



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Yhdenvertaisuus kodin ja koulun välisessä yhteistyössä:
Opetuksen järjestäjän velvollisuudet eri kansalaisuustaus-
taisten huoltajien yhdenvertaisuuden edistämiseksi

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro gradu -tutkielma (hallinto-
oikeus)

10.11.2021

Tekijä: Mimmu Rättilä, 264103

Ohjaajat: Asko Uoti, Ulla Väättä-
nen

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Mimmu Rättilä			
Työn nimi Yhdenvertaisuus kodin ja koulun välisessä yhteistyössä: Opetuksen järjestäjän velvollisuudet eri kansalaisuustaustaisten huoltajien yhdenvertaisuuden edistämiseksi			
Pääaine Hallinto-oikeus	Työn laji Pro gradu -tutkielma	Aika 10.11.2021	Sivuja xii + 69
Tiivistelmä <p>Tässä tutkielmassa tutkitaan, mitä toimintavelvollisuuksia perusopetuksen järjestäjällä on eri kansalaisuustaustaisten huoltajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi kodin ja koulun välisessä yhteistyössä. Tarkastelu on rajattu oppilaskohtaiseen yhteistyöhön sisältäen oppilasta koskevan ratkaisun tekemisen, neuvonnan ja muun yhteydenpidon. Tutkimusongelman taustalla on yhdenvertaisuussäntelyn ja perusopetusta koskeva sääntelyn suhde. Perusopetuslaki velvoittaa opetuksen järjestäjää järjestämään opetusta yhteistyössä kotien kanssa. Syrjintä muun muassa kansalaisuuden perusteella on kielletty kansallisella, kansainvälisellä ja unionin yhdenvertaisuussäntelyllä. Opetuksen järjestäjä on yhdenvertaisuuslailla velvoitettu myös aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan määrittele syrjinnän estämiseksi tai yhdenvertaisuuden edistämiseksi kodin ja koulun välisessä yhteistyössä opetuksen järjestäjän velvollisuuksia tarkkarajaisesti, vaan jättää soveltajalleen harkinnanvaraa. Yhdenvertaisuusasioissa tätä harkintaa kuitenkin ohjaa erityisen merkittävällä tavalla oikeuskäytäntö. Kansallisen oikeuskäytännön lisäksi on huomioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytäntö. Tutkielmassa pyritäänkin määrittelemään opetuksen järjestäjän konkreettisia velvollisuuksia tutkimuskysymyksen tarkoitamassa tilanteessa oikeuskäytäntöä analysoimalla.</p>			
Avainsanat Yhdenvertaisuus, Syrjintä, Perusopetuslaki, Yhdenvertaisuuslaki, Yhdenvertaisuussuunnittelu, Perusoikeudet			

SISÄLLYS

Lähteet	v
Lyhenteet	xii
1 Johdanto	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Tutkimusongelma ja metodi	2
1.3 Sovellettavat säädökset ja yhteistyön käsite	7
1.3.1 Sovellettavat säädökset	7
1.3.2 Kodin ja koulun välisen yhteistyön sekä oppilaskohtaisen yhteistyön käsite	14
2 Kodin ja koulun välinen yhteistyö yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta	15
2.1 Vastuunjako kodin ja koulun yhteistyöhön liittyvässä päätöksenteossa	15
2.1.1 Kodin ja koulun yhteistyön keskeisistä periaatteista päättäminen valtakunnallisesti 15	
2.1.2 Kodin ja koulun yhteistyön järjestämistavasta päättäminen paikallisesti	17
2.2 Peruskoulun velvollisuus olla yhteistyössä kotien kanssa	19
2.2.1 Oppilasta koskevan ratkaisun tekeminen	19
2.2.2 Neuvonta ja muu yhteydenpito	21
2.3 Mahdollisuus sähköisten kanavien käyttöön yhteistyön toteuttamiseksi	25
3 Kansalaisuusperusteiden syrjinnän kiellosta johtuvat velvollisuudet opetuksen järjestäjälle ja peruskoululle	27
3.1 Sovellettava oikeuskäytäntö	27
3.2 Velvollisuus samanlaiseen kohteluun kansalaisuudesta riippumatta	30

3.2.1	Opetuksen järjestäjän velvollisuus huoltajien samanlaiseen kohteluun	32
3.2.2	Peruskoulun velvollisuus huoltajien samanlaiseen kohteluun.....	35
3.3	Velvollisuus aktiivisiin toimiin koulutusta koskevan oikeuden toteuttamiseksi	43
3.3.1	Kunnan velvollisuus aktiivisiin toimiin.....	46
3.3.2	Peruskoulun roolista koulutusta koskevan oikeuden aktiivisessa toteuttamisessa	49
4	Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus kodin ja koulun välisessä yhteistyössä	51
4.1	Sovellettava oikeuskäytäntö	51
4.2	Välillisestä syrjinnästä.....	52
4.3	Positiivinen erityiskohtelu mahdollisuutena ja velvollisuutena	53
4.3.1	Positiivinen erityiskohtelu opetuksen järjestäjän näkökulmasta	59
4.3.2	Positiivinen erityiskohtelu koulun näkökulmasta	61
4.4	Opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuudet suhteessa huoltajien velvollisuuksiin	62
5	Johtopäätökset	64
5.1	Yhteenveto	64
5.2	Nykytilanteen ongelmat ja uudistustarpeet.....	67

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas – Kiiskinen, Hanna – Kortteinen, Juhani – Lavapuro, Juha – Nieminen, Liisa – Ylhäinen, Marjo, Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019. (Anttila ym.)

Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja. Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto 2019.

Fredman, Sandra, Discrimination Law. Oxford University Press 2011.

Guo, Yan, "Why didn't they show up?" Rethinking ESL parent involvement in K-12 education. TESL Canada Journal 24(1): 80–95, 2006.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, s. 510-525.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet : käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2017.

Hirvonen, Ari, Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Kauppinen, Timo M. – Bernelius, Venla, Koulujen alueelliset haasteet ja rahoituksen kohdentuminen. Selvitys peruskoulujen oppilasalueiden väestön sosioekonomisten resurssien yhteydestä

oppilaskohtaiseen rahoitukseen pääkaupunkiseudulla ja Turussa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:8.

Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Oy 2018.

Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Kuusikko, Kirsi, Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaissa, s. 57-78 teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010.

Kääriälä, Antti - Keski-Säntti, Markus - Aaltonen, Mikko - Haikkola, Lotta - Huotari, Tiina - Ilmakunnas, Ilari - Juutinen, Aapo - Kiilakoski, Tomi - Merikukka, Marko - Pekkarinen, Elina - Rask, Shadia - Ristikari, Tiina - Salo, Jarmo - Gissler, Mika, Suomi seuraavan sukupolven kasvuympäristönä : Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. THL 2020. (Kääriälä ym. 2020)

Liljeström, Ulla, Opetussuunnitelmaprosessi, s. 84-96 teoksessa Vitikka, Erja ja Saloranta-Eriksson, Outi (toim.), Uudistuva perusopetus. Opetushallitus 2004.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2016.

Nieminen, Liisa, Positiivinen erityiskohtelu: tehokas keino kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta vai tyhjiä sanoja vain? Lakimies 5/2019, s. 580-607.

Niemivuo, Matti - Keravuori-Rusanen, Marietta - Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Talentum Media 2010.

Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §) teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Oy / päivitettävä Alma Talent Fokus -palvelu verkossa. Kirjailija päivittänyt tekstin 13.1.2010.

Ojanen, Tuomas, Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 442-455.

Ojanen, Tuomas, Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. Lakimies 7-8/2014, s. 937-952.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018. (Pellonpää ym.)

Schabas, William, The European convention on human rights : a commentary. Oxford University Press 2015.

Siltala, Raimo, Prejudikaateista ja tuomarin prejudikaatti-ideologiasta. Lakimies 5/1999, s. 674-891.

Säävälä, Minna, Koti, koulu ja maahan muuttaneiden lapset. Oppilashuolto ja vanhemmat hyvinvointia turvaamassa. Väestöntutkimuslaitoksen katsauksia E 43/2012. Helsinki 2012.

Tuori, Kaarlo, Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus 1990.

Tuori, Kaarlo, Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §) teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Oy / päivitettävä Alma Talent Fokus -palvelu verkossa. Kirjailija päivittänyt tekstin 1.8.2009.

Uoti, Asko, Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampereen yliopistopaino 2003.

Viljanen, Jukka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. Lakimies 3/2004, s. 521-525.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788-815.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri, Tuomion perusteleminen. Talentum 2010.

Vitikka, Erja, Opetussuunnitelman perusteiden tehtävät, s. 76-81 teoksessa Vitikka, Erja ja Saloranta-Eriksson, Outi (toim.), Uudistuva perusopetus. Opetushallitus 2004.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamies, tarkastusraportti EOAK/4997/2018, 5.3.2019.

Eduskunnan oikeusasiamies, ratkaisu R:EOA, D:1858/4/87, 14.4.1989.

General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1). Committee on the Rights of the Children. United Nations. Suom. lapsiasiavaltuutetun toimisto 2014.

Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to education. Council of Europe/European Court of Human Rights 2021.

HE 19/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

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

Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.

Oikeuskanslerinvirasto, apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/159/1/2008, 26.5.2010.

Opetushallituksen määräys 24.4.2017 perusopetuksen opetussuunnitelman 2014 perusteiden muuttamisesta, OPH-866-2017.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96.

PeVM 25/1994 vp - HE 309/1993 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Positiivisen erityiskohtelun opas. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja positiivinen erityiskohtelu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [<https://syrjinta.fi/documents/25249352/34271289/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf/34593484-7b08-47da-a662-cceb6e4df28e/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf?version=1.1&t=1600433426849>] (5.4.2021)

Tilastokeskus. [<https://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html>] ja [<https://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/perheet/syntyvyys.html>] (8.10.2020)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. [<https://syrjinta.fi/-/kun-perusopetuslaki-ei-riita-koulukuljetuspäätöksissä>] (7.1.2021) ja [<https://syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutetulle-ennatysmaara-yhteydenottoja-vuonna-2020>] (10.5.2021).

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Airey v. Irlanti 09/10/1979, 6289/73.

Andrejeva v. Latvia 18/02/2009, 55707/00.

Burden v. Yhdistynyt Kuningaskunta 29/04/2008, 13378/05.

Campbell ja Cosans v. Yhdistynyt kuningaskunta 25/02/1982, 7511/76, 7743/76.

Carson ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 16/03/2010, 42184/05.

Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium 23/07/1968, 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

D.H. ja muut v. Tsekki 13/11/2007, 57325/00.

Dhahbi v. Italia 08/04/2014, 17120/09.

Gaygusuz v. Itävalta 16/09/1996, 17371/90.

Konrad v. Saksa 11/09/2006, 35504/03.

Koua Poirrez v. Ranska 30/09/2003, 40892/98.

Leyla Şahin v. Turkki 10/11/2005, 44774/98.

Luczak v. Puola 27/11/2007, 77782/01.

Ponomaryovi v. Bulgaria 21/06/2011, 5335/05.

Şerife Yiğit v. Turkki 02/11/2010, 3976/05.

Stummer v. Itävalta 07/07/2011, 37452/02.

Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-571/10, Servet Kamberaj, ECLI:EU:C:2012:233.

Korkein hallinto-oikeus

KHO:2020:60, 28.5.2020.

Internetlähteet

Yle. [<https://yle.fi/uutiset/3-11664718>] (26.11.2020)

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus, Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 18-19/1990
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 7-8/1976
LOS	Lapsen oikeuksien sopimus, Yleissopimus lapsen oikeuksista SopS 59/1991
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
POL	Perusopetuslaki 628/1998
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 6/1976
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten määrä on jo muutaman vuosikymmenen ajan ollut jatkuvassa kasvussa, ja vuonna 2019 Suomessa asui lähes 268 000 ulkomaan kansalaista. Kasvu edelliseen vuoteen nähden oli yli 10 000 henkilöä. Koko väestöstä ulkomaan kansalaisten osuus vuoden 2019 lopussa oli 4,8 prosenttia.¹ Näiden lukujen valossa huomion kiinnittäminen ulkomaan kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseen kaikilla elämän osa-alueilla on ensiarvoisen tärkeää koko yhteiskunnan kannalta. Kansalaisuusperusteinen syrjintä on kiellettyä, mutta syrjinnän havaitseminen ei aina ole helppoa. Potentiaalisia syrjinnän paikkoja on siten aktiivisesti etsittävä, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua ja ihmisten hyvinvointia lisätä.

Suomi tarvitsee työperäistä maahanmuuttoa. Esimerkiksi väestöliiton 8.9.2020 julkaiseman väestöpoliittisen raportin mukaan useilla aloilla Suomessa on työvoimapulaa, jota voitaisiin helpottaa työperäistä maahanmuuttoa edistämällä. Väestöliitto näkee myös useita syitä sille, miksi suomalaisissa korkeakouluissa opiskelevien maahanmuuttajien Suomeen jääminen on erityisen toivottavaa.²

Hyvä perusopetus on lasten tulevaisuuden kannalta ratkaisevan tärkeää. Ulkomailla syntyneille äideille syntyi Suomessa vuonna 2019 yli 6 500 lasta, mikä on noin 14 prosenttia kaikista vuoden aikana Suomessa syntyneistä lapsista³. Tulevaisuudessa perusopetuksen piirissä on siis yhä useampi sellainen lapsi, jonka huoltajista ainakin toinen on todennäköisesti muun valtion kansalainen. On siis tarpeellista kiinnittää huomiota eri valtion kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun Suomen kansalaisiin nähden kaikissa perusopetukseen liittyvissä tilanteissa. Yhdenvertaisuuden

¹ Tilastokeskus. Vuoden 2020 tilastoja ei esitellä tässä, koska vuonna 2020 alkaneella COVID-19 -viruksen aiheuttamalla pandemialla on voinut olla vaikutusta muuttoliikkeeseen.

² Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020, s. 145 ja 148.

³ Tilastokeskus.

edistämiseen tähtäävän toimintakulttuurin parantaminen oppilaitoksissa on tärkeää tulevaisuuden haasteisiin varautumisen ja yksilöiden oman hyvinvoinnin vuoksi.

Nykyinen voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli voimaan 1.1.2015. Kyseisellä lailla toteutettiin useita uudistuksia yhdenvertaisuussäätelyssä. Näiden uudistusten onnistumista on selvitetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan käynnistämässä hankkeessa, jonka tuloksena laadittu raportti⁴ on juuri julkaistu. Raportin mukaan yhdenvertaisuuden edistämistä ja yhdenvertaisuussuunnittelua koskevaa valveutuneisuutta tulisi lisätä viranomaisissa, työelämässä ja koulutuksessa sekä laajemminkin eri sidosryhmissä. Raportissa on katsottu, että valveutuneisuutta olisi syytä vahvistaa esimerkiksi kehittämällä viranomaisten osaamista yhdenvertaisuuslain soveltamisessa. Lisäksi raportissa todettiin, että erilaisia keinoja syrjinnän tunnistamisen ja siihen puuttumisen tehostamiseksi voitaisiin mahdollisesti hyödyntää nykyistä tehokkaammin.⁵

Ongelmia vaikuttaa siten olevan enemmän yhdenvertaisuussäädösten toimeenpanossa ja soveltamisessa kuin itse säätelyssä. Tämän tutkielman tarkoituksena on olla osaltaan mukana lisäämässä yhdenvertaisuuden edistämistä koskevaa tietoisuutta.

1.2 Tutkimusongelma ja metodi

Tutkimusongelman taustalla on yhdenvertaisuussäätelyn ja perusopetusta koskeva säätelyn suhde. Opetuksen järjestäjällä on perusopetuslain (628/1998, POL) 3 §:n mukaan velvollisuus järjestää opetus yhteistyössä kotien kanssa. Kodin ja koulun yhteistyöllä tarkoitetaan tässä tutkielmassa kaikkia tilanteita, joissa oppilaan huoltajat ovat yhteydessä kouluun oppilasta koskevissa asioissa ja joissa huoltajat käyttävät perusopetuslailla säädettyjä oikeuksiaan tai täyttävät perusopetuslailla säädettyjä velvollisuuksiaan huoltajana. Yhdenvertaisuuslain 8.1 §:n mukaan ketään

⁴ Nieminen ym. 2010.

⁵ Nieminen ym. 2010, s.166.

ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välittömäksi syrjinnäksi katsottava epäsuotuisa kohtelu voi olla esimerkiksi sellaista menettelyä, joka rajoittaa tietyn henkilön tai henkilöryhmän oikeuksia, ja joka perustuu johonkin yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä mainittuun syyhyn⁶. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta säädetään yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä, jonka sanamuoto on seuraava:

”Koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

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.”

⁶ Anttila ym. 2019, s. 198.

Tämän tutkielman tavoitteena on se, että perusopetuksen järjestäjät voisivat hyödyntää tutkimuksen tuloksia yhtenä osana yhdenvertaisuuslain 6 §:n edellyttämää yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointia ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laadintaa.

Tutkimuskysymys on seuraava: Mitä toimintavelvollisuuksia perusopetuksen järjestäjällä on eri kansalaisuustaustaisten huoltajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi kodin ja koulun välisessä yhteistyössä?

Tarkasteltavana tässä tutkielmassa on ainoastaan oppilaiden huoltajien välinen yhdenvertaisuus. Oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta ei tarkastella tässä tutkielmassa.

Koska kodin ja koulun välisen yhteistyön muodot ovat hyvin moninaiset, rajataan tarkastelu tässä tutkielmassa *oppilaskohtaiseen yhteistyöhön* sisältäen oppilasta koskevan ratkaisun tekemisen, neuvonnan ja muun yhteydenpidon. Yhteistyön ja oppilaskohtaisen yhteistyön käsitteet määritellään tarkemmin kappaleessa 1.3.2.

Suomen kansalaisen ja Suomessa asuvan muun valtion kansalaisen samanlainen kohtelu kaikissa tilanteissa voisi johtaa siihen, että muun valtion kansalainen ei ole yhdenvertaisessa asemassa Suomen kansalaiseen nähden. Tasapäistäminen eli erilaisessa asemassa olevien ihmisten kohtelu samalla tavalla voi muodostua kielletyksi syrjinnäksi yhtä lailla kuin samassa asemassa olevien ihmisten erilainen kohtelu, mikäli sille ei voida osoittaa hyväksyttävää perustetta⁷. Tästä syystä tutkimuskysymyksessä tarkoitettua toimintavelvoitetta tarkastellaan myös yhdenvertaisuuslain 9 §:n tarkoittaman positiivisen erityiskohtelun kautta. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

⁷ Anttila ym. s. 16.

Positiivisen erityiskohtelun tavoitteena on esimerkiksi juuri vähemmistöjen tosiasiallisen aseman ja olosuhteiden parantaminen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi⁸. Positiivinen erityiskohtelu voi sisältyä yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaisiin edistämistoimenpiteisiin. Samalla on kuitenkin huomioitava, että positiivista erityiskohtelua koskeva säädös ei ole samanlainen velvoite viranomaiselle kuin yhdenvertaisuuden edistämistoimia koskevat säädökset.⁹ Tutkielmassa pyritään kuitenkin selvittämään, voiko positiivisen erityiskohtelun käyttö joissakin tilanteissa muodostua viranomaisen velvollisuudeksi.

Yhdenvertaisuuslain lisäksi myös muiden säädösten nojalla voidaan löytää hyväksyttäviä perusteita erilaiselle kohtelulle tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Tällaisia säädöksiä on asetetun tutkimusongelman näkökulmasta lähinnä hallintolaissa (434/2003, HL) ja ne tulevat tarkemmin esille tutkielman luvussa 2. Julkisen vallan käytössä ja julkisen hallintotehtävän hoidossa erilaisen kohtelun on aina perustuttava lakiin, kuten yhdenvertaisuuslain 11 §:stä ilmenee.

Tässä tutkielmassa kansalaisuustaustalla tarkoitetaan Suomessa laillisesti asuvan, muusta valtiosta Suomeen muuttaneen henkilön taustaa toisen valtion kansalaisena, jolla on edelleen toisen valtion kansalaisuus tai joka on jossain vaiheessa saanut Suomen kansalaisuuden, mutta joka ei ole syntyperäinen Suomen kansalainen. Valitun tutkimusongelman näkökulmasta kansalaisuustaustalla voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan merkitystä muun muassa henkilön ymmärtämiin kieliin, suomalaisen koulujärjestelmän tuntemukseen ja yleisesti suomalaisen yhteiskunnan ja kulttuurin tuntemukseen.

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen. Koska tarkastelun kohteena on perusoikeus, yhdenvertaisuus, menetelmässä painottuu arvoperusteinen tulkinta. Arvoperusteisessa tulkinnassa selvitetään oikeusjärjestelmän perustavat arvot ja tulkitaan lakitekstin ilmaisuja näitä arvoja edistävällä tavalla.¹⁰ Menetelmässä painottuu toisaalta myös systemaattinen tulkinta. Systemaattista tulkintaa vaatii tässä tutkielmassa ensinnäkin se, että yhtä aikaa on huomioitava yleishallinto-oikeudel-

⁸ HE 309/1993, s. 44.

⁹ Anttila ym. s. 89.

