

**Oppilaan oikeus perusopetuslain mukaiseen perusopetukseen
ja oikeuden rajoittaminen oppimisen tuessa
sekä erityisissä opetusjärjestelyissä**

Anna-Karoliina Tähtinen
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma
Hyvinvointioikeus
kevät 2023

TIIVISTELMÄ

tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

koulutusohjelma ja opintosuunta: Oikeustieteiden maisteri, hyvinvointioikeus

työn nimi: Oppilaan oikeus perusopetuslain mukaiseen perusopetukseen ja oikeuden rajoittaminen oppimisen tuessa sekä erityisissä opetusjärjestelyissä

tekijä: Anna-Karoliina Tähtinen

työn laji: pro gradu-tutkielma

sivumäärä: xv+80 sivua

vuosi: 2023

Oikeus perusopetukseen on lasten ja nuorten keskeisimpiä perusoikeuksia. Yhdenvertaista mahdollisuutta nauttia perusopetusoikeudesta toteutetaan keskeisesti oppimisen tuen kautta, minkä lisäksi perusopetuksessa käytetään myös erityisiä opetusjärjestelyjä. Näitä kokonaisuuksia ei juurikaan ole tutkittu oikeudellisesta näkökulmasta, jolloin on jäänyt huomiotta, että tietyt oppimisen tuen muodot ja erityiset opetusjärjestelyt voidaan tulkita perusopetusoikeutta rajoittaviksi. Tutkielmassa tarkastellaan perusopetusoikeuden sisältöä, kyseisen oikeuden rajoittamisedellytyksiä sekä oppimisen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin sisältyviä menettelyjä erityisesti siltä osin, kuin niillä voidaan katsoa rajoitettavan perusopetusoikeutta. Tutkielman menetelmä on lainopillinen. Lisäksi esitetään de lege ferenda ehdotuksia siitä, miten oppimisen tukea ja erityisiä opetusjärjestelyjä tulisi uudistaa tai muuttaa.

Tutkimuksen mukaan perusopetusoikeus on ymmärrettävä ensisijaisesti oppilaan oikeutena perusopetuksen yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen. Oppimisen tukeen sekä erityisiin opetusjärjestelyihin liittyvillä ratkaisuilla annettavaa opetusta voidaan rajoittaa esimerkiksi eriyttämisellä tai painoalueiden käytöllä. Vahvinta oppimisen tukea saavan oppilaan oppimääriä on mahdollista yksilöllistää eli irrottaa yleisistä opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista. Lisäksi oppilas voidaan kokonaan vapauttaa oppiaineen oppimäärän opiskelusta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että eriyttäviä tuen keinoja, yksilöllistämisiä sekä vapauttamisia koskeva oikeudellinen sääntely ei riittävällä tavalla täytä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että perusopetusoikeutta rajoittavista tuen muodoista ja järjestelyistä säänneltäisiin täsmällisemmin lain tasolla. Lisäksi oppimisen tuki ja erityiset opetusjärjestelyt tulisi yhdistää kokonaisuudeksi siten, että oppilaalla olisi aina ensisijainen oikeus perusopetusoikeutta vähemmän rajoittaviin tukikeinoihin. Lisäksi perusopetusoikeutta voimakkaimmin rajoittavia keinojen käyttämiseksi tulisi opetuksen järjestäjää edellyttää hankkimaan psykologinen tai lääketieteellinen arvio perusopetusoikeutta rajoittavan päätöksen perusteeksi.

Avainsanat: perusopetus, oppimisen tuki, erityiset opetusjärjestelyt, perusoikeuksien rajoittaminen.

Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja __

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
VIRALLISLÄHTEET	XI
kotimaiset virallislähteet.....	XI
ulkomaiset virallislähteet.....	XIII
OIKEUSKÄYTÄNTÖ	XIV
INTERNETLÄHTEET	XV
LYHENTEET	XVIII
1. JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tutkielman rakenne.....	6
1.3 Metodi ja aineisto.....	8
2. PERUSOPETUS JA YHDENVERTAISUUS PERUSOIKEUKSINA	10
2.1 Perusopetukseen ja yhdenvertaisuuteen liittyvät perus- ja ihmisoikeudet.....	11
2.1.1 YK-järjestelmän ihmisoikeussopimukset.....	12
2.1.2 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset.....	17
2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö.....	17
2.1.4 Kansallinen perustuslaki.....	18
2.2 Oikeus perusopetukseen ja yhdenvertaisuuteen kansallisessa lainsäädännössä.....	20
2.2.1 Oppivelvollisuus ja opetuksen järjestäminen.....	20
2.2.2 Perusopetuksen tavoitteet.....	21
2.2.3 Perusopetuksen laajuus ja sisältö.....	24
2.2.4 Oikeus yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen oikeuden ydinsisältönä.....	27
2.2.5 Kansallinen yhdenvertaisuussäätely.....	28
2.3 Perusopetukseen liittyvän perusoikeuden rajoittamisesta.....	29
2.3.1 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	31
2.4.2 Perusopetukseen liittyvän perusoikeuden rajoittaminen.....	33
3. OPPIMISEN TUKI	35
3.1 Tuen järjestämisen lähtökohdat.....	36
3.1.1 Yhdenvertaisuus ja inklusio.....	37
3.1.2 Kolmiportaisen tuen pääpiirteet.....	38
3.2 Yleinen ja tehostettu tuki.....	40
3.2.1 POL 16 §, 31 § ja 31 a §:n mukaiset tukimuodot.....	41
3.2.2 Eriyttävät tuen keinot.....	43
3.3 Erityinen tuki.....	47

3.3.1 Erityisen tuen päätös.....	48
3.3.2 Erityisopetus ja opetuksen järjestäminen erityisluokalla.....	51
3.3.3 Oppimäärän yksilöllistäminen.....	53
3.3.4 Oppiaineen opiskelusta vapauttaminen erityisen tuen päätöksellä.....	62
4. ERITYISET OPETUSJÄRJESTELYT.....	62
4.1 Viikkotuntimäärän alentaminen.....	64
4.2 Oppimäärän opiskelusta vapauttaminen.....	66
5. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	69
5.1 Eriyttävät keinot.....	71
5.2 Erityiseen tukeen sisältyvistä tuen muodoista.....	72
5.3 Erityisistä opetusjärjestelyistä.....	76
5.4 Kokonaisjohtopäätös.....	78

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Helsinki 1989.

