

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Annika Somppi

**PERUSKOULULAISEN OIKEUS MAKSUTTOMAAN
KOULUKULJETUKSEEN**

Julkisoikeuden pro
gradu- tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	3
1. JOHDANTO	5
1.1 Perusoikeudet maksuttoman kuljetuksen myöntämisen perustana	6
1.2 Näkökulmia ja rajoituksia	8
2. OPPILAAN PERUSOIKEUDET	10
2.1 Mihin oppilaan perusoikeudet pohjautuvat?	10
2.2 Oppilaan oikeudet koulussa	12
3. OIKEUS KOULUKULJETUKSEEN	20
3.1 Edellytykset maksuttomaan koulukuljetukseen	20
3.1.1 Koulumatkan pituus	20
3.1.2 Koulumatkan vaikeus, vaarallisuus tai rasittavuus	21
3.1.3 Oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustus	23
4. LÄHIKOULUN MÄÄRITTÄMINEN JA KOULUMATKAN MITTAAMINEN	25
4.1 Lähikoulun määrittäminen	25
4.1.1 Vakituinen asuinpaikka lähikoulun määrittäjänä	29
4.2 Koulumatkan pituuden mittaaminen	31
5. MAKSUTTOMAN KOULUKULJETUKSEN JÄRJESTÄMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ	33
5.1 Kuntien velvollisuus koulukuljetuksen järjestämiseen	33
5.2 Koulukuljetuksen kesto ja majoitus koulukuljetuksen vaihtoehtona	42
5.3 Koulun vastuu oppilaasta koulukuljetuksen odotusaikana	46
5.4 Koulukuljetuksen turvallisuus ja vaaratilanteiden välttäminen	49
5.4.1 Kuljetusta koskevat turvallisuusmääräykset	52
6. OIKEUSTURVA KOULUKULJETUSASIASSA	55

6.1 Hallintovalitus	57
6.2 Päätöksen teko	58
6.3 Päätöksen pysyvyys	58
7. YHTEENVETO	61
LÄHDELUETTELO	65
LIITE 1. Taulukko Mustasaaren kunnan koulukuljetusoppilaista vuosina 2005–2015	74
LIITE 2. Havainnollistava kuvio koulukuljetuksen kehityksestä Mustasaaren kunnassa vuosina 2005 – 2015	75

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä: Annika Somppi
Pro gradu –tutkielma: Peruskoululaisen oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Julkisoikeus
Työn ohjaaja: Niina Mäntylä
Valmistumisvuosi: 2015 **Sivumäärä: 75**

TIIVISTELMÄ:

Jokaisella peruskoulun oppilaalla on oikeus saada maksutonta perusopetusta. Maksuton perusopetus on laaja kokonaisuus, johon vaikuttavat useat tekijät. Näitä tekijöitä ovat eritoten koulukuljetus, ruokailu sekä oppivälineet. Kunnilla on huomattavankin paljon harkintavaltaa näiden oikeuksien suhteen. Laki velvoittaa toimimaan tietyllä tavalla, mutta kunnat voivat aina tarjota vähimmäisvaatimuksia parempia palveluita kunnan asukkaalle. Tämä voi saattaa eri kuntien oppilaat hyvinkin erilaiseen asemaan. Tutkielmassani otan erityisen tarkastelun kohteeksi maksuttoman koulukuljetuksen ja siinä ohessa käsittelen myös muita olennaisia oikeuksia, joita peruskoulun oppilailla on. Maksuton perusopetus on kuitenkin kokonaisuus, josta tutkin vain yhtä osa-aluetta. Tämän vuoksi on tärkeää esitellä myös muut kokonaisuuteen kuuluvat oikeudet, jotta saadaan käsitys siitä, mihin maksuton koulukuljetus perustuu ja mihin kokonaisuuteen se kuuluu.

Tutkielman tarkoitus on tuoda esiin se, että kaikkia peruskoulun oppilaita on käsiteltävä yksilöinä. Laki määrittää tarkat puitteet sille, milloin oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen on. Pääsäännön mukaan koulumatkan on oltava yli viisi kilometriä, jotta maksuttoman koulukuljetuksen voi saada. Siitä voidaan poiketa, kun koulumatka on liian vaarallinen, rasittava tai vaikea. Näin ollen jokaisen peruskoulun oppilaan kohdalla on erikseen mietittävä, täyttääkö koulumatka kilometrirajan tai vaihtoehtoisesti jonkun edellä mainituista kriteereistä. Koulumatka voi olla liian vaikea esimerkiksi siksi, että matkan varrella ei ole lainkaan valaistua pyörätietä tai siksi, että oppilaalla on tarkkaavaisuushäiriö. On siten erittäin tärkeää, että jokaista peruskoulun oppilasta kohdellaan yksilönä, eikä myönteisiä tai kielteisiä päätöksiä koulukuljetuksen maksuttomuudesta yleistetä liikaa.

Tutkielmassani olen käyttänyt pääasiassa kirjallisia lähteitä ja niiden ohessa tuonut esiin oikeustapauksia ja kuntien käytäntöjä. Tällä tavalla olen pyrkinyt saamaan lukijalle todellisen kuvan siitä, miten Suomessa maksuton koulukuljetus käytännössä toteutuu ja eroavatko eri kuntien käytännöt toisistaan. On tärkeää huomata, että eri kuntien käytännöt eivät ole vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä vaan tuovat tutkielmassa esiin sen, miten eri tavalla kunnissa voidaan koulukuljetus järjestää. Oikeustapaukset puolestaan ovat oikeuslähdeopillisesti tärkeitä ja tuovat esiin sen, millainen linja Suomessa koulukuljetusten suhteen on otettu.

Tämän tutkielman perusteella voidaan huomata, että maksuttoman koulukuljetuksen piirissä olevat oppilaat voivat olla hyvinkin erilaisessa asemassa. Kunnat voivat oman harkinnan mukaan määrittellä esimerkiksi sen, miten pitkän matkan oppilaat kävelevät pysäkille tai miten pitkään he odottavat kuljetusta koululla, kunhan kunta menettelee perusopetuslain 32 §:n mukaisesti. Mikäli kunta ei kuitenkaan toimi oikeudenmukaisella tavalla, oppilaalla on aina oikeus oikeusturvaan. On tärkeää, että oppilas voi luottaa lainsäädännön turvaamien oikeuksien toteutumiseen ja siihen, että oikeudenloukkaukset voi saattaa riippumattoman tahon ratkaistavaksi.

AVAINSANAT: koulukuljetus, perusoikeudet, perusopetus, peruskoulu, koulumatkat

1. JOHDANTO

Tutkielmassa *Peruskoululaisen oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen* käsitellään sitä keskeistä kysymystä, millä perusteilla peruskoululainen on oikeutettu maksuttomaan koulukuljetukseen. Varsinainen koulumatka on oppilaan päivittäistä kodin ja koulun välistä matkaa, jonka oppilas kulkee kouluun ja sieltä kotiin. Koulukuljetuksella tarkoitetaan maksutonta kuljetusta, jonka opetuksesta vastaava järjestää yleisellä tai tilatulla kulkuneuvolla.¹ Oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen perustuu oikeuteen maksuttomasta perusopetuksesta, joka takaa sen, että perusopetuksesta ei saa aiheutua kustannuksia oppilaalle.

Perusopetuslain 32.1 §:n (21.8.1998/628) mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen, mikäli oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pidempi. Viiden kilometrin raja on kuitenkin lähtökohtainen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa koulumatkan pituudeksi on mitattu 4,9 km, mutta koulumatka on vaarallinen, vaikea tai rasittava, perusteet maksuttomaan koulukuljetukseen ovat olemassa. Vaihtoehtona kuljetuksen saamiselle on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustus.

Tutkimusaihe on melko ajankohtainen, sillä päivittäin koulukuljetuksen piirissä on noin 22 prosenttia eli 124 000 peruskoululaista kaikista perusopetuksessa olevista oppilaista.^{2,3} Päivittäin koulukuljetuksen piirissä liikkuu tuhansia takseja sekä linja-autoja.⁴ Olen myös itse kuulunut koulukuljetuksen piiriin koko peruskouluajan, joten minulla on suuri kiinnostus tutkia tätä enemmänkin. Olin koulukuljetuksen piirissä koko peruskouluni ajan, vuodesta 1998 alkaen, kuten myös pikkusiskoni ja pikkuveljeni. Koulumatkamme oli yli viisi kilometriä, joten koulukuljetus myönnettiin automaattisesti. Yhtäkkiä vuonna 2012 tämä oikeus evättiin veljeltäni. Koulumatkan pituudeksi oli mitattu 4,9 km. Asian kanssa ei kuitenkaan tarvinnut lähteä hallinto-oikeuteen riitelemään vaan asia saatiin koulun kanssa sovittua ja pikkuveljeni sai jatkaa koulukuljetuksen piirissä. Tästä kumpusi erityinen mielenkiinto tätä perusoikeutta

¹ Liikenneturva 2011.

² Kunnat 2011.

³ Ks. kuntaesimerkki, liitteet 1. Mustasaaren kunnan koulukuljetusoppilaat vuosina 2005–2015 ja 2. Havainnollistava kuvio koulukuljetuksen kehityksestä Mustasaaren kunnassa vuosina 2005 – 2015.

⁴ Koulukuljetusopas 2011: 3.

kohtaan; voidaanko tällaisia päätöksiä tosiaan tehdä ja löytyykö muita vaihtoehtoja, millä perusteella koulukuljetuksen voi saada.

Tavoitteenani on tutkia myös niitä ongelma- ja rajatapauksia, joihin ei suoraan laista saada vastauksia. Sisällytän tutkielmaani myös konkreettisia esimerkkejä useiden eri kuntien järjestämistä koulukuljetuksista. Tutkielmani lopussa on muun muassa kymmenen vuoden ajalta Mustasaaren kunnan koulukuljetettavat oppilaat sekä kuvio siitä, millä perusteella mustasaarelaiset oppilaat ovat maksuttoman koulukuljetuksen piirissä. Tämä havainnollistaa koulukuljetuksen perusteiden jakaumaa tavallisessa kunnassa.⁵

1.1 Perusoikeudet maksuttoman kuljetuksen myöntämisen perustana

Perustuslain 6 §:n (11.6.1999/731) mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia. Ydinajatus yhdenvertaisuudessa on, että samassa tilanteessa olevia henkilöitä on käsiteltävä ja heitä koskevat asiat ratkaistava samalla tavalla kiinnittämättä huomiota muihin mahdollisiin eroihin. Yhdenvertaisuus sisältää myös eriarvoisuuden poistamista koskevan lähtökohdan.⁶ Yksi tärkeimmistä hallinto-oikeudellisista periaatteista onkin juuri yhdenvertaisuus. Se määrittää muun muassa vapaan harkinnan aluetta, jonka puitteissa viranomaisen tekee ratkaisun. Yhdenvertaisuuslain (20.1.2004/21) 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta ja vakiinnuttaa sellaiset toiminta- ja hallintotavat, joilla yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa varmistetaan. Myös hallinto-oikeudellisia periaatteita tulkitsemalla voidaan saada selville, milloin esimerkiksi kunnallisen säästöohjelman toteuttaminen tarkoittaa harkintavallan väärinkäyttöä. Kunnallisen säästöohjelman toteuttamisessa on tarkoin pidettävä huolta siitä, että yhdenvertaisuus toteutuu. Oppilaiden perustavanlaatuisia oikeuksia maksuttomasta perusopetuksesta ei saa rajoittaa tai evätä siksi, että kunnalla ei ole tarvittavia määrärahoja tai siksi, että kunta säästää koulukuljetuksista. Kunta ei myöskään voi mielivaltaisesti esimerkiksi

⁵ Mustasaari 2015a ja b.

⁶ Arajärvi 2006: 148.

yhdistellä kunnan alueella koulukyytejä siten, että oppilaan koulupäivät venyisivät laittoman pitkiksi.⁷

Yhdenvertaisuuden periaatteesta päästään johdonmukaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan keskenään olennaisesti samankaltaisissa asioissa tehtävien ratkaisujen tulee olla olennaisesti samanlaisia⁸. Maksuttomia koulukuljetuksia järjestettäessä onkin otettava huomioon oppilaiden yhdenvertaisuus ja päätösten johdonmukaisuus. Koulukuljetuksista päätettäessä on lisäksi otettava huomioon oppilaiden intressit, oppilaalle kuuluvat oikeudet sekä perusopetuksen tavoitteiden toteutuminen⁹.

Hallbergin ym. mukaan yhdenvertaisuus tarkoittaa aineellista ja muodollista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja oikeudenmukaisuuden takaamista.¹⁰ Vaikka lähtökohtana on, että koulumatkan tulisi olla yli viisi kilometriä, tapaukset on ratkaistava kuitenkin tapauskohtaisesti ketään syrjimättä. Hallberg ym. toteavat, että perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille ja lapsia tuleekin kohdella tasa-arvoisesti. On tärkeää, että kaikissa koulukuljetuksia koskevissa tapauksissa otetaan niiden tapauskohtaiset erityispiirteet huomioon. Myös Mäntylä painottaa tätä artikkelissaan ja toteaa, ettei perustuslain mukainen tasa-arvo toteudu, mikäli erityispiirteitä ei oteta huomioon¹¹.

Lasten tulee saada nauttia oikeuksistaan kokematta syrjintää. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (60/1991) 2 artiklan mukaan tunnustetut oikeudet on taattava kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua¹². Kaikilla lapsilla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus maksuttomaan perusopetukseen ja mahdollisesti maksuttomaan koulukuljetukseenkin. Kuntien on huolehdittava, että oppilaan oikeudet toteutuvat; koulun sijainnin vuoksi voi aiheutua erityisiä toimenpiteitä, jotta yhdenvertaisuus olisi turvattu.¹³ Kuten Uoti hyvin kokoaakin teoksessaan, lasten kunnallisten palvelujen järjestämistehtävän kannalta erityisen tärkeitä ovat yhdenvertaisuus, lasten tasa-

⁷ Uoti 2003: 216–217.

⁸ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 222.

⁹ Hakalehto-Wainio 2012: 267.

¹⁰ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen 2011: 42–43.

¹¹ Mäntylä 2010: 279.

¹² Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 60/1991.

¹³ Hakalehto-Wainio 2012: 67–69.

arvoinen kohtelu, lasten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen, sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turva¹⁴. Valtion ja kuntien on yhdessä vastattava siitä, että yhdenvertaisuus ja perusoikeudet toteutuvat. Tämä tarkoittaa juuri esimerkiksi sitä, ettei asukkaat joudu eriarvoiseen asemaan muun muassa asuinpaikan perusteella.¹⁵

Kunta on perustuslain 121 §:n mukaan velvollinen järjestämään oppivelvollisuusikäisille perusopetusta; velvollisuus perusopetuksen järjestämiseen on yleinen ja poikkeukseton. Kunnan on järjestettävä perusopetus kaikille kunnan alueella asuville henkilöille. Kansalaisuudella tai kotikunnalla ei tässä ole merkitystä.¹⁶ Kunta saa vapaasti päättää, miten se organisoii perusopetuksen järjestämisen¹⁷. Em. pykälän perusidea vaikuttaa Jyrängin mukaan olevan se, että on olemassa tiettyjä kunnan yhteisiä asioita, joista kunnat huolehtivat sen mukaan, kuin ne verottamalla kuntalaisia pystyvät varoja siihen kokoamaan. Kunta voi siten käyttää verotulojaan edellä mainittuihin tehtäviin oman harkinnan mukaisesti¹⁸. Koska valtio voi lisäksi antaa kunnalle tehtäviä, jotka on välttämätöntä hoitaa, valtio osallistuu kustannuksiin valtionavun ja osuuksien kautta.¹⁹ Kunnan talous onkin siten osa julkisen talouden rahoitusjärjestelmää, jota valtion ohjaa²⁰. Kaiken kaikkiaan laki on kuitenkin se keskeisin väline, jota valtio käyttää kuntien ohjaamiseen ja tällä tavalla turvaa edellä mainitun perusoikeuden toteutumisen.²¹ Näin ollen myös valtiolla on tärkeä rooli maksuttoman perusopetuksen toteuttamisessa.

1.2 Näkökulmia ja rajauksia

Tutkimusmenetelmänä käytän oikeusdogmatiikkaa ja oikeuspoliittista tutkimusmenetelmää. Aion käyttää lähteinä erityisesti hallituksen esityksiä ja

¹⁴ Uoti 2003: 148–149.

¹⁵ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 162.

¹⁶ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 29.

¹⁷ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 32.

¹⁸ Matikainen 2014: 187.

¹⁹ Jyränki 2000: 152.

²⁰ Matikainen 2014: 187.

²¹ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 161.

oikeustapauksia. En rajaa mitään aineistoja pois tutkielmastani. Aion edetä tutkielmassani siten, että selvitän mistä oikeudesta on kysymys ja mihin se perustuu.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Koko tutkimukseni perustuu tuohon pykälään; siihen, mihin oppilaalla on perustuslain mukaan oikeus sekä siihen, että tämän oikeuden on oltava oppilaalle maksuton. Esittelen siten aluksi oppilaan oikeuksia koulussa sekä erityisesti oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, johon oikeus maksuttomasta koulukuljetuksestakin pohjautuu. Aion esittää tiedot siitä, millä perusteella oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen on. Tutkin, miten koulukuljetus järjestetään käytännössä ja miten koulukuljetusta tai avustusta haetaan. Käyn myös läpi sen, miten lähikoulu määritetään, miten vakituinen asuinpaikka vaikuttaa lähikoulun määrittämiseen ja hyvin tärkeän tekijän; miten koulumatka mitataan. Lopuksi kokoaan yhteen, mihin ratkaisuun olen päätenyt siinä, millä perusteella peruskoululaisella on oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen. Tutkimuksen ohella käyn läpi hyvään hallintoon liittyviä periaatteita ja osittain käsittelen myös oppilaan oikeusturvaa koulukuljetukseen liittyvässä asiassa. Esittelen, mitä periaatteet merkitsevät koulukuljetukselle ja miten oppilaita kohdellaan yhdenvertaisesti.

Johdannon päätteeksi totean tutkielmani perusajatuksen sivuavan Heurun tulkintaa oikeudellisesta hyvästä. Heuru toteaa, että konkreettisin oikeus, mikä kohdistuu alaikäiseen, on oikeus elatukseen ja maksuttomaan perusopetukseen.²² Maksuton perusopetus on siten elatuksen ohella tärkeimpiä alaikäisen oikeuksia. Tämä mielestäni kokoa hyvin tämän tutkielman perusajatuksen, joka on oppilaan oikeudellisen hyvän, maksuttomaan perusopetukseen liittyvän koulukuljetuksen toteuttaminen.

²² Heuru 2003: 141, 233.

2. OPPILAAN PERUSOIKEUDET

2.1 Mihin oppilaan perusoikeudet pohjautuvat?

Perusoikeudet ovat yleisiä oikeuksia, jotka on turvattu jokaiselle perustuslailla. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata ja toteuttaa perusoikeudet ja yksilö voikin vedota perusoikeuteensa välittömästi. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat positiivisia perusoikeuksia. Viranomaisilla on näin ollen erityinen velvollisuus toteuttaa positiiviset oikeudet.²³

Oppilaan perusoikeudet koulussa pohjautuvat sekä kansalliseen että kansainväliseen lainsäädäntöön. Suomea sitoo taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus²⁴, Euroopan ihmisoikeussopimus²⁵ ja Euroopan sosiaalinen peruskirja²⁶. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa säädetään, ettei keneltäkään saa kieltää oikeutta koulutukseen²⁷. Muun muassa TSS-sopimuksen 13–15 artikloissa turvataan oikeus opetukseen sekä kulttuuriin ja tieteeseen liittyvät oikeudet. Pääsääntöisesti Euroopan sosiaalinen peruskirja tai TSS-sopimus ei luo yksilölle subjektiivisia oikeuksia vaan sopimuksilla on ainoastaan valtiota velvoittava vaikutus.²⁸ Koulutuksellisista oikeuksista ja velvoitteista säädetään lisäksi yleissopimuksessa lapsen oikeuksista ja ILO:n piirissä tehdyissä sopimuksissa²⁹.

Hakalehto-Wainio painottaa, että kansallisessa lainsäädännössä on oppilaan oikeuksien normiperusta. Keskeisimpiä säädöksiä ovat perustuslaki, perusopetuslaki ja perusopetusasetus.³⁰ Perustuslaissa turvataan juuri edellä mainittujen TSS-oikeuksien

²³ Mäenpää 2003a: 195.

²⁴ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16.1.1976 SopS 6/1976.

²⁵ Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.5.1990 SopS 18/1990).

²⁶ Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (14.6.2002 SopS 78/2002).

