



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

**OSUVA** Open  
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

## Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista

**Author(s):** Mäntylä, Niina; Karjalainen, Ville

**Title:** Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista

**Year:** 2022

**Version:** Publisher's PDF

**Copyright** ©2022 Edita Publishing.

### **Please cite the original version:**

Mäntylä, N. & Karjalainen, V. (2022). Perusopetuksen valvonnan kehittäminen osana oppilaan oikeuksien toteutumisen tehokkaampaa turvaamista. *Edilex* 32. <https://www.edilex.fi/artikkelit/27948>

**Niina Mäntylä**

*HTT, OTM, julkisoikeuden apulaisprofessori, Vaasan yliopisto*

**Ville Karjalainen**

*HTM, väitöskirjatutkija, Vaasan yliopisto*

---

# PERUSOPETUKSEN VALVONNAN KEHITTÄMINEN OSANA OPPILAAN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN TEHOKKAAMPAA TURVAAMISTA<sup>1</sup>

---



**Edilex 2022/33**

Referee-artikkeli

Julkaistu 7.9.2022

[www.edilex.fi/artikkelit/27948](http://www.edilex.fi/artikkelit/27948)

---

<sup>1</sup> Artikkelin on toteutettu osana tutkimushanketta *Perusopetuksen valvonta ja nykytilan kehittämisen haasteet pohjoismaisessa kontekstissa*. Hanketta on rahoittanut Kunnallissalan kehittämissäätiö.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	2
1.1	TUTKIMUSKYSYMYS JA ARTIKKELIN TAUSTA .....	2
1.2	METODI JA AINEISTON KUVAUS .....	4
2	OPPILAIKEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN .....	5
2.1	INDIKAATTORIJAOTTELU .....	5
2.2	HUOMIOITA RAKENNE- JA PROSESSI-INDIKAATTOREISTA .....	5
2.3	OPPILAIKEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN LOPPUTULOSINDIKAATTOREIDEN VALOSSA .....	8
3	PERUSOPETUKSEN NYKYINEN VALVONTAJÄRJESTELMÄ .....	9
3.1	PERUSLÄHTÖKOHDAT .....	9
3.2	OMAVALVONNAN HAASTEET .....	11
3.3	KOROSTUNEESTI KANSALAISTEN AKTIIVISUUTEEN POHJAUTUVAN VALVONTAJÄRJESTELMÄN KRITIIKKI .....	12
4	VALVONNAN KEHITTÄMISEN SUUNTAVIIVAT .....	13
4.1	AINEISTON PÄÄTEEMAT .....	13
4.2	ASIAKASLÄHTÖISYYS .....	14
4.3	PUOLUEETTOMUUS .....	15
4.4	SYSTEMAATTISUUS JA TEHOKKUUS .....	15
5	KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	16
5.1	VALVONNAN KEHITTÄMISTARPEEN TAUSTASYYT .....	16
5.2	KOHTI TEHOKKAAMPAA VALVONTAA .....	17
5.3	REAGOIVA TÄYTÄNTÖÖNPANO VALVONTARATKAISUNA .....	18
5.4	TUTKIMUSRAJOITTEET JA TULEVAISUUDEN TARPEET .....	19
	LÄHTEET .....	19

## 1 JOHDANTO

### 1.1 TUTKIMUSKYSYMYS JA ARTIKKELIN TAUSTA

Vielä 1970-luvulla meillä nähtiin korostetusti, että laki itsessään riittää oikeuksien toteutumiseen.<sup>2</sup> Sittemmin *access to justice* -liike ja -tutkimussuuntaus pyrki tuomaan esille, että ihmisillä tulee olla myös tehokkaat keinot päästä konkreettisesti oikeuksiinsa.<sup>3</sup> *Access to justice* -käsitettä voi lähestyä ensinnäkin proseduraalisesti, eli onko ihmisillä keinoja päästä oikeudellisiin instituutioihin, kuten tuomioistuimiin. Käsite voidaan *Ervastin* ja *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan määritellä myös laajemmin, kuten tyypillisesti yhteiskuntatieteellisessä oikeustutkimuksessa, jolloin kyse on kattavammin esimerkiksi pääsystä oikeudelliseen tietoon. Tällä tarkoitetaan tietoa oikeuksista, oikeuksien toteuttamisesta ja oikeussuojajärjestelmästä. Esimerkiksi erilaiset kulttuuriset tai sosiaaliset esteet voivat tätä kautta vaikuttaa *oikeuksien toteutumiseen*.<sup>4</sup>

*Access to justice* -suuntaus kiinnittyy erityisesti menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden yhteys valvontaan tässä artikkelissa syntyy siitä, että ulkoinen valvonta käynnistyy perusopetusasioissa tyypillisesti oikeusturvakeinoja käyttämällä. Näin oppilaiden oikeuksiin kiinnittyvät menettelyllisen oikeudenmukaisuuden haasteet näkyvät suoraan myös valvonnan haasteina. *Access to justice* -käsitteen hyödyntämisellä ei kuitenkaan pystytä tavoittamaan kaikkia oikeuksien toteutumiseen liittyviä elementtejä. Julkisoikeudellisessa tarkastelussa puhutaankin laajemmin oikeuksien tosiasiallisista toteutumisedellytyksistä ja perus- ja ihmisoikeusajattelun vahvistumisen myötä oikeuksien toteutumisen arviointiin on pyritty luomaan indikaattoreita, jotka ottavat huomioon *access to justice* -ajattelun menettelyllistä oikeudenmukaisuutta laajemmin myös muita tekijöitä, kuten tämän artikkelin kannalta olennaiset valvontarakenteet ja toteutuneen valvonnan.<sup>5</sup> Tässä artikkelissa hyödynnetään siten tarvittavin osin *access to justice*- liikkeen piiristä nousseita huomioita menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta (erityisesti luvussa 2), mutta valvonnan merkitystä oikeuksien toteutumisen näkökulmasta jäsennetään kattavammin tarkastelemalla sitä perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden jaottelun avulla.<sup>6</sup> Tämä rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreista koostuva lähestymistapa avaa systemaattisemmin valvonnan ja oikeuksien toteutumisen välistä suhdetta.

Oikeuksien toteutumisella tarkoitetaan tässä kirjoituksessa perusoikeusuudistuksen esitöihin tukeutuen oikeuksien tosiasiallisia toteutumisedellytyksiä, jotka vaativat julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä oikeuksien suojaamiseksi ja tosiasiallisten edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle.<sup>7</sup> Valvonnan järjestäminen kiinnittyy näiden tosiasiallisten toteutumisedellytysten turvaamiseen ja indikaattoreilla, kuten tiedolla valvontarakenteista tai valvonnan käytännön toteutumisesta, kyetään analysoimaan osaltaan oikeuksien toteutumista.

Lasten oikeuksien toteutuminen on aikuisia oikeussubjekteja moniulotteisempi kysymys. Ensinnäkin erityispiirteet liittyvät lapsen itsenäisen oikeussubjektin asemaan. Nykyisen perus- ja ihmisoikeuskäsityksen valossa lapsi on omien oikeuksiensa subjekti, mutta lapsi ei kykene käyttämään oikeusturvakeinoja aikuisten tapaan.<sup>8</sup> Lapset tarvitsevat tukea käyttääkseen näitä keinoja ja tyypillisesti huoltaja on tässä tärkeässä roolissa. Lapsen oikeuksien toteutumisen turvaaminen on kuitenkin myös viran-

<sup>2</sup> Ks. esim. Koulu 2018, s. 1–2.

<sup>3</sup> Oikeuksiin pääsyn ohella *access to justice* -termistä käytetään suomeksi myös oikeudensaantimahdollisuuksien termiä, joskin sitä voi pitää laveampana käsitteenä. Ks. Rissanen – Rantala 2014, s. 401.

<sup>4</sup> *Ervasti – Mäkipetäjä-Leinonen* 2021, s. 630–631.

<sup>5</sup> Ks. esim. Rautiainen ym. 2016, s. 30.

<sup>6</sup> Ks. Valtioneuvosto 2021.

<sup>7</sup> HE 309/1993 vp, s.75.

<sup>8</sup> Oppilaan itsensä osalta hänen mahdollisuuksiaan hakea muutosta esimerkiksi koulukuljetuspäätöksestä, rajoittaa 15-vuoden ikä. Hallintokantelun puolestaan voi tehdä huoltajan lisäksi myös alle 15-vuotias lapsi itse. Mahdollisuuteen käyttää oikeusturvakeinoja vaikuttavat käytännössä myös muut kuin prosessuaaliset seikat, kuten tietoisuus oikeuksista. Ks. Muižnieks – Kempf 2015, s. 293, 299. Herring 2012, s. 243–263.

omaisten vastuulla (PL (731/1999) 22 § ja lapsen oikeuksien sopimus 4 artikla).<sup>9</sup> Lapsen oikeuksien toteutumisen ei siten tule olla riippuvaista vain huoltajan voimavaroista.<sup>10</sup> Lapsen asema on myös siinä mielessä erityinen, että lapseen kohdistuvat oikeuden loukkaukset voivat vaikuttaa vakavasti hänen kehitykseensä. Tästä syystä lapsen oikeuksien toteutumisen viivytyksettömyydellä ja lapsen edulla on myös erityinen merkitys. Lapsen etuun liittyy puolestaan niin kotimaisella kuin eurooppalaisellakin tasolla yhä haasteita lasten oman näkemyksen huomioon ottamisessa.<sup>11</sup>

Lasten erityisasema merkitsee, että valvonnalla on erityinen rooli juuri lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsen oikeuksien osalta esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen oma-aloitteista valvontaa on pidetty tärkeänä, koska lapsilla on kehitystasonsa, valmiuksiensa ja rajoitetun oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi vaikeuksia toteuttaa oikeuksiaan.<sup>12</sup> Myös lapsen oikeuksien komitea korostaa valvonnan merkitystä.<sup>13</sup> Samoin perusopetuksen osalta sivistysvaliokunta on korostanut aikaista puuttamista ja tehokasta valvontaa tärkeänä ja välttämättömänä osana oikeusturvaa.<sup>14</sup> Suomessa oppilaiden oikeuksien systemaattista, viranomaisten oma-aloitteista valvontaa ei ole kuitenkaan järjestetty, vaan laillisuusvalvonta käynnistyy tyyppillisesti, kun huoltaja tai lapsi kantelee esimerkiksi aluehallintovirastoon tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Artikkelissa ei keskitytä valvontaan opetuksen laadun tai tuloksellisuuden näkökulmasta, vaan nimenomaan oppilaiden juridisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.<sup>15</sup> Aiemmat tutkimukset ja selvitykset ovat antaneet viitteitä siitä, että oppilaiden oikeuksien toteutumisessa peruskouluissa esiintyy merkittäviä ongelmia ja perusopetuksessa lapsen asema oikeuksiensa haltijana näyttäytyy osittain puutteellisenä.<sup>16</sup>

Tutkimuskysymykseksi asetetaan: *Miksi ja miten oppilaiden oikeuksiin liittyvää valvontaa tulisi kehittää?* Näitä kysymyksiä tarkastellaan oppilaiden oikeuksien toteutumisen kontekstissa. Luvussa 2 kuvataan oppilaiden oikeuksien toteutumisedellytyksiin kiinnittyviä tekijöitä jäsentämällä niitä ihmisoikeusindikaattoreiden avulla. Lisäksi luvussa esitellään lyhyesti oppilaiden oikeudet sekä näistä keskeiset asiar ryhmät, joissa haasteita esiintyy. *Miksi* kysymykseen vastaa erityisesti luku 3, jossa analysoidaan nykyistä valvontajärjestelmää ja sen haasteita. *Miten* kysymystä lähestytään empiirisen aineiston avulla luvussa 4. Johtopäätökset ja keskustelu -luvussa pohditaan tuloksia molempien tutkimuskysymysten valossa peilaten empiirisen aineiston esiin nostamia havaintoja teoreettiseen, valvontaan liittyvään keskusteluun.

Perusopetuksen valvontaa ei ole aiemmin lähestytty käyttäjäkokemusten pohjalta suomalaisissa tutkimuksissa. Teemaa on kyllä sivuttu oikeuslähteissä.<sup>17</sup> Tällaisen tiedon vähyyys sekä kehittämisenäkökulma puoltavat metodiksi laadullista tutkimusta.<sup>18</sup> Myös oikeusvertailu olisi ollut hedelmällistä, mutta se jää toiseen tutkimukseen. Lisäksi artikkeli rajautuu vain peruskouluikäisiin oppilaisiin. Myös toisella asteella opiskelee alle 18-vuotiaita lapsia ja siellä esiintyy mahdollisesti saman tyyppisiä valvonnan haasteita, mutta juuri peruskouluikäisten (suurin osa alle 15-vuotiaita) osalta mahdollisuudet käyttää itse oikeusturvakeinoja ovat rajoitetuimmat. Ensimmäisillä luokilla on myös kyse hyvin nuoristakin lapsista, mikä luo kiinnostavan vertailuasetelman suhteessa varhaiskasvatuksen valvontaratkaisuihin.