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teorioista. Helsinki 2011.

Ahonen, Timo – Aro, Mikko – Aro, Tuija – Lerkkänen, Marja-Kristiina – Siiskonen, Tiina: Oppimisen vaikeudet. Jyväskylä 2019. (Ahonen ym. 2019)

Anttila, Outi: 11 § Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet. Teoksessa: Yhdenvertaisuuslaki kommentein, toim. Outi Anttila – Tuomas Ojanen, Helsinki 2019, ss. 209–222. (Anttila 2019a)

Anttila, Outi: 13§ Välillinen syrjintä. Teoksessa: Yhdenvertaisuuslaki kommentein, toim. Outi Anttila – Tuomas Ojanen, Helsinki 2019, ss. 239–250. (Anttila 2019b)

Asplund, Riitta – Maliranta, Mika: Koulutuksen taloudelliset vaikutukset. Sitran raportteja 60, Helsinki 2006. (Asplund – Maliranta 2006)

Arajärvi, Pentti: Oikeus sivistykseen. Helsinki 1994.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Arajärvi, Pentti: Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen. Teoksessa: Lapsen oikeudet koulussa, toim. Suvianna Hakalehto, Helsinki 2015, ss. 10–48.

Arajärvi, Pentti: Koulutusoikeus. Helsinki 2021.

Dahlberg, Maija: Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? Lakimies 5/2021, s. 745–784.

Fredman, Sandra: Discrimination Law. Second edition. Oxford University Press 2011.

Gillett-Swan, Jenna – Thelander, Nina – Hanna, Amy: Setting the Scene for Children’s Rights

and Education: Understanding the Aims of Education. Teoksessa: Children's Rights from International Educational Perspectives: Wicked Problems for Children's Education Rights, toim. Jenna Gillett-Swan – Nina Thelander. Cham: Springer 2021, ss. 1–12. (Gillett-Swan – Thelander – Hanna 2021)

Hakala, Juha – Leivo, Marjaana: Inklusioideologian ja koulutuspolitiikan jännitteitä 2000-luvun suomalaisessa peruskoulussa. *Kasvatus & Aika* 9 (4) 2015, s. 8–23. (Hakala – Leivo 2015)

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

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Hämeenlinna 2012.

Hakalehto, Suvianna: Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa. Teoksessa: Lapsen oikeudet koulussa, toim. Suvianna Hakalehto, Helsinki 2015, ss. 50–86.

Hakalehto, Suvianna: Lapsioikeuden perusteet. Helsinki 2018.

Hakalehto, Suvianna: Lapsen oikeuksien sopimus korkeimman oikeuden ratkaisuisissa, *Defensor Legis* 3/2021, s. 661–678.

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

Hautamäki, Veli-Pekka: Perusoikeuden ydinalue argumenttina. *Lakimies* 1/2011, s. 82–98.

Helander, Merike: Perusopetuksen maksuttomuus ja oppilaiden yhdenvertaisuus. Teoksessa: *Lapsen oikeudet koulussa*, toim. Suvianna Hakalehto, Helsinki 2015, ss. 88–131.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Vantaa 2005. (Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005).

Jahnukainen, Markku – Kivinen, Aapo – Kortelainen, Mika: Yksilöllistettyä opetusta

ennustavat tekijät ja suhteellisen iän vaikutus erityisopetuksessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja, vuosikerta 116, 1/ 2020, s. 73–89. (Jahnukainen – Kivinen – Kortelainen 2020)

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003. (Jyränki 2003)

Ketovuori, Heli – Pihlaja, Päivi: Inklusiivinen koulutuspolitiikka erityispedagogisin silmin. Teoksessa: Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset, toim. Heikki Silvennoinen – Mira Kalalahti – Janne Varjo, Jyväskylä 2016, ss. 229–264. (Ketovuori – Pihlaja 2016)

Kirjavainen, Tarja – Pulkkinen, Jonna – Jahnukainen, Markku. Erityisopetuksen järjestämisen muutokset kunnissa 2000-luvulla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, vuosikerta 42, 3/2014, s. 306–323. (Kirjavainen – Pulkkinen – Jahnukainen 2014a)

Kirjavainen, Tarja – Pulkkinen, Jonna – Jahnukainen, Markku: Perusopetuksen erityisopetusjärjestelyt eri ikäryhmissä vuosina 2001–2010. Kasvatus, vuosikerta 45 2/ 2014, s. 152–166. (Kirjavainen – Pulkkinen – Jahnukainen 2014b)

Kirjavainen, Tarja – Pulkkinen, Jonna – Jahnukainen, Markku: Special education students in transition to further education: A four-year register-based follow-up study in Finland, Learning and Individual Differences (vol. 45) 2016, s. 33–42. (Kirjavainen – Pulkkinen – Jahnukainen 2016)

Kirjavainen, Tarja – Pulkkinen, Jonna: PISA-tulokset heikentyneet huippuvuosista – kuinka paljon ja mistä se voisi johtua? Talous ja yhteiskunta 45(3) 2017, s. 8–12. (Kirjavainen – Pulkkinen 2017)

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, toim. Tarmo Miettinen. Edilex-kirjat 2016, ss. 105–134.

Koistinen, Helmi: Lyhennetty koulupäivä perusopetuksessa. Opettajien näkemyksiä syistä, toteutuksesta ja tuen toimivuudesta. Pro gradu tutkielma. Turun yliopisto 2020.

Kotkas, Toomas: Kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä. Lakimies 6/2020, s.

822–844.

Lahtinen, Matti – Lankinen Timo: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 12., uudistettu laitos. Helsinki 2022. (Lahtinen – Lankinen 2022)

Lahtinen, Niina: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. Jyväskylä 2011.