²⁷ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 37.

²⁸ Tuori 2004: 183–190.

²⁹ Lahtinen & Lankinen 2010: 32–33.

³⁰ Hakalehto-Wainio 2013: 38–39.

toteutuminen. Lisäksi TSS-oikeudet ovat edellytys klassisten perusoikeuksien ja kansalaisvapauksien käyttämiselle.³¹

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus opetukseen ja sivistykseen, johon sisältyy maksuton perusopetus. Vaikka pääsääntöisesti on katsottu, ettei TSS-oikeudet aseta yksilölle subjektiivisia oikeuksia, on perustuslain 16 § poikkeus. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu nimenomaan subjektiivisena oikeutena.³² Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan sellaista oikeutta, jonka toteuttamista yksilöllä on mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa tai viranomaisessa³³. TSS-oikeuksille onkin tunnusomaista, että julkiselta vallalta odotetaan aktiivista panostusta³⁴.

TSS-sopimuksen 13 ja 15 artikloissa on paljon samoja piirteitä kuin perustuslain 16 §:ssä³⁵. Edelleen perustuslain 16 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle yhdenvertainen mahdollisuus saada perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksen on tulkittu tarkoittavan sitä, että se asettaa ainoastaan yleisen velvollisuuden huolehtia siitä, ettei varattomuus ole opetuksen saamisen esteenä.^{36 37} Huomattavaa on myös se, että perusoikeuksien subjektiivisuus ei ole riippuvainen henkilön iästä. Näin ollen perusoikeudet kuuluvat niin lapsille kuin aikuisillekin.³⁸

Vuoden 1992 perusoikeustyöryhmä on katsonut, että perusopetuksen säännöstä on tulkittava laajentavasti. Perusopetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan sitä, että opetus on annettava ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Siten opetuksen ohella on tarvittavat välttämättömät opetusvälineet on oltava ilmaisia (LaVO 2/1993, HE 309/1993). Perustuslakivaliokunta katsoi, että myös maksuton koulukuljetus sisältyy perusopetuksen maksuttomuuteen. Em. tulkinta ylittää sanamuodon, mutta ilmaisee joka tapauksessa lainsäätäjän tahdon (PeVL 25/1994, VvL 2/1994³⁹).⁴⁰

³¹ Saraviita 2005: 22.

³² Tuori 2004: 197–203.

³³ Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen 1999: 41.

³⁴ Saraviita 2005: 23.

³⁵ Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen 1999: 513.

³⁶ Saraviita 2005: 435.

³⁷ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 38.

³⁸ Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen 1999: 120–121.

³⁹ PeVI 25/1994 - HE 309/1993 Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Perusopetuslain 2 §:n mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Vastaavasti Ruotsin koululain mukaan opetuksen tavoitteisiin kuuluu ihmisoikeuskasvatus. Jotta edellä mainitut tavoitteet toteutuisivat, on opetustoimen henkilökunnan toteutettava oppilaiden perus- ja ihmisoikeudet parhaalla mahdollisella tavalla. Kaikissa tilanteissa on huolehdittava, että päätökset ovat perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisia.⁴¹ Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa voimassa lain tasoisena oikeuslähteenä, jolloin se velvoittaa kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia. Lapsen oikeuksien sopimus on hyvin merkittävässä asemassa koulumaailmassa, jossa kyse on lapsen oikeudellisesta asemasta.⁴² Lapsen oikeuksien sopimus onkin ikään kuin ihmisoikeussopimus, joka koskee kaikkia alaikäisiä. Lasten oikeuksien sopimus kattaa samat ihmisoikeudet kuin aikuisillekin; taloudelliset, sosiaaliset sekä sivistykselliset oikeudet.⁴³

Hakalehto-Wainio toteaa edelleen, että koululla on suuri tehtävä oppilaiden kasvatuksessa ja opetuksessa. Koulu heijastaa yhteiskunnan arvoja, ihmiskäsitystä, tiedonkäsitystä sekä oppimiskäsitystä. Perusopetuksen tavoitteena on yhteisöllisyyden, tasa-arvon, vastuullisuuden sekä yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamisen edistäminen.⁴⁴ Lapset viettävät merkittävän osan päivästä koulussa, jolloin koulun merkitys oppilaiden kasvamisessa on mittaamaton.

2.2 Oppilaan oikeudet koulussa

Oikeus koulutukseen on yksi tärkeimmistä oikeuksista. Koulunkäynti on prosessi, joka valmistaa oppilaita kunnioittamaan ja edistämään ihmisoikeuksia. Koulutus valmistaa lasta vastuulliseen elämään ja antaa lapselle paljon erilaisia taitoja elämää varten.⁴⁵

⁴⁰ Saraviita 2005: 434.

⁴¹ Hakalehto-Wainio 2013: 43.

⁴² Hakalehto-Wainio 2013: 53.

⁴³ Mahkonen 2010: 85.

⁴⁴ Hakalehto-Wainio 2013: 84.

⁴⁵ Hakalehto-Wainio 2013: 131, 134.

Oppilaan oikeudet koulussa jakautuvat kolmeen ryhmään seuraavasti. Oppilaan oikeudet konkretisoituvat silloin, kun hänet otetaan oppilaitokseen. Oppilaan opiskellessa oppilaitoksessa, hänelle syntyy oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka voidaan jakaa sosiaalisia etuja koskeviksi ja opetusta koskeviksi oikeuksiksi.⁴⁶

Oppilaan oikeudet on toteuduttava jokaisen oppilaan kohdalla. Oppilaita ei saa kohdella eriarvoisesti esimerkiksi sairauden, lukihäiriön tai muun erityisominaisuuden perusteella. Oppilaan oikeudet muodostavat niin sanotusti yhden ison kokonaisuuden, jonka peruseriaatteena on maksuttomuus. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat oikeus perusopetukseen, oikeus oppilas- ja terveydenhuoltoon, oikeus oppilaanohjaukseen sekä oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Mikäli joku näistä tekijöistä on puutteellinen tai jopa puuttuu kokonaan, ei oppilaan oikeudet toteudu riittävällä tavalla. Oikeus koulukuljetukseen on yksi niistä merkittävistä oikeuksista, joka on tämän kokonaisuuden alla. Sen vuoksi koen, että on tärkeä esitellä kaikki ne muutkin oikeudet, mihin oppilaalla lähtökohtaisesti on oikeus perusopetuksen piirissä. Nämä korostavat sitä, että perusopetus on maksuton järjestelmä oppilaalle ja sitä, että peruskoululla ja kaikkiin siihen liittyvillä toiminnoilla on suuri merkitys oppilaan kasvussa ja kehityksessä. Kaikki kouluun liittyvät oikeudet siten pitävät huolta siitä, että kaikilla oppilailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet kasvaa ja kehittyä tasavertaisiksi kansalaisiksi.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Perusopetuslain 4 §:n mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Kunnan tulee siten osoittaa jokaiselle oppivelvollisuusikäiselle koulupaikka.⁴⁷ Oppilaan oikeutta perusopetukseen ei ole rajattu iän, kansalaisuuden tai minkään muunkaan seikan suhteen. Kyseinen oikeus koskee siten jokaista henkilöä, joka on Suomen valtion lainkäyttöpiirissä. Säännös koskee myös aikuisia, jotka eivät ole saaneet perusopetusta; esimerkiksi maahanmuuttajia, jotka eivät ole kotimaassaan saaneet perusopetusta. Oppilas ei

⁴⁶ Lahtinen & Lankinen 2010: 271.

⁴⁷ Lahtinen & Lankinen 2010: 273.

myöskään menetä oikeuttaan perusopetukseen, vaikka hänet erotettaisiinkin perusopetuksesta määrätyksi ajanjaksoksi.⁴⁸

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen pohjautuu perustuslakiin, perusopetuslakiin sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Koulutusta koskevia perus- ja ihmisoikeuksia ovat oikeus opetukseen sekä opetuksen maksuttomuus. Maksuton perusopetus on jokaisen subjektiivinen oikeus. Perusopetuksen maksuttomuus on lisäksi yleismaailmallinen ajatus. Maksuttomuus saattaa tarkoittaa pelkkää kieltoa periä lukukausimaksuja, jolloin oppilaalle voi aiheutua kustannuksia esimerkiksi oppikirjoista. Suomessa perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa kuitenkin lukukausimaksujen ja muiden maksujen kieltoa. Lisäksi oppikirjat, -tarvikkeet, -välineet, koulumatkat sekä ateriat ovat Suomessa ilmaisia.⁴⁹

Perustuslain 16 § takaa sen, että jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Hallituksen esityksessä (HE 205/2002) mainitaan, että perustuslain mukaan maksuttomuudella tarkoitetaan myös oikeutta maksuttomaan ruokailuun ja laissa määrätyn edellytyksin maksuttomaan koulukuljetukseen.⁵⁰ Myös perustuslakivaliokunta (25/1994 vp) katsoo, että perusopetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa.⁵¹ Varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät saa muodostua todellisiksi esteiksi oppilaan mahdollisuuksiin saada opetusta ja kehittää itseään. Arajärven mukaan perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa siis sitä, ettei opetuksesta saa periä maksuja, mutta koulukirjoista ja kouluun kulkemisesta voi oppilaalle kuitenkin aiheutua välillisiä kuluja.⁵² Tämä tarkoittanee sitä, että esimerkiksi koulukirjojen päällystämistä muovilla voi aiheutua oppilaalle pieniä kustannuksia. Välillisiä kustannuksia voi aiheutua myös esimerkiksi koulukirjojen kantamista varten hankittavasta koulurepusta. Myöskään kaikille oppilaillehan ei koulukuljetusta myönnetä, mikäli maksuttoman koulukuljetuksen edellytykset eivät täyty. Näin ollen myös koulumatkasta voi aiheutua

⁴⁸ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 24.

⁴⁹ Arajärvi 2011: 479–482.

⁵⁰ HE 205/2002 Oppivelvollisuuden suorittaminen ja opetuksen maksuttomuus.

⁵¹ HE 25/1994 vp Valiokunnan kannanotot: Pykäläkohtainen tarkastelu.

⁵² Arajärvi 2006: 93.

oppilaalle kohtuullisia kustannuksia, jos oppilaalle hankitaan esimerkiksi pyörä koulumatkan kulkemista varten.

Maksuttoman perusopetuksen säännös on sekä ihmisoikeussopimuksissa että perustuslaissa. Maksutonta perusopetusta voidaan siten pitää yleismaailmallisesti vahvistettuna periaatteena, jota oikeusjärjestyksen tulee tukea ja jonka periaatteen vastaisesti ja perusopetusta heikentävästi se ei voi toimia. Myös YK:n yksi vuosituhatjulistuksen tavoitteista on perusopetuksen takaaminen kaikille.⁵³ Maksuton perusopetus voidaankin nähdä hyvin vahvana oikeutena, joka on toteutettava määrärahoista huolimatta. Oikeus perusopetukseen on hyvin vahva oikeus, joka yhteiskunnan on taattava jokaiselle.

Kuten edellä on käynyt ilmi, perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa pääsääntöisesti sitä, ettei opetuksesta saa aiheutua kustannuksia oppilaalle⁵⁴. Vaikka Hakalehto-Wainio ja Hallberg ym. tulkitsevat lakia niin, ettei opetuksesta saa aiheutua oppilaalle kustannuksia, on hallinto-oikeus kuitenkin katsonut, että oppilaan ollessa kotikoulussa, oppilaan on kustannettava koulukirjat itse. Tällöin oppilaalle aiheutuu huomattaviakin kustannuksia, joka on hieman kyseenalaista. Toki oppilaalla olisi ollut mahdollisuus osallistua myös täysin maksuttomaan opetukseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa (HaO 11/0883/3) valittajat vaativat, että heidän lapsilleen, jotka ovat kotikoulussa, annettaisiin oppikirjat maksutta. Valittajat olivat vapaaehtoisesti valinneet koulunkäyntimuodoksi kotikoulun. Perusopetuslain 31 §:ssä säädetään siitä, että opetus, sen edellyttämät kirjat, muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat maksuttomia oppilaalle. Laissa ei määritellä sitä, koskevatko lain suomat etuudet oppilasta, joka on kotikoulussa. Hallinto-oikeus katsoi, että kunnan velvollisuus järjestää maksuton perusopetus koskee ainoastaan kunnan osoittamassa paikassa annettavaa opetusta. Kunta ei siis ollut velvollinen antamaan koulukirjoja kotikoulussa olevalle oppilaalle. Asiasta on vireillä jatkovalitus KHO:ssa.⁵⁵

Opetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan siten sitä, että kun oppilas osallistuu kunnan osoittaman lähikoulun opetukseen, tällöin opetus on maksutonta. Mikäli oppilas kuitenkin valitsee jonkin muun kuin lähikoulun tai muun opetusmuodon, tällöin opetus

⁵³ Arajärvi 2006: 66.

⁵⁴ Hakalehto-Wainio 2012: 132–136.

⁵⁵ HaO 11/0883/3.

ei välttämättä ole maksutonta. Tämän perusteella hallinto-oikeus katsoi, ettei kunnan tarvitse korvata koulukirjoja kotikoulussa olevalle oppilaalle. Kunta on toteuttanut jo laissa säädetyn velvollisuuden tarjota perusopetusta, kun oppilaalle on tarjottu maksuton opetus peruskoulussa. Laissa ei siten suoranaisesti aseteta kunnalle velvoitetta järjestää kotikoulun oppimateriaaleja maksuttomana.

Kootusti voidaan todeta, että lähtökohtaisesti perusopetuslain 31 §:n mukaan opetuksen maksuttomuudella tarkoitetaan opetuksen, sen edellyttämien oppikirjojen ja muun ainemateriaalin sekä työvälineiden ja työaineiden maksuttomuutta oppilaalle. Tämän oikeuden subjektiivisuus tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus vaatia siihen liittyviä toimenpiteitä tai etuuksia, eikä sen myöntämisen suhteen ole lainkaan harkinnanvaraa. Subjektiivinen oikeus useimmiten merkitsee julkiselle vallalle subjektiivisten oikeuksien toteuttamista määrärahasidonnaisuudesta riippumatta. Suurin osa subjektiivisista oikeuksista on toteutettu tavallisella lainsäädännöllä. Subjektiivisen oikeuden varsinaisena tarkoituksena on siis suojata yksilöä, kun hänellä on säännökseen perustuvan vaatimuksen toteuttamiseksi oikeuskeinot käytössään. Subjektiivinen oikeus varmistaa palvelun saatavuuden yhdenvertaisella tavalla.⁵⁶

Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen 13 artiklassa mainitaan (SopS 6/1976), että alkeisopetuksen on oltava maksutta kaikkien saatavissa⁵⁷. Lisäksi yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (59/1971) 4 artiklassa painotetaan, että alkeisopetus tulee olla ilmaista ja kaikkien saatavilla⁵⁸. Alkeisopetus on siten oltava saatavilla, vaikka oppilas olisi sairas tai huostaan otettu. Tämä ilmenee myös perustuslain 6.2 §:stä; ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan - - terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kuten esimerkiksi alla olevasta apulaisoikeuskanslerin tulkinnasta käy ilmi, huostaan otettujen lasten perusopetusta koskevat oikeudet eivät toteutuneet yhdenvertaisella tavalla.

⁵⁶ Arajärvi 2006: 41.

⁵⁷ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16.1.1976 SopS 6/1976.

⁵⁸ Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla SopS 59/1971.

Apulaisoikeuskanslerin itse tutkittavaksi ottamassaan asiassa oli kysymys siitä, miten huostaan otettujen lasten perusopetusta koskevat oikeudet toteutuvat. Tässä huomattiin epäkohtia. Oikeus perusopetukseen on turvattu yhdenvertaisesti kaikille ja julkisen vallan on perusoikeuksien toteutumisesta huolehdittava. Kuntien tulisikin omalta kohdaltaan selvittää, miten epäkohtiin voidaan puuttua. (AOK 3/50/04)⁵⁹

Opetuksen maksuttomuuden periaatteesta voidaan päätellä, ettei opetus saa aiheuttaa oppilaalle mitään kustannuksia. Oppilaan on siten saatava käyttöönsä oppikirjat, työskentelyvälineet ja tarvittavat liikuntavälineet. Opetuksesta ei saa aiheutua kustannuksia oppilaalle, joten myöskään luokkaretkistä, opintokäynneistä tai vierailuista ei saa aiheutua kustannuksia. Mahdollista kuitenkin on, että esimerkiksi luokkaretkää varten oppilaat keräävät varoja.⁶⁰ Varojen kerääminen luokkaretkää varten voi kuitenkin olla arkaluontoinenkin aihe. Perheillä ei välttämättä ole antaa rahaa lapsen luokkaretkää varten, mutta kuitenkin ”sosiaalinen paine” tähän olisi. Oppilas joutuu varmasti eriarvoiseen asemaan ja muiden oppilaiden keskustelun aiheeksi, mikäli oppilas ei osallistukaan luokkaretkelle vaan jää kouluun.

Oikeus oppilas- ja terveydenhuoltoon

Oppilaalla on perusopetuksen ohella myös oikeus oppilashuoltoon, jossa ylläpidetään ja edistetään hyvää oppimista ja psyykkistä, fyysistä sekä sosiaalista hyvinvointia. Oppilashuollolla on siten sosiaalinen, terveydellinen sekä opetuksellinen osio. Oppilashuollolla on olennainen yhteys koulun ja kodin välillä.⁶¹ Lisäksi oppilashuollolla ja kouluterveydenhuollolla pyritään tukemaan oppilaan kasvamista ja hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämistä.⁶² Fyysisellä hyvinvoinnilla on näin ollen suora yhteys myös fyysiseen hyvinvointiin koulumatkojen aikana. Oppilaalla tulee olla oikeus turvalliseen koulumatkaan, sekä koulukuljetuksen piirissä sekä sen ulkopuolella olevilla oppilailta.

Oppilashuollolla tarkoitetaan siten toimenpiteitä, joilla on tarkoitus tukea koulunkäyntiä sosiaalisesti tai taloudellisesti. Oppilashuollolla pyritään myös parantamaan oppilaan

⁵⁹ AOK 3/50/04.

⁶⁰ Hakalehto-Wainio 2013: 136.

⁶¹ Arajärvi 2011: 513.

⁶² Mertanen 2013: 22.

fyysistä ja psyykkistä kuntoa. Perusopetukseen kuuluva oppilashuolto ja sosiaaliset edut ovat maksuttomia oppilaalle.⁶³ Oppilashuoltoon kuuluvat lisäksi koulupsykologi- ja kuraattoripalvelut⁶⁴. Oppilashuollon tarjoamisen velvollisuudesta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Mikäli oppilaalle sattuu esimerkiksi koulumatkan aikana jokin onnettomuus, koskee tämä juuri fyysistä ja jopa psyykkistä kuntoa. Oppilaasta on siten pidettävä huolta, että fyysinen ja psyykinen kunto palautuvat onnettomuuden jälkeen ennalleen mahdollisimman nopeasti.

Oikeus oppilaanohjaukseen

Perusopetukseen kuuluu myös pakollisena osana oppilaanohjaus. Tarkoituksena on näin tukea oppilaan kasvua ja kehitystä niin, että oppilas kykenee kehittämään opiskeluvälineitä ja sosiaalista kypsytystä sekä muita tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi tarkoituksena on lisätä hyvinvointia koulussa, edistää koulutyötä ja ehkäistä syrjäytymistä. Oppilaanohjauksen myötä pyritään edistämään myös sukupuolten välistä tasa-arvoa.⁶⁵ Myös lainsäädäntöuudistuksilla on pyritty vahvistamaan ja tukemaan oppilaan hyvinvointia ja oppimista.⁶⁶ Oppilaanohjauksen kautta oppilaan kypsyminen ja ja tarpeelliset tiedot ja taidot tulee karttua niin, että oppilaasta tulee yhteiskunnan jäsen, joka noudattaa sääntöjä ja lakeja. Tämä tarkoittaa niin käyttäytymistä liikenteessä koulumatkalla kuin myös koulussa.

Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön

Perusopetuslain 29§:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön tarkoittaa esimerkiksi sitä, että koulukuljetusoppilaat tuodaan koulun alueelle turvallisesti, ei esimerkiksi sinne, missä muut oppilaat leikkivät. Oikeutta turvalliseen opiskeluympäristöön erityisesti koulukuljetuksen kannalta käsitellään lisää jäljempänä.

⁶³ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 169.

⁶⁴ Lahtinen & Lankinen 2010: 299.

⁶⁵ Arajärvi 2011: 514–515.

⁶⁶ Hakalehto-Wainio 2013:39–40.