<sup>9</sup> Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS, SopS 59–60/1991). Ks. Yleiskommentti 5, CRC/GC/2003/5, kohta 1. Lapsen oikeussubjektuulottuvuuteen liittyy myös oikeus oikeuksiin -keskustelu, mutta tässä kirjoituksessa ei syvennyttä tähän. Ks. Godzinsky 2014, s. 8–9.

<sup>10</sup> Hakalehto 2016, s. 1187–1189.

<sup>11</sup> Ks. Ks. Muižnieks – Kempf 2015, s. 293, 299.

<sup>12</sup> Toivonen 2020, s. 485.

<sup>13</sup> CRC/GC/2003/5, kohta 1, 19 ja 27.

<sup>14</sup> SiVL 2/2019 vp ja SiVL 4/2018 vp.

<sup>15</sup> Ks. esim. Lilja ym.2021, s. 130–131 ja Vainikainen ym. 2017, s. 251.

<sup>16</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/707/2021), OAJ 2019 ja Hakalehto 2016, s. 1190.

<sup>17</sup> SiVL 4/2018 vp, Lastensuojelun keskusliitto 2018 ja OAJ 2018.

<sup>18</sup> Green – Britten 1998.

Viime aikoina heikommassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien saatavuus on puhuttanut muilla sektoreilla ja esimerkiksi vanhuspalveluiden ja lastensuojelun osalta valvontaa on tehostettu julkisuu-teen tulleiden epäkohtien johdosta.<sup>19</sup> Näiden yhteyksien vuoksi myös sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonnasta tuodaan esiin joitain tutkimusongelman kannalta merkityksellisiä havaintoja.

## 1.2 METODI JA AINEISTON KUVAUS

Oikeustieteellisen tutkimuksenkin tiedonintressiin sisältyy yhä yleisemmin pyrkimys tuottaa empiiris-tä tietoa oikeuden ja yhteiskunnan välisistä ilmiöistä. Tällaisia tiedonintressejä ovat tässä tutkimuk-sessa esimerkiksi valvontajärjestelmän toimivuuteen ja kehittämiseen kiinnittyvät tekijät, joilla on yhteys lapsen oikeuksien toteutumiseen.<sup>20</sup>

Artikkelin empiirinen aineisto kerättiin kahdella tavalla. *Kansalaiskysely* oppilaiden oikeuksiin liittyvis-tä haasteita ja valvonnasta oli saatavilla sähköisesti internetin keskustelupalstoilla (esim. Suomi24.fi) ja hankkeen kotisivuilla. Lisäksi sähköpostilla kontaktoitiin 30 rehtoria, joita pyydettiin jakamaan ky-selylinkki oppilaidensa huoltajille, esimerkiksi Wilma-viestillä Rehtorit, joita pyydettiin kyselyä jaka-maan, valittiin satunnaisesti Manner-Suomen kouluista painottaen kuitenkin suurimpia kouluja otan-nan laajuuden optimoimiseksi. Lisäksi kyselylinkkiä jaettiin erilaisten lasten oikeuksiin kiinnittyvien järjestöjen ja verkostojen kautta. Kysely kohdistettiin vastaajille, jotka olivat joko itse käyneet perus-koulua 2000-luvulla tai joiden lapset olivat olleet peruskoulussa tällä ajanjaksolla. Kyselyyn vastasi 254 henkilöä, joista 93 % huoltajan näkökulmasta ja 7 % oppilaan ominaisuudessa.

Anonyymi toteutustapa valittiin, koska kyseessä oli vastaajille sensitiivinen, henkilökohtainen aihe. Tällä ratkaisulla toteutettiin myös henkilötietojen minimoinnin periaatetta. Kyselyn monipuolisella levitystavalla puolestaan pyrittiin tavoittamaan mahdollisimman erilaisia vastaajia. Kansalaiskyselyllä tavoiteltiin erityisesti omakohtaisia kokemuksia aiheesta, joiden avulla oli mahdollista syventää ym-märrystä kehittämiskohteista.

Koska valvonta on aiheena haastava, ja omakohtaiset kokemukset usein kuvaavat vain yhtä ulottu-vuutta aiheesta, aineiston luotettavuutta vahvistettiin eDelphi-verkkoalustalla toteutetulla asiantun-tijapaneelilla. Asiantuntijoilla on erityisesti kokonaiskuva aiheeseen vaikuttavista eri seikoista. Kutsu paneeliin lähetettiin 80 vastaanottajalle, joista puolet osallistui aktiivisesti keskusteluun (n=40). Asi-antuntijoiksi kutsuttiin ensinnäkin ne rehtorit, joita oli pyydetty jakamaan edellä mainittua kyselyä huoltajille. Tässä satunnaisotanta pyrki turvaamaan sitä, ettei vastaajilla ollut mitään erityissuhdetta tutkittavaan ilmiöön. Lisäksi kutsuttiin edustajia järjestöistä, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslias-ta, aluehallintovirastoista, Opetushallituksesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Asiantuntija-matriisi rakennettiin niin, että kokoonpanossa oli mukana sekä koulun/kunnan sisäistä näkökulmaa edustavia vastaajia (rehtorit) että ulkopuolista näkökulmaa edustavia tahoja (viranomaiset ja järjes-töt). Tämä monipuolisuus on asiantuntijapaneelille olennaista, jotta valitun ryhmän asiantuntemus kattaa tutkittavan ilmiön kokonaisuudessaan. Delfoi-menetelmää hyödyntävä eDelphi verkkoalusta mahdollistaa vuorovaikutteisen, mutta anonyymien tulevaisuussuuntautuneen keskustelun, mitä tar-vittiin erityisesti toisen tutkimuskysymyksen vuoksi, jossa oli kyse kehittämisenäkökulmasta.<sup>21</sup> Ano-nymiteetti oli olennainen myös tässä menetelmässä, jotta asiantuntijat pystyivät vapaasti esittämään näkemyksiään aseman muodostamasta roolista riippumatta.<sup>22</sup>

Kansalaiskyselystä oli suomen- ja ruotsinkielinen versio ja asiantuntijapaneelissa kaikista kysymykses-tä oli saatavilla ruotsinkieliset käännökset. Vastaajat ohjeistettiin vastaamaan oman valintansa mu-kaan joko suomeksi tai ruotsiksi. Asiantuntijapaneelissa vastaajien otannalla (esim. järjestöt) ja kansa-laiskyselyssä käyttämällä saavutettavuuden kannalta arvioitua palvelua (Webropol), pyrittiin huomi-omaan erityisryhmiä. Molemmat empiiriset osiot toteutettiin loppuvuonna 2020.

<sup>19</sup> Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamies 2020.

<sup>20</sup> Keinänen – Vääänen 2015, s. 14, 17.

<sup>21</sup> Ks. Kuusi 2002, s. 205–207.

<sup>22</sup> Ks. Mitroff – Turoff 2002, s. 22.

Tutkimusasetelman painopiste oli argumentaatiossa ja laadullisessa aineistossa. Sen analyysimenetelmänä käytettiin teemoittelua.<sup>23</sup> Teemoittelussa on kyse laadullisen aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelystä erilaisten aihepiirien ja teemojen mukaan. Aineistosta etsittiin usein esiintyviä piirteitä ja olennaisia asiakokonaisuuksia, jotka valaisevat tutkimusongelmaa.<sup>24</sup> Aineistot luettiin ensin huolellisesti sekä jäsenneltiin tutkimuskysymysten pohjalta. Kaikista vastauksista etsittiin toistuvia alateemoja, joiden pohjalta koostettiin yläteemat. Alateemoja havainnollistetaan artikkelissa aineistositauksilla.

## 2 OPPILAIKEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

### 2.1 INDIKAATTORIIAOTTELU

Lasten oikeudet koulussa ovat esimerkiksi menettelyllisiä, sosiaalisia, sivistyksellisiä tai vapausoikeuksia.<sup>25</sup> Ne kiinnittyvät perus- ja ihmisoikeuksiin ja konkretisoituvat muun muassa perusopetuslaissa (628/1998) ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).<sup>26</sup> Oppilaiden oikeudet on turvattu lukuisissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joista esimerkkinä laajasti lapsen oikeuksia turvaava YK:n yleissopimus lasten oikeuksista.<sup>27</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksessa korostuu lapsen edun periaate, jonka sisältö muodostuu kaikkien lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisesta lapselle parhaalla tavalla.<sup>28</sup> Periaatteen vahvistamiseksi kansallisessa valmistelussa on juuri ehdotettu perusopetuslakiin laajempaa säännöstä lapsen edusta, mainiten sen yhteys opetuksen suunnitteluun, järjestämiseen ja päätöksentekoon.<sup>29</sup>

Oikeuksien toteutumista voidaan arvioida erilaisilla indikaattoreilla. YK:n piirissä kehitetyt ihmisoi-keusindikaattorit jaotellaan tyypillisesti velvoitteisiin sitoutumista kuvaaviin rakenneindikaattoreihin (lainsäädännön laatu, laillisuusvalvonta ym. toteutumista tukevat rakenteet), toimeenpanoon kiinnittyviin prosessi-indikaattoreihin (hallitusohjelma, rahoituksen riittävyys jne.) sekä tosiasiallista toteutumista kuvaaviin lopputulosindikaattoreihin (esim. miten yksilöt kokevat oikeuksien toteutumisen, oikeudenloukkausten esiintyvyys).<sup>30</sup> Tässä luvussa hyödynnetään tätä jaottelua oppilaiden oikeuksien toteutumiseen liittyvien haasteiden jäsentelyssä. Samalla tunnistetaan, että indikaattoreiden tyypillisempi funktio on sen rooli politiikkatoimien välineenä sekä ihmisoikeustilanteen systemaattisessa seurannassa. Indikaattoriaottelusta saadaan kuitenkin systematisoiva kehikko oppilaiden oikeuksien toteutumiseen liittyvälle keskustelulle. Näin ollen tämän luvun alussa esitellään artikkelin teeman kannalta merkityksellisiä prosessi- ja rakenneindikaattoreihin kiinnittyviä ongelmakohtia oppilaiden oikeuksien toteutumisessa ja avataan näiden yhteys valvontaan. Lisäksi oppilaiden oikeuksien toteutumisen haasteita esitellään lopputulosindikaattoreiden valossa hyödyntäen tämän tutkimuksen empiiristä aineistoa. Lopputulosindikaattorit kuvaavat miten oikeuksien toteutuminen nykyisessä järjestelmässä koetaan.

### 2.2 HUOMIOITA RAKENNE- JA PROSESSI-INDIKAATTOREISTA

Indikaattorit sinällään ovat myös oikeuksien toteutumisen valvonnan välineitä, mutta valvontarakenteet ja valvonta käytännössä voivat myös itsessään olla oikeuksien toteutumisen indikaattoreita.

<sup>23</sup> Aronson 1994.

<sup>24</sup> Tuomi – Sarajärvi 2018. Eskola – Suoranta 2008, s. 174.

<sup>25</sup> Ks. perusoikeuksien ryhmittelystä esim. Hallberg 2011, s. 39–40.

<sup>26</sup> Ks. Arajärvi 2015, s. 14. Perus- ja ihmisoikeuksien asemaa pyrittiin vahvistamaan vuoden 1995 perusoikeusudistuksella. Ks. HE 309/1993 vp, s. 15.

<sup>27</sup> Ks. Hakalehto 2011.

<sup>28</sup> Ks. Yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta 4 sekä yleiskommentti 5, CRC/GC/2003/5, kohta 12.

<sup>29</sup> HE 127/2021 vp, s. 1.

<sup>30</sup> Ks. Rautiainen ym. 2016, s. 24–30.

Valvontaa kuvataan täsmällisemmin luvussa 3, koska se on tämän tutkimuksen päätutkimuskohde. Ennen tätä on syytä analysoida kuitenkin lyhyesti rakenne- ja prosessi-indikaattorien kategoriassa esiintyviä opetustoimen haasteita muutoin, sillä oikeuksien toteutuminen edellyttää muutakin, kuin tehokasta valvontaa. Esimerkiksi rakenneindikaattoreista lainsäädäntö tai prosessi-indikaattoreista resurssit ja oikeusturvakeinojen tehokkuus omalta osaltaan muodostavat haasteita oppilaiden oikeuksien toteutumiselle.<sup>31</sup> Resurssihin liittyen sekä tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossa, että muussa lähteistössä on tuotu esille erityisesti pedagogiseen tukeen ja sen toteutumiseen liittyviä resurssihaasteita. Muun muassa opettajien ammattijärjestön kyselyssä 2017 vain 3 % vastaajista uskoi, että perusopetuslaissa säädettyyn kolmiportaiseen tukeen on käytettävissä riittävät resurssit.<sup>32</sup>

Rakenneindikaattoreista oppilaiden oikeuksien toteutumiseen liittyy keskeisesti kysymys sääntelyn täsmällisyydestä ja harkintavallan tilasta. Tällä on myös yhteys valvontaan. Valvonnan tehokkuus on riippuvaista muun muassa sääntelyn selkeydestä ja täsmällisyydestä. Tästä syystä on aiheellista pohdita, kuinka paljon paikalliseen vapauteen perustuvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa on syytä rakentaa lainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on suojata heikkoja asiakasryhmiä ja joille olisi turvattu palveluita yhdenvertaisesti koko maassa. Kuntien asema palveluiden tuottajina suhteessa keskusvaltaan korostui Suomessa kuitenkin nopeatahtisesti 1990-luvun alussa.<sup>33</sup> Tämä kehitys on realisoitunut perusopetuksenkin kohdalla kuntien ja koulujen lisääntyneellä päätösvallalla, minkä lisäksi normistoa on purettu.<sup>34</sup> OECD:n tilastosta ilmenee, että kansainvälisesti vertailtuna, pohjoismaisittainkin, Suomessa tehdään julkiseen koulutukseen liittyviä päätöksiä vain vähän keskitetysti.<sup>35</sup> Taustalla vaikuttaa kuntien itsehallinto, joka on mahdollistanut kuntien erilaisuuden.<sup>36</sup> Perus- ja ihmisoikeusajattelun vahvistuminen haastaa tätä näkökulmaa. Kysymys liittyy laajemmin myös julkishallinnon asiakaslähtöisyyden kehittämiseen, eli asiakasryhmän erityispiirteiden huomioimiseen ja tämän vaikutukseen valittuihin ratkaisuihin.<sup>37</sup> Heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien oikeusasemaa on turvattava heidän erityisasemansa huomioon ottavilla keinoilla, kuten riittävän täsmällisellä lainsäädännöllä.

