan muutoin kuin kurinpitosäännösten perusteella. (LSSAVI, vireille 24.4.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan perusopetuspalvelujen huomiota <i>velvollisuuteen tehdä</i> perusopetuslain 18 §:n mukaisista <i>erityisistä opetusjärjestelyistä valituskelpoinen päätös</i>, josta ilmenee hallintolain 44 §:n edellyttämällä tavalla yksilöidysti päätöksen sisältö.</p> <p>Aluehallintovirasto saattaa lautakunnan tietoon, että oppilaan erityisiä opetusjärjestelyitä koskevassa päätöksessä on virheelliset muutoksenhakuohjeet. (LSSAVI, vireille 24.4.2019)</p>	Päätös
<p>Aluehallintovirasto kiinnittää teknisen lautakunnan ja sivistyslautakunnan sekä ympäristölautakunnan huomiota <i>viranomaisen velvollisuuteen vastata asiakirjapyyntöihin</i> lain edellyttämällä tavalla. (LSSAVI, vireille 28.1.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto toteaa, että <i>arvosanan perusteet olisi tullut viimeistään kirjallisen pyynnön kohdalla toimittaa</i> opiskelijan vanhemmalle. (LSSAVI, vireille 28.1.2019)</p> <p>Vanhemmat toimittivat rehtorin välityksellä kirjallisen selvityspyynnön arviointiperusteista. Opettaja ei antanut selvitystä. Aluehallintovirasto katsoo, että <i>asianmukaisena menettelynä ei voida pitää sitä, että opiskelijan vanhempi joutuu tekemään hallintokantelun valvovalle viranomaiselle saadakseen arvosanan perustelut</i>. (LSSAVI, vireille 27.3.2019)</p>	Asiakirjapyyntöön vastaaminen
<p>Aluehallintovirasto antaa opettajalle huomautuksen <i>hyvän hallintotavan noudattamisesta</i> siten kuin jäljempänä perusteluissa tarkemmin esitetään. (LSSAVI, vireille 27.3.2019)</p>	Hyvä hallintotapa
<p>Aluehallintovirasto saattaa teknisen lautakunnan ja sivistyslautakunnan tietoon perusteluista ilmenevän käsityksensä <i>kunnan velvollisuudesta tiedottaa kunnassa valmistelussa ja käsitellyssä olevista asioista</i>. (LSSAVI, vireille 1.4.2019)</p> <p>Kuntalain (410/2015) 29 §:ssä säädetyn <i>tiedottamisvelvollisuuden nojalla on perusteltua, että kunnan internetsivuilla kerrotaan selkeästi lähikoulun ja toissijaisen koulupaikan vaikutuksista koulumatkatukeen</i>. (LSSAVI/15319/2019)</p>	Tiedottaminen
<p>Aluehallintovirasto antaa kaupungin kunnan lautakunnalle huomautuksen vastaisen varalle <i>erityisopetuksen riittävästä ja oppilaiden tarpeita vastaavasta resurssista huolehtimisesta</i>. (LSSAVI; vireille 25.4.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto kiinnittää rehtorin huomiota <i>riittäviin toimenpiteisiin ryhtymiseen koulun erityisopetusresurssin varmistamiseksi</i> koulun oppilaiden tarvetta vastaavasti. (LSSAVI, vireille 25.4.2019)</p>	Riittävät resurssit
<p>Aluehallintovirasto ilmaisee koulutuspäällikölle käsityksensä, että opiskelijan <i>neuvonta ja informointi</i> ei täysin ole toteutunut hyvän hallinnon mukaisesti. (LSSAVI, 31.5.2019)</p>	Neuvonta ja ohjaus

<p>Aluehallintovirasto antaa kunnan lautannalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle <i>velvollisuudesta noudattaa tuomioistuinten antamia päätöksiä</i>. (LSSAVI, vireille 25.12.2019)</p>	<p>Tuomioistuinten päätöksen täytäntöönpano</p>
<p>Koulun henkilökunnalla ei ole velvollisuutta olla koko ajan tavoitettavissa, minkä vuoksi he <i>eivät ole menetelleet virheellisesti sillä perusteella, että kaikkiin yhteydenottoihin ei ole vastattu välittömästi</i>. Koulun henkilökunnan velvollisuus vastata viesteihin ei muutoinkaan ole ehdoton, vaan heidän tulee hallintolain 8 §:n perusteella vastata viesteihin vain silloin, kun henkilöllä on tarve saada neuvontaa. Opetuksen järjestäjä voi myös tarvittaessa päättää, että yhteydenottoihin vastaaminen keskitetään tietyille henkilöille, jolloin kaikkien koulun henkilökunnan jäsenten ei tarvitse vastata yhteydenottoihin. Jos esittäminen kysymyksiin on jo vastattu aiemmin, eikä Teillä ole sellaisia uusia kysymyksiä, joiden eteenpäin viemiseksi tarvitsisitte koulun henkilökunnan vastauksen, ei koululla ole velvollisuutta vastata samaa asiaa koskeviin asioihin uudestaan. (LSSAVI, vireille 25.11.2019)</p> <p>Kantelun mukaan <i>koulu ei ole vastannut huoltajan viesteihin</i>. Aluehallintovirasto toteaa, että hallintolain 8 §:n perusteella koulun henkilökunnan on vastattava tarpeen mukaan heille esitettyihin kyselyihin ja tiedusteluihin. Laki ei kuitenkaan edellytä, että tiedusteluihin olisi kaikissa tapauksissa vastattava henkilökohtaisesti, vaan koko luokan asioita koskeviin tiedusteluihin voidaan vastata myös yhteisesti kaikille huoltajille. (LSSAVI/8456/2019)</p>	<p>Yhteydenottoihin vastaaminen</p>

”Erityinen tuki”

<p>Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan sivistysjohtajan, vastaavan rehtorin ja koulun rehtorin huomiota <i>oppilaan oikeuteen saada riittävä oppimisen tuki</i> siitä huolimatta, antaako huoltaja suostumuksensa tuen järjestämiseksi sekä siihen, että oppilaan oikeutta opetukseen ei voida evätä sen johdosta, että oppilaalle ei ole järjestetty hänen tarvitsemaansa riittävää tukea (LSSAVI, vireille 14.8.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto antaa kunnan perusopetuspalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle <i>velvollisuudesta järjestää myös paljon tukea tarvitseville lapsille opetus sekä järjestää heille välittömästi tuen tarpeen ilmetessä heidän tarvitsemansa koulunkäynnin tuki</i>. (LSSVI, vireille 25.12.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto antaa kaupungin perusopetuspalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta järjestää kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille opetus laissa säädetyllä tavalla sekä <i>järjestää heille välittömästi tarpeen ilmetessä heidän tarvitsemansa koulunkäynnin tuki</i>. (LSSAVI, vireille 29.11.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto antaa opettajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta opiskelijan <i>erityistarpeiden huomioimisesta</i> opetuksen toteutuksessa... (LSSAVI, vireille 27.3.2019)</p>	<p>Erityinen tuki</p>
<p>Aluehallintovirasto saattaa kunnan varhaiskasvatuksen päällikön tietoon perusteluista ilmevään käsityksensä <i>erityisten opetusjärjestelyjen käytöstä</i> esiopetuksessa (LSSAVI, vireille 15.1.2019)</p>	<p>Erityiset opetusjärjestelyt</p>

”Koulumatkat”

<p>Aluehallintovirasto kiinnittää päiväkodin johtajan huomiota siihen, että esiopetuksen järjestäjällä <i>ei ole oikeutta kieltää ainoastaan esiopetusta saavaa lasta kulkemasta itsenäisesti</i> varhaiskasvatuspaikassa järjestettävään esiopetukseen. (LSSAVI, vireille 19.5.2019)</p>	<p>Esiopetusmatkat</p>
---	------------------------

<p>Sivistyslautakunta on <i>laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää koulukuljetus</i> hallinto-oikeuden päätöksessä edellytetyllä tavalla, minkä vuoksi oppilas on jäänyt loppulukuvuoden ajaksi koonaan vaille kotipihaan asti ulottuvaa koulukuljetusta. Aluehallintovirasto katsoo sivistyslautakunnan menettelyn olevan erityisen moittittavaa, koska oppilaan perusopetuslain 32 §:n mukainen oikeus turvalliseen koulumatkaan on voinut vaarantua sivistyslautakunnan virheelisen menettelyn johdosta. (LSSVI, vireille 25.12.2019)</p>	<p>Koulukuljetuksen järjestäminen</p>
---	---------------------------------------

”Arviointi”

<p>Aluehallintovirasto ilmaisee käsityksensä, että <i>opettajan tulee huolehtia arviointiperusteiden selkeästä määrittämisestä ja arviointiperusteiden selvittämisestä oppilaille</i> opetuksen alkaessa. (LSSAVI, vireille 4.3.2019)</p>	<p>Arviointiperusteiden selvittäminen</p>
<p>Aluehallintovirasto antaa opettajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta ...opiskelijan arvioinnista. Aluehallintovirasto toteaa, että <i>opettaja ei ole arvioinnissaan huomionnut</i> lukiolain 17 §:n mukaisesti <i>kannustavuutta</i> arvioinnin lähtökohtana, <i>eikä opetussuunnitelman perusteissa esitettyjä lisävaatimuksia arvioinnille</i>. Opiskelijalle pitäisi edellä mainituissa tilanteissa antaa mahdollisuus osoittaa osaamisensa normaalikäytännöstä poikkeavalla tavalla ilman, että arvosana laskee. (LSSAVI, 27.3.2019)</p>	<p>Arviointiperusteiden noudattaminen</p>
<p>Perusopetuslain 22 §:n mukaan <i>oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä tulee arvioida monipuolisesti</i>. Tämän vuoksi arvosanalla ei arvioida ainoastaan oppilaan liikunnallista osaamista yhdessä lajissa, vaan arvosanaa annettaessa huomioidaan myös oppilaan työskentelytaidot ja käyttäytyminen sekä kokonaisvaltainen osallistuminen liikunnan opetukseen. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 2.6.2019)</p>	<p>Arvioinnin kokonaisvaltaisuus</p>

”Lastensuojeluilmoitus”

<p>Aluehallintovirasto saattaa kunnan sivistyslautakunnan tietoon perusteluista ilmenevän käsityksensä siitä, että <i>jokaisella opetustoimen ja opiskeluhuollon henkilökunnan jäsenellä on itsenäinen velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus</i>, ja että on hyvän hallintotavan mukaista, että lastensuojeluilmoituksen tekemisestä kerrotaan mahdollisuuksien mukaan etukäteen huoltajille. (LSSAVI, vireille 13.1.2019)</p>	<p>Ls-ilmoituksen delegoiminen</p>
<p>Lastensuojelulaisissa tai missään muussakaan laissa ei säädetä poikkeuksista lastensuojeluilmoituksen tekemiseen. Tämän vuoksi se, että lapsi on esimerkiksi vammaispalveluiden asiakas, ei poista koulun henkilökunnan velvollisuutta tehdä huolen herätessä lapsesta lastensuojeluilmoitusta. <i>Lastensuojeluilmoituksen tekemistä ei estä myöskään se, että lapsen käytöstä on käsitelty myös kasvatuskeskustelussa</i>. Lastensuojeluilmoitusta ei voida katsoa perusteettomaksi, vaikka ilmoitus ei johtaisikaan lastensuojelun asiakkuuteen. Merkityksellistä on, että lastensuojelun palvelutarpeen arvioi aina nimenomaan lastensuojeluviranomainen eikä esimerkiksi rehtori. Ei moitittavaa. (17853/2019)</p> <p>Lapsen kannalta on vahingollista, jos hänen kasvunsa ja kehityksensä vaarantuu tekemättä jätetyn ilmoituksen vuoksi. Tämän vuoksi aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että <i>ilmoitusvelvollinen henkilö ilmoittaa lapsesta lastensuojeluviranomaiselle silloinkin, kun hän ei ole varma ilmoituksen tarpeellisuudesta</i>. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 7.11.2019)</p> <p>Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan <i>lastensuojeluilmoituksen tekeminen on ollut tässä tapauksessa perusteltua</i>, sillä se on perustunut henkilökunnan huoleen siitä, että esioppilas on huolehtinut sisaruksestaan esiopetusaikana. Lisäksi selvityksestä saadun käsityksen mukaan esioppilaalla on ollut paljon poissaoloja esiopetuksesta, jolloin hänen perusopetuslain 26 a</p>	<p>Ls- ilmoituksen tekeminen</p>

§:ssä säädetty velvollisuutensa saavuttaa esiopetukselle asetetut tavoitteet on voinut vaarantua. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 19.5.2019)	
<i>Laissa ei velvoiteta kertomaan huoltajalle lastensuojeluilmoituksen tekemisestä, minkä vuoksi ei myöskään ole olemassa määräyksiä siitä, kuinka ilmoituksen tekemisestä tulisi ilmoittaa. Tämän vuoksi rehtori ei ole menetellyt virheellisesti sillä perusteella, että hän on ilmoittanut teille lastensuojeluilmoituksen tekemisestä Wilma-viestillä pian sen jälkeen, kun lastensuojeluilmoitus on tehty. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 6.10.2019)</i>	Ls-ilmoituksesta huoltajalle ilmoittaminen

”Opetuksen järjestäminen”