Lakkala, Suvi: Inklusiivinen opettajuus – Toimintatutkimus opettajankoulutuksessa. Lapin yliopisto 2008.

Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97, 2016. (Lavapuro ym. 2016).

Lintuvuori, Meri: Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana. Väitöskirja. Helsingin yliopisto 2019.

Lintuvuori, Meri: Kuntien välillä eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnassa – tarkempi ohjaus tarpeen? e-Erika, nro 1, 2020, s. 26–35.

Lintuvuori, Meri – Jahnukainen, Markku – Hautamäki, Jarkko: Oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelu kunnissa – alueellinen tasa-arvo perusopetuksessa. Kasvatus (vol. 48) 4/2017, s. 320–335. (Lintuvuori – Jahnukainen – Hautamäki 2017)

Lyytinen, Tuija: Kuusivuotiaiden sosiaaliset taidot ja koulun aloittaminen. Kasvatus (vol. 25) 1/1994, s.87–94.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus (12 §). Teoksessa: Perusoikeudet, toim. Pekka Hallberg –Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 1999, ss. 387–418.

Mäenpää, Olli: Julkinen valta ja oikeusvaltio. Oikeuden perusteet, Nro 2, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2020.

Mäkelä, Marianne: Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Väitöskirja. Tampereen yliopisto 2013.

National Joint Committee on Learning Disabilities: Learning Disabilities: Issues on Definition.
A Position Paper of the National Joint Committee on Learning Disabilities, January 30,
1981. *Learning Disability Quarterly*, Vol. 6, No. 1 1983. (NJCLD 1983)

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

Nieminen, Liisa – Ojanen, Tuomas: 9 § Positiivinen erityiskohtelu. Teoksessa:
Yhdenvertaisuuslaki kommentein, toim. Outi Anttila – Tuomas Ojanen, Helsinki 2019,
ss. 189–198.

Niiniluoto, Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan – Käsitteen ja teorianmuodostus. Helsinki 1980.

Niiniluoto, Ilkka: Tieteen tunnuspiirteet. Teoksessa: Tutkijan eettiset valinnat, toim. Sakari
Karjalainen – Veikko Launis – Risto Pelkonen – Juhani Pietarinen, Tampere 2002, ss.
30–41.

OECD: The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Paris 2001.

Opetushallitus: Perusopetukseen valmistava opetus. Opetushallitus 4:2017. (OPH 2017)

Opetusministeriö: Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja
selvityksiä 2007:47. Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto 2007. (OM
2007)

Pajulammi, Henna: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki 2014.

Pekkarinen, Tuomas – Uusitalo, Roope. Peruskoulu-uudistuksen vaikutukset.
Kansantaloudellinen aikakauskirja (vol. 108) 2/2012, ss. 128–139. (Pekkarinen –
Uusitalo 2012)

Perälä, Timo: Eriyttämisen ja tasoryhmiin jaon vaikutukset nuorten matematiikan osaamiseen
ja jatko-opintoihin. Pro gradu tutkielma. Oulun yliopisto 2012.

Pihkala, Jussi – Lamberg, Kirsi – Ojala, Terhi: Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa.
Kehittämisyhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 34, 2017.

(Pihkala – Lamberg – Ojala 2017).

Poikola, Mirva – Hakalehto, Suvianna – Kärnä, Eija: Inklusion oikeudellinen ja kasvatustieteellinen perusta Suomessa. *Oikeus* 2/2022, s. 191–224. (Poikola – Hakalehto – Kärnä 2022)

Puustjärvi, Anita – Luoma, Ilona: ”Mutta onko tämä lapsi koulukuntoinen?” Koulunkäyntikyvyn arviointi ja tukeminen. *Lääkärilehti* (vol. 74) 3/2019, s.114–119. (Puustjärvi – Luoma 2019)

Pölönen, Kreetta: Kolmiportainen tuki esi- ja perusopetuksessa - soveltamiskäytäntöä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta vuosilta 2012–2015. Teoksessa: Lapsen oikeudet koulussa, toim. Suvianna Hakalehto, Helsinki 2015, ss. 206–251.

Pölönen, Kreetta: Oppimisen tuen sääntely esi- ja perusopetuksessa – yhdenvertaisuutta mutta mitä, miten ja kenelle? *Oikeus* 2/2022, s. 225–254.

Roiha, Anssi – Polso, Jerker: Onnistu eriyttämisessä – toimivan opetuksen opas. Jyväskylä 2018. (Roiha – Polso 2018).

Rokka, Pekka: Peruskoulun ja perusopetuksen vuosien 1985, 1994 ja 2004 opetussuunnitelmien perusteet poliittisen opetussuunnitelman teksteinä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto 2011.

Rämä, Irene – Ojala, Terhi – Kontu, Elina: Perusopetuksen normiston tuntemus erityisten opetusjärjestelyjen taustalla. Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti (vol. 27) 4/2017, s. 51–55. (Rämä – Ojala – Kontu 2017)

Sajama, Seppo: Argumentaatio oikeudellisessa tutkimuksessa. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, toim. Tarmo Miettinen, Edilex-kirjat 2016, ss. 24–50.

Saloviita, Timo: Erityisopetus ja inklusio. *Kasvatus* (vol. 37) 4/2006, ss. 326–342.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2016.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa: Perusoikeudet, toim. Pekka Hallberg –Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, Helsinki 1999, ss. 231–262.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.

Soininen, Niko: Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa. Teoksessa: Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, toim. Tarmo Miettinen, Helsinki 2016, ss. 51–70.