Oikeusturvakeinojen tehokkuus on puolestaan yksi oikeuksien toteutumisen prosessi-indikaattoreista. Oikeusturvalla hallintotoiminnassa viitataan niihin ennakkolisiin ja jälkikäteisiin takeisiin, keinoihin sekä menettelyihin, joilla yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen.<sup>38</sup> Oikeusturvan yhteys tämän kirjoituksen teemaan, valvontaan, syntyy kahdensuuntaisesti. Ensinnäkin valvonta toteuttaa hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa. Toisaalta yksittäisten henkilöiden käyttäessä oikeusturvakeinoja, tähän sisältyy myös valvonnallinen elementti.<sup>39</sup>

Access to justice -ajattelusta voidaan kiinnittää oikeusturvakeskusteluun kaksi olennaista näkökulmaa. Oikeusjärjestelmän tulee olla ensinnäkin yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla, mutta myös lopputuloksen tulee olla oikeudenmukainen niin yksilön kuin yhteisönkin näkökulmasta. Lopputuloksen oikeudenmukaisuuden merkityksen korostuminen oikeuksiin pääsyssä liitetään usein perus- ja ihmisoikeuskehitykseen.<sup>40</sup> Oppilaiden oikeuksien osalta erityisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan asioissa olennainen oikeusturvakeino, hallintokantelu, ei useinkaan tuota tehokasta, oikeudenmukaista ratkaisua yksittäistapauksessa, koska sillä ohjataan hallintotoimintaa yleisemmin, eikä kantelun perus-

<sup>31</sup> Ks. indikaattoreista tarkemmin esim. Rautiainen ym. 2016, s.28.

<sup>32</sup> OAJ 2017, s. 10.

<sup>33</sup> Ks. Jalonen 2008, s. 3.

<sup>34</sup> Rautama 2013, s. 242.

<sup>35</sup> OECD 2004, s. 423–425. Ks. myös Ehren – Honingh 2011, s. 239.

<sup>36</sup> Ks. Jäntti 2016, s. 42.

<sup>37</sup> Ks. Autioniemi ym. 2021, s. 108 ja Toivonen 2020, s. 496–497.

<sup>38</sup> Ks. Mäenpää 2017, s. 412.

<sup>39</sup> Mäenpää 2017, s. 325.

<sup>40</sup> Cappelletti – Garth 1978, s. 182 ja Ervasti 2014, s. 176–177.



teella voi muuttaa tai kumota hallintoviranomaisen ratkaisuja.<sup>41</sup> Ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa on toisinaan luonnehdittu hampaattomaksi, koska ne eivät voi tuomioistuimen tapaan antaa tuomioita, saati rangaistuksia.<sup>42</sup> Ihmisten odotukset esimerkiksi oikeusasiamiehen toimivaltuuksista voivatkin olla liian suuria.<sup>43</sup>

*Suviranta* on kirjoittanut jo vuoden 2005 artikkelissaan, että vaikka hallinnon tosiasiallinen toiminta on määrältään ja merkitykseltään kasvanut, järjestelmämme perustuu pitkälti oikeussuojaan hallintopäätösten muodossa tapahtuvaa toimintaa vastaan.<sup>44</sup> Samat haasteet näkyvät osittain edelleen, mutta esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen korostuminen on toisaalta tehostanut oikeusturvaa myös tosiasiallisessa toiminnassa, esimerkkinä eduskunnan oikeusasiamiehen lisääntyneet hyvitysesitykset viranomaisille.<sup>45</sup> Sosiaali- ja terveyssektorille on kehitetty myös potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmä, joka hyödyttää myös oppilaita, kun on kyse sosiaalisten oikeuksien turvaamisesta (esim. kouluterveydenhuolto). Tämän artikkelin kannalta kiinnostavaa on myös, että varhaiskasvatuksen osalta on juuri säädetty henkilökunnalle ilmoitusvelvollisuus havaitsemistaan epäkohdista (varhaiskasvatuslaki 57 a §, 453/2021), mutta perusopetussektorilla tällaista velvoitetta ei ole. Lapsen oikeuksien sopimuksen merkityksen kasvun olisi olettanut vauhdittaneen perusopetuksen oppilaidenkin oikeusturvan kehittymistä, mutta vastaavanlaisia, nimenomaan opetustoimeen liittyviä muutoksia on lainsäädännöllä toteutettu niukasti.<sup>46</sup> Näin on silti, vaikka lapsen oikeuksien komitea korostaa muun muassa oikeussuojakeinojen tehokkuutta ja lapsilähtöisyyttä. Lisäksi yleiskommentissa tuodaan esille lasten erityinen ja muista riippuvainen asema ja vaikeudet käyttää itse oikeussuojakeinoja oikeuksien loukkaamistilanteissa, mikä tulisi ottaa huomioon.<sup>47</sup>

Myös access to justice -liikkeen perinteisempään ulottuvuuteen, pääsyyn oikeudellisiin instituutioihin, liittyy merkittäviä haasteita oppilaiden oikeuksien osalta. Peruskoulun oppilaat ovat ensinnäkin suurimmaksi osaksi alle 15-vuotiaita lapsia, joiden mahdollisuudet käyttää itse oikeusturvakeinoja ovat rajoitetut. Käytännössä lapsi tarvitsee useimmiten aikuisen apua ongelmien ilmetessä, jotta hänen oikeutensa toteutuvat. Yleensä tämä taho on lapsen huoltaja. Kuitenkin myös huoltajien näkemykset voivat olla jännitteisiä suhteessa lapsen etuun.<sup>48</sup> Lisäksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset, joiden perheillä tai heillä itsellään ei ole voimavaroja tai osaamista käyttää oikeusturvakeinoja opetustoimen asioissa, ovat eriarvoisessa asemassa. Tämän johdosta oppilas voi jäädä esi-

<sup>41</sup> Ks. Husa – Jyränki 2021, s. 403, Mäenpää 2017, s. 421–424 ja Kuusikko 2011, s. 355. Kanteluviranomainen voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen (hallintolaki 53 c §). Ylimpien laillisuusvalvojien keinovalikoimassa on myös syyte (PL 110.1 §), ja erityisesti eduskunnan oikeusasiamies tekee myös enenevissä määrin hyvitysesityksiä, jos oikeudenloukkauksia ei ole voinut estää, oikaista tai korjata.

<sup>42</sup> Nieminen 2018, s. 151, 169–170. Ks. myös Pajuoja – Pölönen 2011, s. 193–196.

<sup>43</sup> Nieminen 2018, s. 170. Ks. Liukkonen 2010, s. 59.

<sup>44</sup> Suviranta 2005, s. 204.

Osa opetustoimen asioista, joista ei ole mahdollista valittaa, olisi mahdollista viedä tuomioistuimeen hallintoriita-asiana, mutta hallintoriitaa ei ole pidetty keinona, joka tukisi asiakkaiden pääsyä oikeuksiinsa. Ks. esim. Pajukoski 2010a, s. 36.

<sup>45</sup> Ks. Kuusikko 2014a, s. 11–15 ja PeVM 12/2010 vp.

<sup>46</sup> CRC/C/GC/14, kohta 14.

<sup>47</sup> CRC/GC/2003/5, kohta 24.

<sup>48</sup> Ks. Hakalehto 2016, s. 1190. Kotimaisessa sääntelyssä huoltajan roolia korostaa lapsenhuoltolain 4 § (L lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983), jossa säädetään huoltajan tehtäviksi muun muassa koulutuksesta ja lapsen henkilökohtaisista asioista päättäminen. Lapsen mielipide ja toivomukset tulee kuitenkin ottaa huomioon. Tämä huoltajan päätösvalta näyttäytyy koulumaailmassa erilaisena siitä riippuen, mistä oppilaiden oikeuksien kokonaisuudesta on kysymys. Voimakkaimmillaan suhteessa palvelunjärjestäjään se näkyy sosiaalisten oikeuksien kokonaisuudessa eli oppilashuollon palveluissa, jotka pohjautuvat vapaaehtoisuuteen. Näissä asioissa lapsella toisaalta on myös korostunut päätösvalta suhteessa huoltajaansa, eli hän voi itse päättää haluaako esimerkiksi hyödyntää psykologipalveluita. Sen sijaan opetukseen liittyvissä asioissa, kuten erityisen tuen kysymyksissä, huoltajan tai lapsen suostumusta ei edellytetä, vaan järjestelyt perustuvat lapsen etuun ja opetuksen järjestämisedellytyksiin (POL 17.1 §). Lapsen etua on kuitenkin selvitettävä lasta ja huoltajaa kuulemalla. Ks. myös SiVM 14/2013 vp, s. 3.

merkiksi ilman hänelle kuuluvaa pedagogista tukea. Access to justice –suuntauksen piirissä, erityisesti sen tuoreimmista tulkinnoissa, on myös tunnustettu näitä oikeuksiin pääsyyn liittyviä esteitä laajemmin, kuten ihmisten erilaiset mahdollisuudet saada oikeudellista tietoa.<sup>49</sup> Rissanen ja Rantalan mukaan oikeudellistuvassa maailmassa muodostuu entistä haasteellisemmaksi tuntea omia oikeuksiin ja ymmärtää oikeudellista informaatiota, mistä syystä avun oikea-aikaisuus ja laatu ovat tärkeitä.<sup>50</sup> Oppilaiden oikeuksien toteutumista voidaan siten edesauttaa myös huolehtimalla riittävästä koulutuksesta, tiedotuksesta ja neuvonnasta oppilaille ja heidän huoltajilleen oppilaiden oikeuksista ja oikeusturvakeinoista. Aiemmissä tutkimuksissa muun muassa Hakalehto on korostanut oppilas-asiamiehen tarvetta Suomessa.<sup>51</sup> Tietoisuus oikeuksista tehostaa myös oikeuksien valvontaa, kun oikeuksien loukkauksia tuodaan kansalaisten toimesta esille.

### 2.3 OPPILAIKEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN LOPPUTULOSINDIKAATTOREIDEN VALOSSA

Lopputulosindikaattoreiden osalta tämän tutkimuksen empiirinen aineisto tarjoaa kiinnostavia havaintoja. Oppilaiden oikeudet eivät näytä toteutuvan käytännössä. Ensinnäkin menettelylliset haasteet opetustoimessa nousivat sekä kansalaiskyselyn että asiantuntijapaneelin vastauksissa yhdeksi selkeäksi epäkohdaksi. Menettelylliset oikeudet ovat erityisen tärkeitä oikeuksia, koska ne oikeusluonteensa lisäksi ovat välineitä aineellisten oikeuksien toteuttamiseen. Keskeisiä menettelyllisiä haasteita, joita aineisto tuo esiin, ovat esimerkiksi puutteelliset perustelut, lapsen ja huoltajan kuulemisen puutteet (esim. erityisen tuen päätös) sekä asioiden käsittelyn viivästyminen ja passiivisuus viranhaltijatoiminnassa, joka voi hidastaa lapsen oikeuksien toteutumista jopa vuosilla.<sup>52</sup> Samankaltaisia havaintoja menettelyllisiin oikeuksiin liittyvistä puutteista voi tehdä myös ylimpien laillisuusvalvojien ja aluehallintovirastojen viimeaikaisista ratkaisuksista.<sup>53</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on raportoinut koulutuksen menettelyongelmista jo lähes kymmenen vuoden ajan.<sup>54</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen opetusalan kanteluista 20 % johtaa toimenpiteisiin, mikä on yli keskiarvon (15 %). Oppimisen tuki korostuu näissä yhtenä asiaryhmänä.<sup>55</sup> Myös empiirisessä aineistossa nousi esille selkeästi suurimpana ongelmana oppimisen tuen saatavuus. Näitä haasteita toivat laajasti esille sekä kansalaiskyselyn että asiantuntijapaneelin vastaajat. Esimerkiksi lapsen edun jättäminen huomiotta tai se, että päivittäisessä koulutyössä oppimisen tuki ei vastaa suunnitelmiin tehtyjä kirjauksia, konkretisoivat tätä ongelmakenttää. Vastaavia ongelmia tuovat esiin myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisut sekä tuomioistuinten oikeuskäytäntö.<sup>56</sup>

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

Työrauha, turvallisuus ja oppilaiden koskemattomuus muodostavat aineistossa myös merkittävän kokonaisuuden, jossa epäkohtia ilmenee. Osa kansalaiskyselyn vastaajista toi esille opettajien riittämättömät keinot työrauhan ylläpitämisessä ja toisaalta ongelmana korostuivat oppilaiden laittomat kiinnipitotilanteet. Näiden kiinnipitotoimien kohteena ovat erityisesti erityisen tuen piirissä olevat

<sup>49</sup> Ervasti – Mäkipetäjä-Leinonen 2021, s. 630–631.