<p><i>Opetuksen järjestäjä ja huoltajat eivät voi päättää esiopetuksen järjestämättä jättämisestä, vaan jos esiopetusta ei järjestetä esiopetuspaikassa, on se järjestettävä esimerkiksi kotona. Esiopetuksen saaminen on nimenomaan lapsen oikeus, eikä näin ollen myöskään huoltajilla ole oikeutta päättää, ettei lapsi osallistu esiopetukseen Aluehallintovirasto antaa rehtorille, luokanopettajalle ja erityisopettajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta siitä, että oppilaan oikeuteen saada muihin oppilaisiin nähden yhdenvertaisesti opetussuunnitelman mukaista opetusta voidaan puuttua vain perusopetuslaissa säädetyin edellytyksin. Aluehallintovirastolle toimitettujen selvitysten mukaan rehtori eväsi oppilaan seuraavan kouluvuoden uinninopetuksen etukäteen, perustuen useampi päivä aiemmin tapahtuneeseen välikohotukseen. (LSSAVI, 3454/2019)</i></p> <p>Koulunkäynnin ohjaajaan apua kokeiltiin liikuntatunnilla, jossa lapsella oli suuria haasteita selvittää isossa ryhmässä kunnioittaen muita oppilaita. Ohjaajan hyötyä ei kuitenkaan nähty, joten <i>annettiin ohjeeksi suorittaa liikunta liikuntapäiväkirjan avulla. Aluehallintovirasto toteaa, että oppilaan osallistumista opetukseen ei voi tällaisella menettelyllä evätä.</i> (LSSAVI, vireille 24.4.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan kasvatus- ja opetusjohtajan, vastaavan rehtorin ja koulun rehtori huomiota (...) siihen, että oppilaan oikeutta opetukseen ei voida evätä sen johdosta, että oppilaalle ei ole järjestetty hänen tarvitsemaansa riittävää tukea. (LSSAVI, vireille 14.8.2019)</p>	Esiopetuksen epäminen tilapäisesti
<i>Päiväkodin johtaja on menetellyt lainvastaisesti evätessään muutamaksi viikoksi esioppilaan oikeuden saada esiopetusta ja varhaiskasvatusta. (LSSAVI, vireille 15.1.2019)</i>	Oikeus osallistua opetukseen
<p>Aluehallintovirasto pitää erityisen moitittavana, että <i>kunnan opetuspalvelut eivät ole järjestäneet oppilaalle opetussuunnitelman mukaista opetusta eikä hänelle ole järjestetty lain edellyttämällä tavalla hänen tarvitsemiaan avustajapalveluita, joiden on kaupungin opetuspalveluiden toimesta katsottu olevan oppilaan koulunkäynnin edellytys. Aluehallintovirasto katsoo, että oppilaan perustuslaissa säädetty oikeus saada opetusta on näin menetellen tosiasiassa evätty. (Sijaishuoltoyksikössä asuva lapsi). Huomautus (LSSAVI, vireille 19.11.2019)</i></p> <p>Aluehallintovirasto antaa kaupungin perusopetuspalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta järjestää myös paljon tukea tarvitseville lapsille opetus. (LSSAVI, vireille 25.12.2019)</p>	Opetuksen järjestäminen

”Uskonto”

Uskonnollisten tilaisuuksien sijasta järjestettävästä vaihtoehtoisesta toiminnasta tiedottaminen, <i>joulujuhlissa lauletaan virsiä, virsien harjoittelu ja uskonnollisten tarinoiden lukeminen oppitunneilla</i> . Ei moitittavaa (LSSAVI/112/2019)	Uskonnon harjoittaminen
Opettaja kantelee: Koulutuskuntayhtymä ei tarjoa lukiolain 9 §:n edellyttämällä tavalla opiskelijoille <i>oman uskontonsa mukaista opetusta heidän sitä pyytäessään</i> . Aluehallintovirasto ohjaa kirjevastauksena opettajaa ohjeistamaan opiskelijoita hakemaan opetusta kirjallisesti. (LSSAVI/2737/2019)	Uskonnon opetuksen tarjoaminen

”Käytös”

<i>Kantelijan mukaan opettaja on lyönyt oppilasta</i> . Selvityksen mukaan oppilas on käyttäytynyt epäasiallisesti ja kurinpitotilanteessa oppilas on äkisti kääntynyt ja opettajan käsi on osunut oppilaan jalkaan. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 18.3.2019)	Fyysinen kontakti
Opettaja oli <i>lähestynyt opiskelijaa kiukkuisena</i> ja kysynyt, onko tämä pitänyt sopimuksesta kiinni. <i>Opettaja oli kehottanut opiskelijaa miehistymään</i> muiden opiskelijoiden kuullen ja sanonut, ettei kurssimerkintää tule, jos opiskelija ei käy uimassa. Opettaja oli korottanut ääntään keskustelussa. (LSSAVI, 27.3.2019) Kantelun mukaan opiskelijalla on erityispiirteiden takia toiminnanohjauksen ongelmia ja haasteellista käyttäytymistä, minkä takia <i>opettaja on menettänyt malttinsa ja puhunut opiskelijalle epäasiallisesti</i> . Aluehallintovirasto toteaa, että opettajalla on oikeus puuttua opiskelijan epäasialliseen käytökseen opiskelijan erityispiirteistä huolimatta. Aluehallintovirasto ei voi ottaa kantaa siihen, millä tavoin opettaja on opiskelijalle puhunut, mutta toteaa yleisesti, että opettajien on hallintolain 9 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla käytettävä aina vuorovaikutuksessa opiskelijoiden kanssa asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. (LSSAVI, vireille 16.12.2019)	Epäasiallinen puhuttelu
Kantelussa mainitaan tilanne, jossa koulun <i>rehtori oli puhutellut oppilasta loukkaavasti tai epäasiallisesti</i> . Aluehallintovirasto toteaa, että rehtori on voinut ja hänen on tullutkin ottaa puheeksi oppilaan epäasiallinen käytös muita oppilaita kohtaan. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 24.4.2019) Kantelun mukaan <i>iltapäiväkerhonoijaaja on pitänyt lapselle pitkiä puhutteluja kovaan äänen huutamalla</i> sekä koulun välitunneilla että iltapäivätoiminnan aikana. Kantelun mukaan iltapäiväkerhonoijaaja on kuljettanut lapsen puhutteluun eri paikkaan ranteista ja olkapäistä pakottamalla. Aluehallintoviraston käytettävissä olevat selvitykset tapahtumista ovat ristiriitaiset. Selvitysten perusteella ei ole mahdollista arvioida, minkä vuoksi oppilaan ja koulunkäynninohjaajan käsitykset tilanteista poikkeavat niin voimakkaasti toisistaan eikä asiaan ole jälkikäteen mahdollista saada aluehallintoviraston käytettävissä olevin keinoin enempää selvitystä (LSSAVI, vireille 15.5.2019)	Kurinpitokeskustelu
Kantelun mukaan <i>opettaja hallitsee oppilaita pelolla</i> . Kantelun mukaan <i>opettaja on oppilaille päivittäin ankara, ilkeä ja vihamielinen</i> . Kantelun mukaan opettaja on muun muassa huutanut oppilaille, antanut muiden oppilaiden nauraa väärille vastauksille kotitehtäviä kuulusteltaessa ja tuijottanut oppilasta luokassa vihamielisesti usean minuutin ajan. Opettaja on myös kantelun mukaan suosinut tyttöjä, ja pojat hän on leimannut häiriköiksi. Aluehallintovirasto toteaa, että kantelussa esiin tuodut näkemykset opettajan käytöksestä perustuvat oppilaiden huoltajille kertomiin asioihin, eikä huoltajilla näin ollen ole omakohtaista tietoa siitä, miten opettaja on käyttäytynyt opetustilanteissa. Myöskään aluehallintovirastolla ei ole tietoa siitä, minkälaisia kantelussa esiin tuodut tilanteet ovat olleet. Selvitysten perusteella huoltajat eivät ole kuitenkaan tuoneet koulun tietoon kantelussa esiin tuotuja epäkohtia opettajan käytöksessä, eivätkä oppilaat ole tuoneet viihtyvyykselyssä tai muutenkaan	Opettajan vuorovaikutustyyli

koulun tietoon, että opettaja olisi menetellyt epäasiallisesti, tai että oppilaat eivät olisi uskaltaneet mennä kouluun. (LSSAVI, vireille 2.6.2019)	
--	--

”Yhteistyö huoltajien kanssa”

<p>Aluehallintovirasto kiinnittää kunnan <i>sivistyslautakunnan ja koulukuraattorin huomiota oppilaan (---) siihen, että huoltajilla ei ole oikeutta kieltää oppilasta käyttämästä tarvitsemiin opiskeluhuollon palveluita.</i> (LSSAVI, vireille 13.1.2019)</p> <p>Huoltajaa on perusopetuslain 18 §:n 2 momentin mukaisesti kuultava ennen päätöksentekoa, mutta <i>huoltajalla ei ole kuitenkaan oikeutta kieltää opetuksen järjestäjää tekemästä päätöstä oman harkintansa mukaisesti.</i> Huoltajat ovat kuitenkin ilmoittaneet, ettei päivien lyhentäminen ole mahdollista. Aluehallintovirasto katsoo, että <i>opetuksen järjestäjä ei saa jättää toteuttamatta lapsen tarvitsemia opetusjärjestelyitä sillä perusteella, että järjestelyt vaikeuttavat huoltajien työssäkäyntiä.</i> Opetuksen järjestäjän on aina kaikissa lasta koskevissa opetusjärjestelyissä huomioitava ainoastaan lapsen etu ja tuen tarve. Esiopetuksen saaminen on nimenomaan lapsen oikeus, eikä näin ollen myöskään huoltajilla ole oikeutta päättää, ettei lapsi osallistu esiopetukseen lainkaan. (LSSAVI, vireille 15.1.2019)</p> <p>Kantelun mukaan <i>koulun henkilökunta ei ole suostunut toimimaan yhteistyössä huoltajan kanssa</i> lapsen opetuksen järjestämiseen liittyvissä asioissa. Kantelussa kerrotaan, että huoltaja on keskustellut rehtorin kanssa siitä, että lapsen opetusryhmää tulisi vaihtaa. Kantelija katsoo, että koulun tulisi huomioida myös oppilaan ja huoltajan näkemykset luokanvaihtoa käsiteltäessä. Aluehallintovirasto toteaa, että perusopetusasetuksen (852/1998) 2 §:n mukaan opetuksen järjestäjä päättää opetusryhmien muodostamisesta, mutta asettaa opetusryhmän muodostamiselle tiettyjä edellytyksiä kyseisessä säännöksessä erikseen mainituissa tilanteissa. Koulu päättää siitä, mikä on oppilaanopetuksen järjestämiseksi tarkoituksenmukaisin opetusryhmä. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 27.5.2019)</p>	Koulun päätösvalan antaminen huoltajille
<p><i>Aluehallintovirasto ilmaisee käsityksensä, että koulussa tulee olla yhtenäiset viestintäkäytännöt kodin ja koulun väliseen yhteydenpitoon.</i> Aluehallintovirasto ilmaisee käsityksensä, että Wilman käyttöön tulisi olla yhtenäiset käytännöt koko koulun tasolla, jotta oppilas ja huoltajat ovat tietoisia siitä, missä tilanteissa Wilma-viestintää käytetään ja voivat luottaa siihen, että tietyissä tilanteissa he saavat tiedon Wilman kautta. Sellaista toimintaa ei voida pitää asianmukaisena, jossa eri opettajat toimivat eri tavalla, eivätkä huoltajat ole tietoisia siitä, mitä kautta tieto koulun ja kodin välillä milloinkin kulkee. (LSSAVI, vireille 4.3.2019)</p>	Yhtenäinen viestintäkäytäntö
<p>Kantelijan mukaan <i>koulu ei ole ollut riittävän nopeasti yhteydessä huoltajaan koululla satuneesta ristiriitatilanteesta.</i> Kantelun mukaan huoltajan olisi pitänyt olla mukana tilanteen selvittelyssä koululla. Aluehallintovirasto toteaa, että perusopetuslaki tai mikään muukaan laki ei aseta vaatimuksia sen suhteen, kuinka pian koulussa tapahtuneiden tilanteiden johdosta on oltava yhteydessä huoltajiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan koulun tapahtumista on ilmoitettava huoltajille tapauskohtaiseen arvioon perustuen tarpeellisen nopeasti, mutta kuitenkin viimeistään saman koulupäivän aikana. Opetushenkilökunnalla on kuitenkin oikeus keskustella oppilaiden kanssa ilman huoltajien läsnäoloa, minkä vuoksi koulussa ei ole menetelty epäasiallisesti sillä perusteella, että oppitunnin tapahtumista on keskusteltu oppilaan kanssa ilman huoltajien läsnäoloa. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 18.3.2019)</p>	Yhteydenoton nopeus huoltajaan ristiriitatilanteessa
<p>Aluehallintovirasto katsoo, että <i>huoltajilla ei ole oikeutta esittää vaatimuksia sen suhteen, mihin toimenpiteisiin työnantajan olisi ryhdyttävä työntekijän virheellisen menettelyn vuoksi.</i> Mikään laki ei myöskään velvoita opetuksen järjestäjää kertomaan huoltajille, mihin työnjohdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy opettajan menettelyn vuoksi. (LSSAVI, vireille 22.4.2019)</p>	Huoltajan tiedonsaanti työnjohdollisista asioista

<p>Aluehallintovirasto antaa opettajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta (--) arviointiin liittyvästä opiskelijan ja <i>vanhempien informoinnista</i> (LSSAVI, vireille 27.3.2019)</p> <p>Kantelussa katsotaan, että koulu ei ole toiminut yhteistyössä huoltajien kanssa, ja että huoltajat eivät ole tulleet asianmukaisesti kuulluiksi ollessaan kouluun yhteydessä opetuksen tasoa koskevan huolensa vuoksi. <i>Huoltajia ei ole myöskään kantelun mukaan tiedotettu riittävästi opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista</i>, kuten sijaisjärjestelyistä. Aluehallintovirasto katsoo, että on tärkeää, että koulu toimii muutoinkin perusopetuslain 3 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla yhteistyössä huoltajien kanssa. Yhteistyö ei kuitenkaan tarkoita sitä, että huoltajat voisivat vaatia, kuinka opetusta järjestetään tai kuka sijaisopettajana voiko toimia, vaan nämä seikat kuuluvat opetuksen järjestäjän päätäntävaltaan. Yhteistyöllä tarkoitetaan sitä, että koulun ja kodin välillä käydään tarpeen mukaan avointa keskustelua opetuksenjärjestämiseen liittyvistä asioista ja koulu tiedottaa huoltajia katsomistaan asioista, kuten tässä tapauksessa on meneteltykin. Selvityksen perusteella huoltajille on järjestetty vanhempainiltoja ja heitä on tiedotettu opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista kuten sijaisjärjestelyistä, minkä vuoksi aluehallintovirasto katsoo koulussa menetellyn lain edellyttämällä tavalla yhteistyössä huoltajien kanssa. Ei moitittavaa. (LSSAVI/8456/2019)</p>	Tiedottamisen puute
---	---------------------

”Oppilashuolto”