Sourander, Andre – Marttunen, Mauri: Lasten ja nuorten mielenterveyden häiriöiden epidemiologia. Teoksessa: Lastenpsykiatria ja nuorisopsykiatria, toim. Kirsti Kumpulainen – Eeva Aronen – Hanna Ebeling – Eila Laukkanen – Mauri Marttunen – Kaija Puura – Andre Sourander, Helsinki 2016, ss. 116–124. (Sourander – Marttunen 2016)

Thuneberg, Helena – Vainikainen, Mari-Pauliina: Uuden lain toteutuminen pedagogisten dokumenttien perusteella. Teoksessa: Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen, toim. Markku Jahnukainen – Elina Kontu – Helena Thuneberg – Mari-Pauliina Vainikainen, Suomen kasvatustieteellinen seura: Kasvatusalan tutkimuksia 67, Jyväskylä 2015, ss. 135–162. (Thuneberg – Vainikainen 2015)

Tomlinson, Carol Ann: The Differentiated Classroom: Responding to the Needs of All Learners. Second edition. Alexandria, Virginia 2014.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa: Perusoikeudet, toim. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Helsinki 2011, ss. 606–629.

Valjakka, Sari – Krokfors, Ylva – Meriläinen, Johanna – Vesala, Hannu. Toteutuuko vammaisten lasten oikeus yhdenvertaiseen oppimiseen? Teoksessa: Vammaisuus ja lapsen oikeudet, toim. Elina Pekkarinen – Anton Schalin, Lapsiasiavaltuutetun toimiston

julkaisuja 4, 2021. (Valjakka ym. 2021)

Vitikka, Erja – Eskelinen, Mervi – Kuukka, Katri. Oikeus oppia. Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmän väliraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 30, 2021. (Vitikka – Eskelinen – Kuukka 2021).

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet, toim. Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Helsinki 2011, ss. 139–170.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2013. (VTV 2013)

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Tarkastuskertomus 8/2013 Erityisopetus perusopetuksessa, jälkiseurantaraportti, 1.11.2017. Dnro 068/54/2010. (VTV 2017).

Winter, Satine – de Bruin, Kate: The Educational Rights of Children with Disability in Australia. Teoksessa: Children’s Rights from International Educational Perspectives: Wicked Problems for Children’s Education Rights, toim. Jenna Gillett-Swan – Nina Thelander. Cham: Springer 2021, ss. 39–56. (Winter – de Bruin 2021)

VIRALLISLÄHTEET

kotimaiset virallislähteet

HE 30/1982 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi.

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

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

HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

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

HE 86/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, määräys 1/011/2004. (OPH 2004)

Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Määräykset ja ohjeet 2011:20. (OPH 2011)

Opetushallitus: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, määräys 104/011/2014. (OPH 2014)

Opetushallitus: Perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit 2020, määräys OPH-5042-2020. (OPH 2020a)

Opetushallitus: Oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointi perusopetuksessa. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2014 muutokset, määräys OPH-281-2020. Opetushallitus 10.2.2020. (OPH 2020b).

PeVL 12/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varhaiskasvutuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 43/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 48/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVM 3/1998 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä koulutusta koskevaiksi lainsäädännöksi.

SiVM 4/2010 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

ulkomaiset virallislähteet

UN Committee on the Rights of the Child: General Comment No 1. (2001). The aims of education, Article. 29(1). CRC/GC/2001/1, 17 April 2001. (CRC/GC 1 2001)

UN Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 5. (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). CRC/GC/2003/5, 27 November 2003. (CRC/GC 5 2003)

UN Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 7 (2005). Implementing child rights in early childhood. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006. (CRC/GC 7 2005)

UN Committee on the Rights of the Child: General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard. CRC/C/GC/12, 1 July 2009. (CRC/GC 12 2009)

UN Committee on the Rights of the Child: 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/5, 30 October 1991. (CRC/C 5 1991)

UN Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Finland. 3 August 2011. CRC/C/FIN/CO/4. (CRC/FIN 2011)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13). 12/1999/10. (CESCR 1999)

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

kotimainen oikeuskäytäntö

EOAK/169/2018. Rehtorin menettely oppilaan kurinpitoasiassa.

EOAK/1586/2019. Erityisen tuen järjestäminen ja päätöksenteko.

EOAK/4941/2019. Kännyköiden poiskerääminen koulussa.

EOAK/4230/2019. Turun kaupungin menettely tehostetun tuen oppilaan tukipalveluista päättämisessä.

EOAK/3136/2021. Menettely avustajapalveluista päättämisessä ja oppimisen tukitoimet.

EOAK/3927/2021. Oppilaalla on oikeus saada erityisopetusta riippumatta järjestämispaikasta tai opetusryhmästä.

KHO 2876-T-2006

KHO 2013:162

KHO 2015:182

KHO 2021:130

LSSAVI/3601/2017

LSSAVI/2127/2019

LSSAVI/7280/2019

LSSAVI/5837/2020

LSSAVI/8137/2020

LSSAVI/7886/2022

ulkomainen oikeuskäytäntö

EIT: tuomio 23.7.1968, Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in belgium" v. Belgium (merits), 1474/62; 1677/26; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 (EIT Belgian linguistic case)

EIT: tuomio 6.10.2015, Memlika v. Kreikka, 37991/12. (EIT Memlika v. Kreikka)

INTERNETLÄHTEET

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. [<https://www.european-agency.org/>] (23.12.2022). (european-agency.org)

Espoon kaupungin internet-sivut: Espoon kaupungin suomenkielisen perusopetuksen opetussuunnitelma luvut 1–12. Yhteiset osuudet. [https://static.espoo.fi/cdn/ff/g_P7OXdy4W-W6guwLfYEteUdwltMkbnTWFMIH8a2LQc/1632220059/public/2021-09/Espoon%20suomenkielisen%20perusopetuksen%20opetussuunnitelma%20Luvut%201-12%20%20%283%29.pdf] (25.12.2022) (Espoon OPS)

Helsingin kaupungin internet-sivut: Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, yhteinen osuus [<https://ops.edu.hel.fi/ops/#yhteinen-osuus>] (14.8.2022) (Helsingin OPS)

Helsingin sanomat (HS.fi): ”Nasima Razmyar vaietusta ongelmasta Helsingin kouluissa: Inkluisio ajaa luokkia kaaokseen.” [<https://www.hs.fi/kaupunki/art->

[2000009054728.html](https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009054728.html)] (13.9.2022)