¹⁰ Hirvonen 2011, s. 40.

linen sääntely, perusopetusta koskeva sääntely sekä kansallinen, kansainvälinen ja unionin oikeuden yhdenvertaisuussääntely. Hallinto-oikeudelle oikeudenalana laaja ja verkottunut sääntely onkin tyypillistä. Toiseksi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintavaihtoehdon löytäminen vaatii systemaattista tulkintaa: perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkintavaihtoehdon löytämiseksi mikä tahansa säännös on nähtävä osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Tämän on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan huomattava muutos Suomessa aiemmin vallinneeseen legalistiseen lainsoveltamiskäytäntöön.¹¹ Ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan valtiosääntöinen oikeusperusta on Suomen perustuslain (731/1999, PL) 22 §:ssä¹², jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain tulkintaan vaikuttaa se, että yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö ovat perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.¹³ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeusmyönteisen laintulkinnan siten, että perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi sellaiset vaihtoehdot, jotka olisivat ristiriitaisia perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut, että ristiriidat perustuslain ja muun lain välillä ovat käytännössä usein vain näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena.¹⁴

Keskeisenä metodina on oikeuskäytännön analysointi. Metodi on valittu siitä syystä, että yhdenvertaisuuslain tulkinnassa on korostunut tarve huomioida oikeuskäytäntöä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltoasioissa. Kansallisen oikeuskäytännön huomioiminen ei riitä, vaan tarve on nimenomaan ihmisoikeustuomioistuimen, muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ja unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön huomioinnille. Tämä tarve johtuu siitä, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990, EIS) sisältö voi muuttua oikeuskehityksen myötä, vaikka itse sopimustekstiä ei muutettaisi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on omaksunut niin sanotun evolutiivis-dynaamisen tulkintaperiaatteen. Tulkintakäytäntö on

¹¹ Virolainen - Martikainen 2010, s. 464.

¹² Ojanen 2014, s. 943.

¹³ Anttila ym. 2019, s. 46.

¹⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

huomioitava systemaattisesti ja painottaen kaikkein tuoreinta tulkintakäytäntöä. Myös unionin tuomioistuin korostaa vastaavasti unionin oikeuden kehitysasteen huomioimista juuri säännöksen soveltamisajankohtana.¹⁵ Unionin oikeuden soveltamisalaa koskevat huomioidut tutkimusongelman kannalta sisältyvät kappaleeseen 1.3.1.

Vastuunjako valtion ja kunnallisten toimijoiden välillä kodin ja koulun yhteistyötä koskevassa päätöksenteossa käsitellään kappaleessa 2.1. Vastuunjaon käsittely on tarpeellista, jotta tutkimuksen tuloksena määriteltäville toimintavelvoitteille voidaan myös löytää perustellut vastuutahot.

Suomen perustuslaissa on säädetty valtioneuvoston ylimpien laillisuusvalvojien eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä. Tehtävänsä hoitaessaan sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 108.1 § ja 109.1 §). Tutkielmassa hyödynnetään myös laillisuusvalvontaratkaisuja.

Yhdenvertaisuuslain tulkinnassa hyödynnetään myös yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoja, tiedotteita ja muita julkaisuja.

1.3 Sovellettavat säädökset ja yhteistyön käsite

1.3.1 Sovellettavat säädökset

Yhdenvertaisuus on Suomen perustuslain turvaama perusoikeus. Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. PL 6.1 §:n sanamuoto poikkeaa tarkoituksellisesti kyseistä säännöstä edeltäneestä Suomen hallitusmuodon

¹⁵ Anttila ym. 2019, s. 48.

(94/1919) 5 §:stä, jossa säädettiin, että Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. PL 6.1 §:llä laajennettiin yhdenvertaisuussäännöksen henkilöllistä soveltamisalaa Suomen kansalaisista kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin. Tämän muutoksen yhteydessä siis turvattiin perusoikeudet yhtäläisesti Suomessa asuville ulkomaalaisille, minkä on katsottu olevan merkittävä aineellisoikeudellinen muutos perusoikeuskäsityksen sisällössä.¹⁶

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä sisältävät itsenäisenä ihmisoikeutena YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) 26 artiklaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy syrjintäkielto, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Yleisemmän syrjintäkiellon sisältää EIS:n kahdestoista lisäpöytäkirja (SopS 8-9/2005), joka on tullut Suomen osalta voimaan 1.4.2005. Kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa 1 kappaleessa tarkoitetuilla perusteilla. EIS ja sen lisäpöytäkirjat ovat lainsäädännön alaan kuuluvilta osin Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisina säädöksinä.¹⁷ Suomi on ratifioinut myös useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia, muun muassa syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskevan yleissopimuksen (1960, SopS 59/71).¹⁸

Jokaiselle on perustuslaissa turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16 §). EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla turvaa oikeutta koulutukseen, josta nauttiminen puolestaan taataan EIS 14 artiklan mukaisesti ilman minkäänlaista syrjintää. EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen.

¹⁶ Ojanen - Scheinin 2010, kohta Yleinen yhdenvertaisuussäännös (1 momentti).

¹⁷ Pellonpää ym. 2018, s. 64.

¹⁸ HE 309/1993, s. 43

Hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksumiaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus.”

Kansallinen perusoikeusjärjestelmä on ensisijainen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden, sillä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vain perusoikeussuojan vähimmäistason.¹⁹ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta ei ole tarkoitettu korvaamaan kansallista perusoikeusjärjestelmää, vaan sen tarkoituksena on täydentää sitä viimekätisenä suojaverkkona. Euroopan ihmisoikeussopimukseen voidaan turvautua silloin, kun kansallinen lainsäädäntö ei turvaa EIS:n mukaista vähimmäistasoa.²⁰ Tämän subsidiariteettiperiaatteen on katsottu olevan koko sopimuksen varsinainen perusta. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti EIS vahvistaa kansallisen tason tarjoamaa suojaa, mutta ei koskaan rajoita sitä.²¹

Kansallisten perusoikeussäädösten tulkinnassa on huomioitava, että kansallisesti säädettyjen perusoikeuksien ja EIS:ssa säädettyjen ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi madaltamalla kansallisen perusoikeussuojan tasoa EIS:n mukaiselle vähimmäistasolle ei ole sallittua.²² EIS:n 53 artiklassa nimittäin säädetään, että minkään tässä yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Lisäksi valituksen tekeminen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista valvoville elimille on viimesijainen keino saattaa mahdollinen ihmisoikeusloukkaus toimivaltaisen tuomioistuimen arvioitavaksi, sillä kansalliset oikeussuojakeinot tulee olla käytetty ennen kuin valitusta voidaan ottaa niissä käsiteltäväksi. Esimerkiksi EIS 35 artiklan mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa asian käsiteltäväkseen vasta kun siinä on turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoin yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti ja kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.

¹⁹ Anttila ym. 2019, s. 36.

²⁰ Viljanen 1996, s. 798.

²¹ Schabas 2015, s. 74, 76.

²² Viljanen 1996, s. 798.

Yhdenvertaisuudesta kansallisesti säätävä yleislaki on yhdenvertaisuuslaki, jonka 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kiellettyä riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi kyseisessä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02, perusoikeuskirja) 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Kuitenkin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Lisäksi 51 artiklan 2 kohdassa todetaan vielä, että perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Näin ollen perusoikeuskirjaa sovelletaan vain silloin, kun kysymys kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan. Jos kysymys ei kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan, kansallista tuomioistuinta tai viranomaista velvoittaa perustuslain 6 § sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltomääräykset.²³

Perusopetusta koskevat kysymykset eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, mutta jokaisen oikeus koulutukseen on turvattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 14 artiklassa. Kuiten-

²³ Anttila ym. 2019, s. 41.

kin sellainen asia, jossa sovelletaan yhdenvertaisuuslakia, kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sillä yhdenvertaisuuslailla on toimeenpantu EU:n syrjintädirektiivi (2000/43/EY²⁴) ja työsyryntädirektiivi (2000/78/EY²⁵). Yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteessa viranomaisen tai tuomioistuin on velvollinen huomioimaan perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkiellon ja sitä täsmentävän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön.²⁶

Kun sovelletaan yhdenvertaisuuslakia, sovelletaan samalla myös sillä toimeenpantuja syrjintädirektiivejä. Koska EIS turvaa vain suojan vähimmäistason, tulisi syrjintädirektiivien tulkintatilanteissa tukeutua näitä direktiivejä koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, mutta myös perusoikeuskirjan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltomääräyksiä koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön²⁷. Näin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulee osaksi yhdenvertaisuuslain tulkinnassa huomioitavia oikeuslähteitä.

Syrjintädirektiivissä syrjinnän käsite on määritelty direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan tässä direktiivissä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, ettei minkäänlaista rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä. Syrjintädirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan ei kuulu kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu eikä sillä vaikuteta kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskeviin säännöksiin ja edellytyksiin eikä kyseisten kolmannen maan kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemasta aiheutuvaan kohteluun. Näin ollen unionin tuomioistuimen syrjintädirektiiviä koskeva oikeuskäytäntökään ei sovellu *kansalaisuuden* perusteella tapahtuvan syrjinnän arviointiin. Sen sijaan unionin perusoikeuskirjaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän arviointiin, koska perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäperusteiden lista ei ole tyhjentävä. Perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu siinä lueteltuihin seikkoihin *tai muuhun sellaiseen seikkaan*. Perusoikeuskirjan 21 artiklan 2

²⁴ Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

²⁵ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

²⁶ Anttila ym. 2019, s. 43.

²⁷ Anttila ym. 2019, s. 46.

kohdassa kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista.

Tarkasteltaessa kansalaisuutta kiellettynä syrjintäperusteena unionin oikeudessa onkin erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, mitä kansalaisuudella missäkin tilanteessa tarkoitetaan. Unionin oikeudessa on erotettava käsitteellisesti toisistaan unionin jäsenvaltion ja unionin kansalaisuus kolmansien valtioiden kansalaisuudesta.

Perusopetuksesta säädetään kansallisesti. Kuitenkin oikeudesta koulutukseen perusoikeutena säädetään myös ihmisoikeussopimuksissa ja unionin tasolla, kuten jo aikaisemmin on todettu. Perusopetuslaissa säädetään sen 1.1 §:n mukaan perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Kodin ja koulun yhteistyötä koskevat perusopetuslain säännökset tulevat tarkemmin esille tutkielman luvussa 2. Perusopetuslaissa on säädetty oppilaan huoltajille useita erityyppisiä oikeuksia, jotka liittyvät muun muassa huoltajan kuulemiseen päätöksentekotilanteissa, yhteistyöhön, tiettyjä oppiaineita koskeviin valintoihin, oppilaan koulupaikan määräytymiseen, oppilasta koskevien ilmoitusten tai tietojen saantiin, oppilasta koskevien salassa pidettävien henkilötietojen hankkimiseen ja koulun toiminnan kehittämiseen.

Hallintoasioissa noudatettavan menettelyn ja hyvän hallinnon osalta peruskouluissa tulee sovellettavaksi hallintolaki. Hallintolain 2.2 §:n mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (SopS 59/1991, LOS), joka velvoittaa ottamaan huomioon oppilaan edun ensisijaisena ratkaisuperusteena kaikissa oppilasta koskevissa päätöksissä ja toimitissa (LOS 3 artikla 1 kohta). LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimitissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun periaatteen noudattamisvaatimus ei ilmene suoraan kodin ja koulun yhteistyötä koskevasta perusopetuslain 3.3 §:stä. Perusopetuslaki ei muutenkaan ole systemaattisesti yhdenmukainen lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, eikä se myöskään sisällä yleistä säännöstä lapsen

edusta.²⁸ Lapsen oikeuksien sopimusta on siten sovellettava perusopetusta koskeissa kysymyksissä perusopetuslain rinnalla, jotta LOS:n vaatimus muun muassa lapsen edun periaatteen noudattamisesta tulee asianmukaisesti huomioituksi. Lapsen edulla tulkintaperiaatteena tulee ylipäätään olla vahva asema kaikkien lapsia koskevien lakien tulkinnassa.²⁹

LOS sisältää myös opetuksen sisältöä ja tavoitteita koskevia määräyksiä. LOS 29 artiklassa määrätään muun muassa siitä, että koulutuksen tulee pyrkiä kunnioituksen edistämiseen lapsen vanhempia, omaa sivistyksellistä identiteettiä, kieltä ja arvoja, lapsen asuin- ja synnyinmaan kansallisia arvoja sekä hänen omastaan poikkeavia kulttuureita kohtaan sekä lapsen valmistamiseen vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyuden hengessä. LOS:n määräykset edustavat tuoreinta vaihetta opetuksen sisältöä koskevien ihmisoikeusmääräysten kehityksessä³⁰. Sisällöltään saman kaltaisia määräyksiä on myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 13 artiklassa.³¹

Kodin ja koulun yhteistyö tapahtuu usein sähköisen Wilma-järjestelmän kautta, joten tutkielmassa on otettava huomioon myös sähköistä asiointia koskeva sääntely. Perusopetuslain 41 a §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitettuihin rekistereihin sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa tietoon oikeutetulle teknisen käyttöyhteyden avulla. Luottamuksellisten tietojen siirtämisen osalta on huomioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki).

²⁸ Hakalehto-Wainio 2018, s. 298-299.

²⁹ Hakalehto-Wainio 2011, s. 514.

³⁰ Tuori 2009, kohta Sivistykselliset ihmisoikeudet - Opetuksen sisältö.

³¹ TSS-sopimuksen 13 artiklan 1 kappaleessa määrätään muun muassa siitä, että opetuksen on edistettävä ymmärtämystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rodullisten, etnisten tai uskonnollisten ryhmien kesken sekä edistettävä Yhdistyneiden Kansakuntien toimintaa rauhan säilyttämiseksi.

1.3.2 Kodin ja koulun välisen yhteistyön sekä oppilaskohtaisen yhteistyön käsite

Kodin ja koulun välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan tässä tutkielmassa perusopetuslain 3.3 §:n tarkoittamaa yhteistyötä sekä kaikkia muita perusopetuslailla säädeltyjä tilanteita, joissa oppilaan huoltajat ovat yhteydessä kouluun oppilasta koskevissa asioissa ja käyttävät oikeuksiaan tai täyttävät velvollisuuksiaan huoltajana. Kodin ja koulun yhteistyön muotoja on monia ja lisäksi sitä tapahtuu monilla eri tasoilla. *Hakalehto-Wainio* on jakanut kodin ja koulun yhteistyön neljälle tasolle, joita ovat oppilaskohtainen yhteistyö, luokkakohtainen yhteistyö, koulukohtainen yhteistyö sekä kuntakohtainen yhteistyö.³² Tässä tutkielmassa keskitytään oppilaskohtaiseen yhteistyöhön. Koska oppilaskohtainen yhteistyökin sisältää monenlaista toimintaa, on tarkastelu vielä rajattu tässä tutkielmassa oppilasta koskevan ratkaisun tekemiseen, neuvontaan ja muuhun yhteydenpitoon. Oppilasta koskevan ratkaisun tekemistä sääntelee erityislakina perusopetuslaki ja sitä täydentävänä, menettelyä sääntelevänä yleislakina hallintolaki. Neuvontaa ja muuta yhteydenpitoa sääntelee hallintolaki.

³² Hakalehto-Wainio 2012, s. 115.

2 Kodin ja koulun välinen yhteistyö yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta

2.1 Vastuunjako kodin ja koulun yhteistyöhön liittyvässä päätöksenteossa

Kodin ja koulun yhteistyön periaatteista päätetään valtakunnallisesti opetussuunnitelman perusteissa. Periaatteet laitetaan täytäntöön paikallisesti opetuksen järjestäjän laatimalla opetussuunnitelmalla. Seuraavissa kappaleissa käydään tarkemmin läpi tämä jako ja sen perusteena olevat säädökset. Tämä on tarpeen, jotta jäljempänä voidaan tarkastella näiden tahojen vastuita yhdenvertaisuuden edistämässä ja syrjinnän estämisessä.

Yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulma on tässä luvussa mukana yleisellä tasolla. Yksittäiseen syrjintäperusteeseen (kansalaisuuteen) keskitytään tämän luvun jälkeen.

2.1.1 Kodin ja koulun yhteistyön keskeisistä periaatteista päättäminen valtakunnallisesti

Perusopetuslain 14.2 §:n mukaan *Opetushallitus* päättää muun muassa kodin ja koulun yhteistyön keskeisistä periaatteista (opetussuunnitelman perusteet). Lain 14.3 §:n mukaan Opetushallitus valmistelee 2 momentissa tarkoitetun opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen muun muassa kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. Kuitenkin perusopetuslain 14.1 §:n mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (*tuntijako*).

Opetussuunnitelman perusteet laaditaan siten nojaten perusopetuslakiin ja -asetukseen sekä valtioneuvoston POL 14.1 §:n nojalla antamaan asetukseen. Opetussuunnitelman perusteet täs-

mentää mainittujen säädösten tavoitteita. Mainittujen lakien ja asetusten tavoitteet ja periaatteet saatetaan opetussuunnitelman perusteiden avulla lähemmäksi paikallista opetustyötä. Opetussuunnitelman perusteet toimii paikallisen opetussuunnitelman laatimisen ohjeena.³³

Voimassaolevassa, vuonna 2014 laaditussa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, opetuksen järjestämistä ohjaavia velvoitteita koskevassa kappaleessa on mainittu säädöspohja, joka koskee ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamista kouluissa. Siinä ei ole tehty varsinaisia tulkintoja siitä, miten ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamista kouluissa käytännössä eri tilanteissa voisi edistää. Yhdenvertaisuus mainitaan useassa kohtaa myös muun muassa eri oppiaineita koskevissa tavoitteissa ja niiden keskeisissä sisältöalueissa. Kouluilla, kuten julkisella vallalla muutenkin, on kuitenkin velvollisuus aktiiviseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen³⁴. Tätä velvollisuutta on korostettu 24.4.2017 annetulla määräyksellä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muuttamisesta. Määräyksellä on lisätty opetuksen järjestäjän päätettäviin, opetussuunnitelman laatimiseen liittyvien ratkaisujen ja toimintatapojen listaan kohta, jonka mukaan opetuksen järjestäjän on päätettävä, sisältyykö yhdenvertaisuuslain mukainen koulukohtainen yhdenvertaisuussuunnitelma opetussuunnitelmaan vai laaditaanko se erillisenä suunnitelmana. Lisäksi tässä kohdassa mainitaan, että lain mukaan oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi mainitaan, että oppilaitoksella tulee olla suunnitelma toimenpiteistä ja huoltajille ja oppilaille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi edistämistoimenpiteistä, viitaten yhdenvertaisuuslain 6 §:än.³⁵

Edellä mainittua määräystä voidaan pitää tärkeänä lisäyksenä opetussuunnitelman perusteisiin, koska opetussuunnitelman perusteilla ohjataan paikallisten opetussuunnitelmien laatimista. Yhdenvertaisuuden edistämismuutoksia laajennettiin nykyisellä, 1.1.2015 voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla. Koulutuksen järjestäjien velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta on vasta nykyisessä yhdenvertaisuuslaissa säädetty erikseen omassa pykälässään, 6 §:ssä. Aikaisemman

³³ Vitikka 2004, s. 76.

³⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 272.

³⁵ Opetushallituksen määräys 24.4.2017 perusopetuksen opetussuunnitelman 2014 perusteiden muuttamisesta, liite s. 2.

yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 §:ssä säädettiin yleisesti viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta, ja vaatimus yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseksi koski sen mukaan ai-noastaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa ”siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaisen toiminnan luonne sitä vaatii”.

2.1.2 Kodin ja koulun yhteistyön järjestämistavasta päättäminen paikallisesti

Perusopetuslain 15.1 §:n mukaan *opetuksen järjestäjän* tulee hyväksyä perusopetuslaissa tarkoi-tettua opetusta varten *opetussuunnitelma*. Lain 15.2 §:n mukaan opetussuunnitelma tulee, siltä osin kuin sen perusteista säädetään 14 §:n 3 momentissa, laatia yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Opetuksen järjestäjän tulee määrätä myös muun muassa kodin ja koulun yhteistyön järjestämistavasta. Opetussuunnitelmiin kohdistuva päätöksenteko on siten hajautunutta eikä se nykyisen säänte-lyn mukaan ole enää niin vahvasti vain valtion opetushallintoviranomaisten ohjaukseen perustu-va³⁶. Opetussuunnitelma on kunnallisten opetuspalvelujen järjestämistä koskevan päätöksen-teon keskeinen väline³⁷.

Opetussuunnitelmaa on noudatettava päivittäisessä opetuksessa. Perusopetuslain 30.1 §:n mu-kaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista ope-tusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilme-tessä. Voimassaolevassa, vuonna 2014 laaditussa perusopetuksen opetussuunnitelman perus-teissa on kuvattu paikallisen opetussuunnitelman merkitystä näin:

”[Opetussuunnitelmalla] on keskeinen merkitys sekä valtakunnallisten tavoitteiden että paikallisesti tärkeänä pidettyjen tavoitteiden ja tehtävien ilmentämisessä ja toteuttamisessa. Paikallinen opetus-suunnitelma luo yhteisen perustan ja suunnan päivittäiselle koulutyölle. Se on strateginen ja peda-goginen työkalu, joka linjaa opetuksen järjestäjän toimintaa sekä koulujen työtä. Opetussuunnitelma

³⁶ Uoti 2003, s. 197-198.