Vapaaehtoinen aamu- ja iltapäivätoiminta

Kunnalla on lisäksi mahdollisuus järjestää oppilaille perusopetuksen yhteydessä aamu- ja iltapäivätoimintaa. Toiminnalla pyritään tukemaan ja edistämään lapsen kehitystä, kasvamista ja hyvinvointia. Aamu- ja iltapäivätoiminnan perustana ovat Opetushallituksen ohjeistukset. Toiminnan tarkoituksena on tarjota lapselle mahdollisuus virkistävään toimintaan sekä lepoon. Kunnalla on oikeus periä maksu aamu- ja iltapäivätoiminnasta.⁶⁷ Tällainen aamu- ja iltapäivätoiminta voi juuri koulukuljetusoppilaiden tapauksessa tulla kysymykseen. Mikäli nuorimmat koulukuljetusoppilaat joutuisivat päivän aikana odottamaan esimerkiksi tunnin aamulla ja tunnin iltapäivällä, olisi aamu- ja iltapäivätoiminta varmasti heille tarpeen.

Maksuttoman koulukuljetuksen ohella on edellä esitelty muita kouluun liittyviä oppilaiden oikeuksia. Jokainen näistä oikeuksista on toteuduttava ja oppilasta on kohdeltava näiden oikeuksien mukaisesti. Jokainen oppilas on aina omanlaisensa kokonaisuus ja oikeuksien toteuttamiseksi, on otettava jokaisen oppilaan ominaisuudet kokonaisuudessaan huomioon.

⁶⁷ Arajärvi 2011: 515.

3. OIKEUS KOULUKULJETUKSEEN

3.1 Edellytykset maksuttomaan koulukuljetukseen

3.1.1 Koulumatkan pituus

Maksuttoman koulukuljetuksen tai avustuksen saamiseksi on tiettyjen kriteerien täytyttävä. Perusopetuslain 32.1 §:n mukaan koulumatkan pituus tulee olla yli viisi kilometriä pitkä. Kuitenkin monenlaisia raja- ja ongelmatapauksia on. Perusopetuslain 32.1 §:n mukaan kun edellä mainittu matka, oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioiden muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, vaaralliseksi tai rasittavaksi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen.^{68 69 70}

Koulutuksen järjestäjä voi tarjota maksuttoman koulukyydin myös muille oppilaille, kuin niille, joilla lain mukaan on oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen⁷¹. Kunnat voivat siten halutessaan järjestää koulukuljetuksen myös esimerkiksi ensimmäisen ja toisen luokan oppilaille. Muun muassa Jyväskylän sivistyslautakunta päätti, että kaupunki järjestää koulukuljetuksen 1–3- luokan oppilaalle, mikäli koulumatkan pituus yhteen suuntaan ylittää 3,5 kilometrin matkan.⁷² Myös Tuusulan kunnassa 1–2- luokan oppilaille järjestetään koulukuljetus matkan rasittavuuden perusteella, jos koulumatka on yli 3 kilometriä⁷³. Kruunupyyn kunnassa koulukuljetus järjestetään 1–2- luokan oppilaille, mikäli matka on yli 3 kilometriä; muita ehtoja ei ole asetettu⁷⁴.

⁶⁸Perusopetuslain 32.1 §:n mukaan oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta päivähoitoon tai kotiin, mikäli esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen on viittä kilometriä pidempi.

⁶⁹Norden: Ruotsissa on tiettyjen ehtojen täytyessä oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen. Edellytyksiä ovat liian pitkä koulumatka tai kuljetustarpeen aiheuttava toimintarajoite. Edellä mainituista asioista säädetään Ruotsin koululaissa. Ruotsin koululain 10 luvun 10 §:n mukaan perusopetuksen tulee olla maksutonta.

⁷⁰Norden: Norjassa oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen riippuu koulumatkan pituudesta. Oikeus koulukuljetukseen on 1. vuosiluokan oppilaalla, jos koulumatka on yli kaksi kilometriä ja 2.-10. vuosiluokan oppilaalla, jos koulumatka on yli neljä kilometriä. Jos koulumatka on erityisen hankala tai vaarallinen, 1.-10. vuosiluokan oppilaat ovat oikeutettuja koulukuljetukseen koulumatkan pituudesta riippumatta.

⁷¹Lahtinen & Lankinen 2010: 301.

⁷²Jyväskylän kaupunki 2009.

⁷³Tuusula 2011.

⁷⁴Kronoby kommun 2012.

Edellä mainitut kuljetukset asettavat eri kunnissa asuvat oppilaat erilaiseen asemaan. Toisessa kunnassa voi saada koulukuljetuksen vielä kolmannellakin luokalla, jos matka on yli 3,5 kilometriä, kun taas toisessa kunnassa voi saada vain toiselle luokalle asti, mikäli matka on rasittava ja yli kolme kilometriä. Tästä olisi ehkä syytä säätää laissa tarkemmin. Tämä on siis kuntien vapaaehtoisesti toteuttama oikeus, siihen ei ole laissa määräystä. Toisaalta kunnat ovat jo kuitenkin toteuttaneet perusopetuslain 32 §:n mukaisen velvollisuutensa järjestäessään koulukuljetuksen, mikäli koulumatka on yli viisi kilometriä tai se on vaikea, rasittava tai vaarallinen.⁷⁵

3.1.2 Koulumatkan vaikeus, vaarallisuus tai rasittavuus

Koulukuljetuksen myöntäminen pelkästään koulumatkan pituuden perusteella ei riitä turvaamaan oppilaan turvallista koulumatkaa⁷⁶. Lisäksi kun edellä mainittu matka, oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioiden muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, vaaralliseksi tai rasittavaksi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Oulun hallinto-oikeus katsoi, ettei 2 kilometrin matka ollut liian vaikea, rasittava tai vaarallinen 6- vuotiaalle kuljettavaksi, vaikka ajoradan suojausmerkkintöjä puuttui ja matka kuljettiin pääosin kevyen liikenteen väylää pitkin. (Oulun HaO 04/0555/1)⁷⁷

Kun matkan vaikeutta, rasittavuutta ja vaarallisuutta arvioidaan, ensin tulee ottaa huomioon oppilas, ja sen jälkeen kuljettava koulumatka⁷⁸. Tämä antaa kunnalle paljon harkintavaltaa, mutta se aiheuttaa myös ongelmia. Onkin melko vaikeaa määrittää, millainen tie tai koulumatka on liian rasittava, vaarallinen tai vaikea. Esimerkiksi Kirkkonummen kaupungissa koulumatkan rasittavuuden ja vaikeuden perusteella saatavaan koulukuljetukseen on oltava lääkärin tai koulupsykologin lausunto⁷⁹.

Koulumatkan rasittavuutta ja vaikeutta arvioitaessa otetaan erityisesti huomioon oppilaan terveys. Arajärvi ja Aalto-Setälä toteavat teoksessaan, että koulumatkan

⁷⁵ Mustasaari 2015a ja b: Esimerkiksi Mustasaaren kunnassa 1 – 3- luokan oppilaat saavat maksuttoman koulukuljetuksen, jos koulumatka on yli 3 kilometriä. 1 – 6-luokkien oppilaat saavat maksuttoman koulukuljetuksen, jos koulutie on liian vaarallinen.

⁷⁶ Hakalehto-Wainio 2012: 267.

⁷⁷ HaO 04/0555/1.

⁷⁸ Lahtinen 2011: 111.

⁷⁹ Kirkkonummi 2012.

vaarallisuutta, vaikeutta ja rasittavuutta arvioitaessa on oppilaan ikä suhteutettava matkareittiin, sen kuntoon, luonnonolosuhteisiin sekä muihin vastaavanlaisiin tekijöihin⁸⁰. Muun muassa Vantaan kaupungin vakiintuneen käytännön mukaan koulumatkaa ei pidetä vaarallisena, jos tiellä on erillinen kevyen liikenteen väylä tai leveä piennar, tiellä on liikennevalot tai merkityt suojatiet, jos nopeusrajoitus on 50 km/h tai jos näkyvyys kaikissa paikoissa on riittävä⁸¹.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mukaan koulumatkojen vaarallisuutta, vaikeutta ja rasittavuutta voidaan mitata erityisellä Koululiitu-ohjelmalla. Koululiitu-ohjelman tavoitteena on asettaa tiet keskinäiseen järjestykseen vaarallisuutensa perusteella. Se on tasapuolinen kaikille oppilaille. Laskentakaavat perustuvat tilastolliseen vaarallisuuteen, lasten kokemaan vaarallisuuteen sekä kuntien ja poliisin kokemusperäiseen tietoon vaarallisuuden arvioinnista. Tien ja liikenteen vaarallisuutta laskettaessa otetaan huomioon liikennemäärä, raskaan liikenteen osuus, nopeusrajoitukset, ajoradan ja pientareen leveydet, tien päällyste, valaistus, kevyen liikenteen järjestelyt ja tien kunnossapitoluokka. Tieosuuksille lasketaan näiden perusteella tien ylityksen ja tien suuntaisen kulkemisen vaarallisuusluvut.⁸²

Koululiituohjelmakaan ei kuitenkaan anna täysin suoraa vastausta siihen, onko yksittäisen oppilaan kouluun kuljettava matka liian vaarallinen. Ohjelma ei ota huomioon juuri oppilaan ominaisuuksia eikä mahdollisia tiestössä tapahtuneita muutoksia.⁸³ Tämän vuoksi onkin ensin huomioitava oppilas ja oppilaan ominaisuudet ja sen jälkeen vasta kuljettava koulumatka. Mikäli koulumatka on liian vaarallinen, on KHO:n mukaan valittava vaihtoehtoinen kulkureitti ja sen mukaan ratkaistava, onko oppilaalla oikeus koulukuljetukseen vai ei.

KHO:n tapauksessa 14.3.2008/524 oli kysymys vaarallisesta koulumatkasta. Ensimmäisen luokan oppilaalla oli oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen, koska kodista suorinta tietä kouluun oleva noin kahden kilometrin pituinen koulumatka 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla oli kokonaisuutena arvioiden liian vaarallinen. Vaihtoehtoinen reitti oli 3,3 kilometriä pitkä ja

⁸⁰ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 172.

⁸¹ Vantaa 2011.

⁸² Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2012.

⁸³ Lahtinen 2011:111.

suunnaltaan vaikeammin hahmotettava. Vaihtoehtoisen reitin olemassaoloa ei kuitenkaan voitu käyttää huoltajien tekemän hakemuksen hylkäämisen perusteena.⁸⁴

Koululiitu- ohjelma on käytössä noin 130 kunnassa; kuitenkin useassa kunnassa ohjelmaa käytetään väärin. Koululiitu- ohjelman tarkoitus on olla apuväline vaarallisten teiden määrittelyssä, ei ainoa päätöksenteon lähde.⁸⁵ Esimerkiksi Kirkkonummen kaupungissa on otettu käyttöön Koululiitu-ohjelma. Ohjelma otettiin käyttöön, jotta kouluteiden turvallisuusluokitus olisi koko kunnan alueella sama. Kuntien ei ole siten pakko käyttää Koululiitu- ohjelmaa koulumatkojen arvioinnin apuna. Koululiituohjelma määritteli Kirkkonummella yli 20 tietä turvalliseksi, mitkä kunta oli aiemmin katsonut vaaralliseksi. Koululiituohjelmaa onkin kritisoitu eikä sitä voi pitää absoluuttisena totuutena koulumatkan vaarallisuudesta tai turvallisuudesta.⁸⁶

3.1.3 Oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustus

Maksuttoman koulukuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustus. Perusopetuslain 32 §:n mukaan kuljettamis- ja saattoavustuksen on oltava riittävä. Arajärven ja Aalto-Setälän mukaan riittävyyttä arvioitaessa on huomioitava välttämättömät ja välittömät menot, jotka aiheutuvat huoltajalle kuljettamisesta tai saattamisesta. Jos kunnassa on mahdollista järjestää kuljetus tai saatto pienemmillä kustannuksilla kuin huoltajan itse järjestämä tai hankkima kuljetus, kunnan tulisi se järjestää tai rajoittaa avustus tähän määrään.⁸⁷ Muun muassa Kirkkonummen kunnassa kuljetus- tai saattoavustus maksetaan edullisimman käytettävissä olevan kulkuneuvon mukaan. Toissijaisesti avustus maksetaan omalla autolla kuljettamisesta 0,35 €/km, joka maksetaan huoltajalle jälkikäteen laskun perusteella.⁸⁸

Esimerkiksi Espoossa koulukuljetus järjestetään ensisijaisesti matka-avustuksena. Matka-avustus myönnetään pääsääntöisesti aina julkisen liikenteen matkakorttina.

⁸⁴ KHO 14.3.2008/524.

⁸⁵ Yle 2012.

⁸⁶ Viisyykkönen 2014.

⁸⁷ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 173.

⁸⁸ Kirkkonummi 2011.

Ainoastaan esiopetuksen osalta etuus voidaan myöntää euromääräisenä korvauksena.⁸⁹ Puolestaan Helsingin kaupungissa 1. – 6. luokan oppilaat saavat Helsingin seudun liikenteen matkakortin, mikäli koulumatka lähikouluun on vähintään kaksi kilometriä. Vastaavasti 7. – 9-luokan oppilaat saavat matkakortin, mikäli koulumatka on vähintään kolme kilometriä. Matkakortin voi saada myös sellaisissa tapauksissa, joissa oppilas on valinnut muun kuin lähikoulun, mutta missä kilometriraja kuitenkin täyttyy. Tällaisia tilanteita ovat, kun oppilas pääsee soveltuvuuskokeen kautta painotettuun opetukseen, valitsee 3. luokalla alkavan A-kielen, jota ei opeteta lähikoulussa, osallistuu oman äidinkielen opetukseen toisessa koulussa, jonne matkaa omasta koulusta on vähintään kaksi kilometriä tai oppilas opiskelee erityisluokalla. Helsingin kaupunki ei avusta koulukuljetuksissa sellaisiin yksityisiin sopimuskouluihin, joiden kanssa Helsingin kaupungilla ei ole opetuspalvelujen hankintasopimusta.⁹⁰

⁸⁹ Espoo 2015.

⁹⁰ Helsingin kaupunki 2015.

4. LÄHIKOULUN MÄÄRITTÄMINEN JA KOULUMATKAN MITTAAMINEN

4.1 Lähikoulun määrittäminen

Kunnan velvollisuus on järjestää perusopetusta kaikille sen alueella asuville oppivelvollisille⁹¹. Velvollisuus koskee kaikkea oppivelvollisuuteen luettavaa opetusta, joten se kattaa myös esiopetuksen ja perusopetuksensa lykättynä aloittaville lapsille annettavan opetuksen⁹². Perusopetuslain 6.1 §:n mukaan opetus tulee järjestää kunnassa niin, että oppilaan matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti ja liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia. Lisäksi kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun tai muun paikan, jossa annetaan oppilaalle opetusta sellaisella kielellä, jolla kunta on velvollinen järjestämään opetusta. Myös esiopetusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla olisi mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

Lähikouluperiaatteella tarkoitetaan, että oppilaalla on mahdollisuus käydä sitä koulua, joka on lähimpänä ja jonka oppilaaksi hänet asuinpaikkansa perusteella valitaan. Lähikoulun tarkoitus on tukea lapsen ja hänen ympäristönsä vuorovaikutusta. Koska lapsi viettää kouluajan ja vapaa-ajan samassa ympäristössä, tämä kehittää erityisesti ystävyys-suhteita. Tällöin oppilaan sosiaalinen ympäristö kasvaa ja vahvistuu.⁹³

Esimerkiksi Vantaan kaupungissa on kuitenkin todettu, ettei lähikouluperiaate toimi erityisoppilaiden kohdalla. Erityisoppilaat on muiden oppilaiden tavalla osoitettu lähimpään kouluun, vaikka siellä ei ole riittävästi resursseja erityisoppilaiden opettamiseen ja heidän tarpeidensa huomioimiseen. Lähikouluperiaatteen tarkoitus kuitenkin olisi, että oppilas saisi käydä kodin lähellä olevaa koulua, jolloin erityisoppilaan tarvitsema tuki tuotaisiin lähikouluun.⁹⁴ Edellä mainittu aiheuttaa ristiriitaa lähikouluperiaatteen järjestämisessä. Kuten edellä on käynyt ilmi, aina on otettava huomioon ensin oppilaan ominaisuudet ja tarpeet ja sen jälkeen määritettävä

⁹¹ Hakalehto-Wainio 2012: 93.

⁹² Arajärvi 2006: 100.

⁹³ Edu: Kunnallinen lähikouluperiaate 2010.

⁹⁴ Vantaan Sanomat: Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä 2013.

koulupaikka ja mahdollinen kuljetus kouluun. Lähikouluperiaatekaan ei aina välttämättä toteudu. Mikäli tiheään asutussa kunnassa asuu niin paljon lapsia tietyllä alueella, ei kaikkia oppilaita vain yksinkertaisesti voida laittaa samaan kouluun. Tällöin osa oppilaista joutuu kenties siten muuhun kuin lähimpänä sijaitsevaan kouluun.

Lisäksi on otettava huomioon vielä se tosiseikka, että perheen sisarukset eivät välttämättä pääse samaan lähikouluun. Esimerkiksi Helsingissä opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto teki päätökset ensimmäisten luokkien enimmäisoppilasmäärästä joulukuussa 2014. Helsingin sanomien artikkelin mukaan eräs perhe on siinä tilanteessa, ettei toinen sisaruksista pääse siihen kouluun, missä toinen jo on. Helsingin opetusviraston linjajohtaja huomauttaa, ettei sisarukset ole aiemminkaan päässeet automaattisesti samaan kouluun. Helsingin kaupungin linjaus on toisaalta melko tiukka, mutta toisaalta raja on johonkin vedettävä. Luokkakoot on pidettävä maltillisina, jotta olennainen perusoikeus, oikeus opetukseen, voisi tosiasiassa toteutua.⁹⁵ Kuitenkin käytännön arkielämän kannalta kohtuullista olisi, että sisaruksilla olisi joka tapauksessa oikeus päästä samaan kouluun.

Perusopetuslaki ei kuitenkaan edellytä, että lähikouluperiaatteen toteuttamiseksi kunnan alue tulisi jakaa erityisiin koulupiireihin. Lähikouluperiaate on aikaisemmin ollut piiri- jaon taustalla. Lähikoulu voidaan kuitenkin määrätä edelleen piiri- jaon tai vaihtoehtoisesti muun maantieteellisen jaon perusteella. Vaikka perusopetuslaki ei vaadi lähikouluperiaatteen toteuttamista, Lahtinen & Lankinen katsovat, että joka tapauksessa tärkeintä on, että koulun määräytymisen perusteet ovat kaikille samat.⁹⁶ Alla olevassa KHO:n tapauksessa uusien koulupiirien muodostamisen myötä lähikoulu ei määräytynyt enää yhdenvertaisella tavalla. Uusien koulupiirien muodostaminen oli siten tehty lainvastaisella tavalla.

KHO:n tapauksessa 1993-A-36 oli kysymys koulupiiri- jaon toimittamisesta. Tapauksessa peruskoululain 8 §:n (171/91) mukaan koulupiirijako tulee laatia sellaiseksi, ettei peruskoulun ala-asteen oppilaiden koulumatka kussakin piirissä ole viittä kilometriä pitempi. Kunnanvaltuuston päätöksellä muodostettiin uusia koulupiirejä, joissa tuli olemaan arvion mukaan A:n koulupiirissä 53, B:n

⁹⁵ Helsingin Sanomat 2015.