<sup>50</sup> Rissanen – Rantala 2014, s. 402.

<sup>51</sup> Hakalehto 2013, s. 349.

<sup>52</sup> Viranomaisen passiivisuuteen puuttuminen on suomalaisessa järjestelmässä laajemminkin haaste, johon liittyviä lainsäädäntöhankkeita on ollut vireillä, mutta ne eivät ole johtaneet esimerkiksi viivästysvalitusjärjestelmän käyttöönottoon. Sen sijaan on korostettu käsittelyn määräaikojen ottamista lakiin. Opetustoimen asioissa tällaisia määräaikoja ei kuitenkaan ole. Ks. esim. Suviranta 2002, s. 914–915 ja HE 50/2013 vp, s. 19–20.

<sup>53</sup> Kunnan viranhaltijat eivät vastaa huoltajan tiedusteluihin ks. EOAK/2031/2020; avustajapalveluita koskeviin hakemuksiin ei annettu päätöksiä viivytyksettä tai lainkaan EOAK/2220/2020 ja EOAK/4230/2019 ja LSSAVI/2454/2020; erityisen tuen päätökseen liittyvää kuulemista ei toteutettu lainmukaisesti EOAK/1586/2019.

<sup>54</sup> Ks. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2021 (EOAK/707/2021), s. 2.

<sup>55</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/707/2021).

<sup>56</sup> Ks. esim. EOAK/1586/2019 ja KHO 20.5.2020/2193.

lapset, jotka ovat haavoittuvassa asemassa. Voimakeinojen käyttö merkitsee merkittävää perusoikeusrajoitusta, jolloin muun muassa lakiin perustuminen, suhteellisuusperiaate ja selvitys opetuksen järjestäjälle tulee olla peruslähtökohtia.<sup>57</sup> Oppilaan rauhoittamisesta kiinnipitämällä ei ole säädetty perusopetuslaissa.<sup>58</sup>

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

Turvallisuuden osalta lasten välisten kiusaamistilanteiden haasteet olivat kansalaiskyselyssä selvästi korostuva teema.<sup>59</sup> Kiusaamiseen puuttumisen laiminlyönti on myös toistuva kanteluiden aihe.<sup>60</sup> Velvollisuus taata ja valvoa turvallisen koulunkäynnin toteutumista on tällä hetkellä pääosin opetuksen järjestäjällä itsellään ja sitä toteutetaan esimerkiksi erilaisten suunnitelmavelvoitteiden kautta. Kyseisen ratkaisun toimivuudesta on esitetty epäilyjä oikeuskirjallisuudessa.<sup>61</sup> Lisäksi edellä mainittujen juristien haasteiden lisäksi vastauksissa kuvattiin laajasti erilaisia vuorovaikutusongelmia koulun ja kodin välillä. Myös näillä voi olla merkitystä oppilaiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.<sup>62</sup>

### 3 PERUSOPETUKSEN NYKYINEN VALVONTAJÄRJESTELMÄ

#### 3.1 PERUSLÄHTÖKOHDAT

Edellä esitetyn oikeuksien toteutumisen indikaattori-aatteluun valossa valvontarakenteet ovat rakenneindikaattoreita ja käytännössä toteutettava valvonta, kuten esimerkiksi suoritettavat tarkastukset prosessi-indikaattoreita. Sillä miten valvonta on järjestetty ja miten sitä käytännössä toteutetaan, on merkitystä oikeuksien tosiasialliselle toteutumiselle.

Valvontavelvoite voidaan liittää perustuslain 22 §:ään, koska sen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuntiin turvaamisvelvollisuus ulottuu, kun niille on annettu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Näin on perusopetuksen osalta. Valtio huolehtii puolestaan esimerkiksi sellaisesta lainsäädännöstä, jolla perus- ja ihmisoikeudet turvataan. Oikeuksien tosiasiallisten toimintaedellytysten yhteydessä tämä tarkoittaa myös oikeuksien valvonnan järjestämistä riittävin lainsäädäntötoimin.<sup>63</sup>

Valvontaan liittyy kuitenkin kunta-valtio -suhteeseen kiinnittyviä kysymyksiä. Perustuslaissa on turvattu kunnallinen itsehallinto ja valvonnasta on säädettävä lailla.<sup>64</sup> Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (artikla 8) rajoittaa kuntien toiminnan hallinnollisen valvonnan laillisuuskyse myysiin sekä korostaa valvonnan osalta suhteellisuusperiaatetta.<sup>65</sup> Varovainen suhtautuminen valtion valvontarooliin ja kunnallinen itsehallinto näkyy Suomessa korostetusti opetustoimessa.

Valvontaa voidaan jaotella eri tavoin esimerkiksi sen toteuttajan perusteella. Tyypillisesti mainitaan ensinnäkin viranomaisten suorittama valvonta, joka voidaan jakaa yleiseen laillisuusvalvontaan, sekä

<sup>57</sup> Ks. PeVL 35/2013 vp, PeVL 70/2002 vp, s. 4. ja HE 66/2013 vp, s. 12–13 sekä CRC/C/GC/8, kohta 15.

<sup>58</sup> Sääntelymallia voisi hakea esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) olemassa olevasta ja ehdotetusta kiinnipitoa turvaamistoimena koskevasta sääntelystä (Lastensuojelulaki 68 § ja Hallituksen esityksen luonnos 22.4.2021, s. 207).

<sup>59</sup> Tyypillisiä olivat kiusaamisen selvittelyyn liittyvät ilmapiiriongelmat kouluilla, aikuisten ja lasten kohtaamattomuus selvittelyssä sekä toimimattomat käytännöt ja passiivisuus kiusaamisasioiden ratkaisemisessa.

<sup>60</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK707/2021). Ks. myös Mäntylä ym. 2013.

<sup>61</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 238 ja 249.

<sup>62</sup> Juridisista haasteista vastauksissa kuvattiin vielä koulun sisäilmaan liittyviä ongelmia, häirintää ja syrjintää, uskonnonopetuksen haasteita sekä oppilashuollon saatavuuden ongelmia, mutta näiden esiintyvyys vastaajien kokemuksissa oli selvästi edellä esitettyjä päätteemoja vähäisempää.

<sup>63</sup> Ks. Tuori – Lavapuro, 2011, s. 210– 818 ja HE 309/1993 vp, s.75.

<sup>64</sup> PeVL 9/1994 vp.

<sup>65</sup> Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991).

erityisten valvontaviranomaisten suorittamaan valvontaan.<sup>66</sup> Toinen valvonnan muoto on toimijan itse omaan toimintaansa kohdistama valvonta sekä kolmanneksi voidaan valvonnan muodoista erottaa vielä kansalaisten ja eri intressitahojen suorittama valvonta.<sup>67</sup> Valvonta voidaan jakaa myös ennakkolliseen ja jälkikäteiseen. Esimerkiksi kunnan sisäinen, erilaisiin arviointeihin ja seurantaan perustuva omavalvonta on tyypillisesti ennakkollista ja kanteluihin perustuva laillisuusvalvonta jälkikäteistä, vasta oikeudenloukkauksen tapahduttua aktivoituvaa. Jos opetussektorin osalta tarkastellaan vain valvonnan rakenteita (rakenneindikaattorit), ne näyttäytyvät suhteellisen monipuolisina, mutta sen sijaan jo prosessi-indikaattorit (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kouluilla suoritettavien tarkastusten määrä) kuvaavat toisenlaista todellisuutta.

Oppilaan oikeuksien valvontajärjestelmä koostuu tällä hetkellä opetuksen järjestäjän omaan toimintaansa kohdistuvasta sisäisestä valvonnasta (omavalvonta), oppilaiden ja heidän huoltajiensa tekemistä kanteluista, valituksista ja hakemuksista<sup>68</sup> sekä vähäisessä määrin viranomaisten suorittamasta oma-aloitteisesta valvonnasta. Myös osaan kansainvälisistä sopimuksista, kuten lapsen oikeuksien sopimukseen, liittyy yksilövalitusmekanismi. Kansainvälisten veloitteiden toteutumisesta huolehtivat kuitenkin lähtökohtaisesti kansalliset viranomaiset (PL 22 §). Systemaattista viranomaisvalvontaa perusopetukseen ei Suomessa kohdistu. Kouluihin ei esimerkiksi tehdä säännöllisiä, kunnan ulkopuolisten viranomaisten tarkastuksia opetustoimen alalla.<sup>69</sup> Kantelumäärät ovat puolestaan kasvaneet: esimerkiksi aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimen alaa koskevien kanteluiden määrä on noussut merkittävästi viime vuosina ja vuonna 2019 aluehallintovirastojen ratkaistavaksi saapui 416 tämän sektorin kanteluasiaa.<sup>70</sup>

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on kuitenkin toimivalta ottaa perusopetukseen liittyviä asioita käsiteltäväkseen myös oma-aloitteisesti, ja lasten oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu oikeusasiamiehen erityistehtäviin.<sup>71</sup> Lukujen valossa oma-aloitteisen valvonnan määrä on kuitenkin vähäinen, vuoden 2019 oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta ilmenee, että opetussektorille tehtiin yhteensä kuusi tarkastusta ja määrä sisältää myös muita kuin peruskoulujen tarkastuksia.<sup>72</sup> Samana vuonna oikeusasiamies ratkaisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvia oma-aloitteisia laillisuusvalvonta-asioita yhteensä 5 kappaletta.<sup>73</sup>

Sosiaalisiin oikeuksiin liittyy kouluympäristössäänkin vahvempi valvontajärjestelmä kuin sivistyksellisiin oikeuksiin. Aluehallintovirastot voivat oma-aloitteisesti esimerkiksi tutkia, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt oppilashuollon oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti. Valvontaa kehitettiin näiltä osin muun muassa valtioneuvoston oikeuskanslerin kohdistuessa kritiikkiä oppilashuollon informaatio-ohjaukseen. Oikeuskansleri totesi, että valvonnasta on säädettävä, jos lain noudattaminen halutaan taata.<sup>74</sup> Myös varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirastolla yhdessä Valviran kanssa on vahvempi valvontarooli. Varhaiskasvatuksen valvonta pohjautuu valvontaohjelmaan ja myös tarkastuskäyntejä tehdään. Puutteiden vuoksi voidaan antaa esimerkiksi huomautus tai määrätä valvonnan kohde tekemään muutoksia. Ennakollista valvontaa toteutetaan muun muassa omavalvonnan ohjauksella.<sup>75</sup> Sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien eriytyneille valvontajärjestelmille ei ole esitetty perusteluja. Varhaiskasvatuksen osalta vahvempaa valvontaa perustellaan toisinaan lasten iällä.<sup>76</sup> Tähän voidaan suhtautua kuitenkin kriittisesti ottaen huomioon, että lapsen oikeuksien sopimuksella turvataan

<sup>66</sup> Mäenpää 2017, s. 417.

<sup>67</sup> Halonen – Keinänen 2017, s. 143–145.

<sup>68</sup> Esimerkiksi hakemus tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslautakunnalle syrjinnän kieltämiseksi.

<sup>69</sup> Vrt. Varhaiskasvatuslain (2018/540) 52 §.

<sup>70</sup> Aluehallintovirastojen valvontatoimivalta perustuu perusopetuksen osalta erityislainsäädäntöön sekä kuntalain (410/2015) 10 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla ne valvovat kuntia. Ks. Pölönen 2020, s. 28.

<sup>71</sup> Ks. HE 129/1997 vp. ja PeVM 5/1997 vp. sekä Toivonen 2020, s. 480–481.

<sup>72</sup> Eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp), s. 314.

<sup>73</sup> Eduskunnan oikeusasiamies (K 15/2020 vp), s. 384–386.

<sup>74</sup> OKV/6/50/2011.

<sup>75</sup> Ks. Aluehallintovirasto 2021.