Helsingin sanomat (HS.fi): ”Oppilas kiroilee, sylkee ja puree” – HS:n kyselyyn vastanneet opettajat avautuvat inklusion laajoista ongelmista.” [<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009065876.html>] (15.9.2022)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (karvi.fi): Eriyttäminen perusopetuksessa (2022–2024). [<https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/eriyttaminen-perusopetuksessa/>] (20.9.2022)

Lapsiasiavaltuutetun internet-sivut (lapsiasia.fi): Ehdotus erityisopetuksen strategiaksi. Lapsiasiavaltuutetun lausunto 15.1.2008. [<https://lapsiasia.fi/-/ehdotus-erityisopetuksen-strategiaksi->] (25.12.2022)

Opetusalan ammattijärjestön internet-sivut (oaj.fi): OAJ jätti kantelun Opetushallituksen toimista – tukea tarvitsevia oppilaita jää heitteille. [<https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2021/oaj-jatti-kantelun-opetushallituksen-toimista--tukea-tarvitsevia-oppilaita-jaa-heitteille/>] (17.9.2022)

Opetusalan ammattijärjestön internet-sivut (oaj.fi): Yli 2 200 opettajaa ja rehtoria OAJ:n kyselyssä: Inklusio ei onnistu nykyresursseilla. [<https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2022/yli-2000-opettajaa-ja-rehtoria-oajn-kyselyssa-inkluisio-ei-onnistu-nykyresursseilla/>] (5.11.2022)

Opetushallituksen internet-sivut (oph.fi): Erityinen tuki. [<https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/erityinen-tuki>] (9.11.2022).

Opetushallituksen internet-sivut (oph.fi): Opiskelun erityiset painoalueet eriyttämisen menetelmänä. [<https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/opiskelun-erityiset-painoalueet-eriyttamisen-menetelmana>] (5.8.2022).

Opetushallituksen internet-sivut (oph.fi): Apua arviointiin-koulutus. Oppimisen tuen sekä maahanmuuttotaustaisten oppilaiden arviointikysymyksiä. 15.6.2021. [<https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oppimisen%20tuen%20seka%CC%88%20maahanmuuttotaustaisten%20oppilaiden%20arviointikysymyksi%C3%A4.pdf>]

(25.12.2022)

Opetushallituksen internet-sivut (oph.fi): Perusopetuksen opetussuunnitelman ydinasiat.

[<https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/perusopetuksen-opetussuunnitelman-ydinasiat>] (10.7.2022)

Tampereen kaupungin internet-sivut: Perusopetuksen opetussuunnitelma.

[<https://ops.tampere.fi/perusopetus/69/?school=>] (25.12.2022) (Tampereen OPS)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen internet.sivut (thl.fi): Vammaispalvelujen käsikirja.

saatavilla [<https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/vammaisuus-yhteiskunnassa/vammaisuus>] (16.9.2022). (Vammaispalvelujen käsikirja)

Turun kaupungin internet-sivut: Turun perusopetuksen opetussuunnitelma luvut 1–12,

1.8.2016. [https://blog.edu.turku.fi/ops2016/files/2021/02/Turun-ops-luvut-1-12_200806.pdf] (25.12.2022) (Turun OPS)

Tieteen termipankki-internetsivut: oppimäärä.

[<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Kasvatustieteet:oppimäärä>] (9.7.2022)

Vantaan kaupunki: Vantaan perusopetuksen opetussuunnitelma, Askiston koulu. Saatavilla:

[http://vantaawiki.fi/pops/Askiston_koulu] (25.12.2022) (Vantaa / Askiston OPS)

LYHENTEET

art.	artikla
AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
CESCR	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea)
CRC	UN Committee on the Rights of the Child (YK:n lapsen oikeuksien komitea)
EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanslia
ESPK	Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja (uudistettu) (SopS 80/2002)
EU	Euroopan unioni
EU-POK	Euroopan sosiaalinen perusoikeuskirja
GC	General Comment, yleiskommentti
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HOJKS	henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma
KHO	korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
LOS	YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991)
LOS-komitea	YK:n lapsen oikeuksien komitea
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
OAJ	Opetusalan ammattijärjestö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	opetusministeriö
OPH	Opetushallitus
OVL	oppivelvollisuuslaki (1214/2020)
PL	perustuslaki (731/1999)

POA	perusopetusasetus (852/1998)
POL	perusopetuslaki (628/1998)
POPS	perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TJA	tuntijakoasetus (422/2012)
TSS-sopimus	taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
vammaissopimus	yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVL	yhdenvertaisuuslaki (1325/2014)

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Oikeus opetukseen ja koulutukseen ovat sivistyksellisiä perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutuminen on perustana monen muun oikeuden toteutumiselle¹. Koulutuksen kautta kasvetaan ihmisyyteen, kiinnitytään yhteiskuntaan sekä valmistutaan ammattiin ja työelämään. Koulutuksen kivijalan muodostaa perusopetuslain (POL, 628/1998) mukainen maksuton perusopetus, johon kaikilla oppivelvollisuusikäisillä on subjektiivinen oikeus perustuslain (PL, 731/1999) 16.1 §:n mukaisesti. Perusopetuksen tavoitteena on antaa elämässä tarpeelliset tiedot ja taidot, varmistaa jatko-opintokelpoisuus sekä saattaa mahdollisimman suuri osa oppilaista koulutuksen loppuun². Tarkoituksestaan ja tavoitteistaan johtuen perusopetus ei voi olla normatiivisesti avointa, vaan sen määrästä, tavoitteista ja sisällöstä – perusopetuksen yleisestä oppimäärästä – on annettu sitovaa sääntelyä ja normiohjausta. Perusopetuksen yleistä oppimäärää säänteleviä oikeusnormeja tarkastelemalla voidaan hahmottaa, millaiseen opetukseen PL 16.1 §:n mukainen oikeus kohdistuu. Jatkossa PL 16.1 §:n mukaisesta perusoikeudesta käytetään myös nimitystä perusopetusoikeus.