⁹⁶ Lahtinen & Lankinen 2010: 88–89.

koulupiirissä 26, C:n koulupiirissä 23 ja D:n koulupiirissä 60 oppilasta. A:n koulupiirissä 21:n, B:n koulupiirissä 14:n, C:n koulupiirissä yhden ja D:n koulupiirissä 39:n ala-asteen oppilaan koulumatka muodostuisi pidemmäksi kuin viisi kilometriä. Mainituista koulupiireistä B:n ja D:n koulupiireissä ala-asteen oppilaiden koulumatka muodostuisi yleensä viittä kilometriä pitemmäksi. Kunnanvaltuuston päätös oli siten silloisen peruskoululain 8 §:n vastainen siltä osin kuin koulupiirejä yhdistämällä muodostettiin uudet B:n ja D:n koulupiirit.⁹⁷

Lähikoulu valitaan näin ollen niin, että oppilaan koulumatka olisi mahdollisimman lyhyt ja turvallinen. Kunnan osoittama lähikoulu voi olla myös muu kunnan, valtion tai yksityinen perusopetusta antava koulu. Kunnan on tällöin täytynyt sopia, että mainitut koulut toimivat kunnassa asuvien oppilaiden lähikouluina.⁹⁸ Kunnan osoittama lähikoulu ei kuitenkaan voi olla sellainen, jossa perittäisiin maksuja. Jos lapselle joudutaan osoittamaan sellainen lähikoulu, johon kertyy matkaa sen verran, että oppilas on koulukuljetuseriaatteiden mukaan oikeutettu koulukuljetukseen, on hänelle sellainen järjestettävä⁹⁹. Pääsääntöisesti kuitenkin pyritään siihen, että oppilaille osoitetaan mahdollisimman vähän sellaisia kouluja, jonne koulukuljetus tarvittaisiin¹⁰⁰. Taajama-asutuilla alueilla lähikouluun pääseminen yleensä tarkoittaa koulumatkaa, jonka oppilas voi kulkea kävellen. Haja-asutusalueilla lähin koulu voi olla jopa kymmenien kilometrien päässä.¹⁰¹

Lähikoulua määritettäessä käytetään siis lähtökohtana perusopetuslain 6 §:n kohtia. Joka tapauksessa oppilaat on ohjattava sellaisiin oppilaitoksiin, mikä on tarkoituksenmukaista sekä oppilaiden että oppilaitosten kannalta. Luonteva lähtökohta on yleensä tietyt asuinalueet, mutta muun muassa liikenneyhteydet saattavat olla sellaiset, että on tarkoituksenmukaista osoittaa oppilaat johonkin muuhun kouluun. Myös oppilasmäärien tasaaminen koulujen välillä voi olla syy ohjata oppilas muuhun kuin lähikouluun. Matkan ollessa tarpeeksi pitkä, on opetuksen järjestäjän huolehdittava koulukuljetuksen organisoinnista.¹⁰²

⁹⁷ KHO 1993-A-36.

⁹⁸ Lahtinen & Lankinen 2010: 274.

⁹⁹ Lahtinen 2011: 72.

¹⁰⁰ Lahtinen 2011: 75.

¹⁰¹ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 32.

¹⁰² Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 77–78.

Perusopetuksessa lähikouluun pääseminen on lähtökohtaisesti oppilaan oikeus. Lähikoulu ei kuitenkaan välttämättä ole lähin mahdollinen, vaan osallistuminen esimerkiksi erityisopetukseen tai kielellisten seikkojen huomioon ottaminen voivat muuttaa koulun. Jos oppilaan lähikoulu muuttuu esimerkiksi erityisopetuksen vuoksi, tämä on huomioitava myös koulukuljetusta järjestettäessä.¹⁰³ Lisäksi kunnalla on mahdollisuus vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa ylipäätään, mikäli se on perusteltua opetukseen liittyvästä syystä. Edellä mainittuja syitä voivat olla koulun remontti tai tilan puute.¹⁰⁴

Jos kunnassa on useampi kuin yksi perusopetusta antava koulu, täytyy päättää, millä perusteilla nämä koulut osoitetaan lasten lähikouluiksi. Lähikoulu voidaan osoittaa toistaiseksi tai määräajaksi, kun tullaan esiopetukseen, ensimmäiselle luokalle, lisäopetukseen siirtymisessä, oppilaan muuttaessa kunnan sisällä tai kuntaan, oppilas saa päätöksen erityisestä tuesta tai maahanmuuttajien valmistavasta opetuksesta tai vuosiluokalle siirtymisen tilanteessa, kun vuosiluokat omassa koulussa päättyvät ja siirrytään toiseen kouluun.¹⁰⁵

Koulumatkaetuuden voi saada myös muuhun kuin lähikouluun, jos tähän on pätevä ja perusteltu syy. Oppilas voi esimerkiksi terveydellisten syiden takia joutua käymään muuta kuin lähikoulua, jolloin oppilaalla on oikeus koulumatkaetuun. Jos siis lasta tai nuorta kohtaa sairaalahoitoa vaativa sairaus, oikeus opetukseen säilyy¹⁰⁶. Kunta, jossa sairaala sijaitsee, on velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta sen määrän, mitä oppilaan terveys ja muut olosuhteet huomioiden on mahdollista.¹⁰⁷ Kuten hallinto-oikeuden tapauksestakin ilmenee, oppilaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen on säilyttävä oppilaan sairaudesta huolimatta. Oppilaan jättäminen koulukuljetuksen ulkopuolelle sairauden takia asettaa oppilaan eriarvoiseen asemaan ja siten loukkaa välittömästi oppilaan perusoikeuksia.

¹⁰³ Arajärvi 2011: 486.

¹⁰⁴ Opuslex 2012.

¹⁰⁵ Lahtinen 2011: 71.

¹⁰⁶ Hakalehto-Wainio 2012: 182.

¹⁰⁷ Lahtinen & Lankinen 2010: 273.

Tapauksessa (HaO 05/1124/2) leukemiaa sairastava oppilas ei voinut sairautensa johdosta käydä koulua Porvoossa sijaitsevassa lähikoulussa. Oppilas sai opetusta sairaalakoulussa Helsingissä. Oppilaan vanhemmat kuljettivat oppilasta omalla autollaan sairaalakouluun ja vaativat kotikaupungiltaan korvausta kuljetuskustannuksista. Kotikaupunki hylkäsi vaatimuksen, koska sairaalakoulu ei ollut oppilaan lähikoulu. Hallinto-oikeuden lausunnon mukaan tässä tapauksessa oppilaalle perustuslain mukaan kuuluva oikeus maksuttomaan perusopetukseen voi toteutua vain sairaalakoulun ja kotiopetuksen yhdistelmänä. Se edellytti sitä, että oppilaalle järjestetään yksilöllinen koulukuljetus tai riittävä avustus kuljetuksista aiheutuviin kuluihin. Hallinto-oikeus äänesti asiasta ja äänestyksen tuloksena äänin 2-1 oli, että vanhemmilla oli oikeus saada korvausta kuljetuskustannuksista.¹⁰⁸

Oppilas voi hakeutua muuhun kuin lähikouluun esimerkiksi myös siksi, että jotain tiettyä vierasta kieltä opetetaan toisessa koulussa. Tällöin lähtökohtaisesti vanhemmilla on vastuu oppilaan kuljettamisesta ja niiden kustannuksista.¹⁰⁹ Perusopetuslain 32.3 §:n mukaan, jos siis oppilas otetaan muuhun kuin kunnan määräämään lähikouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista.

4.1.1 Vakituinen asuinpaikka lähikoulun määrittäjänä

Ensisijaisesti vakituinen asuinpaikka määrittää, onko oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen, riippumatta kunnan maankäytön ohjauksesta¹¹⁰. KHO:n ratkaisussa perhe oli muuttanut kuntaan rakennukseen, joka oli määritelty vapaa-ajan rakennukseksi ja joka sijaitsi asemakaavassa loma-asunnoille osoitetulla alueella. Kunta oli määrännyt lapsille lähikouluiksi lähes kuuden kilometrin päässä olevat koulut. Oulun hallinto-oikeus ratkaisi asian aikaisemmin siten, että koulukuljetuksen järjestämiseen ei ole perusteita, koska asunto sijaitsee loma-asumista varten osoitetulla alueella, eikä käyttötarkoituksen muuttamiselle loma-asunnosta pysyvään asumiseen ole myönnetty rakennus- tai poikkeuslupaa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja kunnalla oli velvollisuus järjestää oppilaille maksuton kuljetus huolimatta siitä, että heidän vakituksena asuntona käyttämä rakennus oli tarkoitettu loma-asunnoksi.¹¹¹

¹⁰⁸ HaO 05/1124/2.

¹⁰⁹ Mäntylä 2010: 276.

¹¹⁰ Mäntylä 2010: 275.

¹¹¹ KHO 2007:5.

Lain perusteella vakituinen asuinpaikka on helppo määrittää. Kotikuntalain 1 §:n mukaan kotikunta ja asuinpaikka määräytyvät väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen mukaan. Tähän liittyy olennaisesti myös perustuslain 9 §, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa. Kuitenkin esimerkiksi monissa avioerotilanteissa lapsella on käytännössä kaksi asuinpaikkaa. Vaikka tapaamisoikeus voi olla järjestetty niin, että lapsi on viikon isän luona ja viikon äidin luona, lapsella on silti vain yksi vakituinen asuinpaikka ja tällöin myös koulukuljetusetuuden voi saada vain toiseen kotiin.¹¹² Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä onkin katsottu, ettei oppilaalla voi olla kahta kotia esimerkiksi yhteishuoltajuustilanteessa. Lapsen asuinpaikka määräytyy ainoastaan väestörekisteriin merkityn osoitteen mukaan.¹¹³ Tällaisissa päätöksissä tulisi ottaa aina lapsen etu huomioon. Lapsi ei varmasti avioerotilanteessa saa päättää mihin äiti tai isä muuttavat, joten lapsi on täysin vanhempiensa päätösten armoilla.

KHO:n ratkaisussa 2006:10 lapsi joutuu kulkemaan kohtuuttoman pitkän matkan isän luota kouluun. Tapauksessa lapsella ei ollut oikeutta koulukuljetukseen 19,5 kilometriä pitkälle koulumatkalle isänsä luota, koska lapsi asui väestörekisterin mukaan äidin luona, josta koulumatka oli 2 kilometriä pitkä. Vaikka asumisjärjestelyistä oli sovittu niin, että lapsi oli isän luona joka 3. viikko yhtäjaksoisesti seitsemän päivää, KHO:n päätös ei loukannut oikeutta maksuttomaan perusopetukseen, koska vanhemmat olivat itse päättäneet asumisjärjestelyistä.¹¹⁴

Edellä mainitussa tapauksessa KHO ei tarkastellut asiaa lapsen intressin näkökulmasta. Asiassa on kysymys ainoastaan vanhempien asumisjärjestelystä, jolloin unohdettiin se tosiseikka, että koulukuljetus on nimenomaan oppilaan oikeus.¹¹⁵ Käytännössä koulukuljetus kahteen eri oppilaan osoitteeseen olisi melko haasteellista ja se vaatisi paljon lisäjärjestelyitä kunnan taholta. Oppilaalla on kuitenkin aina mahdollisuus saada koulukuljetus toisen vanhemman luota, mikä yleiset koulukuljetuksen edellytykset täyttyvät. Lisäksi vakituinen asuinpaikka voi joka tapauksessa olla vain yhdessä paikassa kerrallaan, joten lainsäätäjän ratkaisu tässä asiassa on itsestään selvä.

¹¹² Mäntylä 2010: 272.

¹¹³ Lahtinen 2011: 108.

¹¹⁴ KHO 2006:10.

¹¹⁵ Hakalehto-Wainio 2013: 265.

4.2 Koulumatkan pituuden mittaaminen

Yksi tärkeistä pohtimisen aiheista on, että miten matka mitataan ja kuka mittauksen suorittaa. Koulumatkan pituus määrittää pääsääntöisesti sen, onko oikeus koulukuljetukseen vai ei. Koulumatkan pituus toimiikin hyvin olennaisena kriteerinä koulukuljetusta mietittäessä. Käytännöt voivat vaihdella eri kuntien välillä. Kuitenkin aina on muistettava se, että koulumatka ja oppilaan ominaisuudet tulee arvioida aina kokonaisuutena. Koulumatka voi olla juuri ja juuri alle viisi kilometriä, mutta matka voi olla hyvin vaarallinen. Tällaisessa tapauksessa oikeus koulukuljetukseen olisi nimenomaan matkan vaarallisuuden, ei pituuden vuoksi.

Esimerkiksi Oulaisten koululautakunnan mukaan koulumatkan pituus mitataan kotitontin portilta koulutontin portille lyhintä tietä pitkin¹¹⁶. Kuitenkin olosuhteet huomioon ottaen, oppilaan koulumatkaan voidaan laskea myös matka kodin tontilta kotipihaan. Esimerkiksi Oulun hallinto-oikeus katsoi, että olosuhteet huomioon ottaen, kotiportilta kotipihaan johtava 400 metrin pituinen tie tuli ottaa huomioon koulumatkaa mitattaessa ja näin velvoitti kunnan järjestämään oppilaalle maksuttoman koulukuljetuksen¹¹⁷.

Ei ole täysin selvää, miten koulumatka tulee mitata. Riippuukin monesta tekijästä, alkaako koulumatka jo kotiovelta vai kerrostalon tontin rajasta ja päättyykö se keskelle koulun pihaa vai koulun kiinteistön rajalle. Kuitenkaan päätöksiä ei tehdä siten, että koulumatka mitattaisiin kaavamaisesti jokaisessa tapauksessa tontin rajalta tontin rajalle. Opetuksen järjestäjällä on oikeus päättää itse, mistä koulumatka katsotaan alkavaksi; kotiovelta vai tontin rajalta. Se tuleekin määrittää tapauskohtaisesti niin, että päätöksiä voidaan pitää yhdenvertaisina ja kohtuullisina.¹¹⁸ KHO on katsonut, että tällaista seikkaa määritettäessä, on otettava huomioon se, millaisella kiinteistöllä oppilaan koti sijaitsee. Esimerkiksi Vihdin kunta on ottanut linjauksen, jonka mukaan

¹¹⁶ Oulaisten koululautakunta 2012.

¹¹⁷ HaO 09/0542/2.

¹¹⁸ Lahtinen 2011: 109–111.

oppilaalla on oikeus koulukuljetukseen, mikäli oppilas asuu taloyhtiössä, joka on osittain koulukuljetukseen oikeuttavan rajan sisäpuolella.¹¹⁹

Turun hallinto-oikeuden päätöksessä oli kyse siitä, tuliko koulumatka mitata kodin pihalta koulun pihalle ja tuliko piha-alueilla kuljettava matka ottaa huomioon koulumatkaa mitattaessa. Tapauksessa kaupunki oli mitannut koulumatkan pituudeksi 4,8 kilometriä. Valittajan mukaan mittauksessa oli virhe matkan alku- ja loppupäässä ja reitin alkupäästä olisi matkaa oppilaan portaalle vielä 200 metriä. Hallinto-oikeus mittautti koulumatkan kiinteistölaitoksella ja matkan pituudeksi saatiin asuintalon tontilta koulun tontille 4920 metriä. Asuintontin rajalta oppilaan portaalle oli vielä 150 metriä ja koulun tontin rajalta koulun pihalle 13 metriä. Hallinto-oikeus kuitenkin päätti, ettei oppilaalla ollut oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen, koska koulumatkan pituus ei ylittänyt viittä kilometriä. Kuitenkin KHO:n päätöksen (4.4.2011 taltionumero 947) mukaan koulumatkan pituutta mitattaessa on otettava huomioon, millaisella kiinteistöllä oppilaan koti sijaitsee. Tässä tapauksessa 150 metrin matka tuli ottaa huomioon, joten A:lla oli oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen.¹²⁰

¹¹⁹ Vihdin kunta 2015.

¹²⁰ HaO 09/0855/3.

5. MAKSUTTOMAN KOULUKULJETUKSEN JÄRJESTÄMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

5.1 Kuntien velvollisuus koulukuljetuksen järjestämiseen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Se edellyttää siis julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä näiden oikeuksien turvaamiseksi, joka voi tarkoittaa esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten aikaansaamista perusoikeuksien käyttämiselle¹²¹. Perustuslain 22 § kohdistuu ensisijaisesti valtioon ja lainsäätäjään, mutta siitä huolimatta se asettaa myös kunnan viranomaiselle velvollisuuksia ottaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon omassa hallintotoiminnassaan¹²².

Valtion ja kunnan välinen vastuunjako

Perusoikeussäännöksissä usein todetaan, että velvoitteet on asetettu julkiselle vallalle. Termillä ”julkinen valta” voidaan tarkoittaa sekä kuntien että valtion viranomaisia¹²³. Perustuslaki sisältää perustuslaillisia toimeksiantoja, joista tulee säätää erikseen. Mikäli perustuslaissa ei mainita, minkä julkisen vallan subjektin alaisuuteen tehtävän hoitaminen kuuluu, kunnan ja valtion välinen työnjako on määriteltävä erikseen. Ryynänen toteaa, että valtion ja kuntien väliset suhteet ovat ikuinen ongelma, kun on kyseessä kunnallinen itsehallinto. Jatkuva ”kädenvääntö” on meneillään tehtävien suoritusvelvollisuudesta sekä siitä, kuka on vastuussa kustannuksista¹²⁴. Valtion ja kuntien työnjako on tällä hetkellä hyvin epäyhtenäinen eikä kuntien ja valtioiden tehtäviin ole selkeää työnjakoa¹²⁵. Esimerkiksi oikeus maksuttomaan perusopetukseen, edellyttää kunnalta velvollisuutta huolehtia siitä, että tällainen subjektiivinen oikeus tosiasiaassa turvataan. Tämä edellyttää täydentävää lainsäädäntöä, sillä kunnan tehtävistä on säädettävä lailla. Edellä mainittu voinee tarkoittaa juuri esimerkiksi maksuttomien koulukuljetusten järjestämistä, jotta oppilaalla olisi mahdollisuus osallistua jokaiselle

¹²¹ Uoti 2003: 13.

¹²² Harjula & Prättälä 2004: 51.

¹²³ Ryynänen 2004b: 58.

¹²⁴ Ryynänen 2004a: 20–21.

¹²⁵ Heuru, Mennola & Ryynänen 2008: 105.

oikeutettuun maksuttomaan perusopetukseen. Tämä pohjautuu siihen, että perustuslaissa säädetään oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja perusopetuslaissa puolestaan säädetään oikeudesta maksuttomaan koulukuljetukseen osana maksutonta perusopetusta sekä nimenomaan kunnan velvollisuudesta huolehtia edellä mainitun järjestämisestä.¹²⁶

Kunnallinen itsehallinto on nähtävä erillisenä orgaanina ja taloudellisena toimijana valtionhallinnosta. Kunnat ovat itsenäisiä oikeussubjekteja eikä kuntia voida siten asettaa välittömästi riippuvaisiksi valtiosta.¹²⁷ Valtion ja kunnan välisen työnjaon yksi keskeisimpiä lähtökohtia onkin juuri itsehallinnon periaatteen kunnioittaminen, joka tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Valtion ja kunnan suhde ei kuitenkaan suoranaisesti ole ohjaus- ja valtasuhde vaan pikemminkin yhteistyö- ja sopimussuhde. Valtio ja kunnat ovat riippuvaisia toisistaan. Valtio ei kykene yksin hoitamaan tehtäviä ilman kuntia.¹²⁸ Valtiolla ja kunnilla on yhdessä vastuu siitä, että perustuslain turvaamat oikeudet ja yhdenvertaisuus toteutuvat. Asukkaat eivät saa joutua ilman hyväksyttävää syytä eriarvoiseen asemaan.¹²⁹

Kunnan ja valtion yhteisvastuu on vastuuta kadottavaa sekavastuuta, joten valtion ja kunnan on saavutettava julkiset tavoitteet omavastuisin tavoin.¹³⁰ Kunnat pyrkivätkin tavoittelemaan riittävää toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa. Lainsäädännön ja sen noudattamisen valvonnan tulisi olla suhteellisen väljää, jotta paikalliset olosuhteet voitaisiin ottaa huomioon palvelujen järjestämisessä.¹³¹ Kunnallinen itsehallinto onkin täytäntöönpanosta vastaava taso, mikä tarkoittaa sitä, että kunta hallinnoi kaikkia julkisen hallinnon tehtäviä ja vastaa kaikista valtiollisista tehtävistä kuntatasolla¹³². Valtion ja kunnan suhteessa onkin tärkeää huomata se, että kuntien itsehallintoon kuuluu turvata kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet heitä koskevissa

¹²⁶ Harjula & Prättälä 2004: 51–52.

¹²⁷ Ryyänen 2004a: 44–45.

¹²⁸ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 70 – 71.

¹²⁹ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 162.

¹³⁰ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 106–107.

¹³¹ Harjula & Prättälä 2007: 7.