<sup>76</sup> Ks. Mäntylä ym. 2021, s. 44.

kaikkien alle 18-vuotiaiden lasten asemaa ja lapsen oikeuksien komitea on korostanut valvonnan merkitystä lapsen oikeuksien toteutumisen osalta. Erityisen suojelun tarve liittyy lasten haavoittuvaan asemaan yhteiskunnassa ja oikeudenloukkausten vakavaan vaikutukseen heidän kehityksensä kannalta.<sup>77</sup>

### 3.2 OMAVALVONNAN HAASTEET

Opetuksen järjestäjälle, eli Suomessa tyypillisesti kunnalle, on säädetty velvoitteita valvoa opetus-toimen laillisuutta ja palveluiden saatavuutta. Omavalvonnan muotoja perusopetussektorilla ovat osallistuminen arviointeihin (ulkopuoliseen sekä itsearviointiin) sekä ohjelmien, suunnitelmien ja toimintaohjeiden kautta tapahtuva toiminnan ohjaus.<sup>78</sup> Omavalvonnassa korostuukin informaatio-ohjaus, sillä omavalvonnassa ei ole kyse itsesääntelystä, vaan esimerkiksi opetushallituksella on merkittävä rooli tässä ohjauksessa.<sup>79</sup> Omavalvontaan kuuluu myös toiminnan seuranta.<sup>80</sup> Omavalvontaan siirryttiin, kun koulutarkastajista luovuttiin 1990-luvulla. Muutos oli osa kuntien itsehallinnollista asemaa korostavaa kehitystä.<sup>81</sup> Tarkastuksia kritisoitiin erityisesti siksi, että niistä oli vain vähäistä hyötyä koulujen kehittämistoiminnalle.<sup>82</sup>

Omavalvontaa keskeisenä ratkaisuna perusopetussektorin valvontaan, on perusteltu erityisesti luottamuksen kulttuurilla.<sup>83</sup> Perusopetussektorin valvontaan liittyvää tutkimusta on kuitenkin tehty lähinnä muualla kuin oikeustieteen piirissä, joten oppilaiden juridisten oikeuksien valvonta ei ole ollut keskeinen näkökulma, vaan valvontaa on tarkasteltu opetuksen laadun ja taloudellisen tehokkuuden lähtökohdista. Erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valossa, joka vahvisti perus- ja ihmisoikeuksien asemaa oikeusjärjestelmässämme, tällainen luottamukseen perustuva, ja oikeuksien toteutumisen huomioimatta jättävä lähestymistapa ei näyttäyty riittävänä näkökulmana valvontaan. Tuolloin perusoikeuksien saavutettavuutta haluttiin vahvistaa velvoittamalla lainsäätäjä, viranomaiset ja tuomioistuimet aktiivisesti turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen.<sup>84</sup>

Omavalvonnan haasteita on tarkoituksenmukaista avata tässä myös sivistyssektoria laajemmin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorilla omavalvonta kehitettiin ratkaisuksi yksityistämisen myötä syntyneeseen valvonnan resurssihaasteeseen.<sup>85</sup> Muun muassa organisaatioissa työskentelevien ja palveluiden käyttäjien on ajateltu valvovan omavalvontasuunnitelman toteutumista.<sup>86</sup> Omavalvonnan ja asiakkaiden osallistamisen painotus saattavat kuitenkin johtaa kysymykseen viranomaisen valvontavastuun hämärtymisestä. On esitetty, että perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumisen val-

<sup>77</sup> CRC/GC/2003/5, kohta 1, 19 ja 27. Herring 2012, s. 243–263.

<sup>78</sup> Pajukoski 2010b, s. 31.

<sup>79</sup> Kotkas 2013, s. 728–729. Opetushallitus tuottaa oppaita ja ohjeita, mutta se voi antaa myös määräyksiä ja näin ollen ohjata normiohjauksena esimerkiksi opetussuunnitelman perusteiden kautta (104/011/2014) paikallisten suunnitelmien sisältöjä. Opetushallitus 2014, s. 77.

<sup>80</sup> HE 67/2013 vp, s. 71. Ks. myös Opetushallitus 2014, s. 85. Omavalvontaan voidaan lukea myös oppilaitoksissa kolmen vuoden välein toteutettava lakisääteinen terveellisyys-, turvallisuuden ja hyvinvoinnin tarkastus (terveydenhuoltolaki 1326/2010, 17 §). Kunnan terveydensuojeluviranomainen on tässä keskeisessä roolissa, mutta tarkastuksen idea on monialainen. Hyvän instrumentin tehokkuus voi kuitenkin vaihdella kunnittain, koska tarkastuksia koskeva sääntely on väljä ja tarkastusten sisältöä ohjataan lähinnä informaatio-ohjauksella. Ks. Hietanen ym. 2015.

<sup>81</sup> Misukka 2014, s. 43–44. Ks. myös Harjula – Prättälä 2015, s. 22 ja Toivonen ym. 2021, s. 215.

<sup>82</sup> Lyytinen – Anttila 2005, s. 230–23.

<sup>83</sup> Ks. Lilja ym. 2021, s. 129. Omavalvonta näyttäisi toimivan parhaiten tuloksellisuuden ja kustannusten valvonnassa, mutta mm. laatukysymyksissä omavalvonnassa on havaittu ongelmia. Esimerkiksi vanhuspalveluiden yhteydessä on todettu, että omavalvonta on tärkeää, mutta ei riittävä keino palvelun laadun valvomiseen. Tämä johtuu siitä, että kaikkien toimijoiden riittävän vakavasta suhtautumisesta omavalvontaan ei voida olla varmoja. Toivonen ym. 2021, s. 224. Ks. myös Halonen – Keinänen 2017, s. 143–145.

<sup>84</sup> Ks. Ervo 2000, s. 1085–1086.

<sup>85</sup> Kotkas 2013, s. 723–724. Ks. Myös Kotkas 2016, s. 601–602.

<sup>86</sup> HE 302/2010 vp, s. 19–20. Kotkas 2013, s. 725.

vonta tulisi viime kädessä olla julkisen vallan tehtävä.<sup>87</sup> Myös *Pajukoski* kuvaa valvontaa keinoksi turvata asiakkaiden oikeuksia asiakkaan ominaisuuksista tai toimintakyvystä riippumatta.<sup>88</sup> Lastensuojelupalveluidenkin osalta on keskusteltu haavoittuvien ryhmien oikeusturvariskeistä, jos valvonta tällaisissa asiaryhmissä hoidetaan korostetusti tukeutuen omavalvontaan. Havainnot liittyvät myös liian väljään omavalvonnan sääntelyyn.<sup>89</sup> Yhtymäkohtia näihin havaintoihin on helppo löytää myös opetussektorilta. Omavalvonnasta on esimerkiksi säädetty riittämättömästi ja siihen näyttää liittyvän oikeusturvariskejä. Lisäksi omavalvontaan liittyvän informaatio-ohjauksen, jos sitä käytetään olennaisena ohjausinstrumenttina, on havaittu johtavan perusopetussektorilla ongelmiiin alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.<sup>90</sup>

### 3.3 KOROSTUNEESTI KANSALAISTEN AKTIIVISUUTEEN POHJAUTUVAN VALVONTAJÄRJESTELMÄN KRITIIKKI

Oikeusturvakeinoilla on funktionsa laajemmin lainmukaisuuden edistäjänä, kuin vain kantelijan tai valittajan omassa asiassa. Esimerkiksi hallintoprosessin yhtenä funktiona on esitetty lainmukaisuuden valvonta.<sup>91</sup> Muutoksenhaku näin ollen käynnistää tuomioistuimen valvontafunktion. Asioissa, joissa ei tehdä hallintopäätöstä, kantelu on puolestaan keino saattaa laillisuusvalvonta-asia vireille, kun kouluilla toimitaan lainvastaisesti. Oikeusturvafunktion lisäksi oikeusturvakeinoilla toteutetaan siten myös valvontafunktiota, eli sääntelyn noudattamista pyritään edistämään näillä keinoin myös yleisesti.<sup>92</sup>

Kun puhutaan huoltajan ja oppilaan roolista valvontafunktion käynnistäjänä, valvonnan kohde muodostuu tällöin niistä seikoista, joita puhevallan käyttäjät tuovat esille.<sup>93</sup> Kuinka paljon lainvastaisuuksia tarkasteluun päätyy, riippuu myös siitä, kuinka hyvin huoltajat ja oppilaat tuntevat oikeusturvakeinoja ja lainsäädännön sisältöä. Access to justice –suuntauksen piirissä on korostettu tätä pääsyä oikeudelliseen informaatioon ja tuotu esille myös tätä kautta vaikuttavat esteet oikeuksien toteutumiselle, kuten kulttuuriset tekijät.<sup>94</sup> Aineellisen lainsäädännön ja oikeusturvareittien selkeydellä on myös merkitystä sille, kuinka aktiivisesti oikeusturvakeinoja käytetään. Opetustoimen osalta on huomattava, että opetustoimeen liittyy paljon vaikeaselkoista lainsäädäntöä, joka vaatii lasten huoltajilta laajaa selvittelyä.<sup>95</sup> Lisäksi osassa asioista jopa oikeat valitustiet ovat selvinneet vasta oikeuskäytännön myötä.<sup>96</sup> Opetustoimessa myös merkittävä osa toiminnasta on tosiasiallista hallintotoimintaa. Tällöin ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, ja oppilaiden oikeuksien kannalta olennaisetkaan asiat eivät täten systemaattisesti tule huoltajien tietoon erityisesti pienten oppilaiden ollessa kyseessä. Tästäkin syystä korostuneesti huoltajien toimien varaan rakentuva valvontajärjestelmä on kritiikille altis.<sup>97</sup>

<sup>87</sup> Kotkas 2013, s. 732. Ks. myös Arajärvi 2015, s. 14.

<sup>88</sup> Pajukoski 2010b, s. 31.

<sup>89</sup> Puumalainen 2020, s. 31.

<sup>90</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 80–81, 102. Misukka 2014, s. 43–44.

<sup>91</sup> Mäenpää 2017, s. 36–27. Mäntylä 2010, s. 48.

<sup>92</sup> Ks. Ukkola 2019, s. 6. Ks. Suviranta 2005, s. 237. Tuomioistuinten tehtävissä valvontaroolin painotus ei ole kuitenkaan ensisijainen, sillä niiden tehtävä on ennen kaikkea mahdollistaa yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksittäistapauksessa. Mäenpää 2007, s. 329–330.

<sup>93</sup> Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 156.

<sup>94</sup> Ks. *Ervasti – Mäkipetäjä-Leinonen* 2021, s. 630.

<sup>95</sup> Näin esim. Pollari – Ahola 2015, s. 283 avustajapalveluiden osalta.

<sup>96</sup> Ks. KHO 2013:162 ja KHO 2014:47 sekä Kuusikko 2014b, s. 881–889. Opetustoimen asioissa voi tulla kyseeseen hallintovalituksen ohella myös kunnallisvalitus, tosin hyvin rajatuissa asiaryhmissä, kuten koulun lakkauttamista koskeissa päätöksissä. Ks. KHO 1207/2017 (muu päätös).

<sup>97</sup> Perusopetuslaki tosin velvoittaa koulut toimimaan yhteistyössä kotien kanssa (3.3§) ja laki sisältää myös joitain spesifimpiä ilmoitusvelvollisuuksia, kuten ilmoitusvelvollisuuden huoltajalle kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän tilanteissa (29.7 §).

Huoltajan valvontaroolin tehokkuuteen näyttää liittyvän haasteita empiirisen aineiston esille nostamien seikkojenkin valossa. Ensinnäkin kuntien itsehallinnon ja paikallisen, koulukohtaisenkin autonomian painottaminen näyttää johtaneen siihen, että lapsen oikeuksien toteutuminen ja oppilaiden ja huoltajien mahdollisuus tuoda esille epäkohtia rakentavassa ilmapiirissä, vaihtelee merkittävästi kunnittain ja kouluittain.

*”Skolorna skulle måste bli mera jämställda, nu är det för stora skillnader på olika skolors vilja/motivation och resurser på t.ex. elevvården. När det inom samma kommun kan vara väldigt stor skillnad i hur olika problem (tex. mobbning, lärosvårigheter mm) bearbetas och behandlas. Föräldrarna hamnar jobba väldigt hårt för sina barns rättigheter och ändå kan barnen bli utan de stöd de har rätt till. [...]” (kansalaiskysely)*

Huoltajan roolin korostuminen lapsen oikeuksien toteutumisen valvojana on ongelmallista myös siitä näkökulmasta, että jos asia ei ratkea koulun tasolla, oikeusturvakeinojen käyttöön näyttää liittyvän paljon haasteita. Aineistosta nousee esille, että huoltajat ja oppilaat eivät tiedä minne kannella tai valittaa, tai he eivät uskalla käyttää näitä keinoja peläten sen vaikuttavan oppilaan kohteluun koulussa. Huoltajien voimavarat ovat myös hyvin erilaisia ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten pääsy oikeuksiinsa voi vaarantua tästä syystä.<sup>98</sup> Kansalaiskyselyn vastaajien usko myöskään siihen, että oikeusturvakeinot tuovat oikea-aikaisesti apua tilanteeseen, ei ollut kovin vahvaa.

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

Näiden havaintojen valossa keskustelu palautuu lapsen oikeuksien sopimuksen merkitykseen, joka korostaa sitä, että lapset tunnustetaan oikeuksien haltijoiksi.<sup>99</sup> Tämä korostaa heidän omaa, juridista asemaansa suhteessa huoltajiin ja huoltajien toimiin tai toimimattomuuteen.<sup>100</sup> Täten lapsioikeudellisessa kehityksessä on korostettu viranomaisten vastuuta huolehtia lapsen oikeuksien toteutumisesta huoltajien ohella.<sup>101</sup>

## 4 VALVONNAN KEHITTÄMISEN SUUNTAVIIVAT

### 4.1 AINEISTON PÄÄTEEMAT

Tämän artikkelin aineistoon sisältyvän kansalaiskyselyn selkeä tulos oli, että valvonnan tila ei ole riittävä. Myös asiantuntijapaneelin enemmistö koki näin, vaikka asiantuntijapaneelissa tuotiin esille myös johtajuuden ja paikallisen osaamisen kehittäminen vastauksina lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyviin ongelmiin.

