

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Nella Yli-Sissala

**LAPSEN OIKEUS TURVALLISEEN OPPIMISYMPÄRISTÖÖN**

**Terve sisäilma jokaisen lapsen oikeutena**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

YLI-SISSALA, NELLA: Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön: terve sisäilma jokaisen lapsen oikeutena.

Pro gradu -tutkielma, xv + 78 sivua

Julkisoikeus

Huhtikuu 2018

---

Hallinto-oikeuden alle sijoittuvassa tutkimuksessa tarkastellaan lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön lapsioikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa lähestytään lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön home- ja kosteusvaurioisten (ns. *homekoulujen*) kontekstissa rajaamalla tarkastelu erityisesti peruskoulussa oppivelvollisuuttaan suorittaviin lapsiin. Tutkimuksessa pyritään ensinnäkin selvittämään mitä lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tarkoittaa ja toiseksi, miten perusopetuslain (628/1998) 29.1 §:n sääntely velvoittaa kuntaa opetuksen järjestäjänä. Kolmannen isomman aihealueen muodostaa tarkastelu siitä, kuinka lapsen oikeusturva toteutuu sisäilmaongelmaista koulua koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa.

Tutkimuskysymyksiin vastataan hyödyntäen oikeusdogmaattista metodologiaa. Tutkimuksen keskeisin aiheisto muodostuu lainsäädännöstä, lainvalmistelun esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta. Ennakkoratkaisujen vähäisyyden vuoksi tutkimuksessa paneudutaan ylimpien lainvalvojen ratkaisuihin. Lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön lähestytään perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksien kautta, jolloin lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön tarkastellaan erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59-60/1991) keskeisten periaatteiden sekä kansallisen perusoikeusnormiston luoman kehikon avulla. Vertailupohjaa perusopetuslain oppimisympäristön turvallisuutta koskevan säännöksen tulkinnalle haetaan myös työturvallisuuslainsäädännöstä.

Tutkimuksessa opetuksen järjestäjän velvollisuuksia tarkastellaan lapsioikeudellisesta näkökulmasta ja perusopetuksen järjestämistä käsitellään lapsen opetusta koskevan oikeuden kautta. Tutkimuksessa perehdytään kunnan velvollisuuksiin ja vastuisiin turvallisen oppimisympäristön takaamisessa ja lapsen asemaan sisäilmaongelmaista koulua koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa. Vastausta haetaan myös siihen, onko kunnalla joustovaraa homekouluja koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa.

Tutkimuksen johtopäätöksenä esitetään, että lapsen turvallista oppimisympäristöä koskevan oikeuden toteutuminen on nykyiseltä tasoltaan melko vaihtelevaa, vaikka lainsäädännössä on melko selkeästi säädetty opetuksen järjestäjän velvollisuuksista. Suhteessa aikuiseen lapsella todetaan olevan erityinen asema ja suojan tarve, mutta silti lapsen nauttima suoja on pitkälti välillistä ja aikuisen suojaan perustuvaa. Lapsen oikeuksien sopimustakaan ei edelleenkään ole täysin implementoitu tai ymmärretty kunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi lapsen käytettävissä olevat oikeusturvakeinot eivät toimi lapsen näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Vaikka lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on teoriassa turvattu, se ei opetustoimessa käytännössä aina toteudu. Oikeuden toteutumisen takaamiseksi olisi opetustoimessa suoritettava järjestelmällisempää valvontaa sekä kehitettävä oikeusturvakeinoja lapsen näkökulmasta tehokkaiksi.

# Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ .....	i
LÄHTEET.....	iv
1 Johdanto .....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa .....	1
1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma, rajaukset ja käsitteistä.....	3
1.3 Tutkimuksen metodiset valinnat .....	7
1.4 Tutkimuksen aineisto ja rakenne.....	11
2 Lapsen oikeudet opetustoimissa.....	13
2.1 Ihmisoikeusulottuvuus - lapsen oikeuksien sopimus .....	13
2.1.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen asema ja keskeiset periaatteet .....	13
2.1.2 Lapsen etu, osallisuus ja turvallisuus lapsen oikeuksien sopimuksessa .....	18
2.2 Perusoikeusulottuvuus - perusoikeudet opetustoimissa .....	25
2.2.1 Perusoikeuksien kehitys ja jaottelu lapsinäkökulmasta .....	25
2.2.2 Oikeus fyysisesti turvalliseen oppimisympäristöön perusoikeusnäkökulmasta .....	28
3 Opetus lapsen oikeuksien kannalta .....	31
3.1 Perusopetusta koskevat oikeudet ja velvollisuudet.....	31
3.1.1 Oikeus perusopetukseen.....	31
3.1.2 Oppivelvollisuus ja koulunkäyntioikeus.....	33
3.2 Perusopetuksen järjestäminen .....	35
3.2.1 Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta .....	35
3.2.2 Erityiset opetusjärjestelyt terveydellisin perustein .....	39
4 Turvallinen oppimisympäristö lapsen oikeutena .....	42
4.1 Turvallisuus ja terveys lapsen oikeuksina perusopetuksessa.....	42
4.1.1 Lapsen erityinen asema.....	42
4.1.2 Turvallisuus ja terveys koululainsäädännössä .....	44
4.1.3 Lapsen turva suhteessa työntekijän turvaan.....	47

4.2 Turvallisen oppimisympäristön järjestäminen .....	52
4.2.1 Kunnan velvollisuus taata turvallinen oppimisympäristö .....	52
4.2.2 Homekouluja koskeva päätöksentekomenettely lapsen näkökulmasta.....	57
5 Lapsen oikeusturva opetustoimessa .....	61
5.1 Oikeusturvan lainsäädännölliset puitteet .....	61
5.1.1 Muutoksenhakuviranomaiset .....	61
5.1.2 Laillisuusvalvonta oikeusturvan täydentäjänä .....	63
5.2 Oikeusturvan problematisointi lapsen näkökulmasta .....	66
5.2.1 Lapsiasiavaltuutetun merkitys lapsen oikeusturvan kannalta .....	66
5.2.2 Oikeusturvan toteutumisen ongelmakohdat lapsen näkökulmasta .....	68
6 Johtopäätökset ja de lege ferenda.....	71

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS:

*Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Tammi. Helsinki 1978.

*Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito. Talentum. Helsinki 2006.

*Arajärvi, Pentti*: Oikeus sivistykseen. Sivistykselliset perusoikeudet, oppivelvollisuus ja oikeuksien toteutumisen takeet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1994.

*Arajärvi, Pentti*: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopisto. Joensuu 2006.

*Arajärvi, Pentti*: Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 10–48.

*Arajärvi, Pentti – Aalto-Setälä, Merja*: Opetuslainsäädännön käsikirja. Edita. Helsinki 2004.

*Campbell, Tom D.*: The Rights of the Minor: as Person, as Child, as Juvenile, as Future Adult. Teoksessa Alston, Philip – Parker, Stephen – Seymour, John (toim.): Children, Rights and the Law. Oxford University Press 1995, s. 1–23.

*Cohen, Cynthia Price – Hart, Stuart N. – Kosloske, Susan M.*: Monitoring the United Nations Convention on the Rights of the Child: The Challenge of Information Management. Human Rights Quarterly Vol. 18 No. 2 1996, s. 439–471.

*Doek, Jaap E.*: The CRC: Dynamics and Directions of Monitoring its Implementation. Teoksessa Invernizzi, Antonella – Williams, Jane (toim.): The Human Rights of Children: From Visions to Implementation. Ashgate. Farnham 2011, s. 99–116.

*Eide, Wenche Barth – Eide, Asbjør*: Article 24: the right to health. Brill. Dordrecht 2006.

*Eskelinen, Teppo – Gretscher, Anu – Kiilakoski, Tomi – Kiili, Johanna – Korpinen, Sini – Lundbom, Pia – Matthies, Aila-Leena – Mäntylä, Niina – Niemi, Reetta – Nivala, Elina – Ryytänen, Aimo – Tasanko, Pia*: Lapsen ja nuoret subjekteina kunnallisessa päätöksenteossa. Teoksessa Gretscher, Anu – Kiilakoski, Tomi: Demokratiaoppitunti: Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. Nuorisotutkimusverkosto. Helsinki 2012, s. 35–94. (Eskelinen ym.)

*Freeman, Michael D. A.*: Taking Children's Rights More Seriously. Teoksessa Alston, Philip – Parker, Stephen – Seymour, John (toim.): Children, Rights, and the Law. Oxford University Press 1995, s. 52–71.

*Freeman, Michael D. A.*: Article 3: The Best Interest of the Child. Brill. Leiden 2007.

- Gottberg, Eva*: Lapsen subjektiudesta ja osallisuudesta huoltokysymyksissä ja lastensuojelussa. Defensor Legis N:o 3/2008, s. 319–333.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Korvausvastuu koulukiusauksella aiheutetusta vahingosta. Oikeustiede-Jurisprudentia 2003:XXXVI, s. 63–134.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum. 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 510–525.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012. (Hakalehto-Wainio 2012a)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Turvallisen oppimisympäristön toteutumisen oikeudellisista haasteista peruskoulussa. Lakimies 2/2012, s. 238–258. (Hakalehto-Wainio 2012b)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Lapsen oikeuksien toteutumisen haasteista Suomessa. Teoksessa Korpiola, Mia (toim.): Nuoret Lakimiehet 75 vuotta. Edunvalvontaa ja yhdessäoloa – yhdistystoimintaa rintamakirjeistä sosiaaliseen mediaan. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012, s. 178–193. (Hakalehto-Wainio 2012c)
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Viro 2013, s. 17–52.
- Hakalehto, Suvianna*: Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari. Helsinki 2015.
- Hakalehto, Suvianna*: “The Principle is not adequately understood” – Lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamasta palautteesta. Oikeus 4/2017, s. 490–498.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. WSOYpro. Helsinki 2011. (Hallberg ym. 2011)
- Hammarberg, Thomas*: The Un Convention on the Rights of the Child – and How to Make It Work. Human Rights Quarterly Vol 12 No. 1 1990, s. 97–105.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki 2015.
- Hetemäki, Inka (toim.)*: Lapsen oikeuksien käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki 2011.

- Heuru, Kauko*: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki 2002.
- Hietala, Harri – Hurmalainen, Mikko – Kaivanto, Keijo*: Työsuojeluvastuuopas. Alma Talent. 11. uudistettu painos. Helsinki 2017.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Kangas, Urpo*: Minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT. Porvoo 1997.
- Kilkelly, Ursula*: The impact of the Convention on the case-law of the European Court of Human Rights. Teoksessa Fottrell, Deirde (toim.) Revisiting Children’s Rights. 10 years of the UN Convention on the Rights of the Child. Kluwer Law International. Boston 2000, s. 87–100.
- Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteidien vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2016, s 106–134.
- Koskinen, Seppo – Ullakonoja, Vesa*: Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Edita. Helsinki 2016.
- Kotkas, Toomas*: Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalvelujen valvontakeinojen murros. Lakimies 2/2013, s. 720–733.
- Kukkonen, Sirpa – Karmavalo, Terttu*: Työtapaturmakirja: työtapaturmien ja ammattitautien korvaus- ja vakuutusasiat. Tammerprint Oy. Tampere 2014.
- Kultalahti, Jukka*: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.): Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 26. Joensuu 2010.
- Kurki-Suonio, Kirsti*: Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnot. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 222. Helsinki 1999.
- Kuusikko, Kirsi*: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.
- Laakso, Seppo*: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere 2012.
- Lahtinen, Nina*: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. Ps-kustannus. Juva 2011.

- Lahtinen, Matti – Lankinen, Timo:* Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy. Tal-  
linna 2015.
- Mahkonen Sami:* Lapsen oikeuksien sopimus ja sen merkitys Suomessa. Lakimies 1/1990, s. 41–  
58.
- Mahkonen, Sami:* Konfliktit kouluissa. Edita. Helsinki 2016.
- Muscroft, Sarah:* Children’s Rights: Reality or Rhetoric?: the UN Convention on the Rights of  
the Child: the first ten years. International Save the Children Alliance. London 1999.
- Mäenpää, Olli:* Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent. Helsinki 2017.
- Mäntylä, Niina.* Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat. Teoksessa: Mäntylä,  
Niina (toim.): Lapsen ja nuoret yhteiskunnan toimijoina. Vaasan yliopiston tutkimus  
297. Vaasa 2011, s. 21–34. <[https://www.univaasa.fi/fi/fields/administra-  
tive\\_sciences/projects/lapset\\_ja\\_nuoret\\_yhteiskunnan\\_toimijoina-2011-2012/](https://www.univaasa.fi/fi/fields/administra-<br/>tive_sciences/projects/lapset_ja_nuoret_yhteiskunnan_toimijoina-2011-2012/)>  
(01.02.2018)
- Mäntylä, Niina:* Kun mikään ei auta: Opetuspaikan muuttaminen ratkaisuksi koulukiusaamisti-  
lanteisiin? Teoksessa Hakalehto, Suviaanna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppa-  
kamari 2015, s. 252–278.
- Niemelä, Pauli:* Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, Pauli – Lahikai-  
nen, Anja Riitta: Inhimillinen turvallisuus. Vastapaino. Tallinna 2000, s. 21–37.
- Nieminen, Liisa:* Lasten perusoikeudet. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1990.
- Nieminen, Liisa:* Koulu lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana – vai rajoittajana? Oikeus  
3/2004, s. 277–297. (Nieminen 2004a)
- Nieminen, Liisa:* Lasten perus- ja ihmisoikeussuojan ajankohtaisia ongelmia. Lakimies 4/2004,  
s. 591–621. (Nieminen 2004b)
- Nieminen, Liisa:* Lapsuudesta vanhuuteen: perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa.  
Edita Prima Oy. Helsinki 2006.
- Nieminen, Liisa:* Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum. Helsinki 2013.
- Nuikkinen, Kaisa:* Terveellinen ja turvallinen koulurakennus. Opetushallitus. Helsinki 2005.
- Nuikkinen, Kaisa:* Koulurakennus ja hyvinvointi: teoriaa ja käyttäjän kokemuksia peruskoulu-  
arkkitehtuurista. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere 2009.



- Nykänen, Pekka*: Oikeusjärjestys ja sen erityispiirteet. Teoksessa Nykänen, Pekka (toim.): Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampere 2013, s. 11–79.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2003.
- Pajulammi, Henna*: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Talentum. Helsinki 2014.
- Paunio, Riitta-Leena*: Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/2001, s. 977–989.
- Piispanen, Maarika*: Hyvä oppimisympäristö: oppilaiden, vanhempien ja opettajien hyvyyskäsitusten kohtaaminen peruskoulussa. Gummerus Kirjapaino Oy. Vaajakoski 2008. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4871-9>>
- Räty, Tapio*: Uusi lastensuojelulaki. Edita. Helsinki 2007.
- Savolainen, Annikki*: Koulu työpaikkana. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere 2001.
- Siiki, Pertti*: Työturvallisuuslainsäädäntö: työnantajan ja työntekijän velvollisuudet ja oikeudet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2002.
- Säkjärvi, Maija*: Julistuksen omainen toive vai juridinen velvoite? Lapsen etu homekouluja koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 316–352.
- Säkjärvi, Maija*: Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön: Homekoulut opetuksen järjestäjän haasteena. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2016.
- Toivonen, Virve-Maria*: Lapsen oikeudet ja oikeusturva: lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent. Helsinki 2017.
- Virta, Sirpa*: Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja ase: Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu v.69 2012, s. 112–126. <<https://journal.fi/ta/article/view/7470>> (8.1.2018)
- Vuorikoski, Marjo – Törmä, Sirpa – Viskari, Sinikka*: Opettajan vaiettu valta. Vastapaino. Tampere 2003.

## **RAPORTIT JA KANNANOTOT:**

*AVATER-raportti*: Avaimet terveelliseen ja turvalliseen rakennukseen (AVATER) – Yhteenve-  
toraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 44/2017.

<<http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=19301>> (15.12.2017)

*Meklin, Teija – Putus, Tuula – Hyvärinen, Anne – Haverinen-Shaugnessy, Ulla – Lignell, Ulla – Nevalainen, Aino*: Koulurakennusten kosteus- ja homevauriot. Opas ongelmien sel-  
vittämiseen. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja 2/2008. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-740-780-9>> (15.12.2017) (Meklin ym. 2008)

*Nousiainen, Leena – Piekkari, Ulla*: Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu: Toimivan oppi-  
laskunnan opas. Opetusministeriön julkaisuja 2007:32. <[https://julkaisut.valtioneu-  
vosto.fi/handle/10024/79402](https://julkaisut.valtioneu-<br/>vosto.fi/handle/10024/79402)> (15.11.2017)

*Pekkola, Vesa – Metiäinen, Pertti*: Kehitysehdotuksia kuntien julkisten rakennusten sisäilmaon-  
gelmien vähentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi – loppuraportti 2011. <[www.home-  
talkoot.fi/guides](http://www.home-<br/>talkoot.fi/guides)> (4.3.2018)

*Suomen lääkärilehti 7/2007*: Majvik II-suositus Kosteusvauriomikrobeihin liittyvien oireiden  
selvittely. s. 655–664. <<http://www.laakarilehti.fi/sisallysluettelo/?year=2007>>  
(29.11.2017)

*Taskinen, Sirpa*: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes. Helsinki 2006.

<<https://www.julkari.fi/handle/10024/75271>> (15.12.2017)

## **LAINVALMISTELUAINEISTO JA KOTIMAiset VIRALLISLÄHTEET:**

*Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012*. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016*.

*HaVL 8/1998 vp – HE 86/1997 vp*: Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä koulu-  
tusta koskevaksi lainsäädännöksi.

*HaVM 18/1994 vp – HE 192/1992 vp*: Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityk-  
sestä kuntalaiksi.

*HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp*: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hal-  
lintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

*HE 30/1982 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle Peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liit-  
tyväksi lainsäädännöksi.

*HE 296/1990 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen  
eräiden määräysten hyväksymisestä.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muut-  
tamisesta.

*HE 42/1994 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupa-  
menettelylain 2 §:n muuttamisesta.

*HE 192/1994 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

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

*HE 129/1997 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustus-  
lakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 202/2001 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

*HE 59/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi  
laeiksi.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muut-  
tamisesta.

*HE 205/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatilli-  
sesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain  
11 ja 16 §:n muuttamisesta.

*HE 163/2004 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsiasiavaltuutetusta.

*HE 252/2006 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi  
laeiksi.

*HE 90/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanter-  
veyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveystieteiden asia-  
kasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

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

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

*HE 268/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 285/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*ISAVI/277/00.04.00/2015:* Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnille suunnattu kirje sisäilmaongelmien käsittelystä koulurakennuksissa.

*Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016:* Eriarvoistuva koulu?

*Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017:* Onko lapsella oikeusturvaa?

*Opetushallituksen määräys 1/011/2004:* Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.

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

*PeVM 25/1994 – HE 309/1993:* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*PeVM 5/1997 vp – HE 129/1997 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

*SiVM 3/1998 vp – HE 86/1997 vp:* Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

*SiVM 6/2002 vp – VNS 2/2002 vp:* Sivistysvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

*TrVM 1/2013 vp – M 5/2013 vp:* Tarkastusvaliokunnan mietintö rakennusten kosteus- ja homeo-ongelmista.

*Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.* Kuntien tehtävien kartoitus -raportti 2012.

*VNS 2/1995 vp:* Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle: Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa.

## **YK:N LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEEN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT:**

*CRC/C/5*: General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by states parties under article 44, paragraph 1 (a), of the convention.

*CRC/C/GC/12*: General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard.

*CRC/C/GC/14*: 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)

*CRC/C/GC/15*: General Comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)

*CRC/GC/2003/5*: General comment No. 5 (2003) General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child.

*CRC/C/129/Add.5*: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antama määräaikaisraportti. Suomen kolmas määräaikaisraportti lapsen oikeuksien komitealle.

*CRC/C/15/Add.132*: Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the Convention. Concluding observation of the Committee on the Rights of the Child: Finland.

*CRC/C/15/Add.272*: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. Komitean suositukset Suomen kolmatta määräaikaisraporttia koskien.

*CRC/C/FIN/4*: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antama määräaikaisraportti. Suomen neljäs määräaikaisraportti lapsen oikeuksien komitealle.

*CRC/C/FIN/CO/4*: Sopimusvaltioiden yleissopimuksen 44 artiklan mukaisesti antamien raporttien käsittely. Komitean suositukset Suomen neljättä määräaikaisraporttia koskien.

## INTERNETLÄHTEET:

- Aluehallintovirasto: Tiedotteet 2017:* Aluehallintoviraston huomautus Harjavallan kaupungille keskustan alakoulun sisäilmaongelmista (Lounais-Suomi).  
<<https://www.avi.fi/web/avi/-/aluehallintovirastolta-huomautus-harjavallan-kaupungille-keskustan-alakoulun-sisailmaongelmista-lounais-suomi-#.WHT0TIOLRaR>>  
(15.12.2017)
- Helsingin Sanomat:* Hallitus patistaa kuntia korjaamaan sisäilmaongelmia, mutta ei anna rahaa – Tiilikainen: julkiset rakennukset terveellisiä käyttää vuoteen 2028 mennessä.  
<<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005467919.html>> (28.11.2017)
- Kuntalehti.fi:* Kuntaliiton hallitus: Kuntatalouden kestävyys varmistettava ja investointitarpeisiin vastattava. <<https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/kuntaliiton-hallitus-kuntatalouden-kestavyys-varmistettava-ja-investointitarpeisiin-vastattava/>> (2.4.2018)
- Lapsen oikeuksien viestinnän yhteistyöverkoston www-sivusto:* Määräaikaisraportointi Suomessa. <[www.lapsenoikeudet.fi](http://www.lapsenoikeudet.fi)> (15.12.2017)
- Opetushallituksen www-sivusto:* Hyvinvointi ja turvallisuus. <[http://www.oph.fi/koulu-tus\\_ja\\_tutkinnot/perusopetus/hyvinvointi\\_ja\\_turvallisuus](http://www.oph.fi/koulu-tus_ja_tutkinnot/perusopetus/hyvinvointi_ja_turvallisuus)> (15.11.2017)
- Maakunta- ja Sote-uudistuksen www-sivusto:* Mikä on Sote-uudistus? <[www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi)> (2.5.2017)
- United Nations Treaty Collections www-sivusto:* <<https://treaties.un.org/>> (15.12.2017)

## TUOMIOISTUINRATKAISUT JA MUUT VIRANOMAISPÄÄTÖKSET

### **Korkein hallinto-oikeus:**

KHO: 2015:182

### **Korkein oikeus:**

KKO: 1998:22

KKO: 2000:117

KKO: 2000:118

KKO: 2016:99

### **Hallinto-oikeudet:**

Kuopion HAO 5.2.2007 06/0042/2

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset:**

AOA 3058/4/08 (24.5.2010): Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 24.5.2010 kanteluun Helsingin kaupungin homekoulun saneerausta koskevassa asiassa.

AOA 4086/8/10 (8.2.2011): Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto 8.2.2011 YK:n lapsen oikeuksien komitean 57. istunnossa Genevessä.

AOA 2822/4/10 (16.8.2012): Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 1.6.8.2012 kanteluun Vihdin kunnan vastuuta sisäilmaongelmien käsittelyä ja Nummelanharjun koulun korjaamista koskevassa asiassa.

### **Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset**

OKV/1342/1/2009 ja 1344/1/2009 (24.2.2012): Apulaisoikeuskanslerin päätös 24.2.2012 kanteluun kaupungin terveydensuojeluviranomaisen menettelyä lukion sisäilmaongelmia koskevassa asiassa.

OKV/1588/1/2013 (7.5.2015): Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 7.5.2015 kanteluun Lahden kaupungin menettelyä Launeen koulun sisäilmaongelmia koskevassa asiassa.

## LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
CRC	Convention on the Rights of a Child
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
LOS	YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59 -60/1991)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
POL	Perusopetuslaki (628/1998)
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
YK	Yhdistyneet kansakunnat



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Sisäilmaongelmat puhuttavat mediaa ja suomalaisia. Merkittävä huonoon sisäilman laatuun vaikuttava tekijä ovat kosteus- ja homevauriot, eikä rakennusten tilanteen ole odotettu parantuvan lähitulevaisuudessa<sup>1</sup>. Vaikka rakennuskannan huono tilanne on tunnistettu ja kyse on merkittävästä yhteiskunnallisesta ongelmasta, ovat tiedot sisäilmaongelmien aiheuttajien laajuudesta ja vaikutuksista sekä puutteellisia, että vanhentuneita. Sisäilmaongelmia koskevat arviot perustuvat vuonna 2012 julkaistuun eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuun, jonka mukaan kouluissa ja päiväkodeissa kosteus- ja homevauriot vaikuttavat noin 12–18 %:iin kerrospinta-alasta. Arvion mukaan sisäilmaongelmille altistuukin kouluissa ja päiväkodeissa yhteensä noin 172 000–259 200 henkeä.<sup>2</sup>

Hieman tuoreemmassa keväällä 2017 THL:n, TTY:n ja Kuntaliiton yhteistyössä koostamassa selvityksessä todetaan valtaosan kunnista arvioivan nykyisen sisäilmatilanteensa ja sen hallinnan hyväksi. Selvityksen mukaan kuitenkin noin 10–30 %:ssa kunnista nykytilanne koettiin haasteelliseksi tai vaikeaksi.<sup>3</sup> Opetusrakennusten sisäilmaongelmien keskiössä ovat oppilaat ja koulujen muu henkilökunta ja keskeisenä toimijana opetuksen järjestäjä eli tavanomaisesti kunta. Kosteus- ja homevaurioiden on todistettu lisäävän hengitystieoireilua ja infektioita, pahentavan astmaoireita sekä lisäävän astman kehittymisen riskiä.<sup>4</sup> Etenkin lapsilla astmaan sairastumisen riski on kohonnut.<sup>5</sup>

Terveydelliset haittavaikutukset eivät kuitenkaan ole ainoa seuraus opetusalan rakennuksissa esiintyvistä kosteus- ja homevaurioista. Rakennuskanta katsotaan maallemme merkittäväksi kansallisvarallisuudeksi, jonka kosteus- ja homevaurioiden korjauskustannuksiin uppoaa myös valtavasti varoja. Lisäksi terveyteen liittyvien kustannusten arvioitiin vuonna 2012 asettuvan 23–953

---

<sup>1</sup> TrVM 1/2013 vp, s. 1.

<sup>2</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, s. 7–11.

<sup>3</sup> AVATER-raportti 2017, s. 71.

<sup>4</sup> AVATER-raportti 2017, s. 7.

<sup>5</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, s. 12.

miljoonan euron tasolle.<sup>6</sup> Edellä mainitussa eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa kosteus- ja homevauriot määriteltiin merkittäviksi silloin, kun niiden aiheuttama rakenteellinen vika voidaan arvioida vähäistä laajemmaksi ja sen seurauksena tapahtuu todennäköisesti haitallista altistumista kemiallisille, fysikaalisille ja biologisille epäpuhtauksille.<sup>7</sup>

Home- ja kosteusvauriot aiheuttavat siten sekä terveydellisiä, että taloudellisia haittoja. Opetusrakennuksien vanha rakennuskanta on osasy sille, että sisäilmaongelmat puhuttavat suomalaisia erityisesti juuri nyt. Noin 9 % opetusrakennusten kerrosalasta rakennettiin vuosina 1960–1969 ja 21 % tätä edeltäneen kahden vuosikymmenen aikana.<sup>8</sup> Ongelma on tiedostettu myös päätöksentekotasolla ja 2000-luvulla on pyritty ratkaisemaan rakennuskannan sisäilmaongelmia. Sisäilma- vuodeksi julistetun vuoden 2002 jälkeen muun muassa Matti Vanhasen II-hallitus teki vuonna 2008 korjausrakentamista koskevan periaatepäätöksen, jota ympäristöministeriö toteutti korjausrakentamisen strategian toimeenpanosuunnitelmalla vuosina 2009–2017. Lisäksi valtioneuvosto käynnisti Kosteus- ja hometalkoot -toimenpideohjelman vuonna 2009.<sup>9</sup>

Vaikka toimenpiteitä on asian ratkaisemiseksi toki aloitettu, ei työ ole kunta- tai valtiotasolla vielä valmista. Pekkolan ja Metiäisen (2011) tekemän selvityksen mukaan erityisesti huonossa taloustilanteessa olevilla kunnilla on enemmän vaikeuksia hoitaa sisäilmaan liittyviä asioita hyvin, mutta kunnan taloudellinen tilanne ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen kunnan sisäilmatilanteeseen. Rahankäytöllä kunnassa on vaikutusta siihen, saadaanko kiinteistöjen ylläpitoon ja korjaamisen määrärahoja vai viivästytetäänkö korjaustoimenpiteitä.<sup>10</sup> Rahallinen tilanne ei kuitenkaan toimi perusteena sille, että kunta voisi laiminlyödä velvoitteensa huolehtia työvoiman suojelusta, väestön terveyden edistämisestä tai vastuusta huolehtia oppimisympäristön turvallisuudesta.<sup>11</sup> Perusopetuslain (628/1998, myöhemmin POL) 29.1 §:ään liittyykin sekä lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, että opetuksen järjestäjän eli kunnan velvollisuus taata turvallisen oppimisympäristön toteutuminen.

---

<sup>6</sup> Luku sisältää sekä taloja, että muita rakennuksia koskevien kosteus- ja homevaurioiden terveyteen liittyvien kustannusten arvion. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, s. 13.

<sup>7</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, s. 10.

<sup>8</sup> Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012, s. 41.

<sup>9</sup> TrVM 1/2013 vp, s. 4.

<sup>10</sup> Kehitysehdotuksista kuntien julkisten rakennusten sisäilmaongelmien vähentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi Pekkola – Metiäinen 2011, s. 45–46.

<sup>11</sup> AOA Dnro 2822/4/10.

## 1.2 Tutkimustehtävä, näkökulma, rajaukset ja käsitteistä

Tutkimuksen keskiössä ovat sekä lapset, että opetuksen järjestäjä eli kunta. Tarkoitukseni on tarkemmin tarkastella tässä työssä POL 29.1 §:ssä säädettyä opetukseen osallistuvan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Täsmällisemmin seuraavaa säädöstä:

*29 § Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön*

*Opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.*

Tarkoituksena on perehtyä tarkemmin POL 29.1 §:n sisältöön, soveltamiseen ja merkitykseen sekä muuhun sääntelyyn Suomen lainsäädännössä, joka osaltaan tukee ja auttaa soveltamaan säädöstä lapsen oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Tarkastelu perustuu erityisesti niihin ongelmiin ja haasteisiin, joita kosteus- ja homevaurioista aiheutuneet sisäilmaongelmat koulurakennuksissa aiheuttavat turvallisen oppimisympäristön toteutumiselle. Toisaalta ilmeisiä oikeudellisia ongelmia syntyy erityisesti lapsen oikeuksien näkökulmasta, mutta POL 29.1 § vaikuttaa myös opetuksen järjestäjän vastuuseen ja velvollisuuksiin huolehtia turvallisen oppimisympäristön toteutumisesta. Tarkoituksena on tarkastella lainsäädännön kautta lapsen ja kunnan välistä suhdetta homekoulujen sisäilmaongelmien kontekstissa. Työssä pyritään selvittämään mitä lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tarkoittaa ja vastaamaan myös siihen, mikä on opetuksen järjestäjän vastuu turvata turvallisen oppimisympäristön toteutuminen ja miten tämä toteutuu käytännössä.

Tässä työssä muutamien käsitteiden määrittely on myös paikallaan, sillä ne osin myös rajaavat työn aihepiiriä. Kun tutkimuksessa puhutaan lapsesta, tarkoitetaan sillä myös POL:n 29.1 §:ssä käytettyä käsitettä *opetukseen osallistuva*. Olen työssäni rajannut käsittelyn oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön koskemaan pääasiassa noin 7–15 vuotiaita perusopetukseen osallistuvia lapsia. Opetukseen osallistuvien ikärajoituksella keskityn erityisesti alaikäisten lasten oikeuksiin, sillä mitä nuoremasta lapsesta on kyse, sitä todennäköisemmin tämä tarvitsee laajempaa erityistä suojelua ja huolenpitoa kuin jo oppivelvollisuutensa suorittaneet ja mahdollisesti täysi-ikäiset opiskelijat.<sup>12</sup> Eroja toki löytyy jo valitsemani ikähaarukan ääripäistä. Perusopetuslain 29.1 §:ää vastaavaa sääntelyä toki sisältyy myös lukiolain (629/1998, myöhemmin LukioL) 21 §:ään ja am-

---

<sup>12</sup> Hakalehto-Wainio 2008, s. 305 ss. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012a, s. 81–82.

matillista peruskoulutusta koskevan lain (630/1998, myöhemmin AmmKL) 28 §:ään. Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön koskee siten yhtä lailla myös oppivelvollisuutensa suorittaneita opiskelijoita.

Tutkimuksessa käytetään myös käsitettä opetuksen järjestäjä. Tällöin viitataan lähinnä kuntaan, joka on POL:n 4 §:n mukaan myös velvollinen huolehtimaan perusopetuksen järjestämisestä alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Opetusta voi järjestää POL:n 7 §:n mukaan myös rekisteröity yhteisö tai säätiö, mutta tämän työn ja käsitellyn aiheen kannalta ei opetuksen järjestäjien tarkempi erottelu ole merkityksellistä. Opetuksen järjestäjän velvoitteita käsitellään työssä kunnan näkökulmasta, vaikka oppimisympäristön turvallisuudesta huolehtiminen on myös yleisesti opetuksen järjestäjää koskeva velvollisuus. Työssä käsitellään myös kunnan sisäilmaongelmaisia kouluja koskevaa päätöksentekoa ja myös tästä syystä on perusteltua käsitellä kuntaa pääosin myös opetuksen järjestäjänä.