¹³² Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 65–67.

asioissa. Kunnilla on vahva asema suomalaisessa hallintojärjestelmässä, joka tuo kansalaislähtöisyyttä julkisen hallinnon toimintaan ja vahvistaa sen legitimiteettiä.¹³³

Kunnan huolehtiessa kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvista tehtävistä, toiminnan tulee aina olla tarkoituksenmukaista, sopivaa ja yleisesti hyväksyttävää. Kunta ei voi harjoittaa spekulatiivista liiketoimintaa eli sellaista liiketoimintaa, joka tähtää vain taloudelliseen voittoon. Kunnan toimialaan kuuluvien tehtävien kohtalon ratkaisee se, onko se kunnan sekä kuntalaisten edun mukaista ja onko se hyväksyttävää kunnan kannalta. Vaikka toiminnan on oltava kuntalaisten edun mukaista, se ei aina tarkoita sitä, että kuntalaisten tulee toimenpiteestä hyötyä. Kun kunnallisen itsehallinnon lähtökohtana on oma tehtäväpiiri, on tehtäville luonteenomaista, että ne perustuvat vain ja ainoastaan kunnan itsehallintoon sekä kunnassa asuvien asukkaiden intressiin.¹³⁴

Kunnan itsehallinto

Kuten jo aikaisemmin on todettu, kunta on paikallinen itsehallintoyhteisö¹³⁵. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu itsehallintoon. Kunnilla on verotusoikeus ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään erikseen lailla. Kuntien itsehallinto on siten perustuslaissa turvattu. Perustuslain säännös antaa sekä funktionaalisen että institutionaalisen suojan kunnille. Funktionaalisen suojan tarkoitus on turvata kunnille toimivallan asioiden hoitoon kunnan alueella. Kunnallinen itsehallinto edellyttää siten kuntaa instituutiona sekä funktionaalista toimintavapautta.¹³⁶ Kunnallinen itsehallinto onkin tapa järjestää asioiden hoito paikallisesti. Ajatus itsehallinnosta on kaikkialla suunnilleen sama: yhteisön asukkaat käyttävät päätösvaltaa valitsemalla valtuuston ja toimeenpanevia viranomaisia.¹³⁷ Kunnan itsehallintoon liittyy läheisesti valtion ja kuntien välinen työnjako. Ei ole olemassa sellaista työnjakoa, missä määriteltäisiin tietyt tehtävät vain kunnan ja tietyt tehtävät vain valtion hoidettavaksi.¹³⁸

¹³³ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 71.

¹³⁴ Matikainen 2014: 101.

¹³⁵ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 17.

¹³⁶ Matikainen 2014: 62–63.

¹³⁷ Matikainen 2014: 22.

¹³⁸ Anttiroiko, Haveri, Karhu, Rynänen & Siitonen 2005: 27.

On olemassa kaksi eri näkökantaa siitä, tarkoittaako kunnallinen itsehallinto vain valtiolta kunnille hajautettua valtaa vai ei. Perinteisesti on katsottu, että kuntien valta on johdettu valtion vallasta, jolloin kunnan itsehallinto on luonnollisesti valtiolle alisteinen. Yhden näkemyksen mukaan olisikin luonnollista, että alkuperäinen valta kuuluu vain valtiolle; kaiken vallan on siten oltava johdettavissa viime kädessä valtiosta. Toisen näkemyksen mukaan lainsäätäjät on luonut kunnallisen itsehallinnon ja jonka mukaan kunnat ovat aina omanneet valtaa. Nykyään kunta nähdään Suomessa valtioon nähden itsenäisenä osana jolla on legitimaatio hoitaa oman alueellisen yhteisönsä asioita.¹³⁹

Kuntalain 2 §:n (17.3.1995/365) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kuntalaki mahdollistaa siten sen, että kunnat voivat järjestää hallinnon omista lähtökohdista ja vastaamaan omia tarpeitaan¹⁴⁰. Vaikka kuntien vastuulla on muun muassa perusopetus ja koulukuljetusten järjestäminen, valtio ei voi vapautua vastuustaan vain siirtämällä tehtäviä kunnalle. Vastuu peruspalveluiden toteuttamisesta on valtiolla ja kunnilla yhteisesti¹⁴¹. Kuitenkin valtio on ensisijainen julkisen vallan käyttäjä¹⁴², joten valtion on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua annetuista tehtävistä.¹⁴³ Valtiolla on velvollisuus huolehtia siitä, että perusoikeudet ja peruspalvelut turvataan alueellisesti ja sosiaalisesti tasapuolisesti, joka edellyttää riittävän yksityiskohtaista ja velvoittavaa lainsäädäntöä¹⁴⁴. Kun valtio siis jakaa sille kuuluvia tehtäviä ja niiden hoitovastuuta muille subjekteille, sillä säilyy myös valvontaoikeus¹⁴⁵.

Kunnallisen itsehallinnon hoidossa on jopa kaksi kolmasosaa julkisista palveluista¹⁴⁶. Kunta voidaankin määritellä maamme julkisen hallinnon sekä palvelutoiminnan perusyksiköksi. Käytännössä kuntien ja valtion välinen suhde on selkeä; kunta kuuluu valtion organisaatioon, vaikka sillä on täydellinen itsenäisyys valtioon nähden. Tätä tukee myös se seikka, että kunta saa järjestää oman toimintansa melko vapaasti. Lisäksi

¹³⁹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 81–84.

¹⁴⁰ KPMG 2008: 11.

¹⁴¹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 45.

¹⁴² Uoti 2003: 155.

¹⁴³ Ojanen 2003:57.

¹⁴⁴ Harjula & Prättälä 2007: 7.

¹⁴⁵ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 113.

¹⁴⁶ Rynänen 2004b: 41.

myös kunnan talous on itsenäinen, mutta kuitenkin tietyssä riippuvuussuhteessa valtion.¹⁴⁷ Valtion ja kunnan välinen suhde konkretisoituu erityisesti valtionosuusjärjestelmässä. Valtio osallistuu peruspalvelujen toteuttamiseen juuri valtionosuuksien kautta. Viime kädessä valtio on vastuussa siitä, että kunnat suoriutuvat niille asetetuista tehtävistä.¹⁴⁸

Kunnallista itsehallintoperiaatetta muistuttaa subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate. Sen mukaan vastuu julkisten palveluiden toteuttamisesta on sillä hallinnon tasolla, joka on lähinnä kansalaista; käytännössä tämä tarkoittaa kuntia. Subsidiariteettiperiaate löytyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4.3 artiklasta¹⁴⁹. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti on selkeintä hoitaa tehtävät paikallisella tasolla niin kauan kun paikallisissa olosuhteissa on eroavaisuuksia.¹⁵⁰ Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti valtion tulee pidättäytyä toimimasta ja rajoitettava toimintaansa, mikäli tehtävä voidaan hoitaa sillä hallinnon tasolla, joka on lähempänä kansalaista.¹⁵¹

Haveri ym. katsovat, että mikäli kunta olisi täysin itsehallinnollinen, se voisi päättää, mitä tehtäviä se hoitaisi ja mitä jättäisi hoitamatta. Kuitenkin todellisessa elämässä kuntien itsehallinnolla on ehtoja. Kunnat ovat osa julkistaloutta ja kunnat hoitavat julkisen hallinnon tehtäviä. Myös käytännölliset seikat rajoittavat kunnan itsehallintoa. Kunnan itsehallinto voi juridisesti olla laaja, mutta sen toteuttaminen vaatii taloudellisia voimavaroja. Kunnan talouden on oltava oikeassa suhteessa sen juridiseen itsehallintoon.¹⁵²

Valtio säättää laeilla erityistoimialan tehtävistä. Kunnalla on velvollisuus hoitaa näitä tehtäviä itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Kunnalla ei ole harkintavaltaa sen suhteen, ottavatko he näitä tehtäviä vai eivät, vaan lailla määrätyt tehtävät on suoritettava joka tapauksessa. Kunnat voivat omalla päätöksellään ottaa hoidettavakseen

¹⁴⁷ Heuru 2003: 94 – 95.

¹⁴⁸ Matikainen 2014: 271–272.

¹⁴⁹ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja SopS 65-66/1991.

¹⁵⁰ Matikainen 2014: 94–95.

¹⁵¹ Ryyänänen 2004a: 31.

¹⁵² Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 283.

myös muita tehtäviä, joiden suhteen kunnalla on harkintavaltaa toteuttamisen ja muiden seikkojen suhteen. Kunnan tehtävät voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään. Ensimmäinen ryhmä käsittää ehdottoman järjestämisvastuun piiriin kuuluvat tehtävät, joita ovat mm. subjektiivisten oikeuksien toteuttaminen. Niistä kunnan on huolehdittava määrärahoista riippumatta. Tällaisissa perustuslain tasoissa tehtävissä on huomionarvoista se, että esimerkiksi perusopetusta koskevat tietyt reunaehdot; perusopetuksen on oltava maksutonta ja kaikilla on oikeus perusopetuksen saamiseen. Kunta ei siten näistä reunaehdoista voi poiketa eikä sillä ole harkintavaltaa näiden oikeuksien toteuttamisen suhteen.¹⁵³ Toiseen ryhmään kuuluvat lakisääteiset määrärahasidonnaiset tehtävät. Edellä mainituista tehtävistä säädetään lailla, mutta ne puolestaan ovat riippuvaisia määrärahoista. Kolmanteen ryhmään kuuluvat kunnan itse ottamat tehtävät, jotka ovat täysin kunnan omalla vastuulla sekä järjestämisen että rahoituksen osalta.¹⁵⁴

Kunta on loppujen lopuksi hyvin demokraattinen ja suhteellisen itsenäinen yhteisö, jolla on itsenäinen talous. Kunnalla on viime kädessä vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista. Kunnalla on myös laaja vastuu sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisesta ja turvaamisesta. Sen vuoksi niistä onkin säädetty kansallisella lainsäädännöllä asukkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.¹⁵⁵

Kun kunnat hoitavat merkittävän osan valtiolla olevista tehtävistä, on kansalaisilla suurempi mahdollisuus päästä tosiasiasa vaikuttamaan kunnan toimintaan esimerkiksi koulukuljetusta koskevissa asioissa. Koululaisten kuljetus kuuluu kunnan lakisääteisiin velvoitteisiin.¹⁵⁶ Kunnalla onkin melko paljon harkintavaltaa siinä, miten koulukuljetukset käytännössä järjestetään. Kunta voi muun muassa päättää siitä, miten koulumatka mitataan ja myöntääkö se oikeuden järjestettyyn kuljetukseen vai avustukseen. Laissa ei ole myöskään säädetty menettelyä, jolla koulukuljetusta tai avustusta haettaisiin, vaan sen päättää opetuksen järjestäjä. Voidaan käyttää valmista kaavaketta ja määräaikaa, milloin etua on anottava. Ellei määräaikaa tai valmista

¹⁵³ Heuru, Mennola & Rynänen 2008: 178.

¹⁵⁴ Matikainen 2014: 102–104.

¹⁵⁵ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 161 – 162.

¹⁵⁶ Liikenneturva 2011.

kaavaketta ole, huoltajan tulisi hakea etua kirjallisesti opetuksen järjestäjältä heti, kun tietää lapsellaan olevan oikeus koulukuljetukseen tai avustukseen.¹⁵⁷ Esimerkiksi Eurassa ja Keravalla on käytössä omat kaavakkeet koulukuljetuksen ja avustuksen hakemiseen. Lisäksi Keravalla koulukuljetusavustus on voimassa vain lukuvuoden kerrallaan, jonka jälkeen sitä on haettava uudelleen.^{158 159}

Koulukuljetusten suunnittelu ja toteutus voidaan hoitaa hallintokunnittain tai kuljetusvastaavan tehtävänä. Yhä useampiin kuntiin on nimetty kuljetuskoordinaattori, jolla on vastuu kunnan kuljetuksista. Kun kuljetustarpeet ovat tiedossa, ne toteutetaan kilpailuttamalla eri tilausliikenteen järjestäjiä.¹⁶⁰

Kuntaa ohjaavat periaatteet

Kuntien harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja luottamuksensuojan periaate. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tasapuolista kohtelua ja johdonmukaisuutta hallintotoiminnassa. Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen tulee nojautua ratkaisuisaan asiallisesti perusteltaviin perusteisiin eikä asianosaisia kohtaan tuntemiinsa henkilökohtaisiin mieltymyksiin. Objektiviteettiperiaate edellyttää siis viranomaisen toiminnalta asiallisuutta ja puolueettomuutta¹⁶¹. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävät keinot ovat kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Tarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on perustettu. Lisäksi luottamuksensuoja edellyttää, että yksityiset voivat luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.¹⁶²

¹⁵⁷ Lahtinen 2011: 105.

¹⁵⁸ Euran kunta 2013.

¹⁵⁹ Kerava 2015.

¹⁶⁰ Liikenneturva 2011.

¹⁶¹ Harjula & Prättälä 2007: 25.

¹⁶² Tuori & Kotkas 2008: 153–154.

Koulussa ja koulukuljetuksessa yhdenvertaisuusperiaatteella on suuri merkitys. Jokaista oppilasta on kohdeltava samalla tavalla ja jokaiselle oppilaalle on määritettävä samat kriteerit, joiden perusteella on oikeus koulukuljetukseen. Objektiviteettiperiaate edellyttää, että esimerkiksi koulukuljetus ratkaistaan asiassa käsillä olevien faktojen perusteella, ei henkilökohtaisten näkemysten perusteella. Suhteellisuusperiaate edellyttää koulukuljetuksen kannalta järkeviä ja kohtuullisia toimenpiteitä. Koulukuljetukset on järjestettävä siten niin, etteivät ne aiheuta ylimääräistä rasitusta tai liiallista odottelua oppilaille. Suhteellisuusperiaatteen mukaista on, että koulukuljetus järjestetään esimerkiksi useammalla pienellä taksilla sen sijaan, että yksi iso linja-auto kiertäisi koko kunnan pikkukylät. Lisäksi oppilaiden ja vanhempien on pystyttävä luottamaan viranomaisten toimintaan ja siihen, että viranomaiset ovat ratkaisseet asian oikein.

Rahoitusperiaate

Kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan sisältyy rahoitusperiaate. Rahoitusperiaatteen mukaan perusoikeuksien toteuttamisesta on huolehdittava määrärahoista huolimatta. Perusoikeuksien toteuttamiseksi kunnalle annettavista tehtävistä säädettäessä on pidettävä huolta, että kunnilla on myös edellytykset suoriutua näistä tehtävistä.¹⁶³ Perusoikeussäännökset eivät kuitenkaan määritä sitä, miten kustannukset jaetaan valtion ja kuntien välillä. Joka tapauksessa rahoitusperiaate edellyttää, että voimavarojen riittävyys on varmistettava. Säännökset rahoitusperiaatteesta ovat kuitenkin jääneet pois perustuslaista¹⁶⁴. Perustuslakivaliokunta onkin ottanut asiaan kantaa ja esittänyt, että kuntien voimavarat tulisi turvata lailla, eikä niitä voi jättää alemmanasteisen sääntelyn varaan.¹⁶⁵

Rahoitusperiaatteessa on pääasiassa kysymys valtion ja kunnan välisestä kustannusten jaosta. Vaikka perustuslaissa ei ole säännöksiä rahoitusperiaatteesta, todetaan se kuitenkin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa lain tasolla.

¹⁶³ Matikainen 2014: 23, 72.

¹⁶⁴ Ryyänen 2004: 44.

¹⁶⁵ Harjula & Prättälä 2004: 41.

Rahoitusperiaatteen ensisijaisin tavoite on, että kuntien ei tarvitsisi nostaa veron määrää, vaikka valtio antaisi kunnille lisää pakollisia tehtäviä.¹⁶⁶

Valtionvalvonta

Hallinnon yhtenäisyyden vuoksi, kuntien tulee sopeutua valtion asettamiin tavoitteisiin ja päämääriin. Kun valtion on perustuslain 22 §:n mukaisesti viime kädessä turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, on valtion jossain määrin valvottava kuntien toimintaa niille asetetuissa tehtävissä. Valtionvalvonnassa on pyritty siirtymään järjestelmään, joka ohjaa ja tukee. Tarkoituksenmukaista ei ole yksittäistapauksellinen valvonta. Valtion tarkoitus on lisäksi antaa mahdollisuus toimenpiteiden jälkikäteiseen korjaamiseen tai parantamiseen.¹⁶⁷

Valtion on valvottava kuntia kunnioittaen kunnan itsehallintoa ja omavastuisuutta mahdollisimman pitkälle. Valtion on käytettävä lievintä mahdollista valvontakeinoja. Valtiolla on ns. velvollisuus harjoittaa Ryynäsen sanoin ”itsehallintoystävällistä valtionvalvontaa”. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtion on kunnioitettava kunnan itsehallinnon asemaa, intressejä, toimipiiriä sekä myös vaikeuksia. Valtion on harjoitettava valvontaa siten, että sillä edistetään kuntien itsehallintoa ja siten, ettei kuntien vastaanottohalukkuus ja päätöksentekokyky heikkene.¹⁶⁸

Loikkanen ym. kuitenkin katsovat, että kunnat ja valtio ovat tällä hetkellä umpikujassa. Ensimmäiseksi tulisi palauttaa luottamus kuntien ja valtion suhteeseen; syvä epäluottamus vallitsee kummallakin osapuolella. Valtion olisi myös palautettava kehittämisvastuu kunnille; kunnille tulisi antaa mahdollisuus soveltaa lakeja paikalliset olosuhteet huomioiden. Kaikki kunnat eivät ole samanlaisia, joten lähtökohta pitäisi olla, että valtion asettamat vaatimukset voitaisiin suhteuttaa paikallisiin olosuhteisiin ja realiteetteihin. Valtio kuitenkin asettaa kunnille tehtävät, joista kuntien on

¹⁶⁶ Matikainen 2014: 272–277.

¹⁶⁷ Ryynänen 2004b: 75–77.

¹⁶⁸ Ryynänen 2004a: 56.

selviydyttävä; valtion tulisi vahvistaa kuntien itsenäisyyttä ja valtionvalvonnan kautta tukea ja ohjata paikallista demokratiaa.¹⁶⁹

Valtionvalvontaa perustellaan ja oikeutetaan edellä mainitulla tavalla, hallinnon yhtenäisyydestä huolehtimisella. Tuo vaatimus on kuitenkin osittain ristiriidassa sen kanssa, että kunnallisen itsehallinnon perusta on omavastuu. Tällä hetkellä kunta on käytännössä valtiolle alisteinen tehtävien toteuttaja. Tämä puolestaan on ristiriidassa paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Valtionvalvonnan tulisi olla kuntaystävällistä menettelyä, jossa huomioidaan valvonnan laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus.¹⁷⁰ Perimmäisenä tarkoituksena on kuitenkin pitää kunnat valtiosta erillään olevina, itsenäisinä toimijoina¹⁷¹.

Koulukuljetuksen tarjoaja

Hankintalainsäädäntö velvoittaa kuntaa kilpailuttamaan koulukuljetusten tarjoajat. Opetuksen järjestäjällä on oikeus määrittää kuljetuksen säännöt, joiden mukaan koulukuljetusten tarjoajat valitaan. Koulukuljetus järjestetään ja toteutetaan käytännössä aina määrättyjä aikatauluja ja reittejä käyttäen. Kuljettajan tehtävä on noudattaa näitä reittejä ja aikatauluja kuitenkin sää- ja liikenneolosuhteet huomioiden. Mikäli oppilas on myöhässä aikataulusta, kuljettajan tulee tätä odottaa, mikäli se on aikataulun puitteissa mahdollista. Jos oppilas ei tule paikalle, tästä on ilmoitettava oppilaan vanhemmille tai koululle. Kuljettajalle on ehdottomasti ilmoitettava turhien odottelujen ja ajojen välttämiseksi, mikäli oppilas on esimerkiksi sairaana.¹⁷²

5.2 Koulukuljetuksen kesto ja majoitus koulukuljetuksen vaihtoehtona

Oppilaat, jotka saavat koulukuljetuksen, ovat mahdollisesti velvollisia myös kävelemään osan matkasta. Muun muassa Tuusulassa oppilaan tulee kävellä

¹⁶⁹ Loikkanen, Harisalo Forss, Mattila, Kilpi, Virén, Kankaanniemi, Vanhala, Riikonen, Köppä, Pusa, Vahtera 2014: 33–37.

¹⁷⁰ Ryyänen 2004a: 26–29.

¹⁷¹ Ryyänen 2004a: 45.

¹⁷² Koulukuljetusopas 2011: 16.

tilausliikenteen reitin varteen enintään kolme kilometriä¹⁷³. Puolestaan Vihdin kunnassa 7. – 9.-luokkien oppilaat voivat joutua kävelemään jopa viisi kilometriä ollessaan koulukuljetuksen piirissä.¹⁷⁴ Tällainen matka alkaa tuntua jo kohtuuttomalta ja se vie melkoisesti aikaakin.