³⁷ Uoti 2003, s. 228.

liittää koulujen toiminnan muuhun paikalliseen toimintaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen edistämiseksi.”³⁸

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on määrätty, että opetuksen järjestäjä päättää paikallisesti muun muassa siitä, laaditaanko paikallinen opetussuunnitelma koulujen yhteisenä, kokonaan tai osin koulukohtaisena, seudullisena tai käytetäänkö muuta ratkaisua.³⁹

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että myös huoltajien mahdollisuus osallistua opetussuunnitelmatyöhön on tärkeää.⁴⁰ Perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan huoltajien mahdollisuus osallistua opetuksen suunnitteluun perustuu POL 3 §:än eli velvollisuuteen olla opetuksessa yhteistyössä kotien kanssa.⁴¹ Oppilaille sen sijaan on perusopetuslaissa suoraan säädetty mahdollisuus osallistua opetuksen suunnitteluun. Oppilaille tulee perusopetuslain 47 a.1 §:n mukaan järjestää mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman ja siihen liittyvien suunnitelmien sekä koulun järjestyssäännön valmisteluun.

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus seurata ja arvioida opetussuunnitelman toteutumista. Perusopetuslain 21.2 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan yhteistyö muun muassa huoltajien kanssa voi edistää tämän itsearvioinnin tekemistä.⁴²

Yhdenvertaisuussuunnitelman edistämistoimenpiteistä huoltajille on yhdenvertaisuuslain 6.3 §:n nojalla varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Yhdenvertaisuussuunnitelma voidaan laatia opetussuunnitelman yhteyteen tai siitä erillisenä, kuten jo edellä todettiin.

³⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 9.

³⁹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 12.

⁴⁰ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 10.

⁴¹ HE 86/1997 vp, s. 60.

⁴² Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 11.

2.2 Peruskoulun velvollisuus olla yhteistyössä kotien kanssa

Perusopetuslain 3 §:ssä säädetään opetuksen järjestämisen perusteista. POL 3.3 §:n mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslaissa tarkoitettuna opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012, perusopetusasetus) 4.1 §:n mukaan kasvatusta ja opetus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Oppilaiden yksilöllisyyden ja yksilöllisen tilanteen huomioiminen tulee siten olla kodin ja koulun välisen yhteistyön pyrkimyksenä. Nähdäkseni huoltajien oikeuksien toteutumista voidaan siten pitää myös välineenä oppilaan oikeuksien toteutumiselle.

Hakalehto-Wainio on todennut, että oppilaan edun mukaisten ratkaisujen tekeminen edellyttää koulun ja huoltajien välisen vuorovaikutuksen toimivuutta monissa oppilaan oppimiseen, kasvatukseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Yksittäisen oppilaan opetukseen liittyvät kysymykset eivät ole yksin koulun päätettävissä.⁴³ Mikäli oppilaan huoltajiin ei saada riittävästi yhteyttä, oppilaan edun mukaisten ratkaisujen tekeminen luonnollisesti vaikeutuu. Tähän näkökohtaan kiteytyy tämän tutkielman tutkimusongelman merkitys ja se, miksi on tärkeää varmistaa, että jokainen huoltaja kansalaisuustaan riippumatta voi osallistua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön. Loppujen lopuksi kyse on oppilaan edusta.

2.2.1 Oppilasta koskevan ratkaisun tekeminen

Oppilaskohtaisen yhteistyön toteuttamiseen voi sisältyä monia erilaisia yhteistyön muotoja. Kun kyse on oppilasta koskevan ratkaisun tekemisestä, on huomioitava perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin kuuluva oikeusturva, jonka toteuttaminen asettaa velvollisuuksia myös opetuksen

⁴³ Hakalehto-Wainio 2012, s. 116.

järjestäjille. Oikeusturvaan sisältyy oikeus tulla kuulluksi asiassaan. PL 21.2 §:n mukaan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Asianosaisen kuulemisesta hallintoasiassa säädetään hallintolaissa. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kun kyse on oppilasta koskevan ratkaisun tekemisestä koulussa, hänen huoltajaansa on perustuslain ja hallintolain asettamien velvoitteiden vuoksi kuultava.

Jotta kuuleminen voisi toteutua jokaisen huoltajan kohdalla, on asian käsittelyssä huomioitava muun muassa huoltajan kielitaito. Hallintolain 26.1 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, muun muassa silloin, jos muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. HL 26.2 §:n mukaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Jos oppilasta koskevan, koulun aloitteesta vireille tulevan asian käsittelyssä todetaan, että huoltaja ei asian laatuun nähden riittävästi ymmärrä koulussa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä, koulun on järjestettävä tulkitseminen tai kääntäminen huoltajan riittävästi ymmärtämälle kielelle, eikä koululla ole siinä harkinnanvaraa. Lain sanamuoto vaatii kuitenkin arvioimaan sekä asian laatua että kielitaidon riittävyttä. Heikompikin kielitaito riittänee joidenkin asioiden hoitamiseen ilman tulkitsemista tai kääntämistä.

HL 26.3 §:n mukaan asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa. Lähtökohtana asianosaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa on kuitenkin se, että asianosainen huolehtii itse omalla kustannuksellaan tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkityksen on hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottu korostuvan erityisesti perustoimeentuloa koskevassa asiassa johtuen perustuslailla turvatusta oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon

ja huolenpitoon.⁴⁴ Toisaalta myös oikeus maksuttomaan perusopetukseen on perustuslailla turvattu oikeus, joten maksuttoman tulkitsemis- ja käänösavun saaminen kyseisen oikeuden turvaamiseksi voisi myös olla perusteltua. Perusopetuksen maksuttomuuden täsmällinen ulottuvuus ei ole täysin selvä⁴⁵. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia.⁴⁶ HL 26.3 §:n soveltaminen vaatii tapauskohtaista harkintaa. HL 26.3 §:n soveltamisesta ei toistaiseksi ole ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja.

2.2.2 Neuvonta ja muu yhteydenpito

Oppilaskohtainen yhteistyö voi olla myös opettajien ja koulun muun henkilöstön velvollisuuksiin kuuluvaa neuvontaa, yhteydenottoihin vastaamista ja asioiden selvittämistä. Neuvontavelvoite ei koske ainoastaan esimerkiksi selvityksen antamiseen liittyvää neuvontaa asiassa, jossa on tarkoitus tehdä oppilasta koskeva päätös, tai sitä, miten huoltaja saa laitettua vireille jonkin asian. Neuvontavelvoite kohdistuu myös tosiasialliseen hallintotoimintaan⁴⁷. Palveluja toteuttavan viranomaisen on esimerkiksi neuvottava asiakasta siinä, minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet hänellä on.⁴⁸ Kun huoltaja ei riittävästi ymmärrä koulussa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä, tulee jälleen esiin kysymys, miten ja kenen kustannuksella kääntäminen tai tulkitseminen erilaisissa neuvontatilanteissa järjestetään. Hallintolain 26 §:n tulkitsemista ja kääntämistä koskeva säädös koskee hallintoasian käsittelyä. Mikäli kyse on muusta kuin varsinaisesta hallintoasian käsittelystä, ei selkeää velvoittavaa säädöstä ole. Asia joudutaan ratkaisemaan yksittäistapauksittain tarveharkinnassa. Systemaattisen tulkinnan⁴⁹ avulla voitaisiin päätyä siihen johtopäätökseen, että mikäli neuvonnassa tulkkaus tai kääntäminen osoittautuu tarpeelliseksi, se tulisi järjestää opetuksen järjestäjän kustannuksella; perustuslain 16.1 §:n mukainen oikeus maksutto-

⁴⁴ HE 72/2002 vp, s. 79.

⁴⁵ Tuori 2009, kohta Oikeus maksuttomaan perusopetukseen – Maksuttomuuden ulottuvuus.

⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 64.

⁴⁷ Kuusikko 2010, s. 62.

⁴⁸ Mäenpää 2016, s. 210.

⁴⁹ Ks. esim. Hirvonen 2011, s. 39.

maan perusopetukseen ja yhdenvertaisuuslain 9 §:n antama mahdollisuus positiiviseen erityiskohteluun puoltaisivat tätä. Opetuksen maksuttomuus tarkoittaa sitä, että opetuksesta ei saa aiheutua mitään kustannuksia oppilaalle tai hänen huoltajilleen⁵⁰. Oppilaan edun ja oikeuksien toteuttamisen periaatetta ei tässäkään kohden voida unohtaa, joten neuvonnan merkitystä ja tulkitsemisen tarvetta on arvioitava oppilaan edun ja oikeuksien kannalta.

Toisaalta opetussuunnitelman tai yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnassa voitaisiin arvioida, voisiko tulkkauksen järjestäminen muissa kuin hallintolain 26 §:n tarkoittamissa neuvontatilanteissa kuulua yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteisiin. Arviointi tulisi tehdä yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaisesti, eli arvioida sitä, olisiko edistämistoimenpide oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokas, tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen.

Yksittäistapauksellisessa harkinnassa olisi kuitenkin arvioitava, mikä merkitys neuvonnalla on sen tarvitsijalle – onko tulkitsemisen tai kääntämisen järjestäminen ja kustantaminen tilanteeseen nähden tarkoituksenmukaista. Tärkeänä seikkana tähän harkintaan liittyen *Kirsi Kuusikko* nostaa esille huomion siitä, että joissakin tapauksissa se, että tulkkia ei kutsuta paikalle, voi olla kin henkilön etu, koska asia tulee hoidettua nopeammin. Asian luonteella on siten vaikutusta.⁵¹ Jos tulkin kutsuminen vie asian luonteeseen nähden kohtuuttomasti aikaa, on löydettävä muita ratkaisuja asian hoitamiseksi nopeammin.

Eduskunnan oikeusasiamies on tarkastusraportissaan (EOAK/4997/2018, 5.3.2019) yhtenä hyvänä käytänteenä pitänyt niin sanottujen kulttuuritulkkien palkkaamista sellaiseen peruskouluun, jonka oppilailla on yhteensä 19 eri kotikieltä, ja jossa yli viidesosalla oppilaista suomen kieli on toisena kielenä. Mikäli koulussa on erityisen paljon muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvia oppilaita, päivittäisessä työssä mukana olevat kulttuuritulkit voisivat siten olla yksi mahdollinen keino edistää yhdenvertaisuutta myös oppilaiden huoltajien välillä.

⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2018, s. 317.

⁵¹ Kuusikko 2000, s. 345.

Muiden pohjoismaiden kansalaisten osalta neuvontaan liittyvä tulkkaus- ja kääntämiskysymys on hieman selkeämpi kuin pohjoismaiden ulkopuolelta saapuneiden. Pohjoismaisen kielisopimuksen (Sopimus Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa 20.2.1987) 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen tarvittaessa voi käyttää omaa kieltään asioidessaan muun sopimusvaltion viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan tulkitsemis- tai kääntämiskustannukset 2 artiklassa tarkoitettussa asiassa on korvattava julkisista varoista. Edellä sanottu ei estä sopimusvaltiota vaatimasta asiakirjan kääntämiskustannuksia tai osaa niistä siltä, joka on antanut asiakirjan, jos asiakirja on laeva tai vähämerkityksinen taikka jos siihen muutoin on erityistä syytä. Mahdollisuus kääntämiskustannusten vaatimiseksi asiakirjan antajalta tietyissä tilanteissa vaikeuttaa tulkintaa hieman, mutta pääsääntöisesti toisen pohjoismaan kansalaisella on tarvittaessa oikeus oman kielensä käyttämiseen viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä siten, että tulkitsemisesta tai kääntämisestä aiheutuneet kustannukset korvataan julkisista varoista.

Neuvonnalle voi olla tarvetta eri kansalaisuustautaisen huoltajan kohdalla eri asioissa kuin Suomen kansalaisten kohdalla. Kodin ja koulun yhteistyötä ei kaikkialla käsitetä samalla tavalla kuin Suomessa, joten kodin ja koulun yhteistyön merkityksen avaaminenkin voi olla neuvonnan sisältönä.⁵² Silloin muun valtion kansalainen voi olla tiedollisesti huonommassa asemassa Suomen kansalaiseen nähden, ja neuvonnan avulla yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan edistää. Kyse ei silti ole yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaisesta positiivisesta erityiskohtelusta, vaan hallintolain 8 §:n mukaisesta neuvonnasta. Hallintolain 8 §:ssä neuvontavelvollisuutta on rajattu siten, että viranomaisen on annettava neuvontaa *toimivaltansa rajoissa* ja *tarpeen mukaan*. Neuvonnan tarve ja laajuus tulee ratkaistavaksi yksittäistapauksittain asian laadun ja siihen liittyvien olosuhteiden perusteella. Asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitam-

⁵² Väestöliiton väestöntutkimuslaitoksen katsauksessa tuodaan esille se, että kodin ja koulun roolit ovat useissa maissa kaukana toisistaan. Suomalainen kodin ja koulun välinen yhteistyö on useille huoltajille uusi asia Suomeen saavuttaessa. Tämä yhteistyö voi herättää hämmennystä ja epävarmuuttakin. Kodin ja koulun vuorovaikutus on voinut lähtömaassa olla vähäistä. (Säävälä 2012, s. 65.)

sesta on arvioitava neuvonnan tarpeen harkinnassa. Asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeita tämän puolesta sen sijaan ei kuulu viranomaisen velvollisuuksiin.⁵³ Neuvonnan tarkoitus on se, että henkilö pystyisi itse hoitamaan asiansa. Neuvojen pyytäminen osoittaa neuvonnan tarvetta, mutta myös virkamiehen tai viranhaltijan oma havainto neuvonnan tarpeesta voi olla peruste neuvojen antamiselle.⁵⁴

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaan neuvontavelvollisuuteen sisältyy myös asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen (HL 8.1 §). Lain sanamuodon mukaan viranomaisen on vastattava ”asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin”. Tulkintakäytännössä ei kuitenkaan ole pitäydytty lain sanamuodon mukaisessa tulkinnassa. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä palveluperiaatteen ja hyvän hallintotavan on katsottu edellyttävän avointa suhtautumista erilaisiin tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus ulottuu siten myös muihin kuin asian käsittelyyn liittyviin tilanteisiin. Hallintolain 8 § ei silti velvoita yleisluonteisiin tiedusteluihin vastaamiseen.⁵⁵

Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin 26.5.2010 antaman ratkaisun (OKV/159/1/2008) perusteella voidaan todeta, että vaikka joitakin pyydettyjä tietoja ei voitaisi jostakin syystä antaa, on asiallisiin viesteihin silti reagoitava:

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan opettajan ja sivistystoimenjohtajan huomiota siihen, että hyvän hallinnon vaatimusten mukaan viranomaisen toimialaan kuuluvaan asialliseen kansalaiskirjeeseen vastataan ja että se tapahtuu ilman aiheetonta viivytystä. Ratkaisussa katsottiin, että viestjä lähettäneen henkilön jokainen opettajalle lähettämä viesti ei ollut siinä määrin asiaton, että mihinkään niistä ei olisi ollut tarpeen vastata. Opettaja oli saanut useita sähköpostiviestejä, joihin hän ei vastannut, ja selvitysten mukaan syynä vastaamattomuuteen olivat opettajaa koskeva vaitiolovelvollisuus oppilaitaan koskevissa asioissa, viestien lähettäjän tapa siirtää saamansa vastaukset inter-

⁵³ HE 72/2002 vp, s. 58.

⁵⁴ Kulla 2018, s. 128.

⁵⁵ Kulla 2018, s. 128.

nettiin ja lähettäjän henkilökohtaisuuksiin menevä esitystapa internetissä kotisivuillaan ja keskustelupalstoilla. Apulaisoikeuskanslerin mukaan vastaaminen olisi voinut kuitenkin rajoittua lyhyeen toteamukseen siitä, miksi asiallista vastausta ei voitu tai haluttu antaa.

2.3 Mahdollisuus sähköisten kanavien käyttöön yhteistyön toteuttamiseksi

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että henkilökohtaisten tapaamisten ja ryhmätapaamisten lisäksi kodin ja koulun yhteistyössä hyödynnetään tieto- ja viestintäteknologiaa.⁵⁶ Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa henkilötietojen suojaan (tietosuoja) ja teknisen käyttöyhteyden turvallisuuteen (tietoturva). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24.1 § 30 kohdan mukaan oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta, ovat salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja. Tietoja antavan viranomaisen on siten varmistauduttava siitä, että tietojen pyytäjällä on oikeus saada tiedot salassapidosta huolimatta, esimerkiksi asianosaisaseman vuoksi. Tietoturvan osalta perusopetuslain 41 a §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitettuihin rekistereihin sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa tietoon oikeutetulle teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja luovuttavan on varmistuttava siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Wilma on tällä hetkellä yleisesti peruskouluissa käytössä oleva tietoteknologinen järjestelmä kodin ja koulun yhteistyön alustana. Järjestelmässä käsiteltävien ja siirrettävien, salassa pidettävien tietojen vuoksi Wilman käyttämiseksi vaaditaan vahvaa sähköistä tunnistamista. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 6.2 §:n mukaan silloin, jos digitaalisen palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

⁵⁶ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 36.

annetun lain (571/2016) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

Vaikka Wilma on useimpien huoltajien kohdalla hyvin toimiva yhteydenpidon väline, sen käyttö ei kuitenkaan voi olla itseisarvo. Jos huoltajalla esimerkiksi kielitaidon puutteen tai muun syyn vuoksi ei ole mahdollisuutta saada tosiasiallisesti Wilman kautta lähetettyä tietoa itselleen, tulisi tämä ottaa huomioon yhteydenpitokeinon valitsemisessa. Toisaalta opetussuunnitelman tai yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnassa voitaisiin arvioida, voisiko huoltajien kouluttaminen Wilman käyttöön kuulua yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteisiin. Arviointi tulisi tehdä yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaisesti, eli arvioida sitä, olisiko edistämistoimenpide oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokas, tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen.

3 Kansalaisuusperusteiden syrjinnän kiellosta johtuvat velvollisuudet opetuksen järjestäjälle ja peruskoululle

3.1 Sovellettava oikeuskäytäntö

Tässä tutkielmassa yhdenvertaisuutta koskevia velvollisuuksia tarkastellaan kahdessa tasossa: välittömän syrjinnän kiellosta johtuvina velvollisuuksina sekä toisaalta velvollisuutena edistää yhdenvertaisuutta. Nämä velvollisuudet käsitellään omissa luvuissaan. Syrjinnän kiellon sisältöä määrittelee yhdenvertaisuuslain 10 § (välitön syrjintä), 13 § (välillinen syrjintä) ja 14 § (häirintä). Tässä luvussa pyritään määrittelemään kansalaisuuden perusteella tapahtuvan *välittömän syrjinnän* kiellosta johtuvia velvollisuuksia opetuksen järjestäjälle ja kouluille. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan muodollisesti erilaista kohtelua ei-hyväksyttävän perusteen nojalla⁵⁷, tässä tapauksessa kansalaisuuden nojalla. Välillinen syrjintä puolestaan on tosiasiallista yhdenvertaisuutta loukkaavaa ja se ilmenee silloin, kun tarvittaisiin erityisiä toimenpiteitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi, eli kun joudutaan kiinnittämään enemmän huomiota toiminnan tosiasiallisiin vaikutuksiin pelkän muodollisesti samanlaisen kohtelun sijaan.⁵⁸ Välillisen syrjinnän kiellosta johtuvia velvollisuuksia pyritään määrittelemään luvussa 4.

Syrjintäkiellosta johtuvia velvollisuuksia tarkastellaan erikseen kunnan eli opetuksen järjestäjän velvollisuuksina ja oppilaitoksen eli peruskoulun velvollisuuksina. Kuntien osalta nämä velvollisuudet tulevat huomioon otaviksi lähinnä opetussuunnitelman kuntakohtaisen osion laadinnassa. Koulujen velvollisuudet tulevat lähemmäksi arkipäivän toimintaa ja opetussuunnitelman koulukohtaisen osion laadintaa ja toimeenpanoa.

Syrjintä on ei-hyväksyttävän erottelun tekemistä ihmisten välillä esiintyvien eroavaisuuksien vuoksi. Kaikki erottelu ei kuitenkaan merkitse syrjintää – erottelun hyväksyttävyyttä arvioidaan erottelun syiden ja vaikutusten mukaan. Mikäli kaikki erottelut olisivat kiellettyjä, ei myöskään tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellinen positiivinen erityiskohtelu tiettyjen ryhmien

⁵⁷ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kiello (2 momentti) – Välillinen ja välitön syrjintä.