<p>Aluehallintovirasto saattaa rehtorin ja luokanopettaja tietoon perusteluista ilmenevän käsitöksensä <i>opetushenkilökunnan velvollisuudesta ohjata oppilas matalalla kynnyksellä kouluterveydenhoitajan vastaanotolle</i>. (LSSAVI, vireille 18.5.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto kiinnittää opettajan huomiota <i>opetushenkilökunnan velvollisuuteen ohjata oppilas huolen herätessä viivytyksettä opiskeluhuollon henkilökunnan vastaanotolle</i>. (LSSAVI, vireille 22.4.2019)</p> <p>Kantelun mukaan <i>lapselle ei ole tarjottu kuraattorin tai psykologin palveluita</i>. Kantelija oli tiedustellut lapsen mahdollisuutta saada psykologinpalveluita, johon rehtori on kantelun mukaan vastannut, että siihen ei ole resursseja, ja että psykologin aika menee oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden kanssa. Aluehallintovirasto toteaa, että koulun velvollisuutena on huolehtia siitä, että oppilas saa tarvitsemansa riittävän opiskeluhuollon tuen. Aluehallintovirasto toteaa, että koulussa ei ole laiminlyöty velvollisuutta tarjota lapselle riittävää opiskeluhuollon tukea, sillä lapsi on saanut opiskeluhuoltolain 7 §:ssä säädettyjä kuraattorin palveluita ja koulun henkilökunta on varmistunut siitä, että lapsi saa tarvitsemansa psykologin tuen muualta. Koulu on toiminut harkintavaltansa rajoissa arvioidessaan, että lapsi ei tarvitse erikseen ohjata nimenomaan koulupsykologin vastaanotolle. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 24.2019)</p>	Ohjaus oppilashuoltoon
<p>Aluehallintovirasto kiinnittää lautakunnan ja koulukuraattorin huomiota oppilaan oikeuteen saada opiskeluhuollon kuraattoripalveluita. (LSSAVI, vireille 13.1.2019)</p>	Oikeus saada oppilashuoltoa

”Turvallisuus”

<p>Kantelun mukaan <i>koulussa ei ole puututtu riittävästi kiusaamiseen</i>. Aluehallintovirasto katsoo, että saatujen selvitysten perusteella koulun tietoon tullessiin kiusaamis- tai riitatilanteisiin on puututtu koulussa välittömästi niiden tultua koulun tietoon. Aluehallintovirasto katsoo, että koulussa on asianmukaisesti turvattu oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin kiusaamisen loppumiseksi. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 13.1.2019)</p> <p><i>Koulussa on selvitetty kantelijan lapsen ja toisen oppilaan välejä useissa palavereissa</i> asiaosaisten oppilaiden ja myös huoltajien kanssa. Tämän lisäksi koulussa on toteutettu kaikille oppilaille <i>kiusaamiskysely</i>. Aluehallintovirasto katsoo, että näin ollen ei voida katsoa, että</p>	Kiusaaminen
--	-------------

<p>koulu ei olisi ryhtynyt selvittämään kiusaamistilanteita. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 3.3.2019)</p> <p>Kantelun mukaan <i>rehtori ei ole ottanut asianmukaisesti kantaa siihen, mitä mahdollisuuksia koululla on saada lapsen kohdistunut koulukiusaaminen loppumaan</i>. Kantelun mukaan rehtori on todennut, että lapsi on saattanut itse aiheuttaa kiusaamistilanteet. Aluehallintovirasto toteaa, että rehtori on sanonut, että oppilaiden väliset konfliktitilanteet, joissa kantelijan lapsi on ollut osallisena, ovat olleet monimutkaisia, eikä tilanteissa ole yksiselitteisesti ollut osoitettavissa kiusattua ja kiusaajaa. Aluehallintovirasto toteaa, että kouluaihana tapahtuvien kiusaamistilanteiden selvittäminen kuuluu opetuksen järjestämiseen. Laissa ei kuitenkaan säädetä erikseen, kuinka kiusaamistilanteet tulee selvittää koulussa. Aluehallintovirasto toteaa, että oppilaiden välisten kiusaamis- ja konfliktitilanteiden asianmukaisen selvittämisen edellytyksenä ei ole kuitenkaan se, että koulu pystyisi nimeämään selvittelyjen johdosta syyllisen. Selvityksessä todetaan, ettei koulu ole voinut luotettavasti selvittää kiusaamistilanteiden tapahtumia. Koska koulussa on kuitenkin ryhdytty toimenpiteisiin kiusaamistilanteiden selvittämiseksi, aluehallintovirasto katsoo, että koulussa on noudatettu oppilaiden välisiä ongelmatilanteita selvitettäessä perusopetuslain ja hallintolain sille asettamia vaatimuksia. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 29.11.2019)</p>	
<p>Kantelun mukaan koulun <i>sisäilma</i> on huono. Aluehallintovirasto toteaa, että saatujen selvitysten perusteella kaupungin tilapalvelut on ryhtynyt viivytyksettä ja suunnitellusti ympäristöterveystarkastajan kehotusten mukaisiin toimenpiteisiin. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 28.1.2019)</p> <p>Aluehallintovirasto toteaa, että kaupunki on menetellyt asianmukaisesti koulun <i>sisäilma-asioita</i> käsitellessään. Ei moitittavaa. (LSSAVI/4282/2019, LSSAVI/4285/2019)</p> <p>Aluehallintovirasto toteaa, että jos katsotte, että <i>koulun sisäilma-asioita ei ole tutkittu riittävin tutkimusmenetelmin</i>, voitte olla asian johdosta yhteydessä kunnan terveydensuojeluviranomaiseen, jolla on toimivalta tarvittaessa antaa kiinteistöä koskevia toimenpidemääräyksiä. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 4.4.2019)</p>	Sisäilma

”Opettaminen”

<p>Kantelun mukaan <i>liikunnan opetuksessa ei noudateta opetussuunnitelmaa</i>, koska tilat ovat puutteelliset. Aluehallintovirasto toteaa, että opetussuunnitelman perusteet eivät aseta vaatimusta, että liikunnan opetus olisi järjestettävä liikuntasalissa, vaan merkityksellistä on, että opetuksen järjestäjän on pystyttävä tarjoamaan oppilaille monipuolista liikuntaa turvallisessa ympäristössä. Opetussuunnitelman perusteet jättää opetuksen järjestäjälle paljon harkintavalttaa sen suhteen, kuinka liikunnan opetusta toteutetaan. Tässä tapauksessa liikuntatunteja on jouduttu järjestämään satunnaisesti luokkatiloissa ja käytävillä, mutta selvitysten perusteella liikunnan opetus on suunniteltu niin, että opetus on ollut opetussuunnitelman mukaista ja oppilaiden perusopetuslain 29 §:n 1 momentissa säädetty oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön on toteutunut, eikä tilojen käyttö ole aiheuttanut tapaturmia. Aluehallintovirasto katsoo, että koulussa on järjestetty eri vuosiluokille monipuolisesti opetussuunnitelman mukaista liikunnan opetusta. Ei moitittavaa (LSSAVI/1338/2019)</p> <p>Aluehallintovirasto toteaa, että <i>opetus ei täysin perustunut opetussuunnitelmaan, vaan opettajan omiin arvoihin</i>. (LSSAVI, vireille 27.3.2019)</p> <p>Kantelun mukaan liikuntapainotteisen luokan <i>liikunnan opetussuunnitelmaa ei ole täysin noudatettu</i>. liikuntatunnit ovat sisältäneet pääsääntöisesti yksipuolisia leikkejä ja varsinaista liikunnallista toimintaa on ollut vähän. Aluehallintovirasto toteaa, että koulun opetussuunnitelman mukaisesti liikuntapainotusluokan liikunnan opetuksen tehtävänä ei ole keskittyä oppilaiden harrastamiin lajeihin tai valmentaa heitä omissa lajeissaan, vaan tutustua monipuolisesti eri liikuntalajeihin ja huomioida kokonaisvaltaisesti liikunnallinen hyvinvointi. Opettajan harkintavaltaan jää, millä tavoin opetussuunnitelmaa käytännön opetuksessa toteutetaan</p>	Opetussuunnitelman noudattaminen
---	----------------------------------

ja mihin lajeihin liikunnan opetuksessa tutustutaan. Selvityksen perusteella liikuntapainotusluokalle järjestetty liikunnan opetus on ollut monipuolista ja siinä on huomioitu opetussuunnitelmassa esiin tuodut tavoitteet. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 2.6.2019)	
Kantelun mukaan opettajan <i>opetusmenetelmät eivät ole asiainmukaisia</i> . Opettaja kertoo kuulustelelevansa kotitehtävät ajoittain niin, että jokainen vastaa vuorollaan, vaikka oppilas ei viittaisikaan. Aluehallintovirasto toteaa, että mikään ei estä opettajaa kuulustelemasta oppilaiden kotitehtäviä edellä mainitulla tavalla. Ei moitittavaa. (LSSAVI, vireille 2.6.2019)	Opetusmenetelmät

Edellä on kuvattu pelkistettyjä ilmauksia, esimerkkejä, miten ne näkyvät päätöksissä ja niistä muodostettuja alaluokkia. Luokituksia yhdisteltiin seuraavaksi siten, että alaluokista hallinto, uskonto, opetuksen järjestäminen ja turvallisuus muodostettiin yläluokka perusoikeudet. Toinen yläluokka saatiin, kun alaluokat arviointi, opettaminen, käytös ja tuki muodostettiin yläluokaksi pedagogiikka. Kolmas yläluokka saatiin, kun yhdistettiin alaluokat koulumatkat, lastensuojeluilmoitus, yhteistyö vanhempien kanssa ja oppilashuolto. Näistä muodostui yläluokka opetuksen ulkopuolinen kumppanuus.

Alaluokka	Yläluokka
Hallinto	Perusoikeudet
Uskonto	
Opetuksen järjestäminen	
Turvallisuus	

Alaluokka	Yläluokka
Opettaminen	Pedagogiikka
Tuki	
Käytös	
Arviointi	

Alaluokka	Yläluokka
Koulumatkat	Opetuksen ulkopuolinen kumppanuus

Lastensuojeluilmoitus	
Yhteistyö vanhempien kanssa	
Oppilashuolto	

5.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuksen teossa eettisiä ongelmia voi tulla vastaan missä tahansa tutkimuksen vaiheessa. Jo tutkimusaiheen valinta on eettinen kysymys. Muun muassa se, kenen ehdoilla tutkimusaihe valitaan ja miksi tutkimukseen ryhdytään. (Tuomi ja Sarajärvi 2017). Oma näkökulmani tutkimusaiheen valinnassa on oppilaiden etu. Se, että he saisivat opetussuunnitelman mukaista, laadukasta opetusta, heidän kohtelunsa on asiallista ja oppilaat saisivat tarvitsemansa tuen ja ovat itse aktiivisia osallisia opiskelussaan. Tunnen henkilökohtaisesti ne esittelijät ja ratkaisijat, jotka ovat tutkimuksenalaisia kantelupäätöksiä tehneet; he ovat työyhteisöni jäseniä, vaikkakin eri tulosalueella ja fyysisesti eri paikkakunnalla eri toimipisteissä, missä itse työskentele. Tutkimuksessa en arvioi heidän tekemiään päätöksiä, vaan näkökulma on oppilaiden saamassa sivistyspalvelussa kanteluiden perusteella nähtynä. Tutkimuksen yksi tarkoitus on lisätä opetushenkilökunnan tietoisuutta kanteluista ja oppilaiden oikeuksista ja näin parantaa myös oppilaiden oikeuksien toteutumista koulussa. Näin ollen tutkimuksen tavoite on positiivinen. Tärkeintä on tutkimuksenkin teossa noudattaa ihmisoikeuden kunnioittamisen periaatetta. Jos kerätään arkaluonteista tietoa, tulee pohtia sen tarpeellisuutta ja siitä saatavia hyötyjä ja haittoja. Ei riitä, että pyritään välttämään vahinkoja, vaan, vaan tutkimuksen tulee pyrkiä olemaan hyödyllistä ja rakentavaa. Periaatteita, joita tulee huomioida ovat tutkittavien itsemääräämisoikeus, yksityisyys, tietosuoja ja vahingoittamisen välttäminen. (Eskola ja Suoranta 1998, 52-60.)

Tutkimukseni on kvalitatiivinen tutkimus, jossa on valmis asiakirja-aineisto. Osa aineistosta sisältää salassa pidettäviä asiakirjoja, sillä ne sisältävät tietoa oppilaan saamista oppilashuollon, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluista. Salassa pidettäviä kanteluasiakirjoja saavat käsitellä vain päätöksen valmisteluun osallistuvat henkilöt. Vaikka työskentelen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa, minulla ei ollut pääsyä salassa pidettäviin asiakirjoihin asianhallintajärjestelmässä. Niinpä tarvitsin työnantajani luvan siihen, että pääsen näkemään kyseiset asiakirjat. Hain tähän lupaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain

(621/1999, julkisuuslain) 28 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Julkisuuslain 28 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu lupa voidaan antaa määräajaksi, ja siihen on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Lupa voidaan peruuttaa, milloin siihen harkitaan olevan syytä. Sain kirjallisen tutkimusluvan tutkimukselleni 20.4.2020, jolloin sain käyttöoikeudet aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmän luokkaan 06.06.01.

Tutkimuslupapäätöksessä tietosuoja huomioitiin seuraavasti: määrättiin, että USPA-asianhallintajärjestelmään sähköisesti tallennettuja ja arkistoituja asiakirjoja saa lukea vain omalta työkoneelta. Asiakirjojen tietoja ei saa siirtää asianhallintajärjestelmästä sellaisenaan toiseen paikkaan. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Vaasan päätoimipaikan arkistoon paperisena arkistoituja asiakirjoja saa käydä lukemassa arkistossa, mutta ei ottaa asiakirjoista kopioita, kuvia tai muutoin niiden tietoja sellaisenaan. Jos tutkimuksen tekemiseksi on tarpeen siirtää asiakirjoista tietoja toiseen asiakirjaan, tiedot on muutettava sellaiseen muotoon, että yksittäinen henkilö ei ole niistä tunnistettavissa. Asiakirjojen tietoja on käsiteltävä tutkimuksessa niin, että yksittäinen henkilö ei ole niistä tunnistettavissa. Asiakirjoja käsiteltäessä on huolehdittava siitä, että niiden sisältämät salassa pidettävät tiedot eivät mene sivullisen tietoon. Mahdollisista tutkimuksen tekemisessä tapahtuvista muutoksista, jotka vaikuttavat asiakirjojen sisältämien tietojen käsittelyyn, oli ilmoitettava Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle. Näitä rajoituksia luonnollisesti noudatin.