Kuljetusta ei siis tarvitse järjestää kotiovelle asti, mutta myöskään käveltävä matka ei saa osoittautua liian vaaralliseksi tai rasittavaksi oppilaalle. Esimerkiksi jalkansa murtanut oppilas ei mitenkään pysty kävelemään pysäkille. Myöskään matkaan käytetty aika ei saa ylittää lain säättämiä aikarajoja.¹⁷⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksessakin 31 artiklassa (SopS 60/1991) turvataan lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan, jolloin koulumatkoihinkaan kuluva aika ei saa olla liian pitkä¹⁷⁶. Mitään virallista kävelymatkan pituutta ei kuitenkaan laissa ole säädetty. Olisikin jo perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden periaatteen mukaista, että säädettäisiin nimenomaan tuosta kävelymatkan pituudesta. Tällöin kunnat eivät sitä mielivaltaisesti voisi päättää ja oppilaat olisivat yhdenvertaisessa asemassa, kun kävelymatkan enimmäispituus olisi kaikille sama. Toistaiseksi kunnat kuitenkin täyttävät tehtävänsä ja kohtelevat oppilaita yhdenvertaisella tavalla, kun koulukuljetus järjestetään laissa määrättyjen kriteereiden nojalla. Kuntahan voi halutessaan tarjota kuntansa asukkaille parempia palveluita kuin mitä laissa vaaditaan.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Em. pykälän mukaan lisäksi koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaitoksella on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on varattava oppilaille ja heidän huoltajilleen sekä opiskelijoille tai heidän edustajilleen mahdollisuus tulla kuulluiksi edistämistoimenpiteistä. Edellä mainittu kävelymatka

¹⁷³ Tuusula 2011.

¹⁷⁴ Vihdin kunta 2015.

¹⁷⁵ Lahtinen 2011: 107.

¹⁷⁶ Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 60/1991.

saattaa olla eri kunnissa ja eri koulussa käyvien oppilaiden kohdalla eripituinen. Tämä on yksi esimerkki siitä, kun oppilaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. Oppilas voi joutua kävelemään jopa kolme kilometriä pysäkille, kun taas joissakin kunnissa oppilas haetaan kotoa saakka. Vaikka laissa mainitut aikarajat eivät ylittyisikään, on melkoisen kohtuutonta, että oppilas käyttää päivästänsä suuren osa siihen, että hän pelkästään kävelee pysäkille, päästäkseen koulukuljetukseen.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan oppilaalle järjestettävän päivittäisen koulumatkan pituus odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Mikäli oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt kolmetoista vuotta, koulumatka saa kestää enintään kolme tuntia. Ajallisesti koulumatka alkaa kun oppilas lähtee kotoa, väestörekisteriin merkitystä osoitteesta, ja päättyy, kun oppilaan ensimmäinen tunti koulussa alkaa¹⁷⁷. Koulumatkan enimmäiskestoaikaa rajaavilla säännöksillä pyritään siihen, että suojataan oppilaita liian pitkiltä ja rasittavilta koulupäiviltä¹⁷⁸.

Perusopetuslain 24 §:n mukaan perusopetuksessa olevan oppilaan työmäärä saa olla enintään sellainen, että hänelle jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin, ottaen huomioon koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika. Myös lapsen oikeuksien sopimuksessa 31 artiklassa (SopS 60/1991) turvataan lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen, virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin¹⁷⁹. Jos oppilaan koulumatkaa ei voida järjestää niin, että koulumatkan ajallinen kesto ei ylittäisi tiettyä tuntimäärää, oppilaalla on perusopetuslain 33 §:n mukaan oikeus maksuttomaan majoitukseen ja täysihoitoon. Perusopetusasetuksen (852/1998) 21 §:n mukaan majoituksen yhteydessä annettavaan täysihoitoon kuuluu ravinto ja puhtaanapito.

Majoitukseen nähden ensisijaisia vaihtoehtoja ovat koulukuljetukset ja saattoavustukset. Harkittaessa päivittäisen koulukuljetuksen ja majoituksen välillä, on kiinnitettävä huomioita siihen, miten pitkä aika oppilaan koulumatkaan kuluu. Jos koulumatkaan

¹⁷⁷ Lahtinen 2011: 109.

¹⁷⁸ Lahtinen & Lankinen 2010: 302.

¹⁷⁹ Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 60/1991.

kuluu aikaa yli sen, mitä on laissa säädetty, on majoitus varteenotettava vaihtoehto.¹⁸⁰ Mikäli majoituksen tarve todetaan, se voidaan järjestää oppilaskodissa tai muussa oppilasasuntolassa. Opetuksen järjestäjän on maksettava majoituksen kustannukset, joten majoitus on oppilaalle maksuton, kuten koulukuljetuskin. Kuitenkin mikäli majoituksen tarve johtuu muusta kuin lähikoulun käymisestä, oppilaan majoituskustannukset ja muut kustannukset voidaan periä oppilaan huoltajalta. Majoituksen lisäksi on huolehdittava oikeus maksuttomaan ravintoon ja puhtaanapitoon. Majoitus on pääsääntöisesti järjestettävä ainoastaan kouluviikon ajaksi. Oppilaalla on oltava oikeus maksuttomiin matkoihin kodin ja majoituspaikan välillä viikonloppujen ja lomien yhteydessä. Oppilaalla on lisäksi oikeus vapaapäivinä käydä kotona ja huoltajilla on myös oikeus vieraila majoituspaikassa. Koska majoitus on osa perusopetukseen kuuluvaa toimeenpanoa, oppilaaseen voidaan kohdistaa samoja kurinpitotoimia kuin opetuksessakin. Lisäksi oppilasta voidaan velvoittaa osallistumaan kohtuulliseen määrään tehtäviä majoituspaikassa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi siivoaminen tai aterioiden valmistamiseen osallistuminen.¹⁸¹

Oppilaalla voi olla myös tilapäinen oikeus koulukuljetukseen. Tilapäinen koulukuljetus voidaan järjestää esimerkiksi oppilaan loukkaantumisen tai vakavan sairauden aikana. Tällöin oppilaan oikeus koulumatkaetuun rajoittuu vain tietyille ajalle¹⁸². Myös petoeläimen todettu ja ajankohtainen uhkaava käyttäytyminen voi olla peruste maksuttomalle tilapäiselle koulukuljetukselle. Petoeläimen aiheuttamasta vaarasta täytyy saada lausunto riistanhoitoyhdistykseltä. Tilapäinen maksuton koulukuljetus voidaan myöntää petovaaran vuoksi enintään kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi tilapäinen maksuton kuljetus lakkaa välittömästi kuljetuksen syyn lakatessa.¹⁸³

Lähtökohtaisesti kuljetukseen voivat osallistua ainoastaan ne, kenellä on oikeus koulukuljetukseen. Mikäli autossa on kuitenkin vapaata tilaa, kuljetuksen suorittaja voi ottaa kyytiin myös muita matkustajia. Tällöin on koulukuljetuksen tilaajan kanssa sovittava siitä, miten korvaus ylimääräisten matkustajien kuljettamisesta suoritetaan.

¹⁸⁰ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 172.

¹⁸¹ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 174–175.

¹⁸² Lahtinen & Lankinen 2010: 301.

¹⁸³ Kesälahden kunta 2011.

Tällainen tilanne voi olla käsillä silloin, kun oppilaalla ei ole oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen, mutta vanhemmat haluaisivat lapselleen koulukuljetuksen.¹⁸⁴

5.3 Koulun vastuu oppilaasta koulukuljetuksen odotusaikana

Koulun vastuu oppilaasta koulupäivän päätyttyä

Jos oppilaan koulukuljetus ei lähde heti koulupäivän päätyttyä, koulukuljetuksen vuoksi koululla odottamaan joutuvilla oppilailla on perusopetuslain 32.4 §:n mukaan oltava mahdollisuus ohjattuun toimintaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi valvonnan alaista kotitehtävien suorittamista tai muuta opiskelua koulussa. Tämä on oppilaalle kuuluva etu, mutta ohjattuun toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista. Oppilaalle voidaan odotusajaksi järjestää esimerkiksi tukiopetusta tai kerhotoimintaa¹⁸⁵. Opetuksen järjestäjällä on kuitenkin velvollisuus järjestää ohjattua toimintaa vain oppilaille, jotka odottavat taksein tai linja-autoin järjestettyä koulukuljetusta. Velvollisuutta ei ole järjestää ohjattua toimintaa niille oppilaille, jotka ovat saaneet avustuksena matkalipun joukkoliikenteeseen. Avustuksen saaja ei täten ole koulukuljetuksen oppilas, vaan on saanut avustuksen koulukuljetuksen sijasta.¹⁸⁶

Vaikka lain mukaan koululla ei ole velvollisuutta järjestää ohjattua toimintaa avustuksen tai joukkoliikennelipun saaneelle oppilaalle, voi koulu halutessaan näin kuitenkin toimia. Yhdenvertaisen kohtelun osalta saattaisi olla kyseenalaista, mikäli joukkoliikenteen pysäkki sijaitisi aivan koulun vieressä ja oppilas joutuisi odottamaan esimerkiksi linja-autoa useita kymmeniä minuutteja, mutta ei kuitenkaan saisi osallistua ohjattuun toimintaan.¹⁸⁷ Oikeuskirjallisuudesta ei kuitenkaan käy ilmi sitä, onko joukkoliikenteen piirissä oleva oppilas koulun vastuulla, jos hän osallistuisi ohjattuun toimintaan koulun päätyttyä. Selkeintä olisi, että koululla olisi tällaisia tilanteita varten valmiit toimintaohjeet, miten vastaavanlaisessa tilanteessa toimitaan. Yhdenvertaista olisi, että myös joukkoliikenteen piiriin kuuluva oppilas saisi osallistua ohjattuun

¹⁸⁴ Koulukuljetusopas 2011: 16.

¹⁸⁵ Liikenneturva 2011.

¹⁸⁶ Lahtinen 2011:117–118.

¹⁸⁷ Lahtinen 2011: 118.

toimintaan, mikäli tällaista toimintaa järjestetään joka tapauksessa muille kuljetusoppilaille. Tällöin kaikki kuljetusoppilaat olisivat koulun vastuulla ohjatun toiminnan aikana.

Ohjatun toiminnan järjestämisestä on suunnitelma koulun vuosisuunnitelmassa ja rehtorin on lisäksi määrättävä erilliset ohjaajat niille oppilaille, jotka kuljetusta odottavat. Koulun tulee keskustella huoltajien kanssa, miten oppilas haluaa toimia kuljetuksen odotuksen aikana.¹⁸⁸ Mikäli oppilas ei halua osallistua koulun järjestämään ohjattuun toimintaan koulukuljetuksen odottamisen ajaksi, on hieman epäselvää, kuka oppilaasta on odotuksen ajan vastuussa. Poutala katsoo, että tällaista tilannetta voitaisiin verrata perusopetuslain 47 §:ssä säädettyyn tilanteeseen, jossa on kyse perusopetuksen yhteydessä järjestetystä kerhotoiminnasta. Mikäli oppilas ei osallistu kuljetusoppilaille tarjottuun ohjattuun toimintaan, hän ei ole koulun vastuulla. Oppilaan osallistuessa oheistoimintaan, hän on koulun vastuulla.¹⁸⁹

Koulun vastuu oppilaasta päättyy, kun oppilas siirtyy kuljetettavaksi. Mikäli kuljetus myöhästyy tai peruuntuu, oppilasta ei voida jättää yksin, vaan on huolehdittava, että oppilas pääsee turvallisesti kotiin. Tällöin koulun rehtorilla on velvollisuus selvittää kunnan kanssa, miten tällaiset akuutit ongelmat on ratkaistava.¹⁹⁰ Koulukuljetuksen aikana oppilas ei enää ole koulun vastuulla, vaan tällöin vastuu on koululaisauton kuljettajalla. Opetuksen järjestäjällä on kuitenkin velvollisuus valvoa, että koulukuljetus tapahtuu peruskoulun kasvatustavoitteiden mukaisesti ja kuljetusreittejä ja –aikatauluja noudattaen.¹⁹¹

Koulun vastuu oppilaasta ennen koulupäivän alkamista

Muun muassa oikeuskäytännössä on katsottu, ettei koululla ole ollut vastuuta oppilaasta ennen koulun alkamista. Esimerkiksi hovioikeuden perusteluiden mukaan säännökset

¹⁸⁸ Poutala 2010: 217.

¹⁸⁹ Poutala 2010: 205–206.

¹⁹⁰ Poutala 2010: 206.

¹⁹¹ Koulukuljetusopas 2011:6.

eivät edellytä valvontaa ennen koulun alkamista edes kuljetusoppilaalle eikä koulun pihan olosuhteet edellyttäneet erityistä valvontaa.¹⁹²

Vaikka koululla ei käytännössä olisi vastuuta oppilaasta ennen ensimmäisen oppitunnin alkua, on opetuksen järjestäjän organisoitava koulun toiminta siten, että oppilaat voivat viettää sekä koulupäivän että odotusajan ennen oppitunnin alkamista turvallisesti. Opetuksen järjestäjää ei voida kuitenkaan velvoittaa huolehtimaan oppilaasta, joka tulee esimerkiksi jo tuntia aiemmin kouluun. Kohtuulliseksi voidaan katsoa, että opetuksen järjestäjä huolehtii esimerkiksi viisitoista minuuttia aiemmin ennen koulun alkua oppilaiden turvallisuudesta.¹⁹³

On muistettava, että koulukuljetus on osa lapsen arkea. Koulukuljetuksen tulee tukea koulunkäyntiä ja olla turvallinen alku koulupäivään. Kuljettajalla onkin hyvin suuri merkitys siinä, miten turvallisesti lapset koulumatkan kokevat. Kuljettaja toimii joka päivä esimerkkinä lapsille ja siten on myös merkittävässä roolissa eräänlaisena kasvattajana. Kuljettajan tulisi toimia esimerkkinä siinä, miten liikenteessä käyttäydytään turvallisesti.¹⁹⁴

Kunnissa saatetaan yhdistää kuljetuksia säästösyistä. Tällöin eri aikaan koulupäivänsä aloittavat oppilaat kuljetetaan kouluun samanaikaisesti, jolloin pienimpiäkin oppilaita voidaan joutua kuljettamaan kouluun jo esimerkiksi tuntia aiemmin. Käytännössä tällainen järjestely vaikuttaa melko kohtuuttomalta, vaikka odotusaika olisikin lain mukaisissa koulupäivän pituuden rajoissa. Koulun on jälleen tällaisissa tilanteissa huolehdittava, että oppilas pääsee esimerkiksi sisätiloihin odottamaan koulun alkamista. Tässäkin tilanteessa koulun vastuu oppilaasta kuitenkin alkaa vasta, kun hänen työjärjestyksensä on merkitty alkavaksi.¹⁹⁵

Esimerkiksi Hausjärven kunnassa on julkaistu erillinen opas koulukuljetuksen järjestämisestä. Julkaisu sisältää muun muassa ohjeet miten toimitaan koulukuljetuksen

¹⁹² Poutala 2010: 208.

¹⁹³ Hakalehto-Wainio 2013: 229–230.

¹⁹⁴ Koulukuljetusopas 2011: 7–10.

¹⁹⁵ Poutala 2010: 206–207.

aikana. Oppilaiden ja huoltajien on noudatettava näitä sääntöjä. Sääntöjen mukaisesti koulun järjestyssäännöt pätevät myös koulukuljetuksen aikana. Koulun henkilökunnan on huolehdittava, että oppilaat päästetään tunnilta ajoissa, jotta nämä ehtivät koulukuljetukseen. Henkilökunnan on myös valvottava, että kuljetusoppilaat menevät kyytiin. Koulukuljetuksella ei ole kuitenkaan velvollisuutta odottaa oppilasta, mikäli hän myöhästyy pysäkillä.¹⁹⁶ Edellä mainitut Hausjärven kunnan ohjeet viittaavat siihen suuntaan, että koululla on vastuu oppilasta ja siitä, että oppilaat menevät myös kuljetuksen kyytiin. Laki ei velvoita näin toimimaan, mutta on erittäin hyvä, että kunnalla on selkeät säännöt näinkin tärkeästä asiasta.

5.4 Koulukuljetuksen turvallisuus ja vaaratilanteiden välttäminen

Oppilaan etu edellyttää, että koulun toiminnalle on asetettu korkeat huolellisuuskriteerit, kun kysymyksessä on lasten turvallisuus. Koulussa voidaan erottaa fyysinen, psyykinen, pedagoginen ja sosiaalinen turvallisuus. Koulukuljetukset, ja tapaturmien ennaltaehkäisy luetaan fyysiseen turvallisuuteen.¹⁹⁷ Turvallinen liikennekulttuuri onkin hyvin tärkeää luoda jo koulussa. Koulun tulee suunnitella koulukuljetukset, huoltoliikenteet, parkkipaikat ja liikenneolosuhteet siten, ettei vaaratilanteita aiheudu. Erityisesti koulumatkan turvallisuuteen on kiinnitettävä huomiota.¹⁹⁸

Suurin osa koulumatkoilla tapahtuneista tapaturmista on jalan tai pyörällä liikuttaessa sattuneita kaatumisia. Terveystieteiden tutkimusten mukaan turvallinen, hyvä koulutie edellyttää, että koulutiellä ei ole vaarallisia risteämiä autoteiden kanssa, ei pimeitä alueita tai näkymä- tai kulkuesteitä. Huomioitavaa on, että kun osa oppilaista on koulukuljetuksen piirissä, liikenne tulisi olla järjestetty siten, että se ei ohjaudu koulussa sille alueelle, missä lapset liikkuvat ja leikkivät.¹⁹⁹

Turvallisuuteen liittyvillä ohjeilla ja säännöillä ei ole merkitystä, mikäli niitä ei toteuteta käytännössä. Turvallisuus tulee huomioida koulukuljetuksessa siten, että sille asetetut

¹⁹⁶ Hausjärven kunta: Koulukuljetusopas 2015.

¹⁹⁷ Hakalehto-Wainio 2013: 223.

¹⁹⁸ Mertanen 2013: 69.

¹⁹⁹ Terveystieteiden tutkimuslaitos 2015.

tavoitteet ja odotukset toteutuvat. Turvallisuuden kehittäminen lähtee pienistä teoista, jolloin myös oppilaat omaksuvat kyseisiä toimintatapoja itselleen.²⁰⁰

Koulussa on syytä harjoitella vaarojen tunnistamista jo ennakoon. Turvallisuustoiminnan perustana on riskinarviointi, jossa kiinnitetään huomiota erilaisiin seikkoihin. Koulussa riskiarvioinnilla saadaan tietoa esimerkiksi korjausta vaativista kohteista ja niiden tärkeysjärjestyksestä sekä korjaustoimenpiteiden vaikutuksesta. Riskinkartoitus voidaan kohdistaa myös koulumatkaan, joissa oppilaiden huomiota voidaan kiinnittää muun muassa ongelmatilanteisiin, yleisiin turvallisuusjärjestelyihin, liikenteeseen ja muihin tärkeisiin tekijöihin.²⁰¹

Lisäksi perusopetuslain 29 §:n mukaan oppilaalla on oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Koulunkäyntiin sisältyy vaaratekijöitä sekä turvallisuusriskejä, jotka liittyvät muun muassa juuri koulukuljetukseen. Koululla tulee olla tiedot turvallisuutta koskevasta sääntelystä ja koululla on velvollisuus poistaa turvallisuutta vaarantavat tekijät.²⁰²

Koulukuljetuksessa on erittäin tärkeää, että oppilailla on tiedossa yhteiset säännöt, miten koulukuljetuksen aikana toimitaan. Koulussa sekä kotona olisi keskusteltava oppilaan kanssa siitä, miten kuljetuksen aikana tulee käyttäytyä, miksi sääntöjä on olemassa sekä siitä, mitä seurauksia voi olla häiritsevästä käyttäytymisestä. Oppilaan tulisi näin ollen ymmärtää, että kuljettajan ohjeita on noudatettava kaikkien turvallisuuden vuoksi.²⁰³

Oppilaiden on muistettava, että pysäkillä on lähdevä ajoissa. Kiireessä aiheutuu helposti vaaratilanteita ja koulukuljetuksen järjestäjä ei ole velvollinen odottamaan myöhästynyttä oppilasta. Pysäkillä ja muulla odotuspaikalla leikkiminen ja juokseminen aiheuttavat myös vaaratilanteita. Erityisesti pimeys ja liukkaus ovat suuria riskitekijöitä. Oppilaille on lisäksi korostettava, että pimeällä on käytettävä heijastinta. Muutoin

²⁰⁰ Hurme & Kyllönen 2014: 26.

²⁰¹ Mertanen 2013: 80–81.

²⁰² Hakalehto-Wainio 2013: 226.

²⁰³ Koulukuljetusopas 2011: 11.

kuljettajan on hankala nähdä, onko oppilas pysäkillä vai ei.²⁰⁴ Erityisesti syksyisin uutisoidaan ihmisille siitä, että koululaiset ovat taas liikenteessä. Liian monta tapaturmaa on sattunut juuri koulumatkoilla, kun joko oppilaalla tai autonkuljettajalla on liian kova kiire. Tällaisia asioita on korostettava eritoten oppilaille. Liikenteessä on oltava varovainen ja pysäkillä on mentävä ajoissa. Koskaan ei voi korostaa turvallisuutta liikaa.