Koska jo työn otsikkoon on valittu oppimisympäristö-käsite perusopetuslain 29.1 §:ssä käytetyn opiskeluympäristö käsitteen sijasta, on syytä hieman tarkentaa tehtyä valintaa. Termiä oppimisympäristö ja opiskeluympäristö tunnutaan käyttäneen tutkimuksessa pitkälti kuvaamaan hyvinkin samaa asiaa. Termi oppimisympäristö koostuu opiskeluun ja oppimiseen tarkoitettua fyysisestä ympäristöstä, psyykkisistä tekijöistä ja sosiaalisten suhteiden kokonaisuudesta<sup>13</sup>. Voidaan siis puhua tiloista, paikoista, yhteisöistä ja toimintakäytännöistä, joissa opiskelu ja oppiminen tapahtuvat.<sup>14</sup> Fyysisestä oppimisympäristöstä puhuttaessa tarkoitetaan erityisesti koulurakennuksia, tiloja, mutta myös opetusvälineitä ja -materiaaleja. Fyysiseen oppimisympäristöön voidaan myös liittää muu rakennettu ympäristö ja fyysistä koulurakennusta ympäröivä luonto.<sup>15</sup>

Käsitteellä opiskeluympäristö käytetään toisaalta myös kuvaamaan hyvin samoja asioita, kuin rajaamalla oppimisympäristö fyysiseen osa-alueeseen. Opiskeluympäristö -käsitteen on katsottu kattavan nimenomaan opiskelua varten rakennetun ympäristön eli koulurakennuksen ja sen piha-alueen<sup>16</sup>. Käsitteen on myös nähty painottavan erityisesti opetuksen puitteita ja opettajan roolia.<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastelu keskittyy erityisesti fyysiseen oppimisympäristöön eli koulurakennukseen ja niihin tiloihin, joissa opetusta ja oppimista tapahtuu. Siten termiä oppimisympäristö

---

<sup>13</sup> Opetushallituksen määräys 1/011/2004, s. 18.

<sup>14</sup> Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96, s. 29.

<sup>15</sup> Opetushallituksen määräys 1/011/2004, s. 18. Ks. myös Piispanen 2008, s. 13.

<sup>16</sup> Nuikkinen 2009, s. 79.

<sup>17</sup> Piispanen 2008, s. 13.

käytetään tässä tutkimuksessa nimenomaan sen fyysisessä ulottuvuudessa kuvaamaan edellä mainittua rakennettua ympäristöä. Oppimisympäristö vaikuttaa olevan myös käytetympi käsite viimeaikaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa säädöstekstissä esiintyvistä opiskeluympäristökäsitteistä riippumatta<sup>18</sup>.

Turvallisuuden käsite on myös monitahoinen ja näkökulmasta riippuen voi kattaa alleen kaiken kansallisesta turvallisuudesta yksilön turvallisuuteen. Turvallisuus voi olla myös perusoikeus.<sup>19</sup> Piispanen jaottelee hyvän oppimisympäristön määritelmää tutkivassa väitöskirjassaan turvallisuuden oppimisympäristön näkökulmasta seuraavasti; oppimisympäristön turvallisuus voidaan nähdä fyysisenä, pedagogisena sekä sosiaalisena ja psykologisena ilmentymänä. *Fyysinen turvallisuus* oppimisympäristössä käsittää vaaralliset paikat ja tilanteet, tilat, ruumiillisen koskemattomuuden, liikenneturvallisuuden ja turvallisen kouluympäristön. *Pedagogisesta turvallisuudesta* puhuttaessa tarkoitetaan sen sijaan sellaisia asioita kuten oppimisen tukemista, koulun henkilökunnan jaksamista, turvallisen aikuisen tai opettajan pysyvyyttä ja näiden ammattitaitoa. *Sosiaalinen ja psykologinen turvallisuus* käsittää lisäksi henkiseen puoleen liittyviä tekijöitä kuten hyvän olon, kiireettömyyden ja kiusaamattomuuden.<sup>20</sup> Tässä työssä turvallisuutta käsitellään terveydellisen turvallisuuskäsityksen näkökulmasta<sup>21</sup>, sillä sisäilmaongelmien aiheuttamat haitat ja uhat vaikuttavat vahvasti erityisesti terveyden osa-alueeseen turvallisuuskäsityksestä.

Kun perusopetuslain 29.1 §:ssä säädetään oppilaan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön, on ymmärrettävä, että turvallinen oppimisympäristö kattaa osaltaan kaikki edellä mainitut turvallisuuden ilmentymät. Koulujen sisäilmaongelmia koskevassa tutkimuksessa turvallisuuden käsitettä tarkastellaan hyvinvoinnin näkökulmasta, jolloin myös hyvinvointi ja terveellisyys määrittelevät turvallisuuden käsitettä. Turvallisuutta käsitellään tässä tutkimuksessa fyysisen oppimisympäristön kontekstissa, jossa koulurakennuksia piinaavat sisäilmaongelmat voidaan nähdä erityiseksi yksilön turvallisuutta ja oikeutta turvallisuuteen uhkaavaksi tekijäksi. Turvallisuuden uhka, eli koulurakennusten kosteus- ja homevauriot, aiheuttavat haittoja nimenomaan yksilön terveydelle.

---

<sup>18</sup> Oppimisympäristö-käsitettä käyttävät Hakalehto-Wainio 2012b, s. 238; Säkjärvi 2015, s. 339; Piispanen 2008. Opiskeluympäristö-käsitettä käyttää kuitenkin esimerkiksi Mäntylä 2015, s. 274.

<sup>19</sup> Ks. esim. Virta 2012, s. 121–122.

<sup>20</sup> Piispanen 2008, s. 175–176.

<sup>21</sup> Niemelä 2000, s. 27–32.

Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ei ole kovin laajasti käsitelty aihe, joskin sillä on erityisen ajankohtainen asema koulujen sisäilmaongelmista käydyin keskustelun kautta. Sisäilmaongelmat on toki tunnistettu jo reilu vuosikymmen sitten yhdeksi erityiseksi kehittämiskohteeksi tamperelaiskouluihin sijoittuneessa tutkimuksessa, jossa hieman vajaa kolmasosa oppilaista ja puolet opettajista ilmoittivat sisäilman laadun heikoksi<sup>22</sup>. Myös kasvatustieteiden alalla on selvitetty koulurakennusten ja tilojen käyttäjien hyvinvoinnin välistä yhteyttä. Väitöskirjassaan Nuikkinen pyrkii selvittämään teoreettisesti hyvän koulurakennuksen ideaalia. Tutkimuksessa todettiin fyysistä oppimisympäristöä koskevan ohjeistuksen olevan laajaa ja kattavaa, mutta ohittavan tilan käyttäjän kokemukset ja tilan vaikutukset käyttäjään.<sup>23</sup>

Oikeudellisessa tutkimuksessa lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön on käsitelty jonkin verran. Hakalehto-Wainio on nostanut esille artikkelissaan oppimisympäristön turvallisuuden toteutumisen oikeudellisia haasteita yleisesti perusopetuksen tasolla.<sup>24</sup> Koulumaailmaa on myös tarkasteltu alaikäisten lasten kohtaamien perus- ja ihmisoikeusongelmien kannalta.<sup>25</sup> Oppimisympäristön turvallisuuteen vaikuttavaa koulukiusaamista on myös käsitelty oikeudellisessa tutkimuksessa.<sup>26</sup> Koulujen sisäilmaongelmiin on puuttunut Säkäjärvä artikkelissaan, jossa homekouluja koskevaa päätöksentekoa on tarkasteltu erityisesti lapsen edun näkökulmasta.<sup>27</sup>

Tarkemmin työssä tullaan etsimään vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tarkoittaa?
  - a. Miten lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön toteutuu?
2. Miten oikeus turvalliseen oppimisympäristöön velvoittaa opetuksen järjestäjää?
  - a. Mitä opetuksen järjestäjän tulee huomioida opetusta järjestäessään?
  - b. Voidaanko turvallisesta oppimisympäristön oikeudesta joustaa?
3. Kuinka lapsen oikeusturva toteutuu sisäilmaongelmaista koulua koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa?

---

<sup>22</sup> Savolainen 2001, s. 54.

<sup>23</sup> Nuikkinen 2009, s. 277–278.

<sup>24</sup> Hakalehto-Wainio 2012b.

<sup>25</sup> Nieminen 2004a.

<sup>26</sup> Mäntylä 2015.

<sup>27</sup> Säkäjärvä 2015. Säkäjärvä on myös käsitellyt lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön homekoulujen luomien oikeudellisten ongelmien kannalta pro gradu -tutkielmassaan *Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön: homekoulut opetuksen järjestäjän haasteena* (2016) ja todennut, ettei lapsen oikeuksia koskevia loukkauksia välttämättä vieläkään mielletä perus- ja ihmisoikeusloukkauksina. Opetuksen järjestäjän olisi huomioitava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vahvemmin lapsia koskevassa päätöksenteossa.

- a. Miten opetuksen järjestäjän on huomioitava lapsi sisäilmaongelmaisia kouluja koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa?
- b. Mitä haasteita oikeusturvaan liittyy ja miten niihin voidaan vastata?

Tämän tutkimuksen aiheessa vastakkain ovat lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön sekä opetuksen järjestäjän lakiin perustuva velvollisuus vastata siitä, että oppimisympäristö on turvallinen. Oppilaan ja opetuksen järjestäjän suhdetta ei voida nähdä mutkattomana, sillä vaikka oppilaalla on oikeus opetukseen, ei näiden kahden tahon oikeussuhde oppivelvollisuudesta johtuen kuitenkaan täysin perustu vapaaehtoisuuteen.<sup>28</sup> Mielenkiintoista koulujen sisäilmaongelmia koskevasta päätöksenteosta tekee myös se, että siihen liittyy useamman eri toimijan mahdollisesti ristiriitaisetkin intressit esimerkiksi kuntatalouden asettamien reunaehtoien muodossa.<sup>29</sup>

### 1.3 Tutkimuksen metodiset valinnat

Tutkimus sijoittuu oikeudenalajaottelun vahvasti hallinto-oikeuden piiriin, mutta tarkasteluun tapahtuu aihepiirin kannalta oletetusti lapsioikeudellisesta näkökulmasta. Oikeudenalojen järjestäminen ei ole yksiselitteistä ja se perustuu pitkälti vakiintuneeseen käytäntöön ja määrittelijän näkökulmaan<sup>30</sup>. Lapsioikeutta on myös puolustettu omana itsenäisenä oikeudenalanaan, jossa lapsen asemaa yhteiskunnassa käsitellään laajemmin ja lapsen näkökulmaa korostaen.<sup>31</sup> Vahva lapsinäkökulma ja lapsen oikeuksien esille nostaminen sijoittaisi työn ennemmin yksityisoikeuden puolelle lapsioikeuden alle. Hallinto-oikeuteen ja siten myös kunnallisoikeuteen työn sitoo kuitenkin lapsen oikeuden käsittely sisäilmaongelmaisten koulujen kontekstissa, jolloin kunta on opetuksen järjestäjänä ja hallinto-oikeudellisten päätösten tekijänä myös keskeisessä roolissa.

Tämän työn pääasialliseksi metodiksi on valittu lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi. Lainoppi on yksi oikeudellisen tutkimuksen muodoista ja tiivistetysti sen päätehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi.<sup>32</sup> Tarkoitukseni on perehtyä tarkemmin perusopetuslain 29.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen turvallisesta oppimisympäristöstä. Lainopillisen tutkimusmetodin avulla voidaankin tutkia nimenomaan voimassa olevaa oikeutta. Tavoitteena on tutkimusmetodin avulla selvittää, mikä on voimassa olevaa oikeutta, mutta myös täsmentää lain ja muiden

---

<sup>28</sup> Tosin oppivelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita pakkoa käydä tietyssä koulussa, sillä opetus voidaan järjestää myös kotiopetuksena. Hakalehto-Wainio 2003, s. 68.

<sup>29</sup> Säkäjärvä 2015, s. 320.

<sup>30</sup> Nykänen 2013, s. 29–39.

<sup>31</sup> Pajulammi 2014, s. 450.

<sup>32</sup> Aarnio 1978, s. 52.

oikeuslähteiden merkitystä. Tässä tehtävässään lainoppi pyrkii esittämään oikeusnormeista niin normikannanottoja kuin tulkintakannanottoja. Normikannanotoissa esitetään väitteitä oikeusnormien kuuluvuudesta voimassa olevaan oikeuteen. Tulkintakannanotoissa taas selvitetään oikeusnormilauseiden sisältöä.<sup>33</sup>

Lainoppi voidaan myös jakaa käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin, jotka ovat eriävistä metodeistaan huolimatta toisiinsa sidoksissa. Käytännöllinen lainoppi on voimassa olevan oikeuden tulkintaa. Teoreettinen lainoppi sen sijaan pyrkii jäsentämään ja erittelemään käsitteistöä ja muodostamaan teoriasta sellaisen pohjan, joka edesauttaa oikeussäännösten tulkintaa. Näin osaltaan teoreettisen lainopin voidaan nähdä toimivan käytännöllisen lainopin edellytyksenä. Aarnion mukaan käytännöllisinkään juristi ei selviä ilman teoreettista lainoppia toisin sanoen oikeuden peruskäsitteistöä ja yleisiä oppeja.<sup>34</sup> Teoreettisen lainopin ydintehtävänä systematisoinnissa on nimenomaan oikeudenalojen käsitteistön, oikeusperiaatteiden ja teoreettisten rakennelmien tutkiminen ja jäsentely.<sup>35</sup>

Oikeuslähdeoppi liittyy läheisesti myös lainoppiin, sillä laajasti ymmärrettynä oikeuslähdeopin perusteiden voidaan katsoa näyttäytyvän melko yhtenäisinä lainoppiin nähden. Oikeuslähdeoppi perustuu teoriaan oikeuslähteistä.<sup>36</sup> Oikeuslähteitä voidaan jaotella eri ryhmiin esimerkiksi velvoittavuutensa kautta. Aarnio lajittelee eri oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin, heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Näistä ensimmäiseen ryhmään eli vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin katsotaan kansallisen lainsäädännön ohella esimerkiksi kansallisen oikeuden ulkopuolinen lainsäädäntö sekä maantapa. Toiseen ryhmään eli heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi katsotaan lainsäätäjän tarkoitus lakia säädettäessä sekä enakkoratkaisut. Sallittuja oikeuslähteitä ovat käytännölliset argumentit, eettiset ja moraaliset perusteet, yleiset oikeusperiaatteet ja oikeustieteessä yleisesti vallitseva mielipide. Neljänneksi ryhmäksi voidaan nimetä myös kielletyt oikeuslähteet, mutta ryhmään ei käytännössä kuulu kuin lain ja hyvän tavan vastaiset sekä avoimen puoluepoliittiset argumentit.<sup>37</sup>

Oikeusdogmaattisen metodin avulla pyrin selvittämään tarkemmin perusopetuslain 29.1 §:n sisältämän oikeusnormin sisältöä ja järjestelemään tähän oikeusnormiin keskeisesti liittyvää käsitteis-

---

<sup>33</sup> Hirvonen 2011, s. 21–24.

<sup>34</sup> Aarnio 2006, s. 240–243.

<sup>35</sup> Hirvonen 2011, s. 25.

<sup>36</sup> Aarnio 2006, s. 287.

<sup>37</sup> Aarnio 2006, s. 292–293.



töä siten, että muodostuneen teorian avulla voidaan paremmin luoda kuva perusopetuslain yksittäisen pykälän tulkinnasta. Vastatakseni tutkimuskysymykseeni siitä, mitä lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tarkoittaa, tulee minun perusopetuslain lisäksi myös perehtyä muuhun keskeiseen kansallisen lainsäädännön ulkopuoliseen lainsäädäntöön kansallisen lainsäädännön ohella. Erityisen merkityksen saavat YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991, myöhemmin LOS) ja kansallinen perustuslakimme (731/1999, myöhemmin PL) perusoikeusnormistoinen. Vertailun vuoksi tarkastelen lyhyesti myös esimerkiksi työturvallisuuslainsäädäntöä, luodakseni kuvan työntekijää suojaavasta sääntelyn tasosta suhteessa lapsen saamaan suojaan.

Osittain myös eri oikeudenalojen rajapinnalle sijoittumisen vuoksi työssä keskeisessä roolissa ovat niin lapsioikeuden kuin hallinto-oikeuden yleiset opit ja oikeusperiaatteet. Lapsioikeudessa keskeisiä periaatteita ovat esimerkiksi lapsen edun periaate, lapsen suojaamisen periaate ja lapsen osallisuuden periaate.<sup>38</sup> Hallinto-oikeus sisältää yleisellä tasolla viranomaisten tehtäviä, toimivaltaa, toimintaa, menettelyä, laatua, rakennetta, asemaa ja vastuuta säätelevät oikeusnormit sekä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa viranomaisen toimintaan määrittelevät normit. Hallinto-oikeudessa myös vaikuttamis- ja oikeusturvakeinoja määrittelevillä normeilla on keskeinen rooli. Lisäksi sen yleiset opit keskittyvät yleisiin lähtökohtiin ja sääntelyyn koskien viranomaisten toimivaltaa, hallintomenettelyä, päätöksentekoa ja oikeusturvaa.<sup>39</sup>

Oikeusdogmaattista tutkimusta harjoittavalla tutkijalla on oikeuteen sisäinen näkökulma, joka tarkoittaa lainopin harjoittajan sitoutuneen voimassaolevaan oikeuteen. Lainopin harjoittaja on sitoutunut voimassa olevaan oikeuteen nimenomaan silloin, kun lainopin harjoittaja tekee oikeusnormien tulkinta- ja systematisointikannanottoja oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Metodien kritiikkiä voidaankin juontaa osittain tutkijan sisäisestä näkökulmasta käsin. Lainoppia harjoittaessaan tutkijan ei esimerkiksi ole mahdollista suorittaa kritisointia moraalisin argumentein, vaan kritiikin perustelut on haettava oikeuden sisältä käsin. Lainopin haasteena onkin sen suppeus. Toisaalta muissa rooleissa, kuten oikeuspoliittisia kannanottoja esittäessään, lainoppinutta eivät sido lainopin sisäisen näkökulman rajoitteet, vaan tulkintaa voidaan tehdä laajassa mielessä.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Pajulammi 2014, s. 265.

<sup>39</sup> Hallinto-oikeuden yleisistä perusteista tarkemmin Mäenpää 2017, s. 2–20.

<sup>40</sup> Hirvonen 2011, s. 26.

Lainopin metodia koskeva kritiikki on myös koskenut metodin huonoa soveltuvuutta yhteiskunnalliseen analyysiin esimerkiksi siinä esiintyvien sosiaalisten ongelmien kannalta. Ratkaisuksi tähän on esitetty esimerkiksi ongelmakeskeistä lainoppia.<sup>41</sup> Tutkimuksen aiheen yhteiskunnallisuuden osalta onkin perusteltua, että lainopin metodia laajennetaan, jotta sisäisen näkökulman lisäksi voidaan esittää myös tulkintoja ulkopuolisesta näkökulmasta. Oikeustutkimuksen keskittyessä vain säännösten systematisointiin ja tulkintaan, on kritiikkinä esitetty, kuten edellä on myös mainittu, tutkimuksen jäävän liian suppeaksi tai jopa täysin väärin määriteltyksi. Oikeustieteelliseen tutkimukseen on pyritty myös liittämään muita itsenäisiä tutkimustapoja, kuten säännösten toiminnan tarkastelua, niiden arviointia ja oikeuspoliittista tutkimusta.<sup>42</sup>

Oikeuspoliittisessa de lege ferenda -tarkastelussa arvioidaan erilaisia lainsäädännön ratkaisumalleja, joihin tuleva sääntely saattaisi perustua.<sup>43</sup> Tarkoituksenani on liittää työn loppuun myös de lege ferenda -osio jäsentämään sääntelyn tavoitteiden asettelua ja tavoitteiden saavuttamiseksi asetettavia keinoja.<sup>44</sup> De lege ferenda tarkastelussa voidaan perehtyä vielä niin sanotusti ulkoisesta näkökulmasta tai moraalisiin arvoperusteisiin siihen, ovatko esimerkiksi lapsen käytettävissä olevat oikeusturvakeinot nykyisellään liian heikkoja. Koska tutkimuksen aihe liikkuu aihepiirissä, josta on olemassa vähän oikeuskäytäntöä, voidaan tulkintasuosituksia tehdä de lege ferenda -tarkastelussa.

De lege ferenda -tarkastelulla pyritään tuomaan työn lainopilliseen metodiin hieman lisää tulevan kehityksen ennakkointia. Perinteiseen lainopin tehtävänä tulevan kehityksen ennakkointia ei ole pidetty, vaikka oikeuden kriittinen kehittäminen on yksi oikeustieteen tehtävistä. Aarnion mukaan lainoppi eli oikeustiede pyrkii selvittämään, miten tuomarin kuin myös kansalaisen tulisi toimia.<sup>45</sup> Aiheen kannalta ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä täysin puhtaaseen lakipositivistiin lähestymistapaan, jossa arvot, tavoitteet ja yhteiskunnalliset ulottuvuudet voitaisiin täysin unohtaa.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Kangas 1997, s. 106–107.

<sup>42</sup> Aarnio 1978 s. 52–56.

<sup>43</sup> Kolehmainen 2016, s. 108.

<sup>44</sup> Aarnio 1978 s. 55.

<sup>45</sup> Aarnio 2006, s. 147–169.

<sup>46</sup> Laakso 2012, s. 62.

## 1.4 Tutkimuksen aineisto ja rakenne

Tutkimuksen lainopillisen metodin myötä valikoituu käytettävissä oleva aineisto pitkälti perinteisen oikeuslähdeopin mukaisesti, sillä oikeuslähdeoppi voidaan sen laajassa merkityksessä nähdä melko yhtenevänä lainopin perusteiden kanssa.<sup>47</sup> Aarnion velvoittavuuden asteeseen perustuvan luokittelun mukaisesti tärkeimpiä oikeuslähteitä työssä ovat kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot, kansallisen oikeuden normistot eli kansalliset lait ja alemman asteiset normit sekä kansallisen oikeuden osaksi saatetut kansainväliset sopimukset kuten Suomen ratifioima YK:n lapsen oikeuksien sopimus lisäpöytäkirjoineen. Lisäksi lähdeaineistona toimivat lainvalmistelun esityöt, ennakkoratkaisut ja oikeuskirjallisuus.<sup>48</sup>

Keskeisimpiä kansallisia lakeja ovat erityisesti perusopetuslaki, perustuslaki perusoikeusnormistoi- neen, hallintolaki (434/2003, myöhemmin HL) ja työturvallisuuslaki (738/2002). Ennakkoratkaisuja ja tuomioistuinkäytäntöä löytyy hyvin vähäisesti koskien lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Varsinaisten ennakkoratkaisujen ja tuomioistuinkäytännön vähäisyydestä huolimatta, aihepiiriä koskevaa oikeuskäytäntöä löytyy esimerkiksi työsuojeluasioissa. Lisäksi ylimmät lainvalvojat ovat antaneet muutamia ratkaisuja koulujen sisäilmaongelmia koskeviin kanteluihin.

Tutkimuksessa lähdetään liikkeelle aluksi lapsen oikeuksien käsittelystä yleisemmällä tasolla lähestymällä lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön perus- ja ihmisoikeuslottuvuuksien kautta. Koulutusoikeuden oikeusperiaatteiden keskeisimpiä lähteitä ovat ihmisoikeussopimukset ja kansallisen perustuslain perusoikeussäännökset<sup>49</sup>. Siksi työn toisessa luvussa on perusteltua keskittyä YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja perustuslain perusoikeussäännöksiin. Näiden aihepiirien käsittely on kuitenkin rajattu lyhyeen LOS:n ja lapsen perusoikeuksien kehityksen tarkasteluun, sekä LOS:n keskeisimpien periaatteiden ja perusoikeuden tarkempaan käsittelyyn tutkimusaiheen näkökulmasta. Lapsen oikeuksien sopimuksesta esille nostetaan erityisesti lapsen etua, osallisuutta ja lapsen oikeutta turvallisuuteen koskevaa sääntelyä. Lapsen oikeuksien komitean Suomen määräaikaisraportteja koskevien lausuntojen kautta avataan myös niitä ongelmakohtia, joita lapsen oikeuksien sopimuksen kohdalla on esiintynyt Suomessa.

---

<sup>47</sup> Aarnio 2006, s. 287.

<sup>48</sup> Aarnio 2006, s. 292–293.

<sup>49</sup> Arajärvi 2006, s. 65–66.

Koska tutkimuksen aiheen keskiöön on valittu erityisesti oppivelvollisuuttaan peruskoulussa suorittavat lapset, on tarkoituksenmukaista myös avata opetuksen perusteita lapsioikeudellisesta näkökulmasta sekä oikeutena saada opetusta, että kunnan näkökulmasta opetuksen järjestämistä koskevien perusteiden kautta. Oikeus saada opetusta keskittyy erityisesti edellä mainitun käsitteen lisäksi, oppivelvollisuuden ja koulunkäyntioikeuden tarkempaan käsittelyyn sekä sen avaamiseen, mikä asema lapsen oikeudella opetukseen on. Lapsen oikeus opetukseen, oppivelvollisuus ja koulunkäyntioikeus muodostavat kehikon myös turvallista oppimisympäristöä koskevan oikeuden käsittelylle tässä tutkimuksessa. Luvun jälkimmäinen osio käsittelee kunnan roolia perusopetuksen järjestäjänä sekä lapsen opetuspaikan määräytymisen perusteita, sillä opetusjärjestelyt ovat homekoulujen kontekstissa yksi keskeisimmistä ratkaisuvaihtoehdoista.

Luvussa neljä siirrytään käsittelemään erityisesti turvallista oppimisympäristöä lapsen oikeutena. Luvussa käydään tarkemmin läpi, miten koululainsäädännössä on käsitelty oikeutta turvallisuuden ja terveellisyyteen. Tarkemmalla käsitellyllä on myös tarkoitus avata taustaa nykyisen perusopetuslain 29.1 §:n säätämisen syille ja nykymuodolle. Perusopetuslain 29.1 §:n ja työturvallisuuslainsäädännön yhtymäkohtien vuoksi, luvussa käsitellään POL 29.1 §:ää myös työntekijää suojaavaan työturvallisuuslainsäädännön kautta. Tarkoituksena on tutkia, missä määrin työturvallisuuslainsäädäntö voi välillisesti suojata lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön. Lisäksi tarkastellaan miten työturvallisuuslainsäädäntö vaikuttaa POL 29.1 §:n tulkintaan. Neljännen luvun jälkimmäisessä osiossa lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön jäsenellään kunnan näkökulmasta sen velvollisuuksien ja vastuun kautta. Luvussa perehdytään myös tarkemmin siihen, miten kunnan tulee lainsäädännön mukaan toimia homekouluja koskien sekä miten päätöksenteossa on otettava huomioon esimerkiksi hyvän hallinnon ja lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta.

Työn viides luku siirtyy lapsen turvallista oppimisympäristöä koskevan oikeuden käsittelyssä tilanteeseen, jossa lapsen oikeuksien loukkaus on tapahtunut. Luvussa käsitellään jälkikäteistä oikeusturvaa lapsioikeudellisesta näkökulmasta. Esille nostetaan opetustoimen toimintaa ja päätöksentekoa koskevassa muutoksenhaussa vaikuttavat viranomaistahot sekä avataan lapsen oikeusturvaan liittyviä ongelmakohtia lapsen näkökulmasta. Työn päättävässä johtopäätökset ja de lege ferenda -luvussa esitetään käsitellyn perusteella vastaukset tutkimuskysymyksiin ja luodaan katsaus mahdollisiin ratkaisu- ja kehitysvaihtoehtoihin.

## 2 Lapsen oikeudet opetustoimessa

### 2.1 Ihmisoikeusulottuvuus - lapsen oikeuksien sopimus

#### 2.1.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen asema ja keskeiset periaatteet

Lapsen oikeuksien sopimuksessa turvataan lapsille<sup>50</sup> laaja kirjo erilaisia ihmisoikeuksia kansalais- ja poliittisista oikeuksista taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.<sup>51</sup> Lapsen oikeuksien sopimus astui yleissopimuksena voimaan vuonna 1990 ja Suomen osalta vuotta myöhemmin 20.7.1991. Lapsen oikeuksien sopimusta voidaan kutsua sen syntymisen jälkeen nopeimmin ja laajimmin ratifioiduksi asiakirjaksi, vaikka valmisteluvaihe vei lähes kaksikymmentä vuotta.<sup>52</sup>

Lapsen oikeuksien sopimukseen johtaneiden tapahtumien historian voidaan katsoa edenneen osittain käsi kädessä ihmisoikeuksien kanssa. Ensimmäinen lapsen oikeuksien julistus annettiin vuonna 1924 ja reilu kolmekymmentä vuotta myöhemmin 1959 YK:n lapsen oikeuksien julistus osittain täydensi ja korvasi aiemman julistuksen. Lapsen oikeuksien kanssa samanaikaisesti kehittyivät myös ihmisoikeudet ja niitä turvaavat kansainväliset sopimukset. Vuonna 1945 muodostettiin YK:n peruskirja ja vain muutamaa vuotta myöhemmin vuonna 1948 hyväksyttiin myös ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jossa säädettiin myös lapsen oikeuksista. Myös vuonna 1966 hyväksytyt TSS- ja KP-oikeuksia koskevat sopimukset sisälsivät lasta koskevia, tosin melko väljäksi jääneitä, periaatteita ja määräyksiä.<sup>53</sup>

Lapsen oikeudet oli siten huomioitu ainakin ihmisoikeussopimuksissa ja lapsen oikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa jo ennen lapsen oikeuksien sopimuksen muodostamista. Lapsille ja nuorille turvattiin yhtä lailla erilaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä kansalaisoikeudet. Puolan tekemästä aloitteesta 1970-luvun alussa lähti kuitenkin liikkeelle tapahtumasarja, joka myös ongelmia sisältäneen valmisteluvaiheen jälkeen päättyi lopulta vuonna 1989 YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen hyväksymiseen. Näin syntynyt lapsen oikeuksien sopimus erosi edeltävästä lapsen oikeuksien julistuksesta erityisesti sitovuudellaan, sillä juridisen

---

<sup>50</sup> LOS (SopS 59-60/1991) 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

<sup>51</sup> Muscroft 1999, s. 15–16.

<sup>52</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 513–514.

<sup>53</sup> Mahkonen 1990, s. 43–44.

velvoitteen puuttuessa aiempi julistuksellinen ohjelma oli käytännössä voitu ohittaa tai jättää huomiotta.<sup>54</sup>

Nykyisin 196 valtiota on hyväksynyt lasten oikeuksien sopimuksen ja YK:n jäsenvaltioista ainoastaan Yhdysvallat ei ole ratifioinut sopimusta.<sup>55</sup> Lapsen oikeuksien sopimus nähtiin tarpeelliseksi siitä huolimatta, että yleismaailmallisten ihmisoikeuksien voidaan katsoa kattavan yhtä lailla myös lapset. Siksi lapsen oikeuksien sopimusta koskenut kritiikki arveli sopimuksen vain toistavan sellaisia oikeuksia, joiden olemassaolo on jo käytännössä turvattu esimerkiksi ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa. YK:n ihmisoikeusjulistus sisältää toki perustavanlaatuisia oikeuksia, kuten oikeuden elämään, terveydenhuoltoon sekä kidutuksen kiellon, jotka sellaisenaan koskevat jokaista ihmistä kehitysvaiheesta riippumatta. Toisaalta voidaan katsoa, että on olemassa myös monia sellaisia oikeuksia, joiden ulkopuolelle lapset on rajattu tai näitä oikeuksia ei sellaisenaan ole edes järkevää soveltaa pieniin lapsiin. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus mennä naimisiin ja perustaa perhe tai oikeus työntekoon. Siten erillisen lapsen oikeuksiin keskittyvän sopimuksen muodostaminen voitaisiin katsoa perustelluksi.<sup>56</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen erillisyys ja hyväksyminen voidaan lisäksi nähdä askeleena siihen suuntaan, että lapsen oikeudet otetaan myös vakavasti.<sup>57</sup>

Vaikka Suomi on ratifioinut lapsen oikeuksien sopimuksen reilut toistakymmentä vuotta sitten ja näin ollen ilmaissut noudattavansa sopimusta ja turvaavansa siinä lapselle taatut oikeudet, on Suomessa nähty lainsäädännön käytännössä jo ennen yleissopimuksen ratifiointia vastaavan hyvin pitkälti lapsen oikeuksien sopimusta. Loukkausten mielletään edelleen pitkälti tapahtuvan jossain toisaalla Suomen rajojen ulkopuolella ja sopimuksen ennemmin toimivan kehitysmaiden lapsipolitiikkaa muovaavana välineenä.<sup>58</sup> Ennen sopimuksen voimaantuloa Suomen lainsäädännön uskottiin täyttävän jo kaikki sopimuksen minimivaatimukset ja lainsäädännössä arveltiin olevan korkeintaan hienosäätämisen tarvetta. Yhden sopimuksen keskeisimmän periaatteen, lapsen edun,

---

<sup>54</sup> Mahkonen 1990, s 44–46, 55.

<sup>55</sup> “Depositary > Status of Treaties > Chapter IV: Human Rights > 11. Convention on the Rights of the Child.” United Nations Treaty Collections [www-sivusto](http://www.unhcr.org/refugees/sivusto).