Kantelun tehneet henkilöt, niissä esiintyneet oppilaat tai koulun henkilökunta eivät ole tietoisia siitä, että heidän tietojaan on käytetty tutkimuksessa. Luvan pyytäminen kanteluiden tekijöiltä tai oppilailta ei olisi ollut tarkoituksenmukaista ja olisi ollut erittäin suuritöistä kanteluiden lukuisuuden takia. Luvan pyytäminen olisi sinällään ollut mahdollista, sillä minulla oli

saatavilla heidän yhteistietonsa. En nähnyt myöskään kantelun tekijän ja oppilaiden edun mukaisena sitä, että he joutuisivat palaamaan kanteluunsa liittyviin asioihin ja käsittelemään ehkä hankaliakin tunteita siihen liittyen. Koska kaikki tutkimuksessa mukana olleet kantelut oli jo päätetty ja niihin oli saatu ratkaisu, ei olisi ollut järkevää muistuttaa yhteydenotolla asiasta kantelun tekijää ja usein alaikäisiä oppilaita. Esimerkeissä en ole käyttänyt esimerkiksi paikkakunta- tai sukupuolitietoja. Vaikka olen itse nähnyt arkaluontoisia tietoja ja kanteluiden tekijöiden ja oppilaiden nimet, koen, että aiheen tutkiminen aiheen arkaluontoisuudesta johtuen on ollut perusteltua. Olen pyrkinyt häivyttämään kuntatietoa mm. käyttämällä kaikista kunnista nimitystä kunta, vaikka kyseessä olisikin kaupunki. Salassapidettävistä kanteluista/ratkaisuista ei ole ilmoitettu diaarinumeroa, vaan ainoastaan vireilletulopäivä.

Aineisto koostuu viranomaisen tuottamista asiakirjoista, joihin on koottu tietoa kantelijan tekemästä kantelusta, selvityksen antaneen selvityksestä ja lainsäädännöstä ja muusta säädöspohjasta. Näin ollen kantelupäätökset eivät sisällä kaikkea sitä tietoa mitä on ollut kaikissa edellä mainituissa asiakirjoissa. Kyseessä on viranomaisen näkemys siitä, mitkä asiat ovat olleet merkittäviä ja kannanoton arvoisia. Päätöksen kirjoittamisprosessissa esittelijä muokkaa ja tulkitsee aineistoa, jolloin osa alkuperäistiedosta jää päätöksen ulkopuolelle ja siten pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Tutkimuksen luotettavuus on keskeinen vaatimus myös opinnäytteessä. Usein tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa käytetään käsitteitä validiteetti ja reliabiliteetti. Validiteetilla tarkoitetaan, että tutkimus mittaa sitä, mitä sen ollut tarkoitus mitata. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten luotettavuutta. Laadullista tutkimusta ei voida arvioida samoin kuin määrällistä tutkimusta. Laadullisessa tutkimuksessa täydellisen objektiivisuuden saavuttaminen on mahdotonta. Tutkijan oma rooli on tärkeä tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa. Tutkijan tulee pyrkiä mahdollisimman korkeaan objektiivisuuteen, mutta tutkija itse vaikuttaa tietoihin tutkimuksen joka vaiheessa. Luotettavuuteen vaikuttavat valittujen metodien soveltuvuus, tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuksen kohteena oleva ilmiö. Aineiston keruu ja aineiston käytön monipuolisuus ovat tärkeitä. Tässä tutkimuksessa oli vuoden aikana kertyneet päätökset, joita oli lähes 60, mitä voidaan pitää riittävänä. Rauhalan ja Virokankaan (2001, 240-241) mukaan sensitiivisiä asioita käsittelevässä tutkimuksessa tulee systemaattisesti arvioida tutkijan oman aseman vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen. Kuten edellä on todettu, työskentelen kyseisessä organisaatiossa, jonka päätöksiä tutkin, mutta en kuitenkaan kyseisellä

toimialueella. Tutkimusaiheena on ollut oppilaiden oikeuksien toteutuminen, ei oman organisaationi toiminta. Tutkimuksen työvaiheiden kuvaamisella voidaan arvioida tutkimuksia ja sen tuloksia. Tutkimuksen luotettavuutta pohtiessa voidaan miettiä mm. sen uskottavuutta, vastaavuutta, siirrettävyyttä, luotettavuutta, tutkimustilanteen arviointia, varmuutta ja riippuvuutta. Tutkimuksen luotettavuutta pyritään luomaan kirjoittamalla selkeästi auki omat ajatukseni ja tutkimuksen vaiheet. Tutkimuksessa on annettu konkreettisia esimerkkejä esiin nousseista asioista. Tutkimusmetodin luotettavuus voidaan niin tässä kuin yleensäkin laadullisessa tutkimuksessa kyseenalaistaa. Yksi kriteeri tälle on toistettavuus. On aina tutkijan omasta harkinnasta kyse, mitä asioita tutkimuksessa nostetaan esiin. Esimerkiksi yläluokat olisi voitu nimetä erilailla ja myös alaluokkina olevat asiat olisi voitu järjestää eri tavalla yläluokiksi. Tuomi ja Sarajärvi (2018) katsovat, että tutkimuksen sisäinen johdonmukaisuus on tärkeä hyvän tutkimuksen kriteeri. Tämä näkyy argumentaatiossa ja luotettavien lähteiden käytössä. Olen tutkimuksessa esittänyt tutkimuskysymykset selkeästi ja pyrkinyt vastaamaan niihin käyttäen luotettavia lähteitä ja johdonmukaista analyysiä.

6 Tutkimuksen tulokset

6.1 Kantelun merkitys oikeusturvan välineenä opetustoimessa

Ellila on väitöskirjassaan (1997, 59) katsonut, että kantelupäätöksellä on lähes aina oikeudellista merkitystä kantelun kaikille osapuolille. Hän myös katsoo, että toimintayksikkö aina hyötyy kantelun käsittelystä positiivisena osana laadunvalvontaa ja riidanratkaisua. Kanteluratkaisuja ei säännönmukaisesti julkaista ja monet niistä sisältävät salassa pidettäviäkin osia. Kun osa kanteluratkaisuista on anonymisoituina laajemman joukon saatavilla, niistä olisi enemmän hyötyä muillekin organisaatioille kuin kyseessä olevalle organisaatiolle. Aluehallintovirastot julkaisevat osasta kanteluita anonymisoituja lyhennelmiä julkisilla nettisivuillaan. Tällöin kantelupäätökset toimivat osin yleisestävästi eli sellaisetkin organisaatiot, jotka eivät ole asianosaisia asiassa, osaavat varoa tekemästä samoja virheitä. Tosin kyseessä on varsin uusi käytäntö eikä ole tietoa, kuinka laajasti asia on tunnettu.

Ratkaisuista 31:ssä oli päädytty siihen, ettei asiassa ole moitittavaa. Kantelija oli perunut kantelun ajanjaksolla viidessä tapauksessa. Huomautus oli annettu kuudessa kantelussa. Huomion kiinnittäminen oli annettu 13 tapauksessa ja käsityksen ilmaisu kahdeksassa tapauksessa. Monessa päätöksessä annettiin myös jostakin asiasta huomautus ja toisesta asiasta huomion kiinnittäminen tai käsityksen ilmaisu. Yksi kantelu on jätetty tutkimatta. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä kvantitatiivista arviota kanteluista. Huomionarvoista on, että useassa ratkaisussa, joissa oli annettu hallinnollista ohjausta, sitä annettiin useasta eri asiasta. Näin ollen näissä kantelunalaisissa asioissa oli useampi asia mennyt pieleen. Kanteluratkaisuista on myös havaittavissa, että joissakin tapauksissa opettaja/rehtori tai muu on tietoisesti toiminut virheellisesti. Kyse on ollut jääripäisyydestä, tärkeämpää on ollut omasta näkemyksestä kiinnipitäminen kuin oppilaan etu ja lainmukaisesti toimiminen. Näissä tapauksissa ylemmän viranomaisen toisinaan melko tiukkasanaanainenkin päätös on ollut tarpeen.

Niissä tapauksissa, joissa on annettu huomautus, kyse on aineiston perusteella usein perustavanlaatuisesta ongelmasta. Kaikista vakavimpana pidän sitä, että oppilas on jäänyt ilman opetusta. Aineiston perusteella näin on tapahtunut erityisoppilaiden kohdalla. Lapsi on jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa, esimerkiksi on kodin ongelmien vuoksi sijoitettu lastensuojelulaitokseen tai on vammainen. Kun tällainen lapsi jää vielä vaille perusopetusta ja

tarvitsemaansa tukea opiskelussa, se asettaa koko hyvinvointiyhteiskunnan toiminnan kyseenalaiseksi. Jos aluehallintoviraston kanteluratkaisun perusteella asia saadaan korjattua, on kantelun merkitys oikeusturvan välineensä erittäin suuri.

Lapsi oli sijoitettu lastensuojeluyksikköön ja sijoituksen syy oli ollut koulunkäynnin ongelmat. Sijoituksen tavoitteena oli ollut tarjota lapselle tukea koulunkäyntiin ja ehkäistä syrjäytymistä. Lapsi sai perusopetusta erityisopettajan antamana vain satunnaisesti ja pääosin lapsen opettaminen oli sijaishuoltoyksikön vastuulla. Lapsi itse olisi halunnut opiskella koulussa ja sijaishuoltoyksikön henkilökunnan arvioin mukaan hän olisi myös siihen kyennyt. Erityisistä opetusjärjestelyistä ei myöskään ollut tehty päätöstä, joten lapsi tai hänen huoltajansa eivät pystyneet myöskään valittamaan järjestelystä. Aluehallintovirasto antoi kunnan perusopetuspalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta järjestää kaikille kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille opetus laissa säädetyllä tavalla sekä järjestää heille välittömästi tarpeen ilmetessä heidän tarvitsemansa koulunkäynnin tuki. Aluehallintovirasto kiinnitti kunnan perusopetuspalvelujen huomiota velvollisuuteen tehdä perusopetuslain 18 §:n mukaisista erityisistä opetusjärjestelyistä valituskelpoinen päätös, josta ilmenee hallintolain 44 §:n edellyttämällä tavalla yksilöidysti päätöksen sisältö. (LSSAVI, vireille 29.11.2019)

Toisessa tapauksessa oli kyse vammaisesta lapsesta, joka käyttäytyi koulussa aggressiivisesti. Tämän seurauksena koulu ohjeisti vanhempia pitämään lapsen toistaiseksi kotona. Kotiin ei järjestetty opetusta eikä tukea. Kotonaoloaika venyi usean kuukauden mittaiseksi. Koulu ja kunnan vammaispalvelut eivät tehneet yhteistyötä asiassa. Aluehallintovirasto antoi asiassa kunnan perusopetuspalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta järjestää myös paljon tukea tarvitseville lapsille opetus sekä järjestää heille välittömästi tuen tarpeen ilmetessä heidän tarvitsemansa koulunkäynnin tuki. Lisäksi aluehallintovirasto kiinnitti perusopetuspalveluiden huomiota velvollisuuteen tehdä päätökset hallintolain 44 §:n edellyttämällä tavalla niin, että päätöksistä tulee yksilöidysti esille päätösten sisältö. Tämän lisäksi aluehallintovirasto antoi huomautuksen kunnan vammaispalveluille vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta tarjota omatoimisesti erityishuoltolain mukaisia palveluita niitä tarvitseville henkilöille ja toteuttaa erityishuoltoa asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Vielä aluehallintovirasto antoi perusopetuspalveluille ja vammaispalveluille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle velvollisuudesta toimia yhteistyössä keskenään vammaisten lasten tarvitsemien tukitoimien järjestämiseksi. (LSSAVI, vireille 25.12.2019)

Edellä mainituissa tapauksissa kyse oli siitä, että nimenomaan jo erittäin haavoittuvimmassa asemassa olevat lapset ovat jääneet ilman perusopetusta. Molemmissa tapauksissa oli yhteys sosiaalihuoltoon. Toisessa tapauksessa lapsi oli jäänyt myös ilman riittäviä sosiaalihuollon palveluita ja toisessa tapauksessa sijaishuollon tavoitteet eivät voineet toteutua kunnan opetustoimen toimimattomuuden takia. Näissä tapauksissa kantelun merkitys on ollut erittäin suuri.

Toisaalta kanteluratkaisuissa on paljon ratkaisuja, joissa koulu on toiminut oikein. Ongelma on usein ollut siinä, että oppilas käyttäytyy epäasiallisesti, mikä on johtanut erinäisiin konflikteihin. Myös oppilaan vanhempien keskinäiset riidat näkyvät kanteluissa, kantelun tarkoitus on enemmänkin kiusata toista vanhempaa kuin korjata oletettua epäkohtaa. Monessa kanteluratkaisussa ilmenee, että oppilaan vanhemmalla on virheellinen käsitys omista oikeuksistaan

ja velvolluuksistaan. Näissä tapauksissa kanteluratkaisun merkitys on informoida oppilaan vanhempia ja vahvistaa koululle heidän menettelytapansa oikeellisuus.

Aluehallintoviraston nettisivuilla on nykyisin anonymisoituja lyhennelmiä joistakin kanteluratkaisuista. Olisi hyödyllistä, että näitä käytäisiin läpi vaikkapa koulun veso-päivillä ja opettajankoulutuksessa. Päätöslyhennelmien vieminen julkisille nettisivuille on varsin uusi asia, mutta edistysaskel siihen, että kanteluratkaisuja voitaisiin käyttää laajemmin pedagogisessa mielessä.