Oikeus perusopetukseen ei ole rajoittamaton, sillä valtaosaa perusoikeuksista on mahdollista rajoittaa lainsäädännöllä tiettyjen edellytysten ollessa käsillä³. COVID-19-pandemian aikana oppilaiden oikeutta osallistua perusopetukseen rajoitettiin poikkeusolojen perusteella⁴. Normaalioloissa ilman lakivarausta kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan yleensä rajoittaa noudattaen perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita, joihin katsotaan vakiintuneesti kuuluvan lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen

¹ Ks. esim. Arajärvi 2006, s. 71 ja s. 98; Hakalehto-Wainio 2012, s. 131; Hakalehto 2018, s. 312.

² Arajärvi 2006, s. 68 ja s. 366–367.

³ Täsmällisen kiellon muotoon laaditut perusoikeussäännökset, kuten syrjäntäkielto (PL 6 § 2 mom.), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7 § 2 mom.) tai taannehtivan rikoslain kielto ja muut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämät kiellot (PL 8 §), on kirjoitettu kuitenkin sillä tavoin ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua. Viljanen 2001, s. 13.

⁴ Keväällä 2020 valtioneuvosto antoi valmiuslain (1552/2011) nojalla kaksi asetusta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020 ja 191/2020), jolla rajoitettiin lähiopetuksen ja -ohjauksen järjestämisvelvollisuutta eri koulutusasteilla 13.5.2020 saakka. Perusopetuksessa siirryttiin pääosin etäopetukseen, joskin lähiopetuksen järjestämisvelvollisuutta laajennettiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden osalta. HE 86/2020 s. 3.

hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus⁵. Perusopetuksen osalta lakiehdotuksia on varsin harvoin arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta. Määräaikaista erottamista koskevan sääntelyn täsmentämistä koskevan sääntelyesityksen yhteydessä kuitenkin katsottiin, että toimenpiteessä on kyse sellaisesta opetuksesta epäämisestä (opetukseen osallistumisen estymisestä), että käsillä on perusoikeuden rajoittamistilanne⁶. Toistaiseksi on jäänyt huomiotta, että myös oppimisen tukea ja erityisiä opetusjärjestelyjä koskeva sääntely sisältää mahdollisuuksia rajoittaa oppilaan perusopetusoikeutta.

Perusopetuksen saamiseen ohella oppilaalla on oikeus riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen heti tuen tarpeen ilmetessä. Oppimisen tuen ensisijaisena tavoitteena on tukea oppilasta saavuttamaan yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet kaikissa oppiaineissa⁷. Tukijärjestelmää on viimeksi muutettu vuonna 2011 voimaan astuneella perusopetuslain muutoksella (laki perusopetuslain muuttamisesta, 642/2010), jossa käyttöön otettiin niin kutsuttu kolmiportainen – yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen – jakautuva järjestelmä. Sen ydinajatuksena on tuen porrasteisuus sekä yksilöllinen räätälöinti oppilaan tarpeista lähtöisin.⁸ Tuen tarpeen arvioinnissa etusijalla on pedagoginen eli opettajan tai opettajien tekemä arvio tai selvitys siitä, millaista tukea oppilaalle tulisi antaa. Valtaosa oppimisen tuesta annetaan osana tavanomaista perusopetusta, joka tulkitaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi⁹. Nykyisen tukijärjestelmän on katsottu perustuvan aiempaa vahvemmin käsitykselle tuesta oppilaan oikeutena sekä näkemykselle yksilöön, ympäristöön ja niiden väliseen vuorovaikutukseen liittyvistä syistä tuen tarpeen taustalla¹⁰. Ajattelussa on heijastumia inklusioaatteesta, jonka mukaan ketään ei saa sulkea yleisopetuksen ulkopuolelle, vaan myös vahvaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea tarvitsevilla, kuten vammaisilla tai terveydellisistä häiriöistä kärsivillä oppilailla, on oikeus

⁵ Viljanen 2001, s. 37–38.

⁶ HE 127/2021 vp, s. 40 ja s. 42; PeVL 48/2021 vp, s. 4–5.

⁷ OPH 2014, s. 69.

⁸ Ks. esim. Thuneberg – Vainikainen 2015, s. 145.

⁹ Opetuksesta tosiasiallisena hallintotoimintana ks. esim. Mäenpää 2020, s. 3 ja s. 23. Ks. myös Arajärvi 2021, s. vii–viii (esipuhe) ja s. 58.

¹⁰ Lintuvuori 2019, s. 18. Tässä voidaan nähdä heijastumia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (27/2016) mukaiselle näkemykselle vammaisuudesta yksilön ja yhteiskunnan välisenä suhteena. Ks. Vammaispalvelujen käsikirja, kohdassa Vammaisuus: Vammaisuus yhteiskunnassa. Ks. myös Valjakka ym. 2021, s. 97.

opiskella lähikoulussa ja yleisopetuksen luokassa¹¹.

Hakalehdon mukaan opetus on nähty pitkään lähinnä hyvinvointipalveluna, minkä vuoksi oppilaita ei ole totuttu kohtelemaan itsenäisinä oikeuksien haltijoina opetustoimen hallintokulttuurissa ja koulun arjessa¹². Perusopetuksen oikeustieteelliset tarkastelut ovatkin liittyneet pääasiassa tämän asiantilan näkyväksi tekemiseen esimerkiksi arvioimalla lasten eri oikeuksien toteutumista tai toteutumattomuutta koulussa, sekä kouluissa tapahtuvaa julkisen vallan käyttöä¹³. Toisaalta esimerkiksi Arajärvi on tarkastellut sivistyksellisiä oikeuksia myös systemaattisen, muun muassa yleisiä oppeja sekä oikeusalan periaatteita käsittelevän yleiskatsauksen muodossa sekä kehittänyt koulutusoikeudesta itsenäistä oikeudenalaa¹⁴. Oppimisen tuen järjestelmää on kuitenkin toistaiseksi tarkasteltu oikeudellisesta näkökulmasta varsin niukasti¹⁵. Puuttumaan on jäänyt etenkin tukijärjestelmään sisältyvien perusopetusoikeutta rajoittavien tuen muotojen oikeudellinen tarkastelu.