⁵⁸ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kiello (2 momentti) – Välillinen ja välitön syrjintä.

aseman parantamiseksi olisi mahdollista. Sen sijaan ihmisten välisten eroavuuksien käyttö syrjinnän perusteena on kiellettyä.⁵⁹

Opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuudet määritellään tässä tutkielmassa pääasiassa oikeuskäytäntöä analysoimalla. Analysoitavat ratkaisut koskevat pääasiassa tapauksia, joissa on väitetty tapahtuneen syrjintää suhteessa oikeutta koulutukseen koskeviin säädöksiin. Osassa tapauksista on väitettyä syrjintäperusteena kansalaisuus ja osassa jokin muu. Muita syrjintäperusteita kuin kansalaisuutta koskevien tapausten ratkaisusta ilmeneviä oikeusohjeita on hyödynnetty analyysissä *mutatis mutandis*. Soveltuvien osin on hyödynnetty myös sellaisista ratkaisuksista ilmeneviä oikeusohjeita, jotka ovat koskeneet väitettyä syrjintää kansalaisuuden perusteella jokin muuta kuin oikeutta koulutukseen koskevan oikeuden toteutumisessa.

Analysoitava oikeuskäytäntö koostuu pääasiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. EIT:llä on merkittävä rooli: ratkaisujensa kautta EIT:n toiminnassa on kyse valtioiden oikeusjärjestelmiin vaikuttavien oppien kehittämisestä, ei ainoastaan yksittäisten tapausten ratkaisemisesta. Kotimaisia perusoikeussäännöksiä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimusten kanssa⁶⁰, vaikkakaan ihmisoikeussopimusten ei ole tarkoitus heikentää kansallisten perusoikeusjärjestelmien tarjoamaa, ihmisoikeussopimuksissa määriteltyä vähimmäistasoa korkeampaa suojaa⁶¹.

EIS antaa myös EU:n säädöksiä laajemman suojan kansalaisuuteen perustuvalta syrjinnältä.⁶² Siinänsä syrjinnän kieltoon liittyvä oikeus on EU:ssa kuitenkin hyvin kehittyneellä tasolla ja toiminut jopa virikkeenä ihmisoikeustuomioistuimelle.⁶³ EU:n säädöksiin ei ole juurikaan mahdollisuuksia vedota kansalaisuusperusteisen syrjinnän tapauksissa. Esimerkiksi unionin tuomioistuimen rat-

⁵⁹ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kielto (2 momentti) - Syrjinnän käsite - Erottelu ja syrjintä.

⁶⁰ Viljanen 2004, s. 524-525.

⁶¹ Viljanen 1996, s. 798. EIS:n 53 artiklan mukaan minkään tässä yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

⁶² Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja 2019, s. 224.

⁶³ Pellonpää ym. 2018, s. 145.

kaisemassa *Servet Kamberaj -tapauksessa* oli kyse siitä, että erilainen kohtelu, jonka uhriksi pääasian kantaja väitti joutuneensa suhteessa Italian kansalaiseen, perustui hänen asemaansa kolmannen maan kansalaisena. Unionin tuomioistuin totesi, että syrjintädirektiivin (2000/43/EY) 1 artiklan ja 2 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kuitenkin ainoastaan rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaan välittömään ja välilliseen syrjintään, ja että direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään vielä, ettei direktiivin soveltamisalaan kuulu kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu. Syrjintään, jonka kohteeksi pääasian kantaja väitti joutuneensa, ei siten unionin tuomioistuimen mukaan sovelleta syrjintädirektiiviä, eikä asiaa koskeva ennakkoratkaisukysymys näin ollen täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.⁶⁴

On silti huomioitava, että myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä EU:n kansalaiseen ja EU:n jäsenvaltioissa laillisesti oleskeleviin kolmannen maan kansalaiseen sovellettavia sääntöjä on asteittain lähennetty.⁶⁵ Näin ollen tilanne voi tulevaisuudessa muuttua. Lisäksi esimerkiksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (2003/109/EY) johdanto-osan 2 kohdassa todetaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet. Tätä tavoitetta perustellaan direktiivin johdanto-osan 4 kohdassa siten, että jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

On tietysti mahdollista, että joskus on vaikea erottaa, onko koetussa syrjinnässä kyse etniseen alkuperään vai kansalaisuuteen perustuvasta erilaisesta kohtelusta. Tilanteiden oikeudellisella arvioinnilla pyritäänkin selventämään todellisia asiaan vaikuttaneita perusteita, mikäli harkitaan oikeudellisiin toimiin ryhtymistä.

⁶⁴ Asia C-571/10, *Servet Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233, kohdat 48-50.

⁶⁵ Euroopan syrjinnänvastaisen oikeuden käsikirja 2019, s. 223.

3.2 Velvollisuus samanlaiseen kohteluun kansalaisuudesta riippumatta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa ratkaisussaan todennut, että vain hyvin painavien syiden vuoksi se voisi todeta pelkästään kansalaisuuden perusteella tapahtuvan erilaisen kohtelun olevan sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Näin EIT on todennut ainakin *Ponomaryovi-tapauksessa*, *Gaygusuz-tapauksessa*, *Koua Poirrez -tapauksessa*, *Luczak-tapauksessa* ja *Andrejeva-tapauksessa* antamissaan ratkaisuisissa.⁶⁶

Samanlainen kohtelu merkitsee asetetun tutkimusongelman näkökulmasta sitä, että lähtökohtaisesti jokaiselle huoltajalle tarjotaan samanlaisia mahdollisuuksia osallistua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön, ja että kaikille oppilaille tarjotaan saman tasoista opetusta. Kuten on jo todettu, kodin ja koulun välisen yhteistyön tavoitteena on oppilaan oikeuksien toteuttaminen ja yhteistyö kuuluu osana opetukseen, joten sitä kautta kodin ja koulun yhteistyö on yhteydessä opetuksen tasoon.

Samanlainen kohtelu ei tarkoita sitä, että kaikkia kohdeltaisiin samalla tavalla yksilöllisestä tilanteesta riippumatta, sillä se merkitsisi tasapäistämistä, joka on yksi kielletyn syrjinnän muoto.⁶⁷ Syrjinnän kieltojen tarkoituksena ei ole poistaa ihmisten välisiä hyväksyttäviä erotteluja.⁶⁸ Itse asiassa *D.H. ja muut -tapausta* koskevan EIT:n ratkaisun mukaan EIS:n 14 artikla ei kiellä jäsenvaltiota kohtelemasta ryhmiä eri tavalla tosiasiallisen eriarvoisuuden poistamiseksi ryhmien välillä. Kyseisen ratkaisun mukaan tietyissä olosuhteissa eriarvoisuuden korjaamisen laiminlyönti voi itsessään jopa olla vastoin 14 artiklaa.⁶⁹ Samanlaisen kohtelun vaatimusta ei näin ollen pidä ymmärtää niin, että kaikki erottelut ihmisten välillä olisivat kiellettyjä.

Kysymystä siitä, kuinka paljon resursseja voidaan käyttää ihmisoikeuksien turvaamiseksi yhdenvertaisesti kaikille, ei voitane sivuuttaa. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan valtioilla on yleensä laaja harkintavalta eli oikeus puuttua EIS:n turvaamiin oikeuksiin taloudellisen tai sosiaalisen

⁶⁶ Ponomaryovi v. Bulgaria (2011), Gaygusuz v. Itävalta (1996), kohta 42, Koua Poirrez v. Ranska (2003), kohta 46, Luczak v. Puola (2007), kohta 48, Andrejeva v. Latvia (2009).

⁶⁷ Anttila ym. s. 16.

⁶⁸ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kielto (2 momentti) – Syrjinnän käsite – Erottelu ja syrjintä.

⁶⁹ D.H. ja muut v. Tsekki (2007), kohta 175.

strategian yleisluontoisten toimenpiteiden perusteella. Näin EIT on todennut ainakin *Dhahbi-tapauksessa*, *Burden-tapauksessa*, *Carson ja muut -tapauksessa*, *Şerife Yiğit -tapauksessa* ja *Stummer-tapauksessa*.⁷⁰ Kuitenkin vain hyvin painavien syiden vuoksi EIT voisi todeta pelkästään kansalaisuuden perusteella tapahtuvan erilaisen kohtelun olevan sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.⁷¹

Esimerkiksi *Dhahbi-tapauksessa* EIT katsoi, että vaikka valtion budjettiin liittyvien intressien suojele oli perusteltu syy erilaiselle kohtelulle, se ei silti pelkästään oikeuttanut erilaista kohtelua. Tämän vuoksi tapauksessa tuli arvioitavaksi se, olivatko sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot oikeasuhtaisia. Tapauksessa EIT katsoi, että kyseessä ollut etuus oli jätetty myöntämättä sitä hakeneelle henkilölle yksinomaan sillä perusteella, että hän ei ollut EU:n kansalainen. Samanlaisessa tilanteessa olevalle jäsenvaltion kansalaiselle nimittäin olisi myönnetty kyseessä ollut etuus. Huolimatta valtion laajasta harkintavallasta sosiaaliturvan alalla EIT katsoi, että valtion keinot eivät olleet oikeasuhtaisia sen tavoitteeseen nähden.⁷²

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella voidaan todeta, että vaikka julkisten varojen säästäminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite, se ei yksistään oikeuta erilaiseen kohteluun henkilön aseman kuten kansalaisuuden perusteella. Edellä mainitut tapaukset ovat sosiaaliturvan alalta. Niiden soveltaminen myös perusopetuksen alaan on perusteltua, sillä perusopetuksen alassa kuten sosiaaliturvankin alassa on kyse paljon resursseja vievästä alasta, jonka palveluja käyttävät käytännössä kaikki ihmiset jossakin elämänsä vaiheessa.

⁷⁰ Dhahbi v. Italia (2014), kohta 46, Burden v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2008), kohta 60, Carson ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (2010), kohta 61, Şerife Yiğit v. Turkki (2010), kohta 70, Stummer v. Itävalta (2011), kohta 89.

⁷¹ Dhahbi v. Italia (2014), kohta 46 sekä kuten edellä alaviitteen kohdassa nro 51.

⁷² Dhahbi v. Italia (2014), kohta 53.

3.2.1 Opetuksen järjestäjän velvollisuus huoltajien samanlaiseen kohteluun

Edellä esitettyä velvollisuutta huoltajien samanlaiseen kohteluun heidän kansalaisuudestaan riippumatta tarkastellaan tässä kappaleessa opetuksen järjestäjän eli kunnan konkreettisina velvollisuuksina lähinnä opetussuunnitelmatyössä kodin ja koulun yhteistyön suunnittelua koskevilta osin sekä yhdenvertaisuussuunnittelun näkökulmasta.

Selvyyden vuoksi todetaan tässä vaiheessa, että yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukainen koulutuksen järjestäjän velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaisuussuunnitelma tulevat käsiteltäviksi luvussa 4, joka käsittelee yhdenvertaisuuden edistämistä. Tässä luvussa käsitellään vielä minimitason turvaamista eli sitä, miten välitöntä syrjintää voidaan ehkäistä ennalta tai poistaa.

Karkeasti sanottuna kuntakohtainen opetussuunnitelma vastaa kysymykseen, mitä tavoitellaan ja mitkä ovat kunnan kasvatus- ja opetustyön keskeiset periaatteet. Koulukohtainen suunnitelma puolestaan vastaa kysymykseen, miten nämä tavoitteet toteutetaan yksittäisessä koulussa. Lisäksi saman alueen koulut voivat keskenään tehdä yhteistyössä opetussuunnitelman alueellisen osion. Tällainen jako on yksi tapa jaotella opetussuunnitelmatyö, vaikka monia asioita voidaankin käsitellä usealla eri tasolla. Jaottelu on siten opetussuunnitelmatyötä yksinkertaistava.⁷³ Tätä yksinkertaistettua jaottelua kuitenkin käytetään tässä tutkielmassa.

Tasapäistäminen on kiellettyä. Vanhempien ja oppilaiden yksilöllisyys ja yksilölliset olosuhteet on huomioitava kodin ja koulun yhteistyön käytännöissä ja toteuttamistavoissa. Ryhmien kohtelu eri tavalla tosiasiallisen eriarvoisuuden poistamiseksi on sallittua, ja kuten edellä todettiin, eriarvoisuuden korjaamisen laiminlyönti voi olla jopa vastoin EIS:n 14 artiklaa. Opetussuunnitelmassa voitaisiin siten laatia kodin ja koulun yhteistyön osalta erilaisia toimintamalleja erilaisille ryhmille. Esimerkiksi hyvien käytäntöjen kokoaminen valtakunnallisesti ja niiden hyödyntäminen ja soveltaminen kunnissa opetussuunnitelmatyössä voisi ohjata kouluja kohti yhdenvertaisempaa toimintaa. Kokonaan uusillekin innovaatioille lienee silti tarvetta yhteiskunnan monimuotoistuesssa.

⁷³ Liljeström, s. 95-96.

Kunnat itse ratkaisevat paikallisesti, mitä toimenpiteitä ne tekevät syrjinnän estämiseksi. Kunta tuntee paikalliset olosuhteet valtakunnallisia toimijoita paremmin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut kuntien suhtautumisen yhdenvertaisuusasioihin vaikuttavan suoraan ihmisten arkeen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kunnat ovatkin keskeisessä asemassa kuntalaisten yhdenvertaisuuden edistämässä ja syrjinnän ehkäisemisessä. Hyvä tietopohja kuntalaisten monimuotoisuudesta sekä kansalaisyhteiskunnan kuuleminen ovat valtuutetun mukaan edellytyksiä yhdenvertaisuuden edistämiseksi kunnissa. Kunta on ollut usean vuoden ajan toiseksi yleisin vastapuoli valtuutetulle tulleissa syrjintäyhteydenotoissa. Tämän tilastotiedon valossa vaikuttaa siltä, että yhdenvertaisuusasioihin olisi kunnissa syytä kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Kuntiin liittyvien yhteydenottojen keskeisimmät toimialat ovat olleet sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutus ja opetus.⁷⁴

Kaikkia perusopetukseen liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä ei voi eikä tarvitse ratkaista yksin opetustoimessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää hyvää koordinaatiota kunnan sektorirajojen välillä ja kokonaisuuksien yhteensovittamista yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi⁷⁵. Näin ollen opetuksen järjestäjän olisi hyvä myös tehdä yhteistyötä kunnan muiden sektoreiden kanssa yhdenvertaisuusasioissa, vaikka varsinaisesta velvollisuudesta ei voitaneakaan puhua. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Näiden tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu muun muassa antaa neuvoja ja lausuntoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on siten edellä käsiteltyä tiedotetta antaessaan toteuttanut sille lailla säädettyä tehtäväänsä yleisessä syrjinnän ehkäisyssä tai yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämässä. Tiedotteesta ei voitane oikeuslähdeopillisesti johtaa varsinaista velvollisuutta kunnille. Kuitenkin kyseessä on toimivaltaisen viranomaisen suositus, jonka noudattaminen nähdäkseni antaa kunnalle opetuksen järjestäjänä hyödyllisiä työkaluja yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksiensa toteuttamiseen.

⁷⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 10.3.2021.

⁷⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutettu 10.3.2021.

Erilaiseen kohteluun henkilön aseman kuten kansalaisuuden perusteella ei EIT:n ratkaisukäytännön mukaan oikeuta edes sinänsä hyväksyttävänä pidettävä tavoite julkisten varojen säästämisestä, kuten edellä on todettu. Keinojen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä ainakaan henkilön kansalaisuuden pitäisi vaikuttaa siihen, minkä tasoista opetusta tarjotaan. Tutkimusongelman näkökulmasta huoltajan kansalaisuuden ei pitäisi vaikuttaa siihen, minkä tasoista opetusta hänen lapsensa saa. Kuten edellä todettiin, sektorirajat ylittävä yhteistyö kunnissa syrjinnän ehkäisemiseksi on suositeltavaa. Tämän lisäksi hyvällä sektorirajat ylittävällä koordinaatiolla voitaisiin saada aikaan myös säästövaikutuksia, kun samaa työtä ei tarvitsisi tehdä moneen kertaan eri sektoreilla. Mahdollisten kustannussäästöjen lisäksi vaikutukset syrjinnän ehkäisemiseksi voisivat yhteistyön avulla olla suuremmat kuin yksittäisten sektoreiden sisäisesti suunnittelemat toimet, sillä kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, yhdenvertaisuuden toteuttaminen kunnissa edellyttää kokonaisuuksien yhteensovittamista. Säästömahdollisuuksia voidaan siten hakea sellaisista keinoista, jotka samalla ehkäisevät syrjintää tehokkaasti.

Kunnissa pohdittava kysymys voisi olla esimerkiksi se, tiedotetaanko vanhempia riittävästi heidän velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan ja siitä, mitä kodin ja koulun välinen yhteistyö tarkoittaa. Vanhemmille tarjottavan tiedon puutteellisuus voinee aiheuttaa esteitä yhteistyöhön osallistumiselle ja näin ollen saattaa huoltajia keskenään erilaiseen asemaan. Suomalaisessa kulttuurissa kasvaneille ja Suomessa itsekin koulunsa käyneille huoltajille itsestään selvät asiat eivät välttämättä ole itsestään selviä jossakin toisessa kulttuurissa kasvaneille. Ensin olisi saatava selville, minkälaista tietoa oppilaiden huoltajat tarvitsevat ja millä keinoilla tietoa voisi tuottaa ja jakaa, jotta tiedottaminen olisi vaikuttavaa.

Opetussuunnitelmatyössä on kiinnitettävä huomiota myös häirinnän ehkäisyyn. Häirintä on yhdenvertaisuuslaissa määriteltyä kiellettyä syrjintää. Yhdenvertaisuuslain 14.1 §:n mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri. Huomiota on siten kiinnitettävä siihen, millä tavalla tai minkälaisilla ilmaisuilla vähemmistöistä puhutaan. Häirinnän tunnistamiseen ja siihen puuttumiseen kouluissa voisi myös olla syytä antaa ohjeita kuntakohtaisissa opetussuunnitelmissa.

3.2.2 Peruskoulun velvollisuus huoltajien samanlaiseen kohteluun

Tässä kappaleessa tarkastellaan, mitä velvollisuus huoltajien samanlaiseen kohteluun kansalaisuudesta riippumatta tarkoittaa peruskoulujen konkreettisina velvollisuuksina arjen tilanteissa. Tarkasteltavia tilanteita ovat oppilasta koskeva päätöksenteko, neuvonta ja muu yhteydenpito. Näitä tilanteita koskevat ohjeistukset ja linjaukset voivat ilmetä koulukohtaisesta opetussuunnitelmasta.

Kasvatustieteellisessä tutkimuksessa maahan muuttaneiden vanhempien ja koulun vuorovaikutuksen esteitä on jaoteltu esimerkiksi seuraaviin viiteen pääluokkaan: 1) kielikysymyksiin, 2) vanhempien riittämättömään tietoon koulujärjestelmästä, 3) opettajien ja muun henkilökunnan asenteisiin sekä rakenteelliseen rasismiin, 4) erilaisiin oppimiskäsityksiin ja 5) kulttuurieroihin käsitelyssä kodin ja koulun yhteistyöstä.⁷⁶ Nämä luokat on esitelty Kanadassa tehdyssä tutkimuksessa, mutta *Minna Säävälän* mukaan nämä samat esteiden luokat löytyvät myös suomalaisesta kouluympäristöstä, mutta jonkin verran erisävyisinä ja sisältöisinä kuin Kanadassa.⁷⁷

Tätä jaottelua hyödynnetään tässä tutkielman kappaleessa, jossa käsitellään kodin ja koulun välistä yhteistyötä erityisesti koulun arjessa ja käytännöissä sekä koulukohtaisessa opetussuunnitelmatyössä. Näiden vuorovaikutuksen esteiden luokkien sisältö ja merkitys suomalaisessa kouluympäristössä on esitelty tarkemmin *Säävälän* tutkimuksessa, ja niihin viitataan myös tässä tutkielmassa.⁷⁸ Mitä lähemmäs koulun arjen toimintaa tullaan, sitä tarpeellisemmaksi tällainen hyvin konkreettinen jaottelu osoittautuu. Se ei silti tarkoita sitä, ettei myös kuntakohtaisessa opetussuunnitelmatyössä olisi tarpeen tiedostaa nämä esteet, mutta kuntakohtaisessa opetussuunnitelmassa ei määritellä niin yksityiskohtaisia toimenpiteitä kuin koulukohtaisessa opetussuunnitelmassa määritellään. Kuntakohtainen opetussuunnitelma käsittelee yleisempiä tavoitteita ja

⁷⁶ Guo 2006, s. 80 ss.

⁷⁷ Säävälä 2012, s. 80.

⁷⁸ Säävälän kuvaukset esteiden luokkien sisällöstä suomalaisessa koulujärjestelmässä löytyvät Säävälän tutkimuksen (2012) sivuilta 80-82.

sitä, mitkä ovat kunnan kasvatus- ja opetustyön keskeiset periaatteet. Koulukohtaisessa opetus-suunnitelmassa puolestaan päätetään siitä, miten nämä tavoitteet toteutetaan yksittäisessä kou-lussa.

Koulukohtaisessa opetussuunnitelmassa määritellään, miten kuntakohtaisen opetussuunnitel-man tavoitteet toteutetaan käytännössä. Näiden keinojen valinnassa on mahdollisuus vaikuttaa syrjinnän ehkäisyyn. On pohdittava, miten käytännössä oppilasta koskevan päätöksen tekemistä varten saadaan asianmukaisesti kuultua huoltajaa ja miten neuvonnassa ja muussa yhteydenpi-dossa voidaan ottaa huomioon tasapuolisen kohtelun vaatimus. Seuraavaksi tarkastellaan oppi-lasta koskevan päätöksen tekemistä.