Koulukuljetusoppaassa on koottu tärkeimmät säännöt koulukuljetuksen ajaksi. Näiden sääntöjen mukaan oppilaan tulee olla aikataulun mukaan pysäkillä odottamassa koulukuljetusta, autoon ei tule mennä eikä poistua liikenteen puolelta, autosta tulee poistua rauhallisesti, pimeään aikaan on ehdottomasti käytettävä heijastinta sekä yksi erittäin tärkeä sääntö; tietä ei milloinkaan saa lähteä ylittämään kouluauton edestä tai takaa vaan tulee odottaa, että kouluauto on lähtenyt.²⁰⁵

Koulukuljetuksista ja päivähoitokuljetuksista säädetään myös asetuksissa. Liikenne- ja viestintäministeriön asetusta 553/2006 koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä sovelletaan päivähoitokuljetuksiin, esiopetukseen, perusopetukseen osallistuvien oppilaiden kuljetuksiin, jos kuljetuksen järjestää kunta, kuntayhtymä, koulu tai laitos tilausliikenteenä ja kuljetukseen saadaan kunnan tai valtion tukea²⁰⁶. Koulukuljetus tapahtuu yleensä kunnan järjestämällä kulkuneuvolla tai kunnan kustantamana yleistä kulkuneuvoa käyttäen²⁰⁷. Kuitenkaan joukkoliikenteen käyttäminen ei kuulu järjestettyyn koulukuljetukseen²⁰⁸. Koulukuljetukset järjestetään tietyn aikataulun mukaisesti ja tiettyjä reittejä noudattaen²⁰⁹. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (553/2006) 6 §:n mukaan kuljetuksissa käytettävän auton ajoreitti on suunniteltava siten, ettei matkustajan autoon noustessaan tai siitä poistuessaan tarvitse ylittää ajorataa turhaan.

²⁰⁴ Liikenneturva 2013.

²⁰⁵ Koulukuljetusopas 2011: 12.

²⁰⁶ Liikenne- ja viestintäministeriön asetuskoulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä 553/2006.

²⁰⁷ HE 30/1982.

²⁰⁸ Hakalehto-Wainio 2012: 263.

²⁰⁹ Hakalehto-Wainio 2012: 266.

Koulukuljetus – kuljettajat ja käytettävät ajoneuvot

Myös kuljettajille on omat säännöt. Niiden mukaan kaikkien kuljettajien tulee noudattaa samoja menettelytapoja ja edellyttää häiriötöntä käyttäytymistä. Kuljettajan on valvottava, että turvavöitä käytetään ja omalla esimerkillään näytettävä, että käyttää itsekin turvavyötä. Kuljettajan on noudatettava nopeusrajoituksia ja liikennesääntöjä. Oppilaat on otettava kyytiin ja jätettävä koulun ja kodin luona mieluiten siten, ettei oppilas joutuisi ylittämään katua.²¹⁰

Kun koulukuljetukseen käytetään takseja, autot on varustettava valaistulla koulukyytimerkillä sekä alkolukolla. Suurin sallittu nopeus on 80 km/h. Ajoneuvossa on oltava lisäksi luettelo kaikista kuljetettavista oppilaista. Ajoneuvossa on oltava turvavyö jokaiselle matkustajalle.²¹¹ Koulukuljetuksessa voidaan käyttää myös linja-autoja. Kuljettajaa koskevat samat edellytykset kuin mitä vaaditaan taksinkuljettajaltakin. Kuljettajan on noudatettava liikennesääntöjä ja luotava oppilaille turvallinen koulumatka.²¹²

Trafin mukaan koulukuljetuksessa tapahtuneet onnettomuudet ovat harvinaisia, mutta aina on olemassa riski, kun on kyseessä henkilökuljetus. Vastuu koulukuljetuksissa on aina kuljetusten tilaajalla ja toteuttajalla sekä myös vanhemmilla. Trafi korostaa edelleen, että myös muun liikenteen on huomioitava koulukuljetus. Lapset saattavat käyttäytyä liikenteessä arvaamattomasti.²¹³

5.4.1 Kuljetusta koskevat turvallisuusmääräykset

Liikenne- ja viestintäministeriön asetusta koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä (553/2006) sovelletaan päivähoitokuljetuksiin ja esiopetukseen, perusopetukseen ja lisäopetukseen osallistuvien oppilaiden sekä toisen asteen koulutukseen osallistuvien opiskelijoiden kuljetuksiin, jos

²¹⁰ Koulukuljetusopas 2011: 12.

²¹¹ Koulukuljetusopas 2011:15.

²¹² Koulukuljetusopas 2011: 20–22.

²¹³ Trafi 2012.

kuljetuksen järjestää kunta, kuntayhtymä, koulu tai laitos tilausliikenteenä ja kuljetukseen saadaan kunnan tai valtion tukea.

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n mukaan autossa voidaan kuljettajan lisäksi kuljettaa enintään rekisteriin merkityn istumapaikkaluvun mukainen määrä matkustajia. Mikäli auto on varustettu koulukuljetuskäyttöön hyväksytyillä lisäturvavöillä, saa matkustajien määrä yhdellä istuimella tai istuinrivillä olla enintään:

Istumapaikkojen määrä	Matkustajien määrä
1	2
2	3
3	5
4	6

Vierekkäisillä istumapaikoilla ei kuitenkaan saa olla useampia kuin kolme matkustajaa. 2 §:n 3 momentin mukaan kuljettajalle ja kahdeksalle matkustajalle rekisteröidyssä henkilöautossa saa kullakin vähintään 70 senttimetrin levyisellä istumapaikalla, kuljettajan viereistä paikkaa lukuun ottamatta, kuljettaa kahta siihen sopivaa matkustajaa. Matkustajien kokonaismäärä saa tällöin olla 13, jos kaikki matkustajat ovat lukuvuoden alkaessa alle 13-vuotiaita, ja muutoin 12. 3 §:n mukaan kuitenkin linja-autossa voidaan kuljettaa enintään rekisteriin merkityn istumapaikkaluvun mukainen määrä matkustajia.²¹⁴

Laissa alkolukon käytöstä koulu- ja päivähoitokuljetuksissa 1 §:ssä säädetään, että perusopetukseen osallistuvien oppilaiden kuljetuksessa on käytettävä ajoneuvoa, joka on varustettu alkolukolla. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen alkolukon käytöstä koulu- ja päivähoitokuljetuksissa (405/2011) 2 §:n mukaan alkolukko on säädettävä siten, että ajoneuvon käynnistyminen estyy, jos kuljettajan uloshengitysilman

²¹⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön asetus kouluja päivähoito- kuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusjärjestelyistä (553/2006).

alkoholipitoisuus on vähintään 0,10 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa.²¹⁵

²¹⁵ Liikenne- ja viestintäministeriön asetus alkoholukon käytöstä koulu- ja päivähoitokuljetuksissa (405/2011).

6. OIKEUSTURVA KOULUKULJETUSASIASSA

Oppilaan oikeuksien toteutumista tarkastellessa huomataan, että niihin liittyy vahvasti hallinnolliset periaatteet. Näillä periaatteilla pyritään ohjaamaan päätöksentekoa siten, että kaikki oppilaat olisivat yhdenvertaisia ja oppilaita koskevat päätökset olisivat keskenään linjassa. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen oppilaan kohdalla on meneteltävä samalla tavalla, mutta kuitenkin siten, että jokainen oppilas huomioidaan omana yksilönään. Mikäli oppilaan oikeuksien toteutumisessa havaitaan epäkohtia, on asiat voitava saattaa kolmannen tahon käsiteltäväksi. Oppilaalla on siten oikeus oikeusturvaan.

Oikeusturva tarkoittaa sitä, että jokainen voi luottaa lainsäädännön turvaamien oikeuksien toteutumiseen ja että mahdolliset oikeudenloukkaukset voi saattaa riippumattoman tahon ratkaistavaksi.²¹⁶ Oikeusturvaa kuvailevat siten parhaiten käsitteet ennustettavuus ja moraalinen hyväksyttävyyys. Kansalaisille tämä puolestaan merkitsee turvaa toisten kansalaisten sekä valtiovallan oikeuden loukkausta vastaan.²¹⁷ Hallinto-oikeudessa yksi tärkeimpiä arvoja onkin heikomman suojaaminen. Oikeusturvan on siten koulukuljetusasiassa oltava sekä menettelyltään että sisällöltään riittävä turvaamaan oppilaan oikeudet suhteessa viranomaisiin.²¹⁸ Oppilaalla on oltava oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja kaikille on taattava samat oikeudet. Mikäli kunta ei kuitenkaan näin toimi, oppilaalla on oltava mahdollisuus saattaa asia muun tahon käsiteltäväksi.

Oikeusturva voi olla ennakollista ja jälkikäteistä. Ennakollinen oikeusturva pyrkii turvaamaan oikeusjärjestyksen takaamat oikeudet. Ennakollinen oikeusturva koulukuljetusasiassa pohjautuu lähinnä lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteisiin. Jälkikäteisen oikeusturvan toteutuminen tarkoittaa keinoja, joilla yksityinen voi osoittaa tyytymättömyytensä viranomaisen menettelyyn. Jälkikäteisen oikeusturvan käyttäminen on jokaisen oikeus ja se kuuluukin perus- ja ihmisoikeuksiin. Tehokkain jälkikäteisen oikeusturvan muoto on hallintovalitus. Oppilas ei kuitenkaan voi itse tehdä valitusta

²¹⁶ Hakalehto-Wainio 2013: 319.

²¹⁷ Aer 2000: 2.

²¹⁸ Hakalehto-Wainio 2013: 321.

hallinto-oikeuteen, koska on alaikäinen, vaan käytännössä vanhemmat huolehtivat valituksen tekemisestä. Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan hallintovalitus on mahdollinen vain silloin, kun asiasta on olemassa hallintopäätös.²¹⁹

Jälkikäteinen oikeusturvakeino on kuitenkin melko hidas ja tehoton tapa ratkaista asioita. Koulun tulisikin kehittää jokin konfliktinratkaisumenetelmä, jolla erimielisyydet ratkaistaisiin. Kouluun liittyvät ongelmat pitäisi saada ratkaistua mahdollisimman nopeasti, ettei oppilaan tilanne pahene. Jotta oikeus perusopetukseen toteutuu, on huolehdittava myös oppilaan muista perus- ja ihmisoikeuksista. Tämä voi toteutua vain, mikäli oppilaalla on mahdollisuus oikeusturvaan.²²⁰ Käytännössä vanhempien kannattaakin ottaa yhteyttä ensin kouluun ja päästä sovintoon koulukuljetusasiassa. Jälkikäteisen oikeusturvan toteuttaminen vie nimittäin aikaa ja rahaa molemmilta osapuolilta. Oikeuskäsittelyn ajan oppilas elää pitkään epätietoisuudessa siitä, onko hän oikeutettu koulukuljetukseen vai ei. Näin ollen paras ratkaisu olisi se, että koulun ja kunnan kanssa päästään sovintoon. Oikeusturvan pääpaino onkin juuri ennakkolisessä oikeusturvassa eli siinä että viranomaisten toiminnassa noudatetaan lakia. Jälkikäteisen oikeusturvan funktiona on siten korjata kaikki sattuneet virheet ja antaa kansalaisille tae siitä, että hallintomenettely on lainmukaista.²²¹

Hallintopäätös on lainvoimainen, kun siihen ei voi enää hakea muutosta muutoksenhakekeinoilla. Päätös on yleensä lainvoimainen, kun valitusajka on kulunut umpeen, eikä asiasta ole valitettu. Valituksen tekeminen voi siirtää päätöksen lainvoimaisuutta jopa usealla vuodella. Hallintopäätöksen oikeusvoima tarkoittaa päätöksen pysyvyyttä ja sitovuutta. Se merkitsee, ettei viranomainen voi yksipuolisesti muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman siihen oikeuttavaa toimivaltasäännöstä.²²² Hallintoasian käsittelyssä onkin lähtökohtana se, että oikeuksia perustavia ja etuja suovat sekä myönteiset hallintopäätökset olisivat päätöksen kohteen kannalta pysyviä²²³.

²¹⁹ Hakalehto-Wainio 2013: 323–331.

²²⁰ Hakalehto-Wainio 2013: 340–351.

²²¹ Aer 2000: 59.

²²² Mäenpää 2000: 383.

²²³ Mäenpää 2003b: 316.

Hallintolain 8 (6.6.2003/434) luvussa on säädetty hallintopäätöksessä ja päätöksenteossa tapahtuneesta virheestä ja sen korjaamisesta päätöksen tehneen viranomaisen uudella päätöksellä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa jo silloin, kun asiaa käsitellään viranomaisessa. Keskeisimmät hallintolaissa määritellyt oikeusturvan takeet koskevatkin menettelyllistä oikeusturvaa. Menettelylliseen oikeusturvaan kuuluu asian vireillepano ja selvittäminen sekä varsinainen päätöksenteko.²²⁴

6.1 Hallintovalitus

Hallintopäätöksiä koskevan jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän ensisijainen ja yleisin oikeusturvakeino on hallintovalitus. Hallintopäätökseen haetaan muutosta siis valittamalla. Hallintovalituksen voi tehdä vain konkreettisesta hallintopäätöksestä, jolla asia on ratkaistu lopullisesti. Lisäksi hallintovalituksen voi tehdä vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa.²²⁵ Kunnallishallinnossa sosiaali-, terveys-, koulu- sekä maankäyttö- ja rakennusalan erityislainsäädäntöä koskevista päätöksistä tehtävä valitus on useimmiten hallintovalitus. Hallintovalituksessa voidaan vedota viranomaisen päätöksen lainvastaisuuteen ja päätöksen epätarkoituksenmukaisuuteen.²²⁶

Oppilaan kuljetusetuutta koskevasta päätöksestä voi muutosta hakea hallintovalituksella 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista hallinto-oikeudelta. Hallinto-valitus tehdään useimmiten siihen hallinto-oikeuteen, johon viranomaisen toimialue kuuluu²²⁷. Muutosta haettaessa huoltajan tulisi voida osoittaa tehty päätös virheelliseksi. Jos päätösmenettelyssä ei virhettä ole tehty, silloin oleellista on, onko tapauksessa haettu kuljetusta vai avustusta, onko kyse matkasta lähikouluun vai toissijaiseen kouluun, ylittyykö kuljetusetuun oikeuttava matka, miten matka on mitattu, onko oppilaan ikä ja muut olosuhteet otettu huomioon matkan vaikeutta, rasittavuutta ja vaarallisuutta arvioitaessa ja ylittyykö koulumatkoihin käytettävissä oleva lain sallima aika. Lisäksi

²²⁴ Mäenpää 2003b: 312–317.

²²⁵ Mäenpää 2003b: 329–332.

²²⁶ Mäenpää 2000: 463–465.

²²⁷ Mäenpää 2003b: 339.

voidaan ottaa huomioon se, miten samantapaisia tapauksia on ratkaistu, onko oppilaalle tarjottu mahdollisuus ohjattuun toimitaan, onko jokin järjestäjän päättämä kriteeri jäänyt noudattamatta ja erityisesti se, miksi päätös ei ole lapsen edun mukainen.²²⁸

6.2 Päätöksen teko

Perusopetuksessa ja päätöksenteossa on toimittava hyvän hallinnon tunnusmerkkien mukaan. Näitä ovat muun muassa hyvän hallinnon periaatteet, kuulemisperiaate sekä päätösten perusteluperiaate. Kun suurin osa kansanvallasta toteutuu kunnan hallinnon kautta, korostuu hyvän hallinnon merkitys erityisesti²²⁹. Hyvän hallinnon periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuoja. Perusopetuksen osalta edellytetään, että esimerkiksi samanlaisista teoista oppilaille annetaan samanlainen seuraamus. Yhdenvertaisuus edellyttää myös, että oppilaalle osoitettava lähikoulu tulee määrittään yhdenvertaisten kriteerien perusteella.²³⁰

Mikäli kunta ei myönnä oppilaalle koulukuljetusta, on sen perusteltava tämä päätös. Kunnan on myös kuultava oppilasta ja tämän vanhempia koulukuljetusasiassa. Kyseessä on kuitenkin merkittävä asia esimerkiksi 1- luokan oppilaalle, joka on juuri aloittamassa koulutaivalta. Edellä mainittuja periaatteita on käsitelty jo aiemmin, mutta periaatteet ovat erittäin tärkeitä ja mielestäni perusteltua tuoda myös tässä kohdin esiin. Mitään hallintopäätöstä ei voi siten tehdä noudattamatta näitä periaatteita.

6.3 Päätöksen pysyvyys

Viranomainen voi oma-aloitteisesti ottaa myönteisen päätöksensä uudelleen käsiteltäväksi nojaamalla toimivaltasäännökseen²³¹. Hallintolain 50 §:n mukaan päätöksessä tapahtuneen virheen mukaan viranomainen voi poistaa päätöksen ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen

²²⁸ Lahtinen 2011: 468–469.

²²⁹ Heuru 2003: 96.

²³⁰ Lahtinen 2011: 397–399.

²³¹ Mäenpää 2003b: 316.

selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen väärään lainsoveltamiseen, päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe tai asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen siihen suostuu. Kunnan on oltava tarkkana siinä, kenellä on toimivalta ratkaista asia uudelleen, kuten alla olevasta korkeimman hallinto-oikeuden tapauksesta käy ilmi.

Tapauksessa (KHO 1999/2803) kunnanhallitus oli päättänyt, että koulukuljetukset ovat maksuttomia ensimmäisen ja toisen luokan oppilaille, jos koulumatka on yli kolme kilometriä tai niille ala-asteen oppilaille, jotka joutuvat käyttämään nelostietä koulutienään. Lisäksi oppilaat, joiden koulumatkan pituus on kolmen ja viiden kilometrin välillä, pääsevät koulukuljetukseen mukaan, mutta se on tällöin maksullinen. Sivistyslautakunta oli päättänyt, että maksuton kuljetus koulumatkan vaarallisuuden takia myönnetään toisen luokan oppilaalle, jonka koulumatka on alle kolme kilometriä ja kolmannen luokan oppilaalle, jonka koulumatka on kolmen ja viiden kilometrin välillä. Kunnanhallitus otti asian käsiteltäväkseen ja päätti, että maksuttomat koulukuljetukset järjestetään kunnanhallituksen aikaisemman tekemän päätöksen mukaisesti. Kunnanhallitus oli kuitenkin ylittänyt toimivaltansa ottaessaan asian käsiteltäväkseen, sillä päätösvalta oli sivistyslautakunnalla. Lääninhallitus katsoi, ettei tässä tapauksessa yksilöön kohdistuvia opetustoimen asioita saa ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi.²³²

Kun viranomainen ei enää voi oma-aloitteisesti muuttaa tekemäänsä ratkaisua tai ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi, päätöksestä on tullut pysyvä. Se merkitsee viranomaiselle kieltoa ottaa jo ratkaistu hallintoasia uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Lähtökohtana on se, että oikeuksia ja etuja perustava hallintopäätökset olisivat pysyviä. Kuten alla olevasta valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisusta käy ilmi, koulu ei voi itsenäisesti muuttaa tuomioistuimen päätöksellä tehtyjä ratkaisuja. Etuja tai oikeuksia perustavan päätöksen pysyvyydestä seuraa, että viranomainen voi muun muassa peruuttaa myöntämänsä etuuden, jos tällaiseen toimenpiteeseen on laissa säännelty ja riittävät perusteet. Esimerkiksi määrärahojen niukkuus tai olosuhteiden muuttuminen eivät ole sellaisinaan riittäviä perusteita. Sen sijaan päätökset, jotka velvoittavat johonkin tai rajoittavat jotakin tai päätökset, jotka ovat hylättyjä, eivät estä uuden hakemuksen tekemistä, käsittelyä tai hyväksymistä.²³³

²³² KHO 1999/2803.

²³³ Mäenpää 2000: 385–386.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa (OKV/1365/1/2010) kiinnitettiin huomiota velvollisuuteen noudattaa perustuslakia ja tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä. Päätöksestä käy ilmi, että jo annettua, tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä määrättyä etua ei voida oppilaalta evätä. Tapauksessa oli kyseessä muuhun kuin lähikouluun otetulle oppilaalle järjestetty koulukuljetus. Kyseessä ollut yksityiskoulu oli päättänyt järjestää sinne oppilaaksi otetun kuljetuksen yhteistaksikuljetuksena. Hallinto-oikeus määräsi kuitenkin huoltajien valituksesta koulun järjestämään kuljetuksen yksityistaksikuljetuksena. Vaikka huoltajat olivat sitoutuneet vastaamaan kuljetuskustannuksista, tätä sitoumusta koulu ei ollut esittänyt hallinto-oikeudelle. Tämän sitoumuksen olemassaolon huomattuaan koulun uusi rehtori lakkautti yksityistaksikuljetuksen. Rehtori piti hallinto-oikeuden päätöstä virheellisenä sillä perusteella, että hallinto-oikeus ei ollut tiennyt sitoumuksesta. Rehtorilla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta lopettaa hallinto-oikeuden määräämää yksityistaksikuljetusta. Hallinto-oikeuden päätös oli lainvoimainen, eikä rehtorilla ollut oikeutta päättää asiasta toisin. Koulu ei siis ollut enää asianmukaisesti toteuttanut perusopetuslain mukaista koulukuljetusta.²³⁴

²³⁴ OKV/1365/1/2010.