<sup>56</sup> Campbell 1992, s. 17.

<sup>57</sup> Freeman 1995, s. 52.

<sup>58</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 48.

katsottiin myös tulleen Suomessa legalisoiduksi noin vuosikymmen ennen LOS:n varsinaista ratifiointia.<sup>59</sup> Myös lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin kansallisen lainsäädännön jo hyvin vastaavan yleissopimuksen vaatimuksia.<sup>60</sup>

Vaikka toisaalta lapsen oikeuksien asema nähtiin Suomessa verrattain hyvänä jo ennen LOS:n ratifiointia, on sittemmin myös arvioitu, että lapsen oikeuksien aseman kehittämistä on jatkettava. Suomessa haasteelliseksi voidaan katsoa se, että lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisiä osia ei ole suoraan sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön siten kuin lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan (CRC/C/GC/14, kohta 15) korostanut. Tästä saattaa aiheutua erityisiä haasteita viranomaisille, jotka pyrkivät tulkitsemaan perusopetusta, lastensuojelua tai terveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.<sup>61</sup> Myös lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevassa kommentissaan ollut huolissaan siitä, että lapsen etuun, yhteen sopimuksen keskeisimmistä periaatteista, ei viitata tarpeeksi kansallisessa lainsäädännössä, eikä periaatetta oteta tarpeeksi huomioon päätöksenteossa. Lapsen edun periaatteesta löytyy maininta esimerkiksi lastensuojelulaista (417/2007), mitä komitea piti myönteisenä.<sup>62</sup> Lapsen edun periaatetta ei kuitenkaan mainita lapsiin vahvasti sidoksissa olevassa perusopetuslaissa, mutta lapsen etu sekä koko lapsen oikeuksien sopimus tulee ottaa huomioon perusopetuslakia tulkittaessa. Hakalehto-Wainion mukaan lapsen oikeuksien sopimusta ei ylipäätään huomioitu perusopetuslakia valmisteltaessa<sup>63</sup>.

Lisäksi sopimuksen tunnettavuus on aiheuttanut kritiikkiä Suomea koskien. Lapsen oikeuksien komitea huomioi edellä mainitussa kommentissaan myös sen, että yleisellä tasolla lapsen oikeuksien sopimus on heikosti tunnettu niin vanhempien kuin lasten parissa työskentelevien ammattihenkilöiden kesken.<sup>64</sup> Vaikka LOS on Suomessa osa kansallista lainsäädäntöä ja se on saatettu voimaan laintasolla, on sopimuksen suorassa sovellettavuudessa katsottu olleen vielä epäselvyyttä. Mikäli sopimus olisi ymmärretty sellaisenaan suoraan sovellettavana, pitäisi sen näkyä paremmin sekä tuomioistuinkäytännössä että viranomaisten toiminnassa.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> Mahkonen 1990, s. 48. Vrt. Nieminen 2004a, s. 296; Nieminen 2004b, s. 595. Myös Hakalehto-Wainio on useissa lapsen oikeuksien sopimusta käsittelevissä artikkeleissaan ottanut kantaa lapsen oikeuksien asemasta ja LOS:n täytäntöönpanosta Suomessa. Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012c, s. 183 ss; Hakalehto 2017, s. 497–498.

<sup>60</sup> HE 296/1990, s. 9.

<sup>61</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 44–45.

<sup>62</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 26

<sup>63</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 134.

<sup>64</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 19.

<sup>65</sup> Pajulammi 2014, s. 172–173.

Suomessa on myös kiistelty lapsen oikeuksien sopimuksen todellisesta vaikuttavuudesta käytäntöjen muuttumiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) on viitattu muuttaneen lapsen oikeuksia koskevia käytäntöjä jopa lapsen oikeuksien sopimusta paremmin tehokkaamman valvontamekanisminsa ansioista. Lapsien oikeuksien sopimukseen ei kovinkaan usein viitata suomalaisissa korkeimmissa tuomioistuimissa, mikä saattaa kertoa sopimuksen tunnettuuden tasosta.<sup>66</sup> Lisäksi perustuslakivaliokunta on kohdannut kritiikkiä viitatessaan useimmiten lausunnoissaan yksittäisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin ja jättäessään lapsen oikeuksien sopimuksen mainitsematta.<sup>67</sup>

Toimiakseen tehokkaasti lapsen oikeuksien sopimus edellyttää myös valvontaa. Sopimukseen sitoutuneet valtiot on velvoitettu toimittamaan määräaikaissopimustensa viiden vuoden välein sopimuksen valvonnasta vastaavalle YK:n lapsen oikeuksien komitealle.<sup>68</sup> Suomi on toimittanut määräaikaissopimustensa neljä kertaa vuosina 1994, 1998, 2003 ja 2008. Viimeisimmästä raportistaan Suomi sai komitean suositukset vuonna 2011. Seuraavan määräaikaissopimustensa Suomi jätti heinäkuussa 2017 ja se on Suomen osalta yhdistetty viides ja kuudes raportti.<sup>69</sup> Määräaikaissopimustien ja komitean antamien suositusten tarkoituksena on antaa komitealle mahdollisuus perehtyä sopimusvaltion kehitykseen lapsen oikeuksien saralla ja saattaa sopimusvaltion tietoon ne kehitysehdotukset, jotka sen tulisi ottaa huomioon seuraavan viisivuotiskauden aikana.<sup>70</sup>

Vaikka lapsen oikeuksien sopimus on sitä edeltäneeseen lapsen oikeuksien julistukseen nähden juridisesti sitova asiakirja, on sopimuksen valvontamekanismia määräaikaissopimusteineen kritisoitu heikoksi.<sup>71</sup> Käytännössä komitean suositukset pyrkivät taivuttelemaan valtioita tahtoonsa, vaikkei komitealla ole käytössään erityisiä painostuskeinoja tai oikeutta asettaa valtioille seuraamuksia suositusten noudattamatta jättämisestä.<sup>72</sup> Sopimus nojaa voimakeinojen sijaan pitkälti moraaliseen paineeseen sekä keskusteluun ja yhteistyöhön eri osapuolten välillä.<sup>73</sup>

Kaikkea sopimuksen valvontavastuuta ei ole kuitenkaan jätetty lapsen oikeuksien komitealle, vaan Suomessa kansallisella tasolla valvontaa suorittavat myös eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perehtyä yksittäisten kansalaisten

---

<sup>66</sup> Nieminen 2004b, s. 594–596.

<sup>67</sup> Nieminen 2004a, s. 295–297.

<sup>68</sup> Cohen – Hart – Kosloske 1996, s. 441–442. Lapsen oikeuksien sopimuksen valvonnasta säädetään sopimuksen artikloissa 43–45.

<sup>69</sup> “Määräaikaissopimointi Suomessa”. Lapsen oikeuksien yhteistyöverkoston www-sivusto.

<sup>70</sup> Doek 2011, s. 102–103.

<sup>71</sup> Nieminen 1990, s. 18–19.

<sup>72</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 46.

<sup>73</sup> Muscroft 1999, s. 16.



tekemiin kanteluihin ja lapsiasiavaltuutetun tulisi valvoa lapsen oikeuksien toteutumista yleisellä tasolla. Sopimuksen valvonta jää kuitenkin vain kahden tason käsiin eikä lapsen oikeuksien sopimusta käytännössä tulkitsevalla tasolla, kuten viranomaisilla, ole esimerkiksi velvoitetta suorittaa omavalvontaa lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta.<sup>74</sup> Mikäli valvontaa suoritettaisiin jokoisen viranomaisen alaisuudessa, voitaisiin velvoitteiden toteutumista tarkkailla koordinoitusti.<sup>75</sup> Esimerkiksi opetustoimessa voitaisiin suorittaa vastaavaa valvontaa homekouluja koskevan päätöksenteon ja muun lapsia koskevan päätöksenteon yhteydessä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen keskeiset periaatteet voidaan tiivistää sopimuksen artikloihin 2, 3, 6 ja 12. Näihin periaatteisiin kuuluvat lapsen syrjimättömyys (2 art), lapsen edun periaate (3 art), oikeus elämään (6 art) ja lapsen osallisuuden periaate (12 art).<sup>76</sup> Edellä mainituista periaatteista lapsen syrjimättömyyttä koskevaa LOS 2 artiklaa voidaan verrata myös kansalliseen PL:n 6 §:ään, jossa säädetään yhdenvertaisuutta koskevasta perusoikeudesta. Perustuslain 6 §:n yhteyteen on lisätty maininta lapsista, sillä erityisellä maininnalla haluttiin korostaa sitä, että lapsia tulee kohdella niin yksilöinä kuin myös periaatteessa tasa-arvoisina aikuisiin nähden<sup>77</sup>. Oppimisympäristön turvallisuuteen keskeisesti liittyviä perusoikeuksia lapsen näkökulmasta käsitellään tarkemmin luvussa 2.2 ja lapsen tasa-arvo työntekijään eli opetushenkilöön nähden nostetaan esille myöhemmin luvussa 4.1.3.

Lapsen oikeuksien sopimus on ylipäätään tärkeä lapsia koskeva yleissopimus, vaikka toisaalta sen muodostamista edeltänyt keskustelu kyseenalaisti sopimuksen tarpeen. Lapsen oikeuksien sopimus kuuluu kuitenkin ihmisoikeussopimusten kokonaisuuteen. Muita ihmisoikeussopimuksia ei katsottu loppujen lopuksi lapsen näkökulmasta riittäviksi,<sup>78</sup> vaikka niissä taatut oikeudet turvataan myös lapsille. Lapsen oikeuksien sopimus on myös sitä edeltäneeseen lapsen oikeuksien julistukseen nähden yleissopimuksen ratifioineita valtioita sitova sopimus. Lapsen oikeuksien sopimus on pitkälti verrattavissa muihin ihmisoikeussopimuksiin, mutta sen erityisenä piirteenä on sopimuksen 3(1) artiklassa mainittu lapsen edun periaate<sup>79</sup>. Lapsen oikeuksien sopimus on keskeisin lasta koskeva ja Suomea sitova yleissopimus, joka on otettava huomioon lasta koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa. Opetustoimen kannalta sopimuksen rooli voidaan nähdä merkittävänä

---

<sup>74</sup> Hakalehto-Wainio 2012c, s. 182.

<sup>75</sup> Pajulammi 2014, s. 171.

<sup>76</sup> CRC/C/5, kohta 13. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2011, s. 515. Yleissopimuksen keskeisten periaatteiden lisäksi LOS:n tavoitteina esitetään usein kolme (P) kohtaa; protection, provision ja participation. Ks. lisää Hammarberg 1990, s. 99–100; Paunio 2001, s. 982–988.

<sup>77</sup> HE 309/1993 vp, s. 45.

<sup>78</sup> Nieminen 1990, s. 12.

<sup>79</sup> Nieminen 1990, s. 13.

erityisesti sen viranomaisille asettamien velvoitteiden kautta. Sopimuksella tulisikin olla keskeinen rooli myös opetustoimessa ja sitä kautta myös homekouluja koskevassa päätöksenteossa ja toimissa.<sup>80</sup>

### 2.1.2 Lapsen etu, osallisuus ja turvallisuus lapsen oikeuksien sopimuksessa

Sopimuksen 3(1) artiklaan sisältyvä maininta lapsen edun periaatteesta muodostaa koko sopimuksen peruslähtökohdan ja on myös sopimuksen keskeisin periaate.<sup>81</sup> Artiklan mukaan *kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*. Lapsen edun periaate mainitaan useammassa eri asiayhteydessä kautta koko sopimuksen ja näin ollen se luo tietyn perusvireen sopimuksen taustalle ja toimii eri artikloja yhdistävänä ajatuksena<sup>82</sup>. Lapsen etu on myös yksi lapsioikeuden yleisistä opeista.<sup>83</sup> Sopimustekstistä voidaan myös selkeästi päätellä, että se velvoittaa erityisesti viranomaistahoja huomioimaan lapsen edun, mutta huoltajia ei varsinaisesti LOS 3(1) artiklassa erikseen mainita. Lapsen edun tulisi kuitenkin LOS 18(1) pykälän mukaan ohjata myös vanhempia kasvatustehtävässään.<sup>84</sup>

Yleissopimuksen 3(1) artiklassa ei kuitenkaan määritellä lapsen etua tarkasti. Lapsen edun käsitteen täsmällinen määrittely on hankalaa, sillä lapsen etua punnittaessa on aina tehtävä harkintaa, johon vaikuttavat useat eri seikat, kuten olosuhteet ja lapsen ikä<sup>85</sup>. Lapsen oikeuksien sopimus jättää tarkan määrittelyn avoimeksi ja linjaa pääosin kokonaisuutena lapsen edun suuntaviivat.<sup>86</sup> Ratkaisussaan viranomaisen on pyrittävä huomioimaan lapsen kaikkien eri oikeuksien toteutuminen ja punnittava rajoittaako ratkaisu lapsen oikeuksia ja ovatko ratkaisusta aiheutuvat mahdolliset rajoitukset lapsen edun mukaisia tai välttämättömiä. Lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon.<sup>87</sup>

---

<sup>80</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 510–514.

<sup>81</sup> Nieminen 1990, s. 13.

<sup>82</sup> Mahkonen 1990, s. 47–48.

<sup>83</sup> Muita lapsioikeuden yleisiä oppeja ovat muun muassa lapsen itsemääräämisperiaate, lapsen suojelun periaate, vanhempien kasvatusvastuun periaate, lasten yhdenvertaisuus sekä vanhempien keskinäinen yhdenvertaisuus. Nieminen 2004b, s. 598–599.

<sup>84</sup> Pajulammi 2014, s. 185. Ks. myös Freeman 2007, s. 48.

<sup>85</sup> Rätty 2007, s. 24–30.

<sup>86</sup> Taskinen 2006, s. 6.

<sup>87</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 517 sekä Hakalehto-Wainio 2012b, s. 250–251.

Suomessa lapsen edun käsite on pitkälti liittynyt lasten huoltoon, tapaamisoikeutta ja lasten suoje-  
lua koskeviin kysymyksiin.<sup>88</sup> Tätä osittain voidaan selittää lapsioikeuden historialla, jossa perin-  
teisen perheen autonomian periaatteen rinnalle on noussut kilpailevaksi periaatteen lasten suo-  
jeluun keskittyvä valtiopaternalismin periaate. Valtiolla voi siten olla myös oma intressi puuttua  
perheen sisäisiin asioihin, eikä perhettä enää täysin nähdä yksikkönä, jonka sisäiset asiat kuulu-  
isivat vain sille itselleen. Vasta viime aikoina lapsioikeudessa näiden kahden keskenään kilpaile-  
van periaatteen rinnalla merkitystä on saanut myös lapsen autonomiaa korostava periaate.<sup>89</sup>

Kuten työssä aiemmin mainittiin, suomalaisen käsityksen mukaan lapsen etu oli tullut Suomessa  
kansallisesti legalisoiduksi jo ennen lapsen oikeuksien sopimuksen varsinaista ratifiointia.<sup>90</sup> Ai-  
van näin suoralinjaista pelkistystä ei kuitenkaan voida tehdä, mikäli huomioidaan lapsen oikeuk-  
sien komitean suositukset Suomen kolmatta määräaikaisraporttia (CRC/C/129/Add.5) koskien.  
Vaikka komitea kiittelikin Suomea lapsen edun periaatteen huomioimisesta lainsäädännössä, to-  
tesi se myös, ettei periaatetta kunnioiteta riittävällä tasolla tai toteuteta kaikilla lapsiin vaikutta-  
villa osa-alueilla.<sup>91</sup> Seuraavassa suosituksessaan koskien Suomen neljättä määräaikaisraporttia  
(CRC/C/FIN/4) komitea totesi, ettei lapsen edun periaatteeseen edelleenkään viitata tarpeeksi kat-  
tavasti lainsäädännössä. Komitea näki epäkohtia myös periaatteen riittävässä ymmärtämisessä ja  
sen puutteellisessa huomioimisessa lapsia koskevassa päätöksenteossa.<sup>92</sup>

Lapsen etua tulisi kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa punnita tapauskohtaisesti ja siihen  
olennaisesti liittyä myös lapsivaikutusten arviointi.<sup>93</sup> Lapsen edun puutteellisen huomioimisen  
puolesta puhuu myös se, että esimerkiksi KKO:n ratkaisuihin useimmiten mainitaan lapsen edun  
periaate, mutta käsite on jäänyt avaamatta. Kun lapsen edun periaatetta käytetään ratkaisuperus-  
teena, pitäisi ratkaisusta myös ilmetä kuinka kyseinen ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin  
suhteessa muihin ratkaisuihin.<sup>94</sup> Myös Pajulammi toteaa väitöskirjassaan, ettei perusteluissa voida  
katsoa riittäväksi tasoksi pelkkää mainintaa ”katsotaan lapsen edun mukaiseksi”, vaan lapsen  
edun huomioiminen edellyttää konkreettisempaa tulkintaa menettelytavoista. Perusteluiden avaa-  
minen edesauttaisi myös lapsen edun periaatteen ennakoitavuutta.<sup>95</sup>

---

<sup>88</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 516.

<sup>89</sup> Nieminen 1990, s. 27–29.

<sup>90</sup> Mahkonen 1990, s. 48.

<sup>91</sup> CRC/C/15/Add.272, kohdat 20–21.

<sup>92</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 26–27.

<sup>93</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 250. Ks. tarkemmin lapsivaikutusten arvioinnista Taskinen 2006, s. 4–23.

<sup>94</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 517–518.

<sup>95</sup> Pajulammi 2014, s. 187, 197.

Kansallisessa lainsäädännössä lapsen etu mainitaan erikseen lastensuojelulaissa ja laissa sosiaali-  
huollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, myöhemmin asiakaslaki). Lastensuojelulain  
4.1 §:ssä säädetään, että lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa  
on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Asiakaslaissa maininta lapsen edusta sisältyy 10.3  
§:ään, jossa säädetään edunvalvojan tarpeesta ja todetaan, ettei lapsen huoltaja välttämättä kykene  
puolueettomasti valvomaan lapsen etua. Lapsen edun toteutumisessa keskeistä on, että lapsen oi-  
keuksien sopimuksessa ja muussa lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman  
laajassa mittakaavassa. Koulussa lapsen edun toteutuminen on vahvasti sidoksissa siihen, että  
sekä perus- ja ihmisoikeudet että lapsen oikeus opetukseen molemmat toteutuvat parhaalla mah-  
dollisella tavalla.<sup>96</sup>

Koulumaailmassa lapsen etu on erityisessä asemassa osittain siitä syystä, että oppivelvollisuuden  
kautta koulun toimintaan liittyy myös pakottava elementti. Vaikka toisaalta lapsella on oikeus  
käydä koulua, on tämä myös velvollinen osallistumaan opetukseen. Turvallisuudella ja huolelli-  
suudella on siten oltava suhteellisen korkeat kriteerit lapsen edun ja perusoikeuksien toteutu-  
miseksi.<sup>97</sup> Lapsen edun periaatetta ei kuitenkaan mainita perusopetuslaissa erikseen, vaikka lapsia  
koskevasta perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa. Toisaalta lap-  
sen oikeuksien sopimus Suomen ratifioimana ihmisoikeussopimuksena velvoittaa viranomaista  
ottamaan huomioon lapsen edun kaikessa päätöksenteossa, vaikkei lapsen etua erikseen perus-  
opetuslaissa lastensuojelulain tapaan mainitakaan.

Toisaalta on esitetty, että lapsen etu tulisi lapsen oikeuksien sopimuksen yleisestä velvoittavuus-  
desta huolimatta liittää osaksi perusopetuslakia. Mikäli lapsen etu olisi osa perusopetuslakia, huo-  
mioisi se paremmin komitean yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevan yleiskommentin, jossa  
komitea katsoo, että kansallisen lainsäädännön tulee olla kokonaisuudessa yhteensopiva sopimuk-  
sen kanssa.<sup>98</sup> Mielenkiintoista on pohtia sitä, mitkä ovat olleet lapsen edun käsitteen liittämisen  
perusteet lastensuojelulain osalta ja miksei lapsen etua ole liitetty perusopetuslakiin. Hallituksen  
esityksessä lastensuojelulaiksi viitataan lapsen oikeuksien sopimukseen ja mainitaan lapsen edun

---

<sup>96</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 250–251.

<sup>97</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 250.

<sup>98</sup> Säkäjärvä 2015, s. 328–329. Ks. tarkemmin CRC/GC/2003/5 kohta 1:” When a State ratifies the Convention on the Rights of the Child, it takes on obligations under international law to implement it. Implementation is the process whereby States parties take action to ensure the realization of all rights in the Convention for all children in their jurisdiction.”

olevan lastensuojelun tärkein periaate<sup>99</sup>. Sen sijaan hallituksen esitykseen perusopetuslaiksi ei sisälly vastaavaa mainintaa tai pohdintaa lapsen edun periaatteen sisällyttämisestä perusopetuslakiin.<sup>100</sup>

Lapsen etua koskien on myös pohdittu, korostaisiko perustuslakiin sisällytetty säännös lapsen edun ensisijaisuudesta lapsen oikeuksia ja painottaisiko se entisestään julkisen vallan velvoitetta ottaa lapsen etu ja lapsen oikeuksien sopimus huomioon kaikessa toiminnassaan ja päätöksenteossa.<sup>101</sup> Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä harkittiin lisäksi sitä, olisiko lapsia koskevat oikeudet tullut koota perustuslakiin omaksi pykäläkseen, mutta niiden luontevan sijoittelun kannalta kunkin oikeuden sijoittaminen asiayhteyteensä nähtiin parempana ratkaisuna.<sup>102</sup>

Lapsen edun toteutumiseen liittyy myös lapsen oikeutta osallistua koskeva LOS 12 artikla lapsen oikeudesta muodostaa ja ilmaista omat näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Artiklan mukaan lapsella on myös oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa. Lapsen etu ja osallisuus eivät ole periaatteina ristiriidassa keskenään, vaan päinvastoin edellyttävät toteutuakseen toistensa huomioon ottamista.<sup>103</sup> Osallistumista voidaan jaotella Mäntylän mukaan sekä yleiseen, että asianomaista koskettavaan eli henkilökohtaiseen osallistumiseen. Osallistumista koskevan sääntelyn tasoon vaikuttaa myös käsiteltävä asia ja lapsen asema asiassa.<sup>104</sup> Homekouluja koskevassa päätöksenteossa voidaan nähdä osittain molempia osallistumisen muotoja. Sairastuneen ja oireilevan lapsen tapauksessa osallistumisella voi olla hyvin henkilökohtainen merkitys, mikäli keskustellaan esimerkiksi opetuksen järjestämisen vaihtoehtoista, mutta lapset voisivat osallistua myös yleisemmällä tasolla kunnan päätöksentekoon tai vaikuttaa kouluympäristössä tehtäviin päätöksiin.

Lapsen osallistumiseen liittyvät keskeisesti sekä kuuleminen että mielipiteen esittäminen. Kuulemisella on perinteisesti pyritty takaaman oikeusturvan toteutuminen ja selvittämään asia. Mieli-

---

<sup>99</sup> HE 252/2006 vp, s. 117.

<sup>100</sup> HE 86/1997 vp. Ks. myös Hakalehto 2017, s. 493–494. Artikkelissa kritisoidaan erityisesti sitä, ettei Suomessa ole sopimuksen koko voimassaoloaikana sisällytetty perusopetuslakiin mainintaa lapsen edusta ja pidetään tätä selkeänä LOS:n laiminlyöntinä.

<sup>101</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 45. Ks. myös Toivonen 2017, s. 241–243. Toivosen mukaan myös lastensuojeluasioissa sorrutaan rutiinia noudattavaan mainintaan lapsen edun mukaisuudesta, vaikka lapsen etu lastensuojelulaissa mainitaankin. Lapsen edusta tulisikin tämän mukaan säätää entistä tarkkarajaisemmin kaikkia lapsia koskevissa asioissa. Vaikutukset voisivat ulottua päätöksenteon läpinäkyvyydestä aina lapsen oikeusturvaan asti.

<sup>102</sup> HE 309/1993 vp, s. 45.

<sup>103</sup> CRC/C/GC/12, kohdat 70–74 ja CRC/C/GC/14, kohdat 53–54. Ks. myös Kilkelly 2000, s. 87.

<sup>104</sup> Mäntylä 2011, s. 22.

piteen esittäminen korostaa sen sijaan asian selvittämistä, vaikka silläkin on yhtymäkohtia oikeusturvan toteutumiseen. Mielipiteen selvittämisellä pyritään saamaan selville lapsen omat toiveet käsiteltävillä olevasta asiasta. Kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen käyvät molemmat ilmi lainsäädännöstä.<sup>105</sup> Esimerkiksi perusopetuslain 47a §:ssä säädetään osallisuudesta ja oppilaskunnasta. Oppilailla on 47 a §:n 1 momentin mukaan oltava mahdollisuus osallistua koulun toimintaan ja kehittämiseen sekä ilmaista mielipiteensä oppilaan asemaan liittyvistä asioista. Lisäksi 47 a §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee kuulla koulun oppilaskuntaa ennen 1 momentissa mainittujen suunnitelmien ja määräysten vahvistamista tai oppilaiden asemaan olennaisesti vaikuttavia päätöksiä. Myös lastensuojelulain 20 §:ssä säädetään sekä lapsen mielipiteen selvittämisestä, että lapsen kuulemisesta.

Lapsen ikä ja kehitystaso voidaan nähdä kansallisessa lainsäädännössämme eri oikeudenaloja yhdistäviä ja osallistumista määrittäviä tekijöitä. Lainsäädännössä ikärajat eivät kuitenkaan ole yhdenmukaisia, vaan esimerkiksi lastensuojelulaissa lasta on kuultava riippumatta siitä, minkä ikäinen lapsi on. Mielipide on pyrittävä selvittämään kuitenkin lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen. Yleisesti lainsäädännössä esiintyvät ikärajat ovat 12 tai 15 vuotta.<sup>106</sup> Ikärajoja koskien lapsen oikeuksien komitea on moittinut Suomea ja ehdottanut niiden poistamista kansallisesta lainsäädännöstä. Komitean mukaan jokaista alle 18-vuotiasta lasta tulisi kuulla heitä koskevissa asioissa asianmukaisesti ja lapsen kehitystaso huomioiden.<sup>107</sup> Osallistumisella voidaan vaikuttaa myös siihen, että ei päädytä tilanteeseen, jossa lapsen tarvitsisi käyttää muutoksenhakupuhevaltaansa. Muutoksenhakupuhevaltaan liittyy myös ongelmia, sillä harvoin lapsi itse kykenee valittamaan tuomioistuimeen tai kantelemaan eduskunnan oikeusasiamiehelle.<sup>108</sup>

Lapsen mielipiteen selvittäminen ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että lapsen mielipide olisi myös lapsen etu. Sen lisäksi lapsen oman mielipiteen ilmaiseminen voi olla haasteellista, vaikka lapsi olisikin jo vanhempi.<sup>109</sup> Lapsen mielipiteelle voidaan toki antaa painoarvoa, mutta lapsi ei yksin päättävyydestään. Lasta on Pajulammen mukaan suojeltava myös osallistumisoikeuden toteuttamisessa.<sup>110</sup> Modernin lapsioikeuden kehityksestä huolimatta lapsella on oikeus myös siihen suojaan, joka aikuisen päätäntävällstä seuraa. Osallistumisoikeudella on tärkeä

---

<sup>105</sup> Mäntylä 2011, s. 26–28.

<sup>106</sup> Mäntylä 2011, s. 22. Ks. myös hallintolaki (434/2003) 14 § ja ulkomaalaislaki (301/2004) 6 §.

<sup>107</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 28–29.

<sup>108</sup> Mäntylä 2011, s. 31–32.

<sup>109</sup> Kurki-Suonio 1999, s. 530–536.

<sup>110</sup> Pajulammi 2014, s. 192.

merkitys lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta, mutta se ei syrjäytä aikuisen vastuuta vaikeissa tilanteissa.<sup>111</sup>

Lapsen edun ja osallistumisen periaatteiden lisäksi nostan esille vielä turvallisuuden osana lapsen oikeuksien sopimusta. Työssä perehdytään nimenomaan oppimisympäristön turvallisuuteen ja siten on perusteltua tarkastella vielä erikseen, kuinka turvallisuutta lapsen oikeuksien sopimuksessa käsitellään. Turvallisuutta ja hyvinvointia tarkastellessa lapsen oikeuksien sopimuksen osalta voidaan keskeiseksi lähtökohdaksi nostaa sopimuksen 3(2) ja 3(3) artiklat.

Lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksen 3(2) artiklassa säädetäänkin lapsen oikeudesta hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Artikla asettaa myös viranomaiset velvollisiksi takaamaan oikeuden toteutumisen niin lainsäädännössä kuin hallintotoimissa. Vaikka lapsen huolenpidon päävastuu on lapsen vanhemmilla tai huoltajalla, on artiklassa korostettu myös viranomaisten velvoitteita. Tämä kattaa myös opetustoimessa työskentelevät viranomaiset.<sup>112</sup> Myös LOS:n 3(3) artiklassa mainitaan erikseen turvallisuus, sillä sopimusvaltiot velvoitetaan artiklassa valvomaan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat viranomaisen määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Lasten on katsottu tarvitsevan suojelua riippumatta siitä, missä ympäristössä he ovat. Lasta on suojeltava siten niin kotona kuin koulussakin. Lapsen oikeuksien sopimuskin lähtee liikkeelle olettamasta, että lapsi on heikompi ja haavoittuvampi osapuoli ja tarvitsee erityistä suojelua. Vaikka vanhempien on ensisijaisesti huolehdittava lastensa hyvinvoinnille välttämättömästä suojelusta ja huolenpidosta, on myös kouluilla vahva asema ja velvollisuus huolehtia lasten henkisestä ja fyysisestä turvallisuudesta.<sup>113</sup> Hakalehto on katsonut myös, että kouluille asetettujen huolellisuuskriteerien tulee olla mahdollisimman korkealla tasolla, sillä oppivelvollisuuttaan suorittava lapsi on riippuvainen opetustoimen henkilökunnan toimista. Perustellusti oppivelvollisuuttaan suorittavalla lapsella olisi siten syy odottaa asianmukaista toimintaa opetustoimen tasolta, jotta ihmisoikeutenakin pidettävä oikeus opetukseen voi toteutua.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> Gottberg 2008, s. 333. Artikkelissa käsitellään lapsen subjektiivista asemaa ja osallisuutta huoltokysymyksissä ja lastensuojelussa.

<sup>112</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 244.

<sup>113</sup> Hakalehto-Wainio 2011, s. 520.

<sup>114</sup> Hakalehto 2015, s. 65–66.

Koulujen velvollisuuteen huolehtia lasten henkisestä ja fyysisestä turvallisuudesta liittyy tosin paljon muutakin kuin vain oppimisympäristön fyysisestä turvallisuudesta huolehtiminen. Oppimisympäristö koostuu fyysisistä, henkisistä, sosiaalisista ja pedagogisista ulottuvuuksista,<sup>115</sup> mutta myös turvallisuutta voidaan jaotella samojen tekijöiden perusteella. Oppimisympäristön turvallisuudesta laajemmin puhuttaessa ja käsitettä rajaamatta voidaankin puhua niin kiusaamisesta, ilmapiiriongelmistä, turvallisesta opettajasta ja tämän ammattitaidosta, riittävyyden ja hyväksyttävyyden tunteesta, vaarallisista välineistä, mutta myös rakennusten sisäilmaongelmista.<sup>116</sup>

Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön homekoulujen kontekstissa liittyy myös lapsen hyvinvointiin. Lapsen oikeuksien sopimuksesta voidaan siten nostaa esille erityisesti LOS 24 artikla, jossa sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeudeksi parhaasta mahdollisesta terveydentilasta nauttimisen. Parhaalla mahdollisella terveydentilalla ei tarkoiteta kuitenkaan sitä, että jokaisella lapsella olisi oikeus olla terve. Käytännössä tätä ei pysty mikään sopimusvaltio takaamaan. Sen sijaan paras mahdollinen terveydentila tarkoittaa sitä fyysistä tai henkistä tilaa, joka on mahdollista saavuttaa lapsen biologiset taustatekijät ja elinympäristön olosuhteet huomioon ottaen.<sup>117</sup>

Oikeus terveyteen kattaa toki laajasti erilaisia oikeuksia ja sopimusvaltiosta riippuen ongelmakohtiksi saattavat muodostua hyvin erilaiset ongelmat. Oikeus terveyteen turvataan esimerkiksi takaamalla asianmukainen terveydenhoito odottaville ja synnyttäneille äideille, toteuttamalla lapsikuolleisuuden vähentävästi vaikuttavia toimenpiteitä ja esimerkiksi takaamalla lapsille riittävästi ruokaa ja juomaa.<sup>118</sup> Suomessa lapsikuolleisuus on matalaa verrattuna esimerkiksi kehitysmaihin ja odottavista sekä synnyttäneistä äideistä huolehditaan verrattain hyvin, mutta se ei tarkoita etteikö Suomen lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineena valtiona tulisi ottaa huomioon LOS 24 artiklan velvoitetta taata lapsille oikeus terveyteen. Mikäli perusasiat ovat jo kunnossa, voi valtio aina kehittää ja puuttua pienempiin yksityiskohtiin taatakseen jokaiselle lapselle parhaan mahdollisen terveydentilan. Toimenpiteitä ei ole tarkoitettu tehtäväksi ainoastaan sosiaalitoimen ja terveydenhoidon piirissä, vaan siihen on sisällytettävä myös muita hallinnon osa-alueita, kuten opetustoimi<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Nuikkinen 2005, s. 14–15.