Ennen oppilasta koskevan päätöksen tekemistä oppilaan huoltajaa on perustuslain ja hallintolain asettamien velvoitteiden vuoksi kuultava (PL 21.2 §, HL 34 §). Ne tilanteet, joissa asian saa rat-kaista asianosaista kuulematta, on lueteltu hallintolain 34.2 §:ssä. Joissakin erityislaeissa on sää-detty hallintolakia tiukempia rajoituksia kuulematta jättämiselle, mutta oppilasta koskevaan pää-töksentekoon koulussa sovelletaan mainittua hallintolain yleissäännöstä. HL 34.2 §:n mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen otta-mista; 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) kuule-minen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuule-minen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuulematta jättämiselle on siis oltavan hallintolain mukainen peruste, ja jos sellaista ei ole, asian-osaista on kuultava ja mahdolliset haasteet kuulemisen toteuttamiseksi käytännössä on kyettävä ratkaisemaan. Kuulemiseen liittyviä haasteita voitaneen parhaiten ennakoida juuri koulukohtai-nessa opetussuunnitelmatyössä, sillä koulun oppilaiden taustat ja tilanne tunnetaan parhaiten juuri kyseisessä koulussa. Jotta kuuleminen todella olisi tarkoituksensa mukaista, kuultavan on ymmärrettävä, mitä varten häntä kuullaan ja mitkä ovat päätöksen vaikutukset.

Kuulemisessa on olennaista se, että kuuleminen ei olisi pelkkä muodollisuus vaan kuultavalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuulemisen on siten oltava riittävän tehokasta niin laadultaan kuin laajuudeltaankin.⁷⁹ Siitä, miten kuuleminen käytännössä tulisi järjestää, ei ole hallintolaissa tarkemmin säädetty. Sekä kirjallinen että suullinen kuuleminen on mahdollista, mutta suullisesti kuuleminen voi tulla kyseeseen HL 37.1 §:n mukaan vain asianosaisen pyynnöstä, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. HL 37.2 §:n mukaan viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Koululla on siten mahdollisuus järjestää huoltajan kuuleminen oppilasta koskevan ratkaisun tekemistä varten suullisesti, jos huoltaja sitä pyytää ja koulu katsoo, että se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaisi huoltajalle kohtuuttomia vaikeuksia tai muusta syystä. Kuulemisen ajankohta asian käsittelyssä jää myös viranomaisen yksittäistapaukselliseen harkintaan, kunhan kuuleminen tapahtuu ennen asian ratkaisemista, kuten HL 34.1 § edellyttää. Sen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen ajoittamisella käsittelyn alkuvaiheeseen tai loppuvaiheeseen on omat hyötynsä ja haittansa riippuen käsiteltävästä asiasta, mutta joka tapauksessa kuulemisen ajoittamisella on merkitystä.⁸⁰

Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisesta. HL 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemistä koskevassa pyyn-

⁷⁹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 287.

⁸⁰ Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko toteavat kuulemisen ajoittamisen merkityksestä näin: "Asian käsittelyn loppuvaiheessa suoritettavaa kuulemistä puoltaa se seikka, että valmisteluvaiheessa on ennätetty suorittaa tutkimuksia ja hankkia selvityksiä, joita voidaan käyttää apuna kuulemisessa. Tällöin päätöksen tekevä viranomaisen on myös ehtinyt hahmottaa eri ratkaisuvaihtoehtoja. Toisaalta kuulemisen yhteydessä esitettyjen mielipiteiden merkitys päätöksenteossa saattaa jäädä vähäiseksi, jos viranomaisen on jo muodostanut kantansa asiassa saatujen selvitysten ja lausuntojen pohjalta. Varhaisessa vaiheessa suoritettavaa kuulemistä puoltaa erityisesti se, että tuolloin asianosaisella on vielä tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa asioiden kulkuun." (Niemivuo - Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 288.)

nössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Tarkoituksena on, että viranomaisen pyrkii aidosti varaamaan asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi. Asianosaisen on saatava tieto asian ratkaisemiseen vaikuttavista selvityksistä ja vaatimuksista riittävän varhaisessa vaiheessa voidakseen käyttää tehokkaasti oikeutensa tulla kuulluksi.⁸¹ HL 54.2 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksi-antamisesta.

Kuulemisen järjestämisessä on syytä muistaa kuulemisen merkitys. Kuulemisperiaate on nykyään tunnustettu perustuslaintasoisesti, kuten edellä on jo todettu. Yhdessä tiedonsaantioikeuden kanssa kuulemisperiaatteen on katsottu muodostavan hallintoasioiden käsittelyssä yhden tärkeimmistä ennakkollisista oikeusturvatakeista⁸². Jotta myös eri kansalaisuustausmaisilla huoltajilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi oppilasta koskevan päätöksen tekemisessä eikä kuuleminen jäisi pelkäksi muodollisuudeksi, on huomioitava yksittäistapauksellisesti, miten juuri kyseessä oleva huoltaja saa tilaisuuden tulla kuulluksi. Viranomaisella eli tässä tapauksessa koululla ei kuitenkaan ole velvollisuutta erikseen valvoa, antaako asianosainen todella selvityksensä, vaan riittävää on, että asianosaiselle varataan siihen tilaisuus⁸³.

Säävälän tutkimuksen mukaan vanhempien tiedot koulujärjestelmästä voivat olla riittämättömiä tai virheellisiä, ja puutteet tiedoissa voivat olla niin perustavanlaatuisia, etteivät kaikki vanhemmat tiedä esimerkiksi sitä, mikä on koulun viranomaisrooli vallankäyttäjänä.⁸⁴ Tämä voi johtaa siihen, etteivät huoltajat ymmärrä oppilasta koskevien päätösten merkitystä. Päätöksenteon yhteydessä tapahtuvaa huoltajan kuulemistakaan huoltajat eivät siinä tapauksessa voi täysin ymmärtää. Hallintolain edellyttämä tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi on tällöin haasteellista toteuttaa. Kuulemiseen liittyviä haasteellisia tilanteita voi kuitenkin ennakoida esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnittelussa niin, etteivät ongelmatilanteet jää yksin opettajien ratkaistaviksi.

⁸¹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 294-295.

⁸² Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 283.

⁸³ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 295.

⁸⁴ Säävälä s. 81.

Muodollisista asian käsittelytoimista, kuten kuulemisesta, on selvästi erotettava erilaiset vapaa-
muotoiset yhteydenotot. Tämä on tärkeää erityisesti jälkikäteisen todistelun kannalta. Jos viran-
omainen pitää epävirallisissa yhteydenotoissa ilmenneitä tietoja tarpeellisina asian selvittämisen
kannalta, tietojen kirjaamisesta on erikseen sovittava.⁸⁵

Seuraavaksi tarkastellaan neuvontaa. *Minna Säävälä* on tutkimuksessaan selvittänyt maahan
muuttaneiden vanhempien ja koulun henkilökunnan näkemyksiä kodin ja koulun yhteistyöstä
maahan muuttaneiden perheiden kanssa. Tutkimuksen mukaan oppilashuollon henkilökunta piti
kommunikointia maahanmuuttajaperheiden kanssa yleensä ottaen samanlaisena kuin muiden
perheiden kanssa, mutta kieliongelmat vaikeuttivat kommunikointia. Esiin tuli eroja opettajien
välillä siinä, kuinka valmiita he olivat kommunikoimaan maahanmuuttajaperheiden kanssa. Kieli-
ongelmien vuoksi opettajat eivät aina ole huoltajiin yhteydessä riittävän aikaisessa vaiheessa ti-
lanteissa, joissa oppilas oirehtii jollakin tavalla. Viestimiseen käytetään lähinnä kirjallisia sähköi-
siä viestejä, vaikka tiedettäisiin, että ne jäävät huomiotta, ja puhelimitse keskustelua lykätään.
Ilman vanhempien omaa aktiivisuutta ei siten pääse syntymään luottamusta koulun ja kodin vä-
lille, ja suhde koulun ja kodin välillä pysyy etäisenä. Tästä syystä esimerkiksi erityisen tuen tar-
peen ilmaantuessa vuorovaikutustilanteet sitten kärjistyvät helposti.⁸⁶

Tutkimus on tehty vuonna 2012 ja on mahdollista, että asenteet ovat jossain määrin muuttuneet
sen jälkeen. On kuitenkin ongelmallista, jos edelleen on niin, että joihinkin vanhempiin ei olla hei-
dän maahanmuuttajataustansa vuoksi yhteydessä samassa määrin kuin muihin vanhempiin, tai
jos kirjallisia sähköisiä viestejä lähetetään siitä huolimatta, että niiden tiedetään joissakin tapauk-
sissa jäävän huomiotta, koska huoltajien pitäisi voida osallistua kodin ja koulun väliseen yhteis-
työhön kansalaisuudestaan riippumatta.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tar-
peen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin

⁸⁵ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 299.

⁸⁶ Säävälä 2012, s. 67-68, 84.

kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Jo nykyistä hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain (598/1982) voimassa ollessa eduskunnan oikeusasiamies on katsonut 14.4.1989 antamassaan ratkaisussa (R:EOA, D:1858/4/87), että hallintomenettelylain 4 §:n neuvontavelvollisuuden merkitys korostuu ulkomaalaisasioissa, joissa kielivaikeudet ja kulttuurierot vaikeuttavat usein viestien ymmärtämistä.⁸⁷ Oikeusasiamiehen tietoon oli saatettu useissa yhteyksissä, että ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten antama neuvonta ei ole ollut riittävää. Samalla oikeusasiamies myönsi kuitenkin, että neuvonta on suhteutettava käytettävissä oleviin voimavaroihin. Neuvontavelvollisuuden laajuus riippuu oikeusasiamiehen mukaan kunkin asiakkaan tosiasiallisesta tarpeesta neuvojen saamiseen. Neuvontavelvollisuus rajoittui tuolloin itse menettelyyn liittyvään neuvontaan, mutta siihen oli mahdollista sisältyä tietoja viraston käytännöistä sekä asiaa koskevien säännösten vakiintuneesta tulkinnasta. Neuvoja tulee antaa niin paljon, että henkilö voi niiden avulla selviytyä menettelyn asettamista vaatimuksista.⁸⁸

Kumotun hallintomenettelylain 4 § vastaa nykyisen hallintolain neuvontaa koskevaa 8 §:ä. Kumotun hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta on nykyisessä hallintolaissa laajennettu hyvää hallintoa koskevien perusoikeussäännösten myötä. Nykyisen hallintolain neuvontavelvollisuutta koskeva säännös onkin viranomaisen palve-

⁸⁷ Tutkimusongelmassa ei ole kyse ulkomaalaisasioista, sillä ulkomaalaisasioilla tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) mukaisia asioita. Ulkomaalaislakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. EOA:n ratkaisun soveltamista myös tämän tutkimusongelman tarkoittamissa tilanteissa voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, koska kielivaikeudet ja kulttuurierot voivat vaikeuttaa viestien ymmärtämistä myös tutkimusongelman tarkoittamissa tilanteissa.

⁸⁸ Ratkaisun antamisen aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain neuvontaa koskevassa 4 §:ssä viranomaiselle oli asetettu velvollisuus antaa neuvoja vain siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Neuvontavelvollisuutta täydennettiin vasta 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla, jossa käytetään asian käsittelyä ja vireillepanoa laajempaa termiä *asiointi*, jota koskeviin kyselyihin ja tiedusteluihin viranomaisen on vastattava.

luperiaatetta yleisemmin ilmentävä säännös. Hallintolain 8 § asettaa viranomaisille jossain määrin laajemman velvollisuuden antaa asiakkaalle neuvontaa kuin hallintomenettelylain 4 § asetti.⁸⁹ Tarkasteltaessa edellä esiteltyä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua nykyisen sääntelyn valossa voidaan todeta, ettei nykyinen sääntely ole ainakaan supistanut ratkaisussa edellytettyä neuvonnan laajuutta. Nykyisen hallintolain neuvontaa koskevan säännöksen ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeussäännösten myötä odotukset neuvonnan laajuudesta ovat kasvaneet siihen nähden mitä neuvonnalta on ratkaisun antamisen aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain mukaan odotettu.

Hallintolain 8 §:ssä on asetettu viranomaiselle myös yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla ei tarkoiteta pelkästään hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista, vaan myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.⁹⁰ Viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa neuvontaa on siten annettava tarpeen mukaan, vaikka varsinaista hallintoasiaa ei olisikaan vireillä. Kysymyksiltä ja tiedusteluilta voidaan silti edellyttää riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, eikä viranomaisella ole velvollisuutta vastata laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin⁹¹. Asioinniksi voidaan kodin ja koulun yhteistyössä katsoa muu yhteydenpito oppilaiden huoltajien ja opettajien tai koulun muun henkilöstön välillä.

Neuvontavelvollisuutta rajoittaa hallintolain 8 §:ssä käytetty sanamuoto: ”tarpeen mukaan”. Neuvonnan saaminen edellyttää konkreettista tarvetta neuvonnalle. Viranomaisen harkittavaksi jää neuvonnan tarve ja laajuus asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Neuvonnan tarvetta ja laajuutta harkittaessa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta.⁹²

⁸⁹ HE 72/2002 vp, s. 57.

⁹⁰ HE 72/2002 vp, s. 58.

⁹¹ HE 72/2002 vp, s. 58.

⁹² HE 72/2002 vp, s. 58.

Kielivaikeudet ja kulttuurierot voivat korostaa neuvontavelvollisuuden merkitystä, kuten oikeusasiamieskin on edellä mainitussa ratkaisussaan todennut. Ne voivat lisätä neuvonnan tarvetta verrattuna syntyperäiseen Suomen kansalaiseen. Tarpeeseen tulee vastata, vaikka resurssien rajallisuus voikin aiheuttaa haasteita. Jos neuvontaa ei tarpeesta huolimatta annettaisi, tämä olisi vastoin hallintolain ja perusoikeussäännöksiä.

Koulun aloitteesta tapahtuvaa yhteydenpitoa voi *Säävälän* tutkimuksen mukaan haitata kieliongelmat, sillä niiden vuoksi opettajat saattavat lykätä yhteydenottoja.⁹³ Yhdenvertaisuusajattelu pitäisi kuitenkin tuoda yhteydenottoa vaativiin tilanteisiin konkreettisesti ja pohtia, kohdellaanko huoltajia yhdenvertaisesti heidän kansalaisuudestaan riippumatta ja ollaanko huoltajiin yhteydessä silloin kun tarvetta yhteydenotolle ilmenee. Lainsäädäntömme puitteissa kieliongelmiin löytyy kuitenkin verrattain hyviä ratkaisuja. Perusopetuslain 12.2 §:n mukaan äidinkielenä voidaan huoltajan valinnan mukaan opettaa myös romanikieltä, viittomakieltä tai muuta oppilaan äidinkieltä. *Säävälän* mukaan muun muassa oman äidinkielen opettajat ovat kouluissa sellainen voimavara, joka tukee maahan muuttaneiden lapsia monella tavalla. Hänen mukaansa oman äidinkielen opettajia voitaisiinkin käyttää paljon nykyistä enemmän hyväksi resurssina kodin ja koulun yhteistyön edistämiseksi. *Säävälä* toteaa, että vain harvoissa maissa vieraskielisillä on oikeus saada julkisin varoin kustannettuna oman äidinkieltensä opetusta. Lisäksi koulun mahdollisuus tulkkien käyttämiseen on hyvänä apuna niin huoltajille kuin opettajillekin kodin ja koulun välisen yhteistyön rakentamisessa, vaikka tulkin välittämänä vuorovaikutus ei olekaan niin välitöntä kuin se voisi olla muutoin.⁹⁴

⁹³ Säävälä 2012, s. 84.

⁹⁴ Säävälä 2012, s. 80-81.

3.3 Velvollisuus aktiivisiin toimiin koulutusta koskevan oikeuden toteuttamiseksi

Jo vuonna 1968 antamassaan ratkaisussa *Belgian kieli -tapauksessa* EIT on linjannut, että EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla vaatii sopimukseen liittyneitä jäsenvaltioita mahdollistamaan olemassa olevan opetuksen kaikille. Kyseisessä ratkaisussaan EIT myös vahvisti, että EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan tarkoittama oikeus koulutukseen on nimenomaan oikeus, jonka toteutuminen vaatii valtiolta aktiivisia toimia sopimussäännöksen negatiivisesta muotoilusta huolimatta. Kyseisen tapauksen yhteydessä Belgian valtio nimittäin kyseenalaisti oikeutta koulutukseen koskevan sopimussäännöksen velvoittavan valtioita aktiivisiin toimiin. Belgian valtio katsoi, että kyseessä on oikeuden sijaan yksilöille myönnetty vapaus, joka ainoastaan vaatii valtiota olemaan estämättä ihmisiä hankkimasta itselleen koulutusta. EIT kuitenkin hylkäsi tämän näkemyksen ja vahvisti epäilyksettä, että kyseinen sopimussäännös perustaa oikeuden. Sopimussäännöksen negatiivinen muotoilu ei EIT:n mukaan vaikuta tähän tulkintaan.⁹⁵

Belgian kieli -tapauksessa ja *Leyla Şahin -tapauksessa* EIT on katsonut EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa säädetyn oikeuden koulutukseen edellyttävän toteutuakseen sääntelyä myös sopimusvaltioilta.⁹⁶ Kuten jo todettiin, kyseinen sopimussäännös vaatii sopimusvaltioita kuitenkin mahdollistamaan olemassa olevan opetuksen kaikille. Valtiot eivät siten sopimusta rikkomatta voisi säätää niin, että olemassa oleva opetus ei olisi saatavilla kaikille.

Vaikka valtioilla on opetuksen alan sääntelyssä tiettyä harkinnanvaraa eli oikeus puuttua EIS:n turvaamiin oikeuksiin, niin harkinnanvara ei ole suinkaan rajaton. *Leyla Şahin -tapauksessa* EIT totesi, että koulutusta koskeva sääntely voi vaihdella eri aikoina ja olla erilaista eri valtioissa sen mukaan, mitkä ovat kulloinkin yhteisön tarpeet ja resurssit sekä erityispiirteet kullakin koulutus- tasolla. EIT linjasi, että valtioilla on tiettyä harkinnanvaraa koulutusta koskevan sääntelyn alalla,

⁹⁵ Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (1968).

⁹⁶ Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (1968) ja *Leyla Şahin v. Turkki* (2005), kohta 154.

vaikka lopullinen päätös sopimusmääräysten noudattamisen suhteen onkin EIT:n käsissä. Voidakseen taata, että sopimusvaltiossa säädetyt, oikeutta koulutukseen koskevat rajoitukset eivät kaventaisi kyseistä oikeutta niin paljon, että sen olemus vahingoittuisi eivätkä veisi siltä vaikuttavuutta, kyseistä oikeutta kaventavien rajoitusten on oltava ennakoitavia niille, joita ne koskevat ja rajoituksilla on oltava oikeutettu tarkoitus. Lisäksi rajoitus on kyseisen sopimussäännöksen mukainen vain, jos käytetyt keinot ovat oikeasuhtaisia tavoiteltavaan päämäärään nähden.⁹⁷

Koska valtio ei voi säätää rajoituksia siihen, että opetusta on tarjottava kaikille, ei myöskään voimassa olevaa perusopetuslakia voida tulkita siten, että opetuksen sisältöä koskevat säännökset eivät koskisi yhdenvertaisesti kaikkia – tämä ei sopimussäännöksistä johtuen ole voinut olla lainsäätäjän tarkoitus. Jos näin olisi, lainsäätäjällä olisi rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimusta. EIS on tullut Suomessa voimaan vuonna 1990 ja nykyinen perusopetuslaki on tullut voimaan 1.1.1999. Perusopetuslaki ei kuitenkaan mene EIS:n voimaansaattamislakia edelle, vaikka se onkin tullut voimaan sitä myöhemmin. *Lex posterior*-säännön eli myöhemmän lain etusijaa koskevan säännön soveltamisen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjäyttämiseksi on katsottu olevan käytännössä mahdotonta nykyisen perusoikeussääntelyn aikana sen lisäksi, että ihmisoikeusnormin syrjäyttäminen kansallisen lain tieltä olisi vastoin kansainvälistä oikeutta. Valtionsisäisesti voimassa olevia ihmisoikeussopimuksia sovelletaan ristiriitatilanteissa perustuslain 22 §:n nojalla kotimaisten lakien sijasta riippumatta ihmisoikeussopimuksen valtiosisäisen voimaantulon ajankohdasta. Ihmisoikeussopimusten voimaansaattamislakeihin nähden myöhemmän lain tulkintaa pitää *Ojase*n mukaan suunnata Suomen valtiosäännön nykytilassa ajatus, jonka mukaan ”kotimainen lainsäätäjällä ei ole tarkoittanut lakia säätäessään loukata Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita”.⁹⁸

⁹⁷ Leyla Şahin v. Turkki (2005), kohta 154.