6.2 Kanteluihin johtavat asiat opetustoimessa

Ellilä on väitöskirjassaan potilaskanteluista jaotellut kantelijan erilaisia tavoitteita kantelulle. Hän on katsonut, että pääasiallinen tavoite on oman asian korjaustavoite. Toisekseen hän on katsonut, että tavoitteena voi olla yleispiirteinen epäoikeudenmukaisuuden ilmoitus. Kolmantena hän on nähnyt olevan laajojen (potilas)ryhmien puolesta tehty toiminnallisten epäkohtien muutostavoite. Muina tavoitteina hän on pitänyt tyytymättömyyden kuulematta jättöön, sovittelupyrimyksen, hyötymisen ylikompensaation muodossa ja seuraamuksen vastuutaholle. Hän mainitsee myös kostotavoitteen ja henkilökohtaisen ajojahdin ammattihenkilöä kohtaan. (Ellilä 2007, 189-190). Pasanen on katsonut kantelun johtaneiksi syiksi yhteiskunnan todelliset puutteet, kuten lainsäädännön monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden, mikä johtaa siihen, että kansalaiset eivät ole perillä lainsäädännön sisällöstä ja sitä kautta tuntevat olevansa epätasa-arvoisessa asemassa ja he kokevat tulleen väärin kohdelluiksi. Hän katsoo myös, että toisinaan oikeuskansleria pidetään muutoksenhakuasteena laintulkintaa vaativissa asioissa. Kansalaiset myös uskovat saavansa kantelun kautta nopeammin vastauksen kuin tuomioistuimen päätöksen. Hänen mukaansa joskus kansalaisten yksityiset epäluulot ja ongelmat voivat johtaa kanteluihin. (Pasanen 2001, 1218)

Kantelun tekeminen tarkoittaa aina tyytymättömyyttä kantelun tekijän taholta. Haapala (2012, 2) on katsonut, että kantelun taustalla on yleensä epäonnistunut vuorovaikutustapahtuma (sosiaali)työntekijän kanssa. Lukemistani opetustoimen kanteluista ilmenee, että monessa tapauksessa vuorovaikutus on ollut epäonnistunut. Tilanne on päässyt koulun ja oppilaan/vanhemman välillä jo pahasti tulehtumaan eikä huoltajalla/vanhemmalla ole luottamusta siihen, että opettaja/koulu pystyy hoitamaan asian asianmukaisesti. Hakalehto-Wainio on todennut,

että aluehallintovirastoihin saapuneet kantelut ovat useimmiten koskeneet oppilaan arviointia, opettajan ja rehtorin käytöstä, oppilaan oikeutta erityiseen tukeen, koulukiusaamiseen puuttumisesta, oppilashuoltoa, kodin ja koulun yhteistyötä ja koulurakennusten terveellisyyttä (Hakalehto-Wainio 2013, 23). Nämä kaikki teemat näkyvät myös tämän tutkimuksen aineistossa. Aineiston perusteella voi sanoa, että kanteluissa toistuvat tietyt teemat: hallinto, kiusaaminen, erityinen tuki, ja opetushenkilökunnan käytös ja uskonnonvapaus. Monessa kantelussa tulee esiin myös lastensuojelukytkös eli lapsi on asiakkaana lastensuojelussa. Useissa kanteluissa on useita eri teemoja, joihin kantelija on tyytymätön.

Julkisuudessa puhutaan paljon kiusaamisesta ja koulujen sisäilmasta. Nämä näkyvät myös kanteluissa. Kanteluiden tekijät olivat sitä mieltä, ettei koulu ole tehnyt riittävästi *kiusaamisen* lopettamiseksi. Salmivallin (2010, 12-13) mukaan kiusaaminen on tahallista ja toistuvaa pahan mielen, harmin tai haitan aiheuttamista, joka kohdistuu heikommassa asemassa olevaan henkilöön. Se voi olla pilkkaamista, nimittelyä, eristämistä, seksuaalista häirintää, fyysistä kiusaamista, sosiaalista manipulointia. Se voi olla uhkailua, pakottamista, omaisuuteen kohdistuvaa vahingoittamista, rasistista, seksuaalista nimittelyä, eleitä ja tekoja ja voi tapahtua myös netissä. Se voi olla ryhmän ulkopuolelle sulkemista ja ilkeiden juttujen levittämistä. Kiusaaminen voi täyttää myös rikoksen tunnusmerkistön, kuten pahoinpitelyn, kunnianloukkauksen, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen, laittoman uhkauksen tai vahingon teon määritelmän.

Perusopetuslain (628/1998) 29 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, mikä edellyttää koulua puuttumaan oppilaiden välisiin kiusaamistilanteisiin. Säännöksen 7 momentin mukaan opettajan tai rehtorin tulee ilmoittaa tietoonsa tulleesta koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajille. Pääsääntöisesti aluehallintovirasto totesi kiusaamista koskevissa kanteluratkaisuissaan, että koulu on toiminut asianmukaisesti. Jos koulussa oli käytetty monipuolisesti eri keinoja kiusaamistilanteiden selvittämiseen, ja vaikka itse kiusaaminen ei olisikaan loppunut, on koulun katsottu toimineen riittävästi kiusaamisasiassa.

Perusopetuslain (628/1998) 29 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Tämän vuoksi kouluaikana tapahtuvien kiusaamistilanteiden selvittäminen kuuluu opetuksen järjestämiseen. Laissa ei kuitenkaan säädetä erikseen, kuinka kiusaamistilanteet tulee selvittää koulussa. Aluehallintovirasto toteaa, että oppilaiden välisen kiusaamis- ja konfliktitilanteiden asianmukaisen selvittämisen edellytyksenä ei ole kuitenkaan se,

että koulu pystyisi nimeämään selvittelyjen johdosta syyllisen. Merkityksellistä on nimenomaan se, että koulu ryhtyy toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että jokainen oppilas voisi kokea olonsa koulussa turvallisesti (LSSAVI, vireille 19.11.2019)

Vuonna 2020 vireille tulleen kantelun mukaan lasta oli kiusattu pitkään. Selvitysten perusteella koulun tietoon tullessiin kiusaamis- tai riitatilanteisiin on puututtu koulussa välittömästi niiden tultua koulun tietoon. Kiusaamis- ja ristiriitatilanteita on selvitetty asianosaisten oppilaiden kesken ja asian johdosta on oltu yhteydessä myös oppilaiden huoltajiin sekä järjestetty oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013), 14 §:n 4 momentin mukainen monialaisen asiantuntijaryhmän palaveri. Tämän lisäksi oppilaiden sosiaalisia suhteita on pyritty parantamaan opiskeluhuoltolain 4 §:n mukaisin yhteisöllisen opiskeluhuollon keinoin, kun opetushenkilöstö ja koulukuraattori ovat pitäneet luokalle teematunteja, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa oppilaiden välisiä sosiaalisia suhteita. Aluehallintovirasto toteaa, että koulun toimia oppilaiden välisten kiusaamis- ja konfliktitilanteiden selvittämiseksi ei voida arvioida ainoastaan sillä perusteella, minkälainen lopputulos niiden avulla saavutetaan. Merkityksellistä nimenomaan on, että koulu ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sen turvaamiseksi, että jokainen oppilas voisi kokea olonsa koulussa turvallisesti. Tässä tapauksessa koulussa on puututtu oppilaiden välisiin ristiriitatilanteisiin monipuolisesti sekä opetuksen järjestäjän että opiskeluhuollon keinoin. Koulu on näin ollen hyödynttänyt laajasti eri keinoja turvallisen opiskeluympäristön turvaamiseksi. Asiassa oli annettu kirjevastaus eli moitittavaa ei koulun menettelyssä ollut. (LSSAVI, vireille 24.2.2020)

Koulujen *sisäilma*-asioista oli useita kanteluita. Pääosin aluehallintovirasto katsoi, että kunta on toiminut asiassa asianmukaisesti. Yhdessä tapauksessa aluehallintovirasto ilmaisi käsityksensä kunnan ympäristöterveystarkastajalle siitä, että hän oli antanut asiassa suosituksen, vaikka asiassa olisi tullut aluehallintoviraston käsityksen mukaan käyttää voimakkaampaa ilmaisua. Tässä tapauksessa kunta oli ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin suosituksen perusteella.

Aluehallintovirasto toteaa, että vaikka ympäristöterveystarkastaja on asianmukaisesti perehtynyt koulun tilanteeseen, olisi hänen ollut perusteltua antaa kunnalle suositusten sijasta selkeämmin toimenpidekehoituksia, sillä edellytetyjen toimenpiteiden tarkoituksena on ollut terveydensuojelulain 6 §:n edellyttämällä tavalla turvata tiloissa oleskelevien terveellinen elinympäristö. Vaikka tässä tapauksessa kunta onkin toteuttanut suositellut toimenpiteet, on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tärkeää, että terveyshaitan poistamiseksi edellytetyt toimenpidekehoitukset esitetään selkeästi ja niin, ettei kunnalle voi jäädä epäselväksi, että määrätyt toimenpiteet on toteutettava. (LSSAVI, vireille 1.4.2019)

Koulun tekemät *lastensuojeluilmoitukset* johtavat herkästi aluehallintovirastolle tehtyyn kanteluun. Lastensuojeluilmoituksesta tehty kantelu ei kuitenkaan pääsääntöisesti menesty. Koulun henkilökunta on velvollinen lastensuojelulain 25 §:n perusteella tekemään lastensuojeluilmoituksen, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Lain antama kynnys lastensuojeluilmoituksen tekemiseen on hyvin matala. On hyvä huomata, että kyse on velvollisuudesta, ei oikeudesta, joten koulun

henkilökuntaan kuuluva ei voi jättää lastensuojeluilmoitusta tekemättä kyseisessä tilanteessa. Aluehallintovirasto on todennut useammassa kanteluratkaisussa, ettei lastensuojeluilmoitusta voida katsoa perusteettomaksi, vaikka ilmoitus ei johtaisikaan lastensuojelun asiakkuuteen. Lastensuojelun lähtökohtana on lapsen edun toteutuminen. Lapsen kannalta on vahingollista, jos hänen kasvunsa ja kehityksensä vaarantuu tekemättä jätetyn ilmoituksen vuoksi. Tämän vuoksi aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että ilmoitusvelvollinen henkilö ilmoittaa lapsesta lastensuojeluviranomaiselle silloinkin, kun hän ei ole varma ilmoituksen tarpeellisuudesta. Kaikissa aineistossa olleissa lastensuojeluilmoituksesta tehdyissä kanteluratkaisuisissa on todettu, että koulu on toiminut oikein ilmoituksen tehtyään. Yhdessä kanteluratkaisussa koulukuraattorille ilmaistiin käsitys siitä, että kuraattorin olisi tullut tehdä lastensuojeluilmoitus itse, eikä delegoida sen tekemistä rehtorille.

Aluehallintovirasto saattaa lautakunnan tietoon perusteluista ilmenevän käsityksensä siitä, että jokaisella opetustoimen ja opiskeluhuollon henkilökunnan jäsenellä on itsenäinen velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, ja että on hyvän hallintotavan mukaista, että lastensuojeluilmoituksen tekemisestä kerrotaan mahdollisuuksien mukaan etukäteen huoltajille. Tapauksessa opettajan ja koulukuraattorin tietoon oli tullut tapaus, jonka johdosta olisi tullut tehdä lastensuojeluilmoitus. Opettaja oli ottanut yhteyttä kuraattoriin ja kuraattori oli ottanut yhteyttä sivistysjohtajaan, joka oli tehnyt lastensuojeluilmoituksen. Sivistysjohtaja ei ollut kertonut huoltajalle ilmoituksen tekemisestä. Aluehallintovirasto katsoi, että opettajalla ja koulukuraattorilla on ollut itsenäinen velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, eikä sen tekemistä olisi voinut siirtää sivistysjohtajalle. Sinällään sivistysjohtaja on toiminut oikein tehdessään lastensuojeluilmoituksen saatuaan tietää asiasta, mutta se olisi tullut tehdä jo muiden opetustoimen henkilökunnan toimesta heti heidän saatuaan asia tietoonsa. Lisäksi aluehallintovirasto on katsonut, että lastensuojeluilmoituksen tekemiseen ei tarvita lapsen tai vanhemman suostumusta, mutta hyvän hallintotavan mukaista on kuitenkin kertoa perheelle lastensuojeluilmoituksen tekemisestä, ellei ole erityisiä syitä jättää sitä tekemättä. Tällaisia erityisiä syitä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lastensuojelun käsikirjan mukaan ovat esimerkiksi asian kiireellisyys tai se, että kertominen vaarantaisi lapsen hyvinvoinnin. (LSSAVI, vireille 13.1.2019)

Tutkimuksen aikarajauksen ulkopuolella on vuonna 2020 tullut opiskelijan itse tekemä kantelu, jossa hän kantelee siitä, että koulu ei ollut tehnyt hänestä lastensuojeluilmoitusta, vaikka hänen mielestään olisi pitänyt tehdä hänen pahoinvointinsa takia.

Uskonnon ja omantunnon vapaus on turvattu Suomen perustuslain 11 §:n nojalla. Myös joissakin ihmisoikeussopimuksissa on mainintaa uskonnonvapaudesta. Kansalaisyhteiskunnallisia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimuksen (KP-sopimus, 8/1976) 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan vanhempien ja tarvittaessa laillisten holhoojien vapautta taata lastensa uskonnollinen ja moraalinen opetus omien vakaumustensa mukaisesti. Lapsen oikeuksien sopimuksessa 14 artiklassa on todettu, että sopimusvaltiot kunnioittavat vanhempien ja laillisten huoltajien oikeuksia ja velvollisuuksia antaa lapselle ohjausta hänen oikeutensa käyttämisessä tavalla, joka on sopusoinnussa lapsen kehitystason kanssa. Lapsen

oikeuksien sopimuksen 30 artiklassa turvataan vähemmistöihin kuuluvien lasten uskonnonvapaus (”yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa”). Uskonnonvapauslain 6 §:n mukaan oikeudesta saada uskonnon opetusta säädetään erikseen. Peruopetuslain 13 §:ssä on säädetty uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksesta. Lain mukaan perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta. Opetus järjestetään tällöin sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu. Tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvat oppilaat osallistuvat oman uskontonsa opetukseen. Oppilas, joka ei kuulu tähän uskonnolliseen yhdyskuntaan, voi huoltajan ilmoitettua asiasta perusopetuksen järjestäjälle osallistua mainittuun uskonnonopetukseen. Mikäli evankelis-luterilaisen kirkon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvia oppilaita on vähintään kolme ja he eivät osallistu edellä mainittuun oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetukseen, opetuksen järjestäjän tulee järjestää heidän oman uskontonsa opetusta. Jos muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvia on vähintään kolme oppilasta ja he eivät osallistu enemmistön uskonnonopetukseen, opetuksen järjestäjän tulee järjestää heidän oman uskontonsa mukaista opetusta, jos heidän huoltajansa sitä pyytävät. Jos kyseessä on oppilas, jos ei kuulu mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan ja heitä on vähintään kolme eikä hän osallistu enemmistön uskonnon opetukseen, huoltajan pyynnöstä opetuksen järjestäjän on järjestettävä elämäkatsomustiedon opetusta.