Monet oppimisen tuen järjestelmään sisältyvistä tukimuodoista ovat yhdenvertaisen perusopetusoikeuden mukaisia pyrkien edistämään jokaisen oppilaan mahdollisuutta yltää yleisen oppimäärän mukaisiin tavoitteisiin. Osan tukimuodoista voidaan kuitenkin katsoa rajoittavan perusopetusoikeutta. Rajoittava on ensinnäkin erityiseen tukeen sisältyvä mahdollisuus oppiaineen yksilöllistämiseen, jossa oppilaan oppimistavoitteet irrotetaan kokonaan yleisen oppimäärän mukaisista tavoitteista. Menettelyyn sisältyviin ongelmiin havahduttiin ensimmäisen kerran 2000-luvun alkupuolella, jolloin yksilöllistämisiä tehtiin runsaasti. Tällöin ikäluokkien ja opetuksen järjestäjien väliset erot yksilöllistämisisä olivat huomattavia ja oppilaiden oikeusturvassa oli puutteita. Näiden seikkojen tulkittiin johtuvan ennen kaikkea yksilöllistämistä koskevien normien väljyydestä ja monitulkintaisuudesta.¹⁶

¹¹ Hakalehto-Wainio 2012, s. 148–150; Vitikka – Eskelinen – Kuukka 2021, s. 28–29; Hakala – Leivo 2015, s. 10.

¹² Ks. esim. Hakalehto 2015, s. 52 ja s. 59; Hakalehto-Wainio 2012, s. 19. Lisäksi Hakalehto näkee puutteena sen, että opetushenkilökuntaa ei kouluteta aiheesta systemaattisesti, vaikka heillä on velvollisuus huolehtia oppilaan oikeuksien toteutumisesta. Hakalehto 2018, s. 294. Hakalehto-Wainion mukaan suomalaisen lapsioikeuden keskeisongelma on, että lapsen oikeuksia on totunnaisesti tarkasteltu pitkälti perhekeskeisyyden näkökulmasta. Hakalehto-Wainio 2011, s. 512.

¹³ Ks. esim. Hakalehto-Wainion teos Oppilaan oikeudet opetustoimessa (Hakalehto-Wainio 2012), sekä Hakalehdon toimittama artikkeliteos Lapsen oikeudet koulussa (2015).

¹⁴ Ks. esim. Arajärvi 1994, 2006 ja 2021. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012, s. 25.

¹⁵ Tietävästi ainoat oppimisen tukea tarkastelevat oikeudelliset artikkelit on kirjoittanut Kreetta Pölönen, ks. Pölönen 2015 ja Pölönen 2022.

¹⁶ Kirjavainen–Pulkkinen–Jahnukainen 2014a, s. 319; Kirjavainen – Pulkkinen – Jahnukainen 2014b, s. 160; VTV 2013, s. 84.

Nykyiseen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä tavoitteena oli muun muassa yksilöllistämiseen liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistaminen sekä oppimisen tuen muuttaminen varhaisemmaksi ja ennaltaehkäisevämmäksi siten, että raskaimpia tuen muotoja tarvittaisiin harvemmin¹⁷. Perusopetuslakiin sekä opetussuunnitelman perusteisiin tehtyjen muutosten myötä oppimäärien yksilöllistämisten havaittiin määrällisesti jossain määrin vähentyneen¹⁸. Kunnittain ja alueittain yksilöllistämisisä on kuitenkin edelleen todettu esiintyvän varsin laajaa vaihtelua, minkä lisäksi esiin on tullut viitteitä hatarin perustein tehdyistä yksilöllistämisisä¹⁹.

Oppilaalle perusoikeutena kuuluvan perusopetusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta ongelmallinen on myös erityiseen tukeen sekä erityisiin opetusjärjestelyihin sisältyvä mahdollisuus vapauttaa oppilas kokonaan jonkin oppiaineen opiskelusta (jatkossa vapauttaminen). Vapauttamisen tulisi olla oppimäärän yksilöllistämiseen nähden toissijainen vaihtoehto, joka on mahdollista vain erityisen painavin syin²⁰. Vapauttamiset ovat varsin alituttu ja -selvitetty aihepiiri, mikä saattaa johtua osin siitä, että niistä ei kerätä tilastotietoa²¹. Erityisiin opetusjärjestelyihin liittyvän oikeusnormiston tai -käytännön oikeudellisia tarkasteluja ei ole tiittävästi tehty lainkaan.

Yksilöllistämisisä ja vapauttamisisä päätetään muutoksenhakukelpoisessa hallintopäätöksessä. Opetuksen sisältöjä ja tavoitteita voidaan kuitenkin rajata myös hallintopäätösmentellyn ulkopuolella niin sanotuilla eriyttävillä tuen keinoilla, kuten opetuksen eriyttämisellä ja erityisten painoalueiden käytöllä. Nämä tukimuodot, joita toteutetaan osana tosiasiallista hallintotoimintaa, asettuvat perusopetusoikeuden kannalta

¹⁷ Ks. esim. VTV 2017, s. 1–2.

¹⁸ Uuden järjestelmän voimaantulon myötä vuonna 2011 perusopetuslain 17 §:ää muutettiin siten, että oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisisä tuli jatkossa päättää kirjallisessa ja valituskelpoisessa erityisen tuen päätöksessä. Lisäksi silloisia opetussuunnitelman perusteita täydennettiin muun ohella tarkentamalla syitä, jotka eivät sellaisenaan ole perusteita oppimäärien yksilöllistämisisä. OPH 2011, s. 26. Vuonna 2014 annetuissa uudistetuissa opetussuunnitelman perusteissa korostettiin yksilöllistämisisä edeltävää harkintaa ja tukitoimenpiteitä. OPH 2014, s. 69. Ks. myös Lintuvuori 2019, s. 106.