⁹⁸ Ojanen 2011, s. 445. Suhtautuminen *lex posterior*-säännön soveltamiseen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjäyttämiseksi on muuttunut siitä ajasta, kun EIS tuli Suomessa voimaan. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen aikaan ja hieman sen jälkeen käydyssä keskustelussa vasta uumoiltiin, että *lex posterior*-säännön sovellettavuutta koskeva oppi ”saattaa olla liikkeessä” ja koska sopimukset ovat lailla voimaan saatetuilta osiltaan samassa asemassa kuin lait yleensä, niihin katsottiin voitavan soveltaa yleisiä tulkintasääntöjä, kuten myöhemmän lain (*lex posterior*) etusijaa koskevaa sääntöä. (Viljanen 1996, s. 806-807)

Näin ollen, kun Suomessa perusopetuslain 3.3 §:n mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa, on kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön osallistuminen lähtökohtaisesti mahdollistettava yhdenvertaisesti kaikkien oppilaiden huoltajille. Kyseessä on perusopetuslailla kansallisesti säädetty tapa järjestää opetus. Maksuton perusopetus on perustuslailla säädetty perusoikeus (PL 16.1 §) ja oikeus koulutukseen EIS:n turvaama ihmisoikeus. Lainsäätäjä ei ole voinut tarkoittaa perusopetuslakia säätäessään loukata Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Keinojen löytäminen yhteistyötä koskevan säännöksen noudattamiseksi voi olla haastavaa, mutta keinot on silti löydettävä. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kieltä EIT:n ratkaisukäytännön mukaan ole mitään teoreettisia tai näennäisiä vaan käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia⁹⁹. Tämä ilmentää EIT:n omaksumaa tehokkuusperiaatetta, jota se soveltaa ratkaisunsa muissa muiden omaksumiensa periaatteiden ohella. Tehokkuusperiaatteen perusteella EIT on asettanut valtioille positiivisia toimintavelvollisuuksia myös negatiivisiksi velvollisuuksiksi muotoiltujen säännösten kohdalla. Negatiivisilla velvollisuuksilla tarkoitetaan säännöksiä, jotka on muotoiltu siten, että ne velvoittavat valtioita olemaan puuttumatta henkilöiden oikeuksiin.¹⁰⁰ Positiivisia toimintavelvollisuuksia negatiiviseksi velvoitteeksi muotoillun artiklan perusteella EIT on asettanut muun muassa edellä mainitussa *Belgian kieli –tapauksessa*, jossa se vahvisti, että EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan tarkoittama oikeus koulutukseen on nimenomaan oikeus, jonka toteutuminen vaatii valtiolta aktiivisia toimia sopimussäännöksen negatiivisesta muotoilusta huolimatta.

Belgian kieli –tapauksessa Belgian valtion voidaan katsoa noudattaneen säännöksen sananmukaista tulkintaa. EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Jos EIS:n säännösten sananmukainen tulkinta kuitenkin johtaa sopimuksen tarkoituksen kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen, kyseeseen tulee usein autonominen tulkinta. EIT:n omaksuman autonomisen tulkinnan periaate täydentää tehokkuusperiaatetta. Autonomisen tulkinnan periaate tarkoittaa sitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetyillä käsitteillä on itsenäinen merkitys, joka voi poiketa kansallisista käsitteistä.¹⁰¹ EIT:n omaksumien tulkintaperiaatteiden tiedostaminen tekee *Belgian kieli* –tapauksen ratkaisun ymmärrettäväksi.

⁹⁹ Muun muassa *Airey v. Irlanti (1979)*, kohta 24.

¹⁰⁰ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 52.

¹⁰¹ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 52.

Oikeus koulutukseen jäisi tyhjäksi, jos EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaa tulkittaisiin sananmukaisesti. Se ei turvaisi kenenkään oikeutta koulutukseen tehokkaasti vaan oikeus koulutukseen jäisi pelkäksi teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Vastuutahoja, joilla on mahdollisuus vaikuttaa yhdenvertaisuuden edistämiseen kodin ja koulun välisessä yhteistyössä, on monella tasolla. Kaikkea vastuuta ei voi sysätä valtiolle, koska opetussuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on opetuksen järjestäjän eli kunnan vastuulla. Opetussuunnitelma laaditaan yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa (POL 15.2 §). Valtioneuvosto linjaa opetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet (POL 14.1 §). Opetushallitus puolestaan laatii opetussuunnitelman perusteet sekä määrittelee kodin ja koulun välisen yhteistyön keskeiset periaatteet (POL 14.2 §). Eri asia on tietysti riittävien resurssien osoittaminen valtion taholta opetuksen järjestäjille.

3.3.1 Kunnan velvollisuus aktiivisiin toimiin

Edellä esitettyä velvollisuutta aktiivisiin toimiin koulutusta koskevan oikeuden toteuttamiseksi tarkastellaan tässä kappaleessa opetuksen järjestäjän eli kunnan konkreettisina velvollisuuksina lähinnä opetussuunnitelmatyössä kodin ja koulun yhteistyön suunnittelua koskevilta osin.

Yhdenvertaisuusasioiden tuntemusta tarvitaan paikallisella tasolla, jotta yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon opetussuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisessa ja toteuttamisessa sekä seurannassa. Oppilailta on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta (POL 30.1 §), joten opetussuunnitelman merkitys käytännössä on suuri. Tämä antaa opetussuunnitelman laativalle taholle paljon vaikutusvaltaa siihen, miten yhdenvertaisuus tulee koulujen arjessa huomioiduksi. Oikeutta opetukseen turvaavista aktiivisista toimista on siten suurelta osin vastuussa opetussuunnitelman laativat tahot eli opetuksen järjestäjä yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa.

Koulujen henkilöstön yhdenvertaisuusosaamiseen vaikuttavan koulutuksen järjestäminen voi olla syytä koordinoita kunnan tasolla ja mahdollisesti yhteistyössä muiden sektoreiden kanssa. Opettajat ja koulujen muu henkilöstö ovat tärkeässä asemassa esimerkiksi hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonnan antamisessa oppilaiden huoltajille. Neuvonnalla voi olla tärkeä rooli yhdenvertaisuuden toteutumisessa etenkin, jos huoltajilla ei ole tietoa oikeuksistaan. Lapsen etu voi kärsiä huoltajien tiedon puutteesta. Tästä syystä koulujen henkilöstön yhdenvertaisuusosaamiseen on kiinnitettävä huomiota ja huolehdittava siitä, että henkilöstön osaaminen on riittävällä tasolla.

Kotimaisessa ratkaisukäytännössä perusopetuslain ja yhdenvertaisuuslain välisestä suhteesta on olemassa hyvin tuore vuosikirjapäätös korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHO:2020:60, ratkaisun antopäivä 28.5.2020). Kyseisen ratkaisun perusteluissa KHO toteaa, että perusopetuslain 32 §:n 3 momentti, joka on ollut tapauksessa sovellettavana, on sinänsä selkeä. Sen mukaan, kun oppilas otetaan muuhun kuin perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Näin oli asiassa myös menetelty. Huoltaja oli hakenut lapselleen koulumatka-avustusta kouluun maksuttomana yhteistaksikuljetuksena. Hänen hakemuksensa oli kuitenkin hylätty sillä perusteella, että kyseinen koulu ei ollut oppilaan lähikoulu. KHO kuitenkin katsoi, että oppilaalle tuli tässä tapauksessa myöntää maksuton koulukuljetus yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena.

Kyseisen ratkaisun sitovan osan eli myöhempää tuomaria normatiivisesti ohjaavan osan¹⁰² ratkaisusta on yhdenvertaisuusvaltuutettu kommentissaan kiteyttänyt hyvin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut kyseisestä ratkaisusta, että vaikka ratkaisu koskikin koulukuljetuksia, niin sillä on laajempaakin merkitystä: yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ratkaisu vahvisti sen, että perusopetuslain sanamuotojen johtaessa syrjiviin lopputuloksiin, on ohjeissa, käytännöissä ja päätöksissä mentävä yhdenvertaisuuslaki edellä¹⁰³.

¹⁰² Esimerkiksi *Raimo Siltala* on todennut, että Suomessa vallitsevassa prejudikaattiopissa ratkaisun myöhempää tuomaria velvoittava osa tulee päätellä sen lopputuloksen ja perustelujen kokonaisuudesta. (Siltala 1999, s. 683.)

¹⁰³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Käsitykseni mukaan tapauksessa sovellettu POL 32 § 3 momentin säännös jättää muutenkin harkinnanvaraa koululle tai kunnalle, koska säännöksen sanamuoto ei ole ehdoton sillä tavalla, että kunta ei säännöksestä johtuen voisi myöntää maksutonta koulukuljetusta, jos se katsoo, että POL 32 § 1 momentin nojalla maksuton koulukuljetus olisi syytä myöntää. Sen nojalla huoltaja *voidaan* velvoittaa vastaamaan oppilaan kuljettamisesta aiheutuvista kustannuksista silloin, kun oppilas otetaan muuhun kuin lähikouluun, mutta tämä sanamuoto ei viittaa ehdottomaan velvoittamiseen. KHO:n ratkaisu ei siten merkitse sitä, että yhdenvertaisuuslain säännöksiin vedoten olisi mahdollista toimia vastoin perusopetuslakia tai muutakaan lakia, vaan yhdenvertaisuuslain säännökset voivat ja niiden tulee ohjata muun lain säännösten tulkinnan suuntaa. Kunta olisi voinut jättää velvoittamatta huoltajan vastaamaan oppilaan kuljettamisesta aiheutuvista kustannuksista, mikäli se olisi huomioinut yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisen kohtuullisia mukautuksia koskevan säännöksen.

Kyseisen ratkaisun ohjausarvoa olisivat voineet lisätä hieman seikkaperäisemmät perustelut. Siinänsä ratkaisun perustelut ovat ymmärrettäviä ja avoimia, mutta ratkaisun lopputulosta olisi voinut perustella useammalla seikalla, jotta ratkaisun legitimizeerivaikutus toteutuisi paremmin.¹⁰⁴ Mitä paremmin asianosaiset, tässä tapauksessa ennen kaikkea kunta päätöksen tekijänä, saadaan vakuuttuneeksi ratkaisun oikeellisuudesta ja kohtuullisuudesta, sen suurempi vaikutus sillä lienee jatkossa käytännön ohjeistuksen ja koulujen toiminnan kannalta. Sekä lopputuloksen puolesta että sitä vastaan esiin tuodun argumentit olisivat voineet palvella tätä tarkoitusta ja vakuuttaa asianosaiset tasapuolisesta ja puolueettomasta ratkaisusta.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Perustelemisen funktioiden kautta voidaan saada käsitys siitä, millaiset olisivat optimaaliset perustelut tuomioistuimen ratkaisulle. Perusteluilla pyritään vakuuttamaan sekä asianosaiset että yleisö ratkaisun oikeellisuudesta ja kohtuullisuudesta. Tuomioistuimen muodollinen auktoriteettiasema ei riitä niiden tuottamien ratkaisujen legitimizeerivaikutuksen turvaamiseksi, vaan siihen tarvitaan hyvää perustelua. Tätä voidaan kutsua perustelemisen justifiikaatio- tai legitimizeerivaikutukseksi. (Virolainen – Martikainen 2010, s. 38, 40-42 ja 54.)

¹⁰⁵ Jos perusteluja laadittaessa myös lopputulosta vastaan puhuvat seikat huomioidaan ja otetaan mukaan punnintaan, tuodaan ulospäin näkyväksi se, että tuomioistuin on pyrkinyt puolueettomaan ja tasapuoliseen asian ratkaisemiseen. Pro et contra –argumentointi toteuttaa erityisesti perustelujen prejudikaattifunktiota: se selventää ennakkopäätöksen sisältämän laintulkintaohjeen sisältöä ja mahdollistaa ennakkopäätöksen ohjausvaikutuksen syntymisen. (Virolainen – Martikainen 2010, s. 61-63.)

Mielestäni legitimizeettifunktion lisäksi tällaisessa yksilön asemaan ratkaisevalla tavalla vaikuttavassa asiassa kommunikaatiofunktion¹⁰⁶ toteutuminen osoittautuu erityisen tärkeäksi. KHO:lla olisi ollut hyvä mahdollisuus vielä selkeämmin tuoda seikkaperäisillä perusteluilla opetusviranomaisten tietoon yhdenvertaisuussäntelyn merkitys perusopetuslain soveltamisessa. Tällä olisi voinut olla käytännössä suuri merkitys sen kannalta, minkälaista kohtelua oppilaat ja heidän huoltajansa tulevat jatkossa saamaan. Voi olla, että ratkaisun perustelut ovat silti riittävät tällaisenaankin ohjaamaan koulujen toimintaa entistä paremmin yhdenvertaisuussäännökset huomioivaksi.

Tämä KHO:n ratkaisu tukee linjaa, jonka mukaan kunnalla on velvollisuus aktiivisiin toimiin yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Perusopetuslain soveltaminen yksinään ei takaa yhdenvertaisen kohtelun toteutumista kouluissa, vaan yhdenvertaisuussäntely on aktiivisesti otettava huomioon sen rinnalla. Opetuksen järjestäjän velvollisuudeksi voidaan katsoa yhdenvertaisuuslain ja perusopetusopetuslain suhteen entistä parempi huomiointi opetussuunnitelmatyössä ja tiedon vieminen edelleen kouluille opetussuunnitelmien ja mahdollisen muun ohjeistuksen kautta. Voidaan kuitenkin kysyä, jääkö opetuksen järjestäjälle liiaksi harkinnanvaraa yhdenvertaisuuslain ja perusopetuslain säännösten yhteensovittamista vaativissa soveltamistilanteissa vai pitäisikö yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tietyissä tilanteissa perusopetuksessa säätää lain tasolla tarkemmin. Tähän näkökohtaan palataan vielä tutkielman loppupäätelmissä.

3.3.2 Peruskoulun roolista koulutusta koskevan oikeuden aktiivisessa toteuttamisessa

Kuten edellisessä kappaleessa tuli ilmi, opetussuunnitelman laativalla taholla eli kunnalla opetuksen järjestäjänä on käytännössä eniten valtaa ja mahdollisuuksia paikallisella tasolla vaikuttaa siihen, miten yhdenvertaisuussäntely otetaan huomioon opetukseen liittyvissä tilanteissa. Koulut ovat kuitenkin velvollisia noudattamaan opetuksen järjestäjän ohjeistuksia ja vastaavatkin

¹⁰⁶ Perusteluidensa lisäksi tuomioistuimella ei juuri ole muita kommunikointivälineitä, joten ne ovat käytännössä ainoa väylä tuomioistuimelle avata toimintaansa julkisuudelle, mikä puolestaan mahdollistaa ratkaisuihin kohdistuvan julkisen kritiikin ja kontrollin. Tätä voidaan kutsua perustelemisen kommunikaatiofunktiksi. (Virolainen – Martikainen 2010, s. 43-45.)

siitä, että ohjeistukset pannaan täytäntöön. Ilman käytännön toimintaa ohjeet jäävät merkityksettömiksi. POL 30.1 §:n mukaan oppilailla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, ja tämä on huomioitava kouluissa.

Koulut laittavat käytännön tasolla kunnan päätökset täytäntöön ja näin ollen vastaavat siitä, että yhdenvertaisuuden edistämiseksi tehdyt suunnitelmat todella toteutuvat käytännössä. Opettajat ja koulujen muu henkilöstö ovat tärkeässä asemassa esimerkiksi hallintolain 8 §:n mukaisen neuvonnan antamisessa oppilaiden huoltajille. Kuten jo todettiin, henkilöstön yhdenvertaisuusosaamiseen on kiinnitettävä huomiota ja huolehdittava siitä, että henkilöstön osaaminen on riittävällä tasolla, mutta tästä huolehtiminen on kunnan vastuulla.

Tutkielmassa tarkasteltavissa tilanteissa eli oppilasta koskevassa päätöksenteossa, neuvonnassa ja muussa yhteydenpidossa velvollisuus aktiivisiin toimiin koulutusta koskevan oikeuden toteuttamiseksi tarkoittaa peruskouluille lähinnä sitä, että opetuksen järjestäjän ohjeistukset ja linjaukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

4 Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus kodin ja koulun välisessä yhteistyössä

4.1 Sovellettava oikeuskäytäntö

Tässä luvussa pyritään määrittelemään kansalaisuuden perusteella tapahtuvan välillisen syrjinnän kiellosta johtuvia velvollisuuksia opetuksen järjestäjälle ja kouluille. Välillinen syrjintä ilmenee muodollisesti ihmisten samanlaisena ja neutraalina kohteluna, mutta ihmisten välisten eroavaisuuksien vuoksi johtaakin syrjiviin vaikutuksiin. Muodollisen yhdenvertaisuuden sijaan loukautuksi tuleekin tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi voidaan tarvita erityisiä toimenpiteitä. Huomio on siten kiinnitettävä toiminnan vaikutuksiin riippumatta toiminnan mahdollisesti hyväksyttävistä tarkoituspäristä.¹⁰⁷

Opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuudet määritellään tässäkin luvussa pääasiassa oikeuskäytäntöä analysoimalla, eli menetelmä on sama kuin edellisessä luvussa (luvussa 3). Aineisto koostuu pääasiassa EIT:n ratkaisuista kuten edellisessäkin luvussa. Velvollisuuksia tarkastellaan ensin yleisemmin ja sen jälkeen erikseen kunnan eli opetuksen järjestäjän velvollisuuksina ja opilaitoksen eli peruskoulun velvollisuuksina.

Tämän luvun keskeisimmät huomiot liittyvät positiiviseen erityiskohteluun yhdenvertaisuuden edistämisen keinona. Positiivista erityiskohtelua voidaan tarvita erityisesti välillisen syrjinnän poistamiseksi, joten aluksi selvennetään välillisen syrjinnän käsitettä. Välillisen syrjinnän käsite voi olla vaikeammin hahmotettavissa kuin välittömän syrjinnän käsite, sillä välillinen syrjintä ei aiheudu muodollisesti erilaisesta kohtelusta ei-hyväksyttävän perusteen nojalla kuten välitön syrjintä. Välillinen syrjintä voi aiheutua muodollisesti samanlaisesta kohtelusta, jonka tosiasialliset vaikutukset ovat kuitenkin syrjiviä.

¹⁰⁷ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kiello (2 momentti) - Välillinen ja välitön syrjintä.

4.2 Välillisestä syrjinnästä

EIT on katsonut muun muassa *D.H. ja muut -tapauksessa*, että yleinen käytäntö tai toimenpide, jolla on suhteettoman vahingollisia vaikutuksia tiettyyn ryhmään, voidaan katsoa syrjiväksi, vaikka sitä ei olisi erityisesti kohdistettu kyseiseen ryhmään. Sopimusmääräyksiä rikkova syrjintä voi siis aiheutua tosiasiallisesta tilanteesta.¹⁰⁸

Erottelun aste eli erottelun aiheuttamat vaikutukset ovatkin toinen niistä kahdesta tekijästä, jotka määrittelevät sen, onko erottelu hyväksyttävää vai ei. Toinen erottelun hyväksyttävyyttä määrittelevä tekijä on erottelun tarkoitusperä. Jos erottelun vaikutukset ovat niin kohtuuttomia, etteivät edes hyväksyttävänä pidetyt perusteet tee erottelua oikeutetuksi, kyse on syrjinnästä. Suhteellisuutta koskeva argumentointi on myös EIT:n käytännössä keskeisessä asemassa sen arvioidessa sitä, onko EIS:n määräyksiä loukattu.¹⁰⁹ Näin ei ole kuitenkaan ollut aina. Varhaisemmissa ratkaisuisaan EIT ei ollut halukas etenemään yhdenvertaisen kohtelun arvioinnissa myös sen haitallisten vaikutusten arviointiin. Tämä lähestymistapa on sittemmin muuttunut merkittävästi. Itse asiassa juuri *D.H. ja muut -tapauksesta* alkaen EIT ryhtyi täysimittaisesti kehittämään välillistä syrjintää koskevaa analyysiään.¹¹⁰ Välillisen syrjinnän arvioinnin keskiössä on siis näennäisesti yhdenvertaisen kohtelun todellisten vaikutusten arviointi.

Välillisen syrjinnän konsepti on kehitetty siitä huomiosta, että ihmisten samanlainen kohtelu ei itsessään ole riittävää poistamaan eriarvoisuutta yhteiskunnasta.¹¹¹ Jokin neutraalilta vaikuttava menettely, jonka vaikutuksesta ihmiset kuitenkin asettuvat keskenään eriarvoiseen asemaan, voi olla välillistä syrjintää, jos se tapahtuu jollakin kielletyllä perusteella.¹¹² Välillisen syrjinnän kiellon tarkoituksena on mahdollistaa puuttuminen yhteiskunnan syrjiviin rakenteisiin.¹¹³

¹⁰⁸ D.H. ja muut v. Tsekki (2007), kohta 175.

¹⁰⁹ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kielto (2 momentti) - Syrjinnän käsite - Erottelun aste ja tarkoitus.

¹¹⁰ Fredman 2011, s. 222-223.

¹¹¹ Fredman 2011, s. 177.

¹¹² Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kielto (2 momentti) – Välillinen ja välitön syrjintä.

¹¹³ Anttila ym. 2019, s. 239.