Tässä luvussa esitetään tulokset liittyen tutkimuskysymykseen, *miten oppilaiden oikeuksien valvontaa tulisi kehittää*. Tulokset perustuvat kansalaiskyselyn ja asiantuntijapaneelin aineistoihin. Niiden pohjalta valvonnan kehittämisen alateemojen kokonaisuuksista muodostui kolme valvonnan kehittämisen yläteemaa: asiakaslähtöisyys, puolueettomuus sekä systemaattisuus ja tehokkuus. Teemat on koottu alla olevaan taulukkoon.

<sup>98</sup> Tiedon puute oikeusturvakeinoista ei ole vain suomalainen ongelma. Ks. Ruotsista: Barnombudsmannen, 2015, s. 73.

<sup>99</sup> Nylund 2019, s. 3.

<sup>100</sup> Ks. Hakalehto 2011, s. 514.

<sup>101</sup> LOS (artikla 4) ja Yleiskommentti 5, CRC/GC/2003/5, kohta 1. Ks. myös Hakalehto 2016, s. 1187–1188.

Asiakaslähtöisyys	Lapsen ääni kuuluviin valvonnassa. Palvelu- ja neuvontaperiaatteiden toteutumisen edistäminen. Lapsen asema yleisesti ja haavoittuvien lasten asema tulisi ottaa valvontaa järjestettäessä huomioon. Ennakollinen valvonta lapsen näkökulmasta tärkeää.
Puolueettomuus	Kunnan omavalvontaa ei koettu puolueettomaksi, ulkopuolisen valvonnan tarpeen korostaminen. Valtasuhteet vaikuttavat niin, ettei oikeusturvakeinoja aina uskalleta käyttää. Anonyymien ilmoituskanavien tarve. Dokumentoinnin ja läpinäkyvyyden lisääminen.
Systemaattisuus ja tehokkuus	Säännöllisyyttä ja jatkuvuutta valvontaan. Valvontaratkaisuja, joilla tilanne saadaan muutettua nopeasti aikaavievien kantele- ja valitusreittien sijaan. Ratkaisuja, joilla voidaan auttaa suurempaa ryhmää, eikä vain yhtä yksilöä. Seuranta ja seuraamukset tehokkaammaksi. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä opetussektorille. Resurssitehokkuuden huomioiminen valvonnassa. Epäkohtien ratkaisemista koulujen tasolla tulisi tukea ja tähän tarvitaan resursseja.

Taulukko 1. Teemoittelun tulokset (valvonnan kehittämisen suuntaviivat)

#### 4.2 ASIAKASLÄHTÖISYYS

Teemoittelusta nousevista huomioista tärkein on, että perusopetuksen valvontaa kehitettäessä on huomioitava, että lapset ovat erilaisessa asemassa oikeuksiin pääsyn osalta kuin aikuiset. Sekä kansalaiskyselyn että asiantuntijapaneelin vastauksissa ehdotetaan tästä syystä aluehallintovirastoille vahvempaa ja keskitettyä valvontaroolia. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos AVI saisi tietää lapsen oikeuksiin liittyvästä epäkohdasta, se voisi oma-aloitteisesti, ilman kantelua suorittaa esimerkiksi tarkastuksen. Tämä poistaisi niitä haasteita, joita huoltajien toimien tai opetuksen järjestäjien omavalvonnan varaan rakennettuihin valvontajärjestelmiin liittyy.

Tähän kiinnittyy myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema. Esimerkiksi sijoitetut lapset, romanit, erityisen tuen tarpeessa olevat lapset sekä maahanmuuttajalapset mainitaan vastauksissa ryhminä, joiden oikeuksien turvaamiseen nykyinen huoltaja- ja omavalvontapainotteinen valvontajärjestelmä ei riittävällä tavalla vastaa. Tähän liittyy myös havainto siitä, että kaikki huoltajat eivät osaa tai jaksa oikeusturvakeinoja käyttää ja myös neuvonta oikeusturvakeinoista on puutteellista. Ennakollisen valvonnan hyötyjä korostettiin vastauksissa myös juuri koko oppilasryhmien oikeuksien toteutumisen turvaajana.

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

Lasten erityinen asema oikeusjärjestelmässä tarkoittaa myös sitä, että heidän näkemyksensä tulisi ottaa huomioon valvonnassa. Perusopetusasioissa lasten osallisuus on kuitenkin nähty oikeuskirjallisuudessa puutteellisena.<sup>102</sup> Lapsiystävällisiä reittejä ja keinoja tuoda epäkohtia esiin onkin selkeästi kehitettävä. Tämä on noussut lapsen oikeuksien komitean kritiikissäkin esiin ja lapsiystävällisyyttä on pyritty kehittämään muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa.<sup>103</sup> Artikkelin empiiri-

<sup>102</sup> Ks. esim. Pajulammi 2014, s. 366–368, Mäntylä 2011, s. 23–24 ja Hakalehto-Wainio 2012a, s. 106.

<sup>103</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 14.



sen aineiston perusteella valvonnan lapsiystävällisyys näyttäytyy viranomaislähtöisyytenä (esimerkiksi lasten haastattelut kouluilla). Oppilaiden epäluottamus nykyisiä järjestelmiä kohtaan ja rajoitetut mahdollisuudet itse tuoda epäkohtia esille näkyivät aineistossa tällä hetkellä selkeänä haasteena.

*"[...]Eikä kukaan koskaan kysy oppilailta miten sinua kohdellaan koulussa"(kansalaiskysely)*

*"[...] Jonkun pitäisi tulla katsomaan sinne mitä tapahtuu, ei oppilaita uskota jos yrittää sanoa, opettajat selittää aina niin että pääsee itse pätkähstä." (kansalaiskysely)*

#### 4.3 PUOLUEETTOMUUS

Opetuksen järjestäjän omavalvonnan osalta aineistosta nousi esille epäluottamusta ja erityisesti puolueettomuuden katsottiin vaarantuvan koulujen sisäilma-asioissa. Myös korostuneesti oppimisen tuen ongelmissa ja kiusaamisasioiden ratkaisemisessa vastaajat kokivat, että kuntien ulkopuolinen valvonta olisi tärkeää.

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

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

Huoltajan ja oppilaan leimautuminen valitus- ja kanteluprosesseissa nousi aineistosta esille. Tämän vuoksi moni vastaaja ehdotti kuntiin anonyymiä ilmoituskanavaa, jonne voisi tehdä nimettömiä ilmoituksia koulujen lapsen oikeuksia loukkaavista käytännöistä yleisemmin.<sup>104</sup> Lisäksi ehdotettiin tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää dokumentointia.

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

*"[...] Dokumentoinnin ja läpinäkyvyyden nostaminen samalle tasolle, kuin se on sosiaali- ja terveystieteillä. Lasten ja nuorten opetustyö ei voi olla niin päivänvaloä kestäväntöntä ja mielivaltaiselta vaikuttavan päätöksenteon tueksi täytyy löytyä dokumentointia, kirjauksia, perusteluja." (kansalaiskysely)*

#### 4.4 SYSTEMAATTISUUS JA TEHOKKUUS

Pelkästään kanteluihin nojaava järjestelmä ei kykene vastaajien mukaan korjaamaan laajempia haasteita lasten oikeuksien toteutumisessa. Lisäksi valvontaan olisi liitettävä myös sanktioita. Tällä hetkellä vastaajilla oli vahva kokemus siitä, että sanktioiden puute lisää oppilaiden oikeuksien laiminlyöntiä kunnissa.

*"Även om det nuvarande systemet i många fall är tillräckligt finns det exempel på fall där det uppstår en lucka i rättskyddet eftersom laglighetsövervakningen är baserad på klagomål och det saknas effektiva tvångsmedel." (asiantuntijapaneeli)*

Sanktioiden lisäksi tehokkuuden alla nousi myös muita alateemoja, kuten se, että viranomaisaloitteisen valvonnan avulla voidaan korjata epäkohtia yleisemmin, ei vain yksittäisten lasten osalta. Lisäksi tuotiin esille valvonnan jatkuvuuden tarvetta sekä jo olemassa olevan tiedon tuottamisen hyödyntämistä (esim. KARVI, kouluterveyskysely, aluehallintovirastojen raportit) valvontatoimenpiteiden perusteena.

<sup>104</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden puolella on havaittu sama haaste. Oikeusturvan toteutuminen on vaikeaa, jos asiakas on riippuvainen tahosta, josta tekee valituksen ja valitus näin vaikeuttaisi hänen asemaansa. Pajukoski 2010a, s. 35.

*”kantelujen kautta tapahtuva valvonta ei ole riittävää eikä toimivaa. Se on liian hidasta, ja usein korjaa vain yksittäistapauksessa tehtyä virhettä, ei toimintaa yleisemmin.” (asiantuntijapaneeli)*

Osa tehokkuuden alle sijoittuneista alateemoista korostaa myös muita näkökulmia kuin edellä esitetyt. Ne, joiden mielestä lasten oikeuksien valvonta on jo riittävää nykyisellään, viittasivat toimivaan monialaiseen yhteistyöhön lasten oikeuksien toteutumisen olennaisena elementtinä. Ne, joiden mielestä oikeuksien toteutuminen ja valvonta tehostuisivat muilla tavoin kuin viranomaisaloitteista valvontaa kehittämällä, näkevät kehittämistarpeet pikemminkin koulujen johtamisosaamisen kehittämisessä, koulutuksessa, omavalvonnan parantamisessa ja opetustoimen resursoinnissa. Näistä erityisesti koulujen resurssihaasteet ongelmien juurisyyinä nousivat esiin kansalaisykselyssäkin.

*”En tiedä palattaisiinko tässä takaisin vanhaan koulutarkastaja-järjestelmään, kun nyt juuri olemme koulutusjärjestelmämme perustaneet autonomiaan ja paikalliseen päätöksentekoon. Nykyaikana toimintaympäristön vaikutukset niin koulutukseen kuin perheiden arkeen on nopeampoina ja alueellisesti vaihtelevaa. Kiinnittäisin enemmänkin huomiota johtamiseen, osaamisen kehittämiseen sekä oppilaiden osallisuuden ja kuulemisen lisäämiseen. [...]”(asiantuntijapaneeli)*

## 5 KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 VALVONNAN KEHITTÄMISTARPEEN TAUSTASYYYT

Artikkelin ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli, miksi oppilaiden oikeuksiin liittyvää valvontajärjestelmää tulee kehittää. Vastauksena voidaan esittää, että valvonnalla voidaan yhdessä muiden tekijöiden kanssa puuttua niihin vakaviin ongelmiin, joista oikeuksien toteutumisen lopputulosindikaattorit eli erityisesti empiirisen aineiston havainnot tässä tutkimuksessa kertovat. Valvonta turvaa erityisesti niiden lasten oikeuksien toteutumista, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Perus- ja ihmisoikeuskehitys sekä erityisesti lapsen erityistä suojelun tarvetta korostava lapsen oikeuksien sopimus, alleviivaavat myös valvonnan kehittämisen tarvetta ja kunnallisen itsehallinnon painoarvon kriittistä tarkastelua tässä kontekstissa. Mäkinen peräänkuuluttaakin hallinnollisen valvonnan osalta tasapainoa paikallisen demokratian ja vapauden sekä valtakunnallisten intressien ja vastuiden välillä. Vaakakupissa paikallisen itsehallinnon vastinparina painavat myös lainalaisuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.<sup>105</sup> Tässä tasapainossa näyttää nyt esiintyvän perusopetusasioissa ongelmia.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kuvaavaa indikaattorijaottelua hyödyntämällä saadaan esille lisäksi nykyisen valvontajärjestelmän haasteet käytännössä, mikä perustelee valvonnan kehittämistä. Vaikka valvonnan rakenteet sinänsä ovat suhteellisen monipuoliset, käytännössä kuntien sisäinen omavalvonta on heikosti säänneltyä ja johtaa kunnittain vaihteleviin lopputuloksiin. Oppilaiden ja huoltajien aktiivisuuteen korostuneesti perustuva valvontajärjestelmä puolestaan turvaa heikosti lapsen oikeuksien toteutumista muun muassa siitä syystä, että perheiden voimavarat ovat erilaisia, eikä oikeusturvakeinoja aina uskalleta, osata tai jakseta käyttää. Access to justice –liike on korostanut myös oikeudenmukaisen lopputuloksen merkitystä. Kun sivistystoimen toiminnasta suurin osa on tosiasiallista hallintotoimintaa, johon voi puuttua lähinnä hallintokantelulla, josta seuraa hallinnollista ohjausta, kantelijat kokevat kantelun hyödyn toisinaan vähäiseksi.

Tehokkaamman valvonnan tarvetta voidaan perustella myös perusopetuksen toimintaympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, jotka liittyvät yleiseen kehitykseen viranomaisten toimivaltuuksien lisääntymisestä. Esimerkiksi opettajien ja rehtoreiden voimankäyttövaltuuksia ja mahdollisuuksia ottaa haltuun esineitä ja aineita sekä tarkastaa oppilaiden tavaroita on vahvistettu ja laajennettu.<sup>106</sup> Tämä-

<sup>105</sup> Mäkinen 2017, s. 23.