<sup>116</sup> Piispanen 2008, s. 176.

<sup>117</sup> CRC/C/GC/15, kohta 23. Ks. myös Eide – Eide 2006, s. 9.

<sup>118</sup> CRC/C/GC/15, kohta 5.

<sup>119</sup> Eide – Eide 2006, s. 15.



## 2.2 Perusoikeuslottuvuus - perusoikeudet opetustoimessa

### 2.2.1 Perusoikeuksien kehitys ja jaottelu lapsinäkökulmasta

Perusoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia yleisiä, yksilölle kuuluvia perustavanlaatuisia ja perustuslain tasolla säädettyjä oikeuksia, joiden lähtökohtaisesti voidaan katsoa kuuluvan yhdenvertaisesti kaikille.<sup>120</sup> Niiden muuttamiseksi ja kumoamiseksi ei riitä yksinkertainen enemmistö, kuten tavallisen lain kohdalla, vaan perusoikeuksilla on pysyvämpi luonne ja niiden muuttamiseen tai kumoamiseen tarvitaan eduskunnan määränemmistö. Lainsäätäjää perusoikeudet, kuten myös ihmisoikeudet velvoittavat lainsäädännössä siten, että ne on yksittäisiä lakeja hyväksyttäessä otettava huomioon ja tarkastettava ristiriitaisuuksien varalta. Laki ei saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Tuomioistuimien ja viranomaisten on myös päätöksenteossa otettava huomioon ja noudatettava perus- ja ihmisoikeussäännöksiä.<sup>121</sup>

Suomen perustuslaissa perusoikeus otettiin terminä käyttöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Perusoikeus esiintyi yleisenä oikeutena ja käsitteenä perustuslaissa kuitenkin jo 1870 säätyvaltiopäivien käytännöstä lähtien.<sup>122</sup> Perusoikeusuudistuksessa hyväksytty säännöstö siirrettiin sittemmin sellaisenaan nykyiseen perustuslakiin, kun uusi perustuslaki vuonna 2000 hyväksyttiin. Lasten perusoikeussuojan kannalta perusoikeusuudistusta ei välttämättä pidetty niin merkittävänä muutoksena, kuin vuonna 1995 voimaan astuneen perustuslain osalta voitaisiin ymmärtää, sillä perusoikeuksien yleisten oppien ja perustuslain pykälien muutokset eivät aina tapahdu samanaikaisesti.<sup>123</sup> Koulutusoikeuden oikeusperiaatteiden lähteenä ihmisoikeussopimuksilla ja kansallisten perustuslakien perusoikeussäännöksillä on merkittävä rooli, vaikka koulutusoikeuden periaatteita voidaan johtaa myös tavallisesta lainsäädännöstä<sup>124</sup>.

Koska perusoikeudet kuuluvat kaikille, kuuluvat ne siten myös lapsille. Ajatus perusoikeuksien kuulumisesta lapsille ei ole uusi, sillä perusoikeuksien on monessa yhteydessä jo 1990-luvun alkupuolella todettu kuuluvan lapsille. Nieminen tunnustaa edellä mainitulle aikakaudelle sijoituvassa lasten perusoikeuksia käsittelevässä teoksessaan, että tämä ”periaatteellinen lausuma” on sinänsä arvokas, mutta käytännön merkitykseltään melko vähäinen.<sup>125</sup> Niemisen teos on kirjoitettu lähes kolme vuosikymmentä sitten ja siinä esitetyt ajatukset heijastavat aikaa, kun Suomi oli

---

<sup>120</sup> Hallberg ym. 2011, s. 29–30.

<sup>121</sup> Nieminen 2006, s. 133–136.

<sup>122</sup> Hallberg ym. 2011, s. 32.

<sup>123</sup> Nieminen 2004b, s. 592.

<sup>124</sup> Arajärvi 2006 s. 65–66.

<sup>125</sup> Nieminen 1990, s. 7–8.

vasta ratifioimassa lapsen oikeuksien sopimusta. Mielenkiintoista on se, ovatko kuluneet vuosikymmenet sittemmin tuoneet lapsen perusoikeuksille myös käytännön merkitystä.

Perusoikeuskeskustelussa on jo tunnustettu, että perusoikeudet kuuluvat kaikille syntymästä lähtien. Vuoden 1919 hallitusmuodossa perusoikeudet taattiin Suomessa vain Suomen kansalaisille. Henkilöpiiriä haluttiin kuitenkin laajentaa, sillä vastaavanlainen kehitys näkyi jo kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sopimukset ratifioineen valtion oli lähtökohtaisesti turvattava sopimusten sisältämät ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille. Lisäksi perusoikeussuojan ei katsottu lähtökohtaisesti olevan riippuvainen henkilön iästä. Poikkeuksena on esimerkiksi nykyisen perustuslain 14 §:ssä säädetty äänestysoikeus.<sup>126</sup> Erittäin merkittävänä perus- ja ihmisoikeuksien rooli voidaan nähdä poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten vapaudenriiston yhteydessä tai vielä kehittyvien maiden lasten asemaa tutkittaessa, mutta perus- ja ihmisoikeuksilla on paikkansa myös ”tavallisia” lapsia koskevassa tutkimuksessa.<sup>127</sup>

Lapsen oikeuksien sopimuksen käsittelyn yhteydessä mainittiin nykyisen kehityssuunnan olevan vähitellen siirtymässä perheen autonomiasta lapsen autonomiaa kohti. Edellä mainittujen periaatteiden vaikutus näkyy perusoikeuksien subjektiivisessa ulottuvuudessa, perusoikeussuojan ulottuvuudessa ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden edellytyksissä. Lapsen autonomian periaate on saanut yhä vahvemman aseman ja se vaikuttaa vahvasti myös tulkintojen lopputulokseen.<sup>128</sup> Lapsioikeus voidaan sijoittaa myös perheoikeuden alle ja osin siitä syystä lapsien perusoikeuksien kehittymistä voidaan tarkastella osana perheoikeuden kehittymistä. Nieminen on jakanut perheoikeuden kehittymisen perus- ja ihmisoikeuksien osalta neljään eri jaksoon; 1) 1900-luvun alkuun sijoittuvaan patriarkaalisen perheen kauteen, 2) sodan jälkeisessä ajassa alkaneeseen ydinperheen kauteen, 3) 1960-luvun lopusta alkaneeseen sukupuolten tasa-arvoa painottavaan perheeseen ja 4) 2000-lukua hallitsevaan perheiden diversiteettiin eli monimuotoisuuteen.<sup>129</sup>

Siirtymä mallista toiseen ei ole ollut jyrkkärajainen, vaan tapahtuu vähitellen ja ollen osittain päällekkäistä. Perheessä tapahtuneiden muutosten kautta voidaan tarkastella myös perus- ja ihmisoikeuksien kehittymistä. Alun perin patriarkaalisessa perheessä aviomiehellä on ollut perheen pää paikka ja tämän vallan alla toimi koko perheyksikkö. Myös vallankäyttö lapsia kohtaa oli hyväksyttävää. Sodan jälkeen perheessä naisen ja miehen roolit nähtiin jyrkkinä, kun naiset olivat

---

<sup>126</sup> HE 309/1993 vp, s. 21–24. Ks. myös Hallberg ym. 2011, s. 89–92.

<sup>127</sup> Nieminen 1990, s. 39.

<sup>128</sup> Nieminen 1990, s. 28.

<sup>129</sup> Nieminen 2013, s. 57.

päävastuussa lastenhoidosta ja miehet ansaitsivat työnteollaan perheelle elannon. Lapsien oikeuksia ei juuri muuten mainittu. Vasta tasa-arvoa painottavassa perheen mallissa YK:n naisten oikeuksien sopimuksen hyväksymisen jälkeen huomio kiinnittyi myös lapsiin. Vähitellen siirryttiin ajatukseen, jossa myös lapsilla oli oikeuksia ja he olivat yksilöitä. Perheoikeus kehittyi siten samalla kohti yksilöiden perheoikeutta.<sup>130</sup>

Lapsen perusoikeussuojan kehitystä on kuvattu samansuuntaiseksi naisten oikeuksien kehityksen kanssa, sillä lapsista on vähitellen muodostunut objektin sijasta subjekti. Lasten kohdalla tosin tulee huomioida, että he tarvitsevat edelleen erityistä suojaa ja suojelulla on erityinen rooli. Lapsen perusoikeuksia ei kuitenkaan tämän perusteella voida rajoittaa mielivaltaisesti, vaan rajoitusten osalta on sovellettava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.<sup>131</sup> Rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla sekä täsmällisiä, että tarkkarajaisia. Rajoituksen sisällön on myös ilmentävä suoraan laista. Lisäksi hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi todetaan, että rajoitukset ovat sallittuja vain hyväksyttävillä perusteilla.<sup>132</sup>

Perusoikeuksien jaottelu tapahtuu hyvin yleisesti kahteen ryhmään; kansalais- ja poliittisiin eli KP-oikeuksiin ja taloudellisiin-, sosiaalisiin- ja sivistyksellisiin oikeuksiin eli TSS-oikeuksiin. Jaotteluita on kuitenkin tehty myös erilaisin perustein<sup>133</sup>. Erään jaottelun mukaan perusoikeudet voidaan jakaa neljään ryhmään seuraavasti; (1) vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, (2) tasa-arvoisuusoikeuksiin, (3) osallistumisoikeuksiin ja (4) taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Ensimmäistä ryhmää eli vapausoikeuksia ja oikeusturvaa voidaan nimittää myös *negatiiviseksi vapausoikeudeksi* ja TSS-oikeuksia eli neljättä ryhmää siten vastakohtaisesti *positiiviseksi vapausoikeudeksi*. Erottelu perustuu oikeuksien suhteesta julkisen vallan toimintaan. Negatiiviset vapausoikeudet edellyttävät toteutuakseen julkisen vallan toiminnasta pidättäytymistä ja positiiviset vapausoikeudet edellyttävät siten julkiselta vallalta toimia, jotta oikeudet voisivat täysimääräisesti toteutua.<sup>134</sup> Aivan näin yksioikoinen asia ei todellisuudessa ole, mutta palaan asian käsittelyyn PL 7 §:n kautta vielä luvussa 2.1.2.

Negatiivisena vapausoikeutena voidaan pitää esimerkiksi PL 7 §:ää, jonka 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Julkisen

---

<sup>130</sup> Nieminen 2013, s. 64–76.

<sup>131</sup> Nieminen 2004b, s. 597.

<sup>132</sup> HE 309/1993 vp, s. 29–30.

<sup>133</sup> Ojanen 2003, s. 7. Ks. myös sukupolvi-perusteisesta jaottelusta Hallberg ym. 2011, s. 39; HE 309/1993 vp, s. 17–21. Perusoikeusuudistuksen esitöissä perusoikeudet luokiteltiin seuraavasti: yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat perusoikeudet, vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielellisen oikeudet, ympäristö ja viimeisenä ryhmänä oikeusturva.

<sup>134</sup> Heuru 2002, s. 42–43.

vallan on siten pidättäydyttävä sellaisista toimista, jotka loukkaisivat tai estäisivät näiden oikeuksien toteutumisen. Sen sijaan positiivisena vapausoikeutena voidaan pitää PL 16.1 §:ää, jossa jokaiselle on turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tämän perusoikeuden toteutumiseksi julkiselta vallalta edellytetään aktiivista toimintaa, kuten maksuttoman perusopetuksen järjestämistä. Turvallisen oppimisympäristön kannalta tärkeitä ovat niin negatiiviset kuin positiiviset vapausoikeudet ja julkiselta vallalta edellytetään molempien huomioimista. Perustuslain 16.1 §:ään käsitellään myöhemmin oppioikeuden yhteydessä.

### 2.2.2 Oikeus fyysisesti turvalliseen oppimisympäristöön perusoikeusnäkökulmasta

Sisäilmaongelmien kontekstissa fyysisesti turvallinen oppimisympäristö käsittää turvallisuuden ohella myös hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmat. Yksi hyvinvoinnin toteutumisen edellytyksistä on, että oppilaalle voidaan taata turvallinen oppimisympäristö. Turvallisuus ja hyvinvointi ovat toisiinsa vahvasti sidoksissa.<sup>135</sup> Puhuttaessa fyysisesti turvallisesta oppimisympäristöstä tarkoitetaan koulurakennuksen ohella myös muita opetustiloja, pihaa, opetusvälineitä, -materiaaleja, -tilanteita sekä esimerkiksi rakennettua lähiympäristöä.<sup>136</sup> Turvallisen oppimisympäristön käsite koostuu kokonaisuudesta, johon kuuluvat vauriottomat tilat, välineet ja oppilashuollolliset toimenpiteet.<sup>137</sup> Sisäilmaongelmien positiivisena puolena on kuitenkin se, että epäpuhtauksia voidaan mitata ja määritellä konkreettisemmin kuin esimerkiksi fyysisesti turvallista oppimisympäristöä uhkaavia sosiaalisia ja psyykkisiä ominaisuuksia.<sup>138</sup> Turvallisuuden ja hyvinvoinnin yhteys on vahva ja koululakien yhdeksi tavoitteeksi on asetettu oppilaiden hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen.<sup>139</sup>

Turvallisuutta perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltaessa, voidaan esille nostaa PL 7.1 §, jossa säädetään jokaisen oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistuksen myötä pykälään lisätty maininta henkilökohtaisesta turvallisuudesta vastaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Hallituksen esityksessä todetaan sen erityisellä maininnalla olevan korostava vaikutus julkisen vallan positiivisiin toimintavelvoitteisiin, joilla yh-

---

<sup>135</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 240–242.

<sup>136</sup> Nuikkinen 2005, s. 14.

<sup>137</sup> SiVM 6/2002 vp – VNS 2/2002 vp, s. 13.

<sup>138</sup> Nuikkinen 2005, s. 15.

<sup>139</sup> ”Hyvinvointi ja turvallisuus” Opetushallituksen www-sivusto.

teiskunnan jäsentä pyritään suojaamaan rikoksilta tai muilta oikeudenvastaisilta teoilta, riippumatta siitä onko tekijä julkisen vallan käyttäjä tai yksityinen taho.<sup>140</sup> Lapsen oikeuksia koskien perustuslaissa on erityissäännöksiin pyritty takaamaan lasten erityinen tarve tulla suojelluksi.<sup>141</sup>

Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön perustuu POL 29.1 §:n sääntelyyn ja sen voidaan osaltaan nähdä ilmentävän PL:n 7 §:ssä jokaiselle taattua oikeutta turvallisuuteen. Edellä mainitut säännökset myös toteuttavat kouluissa julkiselle vallalle PL 19.3 §:ssä asetettua lasten suojeluelvoitetta. Perustuslain 7 §:ään ei liity ikään perustuvia rajoituksia, joten oikeus turvallisuuteen kuuluu täysimääräisesti myös lapsille. Perustuslain 7 §:stä ilmenee myös perusoikeuksien luokittelun monitahoisuus. Vaikka oikeus elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen voidaan luokitella negatiiviseksi vapausoikeudeksi, ei julkisen vallan toimien kannalta tilanne ole aivan näin yksinkertainen. Negatiivinen vapausoikeus edellyttää julkista valtaa pidättäytymästä toimista, jotka voisivat loukata tai estää oikeuden toteutumisen. Se ei kuitenkaan suoranaisesti tarkoita, etteikö julkinen valta toiminnallaan voisi ja sen myös pitäisi esimerkiksi suojaamistarkoituksessa edistää perusoikeuksien toteutumista. Niemisen mukaan julkisen vallan velvollisuutena on myös suojella yksilöitä positiivisten toimenpiteiden kautta. Valtioiden suojeluelvoitteesta mainitaan myös LOS 19 artiklassa. Suojeluelvoitteen voidaan katsoa kattavan myös koulut.<sup>142</sup>

Lapsen oikeus turvalliseen ja näin ollen myös terveelliseen oppimisympäristöön voidaan myös kiinnittää ympäristöperusoikeuden 2 momenttiin. Perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen turvallisuuden lisäksi julkisen vallan on PL 20.2 §:n mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20.2 § kuuluu positiivisiin vapausoikeuksiin, jotka toteutuakseen edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Ympäristön terveellisyyden vaatimus tulisi ymmärtää laajasti niin, että se kattaa välillisen ja välittömän sairastumisriskin, mutta sisältää myös osittain ympäristön viihtyisyyteen kohdistuvia vaatimuksia<sup>143</sup>. Ympäristöperusoikeuden asettamien julkisen vallan toimintavelvoitteiden voidaan myös katsoa suojaavan lapsia epäterveellisiltä, home- ja kosteusvaurioisilta koulurakennuksilta.

PL:n 20.2 §:ssä säädetään lisäksi jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä terveydensuojelulaiksi ihmisen elinympäristöksi

---

<sup>140</sup> HE 309/1993, s. 47.

<sup>141</sup> Hallberg ym. 2011, s. 41.

<sup>142</sup> Nieminen 2006, s. 162.

<sup>143</sup> HE 309/1993, s. 66.

määritellään välitön ympäristö, asunnon sisätilat sekä kulku- ja liikkumaympäristö.<sup>144</sup> Mikäli perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan ympäristön terveellisyyden vaatimuksen ymmärtäminen laajasti, voidaan mielestäni olettaa, että elinympäristö kattaa myös koulurakennukset. Ovat-han ne lapselle välitöntä ympäristöä lapsen osallistuessa perusopetukseen. Lapset ovat koulurakennusten käyttäjiä ja siten oikeutettuja osallistumaan esimerkiksi koulua koskevaan päätöksentekoon.

Osallistumisoikeuden voidaan katsoa heijastuvan terveellisyyteen ja turvallisuuteen. Terveeksi ja turvalliseksi kouluksi katsotaan sellainen koulu, jossa oppilaan osallistuminen päätöksentekoon mahdollistetaan.<sup>145</sup> Lasta on myös PL 6.3 §:n mukaan *kohdeltava tasa-arvoisesti yksilönä ja lapsen on saatava vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti*. Lapsia on pidettävä tasa-arvoisina keskenään, mutta myös aikuisiin nähden<sup>146</sup>. Samankaltainen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon sisältyy myös vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevan PL 14.4 §:ään. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että edellä mainittu momentti ei 14 §:n 1-3 momenttien tapaan rajaa vaikuttamismahdollisuutta lapsilta iän perusteella, vaan yhdistettynä yhdenvertaisuuden takaavaan perusoikeuteen, päinvastoin edellyttää myös lapsille turvattavan mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.<sup>147</sup>

Mikäli oppimisympäristön fyysistä turvallisuutta koskeva tilanne on sen kaltainen, että loukkauksia on tapahtunut, nousee tärkeään rooliin myös lapsen oikeusturvasta huolehtiminen. Perustuslain 21 §:ssä turvataan yksilön oikeus saada asian käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lapsen oikeusturvaa homekouluja koskevassa päätöksenteossa palaan kuitenkin vielä myöhemmin erityisesti jälkikäteistä oikeusturvaa painottavassa luvussa 5.

---

<sup>144</sup> HE 42/1994 vp, s. 18.

<sup>145</sup> Nousiainen – Piekkari 2007, s. 7.

<sup>146</sup> Heuru 2002, s. 101–102.

<sup>147</sup> HE 309/1993 vp, s. 62.

## 3 Opetus lapsen oikeuksien kannalta

### 3.1 Perusopetusta koskevat oikeudet ja velvollisuudet

#### 3.1.1 Oikeus perusopetukseen

Oikeus opetukseen on yksi keskeisimmistä sivistyksellisistä oikeuksista.<sup>148</sup> Oikeus opetukseen voidaan yhdistää myös käsitteisiin oppioikeus, koulunkäyntioikeus ja oikeus koulutukseen pääsyyn.<sup>149</sup> Oikeus opetukseen takaa koulunkäyntioikeuden toteutumista, mutta on kuitenkin kokonaisuudessaan koulunkäyntioikeutta laajempi käsite. Oikeus opetukseen koskee sekä itse opiskelua, että jossain määrin myös opettamista.<sup>150</sup> Koska tutkimuksen aihepiiri on rajattu käsittelemään erityisesti perusopetukseen osallistuviin oppivelvollisuusikäisiin lapsiin, avataan tässä luvussa hieman tarkemmin oikeutta opetukseen perusopetukseen osallistuvan lapsen näkökulmasta.

Oikeus opetukseen voidaan liittää useampaan Suomea sitovaan ihmisoikeussopimukseen, joille yhteistä on samankaltainen perusoletus siitä, että oikeus opetukseen toteutuu perusopetuksen ollessa pakollista ja maksutonta. TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) nojalla vuonna 1976 hyväksyttiin Suomessa oikeus opetukseen ihmisoikeutena. TSS-sopimuksen 13 artiklassa, muiden sopimusvaltioiden ohella, Suomi tunnustaa jokaisen oikeuden opetuksen saamiseen. Kansainvälisesti katsoen Suomi on sitoutunut myös maksuttoman perusopetuksen järjestämiseen. TSS-sopimuksen 13.2 artiklan a-kohdan mukaan oikeus opetukseen toteutuu, kun alkeisopetus on sekä pakollista että maksutonta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan sopimusosapuolet eivät saa kieltää keneltäkään oikeutta koulutukseen. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa säädetään jokaisen lapsen oikeudesta saada opetusta. Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artikla sisältää myös maininnan perusopetuksen pakollisuudesta ja maksuttomuudesta.<sup>151</sup> Lapsen oikeuksien sopimuksen opetusta koskevien pakollisuuden ja maksuttomuuden velvoite ei kuitenkaan edellytä sopimusvaltioilta koulupakosta säätämistä.<sup>152</sup>

Kansallisessa lainsäädännössä oikeus opetukseen sisältyy perustuslain perusoikeusosioon. Perustuslain 16 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 16 §:ssä säädetään lisäksi julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus

---

<sup>148</sup> Arajärvi 2006, s. 86.

<sup>149</sup> Arajärvi rinnastaa sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa luettelossaan edellä mainitut käsitteet ja lukee oikeuden opetukseen sivistykselliseksi perusoikeudeksi. Arajärvi 1994, s. 50.

<sup>150</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 21–22.

<sup>151</sup> Arajärvi 1994, s. 172–176; Arajärvi 2006, s. 91–93.

<sup>152</sup> Hetemäki (toim.) 2011, s. 312.

saada myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Lisäksi PL:n 16 § säätelee tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Perustuslain 16.1 §:n oikeus maksuttomaan perusopetukseen käsittää subjektiivisen oikeuden sekä maksuttomuuteen että perusopetukseen<sup>153</sup>. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen sisältyi jo vanhaan Hallitusmuotoon (94/1919, myöhemmin HM). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeus maksuttomaan perusopetukseen siirrettiin Hallitusmuodon toiseen lukuun vahvan perusoikeusluonteisuutensa myötä. Perusoikeusuudistuksessa kaikki perusoikeudet, sivistykselliset ja opetusta koskevat mukaan lukien, koottiin yhteen HM:n toiseen lukuun. Opetuksen maksuttomuutta koskien perusoikeusuudistus ei tuonut kuitenkaan konkreettisia muutoksia tai uudistuksia. Käytännössä subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen oli turvattu jo vanhan HM:n 80.2 §:ssä.<sup>154</sup>

Perusopetuksen maksuttomuuden laajuuteen sisältyy opetuksen saaminen ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen lisäksi tämä tarkoittaisi myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, maksuttomuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut maksuttomuuden piiriin kuuluvan myös ateriat ja koulukuljetuksen.<sup>155</sup> Perustuslain 16.1 § on vaikutukseltaan TSS-oikeuksien kaltainen, sillä se vaatii toteutuakseen julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä.<sup>156</sup> Viime kädessä opetuksen järjestämisestä ja maksuttomuuden toteutumisesta on vastuussa julkinen valta eli kunnat ja valtio.<sup>157</sup> Lisäksi perustuslain 16.1 §:ään voidaan katsoa myös liittyvän velvoitteita opetuksen ja oppimisympäristön laatua koskien. Perusopetuslain säädökset täydentävät perustuslain 16 §:n sääntelyä.<sup>158</sup>

Perusopetuksen osalta oikeuteen saada opetusta liittyy myös erityispiirteitä. Perusopetuksessa opetukseen pääsemiselle asetettavien esteiden tai rajoitusten suhteen on noudatettava erityistä varovaisuutta, sillä oppivelvollisuuden myötä rajoitusedellytysten tulkintaa on tehtävä tiukemmin. Käytännössä ainoat rajoitukset liittyvät ikään. Myös perusopetuksesta erottamista ja poistamista koskeva suoja edellyttää ahtaampaa tulkintaa ja erittäin painavia perusteita sille, että oppilas voidaan erottaa perusopetuksesta. Perusopetuksessa myös voimavarojen jakamisedellytykset on tehtävä siten, että jokainen lapsi saavuttaa asetetut tavoitteet. Lisäksi oikeus opetukseen asettaa perusopetukselle sisällöllisiä vaatimuksia, joista perusopetusta koskevat vaatimukset voidaan nähdä tiukimpina.<sup>159</sup>

---

<sup>153</sup> Arajärvi 1994, s. 78.

<sup>154</sup> HE 309/1993 vp, s. 14–19, 63–64.

<sup>155</sup> HE 309/1993 vp, s. 64. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 9.

<sup>156</sup> Hallberg ym. 2011, s. 606.

<sup>157</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 24.

<sup>158</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 132–133.

<sup>159</sup> Arajärvi 1994, s. 77–78. Ks. myös Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 21–22.



### 3.1.2 Oppivelvollisuus ja koulunkäyntioikeus

Oikeus opetukseen ja oppivelvollisuus ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa. Kuten aiemmin todettiin, takaa oikeus opetukseen koulunkäyntioikeuden toteutumista. Koulunkäyntioikeus on myös oppivelvollisuuden vastinpari, vaikka on liian suoraviivaista todeta, että oikeudesta automaattisesti syntyisi yksilön velvollisuus käyttää oikeuttaan. Velvollisuudesta kuitenkin usein seuraa myös oikeuden olemassaolo. Näin ollen oppivelvollisuus johtaa koulunkäyntioikeuteen. Oppivelvollisuusikäinen on siten oikeutettu saamaan perusopetusta, josta seuraa julkisen vallan velvollisuus järjestää perusopetusta.<sup>160</sup>

Sivistyksellisten perusoikeuksien lisäksi voidaan puhua myös sivistyksellisistä velvollisuuksista. Sivistyksellisiä velvollisuuksia on olemassa vain kaksi kappaletta; oppivelvollisuus ja ammattioppivelvollisuus. Oppivelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta hankkia alkeisopetusta, jolloin käytännössä tarkoitetaan yleissivistävän koulutuksen hankkimista.<sup>161</sup> Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain perusoikeuksia koskevassa luvussa yhdessä sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa perustuslain 16 §:ssä. Oppivelvollisuus on yhteydessä samassa PL:n 16.1 §:ssä säädettyyn maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuuteen sisältyvä opetus on perusopetusta. Mikäli oppivelvollisuutta laajennetaan, on laajennettava myös tarjottavaa maksutonta perusopetusta.<sup>162</sup> Perustuslain 16.1 §:ssä viitataan oppivelvollisuudesta säädettyyn lisäksi tavallisella lailla.

Tarkemmin oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslain 25 §:ssä, jossa määritellään täsmällisemmin oppivelvollisuuden piirin kuuluvat henkilöt sekä oppivelvollisuuden alkamis- ja päättymisajankohta. Oppivelvollisuus käsittää POL 25.1 §:n mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Nykyisin yleisestä oppivelvollisuudesta ei ole vapautettu erityisiä ryhmiä, vaikka aikaisempi lainsäädäntö sisälsi tällaisia oppivelvollisuuden piiristä vapauttavia poikkeuksia<sup>163</sup>. Oppivelvollisuus ilmentää siten jo aiemmin mainittujen kansainvälisten sopimusten perusoletusta pakollisesta perusopetuksesta. Oppivelvollisuus alkaa Suomessa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Vastaavasti oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta.

---

<sup>160</sup> Arajärvi 1994, s. 116–118.

<sup>161</sup> Ammattioppivelvollisuudella tarkoitetaan sen sijaan velvollisuutta ammatillisen koulutuksen hankkimiseen, mutta sitä ei tule kuitenkaan lukea oppivelvollisuudesta johdettavaksi erikoistapaukseksi. Arajärvi 1994, s. 51.

<sup>162</sup> HE 309/1993 vp, s. 64.

<sup>163</sup> Arajärvi 1994, s. 115.

Oppivelvollisuus on läheisesti yhteydessä oppioikeuteen tai oikeuteen saada opetusta, sillä oppivelvollisuus käytännössä toteuttaa oppioikeutta sekä oikeutta käydä koulua. On kuitenkin huomattava, että oikeus saada opetusta on sinänsä laajempi käsite kuin oppivelvollisuus, sillä oikeus saada opetusta koskee myös laajempaa kokonaisuutta kuin ainoastaan perusopetusta. Oppivelvollisuus toteuttaa subjektiivista oikeutta käydä koulua. Vaikka puhutaankin velvollisuudesta, on oppivelvollisuudesta hyötyjä myös velvoitettu itse. Oppivelvollisuus hyödyttää toki myös yhteiskuntaa, mutta hyöty tapahtuu abstraktilla tasolla.<sup>164</sup>

Oppivelvollisuuden suojatessa koulunkäyntioikeuden toteutumista, varmistetaan esimerkiksi tarpeellisen työvoiman kautta yhteiskunnan säilyminen ja kehittyminen. Asetettu oppivelvollisuus pyrkii myös suojaamaan oppioikeuden toteutumista ja ilmentää myös oppivelvollisuuden yhteiskunnallista tärkeyttä.<sup>165</sup> Oppivelvollisuuden merkittävydestä yksilön ja yhteiskunnan kannalta kertoo myös se, että velvollisuudesta on säädetty perustuslain tasolla. Velvollisuuden kautta toteutetaan myös oikeutta. Valtiovallalta oppivelvollisuus on kuitenkin suojattu jättämällä säätämättä koulunkäyntipakosta.<sup>166</sup>

Suomessa lapsella ei siten ole velvollisuutta käydä koulua, vaikka oppivelvollisuuden suorittamiseen liittyy pakottava elementti. Oppivelvollisen on POL:n 26 §:n mukaan osallistuttava perusopetukseen tai muulla tavalla saatava perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Lapsi voi suorittaa oppivelvollisuuden myös muutoin, kuin osallistumalla opetuksen järjestäjän järjestämään perusopetukseen. Osallistuessaan esimerkiksi kunnan järjestämään perusopetukseen on kunta eli opetuksen järjestäjä kuitenkin vastuussa lisäksi lapsen poissaolojen seurannasta. Luvattomista poissaoloista tulee ilmoittaa lapsen huoltajalle.

Huoltaja on ensisijaisesti vastuussa lapsen oppivelvollisuuden suorittamisesta POL 26.2 §:n mukaisesti. Velvollisuuden laiminlyönnistä voidaan huoltajalle määrätä sakkorangaistus. Lapsen osalta huoltaja voi päättää oppivelvollisuuden suorittamisen tavasta. Mikäli lapsi ei osallistu minäkään koulun opetukseen, on huoltajan ilmoitettava asuinkunnalle oppivelvollisuuden suorittamisesta muulla tavoin. Päätöstä ei tarvitse perustella, sillä oppivelvollisuuden suorittamisen tavalle ei edellytetä viranomaisen lupaa.<sup>167</sup> Perusopetuslain 26.3 §:n mukaan oppivelvollisen asuinkunta

---

<sup>164</sup> Arajärvi toteaa oppivelvollisuuden eroavan siten esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuudesta. Arajärvi 1994, s. 120–121.

<sup>165</sup> Arajärvi 2006, s. 81, 97.

<sup>166</sup> Arajärvi 1994, s. 129.

<sup>167</sup> Lahtinen 2011, s. 48.

on velvollinen valvomaan oppivelvollisen edistymistä silloin, kun tämä ei osallistu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn opetukseen.

## 3.2 Perusopetuksen järjestäminen

### 3.2.1 Kunnan velvollisuus järjestää perusopetusta

Jokaisella on perustuslain 16.1 §:ssä taattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Opetusta on saatava ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia ja myös opetuksessa välttämättömien oppivälineiden on oltava oppilaalle maksuttomia.<sup>168</sup> Kuntalain (410/2015, myöhemmin KuntaL) 7 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa määrätyt tehtävät (erityinen toimiala) ja sen itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät (yleinen toimiala)<sup>169</sup>. Kunnan opetustoimen koulutuksen järjestämiseen liittyvät tehtävät ovat kaksijakoisia, sillä perusopetuksen järjestäminen on kunnalle laissa säädetty tehtävä. Perusopetuslain 4.1 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuus ikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuutta edeltävän vuoden aikana esiopetusta. Perusopetuksen järjestäminen kuuluu kunnan erityiseen toimialaan. Sen sijaan perusopetukseen valmistava opetus ja lisäopetus, lukiokoulutus ja ammattikoulutus ovat kunnan vapaaehtoisesti järjestettävissä.<sup>170</sup>

Perusopetuksen järjestäminen on kunnalle pakollista, vaikka erityistoimialan tehtävät voivat lain perusteella olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Lukiokoulutuksen järjestäminen on esimerkki kunnan erityistoimialaan kuuluvasta tehtävästä, jonka järjestäminen on vapaaehtoista, mutta tähän ryhtyessään kunnan toiminta perustuu lakiin.<sup>171</sup> Kunta voi tosin järjestää perusopetuksen myös yhteistyössä toisen kunnan kanssa tai hankkia palvelut POL 7 tai 8 §:ssä tarkoitetuilta palveluntuottajilta. Näitä ovat rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä valtio. Opetuspalveluita voidaan hankkia myös muulta julkiselta tai yksityiseltä järjestäjältä. Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta, mutta opetustoimen hallinnon toteuttaminen on kunnan vapaasti muotoiltavissa. Lainsäädännöstä voidaan johtaa yleisesti esi- ja perusopetuksen järjestämistä koskevat velvollisuudet, mutta hallinnollisen organisaation järjestäytyminen on kunnan päätettävissä.<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup> HE 309/1993 vp, s. 63–64.