4.3 Positiivinen erityiskohtelu mahdollisuutena ja velvollisuutena

Opetuksen järjestäjällä on tarvittaessa mahdollisuus käyttää esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun keinoja, jotta kaikilla huoltajilla olisi mahdollisuus osallistua perusopetuslain mukaiseen kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön. Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä. Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Oleellista on tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen pyrkiminen pelkän muodollisen yhdenvertaisuuden sijaan. Yhdenvertainen kohtelu voi johtaa epäyhdenvertaisiin lopputuloksiin¹¹⁴, minkä vuoksi on voitava ottaa huomioon ihmisten väliset eroavaisuudet ja huomioida ne tarvittaessa erilaisena kohteluna, jonka avulla voidaan päästä yhdenvertaisiin lopputuloksiin.

Positiivinen erityiskohtelu on tarkoitettu käytettäväksi tietyssä tilanteessa heikommassa asemassa olevan ryhmän aseman nostamiseksi samalle tasolle valtaväestön kanssa.¹¹⁵ Kyse on siis nimenomaan ryhmiin kohdistuvista suunnitelmallisista toimista, ei varsinaisesti yksittäisiin henkilöihin kohdistuvista toimista. Suunnitelman mukaan toteutetuilla toimilla on kuitenkin luonnollisesti vaikutusta yksittäisten ihmisten elämään. Positiivista erityiskohtelua voi käyttää lainsäätävä, mutta yhtä lailla sitä voidaan käyttää myös esimerkiksi kunnallisessa päätöksenteossa, ja se voi perustua esimerkiksi kunnallisen lautakunnan päätökseen¹¹⁶.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on *Ponomaryovi-tapuksessa* todennut, että toisin kuin jotkut muut julkiset palvelut, koulutus on oikeus, joka nauttii välitöntä suojaa EIS:n nojalla. Samassa tapauksessa EIT on myös todennut koulutuksen olevan hyvin erityinen julkisen palvelun muoto, joka ei hyödytä ainoastaan suoraan sen käyttäjää vaan palvelee myös laajempia yhteiskunnallisia tarkoituksia. Näin on siitä huolimatta, että koulutuksen järjestäminen on monimutkaista ja kallista ja siihen voidaan käyttää vain rajallisesti resursseja. Säädellessään koulutuksen alaa valtiot

¹¹⁴ Fredman 2011, s. 177.

¹¹⁵ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 4.

¹¹⁶ Nieminen 2019, s. 601.

joutuvat etsimään tasapainoa ihmisten koulutuksellisten tarpeiden ja rajallisen kapasiteetin välillä.¹¹⁷

Leyla Şahin -tapauksessa EIT on todennut, että demokraattisessa yhteiskunnassa oikeus koulutukseen on välttämätön ihmisoikeuksien edistämiseksi ja sillä on perustavanlaatuinen tehtävä. Oikeutta koulutukseen koskevaa EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaa ei voi tulkita supistavasti sen perustavanlaatuisen tehtävän vuoksi. Supistava tulkinta ei olisi kyseisen säännöksen tavoitteen mukaista.¹¹⁸ Ilman oikeutta koulutukseen ihmisten olisi vaikea nauttia muistakaan ihmisoikeuksista. Pohtimisen arvoista on myös se, että jos perusopetukseen ei panosteta ja osoiteta siihen riittävästi resursseja, kuinka paljon puutteelliset perustaidot tulevat maksamaan yhteiskunnalle oppilaan myöhemmissä elämänvaiheissa. Puutteelliset perustaidot estävät muuan muassa jatkokouluttautumisen.

EIT on todennut, että demokratia ei tarkoita sitä, että enemmistön näkemysten pitäisi aina voittaa, vaan on saavutettava tasapaino, joka takaa vähemmistöön kuuluvien ihmisten reilun ja asianmukaisen kohtelun ja välttää hallitsevan aseman väärinkäyttämisen.¹¹⁹

Nämä EIT:n argumentit koulutuksen erityisestä asemasta muihin julkisiin palveluihin nähden - niin EIS:n nojalla välitöntä suojaa nauttivana muodollisena oikeutena kuin käyttäjänsä laajempia yhteiskunnallisia tarkoituksia palvelevana oikeutena - antavat osaltaan painavia perusteluja sille, että positiivista erityiskohtelua olisi syytä käyttää suhteellisen pienellä kynnyksellä silloin, kun sillä pyritään turvaamaan oikeutta koulutukseen. Toinen seikka, eli vähemmistöjen reilu ja asianmukainen kohtelu osana demokratiaa, ei myöskään ole vähäpätöinen perustelu. Kuitenkin positiivisen erityiskohtelun käytössä on aina oltava tarkka. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti sen lisäksi, että positiivisen erityiskohtelun on oltava suunnitelmallista. Positiivisen erityiskohtelun kesto ja laajuus on mitoitettava tarkoin.¹²⁰

¹¹⁷ Ponomaryovi v. Bulgaria (2011), kohta 55.

¹¹⁸ *Leyla Şahin* v. Turkki (2005), kohta 137.

¹¹⁹ *Leyla Şahin* v. Turkki (2005), kohta 108.

¹²⁰ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 6.

Positiivisen erityiskohtelun on aina oltava oikeasuhtaista, kuten yhdenvertaisuuslain 9 §:n sanamuotokin selvästi ilmaisee. Positiivista erityiskohtelua saa käyttää vain laissa säädettyyn tarkoitukseen: tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen tai syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseen tai poistamiseen. Positiivisen erityiskohtelun käytön tarkoitus yksittäisessä tapauksessa on siten oltava selvillä ja keinojen on oltava määriteltyn tarkoitukseen nähden oikeasuhtaisia. Toimien on myös oltava määräaikaaisia siten, että niistä luovutaan, kun tosiasiallinen yhdenvertaisuus on saavutettu. Tämä ei ilmene suoraan yhdenvertaisuuslain 9 §:stä, mutta se on vakiintunut tulkinta.¹²¹

Kuten edellä jo todettiin, *D.H. ja muut -tapauksessa* antamassaan ratkaisussa EIT on todennut, että tietyissä olosuhteissa eriarvoisuuden korjaamisen laiminlyönti voi olla vastoin EIS:n 14 artiklaa.¹²² *D.H. ja muut -tapauksessa* soveltaen voidaan todeta, että jos syrjintää poistaviin toimenpiteisiin ei ryhdytä, se voi olla vastoin EIS:n määräyksiä. Tämän tulkinnan mukaan positiivinen erityiskohtelu ei ole ainoastaan mahdollisuus vaan se voi tietyissä olosuhteissa olla myös velvollisuus. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että yleensä positiivinen erityiskohtelu on mahdollisuus, mutta joskus se voi olla velvollisuus perustuslain 22 §:n vuoksi¹²³. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Toisin sanoen, kun positiivisella erityiskohtelulla pyritään turvaamaan perus- tai ihmisoikeuksia, sen käyttäminen voi joissakin olosuhteissa olla viranomaiselle velvollisuus eikä ainoastaan mahdollisuus. Vaikka positiivinen erityiskohtelu kohdistuisi oppilaiden vanhempisiin, sen varsinaisena tavoitteena on turvata oppilaiden oikeuksia, erityisesti oikeutta koulutukseen. Oikeus koulutukseen on perus- ja ihmisoikeus, joten sen turvaaminen positiivisen erityiskohtelun keinoilla voi tietyissä olosuhteissa olla viranomaisen velvollisuus.

Esimerkkeinä käytetystä positiivisesta erityiskohtelusta on joissakin kunnissa ollut erityisen rahoituksen myöntäminen sosioekonomisesti huono-osaisimpien alueiden kouluille. Positiivista erityiskohtelua tarkoittavana keinona rahoitusta oli myönnetty muita kouluja enemmän sellaisille

¹²¹ Ks. esim. Anttila ym. 2019, s. 193-195.

¹²² *D.H. ja muut v. Tsekki* (2007), kohta 175.

¹²³ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 6-7.

kouluille, joissa vieraskielisten ja erityisoppilaiden osuudet olivat muita suurempia.¹²⁴ Etukäteen ei kuitenkaan voida määritellä tarkkoja rajoituksia positiiviselle erityiskohtelulle. Positiivisen erityiskohtelun myöntäminen riippuu aina yksittäistapauksen erityispiirteistä. Suhteellisen selvää kuitenkin on, että automaattinen, mekaaninen positiivinen erityiskohtelu ei ole sallittua.¹²⁵

Näkisin, että kodin ja koulun yhteistyöhön liittyvissä tilanteissa positiivisen erityiskohtelun käyttöä koskevassa harkinnassa tulisi ottaa huomioon myös lapsen edun ensisijaisuus, koska lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Se tulisi huomioida niin yksittäisessä tilanteessa kuin yleisessä yhdenvertaisuussuunnittelussa. Vaikka kyse on varsinaisesti oppilaan huoltajaan kohdistuvista positiivista erityiskohtelua tarkoittavista toimenpiteistä, päämääränä on lopulta oppilaan oikeuksien toteuttaminen. Näin ollen toimet koskevat lapsia. Oppilasta koskeva päätös kohdistuu luonnollisesti oppilaaseen. Neuvonnan ja muun yhteydenpidonkin tarkoituksena on oppilaan asioiden hoitaminen.

Suomessa perusopetuslailla säädetyn kodin ja koulun välisen yhteistyön merkitystä ja sisältöä on täsmennetty perusopetusasetuksella. Perusopetusasetuksen 4.1 §:n mukaan kasvatus ja opetus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Vaikka mistään tietyn tasoisesta tai sisältöisestä perusopetuksesta ei säädetä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuuluu kansallisesti säädetty opetuksen sisältö sellaisenaan kaikille yhdenvertaisesti. Jos huoltajat eivät ilman erityistoimenpiteitä pysty kansalaisuustaan johtuen osallistumaan oppilaan oikeuden toteuttamiseen siten kuin perusopetusasetuksella on täsmennetty, positiivisella erityiskohtelulla voidaan pyrkiä siihen, että huoltajan tausta ei heikentäisi oppilaan mahdollisuuksia nauttia oikeudestaan koulutukseen.

¹²⁴ Kauppinen – Barnelius 2013, s. 13. Nieminen 2019, s. 602.

¹²⁵ Ojanen – Scheinin 2010, kohta Syrjinnän kielto (2 momentti) - Positiivinen erityiskohtelu - Suosinta ja erityiskohtelu.

Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että lapsilla on oikeus saada etunsa arvioitaviksi heitä koskevilla ratkaisilla ja että heidän intresseilleen annetaan huomattava painoarvo suhteessa muihin intresseihin.¹²⁶ Näin ollen olisi valittava sellaiset positiivista erityiskohtelua tarkoittavat toimenpiteet, jotka katsotaan kaikista vaihtoehdoista sellaisiksi, jotka parhaiten edistävät lapsen edun toteutumista.

Lapsen etua arvioitaessa on syytä muistaa, että lapsen edun käsite on kolmiosainen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan 14 määritellyt lapsen edun olevan 1) aineellinen oikeus, 2) perustavanlaatuinen tulkintaperiaate ja 3) menettelysääntö. Tätä kolmiosaista käsitettä on komitean yleiskommentissa täsmennetty siten, että lapsen etu aineellisena oikeutena luo valtioille velvollisuuden ja siihen voidaan vedota tuomioistuimessa. Perustavanlaatuisena tulkintaperiaatteena lapsen etu puolestaan ilmenee siten, että jos jotakin säännöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, olisi valittava sellainen tulkinta, joka parhaiten palvelee lapsen etua. Menettelysääntönä lapsen etu tarkoittaa, että päätöksenteossa tulee aina arvioida päätöksen mahdollisia vaikutuksia lapsiin, olipa kyseessä sitten yksittäiseen lapseen tai lapsiryhmään kohdistuva päätös tai yleisesti lapsiin vaikuttava päätös. Päätösten perusteluista tulee myös käydä ilmi se, että lapsen etu on otettu nimenomaisesti huomioon.¹²⁷

YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt kaksivaiheisen menettelyn lapsen edun toteuttamiseksi.¹²⁸ Kuitenkin silloin, kun on kyse päivittäisistä lasta koskevista päätöksistä, joita tekevät

¹²⁶ Hakalehto-Wainio 2018, s. 50.

¹²⁷ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *I Introduction*. Suomennos: lapsiasiavaltuutetun toimisto.

¹²⁸ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa 14 komitea on määritellyt kaksivaiheisen menettelyn lapsen edun arviointiin. Sen mukaan kun lapsen etua arvioidaan ja määritetään päätettäessä tietyistä toimenpiteistä, tällöin tulisi noudattaa seuraavia vaiheita: a) ensin selvitetään kyseessä olevan tapauksen erityisen asiasisällön perusteella lapsen edun arvioinnin kannalta olennaiset tekijät, annetaan niille konkreettinen sisältö ja painotetaan ne kaikki suhteessa toisiinsa; b) sen jälkeen sovelletaan menettelyä, joka takaa oikeudelliset takeet ja oikeuden asianmukaisen soveltamisen. (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *V. Implementation: assessing and determining the child's best interests*. Suomennos: lapsiasiavaltuutetun toimisto.)

muun muassa opettajat, ei komitean mukaan ole kuitenkaan tarpeen soveltaa tiukasti tätä menettelyä, kunhan päätökset kuitenkin kunnioittavat ja heijastavat lapsen etua.¹²⁹

Lapsen edun käsite on YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan monimutkainen ja sen sisältö on määritettävä tapauskohtaisesti.¹³⁰ Lisäksi komitea on todennut, että LOS 3 artiklan 1 kohdassa mainitut lapsia koskevat toimet on ymmärrettävä laajasti: oikeudellinen velvollisuus koskee kaikkia lapsiin suoraan tai välillisesti vaikuttavia päätöksiä ja toimia. Kyseessä voi olla yksittäistä lasta tai lapsia yleisesti koskevat päätökset ja toimet.¹³¹ Näin ollen kun tehdään varsinaisesti oppilaan huoltajaan liittyviä toimia, esimerkiksi harkitaan positiivisen erityiskohtelun myöntämistä huoltajalle, on LOS 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, koska kyse on välillisesti lapseen vaikuttavista toimista.

Näin ollen positiivisen erityiskohtelun käyttöä harkitessa yhtenä huomioon otettavana seikkana on se, onko toimi lapsen edun mukainen. Mahdollisista vaihtoehtoisista positiivista erityiskohtelua tarkoittavista toimista olisi valittava parhaiten lapsen etua toteuttava toimi, sillä lapsen etu on ensisijainen muihin intresseihin nähden lapsiin vaikuttavissa toimissa.

On erikoista, että perusopetuslakiin ei ole sisällytetty LOS:n mukaista lapsen etua koskevaa säännöstä. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nimittäin todetaan, että sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä täytäntöönpanotoimenpiteisiin yleissopimuksen 4 ja 42 artiklojen ja 44 artiklan 6 kohdan mukaisesti ja varmistaa, että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa toimissa. Esimerkkeinä täytäntöönpanotoimenpiteistä mainitaan muun muassa kansallisen lainsäädännön ja muiden oikeuslähteiden tarkastelu ja tarvittaessa niiden muuttaminen 3 artiklan 1 kohdan sisällyttämiseksi niihin ja sen takaamiseksi, että vaatimus ottaa lapsen etu huomioon

¹²⁹ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *V. A. 2. Balancing the elements in the best-interests assessment*. Suomennos: lapsiasiavaltuutetun toimisto.

¹³⁰ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *IV. Legal analysis and links with the general principles of the Convention, A. Legal analysis of article 3, paragraph 1*. Suomennos: lapsiasiavaltuutetun toimisto.

¹³¹ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *IV. Legal analysis and links with the general principles of the Convention, A. Legal analysis of article 3, paragraph 1*. Suomennos: lapsiasiavaltuutetun toimisto.

huomioidaan ja pannaan täytäntöön kaikissa kansallisissa laeissa ja määräyksissä, alueellisessa lainsäädännössä, lapsille palveluita tarjoavien tai lapsiin vaikuttavien yksityisten tai julkisten laitosten toimintaa koskevissa säännöissä ja kaikenlaisissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa menettelyissä sekä aineellisena oikeutena että menettelysääntönä.¹³² Tutkielman loppupäätelmissä palataan vielä lapsen etua koskevan säännöksen puuttumiseen perusopetuslaista.

4.3.1 Positiivinen erityiskohtelu opetuksen järjestäjän näkökulmasta

Tässä kappaleessa pyritään määrittelemään sitä, missä tilanteissa positiivisen erityiskohtelun käyttö voi muodostua opetuksen järjestäjän velvollisuudeksi. Edellisessä kappaleessa todettiin jo, että positiivisen erityiskohtelun käyttäminen on yleensä mahdollisuus, mutta joissakin tilanteissa viranomaisella voi olla sen käyttämiseen myös velvollisuus.

Viranomaisen velvollisuudeksi positiivisen erityiskohtelun käyttäminen muodostuu silloin, kun sillä pyritään turvaamaan perus- tai ihmisoikeuksien toteutumista, mutta tämä määritelmä vaatii vielä täsmentämistä. Ongelmallista voi olla se, miten käytännössä kunnissa kyetään määrittelemään se, milloin kyse on perus- tai ihmisoikeuksien turvaamisesta. Muun muassa tästä syystä perusopetuslain uudistamista yhdenmukaiseksi yhdenvertaisuussäätelyn kanssa olisi syytä harkita. Vaikka perusopetuslakia on mahdollista tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla, siihen ei välttämättä käytännössä ole riittävää osaamista ja resursseja.

Positiivisen erityiskohtelun käyttäminen on opetuksen järjestäjän velvollisuus silloin, kun oppilaan oikeus koulutukseen ei toteutuisi ilman sitä. Maksuton perusopetus on turvattu perustuslaissa (PL 16.1 §). Oikeus koulutukseen on EIS:ssa turvattu ihmisoikeus (EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla). Opetuksen järjestäjä voi opetussuunnitelmatyössä ja yhdenvertaisuussuunnittelussa vaikuttaa siihen, että positiivisen erityiskohtelun käyttö on suunnitelmallista. Posi-

¹³² General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art . 3 , para . 1), kohta *III. Nature and scope of the obligations of States parties*. Suomennot: Lapsiasiavaltuutetun toimisto.

tiivinen erityiskohtelu voi tulla kyseeseen yksittäisenä toimenpiteenä tai pidempikestoisina erityistoimenpiteinä¹³³. Edelleen on hyvä muistaa opetussuunnitelman tehtävä yhteisen perustan ja suunnan luomisessa päivittäiselle koulutyölle. Se linjaa opetuksen järjestäjän toimintaa sekä koulujen työtä. Opetussuunnitelma liittyy koulujen toiminnan muuhun paikalliseen toimintaan lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja oppimisen edistämiseksi.¹³⁴ Näin ollen iso osa vastuuta yhdenvertaisuuden huomioimisessa opetustoimessa on kunnalla opetuksen järjestäjänä, vaikka koulut ovatkin varsinaisia toimijoita yksittäisissä, konkreettisissa tilanteissa.

Liisa Nieminen on tuonut esiin, että positiivista erityiskohtelua koskevia säännöksiä on yhdenvertaisuussuunnitelmissa käytännössä vain hyvin harvoin. Hänen mukaansa ”positiivisen erityiskohtelun mahdollisuudesta tulee olla maininta organisaation yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmassa tai organisaation päätöksentekoaikojen etukäteen tekemässä periaatteellista merkitystä omaavassa päätöksessä”. Esimerkiksi maahanmuuttajien eduksi positiivista erityiskohtelua ei juurikaan ole käytetty. Positiivisen erityiskohtelun käsite on jäänyt melko epäselväksi, koska tuomioistuimet oikeuskäytännössään eivät sitä ole ryhtyneet tarkemmin määrittelemään. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole tehnyt selkeää määrittelyä.¹³⁵

Jos huoltajilla ei ole kansalaisuustaustasta johtuen mahdollisuutta osallistua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön kuten muilla huoltajilla, ja jos se vaikuttaa suoraan oppilaan mahdollisuuteen nauttia oikeudestaan koulutukseen, positiivisen erityiskohtelun keinoja joudutaan käyttämään, elleivät muut yhdenvertaisuutta edistävät toimet ja esimerkiksi hallintolain mahdollistaman tulkitsemis- ja käänösavun tarjoaminen ole riittävää. Oikeutta koulutukseen koskevien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten tarkempi sisältö täsmentyy kansallisessa lainsäädännössä. Koska Suomessa perusopetuslain 3.3 §:n mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa, Suomessa oikeus koulutukseen sisältää kodin ja koulun välisen yhteistyön.

Esimerkiksi huoltajan mahdollisuus tulla tosiasiallisesti kuulluksi oppilasta koskevassa päätöksenteossa ja vaikuttaa päätökseen voi vaatia turvatumista positiivisen erityiskohtelun keinoin,

¹³³ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 6.

¹³⁴ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, s. 9.

¹³⁵ Nieminen 2019, s. 604-606.

jotta kuulemisen tarkoitus toteutuisi. Keinot on valittava sen mukaan, mikä on tarpeellista ja vaikuttavaa ja millä voidaan päästä siihen tilanteeseen, että eri kansalaisuustaustaiset huoltajat pääsevät muiden huoltajien kanssa yhdenvertaiseen tilanteeseen eli mahdollisuuden tulla kuuluksi ja vaikuttaa omaa lasta koskeviin päätöksiin.