Uskonnonopetuksesta tehdyt kantelut eroavat sikäli muista, että niissä kantelija on usein muu kuin oppilas tai oppilaan huoltaja, usein Uskonnottomat Suomessa ry. Kantelut koskevat sitä, että kantelijan mielestä koulun opetus on tunnustuksellista ja kyseistä tunnustuksellisuutta on vieläpä muillakin kuin uskonnon tunneilla.

Perusopetuslain 22 §:n mukaan oppilaan *arvioinnin* tarkoitus on ohjata ja kannustaa opiskelua ja kehittää oppilaan edellytyksiä itsearviointiin. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan arvioinnin tulee kuvata, miten hyvin oppilas on saavuttanut kasvulle ja oppimiselle asetetut tavoitteet. Arvioinnin tulee antaa realistinen kuva oppilaan oppimisesta ja kehitymisestä ja tukea oppilaan persoonallisuuden kasvua. Arviointi ei voi kohdistua oppilaaseen henkilönä eikä pelkästään hänen suorituksiinsa. Arvioinnin tulee kohdistua oppilaan oppimiseen, työskentelyyn ja käyttäytymiseen. Käyttäytymisen arviointi ei kuitenkaan voi vaikuttaa oppiaineen arviointiin. Arvioinnilla on suuri merkitys oppilaan itsetuntoon ja käsitykseen itsestään. (Hakalehto-Wainio 2013, 165-166.)

Hallinnon periaatteet ovat tärkeitä arvioinnissa. Arvioinnissa tulee huomioida tasapuolisuus. Arviointikriteerien tulee olla yhdenmukaisia ja etukäteen kaikkien tiedossa. Arvioinnin tulee olla myös puolueetonta ja yhdenvertaista. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että arviointi kohdistetaan oppimistavoitteiden olennaisiin asioihin. Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että arviointiperusteet pysyvät samoina ja mahdollisesta muutoksesta informoidaan etukäteen. Oppilas ja huoltaja voivat luottamuksensuojaperiaatteen mukaan luottaa siihen, että isoja muutoksia ei arvosanoissa tapahdu, jos siitä ei ole etukäteen informoitu lukukauden kuluessa. Arvosanat eivät voi heikentyä yllättäen. Arvioinnissa ei voida huomioida vain koearvosanoja, vaan arvioinnin tulee olla monipuolista. Oppilaalla ja huoltajalla on oikeus saada perusopetusasetuksen 13 §:n mukaan tieto arviointiperusteista ja miten niitä on sovellettu oppilaaseen. Oppilaan arviointia arvioidaan suhteessa opetussuunnitelman tavoitteisiin ja kuvaukseen oppilaan hyvästä osaamisesta. Erityisen tuen oppilaan arvioinnin periaatteet määrittää erikseen opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa ja ne ovat siis henkilökohtaiset. Arvioinnissa tulisi välttää oppilaiden keskinäistä vertaamista. Perusopetusasetuksen 10 §:ssä säädetään todistuksesta. (Hakalehto-Wainio 2013, 166-174.)

Oppilas on saanut lukuvuonna neljästä kyseisen aineen kokeesta kiitettävät arvosanat. Kantelijan mukaan oppilas on myös tehnyt aina kotitehtävänsä ja ollut oppitunneilla aktiivinen. Tästä huolimatta oppilaan arvosana on ollut lukuvuosiarvioinnissa hyvä. Opettajan mukaan oppilas ei ole kyennyt osallistumaan opetukseen kuin tekemällä oppikirjan tehtäviä oppitunneilla eteenpäin, eikä hän ole osallistunut muutoin yhteiseen tuntityöskentelyyn. Selvityksessä tuodaan esille, että pelkät koenumerot eivät ole arvioinnin perusta, vaan oppilalle tarjotaan mahdollisuus näyttää osaamistaan eri tavoilla. Osaamisen näyttäminen tapahtuu vuorovaikutuksessa opettajan ja toisten oppijoiden välillä. Oppiaineen arvioinnissa on huomioitu myös oppilaan työskentelytaidot. Aluehallintovirasto toteaa, että perusopetuslain 22 §:n 1 momentin mukaan oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä tulee arvioida monipuolisesti. Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/1997) painotetaan kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa vaatimusta arvioinnin monipuolisuudesta ja edellytetään, että arvioinnin pohjana ei saa olla yksipuolisesti esimerkiksi vain kokeissa annetut näytöt. Opettajien on täytynyt ottaa arvioinnissaan huomioon kokeiden arvosanojen lisäksi myös muut näytöt oppilaan oppimisesta ja työskentelystä. Aluehallintovirastolla ei ole syytä epäillä, että koulussa olisi menetelty lainvastaisesti oppilaan osaamista arvioitaessa. (LSSAVI, vireille 9.7.2019)

6.3 Oppilaiden oikeuksien toteutuminen koulussa kanteluiden valossa?

Hakalehto-Wainio (2013, 45) on katsonut, että oppilaiden oikeudet toteutuvat Suomessa varsin hyvin, joskin ongelmia on.

Perusoikeuksien toteutuminen

Tässä tutkimuksessa olen lukenut perusoikeus-yläluokkaan edellä kuvatut alaluokat hallinto, uskonto, opetuksen järjestäminen ja turvallisuus. Oikeusturvasta on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Uskonnon ja omantunnon vapaus on suojattu Suomen perustuslain 11 §:ssä. Sivistyskelliset oikeudet on turvattu perustuslain 16 §:n mukaan. Perustuslain 7 §:ssä on säädetty oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Hallinto-luokkaan olen tässä tutkimuksessa luokitellut muun muassa ne asiat, joissa kirjallista hallintopäätöstä ei ole tehty asiasta, jos se olisi tullut tehdä, ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta ei ole noudatettu, asiakirjoja ei ole annettu pyynnöstä huolimatta, viesteihin ei ole vastattu, hallinto-oikeuden päätöstä ei ole noudatettu, hakemusasiasiaa ei ole viety viivytyksettä toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Päätöksen tekemättömyys, tiedusteluun vastaamattomuus, tiedottamisen riittämättömyys jne. olivat tyypillisiä asioita, joista aluehallintovirasto on antanut hallinnollista ohjausta. Vakavin hallinnollinen ohjaus eli huomautus on annettu varsin harvoin. Mahdollisesti tästä voisi päätellä, että perusoikeudet toteutuvat varsin hyvin. Uskon kuitenkin, että kaikki opetustoimessa tapahtuvat perusoikeuksien loukkaukset eivät tule aluehallintoviraston tietoon. Moni huoltaja on tietämätön mahdollisuudesta kannella aluehallintovirastoon. Myöskään oppilaat ja huoltajat eivät tunnista kaikkia perusoikeuksien loukkauksia, eli vaikka heillä olisikin tieto mahdollisuudesta kannella, kantelua ei tehdä, koska ongelman olemassaoloa ei tunnisteta tai kantelua pidetään muuten hankala tai turhana tehdä.

Huolestuttavinta mielestäni on se, että kunta tietoisesti toimii perusoikeuksien vastaisesti ja oppilaan edun vaarantaen. Eräs kunta ”venkoili” vuodesta toiseen erään lapsen koulukuljetuksen järjestämisessä ja huoltaja joutui toistuvasti valittamaan kunnan päätöksistä. Aluehallintovirasto antoi asiassa huomautuksen sivistyslautakunnalle ja sivistysjohtajan huomioita kiinnitettiin velvollisuuteen saattaa asia viivyttelämättä toimivaltaisen viranomaisen käsittelyyn.

Aluehallintoviraston asiaselostus on selväsanaista ja varsin karua:

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, jollainen hallinto-oikeuskin on. Kuten valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerikin on päätöksessään (OKV/1365/1/2010) todennut, tuomiovallan käyttämisellä tarkoitetaan sen vahvistamista, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä oikeana. Kaikkien, joita tuomioistuinten ja muiden viranomaisten antamat lainvoimaiset päätökset koskevat, on niitä noudatettava. Lautakunnalla ei näin ollen ole ollut oikeutta jättää noudattamatta hallinto-oikeuden antamaa päätöstä. Aluehallintovirasto toteaa, että hallinto-oikeus on yksiselitteisesti todennut antamassaan päätöksessä, että oppilaalle olisi tullut järjestää koulukuljetus kotipihaan koulun ja takaisin loppulukuvuoden ajaksi. Lautakunnan olisi näin ollen tullut välittömästi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen järjestää op-

pilaan koulukuljetus päätöksessä edellytetyllä tavalla. Hallinto-oikeus ei ole jättänyt lautakunnalle harkintavaltaa koulukuljetuksen kotipihasta järjestämisen suhteen, minkä vuoksi, jos lautakunta on katsonut hallinto-oikeuden päätöksen olevan virheellinen, olisi sen tullut hakea asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Aluehallintovirasto katsoo lautakunnan menettelyn olevan erityisen moitittavaa, koska oppilaan perusopetuslain 32 §:n mukainen oikeus turvalliseen koulumatkaan on voinut vaarantua lautakunnan virheellisen menettelyn johdosta. Lautakunta on perustuslain edellyttämällä tavalla velvollinen noudattamaan muutoksenhakuviranomaisen päätöksiä ja käyttämään tarvittaessa omaa muutoksenhakuoikeuttaan asiassa. (LSSAVI, vireille 25.12.2019)

Jos virheellinen menettely johtuu tietämättömyydestä tai vahingosta, se on ymmärrettävämpää. Joskin viranhaltijan tulee tuntea oman alansa lainsäädäntö. Näissä tilanteissa aluehallintovirasto on joskus hyvin ymmärtäväinen ja ohjauksella ja neuvonnalla pyrkii saamaan kunnan toimimaan oikein.

Kantelijan mukaan koulun rehtori ja opetuspäällikkö ovat kieltäytyneet tekemästä asian johdosta valituskelpoista hallintopäätöstä. Aluehallintovirasto on ollut asian johdosta yhteydessä opetuspäällikköön ja häntä on ohjeistettu lainmukaiseen menettelyyn hallintopäätöksiä tehtäessä. Opetuspäälliköltä saadun tiedon mukaan kaupunki tulee tekemään hakemuksen johdosta valituskelpoisen hallintopäätöksen. Asiassa ei annettu hallinnollista ohjausta. (LSSAVI, vireille 13.8.2019)

Perusoikeuksien toteutumattomuus voi johtua rakenteellista seikoista, liian vähäisistä resursseista tai huonosta toimintakulttuurista kunnassa. Resurssiasiat ovat poliittisia päätöksiä ja kunnan luottamushenkilöiden vastuulla. Aluehallintovirasto pyrkii suuntaamaan hallinnollisen ohjauksen sinne, kenelle se kuuluu.

Aluehallintovirasto katsoo, että oppilaan tarvitseman tuen järjestämisessä on edetty kunnan resurssit edellä, ei oppilaan tuen tarve. Luokanopettajalta on odotettu kohtuutonta työpanosta erityisen tuen järjestämisessä, mikä olisi ollut myös oppilaan edun vastaista. Aluehallintovirasto toteaa, että kantelua koskevassa tapauksessa on laiminlyöty perusopetuslain 30 §:n 1 momentissa mainittu oppilaan oikeus riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen heti tuen tarpeen ilmetessä. Rehtorin olisi tullut tehokkaasti viestiä lautakunnalle koulunsa riittämättömästä erityisopetusresurssista ja lautakunnan olisi tullut varmistaa tuen tarvetta vastaava erityisopetusresurssi koululle. Aluehallintovirasto antaa kunnan lautakunnalle huomautuksen vastaisen varalle erityisopetuksen riittävästä ja oppilaiden tarpeita vastaavasta resurssista huolehtimisesta. Aluehallintovirasto kiinnittää rehtorin huomiota riittäviin toimenpiteisiin ryhtymiseen koulun erityisopetusresurssin varmistamiseksi koulun oppilaiden tarvetta vastaavasti. (LSSAVI, vireille 25.4.2019)

Hyvän pedagogiikan toteutuminen

Toisena yläluokkana tutkimuksessa on pedagogiikka, joka sisältää opettamisen, tuen, käytöksen ja arvioinnin. Kyseessä on koulun sisäinen asia, joka on hyvin pitkälle riippuvainen opettajan pedagogisesta ammattitaidosta. Opettaja toimii roolimallina omalla käytöksellään koulussa ja myös koulun ulkopuolella. Hyvällä kohtelulla ja asiallisella vuorovaikutuksella on suuri vaikutus oppilaiden käsitykseen itsestään, kyvyistään ja mahdollisuuteen oppia. Käsitys esim. siitä, mikä on sopivaa käytöstä opettajalta, on myös muuttunut. Poutalan (2010, 145-146) mukaan eräs kokenut opettaja oli vuosikymmeniä työssään silitellyt oppilaita selästä kiertäessään luokassa tarkastamassa oppilaiden työn etenemistä eikä kukaan ollut pitänyt sitä sopimattomana. Kunnes eräänä kertana muutama oppilas teki siitä valituksen. Asia korjaantui, kun opettaja luopui tästä tavasta, koska se oli aiheuttanut väärinkäsityksiä. Seuraavassa tapauksessa tulee esiin kaikki osa-alueet: opettaminen, tuki, käytös ja arviointi:

Opetussuunnitelman mukaan liikunnan kurssin sisältöön voi sisältyä kuntouinti ja vesiliikunta. Opettaja kuitenkin vaati, että opiskelijan, jolla oli terveydellinen syy olla osallistumatta uintiin, on pakko suorittaa uinti, jotta kurssiarvosanan voi saada. Asian selvittämisen aikana opettajan näkemys vaihteli siitä, onko uinti pakko suorittaa kurssiarvosanan saamisen ehtona vai onko uinnin suorittamatta jättämisellä vain alentava vaikutus arviointiin. Opettaja käyttäytyi epäasiallisesti oppilasta kohtaan tätä nolaten asian selvittämisen aikana. Aluehallintovirasto totesi, että aluehallintovirastolle toimitettujen asiakirjojen mukaan opettajan kielenkäyttö ei ole ollut hallintolain 9 §:n edellytysten mukaista. Lisäksi hän on käyttänyt kantelussa tarkoitettua tilanteen hoitamiseen keinoja, jotka voidaan nähdä rikkovan suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteita. Opiskelijan asian käsittely on ollut paikoin opiskelijan näkökulma huomioon ottaen kohtuutonta ja opetuksen toteutuksessa opetussuunnitelman edelle ovat menneet opettajan omat vahvat näkemykset uinninopetuksen tärkeydestä. Lukiolain 17 §:n 4 momentin mukaan Opetushallitus antaa opintosuoritusten arvioinnista tarkentavia määräyksiä. Lukion opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallituksen määräys 60/011/2015) todetaan seuraavaa: ”Diagnosoidut vammat tai niihin rinnastettavat vaikeudet, kuten lukemis- ja kirjoittamishäiriö, maahanmuuttajien kielelliset vaikeudet sekä muut syyt, jotka vaikeuttavat osaamisen osoittamista, tulee ottaa huomioon arvioinnissa siten, että opiskelijalla on mahdollisuus erityisjärjestelyihin ja vaihtoehtoisin tapoihin osoittaa osaamisensa. Kyseiset vaikeudet voidaan ottaa huomioon määrättäessä opiskelijan kurssiarvosanaa. Aluehallintovirasto totesi, että opettaja ei ole arvioinnissaan huomionnut lukiolain 17 §:n mukaisesti kannustavuutta arvioinnin lähtökohtana, eikä edellä mainittuja opetussuunnitelman perusteissa esitettyjä lisävaatimuksia arvioinnille. Opiskelijalle pitäisi edellä mainituissa tilanteissa antaa mahdollisuus osoittaa osaamisensa normaalikäytännöstä poikkeavalla tavalla ilman, että arvosana laskee. Aluehallintovirasto antoi opettajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalta opiskelijan erityistarpeiden huomiotta jättämisestä opetuksen toteutuksessa, opiskelijan arvioinnista ja siihen liittyvästä opiskelijan ja vanhempien informoinnista sekä hyvän hallintotavan noudattamisesta. (LSSAVI, vireille 27.3.2019)

Aluehallintovirasto katsookin, että mikäli kotitehtävät ovat merkittävä osa arviointia tulee kotitehtävien tarkastukseen kiinnittää erityistä huomiota, ja jos kotitehtävien tekemisessä jonkun oppilaan kohdalla huomataan säännönmukaisesti puutteita, olisi tästä hyvä informoida oppilasta ja huoltajaa, ja kertoa mitä tämä saattaa tarkoittaa arvosanan määräytymisen kannalta. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan opettajan oppitunneilla ei ole kuitenkaan tarkastettu oppilaiden kotitehtäviä siten, että opettajalle olisi syntynyt tietoa siitä, kenellä tehtävät on milläkin kerralla ollut tekemättä. Oppilaat ovat saaneet kotitehtävistä ainoastaan yleisen palautteen oppitunnilla ja oppilaiden vihot on tarkastettu yhdellä kertaa syyslukukauden lopulla. Tällainen käytäntö asettaa

mahdottomaksi palautteen annon oppilaalle saatikka huoltajalle kesken lukukauden. Lisäksi käytäntö asettaa kyseenalaiseksi kotitehtävien toimimisen yhtenä arviointikriteerinä. (LSSAVI, viireille 4.3.2019)

Monessa kanteluratkaisussa tuli esiin, että erityinen tuki ei ole onnistunut. Kyse ei ole erityisopettajien ammattitaidosta, vaan erityisen tuen liian vähäisistä resursseista. Resurssien puute erityisesti erityisopetuksessa uhkaa vaarantaa oppilaiden oikeudet opetukseen.

Opetuksen ulkopuolinen kumppanuus

Opetuksen ulkopuolinen kumppanuus sisältää koulumatkat, lastensuojeluilmoituksen, yhteistyön vanhempien kanssa ja oppilashuollon. Kanteluratkaisujen perusteella näistä eniten ongelmia on yhteistyössä vanhempien kanssa. Vanhemmuuden puutteet heijastuvat myös kouluun eikä kaikkien vanhempien kyky tehdä yhteistyötä ja toimia lastensa edun mukaisesti toteudu. Osin näiden vanhempien odotukset koululle ovat kohtuuttomia. Toisaalta myös kouluilla on korjaamista yhteistyössään.

Aluehallintovirasto toteaa, että koulunkäynnistä myönnettävästä vapautuksesta ei tarvitse tehdä hallintolain mukaista kirjallista hallintopäätöstä, minkä vuoksi opetuksen järjestäjä ei ole myöskään velvollinen hallintolain 34 §:ssä säädetyin tavoin kuulemaan asianosaisia asiaa ratkaistessaan. Huoltajat vastaavat lapsen huoltoon liittyvistä asioista yhdessä ja laki edellyttää huoltajilta yhteistoimintaa lapsen asioissa. Vapautuksen myöntäminen koulutyöstä ei ole aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sellainen lapsenhuoltolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia, jonka osalta opetuksen järjestäjän olisi varmistuttava siitä, että huoltajat ovat tosiasiasa yhteisymmärryksessä päättäneet hakea oppilaalle vapautusta koulunkäynnistä. Opetuksen järjestäjä ei näin ollen ole vastuussa siitä, ovatko huoltajat pystyneet sopimaan poissaolohakemuksen laatimisesta yhdessä. Tämän vuoksi opetuksen järjestäjä ei ole velvollinen tiedustelemaan erikseen näkemyksenne lapsenne poissaolohakemusta käsitellessään. Aluehallintovirasto kuitenkin toteaa, että huoltajan ilmoittaessa opetuksen järjestäjälle toivovansa, että toisen huoltajan laatimien lapsen poissaolohakemusten johdosta ollaan yhteydessä häneen, on hyvän hallintotavan mukaista, että koulu menettelee tämän toiveen mukaisesti. Koululla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ratkaista asiaa huoltajan näkemyksen mukaisesti. (LSSAVI, viireille 5.8.2019)

Perusopetuslain 31 §:n mukaan esiopetukseen osallistuminen on maksutonta. Tämän vuoksi esiopetuksen järjestäjä ei voi velvoittaa huoltajia kuljettamaan ainoastaan esiopetukseen osallistuvaa lasta esiopetuspaikkaan, koska tällöin opetuksen järjestäminen voi aiheuttaa perheelle kustannuksia. Lapsen saadessa päiväkodissa ainoastaan esiopetusta, on esiopetusta järjestävän tahon velvollisuutena perusopetuslain 32 §:n mukaisesti tarjota lapselle maksuton kuljetus, jos se katsoo, että lapsen ei ole turvallista kulkea itsenäisesti esiopetuspaikkaan. Jos esiopetuksen järjestäjä ei järjestä esioppilaalle kuljetusta, katsoo se lapsen selviytyvän matkasta itsenäisesti. Huoltajien velvollisuutena on lapsenhuoltolain 4 §:n nojalla kuitenkin huolehtia siitä, että lapsi tosiasiasa selviytyy matkasta esiopetuspaikkaan, jos he antavat lapsen kulkea itsenäisesti. Selvityksen mukaan päiväkodissa on tässä tapauksessa arvioitu huoltajien näkemyksestä poiketen, että matka esiopetuspaikkaan on vaarallinen. Tällaisessa tilanteessa esiopetuksen järjestäjän velvollisuutena on järjestää ainoastaan esiopetusta varhaiskasvatuspaikassa saavalle lapselle kuljetus esiopetukseen. Aluehallintovirasto kiinnittää päiväkodin johtajan huomiota siihen, että esiopetuksen järjestäjällä ei ole oikeutta kieltää ainoastaan esiopetusta saavaa lasta kulkemasta itsenäisesti varhaiskasvatuspaikassa järjestettävään esiopetukseen. (LSSAVI, viireille 19.5.2019)

Edellä todettiin, että monesti kanteluiden takana on epäonnistunut vuorovaikutustilanne. Monesti vanhempien kanssa olevissa haasteissa auttaisi avoin vuorovaikutus. Myös Poutala (2010, 144) on katsonut, että yhteistyöllä väärinkäsitykset on mahdollista oikaista ja jos kyse on opettajan sopimattomasta menettelystä, tulee rehtorin tähän puuttua. Käsitykseni mukaan, joka on syntynyt myös työssäni sosiaalihuollossa, opettajilla on puutteita lastensuojeluilmoituksen tekemisen suhteen; aina ei ole rohkeutta tehdä lastensuojeluilmoitusta oikea-aikaisesti. Tämä näkyi myös aineistossa, sillä aineistossa oli tapaus, jossa lastensuojeluilmoituksen tekeminen oli delegoitu lainvastaisesti. Koulumatkoihin liittyen aineistossa oli päätöksiä, joissa kuntaa tai johtajaa moitittiin menettelystä. Muun muassa kunta oli tietoisesti jättänyt koulukuljetuksen järjestämättä, vaikka asiasta oli jo lainvoimainen hallinto-oikeuden päätöskin. Onko koulu jossain määrin liian sisäänpäin toimiva siten, että koulun ulkopuolisen kumppanuuden kanssa aiheutuu haasteita?

7. Pohdinta

Kiusaaminen ja koulujen sisäilmaongelmat puhuttavat paljon ja ne molemmat ovat pitkään jatkuessaan hyvin haitallisia lasten terveydelle. Ei voida kiistää, etteikö kiusaamista tapahtuisi lähes jokaisessa koulussa, eikä myöskään sitä, etteikö sisäilmaongelmat olisi yleisiä kouluissa. Hakalehto-Wainio on pitänyt ongelmallisena sitä, että perusopetusta koskevassa lainsäädännössä tai opetussuunnitelman perusteissa ei määritellä kiusaamista. Tämä johtaa siihen, että koulun henkilökunta ja oppilaat ja huoltajat eivät aina ole selvillä siitä, mitä kiusaamisella tarkoitetaan. Hakalehto-Wainio on katsonut, että asia pitäisi määritellä opetustoimen lainsäädännössä. Hän on todennut myös, että kiusaamista koskevissa tuomioistuinratkaisuisa (Rovaniemen hovioikeus S02/541) on todettu, että kiusaamisasian arviointia tuomioistuimessa on vaikeuttanut se, ettei ole olemassa ohjeita, miten koulun tulee täyttää turvallisuusvelvollisuutensa. Hakalehto-Wainion mukaan valmiudet tunnistaa kiusaamista ja puuttua siihen eivät kouluissa ole riittävät, ja että kunnat laiminlyövät veloitteensa turvallisen kouluympäristön luomiseen. Hänen mukaansa suomalaisessa koulussa on jopa kiusaamisen perinne. Hakalehto-Wainio katsoo, että koulujen velvollisuus kiusaamisen torjumiseen ja siihen puuttumiseen tulisi säätää vähintään asetustasolla. (Hakalehto-Wainio 2013, 236-240.)

Aineistossa olevissa kanteluratkaisuisa kiusaamiseen liittyvissä asioissa aluehallintovirasto on useimmiten katsonut, että kunta on toiminut asiassa oikein. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kiusaamista tosiasiasa tapahtuisi ja joskus jatkuisi pitkäänkin. Herää kysymys, miksi aluehallintovirasto on niin harvoin antanut hallinnollista ohjausta kiusaamiseen liittyen. Edellä Hakalehto-Wainio on todennut, että lainsäädäntö ja ohjeistus ovat puutteellisia. Aluehallintovirasto selvittää kanteluratkaisuisaan toiminnan lainmukaisuutta ja jos lainsäädäntö on puutteellinen, ei aluehallintovirastolla ole keinoja asiaan puuttumiseen. Näin ollen lainsäädäntöä korjaamalla oppilaiden oikeudet turvalliseen kouluympäristöön paranisivat. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan on otettu tavoitteeksi nollatoleranssi koulukiusaamiselle. Hallitusohjelman mukaan tarjotaan oppilaitosten henkilöstölle sekä oppilaille ja opiskelijoille välineitä kiusaamisen tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen liittyvää koulutusta. Otetaan huomioon myös syrjivän kiusaamisen tunnistaminen ja ennaltaehkäisy. (3.7 Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi). Mikäli hallitusohjelman tavoitteet toteutuvat, se on suunta kohti

oppilaiden perusoikeuksien parempaa toteutumista. Nyt meneillään on lakimuutos kiusaamisen vastaiseksi toimenpideohjelmaksi, jossa lapsen etu tulisi perusopetuslakiin kirjattavaksi ja toimenpiteitä kiusaamistilanteissa tehostettaisiin. (Lausuntopyyntö VN/489/2021).

Oppilaiden oikeuksien kunnioittaminen on osa demokratiakasvatusta. Kytken lainmukaisesti toimimisen ja oppilaiden perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen demokratiakasvatukseen. Kasvatusta ja opetusta eivät ole pelkästään ne asiasällöt, joita koulussa opetetaan. Koulun henkilökunnan, erityisesti opettajien, käytös oppilaita kohtaan, oppilaiden osallisuuden huomioiminen ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat itsessään myös demokratiakasvatusta. Demokratia on kaikkien osallistumista, osallisuutta, ihmisarvon kunnioittamista, oikeudenmukaisuutta ja eettisesti toimimista. Nämä ovat taitoja, johon yhteiskunnassa kasvatetaan ja opitaan jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Biesta on katsonut, että koulun tehtävänä on opettaa demokratiaa ja demokraattista prosessia sekä myös mahdollistaa ne taidot, mitä demokraattisessa yhteiskunnassa toimimisessa tarvitaan, mitä ovat esimerkiksi keskustelutaito, kollektiivisen päätöksenteon taito ja erilaisuuteen suhtautumisen taito. Biesta on katsonut, että demokratiakasvatusta koulussa on myös oppilaiden osallisuutta kouluyhteisöön ja jokapäiväiseen elämään. (Biesta 2006, 123-125.) Näin ollen demokratiakasvatuksen sisäistäminen ja lisääminen parantaisi oppilaiden oikeuksien toteutumista. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on vahvistaa koulujen ja oppilaitosten demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusta ja osallistamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut syksyllä 2020 ohjausryhmän tavoitteen tukemiseksi. Ohjausryhmän toimikausi on 1.6.2023 asti. (minedu.fi.) Näin ollen toivoa on, että tilanne paranisi lähivuosina.