<sup>169</sup> HE 268/2014 vp, s. 138.

<sup>170</sup> Arajärvi 2015, s. 36.

<sup>171</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 192–193.

<sup>172</sup> Lahtinen – Lankinen 2015, s. 424–426.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnilla on kuntien asukkaiden itsehallintoon perustuva hallinto. Edellä mainitun pykälän 2 momentissa todetaan, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.<sup>173</sup> Kuntien on kuitenkin voitava tosiasiallisesti suoriutua niille määrätystä tehtävistä, eikä valtio voi jättäytyä vastuusta vain osoittamalla lailla tehtävän järjestämisen vastuuta kunnalle. Rahoitusperiaate on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65-66/1991) 9.2 artiklan kautta Suomea velvoittava periaate. Vaikka periaatteesta ei ole erillistä mainintaa perustuslaissa, on se Suomessa kuitenkin tunnustettu.<sup>174</sup> Kunnilla on siten oltava taloudelliset mahdollisuudet sille laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseen.<sup>175</sup>

Perusopetuksen rahoituksesta on säädetty lailla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), kunnan valtionosuuksista annetulla asetuksella sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetulla lailla ja asetuksella. Jako rahoitusjärjestelmässä valtion ja kunnan välillä on pyritty muodostamaan niin, ettei valtio suorita yksityiskohtaista valvontaa. Perusopetuksen järjestämisestä vastuussa olevalla kunnalla tulisi olla myös lopullinen kustannusvastuu. Muodostetun järjestelmän tavoitteena on että, kunnalle kuuluu järjestämisvastuu ja valtiolle osa rahoitusvastuusta. Rahoitusta käytännössä toteutetaan valtionosuuksin, jotka voidaan jaksaa yleisiin ja tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin sekä rahoitusavustuksiin. Kunnalla on vapaus käyttää valtionosuudet haluamallaan tavalla, mutta sen tulee huomioida kuitenkin opetuksen järjestäjän velvollisuutensa asianmukaisen opetuksen järjestämisestä.<sup>176</sup>

Kunta ja valtio edustavat molemmat julkista valtaa, mutta ovat erillisiä toimijoita. Kuitenkin vain valtiolla on mahdollisuus säätää lakeja.<sup>177</sup> Velvollisuus huolehtia jonkin oikeuden tosiasiallisesta toteutumisesta kuuluu sille toimijalle, jolla oikeuden toimeenpano on uskottu. Yleinen vastuu PL:n 16.1 §:n mukaisen maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä voidaan ensisijaisesti liittää valtioon. Arajärvi mieltää oikeuksien ja velvollisuuksien väliseen suhteeseen kolme perusvaikutusta, jotka ovat käsketty, kielletty ja sallittu. Perustuslain 16.1 §:n osalta perusvaikutuksen konkretisoivat siten, että valtio on velvollinen toteuttamaan perusopetuksen, sallimaan sen järjestämisen muulla tavoin tai kielletty puuttumaan, jos perusopetusta järjestää joku muu. Valtio ei kuitenkaan hoida kuin harvoja opetustoimen tehtäviä ja päälinjana on ollut näiden tehtävien toteuttamisen

---

<sup>173</sup> Kunnan tulee voida itse päättää niistä tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla toteuttaa. Muutoin kunnalle annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Ks. tarkemmin HE 1/1998 vp, s. 176.

<sup>174</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 3. Rahoitusperiaatteesta ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjen vaikutuksesta koavasti ks. myös Heuru 2002, s. 28–29.

<sup>175</sup> HE 268/2014 vp, s. 64.

<sup>176</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 405–407.

<sup>177</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 41–86 ja Arajärvi 2015, s. 35–36.

siirtäminen kunnille. Perusopetuslain 4 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta.<sup>178</sup>

Koska kunnalle ei voida antaa sellaisia tehtäviä ja velvoitteita, joista sillä ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta selvittää taloudellisesti,<sup>179</sup> on valtiolla myös osaltaan velvollisuus huolehtia perusopetuksen järjestämisen toteutumisesta. Kunnallisesta itsehallinnosta ja taloudellisesta itsenäisyydestä huolimatta valtio osallistuu esimerkiksi perusopetuksen rahoitukseen.<sup>180</sup> Perusopetuslaissa säädetään perusopetuksen järjestämisen ohella myös lapsen oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Perusopetuslain 29.1 § velvoittaa myös suoranaisesti opetuksen järjestäjää. Siten kunnan toimiessa opetuksen järjestäjänä on kunta velvollinen turvaamaan myös lapsen oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön. Toisaalta mikäli opetusta järjestää joku muu, koskevat velvoitteet silloin kyseistä opetuksen järjestäjää. Edellä käsitellyn opetuksen järjestämisvastuun ohella voitaisiin ajatella, ettei valtiokaan voi julkisen vallan roolissaan täysin irtisanoutua vastuusta esimerkiksi turvallisen oppimisympäristön järjestämiseen.

Perusopetuksen järjestäminen on kunnan oikeus suoraa perusopetuslain nojalla, joten kunta ei tarvitse erityistä lupaa sen järjestämiseen. Kunta osoittaa POL 6.2 §:n nojalla oppilaalle lähikoulun, jossa oppilaalle annetaan opetusta oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Kunta on kuitenkin vapaa päättämään tavasta, jolla se jakaa oppilaat kouluihin.<sup>181</sup> Kunnan on kuitenkin POL 6.1 §:n mukaan järjestettävä opetus siten, että oppilaan matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuspaikkojen sijainnin ja liikenneyhteydet huomioiden mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että oppilaan ikä vaikuttaa koulumatkan turvallisuuden ja pituuden arviointiin<sup>182</sup>. Lisäksi oppilasta ei voida POL 6.3 §:n mukaan ilman huoltajan lupaa määrätä sellaiseen kouluun, josta peritään maksuja tai jossa noudatetaan opetuksen järjestämisessä erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Edellä mainittujen kriteerien lisäksi on huomioitava myös, että koulu on oppilaalle turvallinen<sup>183</sup>.

---

<sup>178</sup> Arajärvi 2006, s. 53–56.

<sup>179</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 3.

<sup>180</sup> Arajärvi 2006, s. 56–57.

<sup>181</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 58–59. Käytännössä kielivalikoimassa ovat suomen ja ruotsin kieli, saamelaisten kotiseutualueella myös saamen kieli ja vaikeasti kuulovammaisille lapsille viittomakieli ks. HE 86/1997 vp, s. 54.

<sup>182</sup> HE 86/1997 vp, s. 54.

<sup>183</sup> Lahtinen 2011, s. 72.

Keskeisimpään perusopetuksen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön kuuluvat perusopetuslaki ja -asetus. Täydennystä voidaan hakea myös valtioneuvoston asetuksesta perusopetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta (VNA 1435/2001). Valtioneuvosto säättää POL 14 §:n mukaan myös opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista.<sup>184</sup> Perusopetusta koskee myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) sääntely, sillä koulutuksen järjestäjä, tässä tapauksessa kunta, on velvollinen oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan huolehtimaan myös oppilas- huollon järjestämisestä ja toteutumisesta yhteistyössä opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhuoltopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa. Lainsäädännön kautta perusopetuksen järjestämistä on säädelty melko väljästi. Siksi yhtenäisen sivistyksen, tasa-arvoisen osaamisen ja elinikäisen oppimisen takaamiseksi on seurattava perusopetuksen tavoitteita ja niiden toteutumista. Yhdenvertaisuuden turvaaminen koulutuksessa koko maan alueella on opetuksen järjestämiselle tärkeä tavoite.<sup>185</sup>

Perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen ja peruskoulu käsittää vuosiluokat 1–9:ään. Perusopetuksen tavoitteet on määritelty perusopetuslain 2 §:ssä. Opetuksen tavoitteiksi on asetettu oppilaiden kasvun tukeminen ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Perusopetuksen tulisi myös antaa oppilaille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja, edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa. Opetuksen pitäisi edistää oppilaan edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Lisäksi perusopetuksen tulisi turvata koko maan alueella riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa.

Opetushallitus antaa opetuksen tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä koskevat opetussuunnitelman perusteet. Opetussuunnitelman perusteista opetuksen järjestäjällä ei ole mahdollisuutta poiketa tai jättää niitä noudattamatta.<sup>186</sup> Perusopetuksen tehtävät on linjattu opetushallituksen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa ja opetuksen järjestäjän tulee laatia ja hyväksyä oma opetussuunnitelmansa noudattaen opetushallituksen määräystä. Perusopetuksen tarkoituksena on luoda puitteet oppilaiden mahdollisuudelle hankkia perusta laajalle yleissivistykselle sekä suorittaa lain tasolla säädetty oppivelvollisuus. Opetukselle asetetut tehtävät voidaan nähdä opetuksellisina ja kasvatuksellisina, yhteiskunnallisina, kulttuurillisina sekä tulevaisuuteen perustuvina. Jokaiselle peruskoululle kuuluu hyvin vahvasti opetus- ja kasvatustehtävä, jolla tarkoitetaan yhdessä kotien kanssa tehtävää oppilaan oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin tukemista. Yhteiskunnallisen

---

<sup>184</sup> Lahtinen 2011, s. 28–29.

<sup>185</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 43.

<sup>186</sup> Lahtinen 2011, s. 28–29.

tehtävänsä myötä opetuksella pyritään edistämään tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Peruskoulu pyrkii myös kulttuuri-tehtävänsä kautta edistämään oppilaiden ymmärrystä moninaisista kulttuureista. Perusopetuksen tehtävänä on vaikuttaa oppilaisiin myönteisesti ja toimia yhteiskuntaa muokkaavana muutosvoimana niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.<sup>187</sup>

Valtaosa yleissivistävästä perusopetuksesta annetaan kuntien peruskouluissa, mutta opetuksen järjestäminen on mahdollista myös esimerkiksi yksityisissä luvanvaraisissa peruskoulua korvaavissa kouluissa. Turvallisuuden kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, käsitelläänkö kunnan alaista peruskoulua vai yksityistä peruskoulua korvaavaa opetusta, sillä yksityiset peruskoulua korvaavat koulut ovat myös sidoksissa kuntiin.<sup>188</sup> Perusopetuksella on myös erityinen merkitys kunnan järjestämien tehtävien osalta, sillä vuonna 2010 perusopetus aiheutti toiseksi suurimmat kustannukset (noin 4,2 mrd euroa), sijoittuen näin heti erikoissairaanhoidon aiheuttamien kustannusten taakse<sup>189</sup>. Perusopetuksella ja sen järjestämisellä on siten merkittävä rooli myös taloudellisesti. Kun vastuu sosiaali- ja terveystalouksista siirtyy Sote-uudistuksen myötä kunnilta maakunnille,<sup>190</sup> on opetustoimella entistä merkittävämpi osuus kunnan tehtävistä.

### 3.2.2 Erityiset opetusjärjestelyt terveydellisin perustein

Aina oppilaan opetuspaikaksi ei kuitenkaan sovellu lähikoulu, jonka kunta on oppivelvollisuuden suorittamispaikaksi osoittanut. Perusopetuslain 18.1 §:n 3 kohdan mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää toisin kuin laissa säädetään, mikäli se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Opetus voidaan siten esimerkiksi oppilaan terveydentilaan vaikuttavien kosteus- ja homevaurio-ongelmien vuoksi järjestää muualla kuin POL 6.2 §:n mukaisessa lähikoulussa. Vaihtoehtoja tällaisessa tilanteessa voivat olla lapsen siirtäminen sisäilmaongelmattomaan kouluun tai jopa kotiopetukseen.

Kotiopetuksen valitseminen on mahdollista myös vanhempien vapaasta tahdosta, sillä Suomessa ei ole voimassa koulupakkoa.<sup>191</sup> Periaate käy ilmi perusopetuslain 26 §:stä, jossa perusopetuslakia säädettäessä säilytettiin vanhempien vapaus valita lapselleen esimerkiksi kotiopetus.<sup>192</sup> Lapsen kotiopetukseen siirtäminen voi tapahtua myös huoltajan omasta tahdosta ilman, että lapsella olisi POL 18.1 §:n 3 kohdan mukaista terveydellistä perustetta erityisille opetusjärjestelyille. Tällöin

---

<sup>187</sup> Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96, s. 18.

<sup>188</sup> HE 86/1997 vp, s. 11.

<sup>189</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013, s. 100–101.

<sup>190</sup> ”Mikä sote-uudistus?”. Maakunta- ja soteuudistuksen www-sivusto.

<sup>191</sup> Arajärvi 2006, s. 88.

<sup>192</sup> HE 86/1997 vp, s. 63.

huoltaja ilmoittaa kunnalle lapsen suorittavan oppivelvollisuuden muutoin kuin kunnan järjestämässä perusopetuksessa. Perusteluja ei vaadita, sillä lupaa ei tarvita oppivelvollisuuden suorittamiseen halutulla tavalla. Huoltaja tällöin ikään kuin vapauttaa kunnan perusopetuksen järjestämisvastuusta ja ottaa vastuun itselleen. Mikäli lapsi on kotiopetuksessa huoltajan omasta tahdosta, ei kunnalla ole velvollisuutta tarjota lapselle tukiopetusta, avustajapalvelua tai erityistä tukea. Näitä palveluita lapsi pääsee käyttämään osallistuessaan opetukseen koulussa.<sup>193</sup>

Kotiopetuksessa oppilaan huoltajalla on vastuu siitä, että oppivelvollisuus suoritetaan. Lapsi voi myös oppivelvollisuuttaan suorittaessaan siirtyä takaisin kouluopetuksen piiriin koska tahansa.<sup>194</sup> Lapsen huoltajalla on lisäksi POL 26.2 §:n mukaisesti velvollisuus huolehtia, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Kotiopetuksen valitseminen ei kuitenkaan poista opetuksen järjestäjän velvollisuutta valvoa oppivelvollisuuden suorittamisen edistymistä. Kotiopetukseen osallistuvaa oppivelvollisuuttaan suorittavaa lasta valvotaan oppivelvollisuuden suorittamisen näkökulmasta, mutta kotiopetuksen sisältöä ei sinänsä valvota<sup>195</sup>.

Sisäilmaongelmaisen koulun kohdalla kyse voi olla kuitenkin siitä, että lapsi osallistuisi opetuksen järjestäjän määräämään perusopetukseen lähikoulussa, mikäli se olisi olosuhteet huomioon ottaen mahdollista. Tilanteesta haasteellisemmän tekee se, että tällöin vanhemmat eivät ole valinneet opettaa lasta kotona omista lähtökohdistaan. Lapsen opetuksen järjestäminen kotona saattaa olla ainoa keino taata turvallinen ja terveellinen oppimisympäristö oppivelvollisuuttaan suorittavalle lapselle. Perusopetuslain 18.1 §:n 3 kohdan mukaan erityisiä opetusjärjestelyitä voidaan tehdä esimerkiksi oppilaan terveydentilaan perustuvista syistä. Hallituksen esityksessä tällaiseksi syyksi katsotaan esimerkiksi oppilaan vammaisuus tai *muu syy*, mutta kunnan osoittaessa lapsen käymään koulua kotona ei ole kuitenkaan kyse vanhemman valitsemasta kotiopetuksesta, vaan kunnan järjestämästä opetuksesta<sup>196</sup>. Kun kunta osoittaa kodin lapsen opetuspaikaksi, on se siinä tapauksessa velvollinen tarjoamaan lapselle tämän tarvitsemat tukipalvelut sekä oppimateriaalit ja -välineet. Silloin tilanteeseen ei liity samanlaisia oikeudellisia ongelmia kuin vanhemman valitsemaan kotiopetukseen voidaan liittää esimerkiksi materiaalien ja avustajien kustantamisesta.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Lahtinen 2011, s. 48–53.

<sup>194</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 184–185.

<sup>195</sup> Arajärvi – Aalto-Setälä 2004, s. 25–29.

<sup>196</sup> HE 86/1997 vp, s. 62.

<sup>197</sup> Mäntylä 2015, s. 276.



Mainintaa *muu syy* ei ole hallituksen esityksessä sen tarkemmin avattu, joten sen rajaamiseenkin voidaan liittää tulkinnallisia ongelmia. Esimerkiksi koulukiusaamisesta johtuva oppilaan siirtäminen kotiopetukseen muodostaa haastavan tilanteen. Lapsen huoltaja joutuu mahdollisesti odottamaan asian käsittelyä ja lapsi joutua tilanteeseen, jossa oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ei toteudu tai sen toteutuminen viivästyy. Seuraukset lapselle voivat pahimmillaan olla pysyviä psyykkisiä tai fyysisiä haittoja.<sup>198</sup> Perusopetuslain 18 §:ssä nimenomaisesti mainitaan terveydelliset syyt, joihin fyysisen sairastumisen voisi ajatella kuuluvan melko selkeästi. Lapsen terveydellisenkään tila ei kuitenkaan aina automaattisesti tarkoita, että lapsi siirrettäisiin suorittamaan oppivelvollisuuttaan kotonaan. Seuraavassa esimerkkitapauksessa oppilaan monikemikaaliyliherkkyys aiheutti oppilaalle sellaisia oireita, ettei tämän osallistuminen tavalliseen opetukseen ollut mahdollista.

KHO:n ratkaisussa (KHO:2015:182) oppilaalla ei katsottu olleen POL 18 §:n mukaisia perusteita erityisiin opetusjärjestelyihin, kun C:n vanhemmat olivat C:n sairauten, astmaan ja monikemikaaliyliherkyyteen, vedoten vaatineet opetuksen järjestämistä pienryhmässä, jossa kaikki oppilaat ja opettajat olisivat hajusteettomia ja tila olisi kemikaaliton, homeeton eikä siellä olisi kosteusvaurioita. Vaihtoehtoisesti opetusta olisi voitu järjestää kotona, kaupungin järjestämänä opetuksena. C ei voinut osallistua lähikoulun opetukseen taikka mihinkään muun koulun tavanomaisessa luokkahuoneessa järjestettyyn opetukseen.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että opetuksen järjestämiseen kotona ei ollut perusopetuslaissa tarkoitettuja perusteita, kysymys avustajan saamisesta tukemaan tätä opetusta oli itse päävaatimukseen nähden sillä tavoin liitännäinen, että ratkaisuun ei voitu tältä osin hakea erikseen muutosta valittamalla alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Koulunjohtajan päätöksessä oli todettu, että C:n osalta ei ollut tarvetta erityisille opetusjärjestelyille. Opetus järjestettäisiin tämän lähikoulussa ja koulunkäynnin alkua tuettaisiin lääketieteellisen ammattihenkilöstön valvonnassa.

Sisäilmaongelmaisista tiloista aiheutuvat oireet ovatkin melko epätarkkoja ja oireiden kirjo on laaja ja vaihtelee eri yksilöiden välillä.<sup>199</sup> Toisaalta ehkä juuri tästä syystä on hankalampaa näyttää toteen sitä, että oireet aiheutuvat nimenomaan koulurakennuksesta tai sisäilmasta. Kotiopetukseen siirtyminenkään ei ole yksinkertaista, ellei vanhemmilla ole valmiuksia huolehtia itse lapsen oppivelvollisuuden suorittamisesta kotona aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi lapsen joutuvat

---

<sup>198</sup> Mäntylä 2015, s. 274–275.

<sup>199</sup> Meklin ym. 2008, s. 35–36.

eriarvoiseen asemaan tilanteessa, jossa varallisuus voi muodostua esteeksi turvallisen oppimisympäristön takaamiseksi. Myös ratkaisun lykkääntyminen voi käytännössä aiheuttaa sen, että eri koulurakennusten tuloksettomien kokeilujen jälkeen lapsen oireilu pahentuu entisestään.

## 4 Turvallinen oppimisympäristö lapsen oikeutena

### 4.1 Turvallisuus ja terveys lapsen oikeuksina perusopetuksessa

#### 4.1.1 Lapsen erityinen asema

Lapsen oikeutta hyvinvoinnilleen välttämättömään huolenpitoon ja suojeluun käsiteltiin erikseen jo luvussa 2.1, mutta se on syytä nostaa esille vielä käsiteltäessä lapsen erityistä asemaa turvallisuuden, terveyden ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Lapsen erityisen suojelun ja huolenpidon tarpeen taustalla on ajatus siitä, että alle 18-vuotiaat lapset ikänsä ja kehitystasonsa perusteella poikkeavat aikuisista siten, että ero tulee huomioida lasten kohtelussa sekä heidän oikeuksissaan ja velvollisuuksissaan. Vanhemmat tai muu huoltaja ovat ensisijaisesti vastuussa lapsen hyvinvoinnista, mutta myös julkisella vallalla on PL 19.3 §:n mukaan velvollisuus tukea lapsen huoltajien mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu. Viime kädessä erityisestä suojelusta ja huolenpidosta on kyse aikuisen velvollisuudesta turvata lapsen oikeuksien toteutuminen ja lapsen suojelu tämän oikeuksia loukkaavilta laiminlyönneiltä.<sup>200</sup>

Lapselle on erityisen suojelun ja huolenpidon olennaisena osana turvattava myös riittävä valvonta, jotta lapsi voi suorittaa oppivelvollisuutensa turvallisesti. Lapsen kohdalla valvonnan tarve korostuu, sillä he ovat oikeutettuja erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Lisäksi suorittaessaan peruskoulussa pakollista oppivelvollisuuttaan ovat lapset sellaisessa asemassa, jossa heidän korostetusti voidaan jopa katsoa odottavan opetuksen järjestäjältä asianmukaista valvontaa oman turvallisuutensa puitteissa. Myös lapsen ikä vaikuttaa siihen millä tasolla suojelua ja huolenpitoa tulee toteuttaa. Mitä nuoremasta lapsesta on kyse, sitä todennäköisemmin tämä tarvitsee laajempaa erityistä suojelua ja huolenpitoa kuin vanhemmat peruskoulun viimeisillä vuosiluokilla oppivelvollisuuttaan suorittavat lapset.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 78–82.

<sup>201</sup> Hakalehto-Wainio 2008, s. 305 ss. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012a, s. 81–82.

Lastensuojelulain 1 §:ssä säädetään lastensuojelun tavoitteista ja lain tarkoituksena on muun ohella turvata lapsen oikeus erityiseen suojeluun. Hallituksen esityksessä lastensuojelulaiksi todetaan kuitenkin, että lastensuojelulaki ei ole ainoa keino turvata lapsen oikeudet, vaan niiden toteuttaminen on myös muun lainsäädännön, viranomaisten ja laajemmin ajateltuna koko yhteiskunnan tehtävä.<sup>202</sup> Hakalehto-Wainion mukaan lapsen erityinen suojelu ja huolenpito tiivistyvät lopulta siihen, että lapsen oikeuksien toteutuminen turvataan ja lapsen oikeuksia suojellaan niihin kohdistuvilta laiminlyönneiltä.<sup>203</sup>

Vaikka lapsella on todettu olevan oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon, ei tällä kuitenkaan poissuljeta lapsen autonomian periaatetta. Lapsen autonomian kehitys on käytännössä tarkoittanut sitä, että vähitellen lapsesta on objektin sijasta muodostunut oikeuksia omaava subjekti.<sup>204</sup> Vanhemmat ovat kuitenkin ensisijaisesti vastuussa lapsen hyvinvoinnista ja heidän on lastensuojelulain 2 §:n mukaan turvattava lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi. Lastensuojelulain 2.2 § velvoittaa kuitenkin myös julkista valtaa, sillä viranomaisten on tuettava lapsen vanhempia tai tämän huoltajia kasvatustehtävässä.

Opetuksen järjestäjä on myös velvollinen tukemaan lapsen hyvinvoinnin toteutumista. Opetuksen järjestäjän tulisikin selvittää juuri koulumaailmaan sijoittuvat tilanteet, joissa oppilas saattaa altistua edellä mainitulle kohtelulle tai oikeuksien loukkaamiselle.<sup>205</sup> Lapselle tunnustetaan tietynlainen erityisasema, joka saattaa lapsen kohdalla tarkoittaa sitä, että tämän tiettyjä oikeuksia rajoitetaan herkemmin lapsen suojelemiseksi. Toisaalta lapsen erityisasemalla voidaan perustella myös lasten oikeuksien kattavampaa turvaamista suhteessa aikuisiin. Lasten oikeuksien toteutuminen voidaan myös yhdistää tämän vanhempien oikeuksien toteutumiseen, sillä todennäköisemmin lapsen oikeudet toteutuvat silloin kun tämän omien oikeuksien lisäksi myös vanhempien oikeudet on turvattu.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> HE 252/2006 vp, s. 115.

<sup>203</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 82.

<sup>204</sup> Lapsen autonomian kehityksestä Nieminen 1990, s. 18–30.

<sup>205</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 80.

<sup>206</sup> Nieminen 1990, s. 41.

#### 4.1.2 Turvallisuus ja terveys koululainsäädännössä

Perusopetuslakiin sisällytetty oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön pyrkii turvaamaan oppilaalle niin fyysisesti, psyykkisesti kuin sosiaalisestikin turvallisen oppimisympäristön. Oikeuden voidaan katsoa sisältävän kokonaisvaltaisen vastuun lapsen turvallisuudesta ja siten myös työturvallisuutta koskevia säännöksiä tulisi soveltaa yhtä lailla oppilaisiin kuin koulun työntekijöihin.<sup>207</sup> Keskeisin oppilaan oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön käsittelevä säännös on perusopetuslain 29.1 §, joten sen taustaan tarkemmin perehtyminen avanee niitä syitä, miksi kyseinen säännös on sellaisenaan perusopetuslakiin sisällytetty.

Nykyistä perusopetuslakia edeltänyt peruskoululaki (476/1983) ei sisältänyt vastaavaa säännöstä oppilaan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön kuin nykyinen perusopetuslaki. Peruskoululain 2 §:ssä mainittiin, että koulun tulee pyrkiä kasvattamaan oppilaat tasapainoisiksi, hyväkuntoisiksi, vastuuntuntoisiksi, itsenäisiksi, luoviksi, yhteistyökykyisiksi ja rauhantahtoisiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Hallituksen esityksessä peruskoululaiksi perusteluissa todetaan, että hyväkuntoisuudella tarkoitetaan sekä henkistä, että ruumiillista hyväkuntoisuutta. Hyväkuntoiseksi kasvattaminen merkitsee lisäksi terveellisten elämäntapojen opettamista ja pykälässä asetettu tavoite asettaa laadullisia ja määrällisiä vaatimuksia myös peruskoulun oppilashuollolle.<sup>208</sup> Hallituksen esityksessä ei tuoda kuitenkaan esille sitä, asettaako hyväkuntoiseksi kasvattaminen sinänsä vaatimuksia opetuksen järjestäjälle huolehtia oppilaiden turvallisuudesta ja terveydestä peruskoulussa. Oppilaan fyysistä turvallisuutta koskien peruskoululain 42.2 § sisälsi ainoastaan ruumiillisen kurituksen kiellon.

Peruskoululaista voidaan oppimisympäristön turvallisuuteen liittyen hakea myös fyysistä ympäristöä koskevia säännöksiä. Peruskoululain 74 §:ssä säädettiin, että peruskoulurakennuksen tulee olla tarkoitukseen hyväksytty koulurakennus tai -huoneisto. Tarkempaa määritelmää tarkoituksemukaisuuden käsitteelle ei kuitenkaan esitetä. Lisäksi peruskoululain 75 §:ssä säädettiin peruskoulun tontilla tai sen läheisyydessä sijaitsevan alueen soveltuvuudesta välituntien viettoon ja liikunnanharjoitukseen. Turvallisuutta ja terveellisyyttä ei kuitenkaan erikseen mainita.

---

<sup>207</sup> Arajärvi 2006, s. 106.

<sup>208</sup> HE 30/1982 vp, s. 17.

Nykyinen perusopetuslaki astui voimaan vuoden 1999 alusta ja siihen sisällytettiin 29.1 §, jossa säädetään erikseen opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Säännöksen todetaan hallituksen esityksessä olevan uusi ja koskevan sellaisenaan kaikkea lainmukaista opetusta. Perusopetuslakiin otettu opetuksen järjestäjää velvoittava säännös vastaa työturvallisuutta koskevia säännöksiä. Hallituksen esityksessä nostetaan turvallisen oppimisympäristön molemmat ulottuvuudet esille; toisaalta opetuksen järjestäjän on turvattava opetukseen osallistuvan turvallisuus siten, ettei tämä kohtaa väkivaltaa tai kiusaamista koulussa tai koulun toiminnassa, mutta opetuksen järjestäjä on myös velvoitettu takaamaan tilojen ja välineiden turvallisuus.<sup>209</sup>

Koululainsäädäntö on laajaa ja oppimisympäristön turvallisuuden kannalta keskeistä on nostaa esille vain osa koululainsäädännöstä. Keskeisinä koululakeina voidaan pitää perusopetuslakia sekä sen 29 §:ää, jossa oppilaan oikeudesta turvallisuuden säädetään tarkemmin. Vastaavan kaltaisen säännöksen sisältävät myös LukioL 21 § sekä AmmKL 28 §. Näiden edellä mainittujen kolmen koululain oppilaan ja opiskelijan turvallisuutta koskeva sääntely, kuten myös muutoin koulukonfliktitilanteita koskeva sääntely, ei kuitenkaan eroa merkittävästi toisistaan. Sääntely on hämmästyttävän identtistä, vaikka toisaalta peruskoulun oppilaasta ja esimerkiksi lukiota suorittavasta opiskelijasta puhuttaessa, puhutaan kahdesta hyvin erilaisesti opiskelijasta monella eri tasolla. Turvaamistoimia koskeva sääntely on melko identtistä siitä huolimatta, että oppivelvollisuuttaan suorittava lapsi ei ehkä kognitiivisesti, emotionaalisesti tai sosiaalisesti ole samalla tasolla kuin vanhemmat opiskelijat.<sup>210</sup>

Edellä mainittujen kolmen lain oppimisympäristön turvallisuutta koskevat säännökset vastaavat liki sanasta sanaan toisiaan, ainoastaan perusopetuslaissa oikeuden omaavasta henkilöstä käytetään termiä ”opetukseen osallistuva”, kun taas lukiolaki ja ammattikoululaki molemmat käyttävät termiä opiskelija. Kovin paljon informaatiota ei siten voida saada säännöksiä vertailemalla, eikä hallituksen esitöistäkään saada sen enempää tietoa kuin mitä perusopetuslakia koskien on perusopetuslakia uudistettaessa lausuttu.

Perusopetuslain 29.1 §:ssä käytetään nimenomaan termiä oikeus. Puhuttaessa oikeudesta, voidaan sillä tarkoittaa jonkun eli subjektin ns. *disponointivallasta* eli vallasta määrätä jostakin, mutta oikeudella voidaan puhua myös jollekin kuuluvasta edusta<sup>211</sup>. Pykälän tarkoituksen valossa tulee

---

<sup>209</sup> HE 86/1997 vp, s. 64.

<sup>210</sup> Mahkonen 2016, s. 40–41.

<sup>211</sup> Arajärvi 2006, s. 111.

ehkä pikemminkin puhua oikeudesta jonkun etuna, sillä opetukseen osallistuvalla voidaan käytännössä olettaa kuuluvan turvallisen oppimisympäristön etu. Työn tutkimuksen kohteena oleva perusopetuslain 29 §:n 1 momentti sisältää opetukseen osallistuvan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön, jolla tarkoitetaan turvallisten tilojen ja välineiden ohella myös opetuksen järjestäjän velvollisuutta huolehtia siitä, että oppilaat eivät joudu kohtaamaan koulussa väkivaltaa tai kiusaamista<sup>212</sup>. Vuoden 1998 perusopetuslain säätämisen jälkeen oikeutta turvalliseen opiskelu-ympäristöön koskevaan pykälään on lisätty myös opetuksen järjestäjän velvollisuus laatia opetus-suunnitelman yhteydessä sellainen suunnitelma, jolla oppilaita suojataan väkivallalta, kiusaami-selta ja häirinnältä. Suunnitelma edellyttää myös sen noudattamisen ja toteutumisen valvontaa kunnalta. Hallituksen esityksessä kuitenkin pääosin keskitytään fyysisen väkivallan ja kiusaami-sen luomiin turvallisuushiin, joihin suunnitelman toimeenpanemisella pyritään vastaamaan<sup>213</sup>.

Oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön lisättiin perusopetuslakiin peruskoululakia uudistetta-essa. Sivistyslakivaliokunta suhtautui myönteisesti lisäykseen, jolla opetuksen järjestäjä velvoi-tettiin turvaamaan lapsille turvallinen opiskelu-ympäristö. Mietinnössä todettiin säännöksen tar-koituksena olleen koulun kokonaisvaltaisen vastuun turvallisuudesta kasvattaminen ja koulun teh-tävänä olevan siitä huolehtiminen, että lapset eivät joudu koulussa esimerkiksi väkivallan uh-reiksi.<sup>214</sup> Myös hallintovaliokunnan lausunnossa lyhyesti viitattiin perusopetuslain 29 §:ään totea-malla ehdotetusta lisäyksestä, että säännös voidaan erityisesti huomioida oppilaan ja tämän van-hempien näkökulmasta virkavastuuta korostavana tekijänä. Lisäksi hallintovaliokunta totesi väli-tuntivalvonnan olevan tärkeä opettajille kuuluva tehtävä.<sup>215</sup>

Turvallista oppimisympäristöä on osittain voitu konkreettisesti määritellä lainsäädännössä, sillä esimerkiksi lämpötilaa, valaistusta ja ilman vaihtuvuutta voidaan mitata. Niiden tavoitetasot on voitu normittaa ja poikkeamat voidaan havaita. Sisäilman epäpuhtaudet ovat myös mitattavissa. Samalla perusopetuslain 29.1 §:llä viitataan kuitenkin myös sellaisiin määreisiin, joita ei voida mitata. Kouluilmapiiri, viihtyvyys sekä sosiaalinen ja psyykinen hyvinvointi ovat määreinä sel-laisia joille ei ole lainsäädännössä asetettuja tavoitetasoja ja niiden asettaminen olisi myös hanka-laa.<sup>216</sup> Perusopetuslaissa tai lain esitöissä oikeutta turvallisuuteen ei ole avattu kovinkaan tarkasti.

---

<sup>212</sup> HE 86/1997 vp, s. 64.

<sup>213</sup> HE 205/2002 vp, s. 11–12.

<sup>214</sup> SiVM 3/1998 – HE 86/1997 vp, s. 32.

<sup>215</sup> HaVL 8/1998 vp, s. 3.

<sup>216</sup> Nuikkinen 2005, s. 14–15.

Tulkintaa voidaan hakea myös työturvallisuutta koskevasta sääntelystä, sillä perusopetusta koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan säännöksen olevan työturvallisuuslainsäädäntöä vastaava. Työturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä nostan tarkemmin esille seuraavassa luvussa 4.1.3 käsitellessäni työturvallisuuslainsäädännön lapselle tuomaa välillistä suojaa.

Turvallisuuden määritelmää voidaan lisäksi hakea myös maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999, myöhemmin MRL), sillä rakennuslainsäädännöllä säädellään tarkemmin rakentamista koskevista vaatimuksista, joilla pyritään takaamaan vähimmäistaso esimerkiksi turvallisuudelle ja terveellisyydelle.<sup>217</sup> Rakennuslainsäädäntö koskettaa myös koulurakennuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvussa säädetään erityisesti rakentamisen yleisistä edellytyksistä, joista turvallisen oppimisympäristön ja sisäilmaongelmien kannalta keskeinen on terveellisyyttä koskevaa sääntelyä sisältävä 117c §. Sen mukaan *rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että se on terveellinen ja turvallinen rakennuksen sisäilma, kosteus-, lämpö- ja valaistusolosuhteet sekä vesihuolto huomioon ottaen*. Siten esimerkiksi sisäilman epäpuhtaudet, rakennuksen osien ja rakenteiden kosteus eivät MRL:n 117c §:n mukaan saa aiheuttaa terveyden vaarantumista.

#### 4.1.3 Lapsen turva suhteessa työntekijän turvaan

Opetuksen järjestäjä on POL 29.1 §:n mukaan velvoitettu turvaamaan oppilaille turvallisen oppimisympäristön. Säännöksen sisältöä on kuvattu työturvallisuussäännöksiä vastaavaksi.<sup>218</sup> Työturvallisuuslainsäädäntöä sovelletaan työhön, jota tehdään työsopimuksen perusteella, virkasuhteessa tai muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Lainsäädäntö on siten sovellettavissa myös esimerkiksi kouluissa ja sairaaloissa, joissa myös muut henkilöt kuin työntekijät joutuvat alttiiksi mahdollisille sisäilmaongelmien ja kosteusvaurioiden aiheuttamille terveyshaitoille.<sup>219</sup> Tässä alaluvussa tarkoitukseni on perehtyä siihen suojaan, mikä opettajilla työntekijöinä on sisäilmaongelmaisessa koulussa ja katsoa millaisia velvoitteita se luo turvallista oppimisympäristöä koskevan oikeuden turvaamiseksi.

Työsuojelulla tarkoitetaan erilaisten vaarojen ja haittojen torjumista, jotka työssä voivat uhata työntekijän henkeä, terveyttä tai työkykyä. Työsuojelu voidaan jakaa työturvallisuussuojeluun ja työterveysuojeluun. Työturvallisuussuojeluun voidaan liittää paremmin tapaturmien ehkäisy,

---

<sup>217</sup> HE 101/1998 vp, s. 13.

<sup>218</sup> HE 86/1997 vp, s. 64.

<sup>219</sup> Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2017, s. 87–88.

kun taas työterveysuojelusta puhuttaessa tarkoitetaan terveyshaittojen ja ammattitautien ehkäisyä. Työsuojelua koskevat keskeiset säädökset ovat työturvallisuuslaki ja työterveyshuoltolaki (1383/2001). Työnantajan yleinen huolehtimisvelvoite perustuu työturvallisuuslain 8 §:ään, jonka mukaan työnantaja on yleisesti velvoitettu huolehtimaan tarpeellisten toimenpiteiden avulla työntekijöiden turvallisuudesta sekä terveydestä työssä. Oppilaan ja opiskelijan tekemä työ kuuluu myös työturvallisuuslain piiriin, silloin kun oppilas suorittaa esimerkiksi opintoihinsa kuuluvaan työharjoittelua.<sup>220</sup> Tässä luvussa tarkemmin perehdytään työturvallisuuslakiin sisäilmaongelmien näkökulmasta.

Työntekijän työturvallisuutta säädellään melko laajasti verrattuna perusopetuslain 29 §:ään. Työturvallisuuslaista löytyy edellä mainittu velvoite työnantajaa koskien, joka myös velvoittaa työnantajan jatkuvasti tarkkailemana työympäristöä. Siten voitaisiin myös ajatella, että perusopetuslain 29.1 §:n toteutumiseksi, on opetuksen järjestäjän myös suoritettava jatkuvaa oppimisympäristön tarkkailua turvallisuuden ja terveyden näkökulmasta. Työturvallisuuslakia noudatettaessa tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi työturvallisuuslain 9 §:n mukaista työsuojelun toimintaohjelman laatimista. Työnantajan on myös 10 §:n mukaan riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava esimerkiksi työympäristöstä aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät. Työnantajan on tällöin huomioitava esimerkiksi ammattitaudit.

Työympäristön fyysistä turvallisuutta on sisäilmaongelmien näkökulmasta säädelty myös konkreettisemmin. Työturvallisuuslain 32 §:ssä säädetään työpaikan rakenteellisesta turvallisuudesta ja 33 §:ssä erikseen työpaikan ilmanvaihdosta. Lisäksi lain 40 §:ssä on erikseen mainittu turvallisuudelle ja terveydelle haittaa ja vaaraa aiheuttavista biologisista tekijöistä. Biologisia tekijöitä ovat esimerkiksi erilaiset homeet ja sädesienet ja niihin liittyvät tutkimukset vaativat usein haasteellisuutensa vuoksi asiantuntijoiden erityisosaamista<sup>221</sup>. Kosteusvaurioista kärsineet tilat saattavat aiheuttaa niissä oleskeleville ihmisille erilaisia ärsytys ja allergisia hengityselinsairauksia.<sup>222</sup>

Kuten edellä mainittiin, voidaan työterveysuojelusta puhuttaessa käsitellä erityisesti terveyshaittojen ja ammattitautien ehkäisyä. Ammattitaudiksi katsotaan työtapaturma ja ammattitautilain (459/2015) 26 §:n mukaan sellainen sairaus, joka on todennäköisesti pääasiallisesti työssä työntekijälle aiheutunut fyysikaaliselle, kemialliselle tai biologiselle tekijälle altistumisesta. Kosteus-

---

<sup>220</sup> Koskinen – Ullakonoja 2016, s. 183–186.

<sup>221</sup> HE 59/2002 vp, s. 46–47.

<sup>222</sup> Siiki 2002, s. 84.



vaurioiden aiheuttamat homesairaudet ovat olleet yksi viime aikojen ajankohtaisista ammattitaupeista.<sup>223</sup> Luettelo ammattitaupeista sisältyy valtioneuvoston asetukseen ammattitaupeista (769/2015).

Ammattitaupein toteaminen ei kuitenkaan ole aina yksinkertaista työssä tapahtuneen homealtistuksen myötä. Oikeuskäytännössä ratkaisuja löytyy sekä ammattitaupein toteamisen puolesta, että toteamatta jäämisestä.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä (KKO: 1998:22) A oli työskennellyt opettajana samalla ala-asteella vuosina 1980-1993. Koulussa oli sattunut kosteusvaurio vuonna 1976 sekä katto oli vuotanut korjauksista huolimatta 1980-luvulla. Rakennuksessa oli esiintynyt runsasta homekasvua. A:lla oli todettu ympärivuotinen nuha, iho-ongelmia ja hengenahdistusta. Astmaa ei oltu kuitenkaan todettu ja A:n päädiagnoosiksi jäi homealtistus. A vaati korvausta ammattitaupeista.

Vakuutusosakeyhtiö eväsi korvauksen, koska sen mukaan todennäköistä työpaikan homealtistuksen aiheuttamaa sairautta ei tutkimuksissa ollut todettu. Muutoksenhaussa tapaturmalautakunta sekä myöhemmin myös vakuutusosakeyhtiö molemmat katsoivat, että A:lla ei ollut todettu ammattitaupeita, joka voitaisiin korvata. A valitti korkeimpaan oikeuteen, joka A:n toimittamien lääkärintuuntojen ja asiantuntijoiden selvitysten perusteella totesi, että näiden perusteella on todennäköistä, että A:n sairaudet ovat aiheutuneet A:n altistumisesta homeelle työssään. Kiinteistön mikrobilajien yhteen osuvuus A:n veren vasta-aineiden välillä oli erittäin hyvä. Lisäksi Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen näkemyksen mukaan A:n sairaus oli todennäköisesti aiheutunut homealtistuksesta työssä. Sairaudet oli siten korvattava ammattitaupeina.

Sen sijaan seuraavassa korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO: 2000:117) työntekijän todettiin vastaavasti myös todennäköisesti altistuneen työssään sairaalassa homeelle, mutta työntekijällä ei katsottu silti olevan oikeutta korvaukseen.

KKO:n ratkaisussa työntekijällä todettua sairautta (psykogeenninen hengitysoireilu) ei katsottu sellaiseksi ammattitaupeilain ja -asetuksen tarkoittamaksi sairaudeksi, joka voitaisiin korvata. Erona edellä mainittuun KKO:n ennakkotapaukseen (KKO: 1998:22) työntekijällä ei ollut puolellaan tutkimusta, jossa olisi todettu kiinteistön mikrobilajien vastaavan veren vasta-ainepitoisuuksia. Li-

---

<sup>223</sup> Kukkonen – Karmavalo 2014, s. 66.

säksi Terveysturvakeskuksen näkemyksen mukaan työntekijän sairaus ei ollut sellainen, jota olisi voitu pitää todennäköisesti pääasiallisesti hänen työstään johtavana.<sup>224</sup>

Työntekijöiden altistumista kosteus- ja homevaurioille koskevaa oikeuskäytäntöä löytyy siten jonkin verran, mutta lapsia koskevaa oikeuskäytäntöä ja ennakkoratkaisuja ei ole saatavilla. Työntekijöitä koskevista erityisesti homeesta aiheutuneen sairauden korvattavuutta käsittelevistä ratkaisuista voidaan päätellä, että sairauden syy-yhteys kiinteistön kosteus- ja homevaurioihin on keskeisessä roolissa korvauksesta päätettäessä. Sairastunut työntekijä jää mahdollisesti ilman korvauksia, mikäli työntekijä ei pysty kiistatta osoittamaan, että sairaus on nimenomaan aiheutunut kiinteistön kosteus- ja homevauriosta ja vaikka tämä olisi selkeästi altistunut homeelle rakennuksessa työskennellessään.

Tässä työssä ei kuitenkaan ole tarkoitus perehtyä siihen, millainen vahingonkorvausvastuu työntekijän ja työnantajan välisissä työpaikalla tapahtuneissa altistumisissa kosteus- ja homevaurioille on, mutta tapaukset korostavat sitä, että aina edes aikuiselle ei ole kovin yksinkertaista todistaa, että sairaus olisi aiheutunut nimenomaisesti juuri työpaikan sisäilmaongelmista. Lapsi todennäköisesti on vielä heikommassa asemassa aikuiseen nähden. Oikeuskäytäntöä löytyy kuitenkin myös työnantajan korvausvelvollisuudesta työsuojeluvollisuuksien laiminlyönnistä (KKO: 2016:99).

Ratkaisussa käsiteltiin sitä, oliko kuntayhtymä laiminlyönyt työsuojeluvoitteensa, kun kantajat A, B ja C olivat sairastuneet astmaattisiin sairauksiin ja jääneet pois työstä vuosin 2003 ja 2004. Sairaalarakennuksessa oli kosteuteen viittavia mikrobeja. Ja kantajat vaativat, että kuntayhtymä veloitetaan suorittamaan korvauksia kivusta, särystä, pysyvästi viasta ja haitasta sekä työansion menetyksestä. Käräjäoikeus kuitenkin totesi, että kuntayhtymällä ei voinut olla vielä 1990-luvulla sellaista tietoa, että se olisi voinut heti työntekijöiden oireiden ilmetessä ymmärtää niiden työperäisyyden. Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden tuomion.

Korkein oikeus totesi ratkaisussaan kuntayhtymän pystyneen osoittamaan, että synnytysosaston rakenteelliset puutteet ja kosteusvauriot eivät ole olleet sen tiedossa ennen A:n, B:n ja C:n sairastumista. Muita merkkejä tai epäilyä (kuten homeen hajua) ei ole ollut havaittavissa, joten aihetta korjauksiin tai erityisasiantuntemusta vaativiin selvitystoimiin ei ole ollut vielä 2000-luvun vaihteessa. Kun homealtistusta koskenut epäily on tullut työnantajan

---

<sup>224</sup> Ks myös KKO: 2000:118. Korkeimman oikeuden ratkaisussa vakuutuslainsäädännön päätöstä A:n vaatimuksia ammattitautia koskevista korvauksista ei muutettu. Perustelut hyvin samansuuntaiset KKO: 2000:117 kanssa. Ammattitautia ei pystytty osoittamaan.

tietoon, on se ryhtynyt tarvittaviin toimiin. Kuntayhtymä ei siten ole KKO:n ratkaisun mukaan laiminlyönyt työturvallisuuden tarkkailu- ja ennakointivelvollisuuttaan.

Kosteus- ja homevaurioiden käsittely oikeuskäytännössä ei ole edellä mainittujen ratkaisujen perusteella ollut kovinkaan yksinkertaista. Vaikka kaikki edellä mainitut tapaukset sijoittuvat vuosituhannen vaihteeseen, on sisäilmaongelmien kokonaisuus yhä edelleen haasteellinen hallittava työpaikan työsuojelusta ja työterveyshuollosta vastaavien tahojen näkökulmasta. Yksilöt saattavat reagoida eri tavoin sisäilmaongelmiin ja sellaista laboratoriotestiä tai tutkimusta ei ole vielä kehitetty, joka täydellä varmuudella kykenisi yhdistämään oireet mahdolliseen työpaikan kosteus- ja homeongelmaan. Työntuoja on silti oikeudellisesti velvoitettu toimimaan ja esimerkiksi arvioimaan yhdessä työterveyshuollon kanssa sitä, olisiko työntekijöiden sairastelulla mahdollinen yhtymäkohta home- ja kosteusvaurioiden aiheuttamiin sisäilmaongelmiin.<sup>225</sup> Vaikean asiasta tekee myös se, että sisäilmaongelmista aiheutuvat oireet ovat hyvin epäspesifejä ja saattavat aiheutua myös monesta muusta syystä.<sup>226</sup>

Perusopetuslain 29 §:n kuvaaminen työturvallisuuslainsäädäntöä vastaavaksi tarkoittaisi käytännössä sitä, että lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön tulkittaessa, voidaan ajatella opetuksen järjestäjän olevan yhtä laajasti velvollinen suojaamaan lasta sisäilmaongelmilta kuin mitä työturvallisuuslaissa on säädetty työympäristön turvallisuudesta. Työnantajalla on huolehtimisvelvoitteen lisäksi velvollisuus, selvitettävä erilaiset työympäristön haitta- ja vaaratekijät. Sisäilmaongelmien osalta työnantaja on konkreettisesti velvollinen erinäisiin toimenpiteisiin, kuten rakenteellisesta turvallisuudesta ja ilmanvaihdosta huolehtimiseen.

Työntekijöiden kannalta oikeuskäytännön olemassaolo saattaa osoittaa, että aikuiset työntekijät ovat tuoneet asiansa esille kohdatessaan työpaikoillaan työympäristön turvallisuuteen ja terveyteen liittyviä haasteita. Lapsia koskevan oikeuskäytännön puutetta ei tule kuitenkaan ajatella siten, etteivät lapset kohtaisi oppimisympäristön turvallisuuteen ja terveyteen liittyviä ongelmia. Todennäköisesti lapset kohtaavat haasteita yhtäläisesti ja oireilevat samalla tavoin sisäilmaongelmissa rakennuksissa, mutta harvemmin ovat vieneet tai osanneet viedä oikeuksiensa loukkauksia

---

<sup>225</sup> Hietala – Hurmalainen – Kaivanto 2017, s. 87–88.

<sup>226</sup> Suomen lääkirilehti 7/2007, s. 655.

eteenpäin. Työntekijän näkökulmasta oikeuskäsittelyt ovat jo melko haasteellisia ja vaativat paljon. Lapselle tilanne saattaa olla vielä haasteellisempi. Työntekijöiden suoja kattaa lapset teoriassa, mutta käytännössä tilanne saattaa olla toinen.

## 4.2 Turvallisen oppimisympäristön järjestäminen

### 4.2.1 Kunnan velvollisuus taata turvallinen oppimisympäristö

Luvussa 3.1 käsiteltiin perusopetuksen järjestämisen yleisiä periaatteita ja todettiin perusopetuksen järjestämisen olevan kunnalle laissa säädetty tehtävä. Perusopetuksen järjestäminen on kunnalle pakollista, mutta järjestämistapoja on useampia. Kunnalla todettiin perusopetuksen järjestämisvastuun ohella olevan myös vastuu perusopetuksen rahoituksesta, joskin valtio julkisen vallan edustajana ei voi täysin irtisanoutua vastuusta. Valtio osallistuukin perusopetuksen rahoitukseen valtionosuuksilla, vaikka lainsäädännössä perusopetuksen järjestäminen on määrätty kunnan vastuulle. Valtion on lainsäätäjänä lisäksi huolehdittava kunnan tosiasiallisesta kyvystä selviytyä sille säädettyistä tehtävistä.

Kunnilla on KuntaL 1.2 §:ään perustuva tehtävä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Nykyisessä laajemmassa kuvauksessa korostetaan kunnan toimintaa palvelujen järjestämisessä ja alueen elinvoiman kehittämisessä, lisäksi kestäväen kehityksen periaatetta täsmennettiin.<sup>227</sup> Hyvinvointia koskevan maininnan osalta on kuitenkin palattava nykyistä edeltäneen kuntalain (365/1995) perusteluihin, jossa pelkistetyimmällä sanamuodolla pyrittiin korostamaan lainsäätäjän tahtoa hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Lisäksi todettiin, että myös valtiolla ja muilla julkisyhteisöillä on vastuu asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä.<sup>228</sup> Voimassa olevan KuntaL luonteeltaan tavoitteellisen säännöksen perusteella ei kuitenkaan synny subjektiivista oikeutta hyvinvointiin.<sup>229</sup> Koska sisäilmaongelmilla on vahva yhteys hyvinvointiin, olisi ne perusteltua huomioida esimerkiksi kunnan laatimissa hyvinvointisuunnitelmissa.<sup>230</sup>

Kuntalaista ilmi käyvän hyvinvoinnin edistämistavoitteen lisäksi kunnalla on terveydensuojelullisia tehtäviä. Terveydensuojelulain (763/1994) 6 §:ssä velvoitetaan kunta edistämään ja valvomaan terveydensuojelua siten, että kunnan asukkaille voidaan turvata terveellinen elinympäristö.

---

<sup>227</sup> HE 268/2014 vp, s. 135.

<sup>228</sup> HE 192/1994 vp, s. 74. Kuntalain (365/1995) 1.3 §:n todettiin täsmällisemmin, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan.

<sup>229</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 142–143.

<sup>230</sup> ISAVI/277/00.04.00/2015, s. 2.

Kunnan katsottiin hallituksen esityksessä olevan velvollinen aktiivisesti seuraamaan elinympäristön fysikaalista, kemiallista ja biologista tilaa<sup>231</sup>. Koulurakennukset, etenkin kunnan omistamina rakennuksina, ovat vahvasti sidottuina elinympäristöön, jota kuntalaiset käyttävät. Siten myös koulurakennusten kunnan seuraamista fysikaalisesta, kemiallisesta ja biologisesta näkökulmasta voidaan perustella terveydensuojelulain velvoitteiden kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös sellaisista kunnan tehtävistä, joilla on vaikutusta rakennusten terveellisyyteen ja siten myös turvallisuuteen. Tällaisia ovat esimerkiksi kaavoitus sekä rakentamisen ja rakennetun ympäristön hoito. Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:ssä säädetään myös kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta sekä 125 §:ssä rakennusluvasta, joka vaaditaan rakennuksen rakentamiseen, mutta myös sellaisiin korjaus ja muutostöihin, joilla voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen ja terveydellisiin oloihin. Koulurakennusten kunnossapidossa konkreettisesti vastuussa on kunnan tai kaupungin tekninen- tai rakennusvirasto<sup>232</sup>.

Oppimisympäristön turvallisuutta ja terveellisyttä edistetään myös kouluterveydenhuollolla. Kunnan tulee järjestää terveydenhuoltolain (1326/2010) 16 §:n mukaan perusopetuksen ohella myös kouluterveydenhuolto. Terveydenhuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan myös terveellisyys ja turvallisuus yhdessä. Määräajoin suoritettavat tutkimukset ovat osa oppimisympäristön turvallisuuden ja terveellisuuden takaamista. Tutkimuksia tulisi suorittaa vähintään joka kolmas vuosi ja ne toteutetaan yhteistyössä työterveyshuollon, työsuojeluhenkilöstön ja muiden tarvittavien tahojen kanssa. Hallituksen esityksessä todetaan, että terveydenhuoltolain 16.2 §:n 1 kohdan tarkoittamalla terveellisellä, turvallisella ja esteettisesti viihtyisällä oppimisympäristöllä turvataan esimerkiksi sisäilman laatu osana fyysisiä opiskeluolosuhteita. Koulun vuosikertomuksessa tulisi myös vuosittain liittää kouluympäristössä- ja yhteisössä havaitut puutteet ja kuvaus työskentelyolojen kehittymisestä ja mahdollisten korjaustoimenpiteiden toteutumisesta.<sup>233</sup> Kouluterveydenhuollosta säädetään myös oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa.

Sisäilmaa koskevat selvitykset käynnistyvät usein rakennusten käyttäjien oireilun perusteella tai rakennuksesta päällepäin havaittavasta kosteus- tai homevauriosta. Selvityksen keskeisenä tarkoituksena on saada tietoa rakennuksen kunnosta ja mahdollisista kunnostus- ja korjaustoimenpiteistä. Lisäksi selvityksessä arvioidaan mahdollisista terveydellistä haittaa, jonka vauriot voivat

---

<sup>231</sup> HE 42/1994 vp, s. 20.

<sup>232</sup> Meklin ym. 2008, s. 9.

<sup>233</sup> HE 90/2010 vp, s. 106.

aiheuttaa. Vastuutahoja on useampia ja koulujen sisäilmaongelmia koskevissa kysymyksissä yhteistyötä tarvitaan teknisen tai rakennusviraston, terveysvalvonnan, kouluterveydenhuollon, työsuojelun, koulutoimen ja kunnan hallinnon välillä. Näiden tahojen lisäksi ei voida unohtaa rakennuksen käyttäjiä kuten henkilökuntaa ja myös oppilaat vanhempineen tulisi ottaa prosessiin mukaan. Ensiarvoista on tilanteesta ja toimenpiteistä tiedottaminen sekä käyttäjien kuuleminen. Eri tahojen väliseen tiedon kulkuun kannattaa myös kiinnittää erityistä huomiota. Vaikka sisäilmaongelmien ratkaisussa on mukana monia tahoja, on päätöksentekovastuu kunnan organisaatiolla, sillä koulurakennuksen ovat yleensä julkisia, kunnan tai kaupungin omistamia kiinteistöjä.<sup>234</sup>

Tiedottamista, ohjausta ja neuvontaa koskevaa sääntelyä sisältyy esimerkiksi terveydensuojelulakiin. Terveydensuojelulain 6.2 §:n mukaan kunnan tulee laatia ja hyväksyä terveydensuojelua koskeva valvontasuunnitelma. Terveydensuojelulain 7 §:ssä säädetään lisäksi kunnan terveydensuojeluviranomaisesta. Viranomaisena voi toimia joko kunnan määräämä lautakunta tai monijäseninen toimielin. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen lisäksi myös aluehallintovirastoilla on toimivalta puitteissa TervSuojeluL 45 §:n mukaan mahdollisuus suorittaa julkisten tilojen tarkastuksia<sup>235</sup>.

Koulurakennuksille olisi suositeltavaa tehdä kuntoarvio kolmen – viiden vuoden välein. Arvio tulisi tehdä riittävän perusteellisesti. Sisäilmaongelmaa epäiltäessä rakennukselle tehdään kuntoarvio tai se teetetään asiantuntijalla, ellei suhteellisen tuoretta kuntoarviota ole saatavilla. Kuntoarvion perusteella voidaan siten arvioida tarkemman kuntotutkimuksen tarve ja teettää tutkimuksia niissä osissa rakennusta, joissa lisätutkimustarvetta on. Korjaustyöt suunnitellaan tehtyjen tutkimusten perusteella ja niiden ajoituksessa otetaan huomioon tekniset ja rahoitustarpeet.<sup>236</sup>

Perusopetuksen järjestäminen ei ole kunnassa kuitenkaan ainoa tehtävä, johon varoja uppoaa. Koulurakennusten korjaustöitä ja saneerauksia saatetaan lykätä kunnissa sillä perusteella, ettei suuriin korjauksiin ole yksinkertaisesti varaa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (Dnro 2822/4/10) kuitenkin todetaan, että taloudelliset syyt eivät vähennä kunnan vastuuta järjestää lapsille turvallinen oppimisympäristö. Apulaisoikeusasiamies painotti ratkaisussaan erityisesti sitä, että perustuslain 16 §:n toteutumisen edellytyksenä on, että jokaiselle opetukseen osallistuvalla voidaan taata POL 29.1 §:n mukainen turvallinen oppimisympäristö. Tapauksessa Vihdin kunta oli lykännyt koulurakennuksen perusparannusta kuntataloudellisen tilanteen vuoksi, vaikka kou-

---

<sup>234</sup> ISAVI/277/00.04.00/2015, s. 7–8; Meklin ym. 2008, s. 10–11.

<sup>235</sup> Hietala – Hurmainen – Kaivanto 2017, s. 87–88.

<sup>236</sup> Meklin ym. 2008, s. 10–13.

lussa paljon aikaa viettäneet lapset ja henkilöstö olivat jo oireilleet. Apulaisoikeusasiamies ei katsonut kunnan toimintaa lainvastaiseksi, sillä kunta oli toteuttanut erilaisia toimenpiteitä ja suorittanut mittauksia ongelmien ratkaisemiseksi. Kokonaisuutena kunnan toiminta oli kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen mukaan ollut tosiasiallisesti riittämätöntä.<sup>237</sup>

Kunta ei kuitenkaan välttämättä kykene selviämään velvollisuudestaan järjestää opetukseen osallistuvilla lapsille turvallinen oppimisympäristö. Valtion korjausavustustenkaan ei kuitenkaan ole katsottu tarjoavan yksinkertaista vastausta tai ratkaisua tilanteeseen. Vuonna 2013 valtioneuvoston asetuksella (875/2013) säädettiin 35 miljoonan euron määräraha oppilaitosten ja päiväkotien korjaushankkeisiin, jotka alkoivat vuosina 2013 ja 2014 ja joiden suunniteltiin valmistuvan vuoden 2015 loppuun mennessä. Valtion taholta annettujen korjausavustusten on kuitenkin arveltu myös lykkäävän korjauksien aloittamista, mikäli korjausavustusta hakenut kunta ei avustusta tietynä vuonna saa<sup>238</sup>.

Aiemmin on jo todettu, että kunnalla on opetuksen järjestäjän roolissa ja osana julkista valtaa velvollisuus huolehtia turvallisen ja terveellisen oppimisympäristön toteutumisesta. Taloudelliset syytkään eivät vähennä kunnan vastuuta, joten kunnan kannalta keskeistä on arvioida mikä katsotaan sellaiseksi riittäväksi tasoksi, jolla kunnan voidaan todeta täyttäneen velvollisuutensa. Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisussa (Kuopion HAO 5.2.2007 06/0042/2) katsottiin, että kunta oli täyttänyt velvollisuutensa, kun se oli päätöksellään siirtänyt A:n kotiopetukseen eikä siten ollut velvollinen korvaamaan aiheutuneita sairaalakuluja. A:n huoltaja oli valituksessaan vaatinut kuntaa korvaamaan sairaala- ja lääkekuluja, jotka olivat muodostuneet A:n joutuessa sairaalahoitoon ja käydessä poliklinikalla koulun huonon sisäilman aiheuttamien vaivojen takia. A oli oireillut pahasti syksyn 2005 aikana ja oireet olivat pahentuneen marraskuun alussa. Rehtori siirsi A:n kotiopetukseen 18.11.2005 tekemällä päätöksellään 14.11.2005 alkaen. Ratkaisuun jätettiin myös eriyvä mielipide, jossa kulujen korvaamista verrattiin oppilashuollon järjestämistä koskevaan velvollisuuteen.<sup>239</sup>

Kunnan toiminnan osalta reagointi oireiluun ja lapsen siirtäminen kotiopetukseen turvallisen ja terveellisen oppimisympäristön takaamiseksi riitti siihen, ettei kunta ollut laiminlyönyt POL 29.1 §:n muodostamaa velvollisuuttaan turvata turvallisen oppimisympäristön toteutuminen. Sen ei kuitenkaan katsottu olevan korvausvelvollinen lapselle jo aiheutuneista sairaala- ja lääkekuluista,

---

<sup>237</sup> AOA Dnro 2822/4/10.

<sup>238</sup> Helsingin sanomat 28.11.2017.

<sup>239</sup> Kuopion HAO 5.2.2007 06/0042/2

jotka olivat aiheutuneet koulun huonosta sisäilmasta. Koska velvollisuutta ei ollut laiminlyöty, ei korvaustakaan suoritettu.

Kyseisessä tapauksessa reagoinnin kunnan osalta voidaan katsoa tapahtuneen melko nopeasti verrattuna Harjavallan kaupungin saamaan huomautukseen aluehallintovirastolta. Harjavallan kaupungin alakoulussa oli kärsitty sisäilmaongelmista jo vuonna 2001. Terveystarkastaja tarkasti tilat 2006 ja sen jälkeen sisäilmaepäilyjä selviteltiin useaan otteeseen. Alakoulussa tehtiin korjaustoimenpiteitä, huoltotoimia ja siivousta tehostettiin. Koko rakennuksen kattava kuntotutkimusta alettiin kuitenkin harkita vasta 2015 ja se teetettiin kesällä 2016. Aluehallintovirasto huomautti Harjavallan kaupunkia siitä, että se ei viipymättä ryhtynyt haittojen selvittämiseen, poistamiseen ja rajoittamiseen. Näin se ei huolehtinut lasten oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön eikä työntekijöiden työturvallisuudesta. Harjavallan kaupungin olisi tullut myös huolehtia viranomaisien riittävästä koulutuksesta ja osaamisesta sisäilmaongelmien kohdalla.<sup>240</sup>

Toisessa koulurakennusten sisäilmaongelmia koskevassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa kantelijana oli koulun opettaja. Kantelija oli jäänyt sairauslomalle A:n peruskoulusta oireiltuaan pitkään. Myöhemmin oli selvinnyt, että koulun seinistä oli löytynyt esimerkiksi sädesieniä. Hänet oli kuitenkin siirretty B:n peruskouluun, jossa oireet jatkuivat. Kantelija oli alkanut oireilla myös B:n peruskoulussa. B:n peruskoulun työsuojeluvaltuutetulla oli tiedossa, että koulun sisäilma oli huono. Työnantaja tiesi myös kantelijan ammattitautiepäilyistä. Kantelija siirtyi C:n peruskouluun opettajaksi elokuussa 2008 ja jäi sairauslomalle 22.8.2008. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että Helsingin kaupunki ei ollut menetellyt riittävän määrätietoisesti ja totesi että myös työsuojelupiirin olisi tullut varmistua siitä, että toimenpiteisiin työolojen parantamiseksi oli ryhdytty. Apulaisoikeusasiamies korosti myös sitä, että työntekijöiden lisäksi aikaa koulurakennuksissa viettävät myös oppilaat.<sup>241</sup>

Edellä mainittujen tapausten perusteella voidaan päätellä, että kunnan velvollisuutena on ryhtyä toimiin viipymättä, mutta mikäli se ei näin toimi, eivät seurauksetkaan ainakaan tähän päivään mennessä ole kunnan eli opetuksen järjestäjän kannalta olleet kovinkaan vakavia silloin kun kyse on ollut lapsen oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Osittain myös oikeuskäytännön vähäisyys osoittaa sen, että lapsen näkökulmasta sisäilmaongelmia harvemmin on nostettu esille. Se ei toki tarkoita, etteikö tämä olisi mahdollista lähitulevaisuudessa.