Neuvonnan ja muun yhteydenpidon mahdollistamiseksi voi olla myös tarpeen turvautua positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin toimiin. Hallintolain mukainen neuvonta (HL 8 §) kuuluu kaikille. Jos opetuksen järjestäjä havaitsee syrjintää, sillä on velvollisuus ryhtyä syrjintää poistaviin toimenpiteisiin, koska jos todettua syrjintää poistaviin toimenpiteisiin ei ryhdytä, se voi olla vastoin EIS:n määräyksiä. Positiivista erityiskohtelua tarkoittavilla keinoilla on mahdollista pyrkiä todetun syrjinnän poistamiseen.

Kuten jo todettiin, positiivinen erityiskohtelu on tarkoitettu käytettäväksi tietyssä tilanteessa heikommassa asemassa olevan ryhmän aseman nostamiseksi samalle tasolle valtaväestön kanssa.¹³⁶ Positiivista erityiskohtelua tarkoittavat toimet kohdistuvat ryhmiin, ei yksittäisiin henkilöihin. Toimien on oltava suunnitelmallisia. Aiemmin todettiin myös, että positiivista erityiskohtelua voi käyttää lainsäätäjän lisäksi myös esimerkiksi kunnallinen päätöksentekijä, ja se voi perustua esimerkiksi kunnallisen lautakunnan päätökseen.¹³⁷ Koulut toimeenpanevat positiivista erityiskohtelua koskevia kunnallisen päätöksentekijän päätöksiä.

4.3.2 Positiivinen erityiskohtelu koulun näkökulmasta

Positiivisen erityiskohtelun osalta kouluissa tärkeä huomioitava seikka on se, että positiivista erityiskohtelua on toteutettava suunnitelmallisesti. Koulun velvollisuutena on toimeenpanna positiivista erityiskohtelua kunnan laatimien suunnitelmien mukaan. Koska positiivinen erityiskohtelu on tarkoitettu käytettäväksi tietyssä tilanteessa heikommassa asemassa olevan ryhmän aseman

¹³⁶ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 4.

¹³⁷ Nieminen 2019, s. 601.

nostamiseksi samalle tasolle valtaväestön kanssa¹³⁸, se ei varsinaisesti kohdistu yksittäisiin henkilöihin, vaikka toimilla onkin luonnollisesti vaikutusta yksittäisiin ihmisiin ja heidän saamaansa kohteluun.

Koulun tehtävänä on tunnistaa ne tilanteet, joissa on kunnan tekemien suunnitelmien mukaan tarpeellista käyttää positiivista erityiskohtelua. Koulun rooli on merkittävä, sillä ilman käytännön toimia suunnitelmilla ei ole merkitystä. Vastuu suunnittelutyöstä yhdenvertaisuuden huomioimisessa on kunnalla opetuksen järjestäjänä, ja vastuu käytännön toimista on kouluilla. Toimiva kokonaisuus vaatii kummankin vastuutahon panosta ja myös oman vastuunsa tiedostamista ja tuntemista.

Positiivista erityiskohtelua tarkoittavat toimet voivat olla monen tyyppisiä. Positiivinen erityiskohtelu voi tulla kyseeseen sekä yksittäisenä toimenpiteenä että pidempikestoisina erityistoimenpiteinä.¹³⁹ Joissakin tapauksissa joillekin kouluille on kunnassa voitu myöntää esimerkiksi lisärahoitusta positiivisen erityiskohtelun toimenä. Näissä kouluissa vieraskielisten ja erityisoppilaiden osuudet olivat muita suurempia.¹⁴⁰

4.4 Opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuudet suhteessa huoltajien velvollisuuksiin

Oppilaan huoltajalla on velvollisuus valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä. Jos oppilaan huoltaja laiminlyö velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä, hänet on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon POL 45 §:n nojalla. Yhdenvertaisuuden kannalta on kiinnitettävä huomiota siihen, onko kaikilla huoltajilla samanlaiset mahdollisuudet velvollisuutensa toteuttamiseen.

¹³⁸ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 4.

¹³⁹ Positiivisen erityiskohtelun opas, s. 6.

¹⁴⁰ Kauppinen – Barnelius 2013, s. 13. Nieminen 2019, s. 602.

Oppilaan huoltajatkään eivät saa loukata lapsensa oikeutta koulutukseen. Vaikka valtion tuleekin kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistamalla heidän aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus, tämä oikeus ei ole yhtä painava kuin oppilaan oikeus koulutukseen. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklaa hallitsee sen ensimmäinen lause, jonka mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Sen toinen lause koskee vanhempien vakaumusten kunnioittamista: ”Hoitaessaan kasvatuksen ja opetuksen alalla omaksu- miaan tehtäviä valtion tulee kunnioittaa vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kasvatus ja opetus.” Tämä vanhempien oikeus on EIT:n mukaan vain lisäys lapsen perustavanlaatuisen oikeuteen saada koulutusta.¹⁴¹ Toista lausetta ei näin ollen tule tulkita siten, että lapsen oikeus koulutukseen vaarantuisi. Vanhemmat eivät esimerkiksi voisi kieltäytyä lapsensa oikeudesta koulutukseen vakaumuksensa perusteella.¹⁴²

Vanhempien oikeus varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumus- tensa mukainen kasvatus ja opetus ei silti ole merkityksetön. *Konrad-tapauksessa* EIT on toden- nut kyseisen säännöksen tähtäävän moniarvoisuuden turvaamiseen koulutuksessa, mikä on vält- tämätöntä demokraattisen yhteiskunnan säilyttämiseksi EIS:n tarkoittamalla tavalla.¹⁴³ Säännök- sen merkitys on huomioitava myös kodin ja koulun välisessä yhteistyössä. Vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen heidän omien uskonnollisten ja aatteellisten vakaumustensa mukainen kas- vatus ja opetus on kunnioitettava, mutta sen ei saa antaa vaarantaa oppilaan oikeutta koulutuk- seen.

Koululla on siten jonkinlainen rooli mahdollistaa vanhempien vastuun toteuttaminen. Koulun tu- lee toisaalta sallia vanhempien vaikutusmahdollisuudet kasvattaa lastaan omien aatteellisten va- kaumustensa mukaan ja toisaalta huolehtia siitä, että vanhempien toiminta ei kuitenkaan vaa- ranna lapsen oikeutta koulutukseen.

¹⁴¹ Muun muassa *Campbell ja Cosans v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1982), kohta 40 ja Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights 2021, s. 5.

¹⁴² *Konrad v. Saksa* (2006) ja Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights 2021, s. 16.

¹⁴³ *Konrad v. Saksa* (2006), kohta 1 kohdassa *The Law*.

5 Johtopäätökset

5.1 Yhteenveto

Perusopetuksen järjestäjän ja koulujen toimintavelvollisuudet eri kansalaisuustaustaisten huoltajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi kodin ja koulun välisessä yhteistyössä esitellään lyhyesti ja tiivistetysti vielä tässä kappaleessa. Sen jälkeen tarkastellaan mahdollisia nykytilanteessa esiintyviä ongelmia ja pohditaan mahdollisia lainsäädännön uudistustarpeita *de lege ferenda*.

Tutkielmassa on useassa kohdassa tehty se havainto, että kunnalla opetuksen järjestäjänä on käytännössä eniten valtaa ja mahdollisuuksia paikallisella tasolla vaikuttaa siihen, miten yhdenvertaisuussäätely otetaan huomioon opetukseen liittyvissä tilanteissa. Valta ja vaikutusmahdollisuudet tuovat kunnille myös paljon vastuuta. Koulut ovat velvollisia noudattamaan kunnan tekemiä linjauksia. Koulut kuitenkin laittavat käytännön tasolla kunnan päätökset täytäntöön ja näin ollen vastaavat siitä, että yhdenvertaisuuden edistämiseksi tehdyt suunnitelmat todella toteutuvat käytännössä. Molemmilla tahoilla on siten omat vastuunsa ja roolinsa ja molempien tahojen panostusta vaaditaan siihen, että kodin ja koulun välisessä yhteistyössä huoltajien oikeus yhdenvertaiseen kohteluun toteutuu.

Ensimmäinen tutkielmassa havaittu velvollisuus koskee sitä, että lähtökohtaisesti jokaiselle huoltajalle on tarjottava samanlaisia mahdollisuuksia osallistua kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön kansalaisuudesta tai kansalaisuustaustasta riippumatta. Kaikille oppilaille on myös lähtökohtaisesti tarjottava saman tasoista opetusta. Kodin ja koulun välisellä yhteistyöllä voi olla vaikutusta siihen kokonaisuuteen, joka määrittää oppilaan saaman opetuksen tason. Samanlainen kohtelu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkia kohdeltaisiin samalla tavalla yksilöllisestä tilanteesta riippumatta, sillä se merkitsisi tasapäistämistä, joka puolestaan on yksi kielletyn syrjinnän muoto. Erilaiseen kohteluun henkilön aseman kuten kansalaisuuden perusteella ei EIT:n ratkaisukäytännön mukaan oikeuta edes sinänsä hyväksyttävänä pidettävä tavoite julkisten varojen säästämisestä. Toisin sanoen, kansalaisuuden ei pitäisi vaikuttaa siihen, minkä tasoista opetusta tarjotaan, ei edes julkisten varojen säästämistavoitteiden perusteella.

Sektorirajat ylittävä yhteistyö kunnissa syrjinnän ehkäisemiseksi on suositeltavaa, ja sen avulla voidaan hakea myös julkisten varojen säästövaikutuksia. Mahdollisten kustannussäästöjen lisäksi vaikutukset syrjinnän ehkäisemiseksi voisivat yhteistyön avulla olla suuremmat kuin yksittäisten sektoreiden sisäisesti suunnittelemat toimet, sillä kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, yhdenvertaisuuden toteuttaminen kunnissa edellyttää kokonaisuuksien yhteensovittamista. Säästömahdollisuuksia voidaan siten hakea sellaisista keinoista, jotka samalla ehkäisevät syrjintää tehokkaasti.

Kouluissa on huomioitava oppilaaseen kohdistuvassa päätöksenteossa se seikka, että perustuslaki ja hallintolaki velvoittavat huoltajan kuulemiseen ennen päätöksen tekemistä. Kuulematta jättämiselle on oltava hallintolain mukainen peruste, ja jos sellaista ei ole, asianosaista on kuultava. Huoltajan kansalaisuustaustasta mahdollisesti johtuvat haasteet kuulemisen toteuttamiselle on ratkaistava. Kuultavan on ymmärrettävä, mitä varten häntä kuullaan ja mitkä ovat päätöksen vaikutukset. Kuuleminen ei saa olla pelkkä muodollisuus vaan kuultavalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

Kouluissa on huomioitava myös se, että kielivaikeudet ja kulttuurierot voivat korostaa neuvontavelvollisuuden merkitystä. Ne voivat lisätä neuvonnan tarvetta verrattuna syntyperäiseen Suomen kansalaiseen. Tarpeeseen tulee vastata, koska jos neuvontaa ei tarpeesta huolimatta annettaisi, tämä olisi vastoin hallintolain ja perusoikeussäännöksiä. Neuvontavelvollisuus ilmenee hallintolain 8 §:stä. Neuvontaa on annettava tarpeen mukaan, mikä myös toisaalta rajoittaa neuvonnan antamista siltä kannalta, että neuvonnalle on oltava konkreettinen tarve, jotta sen antamiseen olisi velvollisuus. Viranomaisen harkittavaksi jää neuvonnan tarve ja laajuus asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella.

Valtiolta vaaditaan aktiivisia toimia, jotta oikeus koulutukseen voisi toteutua. Koska valtio ei voi säätää rajoituksia siihen sääntöön, että opetusta on tarjottava kaikille, ei myöskään voimassa olevaa perusopetuslakia voida tulkita siten, että opetuksen sisältöä koskevat säännökset eivät koskisi yhdenvertaisesti kaikkia. Suomessa perusopetuslain 3.3 §:n mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa, joten kodin ja koulun väliseen yhteistyöhön osallistuminen on

lähtökohtaisesti mahdollistettava yhdenvertaisesti kaikkien oppilaiden huoltajille. Maksuton perusopetus on perustuslailla säädetty perusoikeus (PL 16.1 §) ja oikeus koulutukseen on Euroopan ihmisoikeussopimuksella turvattu ihmisoikeus (EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla). Keinojen löytäminen yhteistyötä koskevan säännöksen noudattamiseksi voi olla haastavaa, mutta keinot on silti löydettävä. Opetussuunnitelman laativalla taholla eli opetuksen järjestäjällä yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa, on paljon vaikutusvaltaa siihen, miten yhdenvertaisuus tulee koulujen arjessa huomioiduksi, sillä oppilailla on perusopetuslain mukaan oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta (POL 30.1 §).

Viitaten KHO:n 28.5.2020 antamaan ratkaisuun (KHO:2020:60), opetuksen järjestäjän velvollisuudeksi voidaan katsoa yhdenvertaisuuslain ja perusopetusopetuslain suhteen entistä parempi huomiointi opetussuunnitelmatyössä ja tiedon vieminen edelleen kouluille opetussuunnitelmien ja mahdollisen muun ohjeistuksen kautta. Ratkaisu tukee linjaa, jonka mukaan yhdenvertainen oikeus koulutukseen ei voi toteutua ilman aktiivisia toimia. Koulut puolestaan ovat velvollisia noudattamaan opetuksen järjestäjän ohjeistuksia ja vastaavatkin siitä, että ohjeistukset pannaan täytäntöön.

Positiivisen erityiskohtelun käyttäminen on opetuksen järjestäjän velvollisuus silloin, kun oppilaan oikeus koulutukseen ei toteutuisi ilman sitä. Maksuton perusopetus on turvattu perustuslaissa (PL 16.1 §). Oikeus koulutukseen on EIS:ssa turvattu ihmisoikeus (EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artikla). Opetuksen järjestäjä voi opetussuunnitelmatyössä ja yhdenvertaisuussuunnittelussa vaikuttaa siihen, että positiivisen erityiskohtelun käyttö on suunnitelmallista. On ehdottomasti huomioitava, että positiivista erityiskohtelua tarkoittavat toimet kohdistuvat ryhmiin, ei yksittäisiin henkilöihin. Toimien on oltava suunnitelmallisia. Positiivista erityiskohtelua voi käyttää lainsäätäjän lisäksi myös esimerkiksi kunnallinen päätöksentekijä, ja se voi perustua esimerkiksi kunnallisen lautakunnan päätökseen¹⁴⁴. Koulut toimeenpanevat positiivista erityiskohtelua koskevia kunnallisen päätöksentekijän päätöksiä.

¹⁴⁴ Nieminen 2019, s. 601.

5.2 Nykytilanteen ongelmat ja uudistustarpeet

Perusopetuslain soveltaminen yksinään ei takaa yhdenvertaisen kohtelun toteutumista kouluissa, vaan yhdenvertaisuussäätely on aktiivisesti otettava huomioon sen rinnalla. Yhdenvertaisuuslain ja perusopetusopetuslain suhdetta koskeva KHO:n ratkaisu (KHO:2020:60, 28.5.2020) osoittaa, että näiden kahden lain välinen suhde olisi entistä paremmin huomioitava opetussuunnitelmatyössä. Koska tapauksia ei kuitenkaan ole ainakaan ylimpiin tuomioistuimiin saakka tullut tähän mennessä enempää, on vaikea osoittaa, kuinka yleisestä ongelmasta on kyse. Tämä voisi antaa aihetta jatkotutkimuksille. KHO:n ratkaisusta herää silti se kysymys, että jääkö opetuksen järjestäjälle liiaksi harkinnanvaraa yhdenvertaisuuslain ja perusopetuslain säännösten yhteensovittamista vaativissa soveltamistilanteissa vai pitäisikö yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tietyissä tilanteissa perusopetuksessa säätää lain tasolla tarkemmin. Onko perusopetuslakia soveltavien viranomaisten liian helppo unohtaa yhdenvertaisuussäätelyn soveltaminen perusopetuslain soveltamisen rinnalla?

Palvelujen tarvitsijat voisivat paremmin osata vedota oikeuksiinsa täsmällisemmän säätelyn nojalla. Tyypillisesti erityisesti sosiaali- ja koulutuspalveluja koskevassa päätöksenteossa deregulaatio lisää kansalaisten eriarvoisuutta palvelujen saannissa¹⁴⁵. Säätelyn lisääminen ja täsmälliset säännökset voisivat näin ollen tasa-arvoistaa palvelujen saantia.

Toisaalta, kuten tässäkin tutkielmassa on tullut ilmi, perusopetuslakia on mahdollista tulkita niin, että yhdenvertaisuuslainsäädännön asettamat vaatimukset tulevat huomioiduiksi. Vaikuttaa siltä, että nykyinen säätely turvaa hyvin eri kansalaisuustaustaisten huoltajien asemaa. Tästä syystä voidaan pohtia, onko tarkkarajaisemmalle säätelylle sittenkään tarvetta. Kuitenkaan perusopetuslain ja yhdenvertaisuuslain välisestä suhteesta ei ole edellä mainittua ratkaisua lukuun ottamatta syntynyt ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä eikä siten ole olemassa selkeää ennakkopäätösten muodostamaa linjaa, joka ohjaisi hallinnonalan toimijoita. Se osoittaa, että palvelujen tarvitsijat eivät välttämättä ole osanneet turvautua käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin, jolloin heidän etuaan voisi olla syytä turvata täsmällisemmällä säätelyllä. Käytännöt

¹⁴⁵ Tuori 1990, s. 40-41.

voivat vaihdella kunnittain ja olla riippuvaisia siitä, millä tasolla yhdenvertaisuusosaaminen kussakin kunnassa on. Vaikka täsmällisempi sääntely voisi jossain määrin vähentää kuntien vaikutusvaltaa, täsmällisempi sääntely voisi toisaalta hieman vähentää myös sitä kuntiin kohdistuvaa painetta, jota vaatimukset yhdenvertaisuusosaamisen lisäämisestä aiheuttavat.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet perustavalla tavalla suomalaisen perusoikeusjärjestelmän antaman suojan luonteeseen siten, että aineellisten säädettävien lakien tulee olla sisällöllisesti yhteensopivia perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Aiemmin perusoikeuksien tarjoama suoja liittyi ennemminkin ainoastaan lakien muodollisesti oikeasta säätämisyjärjestyksestä huolehtimiseen. Aineelliseen suojaan siirtyminen merkitsi julkiselle vallalle velvollisuutta ryhtyä aktiivisiin toimenpitein edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perusoikeuksilla ei ollutkaan enää vain negatiivista, julkisen vallan toimia rajoittavaa vaikutusta.¹⁴⁶ Näin ollen katsoisin nykyisen valtiosääntöopin puoltavan ratkaisua, jossa myös perusopetuslain säännökset pyritäisiin saattamaan sisällöllisesti yhteensopivaksi yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden kanssa.

Myös lapsen oikeuksien sopimus ihmisoikeussopimuksena tulisi nykyisen perusoikeusjärjestelmän kannalta paremmin huomioiduksi, kun perusopetuslaki saatettaisiin myös sen kanssa sisällöllisesti yhteensopivaksi. Lapsen edun periaatetta ei ole otettu systemaattisesti huomioon perusopetuslain säännöksissä, eikä lapsen etua koskevaa yleissäännöstäkään löydy perusopetuslaista¹⁴⁷. Lapsen edun periaatteen noudattamisvaatimus ei siten ilmene suoraan myöskään kodin ja koulun yhteistyötä koskevasta perusopetuslain 3.3 §:stä, vaikka on selvää, että lapsen etu on huomioitava kaikissa lasta koskevissa toimissa.

Yhdenvertaisuuslain soveltamisessa ja täytäntöönpanossa on selkeitä ongelmia. Perusopetuslain ja yhdenvertaisuussäännösten soveltaminen yhtä aikaa on haasteellista. Opetuksen järjestäjän toimesta ei ehkä kyetä määrittelemään esimerkiksi sitä, milloin kyse on perus- tai ihmisoikeuk-

¹⁴⁶ Ojanen 2014, s. 943-944. Ks. myös esimerkiksi Viljanen 2004.

¹⁴⁷ Hakalehto-Wainio 2018, s. 298-299

sien turvaamisesta eli tilanteesta, jossa positiivisen erityiskohtelun käyttö tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi muodostuu viranomaisen velvollisuudeksi. Vaikka perusopetusla-
kia on mahdollista tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla, kuten tässäkin tutkiel-
massa on osoitettu, se ei välttämättä käytännössä ole mahdollista, jos riittävää osaamista ja re-
sursseja ei ole. Kokonaisuutena arvioiden ja ennen kaikkea palvelujen tarvitsijoiden edun turvaa-
miseksi katsoisin, että perusopetuslain uudistamiseen on aihetta.

Riippumatta siitä, onko uudistuksia luvassa vai ei, tietoisuuden lisäämiseen ja asiantuntemuksen
vahvistamiseen yhdenvertaisuusasioissa niin kunnissa kuin koulussa lienee syytä. Tähän tarkoi-
tukseen riittävien resurssien ja rahoituksen osoittaminen on ensiarvoisen tärkeää.