Käsitykseni mukaan opettajankin työn sivistyksellinen vaikutus voi toteutua vain, mikäli opettaja pystyy tekemään työtään eettisesti oikein, mikä edellyttää riittäviä resursseja ja selkeää kulttuuria työyhteisössä, että työt pyritään tekemään hyvin oppilaan etu edellä. Kanteleissa tuli esiin erityisesti erityisopetuksen yhteydessä, että resurssit eivät aina ole riittävät ja sen takia ei erityisopiskelijalle aina pystytä järjestämään riittävää tukea. Mikäli kulttuuri opetustyöyhteisössä ja esimiesten, ja kunnallisten luottamushenkilöiden (sanaton) viesti koulun henkilökunnalle on, että oppilaiden etu ei ole aina ykkösprioriteetti, ei työssä tapahdu työn sivistävää vaikutusta opettajille itselleen eikä myöskään oppilaille. Tällainen sanaton viesti voi olla vaikkapa opetushenkilökunnan lomauttaminen taloudellisten syiden takia. Resurssien ollessa puutteelliset, oppilaiden oikeudet eivät voi toteutua.

Hakalehto-Wainio on katsonut, että perusopetuslain kurinpitovalikoimaa tulee kehittää, häiriötä aiheuttavien oppilaiden ongelmien selvittämistä tulee edistää, lainsäädännön tulisi olla selkeä ja koulun henkilökunnalla tulisi olla riittävä koulutus ja ohjeet lainsäädännön soveltamiseen ja heillä tulee olla mahdollisuus saada oikeudellista tukea. Lapsen edun ensisijaisuuden tulisi olla selväsanaisesti sanottu perusopetuslaissa. (Hakalehto-Wainio 2013, 347-238.)

Hakalehto-Wainio on katsonut, että oppilashuollon yksityiskohdista on säädettävä tarkemmin lailla. Tämä onkin tapahtunut, sillä oppilas- ja opiskelijahuoltolaki on tullut voimaan 1.8.2014. Itse en kuitenkaan ole täysin tyytyväinen kyseisen lain sisältöön. Laki on mielestäni melko sekava ja sen voimaantulon myötä muun muassa koulukuraattorin kelpoisuusehtoja madallettiin. En pidä lapsen edun mukaisena ratkaisuna sitä, että koulukuraattorina voi toimia muukin kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. Sote-uudistuksen myötä oppilashuolto tulee olemaan uudessa asemassa ja sillä saattaa olla vaikutusta käytännön työhönkin.

Myös Mahkonen kritisoi koulujen kurinpidon keinovalikoimaa. Hän katsoo, että keinovalikoima on käsitteellisesti jäsentymätön ja tunnusmerkistöltään epämääräinen. Hän kritisoi, että kurinpidon keinovalikoima lainsäädännössä on samanlainen mm. riippumatta lapsen iästä. (Mahkonen 2017, 237-238).

Hakalehto-Wainio on katsonut, että oppilaalla tulisi olla oikeus korvauksiin perusoikeusloukkauksista, jos hänen oikeutensa oppilashuoltoon ei toteudu ja tämä vaarantaa oppilaan hyvinvoinnin. Hakalehto-Wainio huutaa opetustoimen riittävien resurssin perään. Hän katsoo, että useinkaan resurssoinnin yhteydessä ei ole tehty lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsivaikutusten arviointia. Lisäksi hän katsoo, että monta ongelmakohtaa voitaisiin ratkaista opettajien peruskoulutuksella. (Hakalehto-Wainio 2013, 348.)

Hakalehto-Wainio (2013, 349) haluaisi, että oppilaiden oikeusturvaa vahvistettaisiin säätämällä perusopetuslaissa niistä menettelytavoista, joita tulee olla käytettävissä erimielisyystilanteissa. Hänen mukaansa tulisi perustaa valtakunnallinen tai kunnallinen oppilasasiamies, joka opastaisi tai avustaisi oppilaita ja huoltajia koulun ongelmatilanteissa. Tällainen asiamies on olemassa sosiaali- ja terveydenhuollossa (sosiaaliasiamies ja potilasasiamies). Lisäksi on olemassa valtakunnallisia toimijoita, kuten lapsiasiavaltuutettu ja Marinin hallituksen yhtenä tavoitteena on vanhusasiamiehen viran perustaminen. Näin ollen näyttää siltä, että sosiaali- ja terveydenhuolto on opetustoimea edellä kansalaisten oikeuksien toteutumisessa. Hakalehto-

Wainio (2013, 349) on katsonut, että hallintokantelu on liian hidas ja tehoton tapa ratkaista koulun ja oppilaan välinen erimielisyys. Kantelukäsittelyn ajat aineisossani on ollut noin puolen vuotta, mitä ei kantelukäsittelynä verrattuna esimerkiksi sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyaikoihin, voida pitää kovin pitkänä. Tietysti lapsen elämässä puoli vuotta on pitkä aika. Itse en näe kantelun merkitystä aivan niin tehottomana kuin Hakalehto-Wainio.

Kannatan kaikkia Hakalehto-Wainio esittämiä toimia. Kuten edellä on todettu, aluehallintovirastolla ei ole oma-aloitteista oikeutta valvoa opetustoimen toimintaa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa on. Mielestäni tällainen valvontaoikeus lisäisi oppilaiden oikeuksien toteutumista koulussa. Valvonnan kautta olisi mahdollista oma-aloitteisesti puuttua lainvastaisiin menettelyihin ja antaa myös määräyksiä, joita voidaan tarvittaessa tehostaa uhkasakolla. Valvonta toisi epäkohtia tietoon pelkkää kanteluprosessia tehokkaammin ja antaisi tehokkaampia keinoja puuttua niskoittelevan opetuksen järjestäjän toimintaan. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:n mukaan, jos kunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtionosuutta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi.. Olisiko tarpeellista pohtia valtionosuuksien palauttamisen määräämistä, mikäli kunta ei tosiasiallisesti järjestä esimerkiksi riittäviä erityisen tuen palveluita oppilaalle, jolla on erityisen tuen päätös? Kyseisen lain 64 §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta. Näitä on hyvin vähän käytetty.

Kuten edellä todettiin vanhusten oikeuksien osalta, että vanhusten oikeudet ovat lisääntyneet ja yhteiskunnassa on tultu niistä tietoisemmiksi, samaa voidaan sanoa myös oppilaiden oikeuksista. Toivottavasti kehitys jatkuu tähän suuntaan. Toivottavaa olisi hyvän kehityksen nopeutuminen. Tämä vaatii kuitenkin aktiivisia poliittisia toimia, hyvä kehitys ei tapahdu itseltään. Hakalehto-Wainio katsoo, että tietoisuutta lapsen oikeuksista tulisi parantaa, mikä tarkoittaa tiedottamista ja kouluttamista sekä opettajien että oppilaiden osalta. Mielestäni tässä on runsaasti vielä parannettavaa, vaikka tässäkin asiassa on edistetty.

Lähteet

- Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 16. Joensuu 2006.
- Biesta, G. *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. London, UK: Routledge. 2006.
- Ellilä, Kalevi: *Terveyskanteluiden oikeusperusteet: Kuntaterveyspalvelujen potilasoikeuksien toteutuminen*. Väitöskirja. Helsingin yliopisto 2007.
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere. 1998.
- Fagerholm, Peter: *Poliisin hallintokantelumenettelyn kriittiset menettelytekijät*. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2014.
- Fagerström, Ritva: *Terveystenhoitohenkilöstöstä lääkintöhallitukseen tehdyt kantelut vuosina 1975-1979*. Lääkintöhallituksen julkaisuja nro 35. 1983
- Haapala, Ritva *Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa*. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatin työ. Tampereen yliopisto. 2012.
- Haapavesi-lehti 10.3.2020.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna: *Oppilaan oikeudet opetustoimessa*. 2. painos. Lakimiesliiton kustannus. 2013.
- Harjunpää, Juho: *Hallintokantelu ulosoton oikeussuojajärjestelmänä*. Pro gradu. Turun yliopisto. 2011.
- Helin, Titta: *Vanhemmat oikeudenmukaisuuden vartijoina: Länsi-Suomen lääninhallitukseen vuonna 2008 saapuneet hallintovalitukset ja -kantelut*. Pro gradu. Turun yliopisto. 2011.
- Husa, Jaakko: *Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana*. Lakimies 3/2002 s. 352 – 376. 6.
- Jonkka, Jaakko: *Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Kantelukäsikirja – aluehallintovirastojen sisäinen käsittelyohje kanteluille. 3.9.2020.

- Kapiainen, Jari: Poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkitys poliisin laatujohtamisessa ja oppivassa organisaatiossa. Pro Gradu. Tampereen yliopisto. 2006.
- Kasa, Tuija; Kouros, Kristiina ja Skottman-Kivelä, Pia: Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla. Oikeudellinen ja pedagoginen opas alan opiskelijoille ja asiantuntijoille. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteellinen tiedekunta. 2020.
- Kilkelly, Ursula: The impact of the Convention on the case-law of the European Court of Human Rights. Teoksessa Fottrell, D. (ed.): Revisiting Children's Rights. 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child. Kluwer 2000, s. 87-100.
- Kähkönen, Tuomas: Hallintokantelun merkitys oikeussuojakeinona kunnan opetustoimessa. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2004.
- Laakso, Aura; Laine, Eveliina: Kun ristiriidat kodin ja koulun välillä kärjistyvät: tutkimus Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetustoimeen Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueilta tehdyistä kanteluista ja valituksista vuosilta 1970-2010. Pro gradu. Turun yliopisto. 2011.
- Lahtinen, Nina: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. PS-kustannus. 3. painos. 2012.
- Lehtola, Johanna: Erityisopetusta koskevien hallintovalitusten ja -kanteluiden määrä ja laatu Suomessa. Pro gradu. Jyväskylän yliopisto. 2005.
- Linna, Tuula: Ulosottovalitus ja hallintokantelu. Lakimies 2/1999 s. 183 – 198.
- Mahkonen, Sami: Konfliktit kouluissa. Edita. 2017. Helsinki.
- Mahkonen, Sami: Uusi oppilashuoltolaki työvälineenä. 2. uudistettu painos. Edita. 2015. Helsinki.
- Nieminen, Liisa: Koulu lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana – vai rajoittajana? Oikeus 3/2004. Sivut 277-297.
- OAJ: <https://www.oaj.fi/arjessa/opetustyon-eettiset-periaatteet/opettajan-arvot-ja-eettiset-periaatteet/#opettaja-ja-moniarvoisuus>, luettu 10.3.2021
- OAJ:https://www.oaj.fi/contentassets/7319e41ad02946cd99cfa3a437e36a55/opettaja-somessa_versio_7.5.2019.pdf, luettu 7.5.2021

- Pasanen, Jukka: Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana. Lakimies 8/2021, sivut 1215–1235.
- Pirskanen, Jenni: Hallintokantelut lastensuojelutyönä todellisuuden kuvaajana ja oikeusturvan välineenä. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2013.
- Poutala, Markku: Opettajan valta ja vastuu. PS-Kustannus. 2010. Juva.
- Pyykkönen, Katja: Hyvitysesitys eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidekeinona. Vankien tekemät kantelut. Pro Gradu. Tampereen yliopisto. 2018.
- Pöyry, Milla: Asiakirjajulkisuus ja yksityisyydensuoja sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasiakirjojen osalta. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2002.
- Rajala, Teesa: Näkökulmia oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaan perusopetusasioissa. Pro gradu. Vaasan yliopisto. 2017.
- Rosas, Allan: Förvaltningsklagan.1980.
- Salmivalli, Christina: Koulukiusaamiseen puuttuminen. Kohti tehokkaita toimintamalleja. Juva. 2010.
- Sarja, Mikko: Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta. Referee-artikkeli. Edilex 2008/5. Julkaistu 14.4.2008. www.edilex.fi/lakikirjasto/5140
- Sinko, Päivi: Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Helsinki. Yliopistopaino. 2004
- Sundell, Thomas: Kantelun tutkimiskynnys. Diat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kantelutiimissä 27.11.2020. Julkaisematon.
- Suomen hallituksen yhdistetty viides ja kuudes määräaikaisraportti lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisesta. 2019. <https://um.fi/documents/35732/0/crc+suomen+yhdistetty+viides+ja+kuudes+m%c3%84%c3%84r%c3%84aikaisraportti.pdf/c3b26ca5-cbf2-d143-0645-e8b4037e4c97?t=1571142842916>
- Taiveaho, Satu: Vanhusten oikeudet ja niiden toteutuminen vanhustenhuollossa. Käsiteanalyysi vanhusten ihmis- ja perusoikeuksista ja diskurssianalyysi vanhustenhuollon kanteluista. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2001.

- Tirri, Kirsi: Opetusyön etiikka. Kirjassa Opettajuus muutoksessa. Aikuiskasvatuksen 43. vuosikirja. Kansanvalistusseura. Vantaa. 2002. Sivut 203- 224.
- Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. 2017.
- Tuomi, Jouni; Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. 2017.
- Vepsäläinen, Veli-Matti: Uusliberalismin esiintyminen opetustoimen kanteluissa. Pro gradu. Tampereen yliopisto. 2014.

Viranomaislähteet

Aluehallintovirastojen www.sivut. www.avi.fi

Hallintolaki (434/2003)

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

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 8/1976)

Kielilaki (423/2003)

Laki aluehallintovirastoista (896/2009)

Laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017)

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

Laki taiteen perusopetuksesta (633/1998)

Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999/)

Lapsiasianvaltuutetun toimisto, www.lapsiasia.fi

Lastensuojelulaki (417/2007)

Lukiolaki (714/2018)

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. www.valtioneuvosto.fi

Saamen kielilaki (1086/2003)

SM 19/2013. Poliisin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Helsinki. Sisäministeriön julkaisu.

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tasa-arvolaki (609/1986)

Tietosuojalaki (1050/2018/)

Varhaiskasvatuslaki (540/2018)

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

Yleissopimus lapsen oikeuksista. Laki lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 31.5.1991 (SopS 59/1991)