<sup>106</sup> Ks. HE 66/2013 vp.

kin kehitys korostaa oikeusturvan ja valvonnan merkitystä ja asettaa erikoiseen valoon perusopetus-sektorin puutteellisen valvontajärjestelmän.<sup>107</sup>

## 5.2 KOHTI TEHOKKAAMPAA VALVONTAA

Artikkelin toiseen tutkimuskysymykseen, miten valvontaa tulisi kehittää, tämän tutkimuksen empiirinen aineisto antaa selkeitä suuntaviivoja. Erityisesti aluehallintovirastojen roolin vahvistamista omaaloitteisen valvontatoimivallan kautta kannatetaan laajasti muun muassa valvonnan puolueettomuuden takaamiseksi. On kuitenkin syytä huomata, että jotta viranomaisaloitteinen valvonta riittävän tehokkaasti ja oikea-aikaisesti korjaa epäkohtia, sen on oltava myös säännöllistä ja jatkuvaa eikä pelkästään reaktiivista, satunnaisten ilmoitusten ja havaintojen perusteella tapahtuvaa. Muutoin tällainen valvonta toistaa niitä epäkohtia, joita perinteiseen yksittäistapauksiin pohjautuvaan oikeusturvajärjestelmään liittyy.<sup>108</sup> Tavoitteena tulee olla, että epäkohtia korjataan laajemman joukon, kuin vain yksittäisen oppilaan osalta. Lisäksi valvonnasta on rakennettava lapsilähtöistä, johon esimerkkejä löytyy jo eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuskäytänteistä.<sup>109</sup>

Puolueettomuuteen ja valtasuhteisiin liittyy myös empiirisessä aineistossa esille nousnut tarve anonyymeihin ilmoituskanaviin, joiden kautta huoltajat, lapset ja henkilöstö voisivat nimettömänä tuoda esille epäkohtia. Whistleblowing-sääntely on tuonut myös Suomessa julkiselle sektorille tietyissä teemoissa veloitteen järjestää laittomuuksien tai väärinkäytösten ilmoittaminen luottamuksellisesti.<sup>110</sup> EU-tasolta tulevat veloitteet eivät liity oppilaiden oikeuksien toteuttamiseen suoranaisesti, mutta ilmentävät tämän tutkimuksen empiirisessä aineistossakin esille nousutta tarvetta suojata epäkohtien ilmoittajaa. EU-tason veloitteita laajemmat henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudet ja niihin liitetty vastatoimien kieltä ovat tyypillisiä esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorilla. Perusopetussektorilla tulisi vakavasti miettiä vastaavia mahdollisuuksia.

Lisäksi, jotta valvonta olisi tehokasta, myös sanktiojärjestelmää tulee kehittää. Jos suomalaisen valvonnan seuraamuksia verrataan esimerkiksi Ruotsin järjestelmään, tulee esille suomalaisen järjestelmän hampaattomuus. Suomessa kouluja ohjataan lähinnä hallinnollisen ohjauksen keinoin. Jos Ruotsissa esimerkiksi ilmenee koulun toiminnassa suuria puutteita, valvontavirasto, *Skolinspektion* voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet opetuksen järjestäjän - myös kunnan - kustannuksella. Myös uhkasakko mainitaan laissa ja sitä myös käytetään (SkolL (2010:800) 26 luku 17 § ja 27 §).<sup>111</sup> Lisäksi lapsija oppilasasiamies (BEO) voi saattaa vahingonkorvausasian tuomioistuimeen oppilaan kaltoinkohtelua koskevista asioista (huoltajan/lapsen suostumuksella) (SKoIL 6 luku 12 §).

Jälkikäteisen valvonnan rinnalla on edelleen myös kehitettävä ennakkollista valvontaa, ohjausta ja toiminnanharjoittajien tukemista niin, että lasten oikeusturva toteutuisi ensiasteessa. Monissa rakenteellisissa ongelmissa tai asiaryhmissä, jotka ovat herkkiä asianosaisille, tämä on erityisen tärkeää, koska asianosaiset harvoin tuovat näitä asioita itse esille, eivätkä ne siten päädy jälkikäteiseen tarkasteluun. Tällaisia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi syrjintä ja koulukiusaaminen. Tosiasiallisen toiminnan lisäksi myös hallintopäätösasioissa, kuten oppimisen tuen kysymyksissä, näyttäisi esiintyvän merkittäviä aineellisia ja menettelyllisiä ongelmia ensiasteen päätöksenteossa. Pajukoski huomauttaa, että jos asiakas ei ensiasteen päätöksenteon keinoin pääasiallisesti pääse oikeuksiinsa, vaan vasta jälkikäteisen muutoksenhaun turvin, asetelma on myös yhdenvertaisuussäntelyn vastaista, koska erityisesti haavoittuvien ryhmässä mahdollisuudet oikeuksiensa ajamiseen ovat rajallisia.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Mäenpää 2007, s. 329–330.

<sup>108</sup> Ks. Pohjoismaiden osalta laajemmin esim. Nystedt 2020, s. 5. Sekä ruotsalaisesta järjestelmästä: Skolinspektionsinstruktionen (2011:556), Wettergren ym., s. 28 sekä Lerwall – Scheutz 2018, s. 41–48.

<sup>109</sup> EOAK/707/2021, s. 6.

<sup>110</sup> Ks. Viinamäki ym. 2020, s. 51. Sekä Islannin osalta Kristjánsson 2016, s. 91, joka tuo esille, että Islannissa on valmisteltu lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi whistleblowing-järjestelmän oikeusasiamiehen kantelujärjestelmän yhteyteen.

<sup>111</sup> Nystedt 2020, s. 6.

<sup>112</sup> Pajukoski 2010a, s. 177.

Lisäksi on tärkeää vielä nostaa esiin, että opetustoimen epäkohdissa on kyse myös muista, kuin juridisista ongelmista. Kaikkiin ongelmiin ei voida tästä syystä puuttua kunnan ulkopuolisella laillisuusvalvonnalla tai lainsäädännön täsmentämisellä. Laillisuusvalvonnan rajoitteet koulu yhteisön hyvinvointiasioissa tai kodin ja koulun vuorovaikutusongelmissa ovat olleet esillä myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa.<sup>113</sup>

### 5.3 REAGOIVA TÄYTÄNTÖÖNPANO VALVONTARATKAISUNA

Tässä artikkelissa esitetyt havainnot omavalvonnan ongelmista eivät tarkoita, etteikö omavalvonnalle olisi jatkossakin perusopetussektorilla tarvetta. Tehokkuuden ja systemaattisuuden näkökulmasta, joka myös nousi empiirisessä aineistossa esiin, sillä on puolensa. Omavalvonta on ennakkollista valvontaa, jonka hyötyjä sen toimiessa hyvin, ovat muun muassa oikea-aikaisuus ja hyödyt laajemmalle palveluiden käyttäjäryhmälle, kuin vain yksittäiselle yksilölle. Omavalvonta on tyypillisesti myös kustannustehokkaampaa kuin jälkikäteinen valvonta, eikä valvontaa voida kustannussyistä rakentaa pelkästään jälkikäteisen valvonnan varaan.<sup>114</sup> Tällainen sisäinen valvonta voi olla erityisen toimivaa, jos sitä ohjataan ja valvontaa myös valvotaan ulkopuolisen tahon toimesta. Omavalvonnan tehokkuudelle on merkitystä esimerkiksi sillä, että valvonnan osalta on selkeät ohjeet ja valvottavan kohteen ja valvojan välisestä kommunikaatiosta on säädetty.<sup>115</sup> Näin ei nyt perusopetussektorilla ole.

Tämän tutkimuksen esille nostamien, oppilaiden oikeuksien toteutumiseen liittyvien haasteiden ja perus- ja ihmisoikeuskehityksen valossa, kustannustehokkuus ei luonnollisesti voi olla keskeisin valvonnan järjestämistä ohjaava tekijä. Tällainen kehityssuunta voi johtaa myös puolueettomuuden ongelmiin, kuten empiirisessä aineistossa esitettiin. On selvää, että sisäisen valvonnan rinnalla perusopetussektorin ulkoista valvontaa on kehitettävä. Ulkoisen, viranomaisten oma-aloitteisen valvonnan osalta on kuitenkin löydettävissä myös kustannustehokkaampia ratkaisuja. Esimerkiksi riskiperusteinen ja reagoivan täytäntöönpanon periaate voivat osaltaan vastata valvonnan kehittämistarpeeseen kustannustehokkaasti. Tosin ilman riittäviä resursseja nämäkään ratkaisut eivät ole tehokkaita. Reagoivan täytäntöönpanon periaatteella tarkoitetaan, että informoinnista edetään ankarampiin seuraamuksiin ja lisääntyviin tarkastuksiin niiden toimijoiden kohdalla, jotka eivät halua noudattaa säännöksiä ja joiden kohdalla rikkomukset ovat toistuvia. Osaltaan suhteellisuusperiaate jo ohjaa tähän suuntaan.<sup>116</sup> Reagoivan täytäntöönpanon hyödyntäminen edellyttäisi kuitenkin seuraamusvalikoiman kehittämistä ja tästä säättämistä siten, että valvontaviranomaisella olisi perusopetussektorilakin käytettävissään erilaisia seuraamuksia, myös ankarampia, eikä vain hallinnollisen ohjauksen välineitä.

Myös tietoperustaisuus ja dokumentointivelvoitteet ovat tällaisen valvonnan edellytyksiä. Valvontaan liittyvissä teoreettisissa pohdintoissa onkin eritelty omavalvonnan sisällöksi myös erilaiset kirjaamisvelvoitteet, jotka mahdollistavat viranomaisten tarkastukset.<sup>117</sup> Perusopetussektorilla tällaista tietoa tuotetaan jo runsaasti erilaisia sisäisiä ja ulkoisia arvioiteja varten, niitä ei vain käytetä ulkoiseen, oma-aloitteiseen, yksittäisten koulujen valvontaan, koska tällaisesta toimivallasta ei ole säädetty.<sup>118</sup> Reagoivan täytäntöönpanon periaatteeseen osalta on kuitenkin myös tiedostettava sen ongelmakohdat erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Haasteeksi voi asettua se, että laiminlyönnit ovat heti vakavaa puuttumista ja seuraamuksia vaativia, eikä valvonnassa voi edetä informoinnin ja neuvonnan keinoin jääden odottamaan, muutetaanko koululla tai kunnassa toimintatapoja. Tämä olisi myös yksilön kokeman oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ongelmallista.

<sup>113</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2021 (EOAK/707/2021), s.7.

<sup>114</sup> Lilja ym. 2021, s. 129–131.

<sup>115</sup> Ks. esim. Lilja 2021, s. 136.

<sup>116</sup> Keinänen – Vartiainen 2016, s. 26–28. Halonen – Keinänen 2017, s. 154.

<sup>117</sup> Halonen – Keinänen 2017, s. 154.

<sup>118</sup> Ks. Vainikainen 2017, s. 247.

#### 5.4 TUTKIMUSRAJOITTEET JA TULEVAISUUDEN TARPEET

Tämän tutkimuksen mahdollisena rajoitteena voi mainita aiheen vaikeuden vastaajille. Näin erityisesti kansalaiskyselyssä, jossa osa vastaajista toi esille, että he tuntevat nykyistä valvontajärjestelmää tai oikeusturvakeinoja heikosti. Avoimien vastausten perusteella kävi kuitenkin ilmi, että kansalaiskyselystä nousi esiin silti hyvin samanlaisia havaintoja kuin asiantuntijapaneelista. Kansalaiskyselyn otanta näyttäytyi myös riittävänä, sillä keskeiset teemat nousivat esille jo kyselyn alkuvaiheessa, eivätkä myöhemmät vastaukset tuoneet enää esiin uusia teemoja.

Tulevan tutkimuksen kannalta on olennaista huomata, että tämä tutkimus antaa viitteitä siitä, että erityisesti heikommassa asemassa olevien oppilaiden oikeuksien toteutumisessa on haasteita. Tutkimusta tulisikin kohdentaa jatkossa erityisesti näihin ryhmiin. Poliittikkatoimien tasolla perus- ja ihmisoikeusindikaattoreiden kautta tapahtuvaa oikeuksien toteutumisen tarkastelua myös tarvittaisiin juuri näiden ryhmien osalta, jotta kehityssuuntia ja epäkohtia saataisiin näkyväksi ja näihin epäkohtiin kyettäisiin puuttumaan kokonaisvaltaisemmin. Perus- ja ihmisoikeusindikaattoreita ei ole juurikaan hyödynnetty oppilaiden oikeuksien toteutumisen arvioinnissa tai oppilaiden perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa, vaikka ne olisivat oivia välineitä tähän.

#### LÄHTEET

Aluehallintovirasto, Varhaiskasvatuksen valvonta. <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/valvonta-ja-kantelut/opetus-ja-kulttuuri/varhaiskasvatuksen-valvonta>. 2021.

Arajärvi, Pentti, Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 11–18.

Aronson, Jodi, A Pragmatic View of Thematic Analysis. *The Qualitative Report* 2(1) 1994.