---

<sup>240</sup> Aluehallintovirasto: Tiedotteet 2017.

<sup>241</sup> AOA Dnro 3058/4/08.



#### 4.2.2 Homekouluja koskeva päätöksentekomenettely lapsen näkökulmasta

Sisäilmaongelmaisista kouluista koskeva päätöksenteko on hallinto-oikeuden piiriin kuuluva kunnallinen päätöksentekotilanne. Siihen liittyy usein myös eräänlainen pakkotilanne, jossa päätöksiä on tehtävä olosuhteiden sanelemin ehdoin nopeallakin aikataululla. Homekouluja koskevilla päätöksillä on myös merkittäviä vaikutuksia lapsiin.<sup>242</sup> Peruskoulutuksesta huolehtiminen kuuluu kunnan tehtäviin,<sup>243</sup> joten myös peruskoulutusta koskeva päätöksenteko kuuluu kunnalle. Kunnallisessa päätöksentekomenettelyä koskevia keskeisiä säännöksiä ovat sekä kuntalaki että hallintolaki.

Hallinnon ja oikeuden väliseen suhteeseen liittyy vahvasti myös viranomaisen eli julkisen vallan ja yksityisen välinen suhde.<sup>244</sup> Tällainen suhde muodostuu myös oppilaan ja opetustoimen välille.<sup>245</sup> Yksityisen ja julkisen vallan välinen suhde voidaan usein katsoa melko epäsymmetriseksi, sillä toisella osapuolella on usein takanaan enemmän tietoa ja valtaa. Oppilaan ja opettajan välinen suhde saattaa kuitenkin olla läheisempi, vaikka kyseessä ei tässäkään tapauksessa ole täysin tasa-arvoisesta suhteesta. Oppilas on opettajaan toimintaan nähden haavoittuvammassa asemassa, mutta opettajalla on yhteiskunnallista valtaa käyttäessään myös moraalinen vastuu oppilaasta.<sup>246</sup> Oppilaan ja opetustoimen epäsymmetrisestä suhteesta huolimatta päätöksentekoa säädellään siten, että myös oppilaan oikeuksien tulisi toteutua. Hallinnossa on otettava huomioon hyvän hallinnon periaatteet sekä huolehdittava oppilaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista. Tässä luvussa keskityn homekouluja koskevan päätöksenteon tarkasteluun lapsen näkökulmasta ja nostan konkreettisemmin esille lapsen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sisäilmaongelmia koskevassa päätöksenteossa.

Hyvä hallinto mainitaan hallintomenettelyn perusteita ja oikeusturvaa määrittelevän perusoikeuden ohella perustuslain 21 §:ssä. Perustuslain 21 § sisältää neljä hallinnon asiakkaan oikeuksia ja viranomaisen menettelyllisiä velvollisuuksia määrittelevää perusoikeutta. Perustuslain 21.2 §:ssä

---

<sup>242</sup> Säkäjärvä 2015, s. 319, 348. Säkäjärvä käsittelee artikkelissaan erityisesti homekouluja koskevaa päätöksentekoa lapsen edun näkökulmasta.

<sup>243</sup> Mäenpää 2017, s. 204.

<sup>244</sup> Mäenpää 2017, s. 2.

<sup>245</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 112.

<sup>246</sup> Vuorikoski – Törmä – Viskari 2003, s. 45. Lisäksi Mahkonen 2016, s. 35–36 Opetustoimen ympäristöön sijoittuvien yksilöiden väliset konfliktit voidaan luokitella Mahkosen esittämän jaon perusteella, jossa vastaparit voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan; aikuinen vs. aikuinen, oppilas vs. aikuinen ja oppilas vs. oppilas. Mahkonen tunnustaa myös yhteisöllisten konfliktien olemassaolon. Yhteisöllisiksi konflikteiksi voidaan luokitella homekouluja koskevat tapaukset.

todetaan hyvästä hallinnosta säädettävän lisäksi lailla. Hyvästä hallinnosta säädetään myös kansallisen lainsäädännön ulkopuolella EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa.<sup>247</sup> Hyvään hallintoon voidaan sisällyttää suhteellisen laaja kirjo erilaisia menettelyllisiä perusoikeuksia. Mäenpää katsoo hyvään hallintoon kuuluvan ainakin oikeuden saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä ja asia on saatava käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hallintoasian käsittely on julkista ja jokaisella on oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä. Päätöstä koskien jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiasta sekä oikeus hakea muutosta annettuun päätökseen. Perustuslain 21 §:n sisältämän luettelon lisäksi hyvään hallintoon voidaan sisällyttää julkisuusperiaate, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, perusoikeuksien turvaamisvelvoite ja virkavastuu. Näiden perusteet voidaan paikantaa tarkemmin erikseen perustuslakiin sekä julkisuuden ja hallinnon avoimuuden osalta myös lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki). Hyvää hallintoa koskevaa sääntelyä sisältyy erikseen myös hallintolakiin, jossa erikseen mainitaan hallinnon palveluperiaate, neuvonta sekä viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja käsitellä asioita objektiivisesti.<sup>248</sup>

Hyvän hallinnon periaatteet määrittelevät myös kunnan viranomaisten toimintaa homekouluja koskevassa päätöksenteossa. Sisäilmaongelmista oireilevan lapsen tulisi saada asiansa käsiteltyksi ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Koulurakennuksia, kuten niiden korjausta, käytöstä poistamista ja oppilaiden oireiluja koskien olisi hyvä selvittää oppilaiden mielipide sekä kuulla oppilaita. Koulurakennus on kuitenkin lapsille myös heidän elinympäristöään. Lapsilla tulisi olla tilanteessa myös osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi kunnan on käsiteltävä ja tehtävä päätöksiä julkisuusperiaatteen mukaisesti ja asioista on myös tiedotettava erikseen, jotta lapsilla ja heidän vanhemmillaan on ylipäättään mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa.

Lapsen oikeutta osallistua käsiteltiin lapsen oikeuksien sopimuksen osalta tutkimuksen toisessa luvussa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lasta on kuultava tämän iän ja kehitystason mukaisesti lasta itseään koskevissa asioissa. Lapsella on myös oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa. Lapsen edun toteutumisen ja osallistumisoikeuden katsottiin olevan myös toisiinsa yhteydessä. Myös Suomen perustuslain 6.3 §:ään

---

<sup>247</sup> Mäenpää 2017, s. 94–95.

<sup>248</sup> Mäenpää 2017, s. 95–96.

sisältyy vaatimus lasten tasa-arvoisesta kohtelusta ja oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Hallintolain 14 §:ssä viisitoista vuotta täyttäneelle alaikäiselle on annettu oikeus käyttää puhevaltaansa häntä itseään tai alaikäisen henkilökohtaista oikeutta tai etua koskevassa asiassa. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi alaikäraja ehdotettiin laskettavan kahteentoista ikävuoteen, sillä se olisi paremmin heijastellut lapsen oikeuksien korostetumpaa asemaa perustuslaissa ja lapsen oikeuksia koskevissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Olihan lapsen oikeuksien komiteakin kritisoinut Suomen kansallisessa lainsäädännössä esiintyviä ikärajoja, sillä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaan ei ikärajoja sisällytetty.<sup>249</sup> Hallintovaliokunnan mietinnössä viidentoista vuoden ikäraja pidettiin kuitenkin sopivana. Hallintovaliokunta mukaan muutos ei ollut tarpeellinen, sillä 14.3 §:ssä säädetään rinnakkaisesta puhevallasta alaikäisen ja huoltajan koskien. Lisäksi erityislainsäädäntöön sisältyi jo sääntelyä matalammista ikärajoista, joten enää ei olisi tarpeellista laskea yleislaiksi katsottavan hallintolain ikärajoja rinnakkaisen puhevallan osalta.<sup>250</sup>

Peruskoulun opetuksen kattavassa perusopetuslaissa oppilaan osallisuudesta säädetään erikseen POL 47a §:ssä. Opetuksen järjestäjän olisi huolehdittava, että oppilaat voivat osallistua erilaisten suunnitelmien, kuten opetussuunnitelman ja järjestyssäännön valmisteluun. Opetuksen järjestäjän velvollisuutena on myös huolehtia siitä, että oppilaalla on myös muita tapoja ja keinoja osallistua ja ilmaista mielipide esimerkiksi koulun toimintaan ja kehittämiseen liittyvissä asioissa. Koulua koskevassa päätöksenteossa pelkkä oppilaskunnan kuuleminen ei olisi riittävä toimenpide, vaan oppilaiden osallistumista tulisi edistää laajasti. Hallituksen esityksessä arvioidaan oppilaiden laajemman osallistumisen kehittämisen edellyttävän muutoksia useamman koulun toiminnassa ja toimintakulttuurissa.<sup>251</sup> Muutostarpeet eivät kuitenkaan kosketa vain yksittäistä koulua, vaan ne olisi implementoitava koko kuntastrategian tasolle. Loppujen lopuksi lasten vaikutusmahdollisuuksien kokonaisvaltaisesta toteutumisesta vastuussa on kunnan valtuusto.<sup>252</sup>

Osallistumisoikeuden hyödyntäminen on käytännössä hankalaa, ellei toisella osapuolella ole mahdollisuutta saada tietoa asiasta. Tiedonsaanti on siten vahvasti sidoksissa osallistumisoikeuden toteutumiseen. Kunnan viestinnästä säädetään kuntalain 29 §:ssä. Sen mukaan kunnan on tiedotettava toiminnastaan asukkailleen, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan

---

<sup>249</sup> HE 72/2002 vp, s. 37, 73.

<sup>250</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 8.

<sup>251</sup> HE 66/2013 vp, s. 51.

<sup>252</sup> Eskelinen ym. 2012, s. 83.

on annettava riittävästi tietoja järjestämistään palveluista, taloudesta, valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on myös tiedotettava, kuinka päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kuntalain 29.3 § asettaa kunnalle velvollisuuden käyttää viestinnässään myös selkeää kieltä ja huomioimaan eri asukasryhmien tarpeet.

Lapset ovat kunnan asukkaita ja hyödyntävät perusopetusta kunnan järjestämänä palveluna. Kuntalain 29 §:ään ei liity ikää koskevia rajoituksia, joten sen voidaan tulkita koskevan yhdenvertaisesti myös lapsia. Hallituksen esityksessä mainitaan viestintää koskevista erityisten tarpeiden huomioimisesta esimerkkinä ikä ja nimetään lapset ja nuoret sellaisena asukasryhmänä, jolle suunnattuun viestintään on kiinnitettävä erityistä huomiota<sup>253</sup>. Lasten olisi siten saatava kuntalain 29 §:n viestintää koskevan velvoitteen mukaisesti myös sellaista tietoa, joka on muotoiltu lapset asukasryhmänä huomioiden.

Vaikka lapsen oikeudesta osallistua ja kunnan tiedotusvelvollisuudesta säädetään laintasolla ja lasten tasa-arvoisuutta ja osallistumismahdollisuus nostetaan esille jopa perustuslaissa, ei tilanne Suomessa vielä 2010-luvun alussakaan ollut ihanteellinen. Erityisesti ongelmia esiintyi lasten ja nuorten kannalta tiedonsaannissa sekä päätöksentekoon osallistumisessa.<sup>254</sup> Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan kunnan tiedottamisen oltava niin tehokasta, että kunnan asukkailla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa jo asioita valmisteltaessa.<sup>255</sup> Kuntapäätäjien haasteena saattaa kuitenkin olla liian korkea luottamus siihen, että nuoret tai lapset seuraisivat kunnan perinteisimpiä tiedotuskanavia, kuten paikallislehden ilmoituksia tai kunnan esityslistoja, saadakseen tiedon päätettävistä asioista.<sup>256</sup> Oikeuskanslerin päätöksessä on myös todettu lasten tiedonhankkimis- ja vaikuttamiskykyyn liittyvän ikää koskevan kynnyksen, jolloin etenkin nuorempien lapsien osalta heidän vanhempiansa saamaan informaatioon kiinnitettävä erityistä huomiota.<sup>257</sup> Yksittäisen koulun tasolla koulun henkilökunnalla on todennäköisesti korostuneempi rooli oppilaan tiedonlähteenä.

Lasten oikeuksien on aiemmin tässä työssä todettu kehittyvän kohti autonomisempaa asemaa ja kehityssuunta on tunnistettu myös kansainvälisten sopimusten sekä kansallisen lainsäädännön

---

<sup>253</sup> HE 268/2014 vp, s. 157–160.

<sup>254</sup> Eskelinen ym. 2012, s. 91.

<sup>255</sup> HaVM 18/1994 vp, s. 3.

<sup>256</sup> Eskelinen ym. 2012, s. 37–38.

<sup>257</sup> OKV/1588/1/2013, s. 12.

osalta. Siitä huolimatta vaikuttaisi siltä, ettei vieläkään olla päästy tilanteeseen, jossa lapsen perusoikeuksien voitaisiin katsoa toteutuvan täydellisesti. Lapsen sopimuksen sitovuus kansainvälisenä sopimuksena on tunnustettu, mutta sopimuksen merkitystä ei ole täysin ymmärretty. Voisiko juuri lapsen perusoikeuksien asema osittain selittää lapsen oikeuksien toteutumista homekouluja koskevassa päätöksenteossa? Virallisten normien lisäksi muita vaikuttavia tekijöitä lapsen asemaan ovat asenteet, aiemmat toimintamallit sekä lapsien ja nuorien koskevat kehityspsykologiset ja kulttuuriset olettamukset<sup>258</sup>. Ennakollisen oikeusturvan toteutumatta jäädessä on lapsen huoltajineen turvauduttava jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Seuraavaksi käsittelemme lapsen näkökulmasta jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja ja keskeisiä viranomaisia opetustoimen päätöksentekoa koskevassa muutoksenhaussa.

## 5 Lapsen oikeusturva opetustoimessa

### 5.1 Oikeusturvan lainsäädännölliset puitteet

#### 5.1.1 Muutoksenhakuviranomaiset

Lapsen oikeuksien osalta myös oikeusturvalla on keskeinen rooli koulujen sisäilmaongelmia koskevissa tilanteissa. Oikeusturvan avulla voidaan suojata ja valvoa yksilön oikeuksien ja etuuksien toteutumista ja jokaisen tulisi voida luottaa siihen, että lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat ja toteutumatta jäädessään oikeudenloukkaukset voidaan asianmukaisesti ratkaista.<sup>259</sup> Oikeusturva on yksilölle kuuluva perusoikeus. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhausta perusopetuslakia koskevissa asioissa säädetään perusopetuslain 42 a-f §:ssä. Lisäksi muutoksenhakua koskevaa keskeistä lainsäädäntöä sisältyy hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin (586/1996).

Oikeusturva voidaan jakaa sekä ennakolliseen, että jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ennakollisella oikeusturvalla tarkoitetaan asian käsittelyvaiheeseen ja viranomaisen menettelytapojen säänte-

---

<sup>258</sup> Eskelinen ym. 2012, s. 36.

<sup>259</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 319.

lyyn liittyvää toimintaa. Asianmukaista ja hyvään hallintoon perustuvaa menettelyä noudattamalla voidaan yksilön oikeudet ja etuudet pyrkiä suojaamaan ennakoivasti jo asian käsittelyvaiheessa. Jälkikäteistä oikeusturvaa tarvitaan siinä tapauksessa, että ennakkolisesta oikeusturvasta huolimatta on tapahtunut virhe, laiminlyönti tai on menetelty lainvastaisesti ja päätöstä täytyy korjata. Korjaavat toimenpiteet voidaan kohdistaa tehtyyn päätökseen, siinä käytettyyn menettelyyn tai suoritettuun toimintaan. Oikeusturvakeinojen tehokkuudessa on myös eroja, sillä korjaus-, oikaisu- ja valitusmenettelyn avulla viranomaisen päätös voidaan muuttaa tai kumota. Sen sijaan hallintokantelu, yleinen laillisuusvalvonta ja virkavastuun toteuttaminen eivät suoraan johda lainvastaisen päätöksen korjaamiseen tai muuttamiseen.<sup>260</sup>

Muutoksenhaku voidaan toteuttaa perusopetuslakia koskevissa asioissa esimerkiksi hallintovalituksen kautta. Hallintovalitus tehdään hallinto-oikeudelle päätöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettua kirjallista varoitusta, määräaikaista erottamista tai POL 31, 32, 33 taikka 34.1 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta. Koulun sijainti määrittelee toimivaltaisen viranomaisen. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen voi tehdä joko asianosainen tai tämän edustaja. Käytännössä valituksen tekee lapsen huoltaja.

Aiemmin myös eräissä perusopetuslakia koskevissa asioissa voitiin tehdä valitus, joka osoitettiin aluehallintovirastolle. Lainsäädäntöä kuitenkin muutettiin osana laajempaa hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten uudistusta. Uudistuksen myötä oikaisuvaatimuksen käyttöä laajennettiin.<sup>261</sup> Sen sijaan nykyisin perusopetuslain 13, 17 ja 18 §:ää koskevissa asioissa sekä oppilaaksi ottamista, pidennettyä oppivelvollisuutta ja perusopetuksen poikkeavaa ajankohtaa koskien asianosainen voi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa<sup>262</sup> säädetään. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voidaan kuitenkin hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

Oikaisuvaatimuksen voi KuntaL 134 §:n mukaan tehdä kunnanhallituksen, lautakunnan, valio- kunnan, niiden jaoston tai alaisen viranomaisen päätöksestä. Kunnallisvalituksesta säädetään erikseen KuntaL 135 §:ssä. Oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen voi tehdä hallintovalituksesta poiketen kuka tahansa kunnan asukas asianosaisen lisäksi. Oikaisuvaatimuksen perusteina voidaan käyttää epätarkoituksenmukaista päätöstä, mutta kunnallisvalitus edellyttää laillisuusperusteen. Oikaisuvaatimuksen tekemistä edellytetään yleensä ennen kunnallisvalitusta ja se osoitetaan

---

<sup>260</sup> Mäenpää 2017, s. 412–413.

<sup>261</sup> Lahtinen – Lankinen 2015, s. 363–365.

<sup>262</sup> Hallintolain (434/2003) 7a luvussa säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä.

tavanomaisesti päätöksen tehneelle toimielimelle tai kunnanhallitukselle. Sen sijaan valtuuston päätöksestä voidaan valittaa suoraan hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimuksen tekemistä.<sup>263</sup>

### 5.1.2 Laillisuusvalvonta oikeusturvan täydentäjänä

Mikäli asiassa ei anneta muutoksenhakukelpoista päätöstä tai asiaan ei löydy muuta ratkaisua on jokaisella mahdollisuus tehdä kantelu. Hallintokantelusta säädetään hallintolaissa. Hallintokantelu on laillisuusvalvontaa, jonka tarkoituksena on ilmoittaa tai ilmiantaa ylemmälle tai muulle valvontaa suorittavalle viranomaiselle virkatoimen virheellisyys tai viranomaisen toiminnan laiminlyönnit. Kantelu voidaan tehdä sekä viranomaisen lainvastaisesta toiminnasta, että velvoitteen täyttämisen jättämisestä. Hallituksen esityksen mukaan lainvastaisuus on kantelun osalta ymmärrettävä laajemmin koskettamaan myös lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten vastaisen toiminnan.<sup>264</sup>

Kantelun johdosta viranomainen voi laillisuuskannanotossaan kiinnittää huomiota erityisesti hyvän hallinnon vaatimuksiin ja esittää käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Mikäli huomion kiinnittämistä ja käsityksen ilmaisemista ei katsota riittäviksi keinoiksi on kanteluviranomaisen mahdollista käyttää myös huomautusta, joka on edellä mainittuja lievempiä keinoja vahvempi. Huomautusta ei anneta silloin, jos kanneltu teko on luonteensa tai vakavuutensa huomioon ottaen sellainen, että se vaatii esimerkiksi rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämistä. Tässä tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.<sup>265</sup> Konkreettisesti kanteluita tehdään ylemmälle viranomaiselle kunnassa, aluehallintovirastolle, eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille.<sup>266</sup> Kantelulla ei kuitenkaan voida muuttaa jo tehtyä päätöstä, vaan kyseessä on toiminnan jälkikäteen tehtävästä arvioinnista, mahdollisista annettavista moitteista sekä muun lainsäädännön, kuten rikoslain, mukaisista seuraamuksista.<sup>267</sup>

Ylimpiin laillisuusvalvojiin kuuluvat eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA). Huoltajat voivat kannella molemmille tahoille tai viranomaiset voivat omaaloitteisesti tutkia tai tarkastaa minkä tahansa perusopetusta koskevan asian. Eduskunnan oi-

---

<sup>263</sup> Lahtinen 2011, s. 485–487.

<sup>264</sup> HE 50/2013 vp, s. 22–24.

<sup>265</sup> HE 50/2013 vp, s. 27–28.

<sup>266</sup> Lahtinen 2011, s. 490–494.

<sup>267</sup> Lahtinen – Lankinen 2015, s. 374.

keusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen.<sup>268</sup> Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävistä ja niiden jaosta säädetään perustuslain 108–110 §:ssä. Oikeusasiamies valvoo tuomioistuimien sekä muiden viranomaisia ja virkamiehiä, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muita julkista tehtävää hoitavien lain noudattamista ja velvollisuuksien täyttämistä. Oikeuskanslerin tehtävänä on edellä mainitun lisäksi valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimien lainmukaisuutta. Valvontakenttä on siten hyvin laaja.

Oikeusasiamiehelle kantelun voi tehdä kuka tahansa, joka katsoo valvottavan menetelleen tehtävää hoitaessaan lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuutensa. Oikeusasiamies tutkii kantelun, mikäli se kuuluu tämän laillisuusvalvonnan piiriin ja epäilee, että oikeusturvaa, perus- tai ihmisoikeuksia on loukattu viranomaisen toimiessa lainvastaisesti tai jättämällä velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamies voi myös muusta syystä ryhtyä toimiin, mikäli katsoo siihen olevan aihetta. Yli kaksi vuotta vanhaa asiaa ei ilman erityistä syytä oteta käsittelyyn. Oikeusasiamies voi päätyä ottamaan asian käsittelyyn myös omasta aloitteestaan. Lisäksi oikeusasiamies voi suorittaa tarkastuksia laillisuusvalvonnan piiriinsä kuuluvien asioiden, virastojen ja laitosten parissa. (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1–5 §). Myös lapsella on oikeus tehdä kantelu itse, sillä kantelun tekemiseen ei edellytä oikeustoimikelpoisuutta. Lapsen tekemiin kanteluihin liittyy kuitenkin muita haasteita.<sup>269</sup>

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa antaa valvottavalle huomautuksen, mikäli syytteen nostaminen tai muu kurinpitomenettely ei ole tarpeen. Oikeusasiamies voi myös asian vaatiessa ilmaista käsityksensä lainmukaisesta menettelystä, jossa valvottavan huomio kiinnitetään hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Käsityksen ilmaiseminen on oikeusasiamiehen toimenpiteiden kannalta tavanomaisin seuraus laillisuusvalvonnassa<sup>270</sup>. Oikeusasiamies luovuttaa eduskunnalle vuosittain myös toimintakertomuksensa, jossa arvioidaan julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilan ohella lainsäädännössä havaittuja puutteita erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 § ja 12 §)

---

<sup>268</sup> Lahtinen 2011, s. 494.

<sup>269</sup> AOA Dnro 4086/8/10.

<sup>270</sup> HE 202/2001 vp, s. 6.



Toimintakertomuksessaan vuonna 2016 eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti myös huomiota koulujen sisäilmaongelmiin osana puutteita ja parannuksia koskevaa osiota. Oikeusasiamiehen toimintakertomuksen mukaan sisäilmaongelmien kasvu sekä kuntakohtaiset erot on tiedostettu. Myös opetuksen ja kulttuurin asiaryhmää koskevien kanteluiden osalta erityisesti oppimisympäristön turvallisuutta ja sisäilmaongelmia koskevien kanteluiden määrä oli kasvussa edellisten vuosien mukaisesti.<sup>271</sup>

Eduskunnan oikeusasiamieheltä on toivottu myös erityistä aktiivisuutta lapsen oikeuksien valvonnassa. Osittain tätä vaatimusta vastaavasti perustettiin uusi apulaisoikeusasiamiehen virka.<sup>272</sup> Lapsen oikeuksia koskevat asiat keskitettiin vain yhden apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Kolmen ratkaisijan mallilla pyrittiin vastaamaan myös kasvaneeseen kantelujen määrään. Apulaisoikeusasiamiehen harhaanjohtavasta nimestä huolimatta ratkaisuilla on sama arvo eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kanssa.<sup>273</sup>

Valtioneuvoston oikeuskanslerista säädetään laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000). Oikeuskanslerille viranomaista tai julkista tehtävää hoitavaa osapuolta koskevat kantelut voivat päätyä joko kirjallisesti tehdyn kantelun tai viranomaisen ilmoituksen kautta. Oikeuskansleri voi myös oikeusasiamiehen tapaan ottaa asian käsiteltäväkseen oma-aloitteisesti. Oikeuskansleri suorittaa myös tarkastuksia tehtäväalueeseensa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Kanteluiden seuraamuksena oikeuskansleri voi antaa huomautuksen tai kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan menettelyyn. Yleisen edun sitä vaatiessa on oikeuskanslerin tehtävänä kuitenkin toimittava lainvastaisen tai virheellisen päätöksen tai menettelyn oikaisemiseksi (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 ja 6 §).

Huomautus ja huomion kiinnittäminen hyvään hallintotapaan ovat melko lieviä seuraamuksia oikeuskanslerin ratkaisuisissa. Esimerkki lievempien seuraamusten käytöstä sisältyy apulaisoikeuskanslerin 24.2.2012 antamaan päätökseen (OKV/1342/1/2009 ja OKV/1344/1/2009), joka käsittelee kunnan terveydensuojeluviranomaisen menettelyä lukion sisäilmaongelmia koskien.

---

<sup>271</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016, s. 122; 296.

<sup>272</sup> Paunio 2001, s. 977.

<sup>273</sup> HE 129/1997 vp, s. 21–25. Ks. myös PeVM 5/1997 vp, s. 2.

*Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan ympäristökeskuksen olisi pitänyt kiinnittää huomiota ilmanvaihtojärjestelmän korjauksen välttämättömyyteen ja asettaa määräaika korjauksen suorittamiselle. Kiinteistöviraston huomiota kiinnitettiin siihen, että kaavailtu sisäilmanvaihtojärjestelmän korjaus on venynyt kohtuuttoman pitkäksi sen välttämättömäksi toteamisesta ja aikaisemmin suunnitellusta. --*

*-- Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös viranhaltijoiden huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, jonka mukaan jokaiseen kysymykseen on vastattava asian vaatimalla tavalla.<sup>274</sup> – (kursiv. tässä)*

Ratkaisusta käyvät selkeästi ilmi apulaisoikeuskanslerin käyttämät keinot. Apulaisoikeuskansleri kiinnittää huomiota erinäisiin seikkoihin ja ilmaisee miten koulun ja terveydensuojeluviranomaisen olisi pitänyt toimia tilanteessa. Ratkaisussa nostetaan epäkohdat esille ja ohjeistetaan viranomaista toimimaan siten, kuin apulaisoikeuskanslerin mukaan on lain mukaan toimittava. Muita seuraamuksia ei ratkaisusta kuitenkaan ole. Oikeuskansleri ei ota päätöksissään perehdy kanteluihin tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, joten päätöksissä ei oteta kantaa esimerkiksi siihen korjataanko vai puretaanko sisäilmaongelmista kärsivä koulurakennus<sup>275</sup>.

## 5.2 Oikeusturvan problematisointi lapsen näkökulmasta

### 5.2.1 Lapsiasiavaltuutetun merkitys lapsen oikeusturvan kannalta

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta on osa jälkikäteistä oikeusturvaa. Suomessa on kuitenkin myös erilaisia asiamiesjärjestelmiä, jotka on perustettu varmistamaan yksilön oikeusturvan toteutumista. Lapsiasiavaltuutetun viran perustaminen tapahtui Suomessa verrattain myöhään, vasta vuonna 2005. Viran perustamisen tarkoituksena ei ollut korvata oikeusasiamiehen suorittamaa oikeusturvan jälkikäteisvalvontaa, sillä lapsiasiavaltuutetun tarkoituksena on ennalta vaikuttaa esimerkiksi lainsäädäntöhankkeisiin ja lapsen asemaan vaikuttaviin uudistuksiin. Lapsiasiavaltuutettu ei siten käsittele yksittäistapauksia.<sup>276</sup>

Lapsiasiavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen ja tämä toimii oikeusministeriön yhteydessä. Laissa lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) 2 §:ssä säädetään lapsiasiavaltuutetun teh-

---

<sup>274</sup> OKV1342/1/2009 ja OKV/1344/1/2009.

<sup>275</sup> OKV/1588/1/2013

<sup>276</sup> HE 163/2004 vp, s. 5–9.

tävistä. Lapsiasiavaltuutetun tehtäviin kuuluu lapsen edun ja oikeuksien edistäminen. Lapsiasiavaltuutettu suorittaa arviointia lasten edun ja oikeuksien toteutumisesta ja seuraa lasten elinolosuhteita, lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa. Lapsiasiavaltuutettu voi myös aloitteiden, neuvonnan ja ohjeistuksen kautta kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa erityisesti lasta koskevista asioista. Tämä toimii myös lasten ja päätöksenteon välisenä yhteyshenkilönä ja pyrkii edistämään eri toimijoiden välisiä yhteistyömuotoja ja välittää tietoa näiden välillä. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu edistää lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista.

Lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomelle jo vuosituhaten vaihteessa lapsiasiavaltuutetun viran perustamista lapsen oikeuksien aseman parantamiseksi. Muissa pohjoismaissa vastaavasta mallista oli saatu positiivisia kokemuksia.<sup>277</sup> Lapsiasiavaltuutetun selvitettiin kansallisella tasolla ja todettiin, että valtakunnallisen lapsiasiamiehen tarve konkretisoitui erityisesti kolmeen tehtäväalueeseen. Lapsiasiavaltuutettua tarvittaisiin toimimaan tahona, joka kiinnittäisi lapsen oikeuksiin huomiota yleisellä tasolla ja tarkkailisi lapsen asemaa yhteiskuntapoliittisen, hallinnollisen ja oikeudellisen päätöksenteon kannalta. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu vastaisi lapsen oikeuksien sopimuksen toteuttamisesta ja tiedottamisesta. Kolmanneksi tunnustettiin tarve kehittää asiamiestoimintaa yksilötason oikeusturvan kannalta.<sup>278</sup>

Viran perustamisen jälkeen komitea kiitteli Suomea erityisesti siitä, että kansalaisjärjestöt otettiin mukaan tuomaan asiantuntemustaan neuvottelukuntaan lapsiasiavaltuutetun tueksi. Se kuitenkin huomautti, että lapsiasiavaltuutetun toiminnan mahdollisuudet rajoittuvat pääasiassa lapsen oikeuksien sopimuksen yleiseen edistämiseen ja neuvontaan. Yksittäisiä tapauksien tutkiminen ei kuulu lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaan, vaan kanteluita ja oma-aloitteisia tutkimuksia suorittaa edelleen eduskunnan oikeusasiamies.<sup>279</sup> Komitean suosituksissa Suomen neljäntä määräaikaisraporttia kiinnitettiin myös huomiota siihen, että lapsilla ei välttämättä ole tarpeeksi tietoa oikeusasiamiehen valitusmenettelystä. Komitea oli myös huolissaan lapsiasiavaltuutetun toimiston resurssien riittävydestä.<sup>280</sup>

Lapsiasiavaltuutettua koskevan lain 3 §:n mukaan lapsiasiavaltuutetun tulee luovuttaa vuosittainen toimintakertomuksensa valtioneuvostolle sekä joka neljäs vuosi eduskunnalle. Sisäilmaongelmat ovat myös nousseet esille lapsiasiavaltuutetun toimintakertomuksissa. Sisäilmaongelmat

---

<sup>277</sup> CRC/C/15/Add.132, kohdat 19–20.

<sup>278</sup> VNS 2/1995 vp, s. 31.

<sup>279</sup> CRC/C/15/Add.272, kohta 9.

<sup>280</sup> CRC/C/FIN/CO/4, kohta 14.

ovat sekä turvallisuusongelma, mutta ne muodostavat myös uhan koulutuksen ja sosiaalisten suhteiden kannalta. Toimintakertomuksessaan vuonna 2017 lapsiasiavaltuutettu katsoi, että sisäilmaongelmista kärsivien koulujen oppilaiden oikeusturva on heikko. Ongelmat liittyivät viranomaisen vakuuttamiseen oireilun yhteydestä sisäilman laatuun sekä valvontaviranomaisen mahdollisuuksiin velvoittaa kuntaa tehokkaasti korjauttamaan koulurakennusten sisäilmassa havaittuja ongelmia.<sup>281</sup> Lapsiasiavaltuutettu nosti sisäilmaongelmat esille toimintakertomuksessaan myös vuotta aiemmin, kun sisäilmaongelmat mainittiin vuonna 2016 lasten koulunkäyntioikeuden ja terveyden vaarantavana tekijänä.<sup>282</sup>

Lapsen oikeusturvan kannalta lapsiasiavaltuutetun asemaa tulisi kehittää entisestään, jotta lapsiasiavaltuutettu voi tosiasiasa vaikuttaa yksittäistä lasta koskettaviin oikeudenloukkauksiin. Nykyisellään toimivalla järjestelmällä ei ole sellaisia keinoja käytettävissään, joilla se tosiasiasa voisi konkreettisesti muuttaa asioita nopeasti reagoimalla. Pitkällä aikavälillä lapsiasiavaltuutettu voi vaikuttaa asenteisiin sekä ohjeistuksellaan ja neuvonnallaan käytäntöihin. Vaikka sekä oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat tutkia myös yksittäistapauksia, kattaa heidän tehtäväkenttänsä laajuudessaan myös paljon muuta kuin lasta koskevat asiat. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, mutta useassa yhteydessä on kuitenkin tunnustettu juuri lasten kohtaamat vaikeudet hallinnollisesta näkökulmasta.