7. YHTEENVETO

Perusopetuslain mukaan oppilaan oikeudet koulussa ovat oikeus maksuttomaan opetukseen, oikeus turvalliseen ympäristöön, oikeus oppilashuoltoon, oikeus majoitukseen ja koulumatkoihin sekä oikeus terveydenhuoltoon ja tapaturman hoitoon. Oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen pohjautuu oikeuteen maksuttomasta perusopetuksesta. Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja se on subjektiivinen oikeus, jota ei voida yksilöltä pois ottaa. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen perustuslain 16 §:ssä on turvattu nimenomaan subjektiivisena oikeutena.²³⁵

Oikeus koulukuljetukseen on melko hankala käsite. Oikeus koulukuljetukseen voi olla matkan pituuden, rasittavuuden, vaikeuden tai vaarallisuuden perusteella. Kuljetuksen voi myös saada sairaalakouluun tai muuhun kuin lähikouluun tietyin perustein. Koulumatkan pituuden mittaamiselle ei ole mitään määrättyä tapaa, mitä pitäisi käyttää ja lisäksi kunta voi lain puitteissa itse määrätä matkan, jonka perusteella oikeus koulukuljetukseen on. Kuitenkin perusopetuslain 32.1 §:n mukaan koulumatkan pituus tulee olla yli viisi kilometriä pitkä. Kunta voi tarjota myös 1. ja 2. luokan oppilaille koulukuljetuksen, jos matka on esimerkiksi yli kolme kilometriä. Lisäksi oppilas voi joutua kävelemään pysäkillä tietyin matkan, josta koulukuljetus sitten järjestetään. Nämä mainitut seikat asettavat eri kuntien oppilaita hyvin erilaiseen asemaan. Laissa tulisikin säätää tarkemmin koulumatkan pituuden mittaamisesta, kävelymatkan pituudesta ja mahdollisuudesta tarjota koulukuljetus esimerkiksi 1. ja 2. luokan oppilaille.

Jokaisella on oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen laissa säädetyin edellytyksin. Kunnan varallinen tilanne tai säästöohjelma ei voi olla esteenä koulukuljetuksen järjestämiselle. Kunta voi vaihtoehtoisesti tarjota myös oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä avustuksen. Kunnissa voi olla selvä sääntö siitä, kumpi on ensisijainen; avustus vai maksuton koulukuljetus. Joka tapauksessa avustus ja koulukuljetus ovat ensisijaisia suhteessa oppilaalle järjestettävään majoitukseen. Jos kunta on päättänyt järjestää koulukuljetuksen, sen on tapahduttava tietyssä ajassa.

²³⁵ Tuori 2004: 197–203.

Perusopetuslain 32 §:n mukaan koulumatka saa kestää vain 2,5 tuntia ja 3 tuntia siinä tapauksessa, että oppilas on täyttänyt 13 vuotta. Kunnat voivat säästösyiden vuoksi järjestää ainoastaan muutaman kuljetuksen päivässä tietylle alueelle. Tällöin koulukuljetuksen piiriin kuuluvan oppilaan on mahdollisesti lähdettävä kouluun jo jopa tuntia aikaisemmin ja oppilas voi joutua odottamaan kuljetusta myös päivän päätteeksi. Vaikka tämä odotusaika olisi esimerkiksi 13-vuotiaalle sallittu 3 tuntia päivässä, on se kuitenkin kohtuuttoman pitkä aika vuorokaudesta. 2,5 tuntia on ensimmäisen luokan oppilaalle melko pitkä aika odottaa, varsinkin jos oppilas joutuu odottamaan koululla ennen koulun alkamista. Tällöinhän koulu ei ole vastuussa oppilaasta, ainoastaan koulun alettua sekä koulun päätyttyä järjestettävän ohjatun toiminnan aikana.

Yksi koulukuljetuksen maksuttomuuteen vaikuttavista kriteereistä on vakituisen asuinpaikan sijainti. Sen mukaan kunta määrää oppilaalle lähikoulun ja sen mukaan myös koulukuljetuksen tarvittaessa. Koulumatkat tulisi järjestää niin, että ne olisivat mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia. Kunnissa pyritäänkin pääsääntöisesti siihen, ettei koulukuljetusta tarvitsisi järjestää. Hankalia tapauksia ovat sellaiset, joissa oppilaan vanhemmat ovat eronneet ja lapsi asuu yhtä paljon isänsä ja äitinsä luona. Oppilaalla voi kuitenkin olla vain yksi vakituinen asuinpaikka, jonka mukaan katsotaan, onko oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen vai ei. Tämä saattaa hankaloittaa lapsen kulkemista kouluun esimerkiksi toisen vanhemman luota, kuten tapauksessa KHO 2006:10. Kuitenkin lapsella täytyy olla mahdollisuus tavata vanhempiaan yhtä paljon ja tasavertaisesti.

Pääsääntöisesti ainoastaan asuinpaikan sijainti määrittää sen, onko oppilaalla oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen vai ei. Miten käytännössä tulisi ratkaista sellainen tilanne, missä oppilas asuu juuri ja juuri alle viiden kilometrin päässä koulusta, mutta kuitenkin syrjäseudulla, hiekkatien päässä, jossa ei ole valaistusta eikä lumiaurat kulje aamuisin? Mielestäni olisi melkoisen kohtuutonta, mikäli tällaisessa tilanteessa oppilaalla ei olisi mahdollisuutta maksuttomaan koulukuljetukseen. Tällöin olisikin poikettava viiden kilometrin pääsäännöstä ja myönnettävä oikeus koulukuljetukseen matkan vaarallisuuden, vaikeuden tai rasittavuuden perusteella.

Tämän tutkimuksen päätteeksi voin todeta, että edellytyksistä maksuttomaan koulukuljetukseen, koulumatkan pituudesta, sen vaarallisuudesta, vaikeudesta ja rasittavuudesta, vaihtoehtoisesta avustuksesta, koulukuljetuksen järjestämisestä käytännössä, lähikoulun määrittämisestä vakituisen asuinpaikan perusteella sekä koulumatkan mittaamisesta tulisi säätää lailla enemmän. On monia sellaisia tilanteita, joista ei laissa ole säädetty mitään ja tapaukset täytyy ratkaista muulla tavoin. Nämä puuttuvat kohdat laissa asettavat oppilaita eriarvoisiin asemiin. Jokaista oppilasta tulisi kuitenkin kohdella yhdenvertaisesti ja tapaukset ratkaista tapauskohtaisesti niin, että lopputulos olisi reilu ja oikeudenmukainen.

Kun kyseessä on perusoikeus, johon liittyy julkista vallan käyttöä, on erittäin tärkeää, että menetellään hyvän hallinnon mukaisesti ja vahvoja periaatteita noudattaen. Hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat valtion ja kunnan päätöksentekoa ja takaavat sen, että päätökset tehdään mahdollisimman oikeudenmukaisella tavalla. Tällä tutkimuksellani halusin nostaa esiin peruskoulussa olevien oppilaiden perusoikeuksia ja sitä, miten nämä perusoikeudet kuuluu käytännössä toteuttaa.

Tuttavapiiristäni kuulen usein, miten heidän lapsiaan on kohdeltu väärin koulussa, mutta eivät tiedä miten asiaan tulisi puuttua. Yhtä lailla oli veljeltäni evätty oikeus koulukuljetukseen, kun koulumatka; 4,9 km, oli mitattu koulun pihasta navigaattorilla kotimme osoitteeseen. Huomioon ei lainkaan otettu sitä, että asuimme huonosti hoidetun hiekkatien varrella ilman mitään valaistusta. Eriarvoinen kohtelu on pienelle koululaiselle merkittävä asia. Tällä tavoin toimien korostetaan sitä, että hän on eri asemassa kuin muut ja tämän takia joutuu kärsimään. Lisäksi tämä jollakin tavalla heijastaa kunnan ja opetustoimen näkemystä oppilaiden tasavertaisesta kohtelusta. Kuitenkin lähtökohta on kaikkien yhdenvertainen kohtelu ja tämä lähtökohta tulisi toteutua erityisesti koulussa.

Monikaan vanhempi ei välttämättä tiedä, mitä oikeuksia oppilaalla koulussa kuuluisi olla. Kun itse olin koulukuljetuksen piirissä, jouduin odottamaan koulukuljetusta päivässä jopa yli kolme tuntia. Silloin minä tai vanhempani emme tienneet, mikä olisi ollut laissa sallittu raja. Oppilaita helposti kohdellaankin yhdenvertaisuusperiaatteen

vastaisesti, kun ei välttämättä osata vaatia omien oikeuksien toteuttamista. Toivon, että tämän tutkielman myötä lukija saa kokonaisvaikutelman siitä, mihin oppilaat ovat peruskoulussa oikeutettuja. Jokaisella oppilaalla on oikeus tulla kohdelluksi samalla tavalla ja yhdenvertaisesti. Oppilaiden yhdenvertainen kohtelu on toteuduttava niin koulukuljetuksen kuin muidenkin oikeuksien kohdalla.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (2005). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto.

Arajärvi, Pentti (2011). Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum.

Arajärvi, Pentti (2006). Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.

Arajärvi, Pentti & Merja Aalto-Setälä (2004). Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki: Edita.

Edu.fi (2010). Kunnallinen lähikouluperiaate Saatavissa 2.5.2015:
http://www.edu.fi/erityinen_tuki/yhteinen_koulu_kaikille/miten_edistaa_inklusiota/kunnassa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2012). Koululiitu-ohjelma. Saatavissa 19.9:
http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/varsinaissuomenely/Liikenneturvallisuus/Documents/koululiitu_esittely.pdf

Espoo (2015). Opetus- ja varhaiskasvatuslautakunta: Koulukuljetusten ja matkavastustusten myöntämistä koskevat linjaukset. Saatavissa 30.5.2015:
<http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2015327550-7-2.PDF>

Euran kunta (2013). Koulukuljetus-/matkakorvaushakemus. Saatavissa 30.5.2015:
<http://www.eura.fi/upload/kasvatus--ja-opetuspalvelut/kuljetusanomuslomake.pdf>

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2013). Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Helsinki:
Lakimiesliiton kustannus.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2012). Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Hämeenlinna:
Kariston Kirjapaino Oy.

Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori &
Veli-Pekka Viljanen (2011). Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki:
Talentum Media Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki:
Talentum Media Oy.

Hausjärven kunta (2015). Koulukuljetusopas. Saatavissa 28.4.2015:
<http://www.hausjarvi.fi/Hausjarvi/Sivut/Koulutus/Sivut/Koulukuljetus/Koulukuljetusopas/>

Haveri, Arto, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (2011). Kunnallisen itsehallinnon
peruskivet. Helsinki: Kuntaliitto.

Helsingin kaupunki (2015). Koulumatkat. Saatavissa 30.5.2015:
<http://www.hel.fi/www/helsinki/fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/koulumatkat>

Helsingin Sanomat (2015). Miksi Emmi, 8, pikkuveli joutuu eri kouluun? Helsingin ote oppilaista kiristyy. Saatavissa 6.5.2015:
<http://www.hs.fi/kaupunki/a1423376263057>

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2001). Kunnallinen itsehallinto – Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Hurme, Kira & Tarmo Kyllönen (2014). Turvassa! Vahvista lapsen turvallisuuden tunnetta ja varaudu vaaratilanteisiin. Jyväskylä: PS-kustannus.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura Nova.

Jyväskylän kaupunki (2009). Perusopetuksen luokat 1–3. Saatavissa 20.9.2012:
<http://www3.jkl.fi/paatokset/sivltk/2009/28041700.0/frmtxt65.htm>

Kerava (2015). Hakemus/päätös: koulukuljetus. Saatavissa 30.5.2015:
<http://www.kerava.fi/palvelut/Documents/koulukuljetushakemus.pdf>

Kesälahden kunta (2011). Koululaiskuljetuksia ja niiden järjestämistä koskevat periaatteet. Saatavissa 25.9.2012:
<http://www.kesalahti.fi/Resource.phx/sivut/sivut-kesalahti/palvelut/opiskelu/koulukuljetus.htx>

Kirkkonummi (2011). Kirkkonummen kunnan esi- ja perusopetuksen koulukuljetuseriaatteet. Saatavissa 2.10.2012:
http://www.kirkkonummi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kirkkonummi/

embeds/kirkkonummiwwwstructure/23870_Kuljetusperiaatteet_hyvaksytty_2011.pdf

Kirkkonummi (2012). Koulukuljetusten järjestämisperiaatteet. Saatavissa 30.9.2012:
<http://www.kirkkonummi.fi/prime201.aspx>

Koulukuljetusopas (2011). Saatavissa 28.4.2015:
http://www.oph.fi/download/136702_Koulukuljetus_opas_2011.pdf

KPMG (2008). Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Kronoby kommun (2012). Tietoa koulukuljetuksista. Saatavissa 1.10.2012:
<http://www.kronoby.fi/default.asp?id=33evyaqfyhq>

Kunnat (2011). Koulukuljetus. Saatavissa 18.9.2012:
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/opetus/perusopetus/koulukuljetus/Sivut/default.aspx>

Lahtinen, Matti & Timo Lankinen (2010). Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.

Lahtinen, Nina (2011). Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. Jyväskylä: PS-kustannus.

Liikenneturva (2013). Turvallisesti joukkoliikenteessä ja koulukuljetuksissa – Opettajan aineisto. Saatavissa 3.5.2015:
https://www.liikenneturva.fi/sites/default/files/materiaalit/Opettajille/Turvallisesti_joukkoliikenteessa_ja_koulukuljetuksissa.pdf

Liikenneturva (2011). Koulukuljetusopas. Saatavissa 21.9.2012:
<http://www.liikenneturva.fi/www/fi/liitetiedostot/liikennekasvatus/Koulukuljetusopas.pdf>

Loikkanen, Henri A., Risto Harisalo, Matias Forss, Pirkko Mattila, Jukka Kilpi, Matti Virén, Toimi Kankaanniemi, Mauno Vanhala, Olli Riikonen, Tapani Köppä, Olli Pusa & Pauli Vahtera (2014). Kunnat Kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista. Helsinki: Suomen perusta.

Mahkonen, Sami (2010). Lastensuojelu ja laki. Helsinki: Edita.

Matikainen, Tanja (2014). Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Mertanen, Virve (2013). Turvallinen koulupäivä. Helsinki: Työterveyslaitos.

Mustasaaren kunta (2015a). Koulumatkat ja –kuljetus. Saatavissa 5.5.2015:
<http://www.mustasaari.fi/fi/document.aspx?DocID=11049&MenuID=0&TocID=12>

Mustasaaren kunta (2015b). Kunta lyhyesti. Saatavissa 22.5.2015:
<http://www.mustasaari.fi/fi/document.aspx?DocID=5835&MenuID=0&TocID=9>

Mäenpää, Olli (2003a). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.

Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY.

Mäenpää, Olli (2003b). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Mäntylä, Niina (2010). Oikeus koulukuljetukseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 710:3, 270–281.

Norden: Perusopetus Norjassa. Saatavissa 19.5.2015: <http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/lapset-ja-perheet-pohjoismaissa/lapset-ja-perheet-norjassa/perusopetus-norjassa>

Norden: Perusopetus Ruotsissa. Saatavissa 19.5.2015: <http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/lapset-ja-perheet-pohjoismaissa/lapset-ja-perheet-ruotsissa/perusopetus-ruotsissa>

Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Hakapaino Oy.

Opuslex (2012). Oppilaan lähikoulu ja koulun velvollisuus järjestää koulukyyditys. Saatavissa 6.5.2015: <http://opuslex.fi/oppilaan-lahikoulu-ja-koulun-velvollisuus-jarjestaa-koulukyyditys-2/>

Oulaisten koululautakunta (2012). Koulukuljetusten järjestämisen ohjeistus. Saatavissa 10.11.2012: <http://www.oulaistentaksi.fi/tekstit/koulukuljetusohjeet.pdf>

Poutala, Markku (2010). Opettajan valta ja vastuu. Jyväskylä: PS-kustannus.

Ryynänen, Aimo (2004a). Kunnat valtion valvonnassa. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Ryynänen, Aimo (2004b). Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Helsinki: Edita.

Saraviita, Ilkka (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum Media Oy.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). Liikenneympäristö ja koulumatka. Saatavissa 15.5.2015: <https://www.thl.fi/fi/web/tapaturmat/lapset-ja-nuoret/koulu-ja-oppilaitos/tapaturmien-ehkaisyn-toteuttaminen-kouluissa-ja->

oppilaitoksissa/opiskeluympariston-turvallisuus/liikenneymparisto-ja-koulumatka

Trafi (2012). Koulukuljetusten turvallisuutta seurattava jatkuvasti. Saatavissa 3.5.2015:
http://www.trafi.fi/tietoa_trafista/ajankohtaista/1899/koulukuljetusten_turvallisuutta_seurattava_jatkuvasti

Tuori, Kaarlo (2004). Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Tuusula (2011). Koulukuljetukset Tuusulassa. Saatavissa 1.10.2012:
http://www.tuusula.fi/sivu.tml?sivu_id=1467

Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Vantaa (2011). Perusopetuksen oppilaiden ja valmistavan opetuksen oppivelvollisuusikäisten koulukuljetusten ja koulumatka-avustusten perusteet. Saatavissa 21.9.2012:
http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaa_wwwstructure/63691_Po_kuljetusperusteet_2011.pdf

Vantaan Sanomat (2013). Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä. Saatavissa 2.5.2015:
<http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-%E2%80%9Dlähikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa%E2%80%9D>

Vihdin kunta (2015). Koulukuljetus. Saatavissa 30.5.2015:
http://www.vihti.fi/palvelut/koulut_ja_opiskelu/tukipalvelut/koulukuljetukset

Viisykkönen (2014). Tietokoneohjelma muuttaisi monta koulutietä turvalliseksi.
Saatavissa 22.6.2015: <http://www.viisykkonen.fi/uutiset/tietokoneohjelma-muuttaisi-monta-koulutiet%C3%A4-turvalliseksi>

Yle (2012). Koulutien vaarallisuutta arvioidaan virheellisesti useissa kunnissa.
Saatavissa 22.6.2015:
http://yle.fi/uutiset/koulutien_vaarallisuutta_arvioidaan_virheellisesti_useissa_kunnissa/6400502

Virallislähteet

AOK 5.9.2005 3/50/04

HE 30/1982

HE 25/1994 vp

HE 205/2002

KHO 1993-A-36

KHO 1999/2803

KHO 2006:10

KHO 2007:5

KHO 14.3.2008/524

OKV 18.01.2012 /1365/1/2010

Helsingin HaO 1.12.2005 05/1124/2

Hämeenlinnan HaO 7.12.2011 11/0883/3

Oulun HaO 15.12.2004 04/0555/1

Oulun HaO 1.12.2009 09/0542/2

Turun HaO 16.12.2009 09/0855/3

PeVL 25/1994 - HE 309/1993 Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

LIITE 1. Taulukko Mustasaaren kunnan koulukuljetusoppilaista vuosina 2005–2015

Lukuvuosi	Määrä yht.	1-3 lk. (> 3 km)	1-3 lk. (vaarallinen)	4-6 lk. (> 5 km)	4-6 lk. (vaarallinen)	7-9 lk. (> 5 km)	7-9 lk. (vaarallinen)	erityisluokat
2005 - 2006	905	143	67	118	61	496	1	19
2006 - 2007	821	134	43	109	41	471	2	21
2007 - 2008	818	136	37	124	25	472	1	23
2008 - 2009	807	159	13	114	31	466	1	23
2009 - 2010	921	190	33	154	25	487	0	32
2010 - 2011	912	199	24	153	29	470	0	37
2011 - 2012	832	164	42	94	31	469	0	32
2012 - 2013	871	192	50	98	42	458	0	31
2013 - 2014	859	213	39	86	30	458	0	33
2014 - 2015	865	210	41	109	33	446	0	26

LIITE 2. Havainnollistava kuvio koulukuljetuksen kehityksestä Mustasaaren kunnassa vuosina 2005 – 2015