Autioniemi, Jari – Kosonen, Jonna – Mäntylä, Niina – Partinen, Hanna – Perna, Hanna-Kaisa, Muuttuva julkinen hallinto ja työelämäkompetenssien suuntaviivat suomalaisessa korkeakoulutuksessa. *Hallinnon Tutkimus* 40(2), 2021, s. 94–110.

Barnombudsmannen, Välkommen till verkligheten. Barnombudsmannen 2015.

Cappelletti, Mauro – Garth, Bryant: Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalo Law Review*. (27)1978, s. 181–292.

CRC/GC/2003/5. General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). Committee on the Rights of the Child 2003.

CRC/GC/8. General comment No. 8 (2006). The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37 inter alia). Committee on the Rights of the Child 2006.

CRC/C/GC/14. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3 para. 1). Committee on the Rights of the Child 2013.

CRC/C/FIN/CO/4. Considerations of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Committee on the Rights of the Child 2011.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Lausunto sivistysvaliokunnalle EOAK/707/2021. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 2021.

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

Eduskunnan oikeusasiamies, Tiedote: apulaisoikeusasiamies huolissaan vanhustenhuollon ohjeistusten ja valvonnan puutteista. Eduskunnan oikeusasiamies 2020.

Ehren, Melanie.C.M. – Honingh, Marlies.E., Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effect and causal mechanisms. *Studies in educational evaluations* 37(4) 2011, s. 239–248.

Ervasti, Kaijus – Mäkipetäjä-Leinonen, Anna, Ikääntyvien ihmisten perheoikeudelliset ongelmat ja oikeudensaantimahdollisuudet. *Defensor Legis* 3/2021, s. 628–640.

Ervasti, Kaijus – de Godzinsky, Virve-Maria, Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa. *Lakimies* 2/2014 s. 175–195.

Ervasti, Kaijus, Oikeuden saamisen monet kasvot. *Oikeus* 3/2011, s. 347-360.

Ervo, Laura, Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1085–1105.

Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. *Vastapaino* 2008.

de Godzinsky, Virve-Maria, Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuksien päätöksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 267. Helsinki 2014.

Green, Judith – Britten, Nicky, Qualitative research and evidence based medicine. *BMJ* 316(7138), s. 1230–1232.

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

Hakalehto, Suvianna, Lapsen oikeudet koulussa. *Kauppakamari* 2013.

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

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

Hakalehto, Suvianna, Lapsen oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* 4/2011, s. 510–525.

Hallberg, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. WSOYpro 2011, 29–59.

Halonen, Lea – Keinänen, Anssi, Kohti parempaa valvontajärjestelmää – oman toiminnan valvonnan sääntelykehys ja hyödyntäminen viranomaisvalvonnan osana. *Lakimies* 2/2017, s. 143–168.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki. *Tausta ja tulkinnat*. Talentum 2015.

HE 129/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

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

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

HE 67/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 127/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

Herring, Jonathan, Vulnerability, Children and the Law. Teoksessa Freeman, Michael (toim.): Law and Childhood Studies. Oxford University Press 2012, s. 243–263.

Hietanen-Peltola, Marke – Korpilahti, Ulla (toim.): Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos. Opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen. THL 2015. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126936/URN\\_ISBN\\_978-952-302-505-9.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126936/URN_ISBN_978-952-302-505-9.pdf?sequence=1)

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014.

Jalonen, Harri, Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27(2) 2008, s. 1–14.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021.

Jäntti, Anni, Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere University Press 2016.

Jääskeläinen, Petri, Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014 (K 3/2015 vp). Eduskunnan oikeusasiamies 2015, s. 22–26.

Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Edilex 2015/7.

Kotkas, Toomas, From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland. Social Policy & Administration 50(5) 2016, s. 599–613.

Kotkas, Toomas, Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: Yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. Lakimies 4/2013, s. 720–733.

Koulu, Risto, Pääsy oikeuksiin – aina horisontissa? Teoksessa Matti Ilmari Niemi – Esineoikeuden järjestelmän rakentaja. Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi 1958–24/2–2018, s. 24–34.

Kristjánsson, Dan Hafsteinn, A Few Developments in Constitutional and Administrative Law and Practice in Iceland since the financial Crisis of 2008. Nordisk administrativt tidskrift 1/2016, s. 87–91.

Kuusi, Osmo, Delfoi-menetelmä. Teoksessa Kamppinen, Matti – Kuusi, Osmo – Söderlund, Sari (Toim.): Tulevaisuuden Tutkimus: Perusteet ja Sovellukset (204–225). Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2002.

Kuusikko, Kirsi, Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys 2011.

Kuusikko, Kirsi (2014a), Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014, s. 3–22.

Kuusikko, Kirsi (2014b), Erityisen tuen päätösten moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47. Lakimies 6/2014, s. 881–889.

Lastensuojelun keskusliitto, Valtion lupa- ja valvontavirastolle tulee säätää laaja oma-aloitteinen ohjaus-, valvonta- ja puuttumisoikeus. Lastensuojelun keskusliitto 2018. <https://www.lskl.fi/lausunnot/valtios-lupa-ja-valvontavirastolle-tulee-saataa-laaja-oma-aloitteinen-ohjaus-valvonta-ja-puuttumisoikeus/>

Lerwall, Lotta – Scheutz, Sverker, Skoljuridik och myndighets utövning. Iustus 2018.

Lilja, Mikko – Oulasvirta, Lasse – Rönkkö, Jaakko, Luottamusta vai valvontaa? Tapaustutkimus OKM:n valtionavustusten valvonnan kehittämistä. Teoksessa Kihn, Lili-Anne – Oulasvirta, Lasse – Ruohonen, Janne – Rönkkö, Jaakko – Urpilainen, Matti – Wacker, Jani (toim.): Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa. Tampere University Press, 127–145, 2021.

Liukkonen, Miikkael, Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos 2010, s. 54–63.

Lyytinen, Heikki K. – Anttila, Pirkko, Tarkastustoiminta peruskoulun arvioinnin muotona. Teoksessa Hämäläinen, Kauko – Lindström, Aslak – Puhakka, Jorma (toim.): Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Yliopistopaino 2005, s. 226–236.

Misukka, Heljä, Koulutuksen suurvalta tienhaarassa. Kunnallisan kehittämissätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 93. 2014.

Mitroff, Ian I – Murray, Turoff, Philosophical and Methodological Foundations of Delphi. Teoksessa Linstone A. Harold – Turoff Murray (toim.): The Delphi Method. Techniques and Applications. University of Southern California, 2002, 17–34.

Muižnieks, Nils – Kempf, Françoise, Children and justice. Teoksessa Said, Mahmoudi – Leviner, Pernilla – Kaldal, Anna – Lainpelto, Katrin (toim.): Child-friendly justice. A quarter of a century of the UN convention on the rights of the child.

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. 1. painos. Alma 2017.

Mäenpää, Olli, Hallintoprosessi – hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa? Oikeus 3/2007, s. 325–331.

Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24.

Mäntylä, Niina – Kivelä, Jonna – Perttola, Laura – Ollila, Seija, Pelastakaa koulukiusattu. Kunnallisan kehittämissätiö 2013.

Mäntylä, Niina, Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia 225. Vaasan yliopisto 2010.

Mäntylä, Niina, Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat. Teoksessa Mäntylä, Niina (toim.): Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 297 2011, s. 21–34.

Nieminen, Liisa, Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaatto- muutta asiasta riippuen? Lakimies 2/2018, s. 143–176.

Nylund, Anna, Introduction to Children’s Constitutional Rights in the Nordic Countries. Teoksessa Haugli, Trude – Nylund, Anna – Sigurdson, Randi – R.L. Bendiksen, Lena (toim.): Children’s Constitutional Rights in the Nordic Countries. Brill Nijhoff 2019.

Nystedt, Patrik, Granska för att förbättra. En analys av statens skolinspektion. Svensk Näringsliv 2020.

OAJ, Oppimisen ja koulunkäynnin tuki uudistettava pikaisesti. OAJ 2019. <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2019/oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuki-uudistettava-pikaisesti/>.

OAJ, OAJ:n lausunto hallituksen esityksestä HE 14/2018 vp. OAJ 2018. [https://www.oaj.fi/globalassets/lausunnot/2018/eduskunta\\_hallintovaliokunta\\_he\\_14\\_2018\\_vp\\_maakuntauudistuksen\\_taytantaonpano\\_valtion\\_lupa\\_ohjaus\\_valvontatehtavat.pdf](https://www.oaj.fi/globalassets/lausunnot/2018/eduskunta_hallintovaliokunta_he_14_2018_vp_maakuntauudistuksen_taytantaonpano_valtion_lupa_ohjaus_valvontatehtavat.pdf).

OAJ, Oppimisen tukipilarit. Miten varmistetaan oppimiselle ja koulunkäynnille riittävä tuki? OAJ 2017. <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/julkaisut/2017/oppimisen-tukipilarit--oajn-ehdotukset-oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuen-parantamiseksi/>.



OECD, Education at a Glance. OECD Indicators 2004.

Opetushallitus, Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. 4. painos. Määräykset ja ohjeet 2014:96. Opetushallitus 2014.

Pajukoski, Marja (toim.) (2010a), Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2010.

Pajukoski, Marja, (2010b), Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2010, s. 20–41.

Pajulammi, Henna, Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum 2014.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi, Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma 2011.

PeVL 9/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi.

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

PeVL 35/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta.

PeVM 12/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamiseksi.

Pollari, Kirsi – Ahola, Sanna, Muiden mukana vai joukosta erossa? Henkilökohtainen apu lapsen osallisuutta mahdollistamassa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 280–305.

Puumalainen, Mikko, Laillisuusvalvontakäynnit kertoivat karusta arjesta: Rakenteelliset ongelmat lastensuojelun ongelmana. Apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro. Teoksessa Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019 (K 12/2020 vp). Oikeuskanslerinvirasto 2020, s. 30–34.

Pölönen, Pasi, Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp). Eduskunnan oikeusasiamies 2020, s. 27–31.

Rautama, Pauli, Perusopetuksen ohjausjärjestelmän rakenteellisesta muutoksesta 1984–2010 ja sen vaikutuksesta tosiasialliseen toimintaan. Teoksessa Rinnakkaiskoulusta yhtenäiseen peruskouluun. Suomen kasvatuksen ja koulutuksen historian seuran vuosikirja 2013.

Rautiainen, Pauli – Lavapuro, Juha – Hartzell, Jari – Lehtinen, Emma – Meriläinen, Niina – Neuvonen, Riku – Todorov, Elina, Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016.

Rissanen, Antti – Rantala, Kati, Oikeusapujärjestelmä ja oikeudensaantimahdollisuudet. Oikeus 4/2014, s. 397–413.

Räty, Tapio, Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2010, s. 20–41.

Skolinspektionsinstruktionen (2011:556). Skolinspektionen 2011.

Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2005.

SiVL 4/2018 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

SiVM 14/2013 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle oppilashuolto- laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Suviranta, Outi, Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? Lakimies 2/2005, s. 195–213.

Suviranta, Outi, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.

Teittinen, Antti, Perusopetuksen inklusiopolitiikan lähtökohtia. Kotu-raportteja 2/2003.

Toivonen, Virve, Eduskunnan oikeusasiamies – 100 vuotta lapsen oikeuksien valvontaa. Lakimies 3–4/2020, s. 480–501.

Toivonen, Virve-Maria – Muukkonen, Matti – Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Vanhuspalvelujen laatu ja valvonta – Käytäntöä ja uudistamistarpeita. Oikeus 2021(50)2, s. 209–227.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 809–820.

Vainikainen, Mari-Pauliina – Thuneberg, Helena – Marjanen, Jukka – Hautamäki, Jarkko, Kupiainen, Sirkku – Hotulainen, Risto (2017). How Do Finns Know? Educational Monitoring without Inspection and Standard Setting. Teoksessa Blömeke, Sigrid. – Gustafsson, Jan-Erik (toim.), Standard Setting in Education, 2017.

Valtioneuvosto, Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2020-2023. Valtioneuvoston julkaisu 2021:59.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 192/2009. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009.

Viinamäki, Olli-Pekka – Mäntylä, Niina – Jokipii, Annukka, Whistleblowing in Finland. Teoksessa Apaza, Carmen R. – Chang, Yongjin (toim.): What Makes Effective Whistleblowing. Global Comparative Studies from the Public and Private Sector. Palgrave Mcmillan 2020, s. 49–69.

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

Oikeuskäytäntö ja laillisuusvalvojien ratkaisut

KHO 2013:162.

KHO 2014:47.

KHO 1207/2017 (muu päätös).

KHO 20.5.2020/2193.

EOA Dnro. 4401/4/10.

EOAK/7166/2017.

EOAK/169/2018.  
EOAK/1120/2018.  
EOAK/2186/2018.  
EOAK/2882/2018.  
EOAK/5984/2018.  
EOAK/1586/2019.  
EOAK/4230/2019.  
EOAK/4941/2019.  
EOAK/6814/2019.  
EOAK/2031/2020.  
EOAK/2220/2020.  
EOAK/707/2021.  
OKV/6/50/2011.  
OKV/9127/1/2011.  
OKV/1256/1/2012.  
OKV/197/1/2013.  
LSSAVI/2454/2020.