### 5.2.2 Oikeusturvan toteutumisen ongelmakohdat lapsen näkökulmasta

Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta nykyisessä järjestelmässä voidaan havaita muutamia epäkohtia, jotka vaativat lisätarkastelua. Epäkohdat liittyvät lapsen kykyyn käyttää nykyisiä oikeusturvakeinoja, nykyisten oikeusturvakeinojen lapsen edunmukaisuuteen ja oikeusturvan tehokkaaseen käyttöön. Käsittelen ilmenneitä epäkohtia kappaleessa lähinnä tiedostaen niiden olemassa olon ja lapsen oikeusturvakeinoista käydyn keskustelun. Vaikka työn taustalla on koko ajan kulkenut lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, ovat sisäilmaongelmista aiheutuneet turvallisuusongelmat tai oikeudenloukkaukset vain yksi tilanne, jossa lapsi saattaa joutua turvautumaan jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttämiseen. Pohdintaa nykyisen lainsäädännön tason riittävydestä on sisällytetty työn päättävään de lege ferenda -osioon.

---

<sup>281</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 19.

<sup>282</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2016, s. 37.

Nykyisien oikeusturvakeinojen kokonaisuus perusopetuslainmukaisia asioita käsiteltäessä on monimutkainen eikä välttämättä palvele lapsen etua. Yksilön oikeuksia koskevista tulkintakysymyksistä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Tietyissä tapauksissa, kun kyseessä on sekä pedagogiselta että oikeudelliselta kannalta tarkasteltu päätös, osoitetaan oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle. Oikaisuvaatimus vaaditaan yleensä myös ennen kunnallisvalituksen tekemistä. Lisäksi joissakin perusopetuslakia koskevissa asioissa yksilön vaihtoehdoksi jää kantelun tekeminen ylemmälle viranomaiselle kunnassa tai ylimmille lainvalvojille.<sup>283</sup>

Oikeusturvan on myös toteuduttava tehokkaasti. Käytännössä tämä tarkoittaa perustuslain, ihmis-oikeussopimusten ja kansallisen lainsäädännön välistä yhdenmukaisuutta sekä *riittävän yksinkertaisia, nopeita, varmoja ja edullisia menettelytapoja*. Se, että oikeusturvan katsotaan hyvin huomioiduksi lainsäädännön tasolla, ei kuitenkaan tarkoita, että se toteutuisi tehokkaasti juuri lapsen kannalta. Lasta on oikeusturvan näkökulmasta kohdeltava myös yhdenvertaisesti aikuiseen nähden, mutta hankaluuksia tuottaa lapselta puuttuva oikeustoimikelpoisuus sekä puutteellinen tietotaso oikeudellisia asioita koskien. Lapsen oikeusturvan puutteita ei välttämättä edes tunnisteta oikeusturvaongelmiksi.<sup>284</sup>

Lapsen edun vähäinen huomioiminen ja tehokkuus eivät kuitenkaan ole ainoita ongelmia. Lapset eivät välttämättä edes hyödynnä nykyisin käytössä olevia oikeusturvakeinoja. Lapset eivät kantele juuri ollenkaan ylimmille lainvalvojille. Kyseessä saattaa olla nykyisten kanavien epäsopivuus lasten näkökulmasta. Viranomaistoimintaa ei ole välttämättä järjestetty siten, että se palvelisi ensisijaisesti lapsia tai ottaisi lapset erityisesti huomioon. Lisäksi lasten tulisi saada enemmän tietoa mahdollisuudestaan vaikuttaa ja hakea muutosta heitä koskeviin päätöksiin.<sup>285</sup> Lapsi ei välttämättä ymmärrä oikeudellisia käsitteitä siten, että tämä kantelua tehdessään pärjäisi ilman aikuisen apua. Mikäli kantelu käsitellään kirjallisesti, ei lapsi välttämättä missään vaiheessa pääse kasvokkain viranomaisen kanssa.<sup>286</sup> Nykyisten kanavien vähäistä käyttöä ei kuitenkaan tule tulkita siten, että lasten etujen ja oikeuksien loukkauksia ei tapahtuisi.<sup>287</sup>

---

<sup>283</sup> Mäntylä 2011, s. 31.

<sup>284</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 319–320; Ks. myös Toivonen 2017, s. 243–246. Toivosen mukaan lapsen ja aikuisen oikeusturvaa sisällöllisesti verrattaessa voidaan pitkälti päätyä lopputulokseen, jossa oikeudenmukaisen ja lapsen edun mukaisen oikeusturvan sisällöt vastaavat toisiaan. Sen sijaan haasteita on lapsen oikeuksien menettelyllisessä toteutumisessa. Kohtelun on lapsen ja aikuisen osalta oltava tuomioistuimessa yhdenvertaista, mutta se ei tarkoita, että kohtelun tulisi olla yhtäläistä.

<sup>285</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 322–323.

<sup>286</sup> AOA Dnro 4086/8/10.

<sup>287</sup> Hakalehto-Wainio 2012c, s. 190.

Kantelujen käsittelytahti on nähty myös ongelmalliseksi ja joitakin muutoksia asian osalta on tehty. Hallituksen esityksessä (HE 50/2013) todetaan, että hallintokanteluiden käsittely on hidasta ja useissa tapauksissa suoritettu täysimittainen tutkinta hidastuttaa ja ruuhkauttaa erityisesti terveydenhuoltoa koskevia kanteluita. Kanteluiden määrä on yleisesti ollut kasvussa samalla kun työhön käytettävien henkilöresurssien määrä on laskenut. Osalle kanteluista riittäisi kevyempi summaarinen menettely, jossa asia ratkaistaan kantelun ja sen liitetietojen tai hankittujen lisätietojen ja asiakirjojen perusteella kuitenkin erikseen kanteluun kohteen kuulemiseen ryhtymistä.<sup>288</sup> Tehtyjen kanteluiden kasvanut määrä voi myös viitata ihmisten kasvaneeseen tietoisuuteen omista oikeuksistaan ja oikeusasiamiesinstituutiosta.<sup>289</sup> Hallintokanteluiden tulisi olla helppo ja joustava muutoksenhakukeino.<sup>290</sup> Sisäilmaongelmia koskevissa asioissa on kyse yksilön turvallisuudesta ja terveydestä. Silloin erityisen haitalliseksi saattaa koitua tilanne, jossa lapsi oikeusturvakeinoja käyttäessään joutuu lisäksi odottamaan muutoksenhaun tai laillisuusvalvonnan ratkaisua.

Kärjistetyksi voidaan jopa ajatella, että valvonta viranomaisiin nähden tapahtuu käytännössä huoltajan ja lapsen vastuulla ja toimesta. Koska opetuksen lainmukaisuutta ei järjestelmällisesti valvo mikään viranomaistaho, on ääritapauksessa valvontaa suoritettu vasta tehdyn kantelun kautta.<sup>291</sup> Suomessa on perinteisesti ollut vahva painotus ennakkolliseen oikeusturvaan ja sen tuomaan suojaan on luotettu vahvasti. Mahdollisuutena olisi kehittää erityisesti lapsille suunnattuja oikeusturvakeinoja tai neuvontapalveluita, jotta lasten soveltuvien oikeusturvakeinojen asemaa voitaisiin parantaa.<sup>292</sup> Hakalehto-Wainio ehdottaa omavalvonnan lisäämistä lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen valvontaa jokaiselle viranomaistaholle. Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta tämä toteaa kuitenkin, ettei ainoastaan viranomaisen, kuten koulun, suorittama omavalvonta riitä. Opetusta järjestävä koulu on myös taho, jonka tulisi suorittaa valvontaa omasta toiminnastaan. Oikeusturvan kannalta tilannetta voidaan kuvata kestävämmäksi.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> HE 50/2013 vp, s. 12–13.

<sup>289</sup> Kuusikko 2011, s. 97.

<sup>290</sup> HE 50/2013 vp, s. 24.

<sup>291</sup> Lahtinen 2011, s. 21.

<sup>292</sup> Hakalehto-Wainio 2012c, s. 189–190; Ks. myös HE 285/2014. Lapsen oikeuksien koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskeva valinnainen pöytäkirja, joka koskee yksilövalitusmenettelyä, tuli Suomen osalta voimaan 2016. Yksilövalitusmenettelyn tavoitteena on parantaa lapsen oikeusturvaa antamalla lapsen oikeuksien komitealle toimivalta tutkia yksilöiden tekemiä valituksia yleissopimuksen tai sen valinnaisten pöytäkirjojen oikeuksien loukkauksista.

<sup>293</sup> Hakalehto-Wainio 2012c, s. 182, 190.

## 6 Johtopäätökset ja de lege ferenda

Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on perusopetuslaissa turvattu oikeus, joka velvoittaa opetuksen järjestäjää vastaamaan oppimisympäristön turvallisuudesta. Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tulee ymmärtää laajasti, vaikka työn keskiössä käsiteltiin oikeutta fyysisesti turvalliseen oppimisympäristöön. Suomessa lapsen oikeuksien yleistä tilannetta on kuvailtu hyväksi jo lasten oikeuksien sopimuksen ratifiointista lähtien<sup>294</sup>. Verrattain hyväksi tilannetta voidaan kuvailla yleisellä tasolla, mutta ongelmiakin esiintyy. Näitä ongelmakohtia on nostanut esille erityisesti lapsen oikeuksien komitea, joka on Suomea koskevissa suosituksissaan kehottanut tuomaan sopimusta paremmin esille, sisällyttämään lapsen edun käsitteen paremmin kansalliseen lainsäädäntöön ja kehittämään lapsen oikeusturvaa erityisesti yksilötasolla.<sup>295</sup>

Toisaalta lapsen oikeuksien sopimusta näytetään osittain implementoidun kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisin periaate, lapsen etu,<sup>296</sup> on erikseen sisällytetty lastensuojelulain 4.1 §:ään ja asiakaslain 10.3 §:ään. Sen sijaan perusopetuslaki, joka pitkälti säätelee juuri alaikäisiä lapsia koskevista asioista opetukseen liittyen, ei sisällä erillistä mainintaa lapsen edusta tai lapsen oikeuksien sopimuksesta. Perustuslaissakaan ei erikseen mainita lapsen etua.<sup>297</sup> Lapsen oikeuksien asemaa voitaisiinkin Suomessa kansallisen lainsäädännön osalta kuvailla epäsuhtaiseksi. Toisaalla lapsen etu mainitaan erikseen, mutta vastaavasti kaikessa lapsia koskevassa lainsäädännössä lapsen oikeuksien sopimusta periaatteineen ei nosteta esille.

Lapsen edun esille nostamista kansallisessa lainsäädännössä on ehdotettu aiemminkin. Lapsen etua koskevan erillisen maininnan puuttuminen ei kuitenkaan vähennä sen merkitystä tai painoarvoa lasta koskevassa päätöksenteossa.<sup>298</sup> Vaikka LOS 3(1) artiklassa nimenomaisesti säädetään lapsen edun huomioimisesta kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa, voisi lapsen edun maininta tehostaa LOS:n keskeisimmän periaatteen huomioimista myös perusopetusta koskevassa päätöksenteossa. Jollakin tasolla lapsen oikeuksien sopimuksen asemaa ja tunnettavuutta olisi syytä korostaa, sillä lapsen oikeuksien komitean huomauttaessa asiasta oli sopimuksen ratifiointista kulunut jo vuosikymmenen verran aikaa. Puutteellisuutta erityisesti perusopetuslain kohdalla on kritisoitu ”karkeaksi laiminlyönniksi” ja epäilty, että lapsen oikeuksien komitea tulee

---

<sup>294</sup> Hakalehto-Wainio 2013, s. 48; Mahkonen 1990, s. 48; HE 296/1990 vp, s. 9.

<sup>295</sup> CRC/C/15/Add.272, kohta 9; CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 14,19 ja 26.

<sup>296</sup> Nieminen 1990, s. 13.

<sup>297</sup> Säkjärvi 2015, s. 328.

<sup>298</sup> Säkjärvi 2015, s. 328–329.

huomioimaan puutteet lapsen edun osalta jälleen seuraavassa Suomea koskevissa suosituksissaan<sup>299</sup>.

Lapsen oikeutta turvalliseen oppimisympäristöön suojaavat toisaalta myös perusoikeudet, joista erityisesti PL 7 §:n takaama oikeus turvallisuuteen sekä 20.2 §:n julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon voidaan yhdistää turvallista oppimisympäristöä koskevaan käsittelyyn melko selkeästi. Takaavathan ne yksilölle juurikin turvallisuuteen ja terveyteen sekä elinympäristöön liittyviä oikeuksia. Lapsille perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti ja lapsia onkin PL 6.3 §:n mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä.

Kunnat ovat sisäilmaongelmien osalta hyvin eri asemissa.<sup>300</sup> Toisaalta osassa kunnista tilanne vaikuttaa sisäilmaongelmien suhteen hyvältä, mutta toisaalla ongelmia tuntuu esiintyvän enemmän. Myös taloudellinen tilanne eri kuntien välillä vaihtelee<sup>301</sup>. Kuntien taloudellinen tilanne vaikuttaa myös niiden kykyyn ja käytössä oleviin keinoihin ratkaista koulurakennusten sisäilmaongelmat. Tämä asettaa lapset eri kunnissa myös eriarvoiseen asemaan, jossa asuinkunta saattaa vaikuttaa siihen, toteutuuko perusopetuslain 29.1 §:n oikeus turvalliseen oppimisympäristöön vai ei. Lapset ja henkilökunta saattavat joutua muuttamaan useampaan otteeseen rakennuksesta toiseen, mikäli tilanne kunnassa on erittäin hälyttävä. Voidaanko tällöin katsoa, että perusopetuslain 2.3 §:n riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa<sup>302</sup> toteutuu koko maan alueella vai asetetaanko lapsen eriarvoiseen asemaan, mikäli koulujen sisäilmaongelmia ei saada ratkaistua?

Lasten välisen tasa-arvon ohella lasten tulisi olla myös tasa-arvoisessa asemassa aikuiseen nähden. Niemisen jo 1990-luvulla paikantama lapsen autonomisemman aseman kehitys<sup>303</sup> jatkaa mielestäni kulkuaan, mutta ei ole päädytty kuitenkaan tilanteeseen, jossa lasten voitaisiin katsoa täysin kykenevän nauttimaan samanlaisista oikeuksista aikuisväestöön nähden. Lapsen autonomisen aseman kehitystä ei kuitenkaan tule ymmärtää siten, että sillä tarkoitettaisiin lapsen olevan täysin tasa-arvoinen aikuiseen nähden. Lapsella on edelleen tarve erityiselle suojelulle ja erityiselle asemalle ja ajatus tiivistyy hyvin Hakalehto-Wainion kuvaukseen siitä, kuinka erityisen suojelun ja

---

<sup>299</sup> Hakalehto 2017, s. 494.

<sup>300</sup> Ks. AVATER-raportti 2017, s. 71.

<sup>301</sup> Kuntalehti.fi

<sup>302</sup> Sivistysvaliokunta korosti mietinnössään koulutuksen yhdenvertaisuutta koko maan alueella ja ehdotti 3 momentin lisäystä perusopetuslain 2 §:ään. SiVM 3/1998 vp, s. 25.

<sup>303</sup> Nieminen 1990, s. 28.



huolenpidon voidaan katsoa loppujen lopuksi turvaavan paremmin lapsen oikeuksien toteutumisen sekä lapsen oikeuksien suojelun niihin kohdistuvilta laiminlyönneiltä<sup>304</sup>.

Epätasa-arvoisen tilanteen puolesta puhuu myös lapsen saaman turvan vertailu työntekijän saamaan turvaan. Vaikka perusopetuslain esitöissä todetaankin POL 29.1 §:n vastaavan sisällöltään työturvallisuuslainsäädäntöä,<sup>305</sup> on lapsen työturvallisuuslainsäädännön kautta nauttima turva melko heikkoa turvaa. Työturvallisuuslainsäädännössä säädetään hyvinkin tarkasti työntekijän oikeuksista ja työnantajan velvollisuuksista työturvallisuutta koskien. Lainsäädäntö sisältää esimerkiksi tarkempia määräyksiä sisäilman laatuun vaikuttavista tekijöistä<sup>306</sup>. Vastaavaa sääntelyä ei sisälly perusopetuslakiin, tosin viittauksella sisällölliseen vastaavuuteen voitaisiin ajatella POL 29.1 §:n taustalla olevan samankaltaisia periaatteita, joskin niitä ei ole tässä laajuudessa perusopetuslaissa avattu.

Lapsen kannalta tilanteesta haasteellisen tekee kuitenkin se, että lapsi itse ei ole välttämättä samalla tasolla kykenevä tuomaan oikeuksiensa loukkauksia ilmi. Sisäilmaongelmia koskevissa tilanteissa myös oireiden kirjo on hyvin moninainen eikä sisäilmaongelmainen koulurakennus välttämättä edes aiheuta oireita kaikille. Oireiden syy-seuraus suhteen osoittaminen saattaa olla hankalaa jo aikuisen näkökulmasta, saati sitten lapselle. Seuraukset pitkäaikaisesta oirehtimisesta voivat kuitenkin olla todella fyysisestikin rankkoja. Lapsien oikeuksia turvaavaa lainsäädäntöä voidaan kuvata myös epäsuoraksi, jolloin aikuisen oikeudet toteuttavat välillisesti lapsen oikeuksia<sup>307</sup>.

Kunnan näkökulmasta keskeiset lähtökohdat ovat melko selkeästi esillä lainsäädännössä. Kunnan tulee POL 4 §:n mukaan järjestää perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille ja POL 29.1 § velvoittaa opetuksen järjestäjää takaamaan turvallisen oppimisympäristön toteutumisen. Kunnan sisäilmaongelmaisia kouluja koskevassa päätöksenteossa kohtaavat monitahoiset intressit. Toisaalta kunnan on otettava huomioon lasten ja työntekijöiden oikeudet, hankittava mahdollisesti asiantuntija apua sisäilmaongelmien selvittämiseen, toimittava yhteistyössä useiden eri tahojen kuten terveydensuojelu- ja rakennusviranomaisten kanssa, mutta myös huomioita ratkaisujen taloudelliset vaikutukset. Kunta pääsee kuitenkin pitkälle jo sillä, että se huomioi tiedottamisen ja osallistumisoikeudet sisäilmaongelmia koskevassa päätöksenteossa ja valmistelussa.

---

<sup>304</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 82.

<sup>305</sup> HE 86/1997 vp, s. 64.

<sup>306</sup> Ks. esim. työturvallisuuslain 32, 33 ja 40 §.

<sup>307</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 323.

Tiedonsaanti ja päätöksentekoon osallistuminen on tunnistettu etenkin nuoria koskevaksi ongelmaksi jopa vielä tällä vuosikymmenellä<sup>308</sup>. Tiedottamisen tulisi olla niin tehokasta, että se takaa osallistumisen ja vaikuttamisen jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa.<sup>309</sup>

Lapsen edun tulisi olla ensimmäisten huomioon otettavien asioiden joukossa myös sellaisessa tilanteessa, jossa se ei ole ainoa vaikuttava asia. Lapsen edulle annetaan käytännössä merkittävä painoarvo, vaikka sitä ei suoraan nosteta etusijalle muiden vaikuttavien tekijöiden yläpuolelle. Erilaisten intressien ristiriitatilanteessa on kuitenkin katsottu, että lapsen edun tulisi ohittaa esimerkiksi kunnan viranomaisten intressit.<sup>310</sup> Mielenkiintoinen eri intressien kohtaaminen liittyy juuri sisäilmaongelmaisia kouluja koskevassa päätöksenteossa lapsen etuun ja kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Mikäli kunta päättää taloudellisen tilanteensa vuoksi lykätä koulurakennusten saneerauksia, saattaa lapsen edun periaate jäädä taloudellisten intressien jalkoihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen esittämän tulkinnan mukaan taloudelliset syyt eivät kuitenkaan vähennä kunnan vastuuta saneerata sisäilmaongelmaisia kouluja<sup>311</sup>. Vaikka toiminta ei olisi lainvastaista, eivät toimet lapsen näkökulmasta välttämättä toteuta lapsen etua parhaalla mahdollisella tavalla. Kuntien kannalta vaikuttaakin siltä, että talouden asettamien reunaehtojen sanelemana on pakko tehdä pohdintaa siitä, millä toimilla se vähintään kattaa opetuksen järjestäjän velvollisuuden taata lapselle turvallinen oppimisympäristö. Teoriassa turvallisen oppimisympäristön oikeudesta ei voida joustaa, mutta käytännössä näin kuitenkin tapahtuu.

Käytännössä lähtökohtana lapsen ennakkollisen oikeusturvan toteutumiseksi on lapsen edun ensisijaisuuden toteutuminen päätöksenteossa. Hakalehto-Wainion mukaan ennakkollisen oikeusturvan toteutumiseksi esteenä perusopetuslain tulkintatilanteissa on riittävän täsmällisten soveltamisohjeiden puute. Perusopetuslain esitöissä ei ole otettu huomioon lapsen oikeuksien sopimusta tai edes riittävällä tavalla tuotu esille perustuslain turvaamia perusoikeuksia.<sup>312</sup> Juurikin perusteluiden osalta<sup>313</sup> olisi nykyistä enemmän tuotava esille sitä, kuinka lapsen oikeuksien sopimus ja sen keskeiset periaatteet on huomioitu päätöksenteossa. Näiltä osin voitaisiin hälventää epäilyä siitä, että sopimusta ei tunneta tai sen soveltaminen on jätetty hatarammalle pohjalle.

---

<sup>308</sup> Eskelinen ym. 2012, s. 83.

<sup>309</sup> HaVM 18/1994 vp, s. 3.

<sup>310</sup> Säkjärvi 2015, s. 334.

<sup>311</sup> AOA Dnro 2822/4/10.

<sup>312</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 325–326.

<sup>313</sup> Pajulammi 2014, s. 187 ja 197 esittää myös, ettei riittäväksi perustelujen tasoksi voida katsoa toteamusta ”katsoaan lapsen edun mukaiseksi”.

Ennakollisen oikeusturvan parantamiseksi myös valvontaa olisi suoritettava nykyistä enemmän, sillä Suomessa ei ole olemassa tahoja, jotka järjestelmällisesti toteuttaisi opetuksen järjestämisen lainmukaisuuden valvontaa.<sup>314</sup> Tällä hetkellä valvontaa käytännössä suorittavat lapsen huoltajineen kanteluiden kautta.<sup>315</sup> Valvontaviranomaiset voivat toki suorittaa tarkastuksia kouluihin, mutta nykyisin tarkastukset suuntautuvat lapsiin liittyvissä asioissa lastensuojelulaitoksiin, terveydenhuoltoon ja vankiloihin.<sup>316</sup> Koulun opettajat ja rehtori suorittavat kouluissa ”omavalvontaa” silloin kun, he raportoivat eteenpäin opetuksen järjestäjille epäkohdista tai opetuksen järjestämiseen liittyvistä lainvastaisuuksista. Lisäksi oppilailta ja heidän vanhemmiltaan voidaan kerätä palautetta, jota hyödynnetään koulun suorittamassa omavalvonnassa.<sup>317</sup>

Koulun itsensä omasta toiminnastaan suorittamaa valvontaa ei varsinaisesti kutsuta omavalvonnaksi tai omavalvonnasta perusopetuksessa ei sinänsä säädetä nykyisessä lainsäädännössä. Opettajia ja koulun henkilökuntaa koskevat kuitenkin työntekijänä työturvallisuuslainsäädännön velvoitteet. Työntekijän on ilmoitettava työturvallisuuslain 19 §:n mukaan havaitsemistaan vioista ja puutteellisuuksista työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle. Perusopetuslain 29.7 §:n sisältyy lisäksi erillinen maininta opettajan ja rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta ja väkivallasta oppilaan huoltajalle. Opettajien ja rehtorien on siten suoritettava eräänlaista omavalvontaa jo nykyisin. Erillinen sääntelyn lisääminen omavalvonnan osalta ei todennäköisesti käytännössä muuttaisi nykyisiä velvoitteita kovinkaan merkittävästi. Mikäli lapsen aseman parantamiseen kaivataan järjestelmällistä ja tehokasta järjestelmää, tarvittaisiin omavalvonnan tarkastamiseen edelleenkin jokin taho, joka valvoisi sen toteuttamista kunnissa ja kouluissa.

Omavalvonta sellaisenaan, kuin sitä toteutetaan esimerkiksi yksityisten sosiaalipalvelujen puolella ei kuitenkaan sovellu kunnan järjestämään perusopetukseen. Etenkin kritiikkiä on kohdistunut *epäaitojen* yksityisten sosiaalipalvelujen ja omavalvonnan yhteensopivuuteen. Epäaitojen yksityisten sosiaalipalvelujen käyttö perustuu kunnan eli julkisen vallan tekemään ostopalvelusopimukseen tai palvelusetelin käyttöön, joten asiakas ei itse hanki palvelua puhtaasti aidoilta markkinoilta. Omavalvontaan kohdistunut kritiikki on epäillyt julkisen vallan oikeuttavan viranomaisvalvonnan resurssien vähentämisen siirtämällä vastuun valvonnasta tehtyyn omavalvontaan sekä

---

<sup>314</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 329.

<sup>315</sup> Lahtinen 2011, s. 21.

<sup>316</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 336.

<sup>317</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 329.

asiakkaiden itsensä suorittamaan valvontaan.<sup>318</sup> Mikäli omavalvonta on soveltunut huonosti jo epäaitojen yksityisten palveluiden käyttöön, on sen käyttö todennäköisesti ongelmallista puhtaasti julkisten palvelujen kannalta. Perusopetukseen liittyy lisäksi erikoinen tilanne, jossa on kyse sekä lapsen oikeudesta saada opetusta sekä lapsen velvollisuudesta suorittaa oppivelvollisuus.

Ennakollisesta oikeusturvasta huolimatta oikeuksien loukkauksia ja virheitä menettelyssä ja toiminnassa tapahtuu. Tällöin keskiöön nousevat jälkikäteiset oikeusturvakeinot, joilla voidaan suorittaa korjaavia toimenpiteitä jo tehdylle päätökselle, suoritetulle menettelylle tai toiminnalle<sup>319</sup>. Ennakollisesta oikeusturvasta huolimatta on jälkikäteisellä oikeusturvalla myös lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta huomattava merkitys. Lapsen oikeusturvaan liittyy kuitenkin ongelmia erityisesti lapsen näkökulmasta katsottuna. Lapsen ikä, kehitystaso ja kokemukset tulisi huomioida paremmin suunnitellessa lapselle sopivia oikeusturvakeinoja. Suomen järjestelmässä toimivat laillisuusvalvojat ja lapsiasiavaltuutettu eivät ole riittävän tehokkaita lapsen oikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta.<sup>320</sup> Oikeuksien toteutuminen on sidoksissa oikeusturvaan.<sup>321</sup>

Mahdollisia kehitysvaihtoehtoja ovat oikeusturvan ja neuvontapalvelujen kehittäminen<sup>322</sup>. Oikeusturvakeinojen ja neuvontapalvelujen kehittämisessä keskiössä tulisi pitää lapsen etu, kyky käyttää oikeusturvakeinoja ja -palveluita sekä niiden tehokas toteutuminen. Vaikka parannuksia lapsien yksilötason oikeusturvaan on tehty perustamalla sekä uusi apulaisoikeusasiamiehen virka<sup>323</sup> että lapsiasiavaltuutetun virka, on lapsen oikeusturvan osalta vielä parannettavaa. Lapsiasiavaltuutettu ei käsittele yksittäistapauksia,<sup>324</sup> eivätkä lapset juuri käytä mahdollisuutta kannella ylimmille lainvalvojille, kuten eduskunnan oikeusasiamiehelle.<sup>325</sup>

Lapsen näkökulmasta kanteluun kuluva aika on saattaa olla lapsen oppimisen ja hyvinvoinnin toteutumisen kannalta liian hidaskäyttö. Tehokkaampia keinoja tarvittaisiin siten lapsen oikeuksien turvaamiseksi. Perustettavaksi on ehdotettu esimerkiksi valtakunnallista tai kunnallista oppilasioikeusmiestä, joka avustaisi oppilaita ja heidän huoltajiaan koulua koskevissa ongelmatilanteissa.<sup>326</sup>

---

<sup>318</sup> Kotkas 2013, s. 729–730.

<sup>319</sup> Mäenpää 2017, s. 412–413.

<sup>320</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 337–340.

<sup>321</sup> Hakalehto-Wainio 2012b, s. 253.

<sup>322</sup> Hakalehto-Wainio 2012c, s. 189–190.

<sup>323</sup> Paunio 2001, s. 977.

<sup>324</sup> HE 163/2004 vp, s. 5–9.

<sup>325</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 322.

<sup>326</sup> Hakalehto-Wainio 2012a, s. 349.

Toisaalta lapsiasiavaltuutetun asemaa voitaisiin kehittää esimerkiksi antamalla lapsiasiavaltuutelle enemmän konkreettista valtaa lapsen oikeuksien komitean suositusten mukaisesti.<sup>327</sup> Toisaalta kunnallinen oppilasasiamies voisi mahdollisesti kyetä toimimaan lähempänä yksittäisten koulujen rajapintaa, kuin valtakunnallinen oppilasasiamies tai lapsiasiavaltuutettu.

Erityisesti sisäilmaongelmia koskevassa konfliktitilanteessa lapsen käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen tulisi olla tehokkaita, sillä kyseessä on lapsen hyvinvointi. Hyvinvoinnin heikentymisen kautta myös lapsen oikeus maksuttomaan perusopetukseen saattaa vaarantua.<sup>328</sup> Lapsiasiavaltuutettuakin on huolestuttanut erityisesti sisäilmaongelmista kärsivien lasten oikeusturvan toteutuminen. Vaikka lainsäädäntö käytännössä sisältääkin velvoitteita, jotka määrittelevät opetuksen järjestäjän vastuuta oppimisympäristön turvallisuudesta ja terveellisyydestä, puuttuu ongelmien ehkäisyä ja niihin puuttumista koskeva selkeä toimintamalli. Selkeän ohjeistuksen lisäksi lapsiasiavaltuutettu painottaa ongelman ratkaisemisessa erityisesti valvontaa, taloudellisia keinoja sekä mahdollisuutta perustaa julkinen kiinteistörekisteri päiväkodeista, perusopetuksen ja toisen asteen oppilaitosten kiinteistöistä. Mahdollista olisi myös kehittää opetuksen etäyhteyksiä sellaisia tilanteita varten, joissa lapsi ei voi osallistua lähiopetukseen.<sup>329</sup> Haittapuolena etäopetuksessa on kuitenkin se, että tällöin lapsella ei ole samankaltaista mahdollisuutta ylläpitää suhteita muihin lapsiin koulussa. Tosin terveyttä tavallisesti arvostetaan yli ryhmään kuulumisen tarpeen.<sup>330</sup>

Tutkimusaiheen jatkon kannalta mielekästä voisi olla empiirisemmän tutkimusotteen hyödyntäminen lainopillisen metodin ohella. Empiirisen aineiston tai metodin hyödyntämisen voidaan nähdä tuovan myös oikeusdogmaattiseen tutkimukseen lisäarvoa oikeuden yhteiskunnallisen tehtävän, oikeudellisen tiedonhankinnan tehokkuuden ja oikeustutkimuksen metodisen kehittämisen kannalta<sup>331</sup>. Esimerkiksi lasten haastattelut voisivat vahvistaa lapsinäkökulmaa entisestään. Myös mahdollinen lähitulevaisuudessa saatu oikeuskäytäntö toisi aihepiiriin tarkasteluun uutta mielekästä tietoa.

Oikeus turvalliseen oppimisympäristöön on määritelty melko selkeästi lainsäädännössä, eivätkä ongelmat välttämättä liity nykyisen lainsäädännön määritelmiin. Myös opetuksen järjestäjän elikunnan velvollisuudet ja vastuut voidaan paikantaa lainsäädännöstä. Sääntelyn teorettinen olemassaolo ei kuitenkaan takaa oikeuksien toteutumista. Lapsia koskevissa asioissa olisi entistä

---

<sup>327</sup> CRC/C/15/Add.272, kohta 10.

<sup>328</sup> Säkjärvi 2015, s. 340.

<sup>329</sup> Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017, s. 19–21.

<sup>330</sup> Säkjärvi 2015, s. 341–342.

<sup>331</sup> Kultalahti 2010, s. 19–21.

enemmän otettava huomioon lapsivaikutusten arviointi ja liitettävä lapsen etu perusteluihin päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä. Koulujen sisäilmaongelmat ovat ajankohtainen ongelma, jossa säädetyt oikeudet joutuvat testiin käytännössä. Lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön tarvitsee toteutuakseen sekä järjestelmällistä valvontaa, että lapsen näkökulmasta tehokkaita oikeusturvakeinoja.