¹⁹ Lintuvuori – Jahnukainen – Hautamäki 2017, s. 330–331; Thuneberg – Vainikainen 2015, s. 140–144; Lintuvuori 2019, s. 132. Tutkimuksensa perusteella Lintuvuori on huomauttanut mahdollisuudesta, että joissakin kunnissa kaikkien erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden oppimääriä saatetaan yksilöllistää, huolimatta siitä, pystyisivätkö he riittävin tukitoimin opiskelemaan myös yleisopetuksen oppimäärien mukaisesti. Lintuvuori 2019, s. 108–109.

²⁰ OPH 2011, s. 29; OPH 2014, s. 70.

²¹ Lintuvuori 2019, s. 106. Viitteitä on kuitenkin siitä, että vapauttamisia tehdään nykyisin aiempaa vähemmän.

epäselvälle alueelle, ja siksi tässä tutkielmassa tarkastellaan myös näitä tukimuotoja.

Oppimäärien yksilöllistämisillä on todettu olevan heikentäviä vaikutuksia oppilaan jatko-opintovalmiuksiin ja työelämään siirtymiseen²². Yksilöllistämisissä on myös havaittu epätasa-arvoista valikoitumista esimerkiksi oppilaan iän, sukupuolen sekä vanhempien tulo- ja koulutustason osalta²³. Lintuvuori on todennut, että oppimäärien yksilöllistämisen vaihtelu kuntien välillä on edelleen niin suurta, että oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tulisi sen tarkempaa säätelyä normiohjauksessa edelleen selvittää, jotta turhat oppimäärien yksilöllistämiset voitaisiin välttää²⁴. Vapauttamisten, eriyttämisen ja erityisten painoalueiden osalta ei ole olemassa vastaavia tutkimustuloksia tai suosituksia. Koska vapauttamiset ovat yksilöllistämistä voimakkaampi perusopetusoikeuden rajaus, on niillä siksi todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia oppilaan myöhempään koulutuspolkuun sekä työllistymiseen. Eriyttäminen ja erityiset painoalueet puolestaan ovat käyttöaiheiltaan ja toteutustavoiltaan epäselviä tuen muotoja, joilla rajoitetaan perusopetusoikeutta osittaisesti ja ilman hallintopäätöstä. Siten tutkimusta ja selvitystä myös näiden tukimuotojen vaikutuksista oppilaan myöhempään koulu-uraan, työllistymiseen ja sosioekonomiseen tilanteeseen tarvittaisiin lisää.

OECD:n toteuttamissa peruskoululaisten osaamista eri oppiaineissa arvioivissa PISA-tutkimuksissa Suomi oli vuoteen 2006 saakka kärkimaiden joukossa, mutta sittemmin sijoituksissa on tapahtunut laskua²⁵. Perusopetukseen ja erityisesti inklusiivisesti toteutettuun oppimisen tuen järjestelmään on kohdistettu viimeaikaisesti lisääntyvää kritiikkiä²⁶. Kaikkienensa voidaan todeta, että oppimisen tuen järjestelmää sekä erityisten opetusjärjestelyjä on syytä tarkastella myös oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikka perusopetuksen liiallinen juridisoituminen ei ole toivottavaa, ei oikeudellisia näkökohtia voida sivuuttaa tilanteissa, joissa oppimisen tuella tai poikkeavilla opetusjärjestelyillä rajoitetaan oppilaan perusoikeuksia.

²² Kirjavainen – Pulkkinen – Jahnukainen 2016, s. 38 ja s. 40; VTV 2013, s. 8, s. 69–70, s. 72–73, s. 85.

²³ Jahnukainen – Kivinen – Kortelainen 2020, s. 87.

²⁴ Lintuvuori 2019, s. 132; Lintuvuori 2020, s. 31.

²⁵ Kirjavainen – Pulkkinen 2017, s. 8–12.

²⁶ Ks. esim. Helsingin sanomat 13.9.2022; Helsingin sanomat 15.9.2022; oaj.fi: Yli 2 200 opettajaa ja rehtoria OAJ:n kyselyssä: Inklusio ei onnistu nykyresursseilla.

1.2 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja tutkielman rakenne

Tutkielmassa pyritään vastaamaan neljään toisiinsa liittyvään tutkimuskysymykseen, joista kolme ensimmäistä on esikysymyksiä, jotka pohjustavat vastausta tutkielman neljänteen eli pääkysymykseen. Ensimmäiseksi kysytään, mikä on POL 16.1 §:n mukaisen perusoikeuden eli perusopetusoikeuden sisältö annettavan opetuksen ja oppilaan opiskelun kannalta – tarkoituksena on siis selvittää, mitä oppilaalla on oikeus oppia ja opiskella. Samanaikaisesti tarkastellaan oppilaan oikeutta oppimisen tukeen, sillä tämä oikeus on olennainen perusopetusoikeuden yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Toisekseen kysytään, millaisilla edellytyksillä perusopetusoikeutta voidaan rajoittaa opetukseen sisältöön tai tavoitteisiin puuttumalla. Kolmanneksi kysytään, millaisina oppimisen tuki ja erityiset opetusjärjestelyt näyttäytyvät perusopetusoikeuden näkökulmasta. Tähän kysymykseen vastaamiseksi käydään läpi pääpiirteissään kaikki oppimisen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyvä sääntely, mutta erityistä huomiota kiinnitetään niihin oppimisen tuen ja opetusjärjestelyjen muotoihin, joilla voidaan katsoa rajoitettavan perusopetusoikeutta. Neljänneksi kysytään, ovatko opetusta rajoittavat oppimisen tuen ja erityisten opetusjärjestelyjen normit yhdenmukaisia perusoikeuksien rajoitusedellytysten kanssa.

Perusopetuksella tarkoitetaan tässä tutkielmassa peruskoulun 1.–9.:n neljällä luokka-asteella opiskeleville, noin 7–15 vuoden ikäisille oppivelvollisille (jatkossa oppilas), annettavaa perusopetuslain mukaista perusopetusta. Vuonna 2021 toteutuneen oppivelvollisuus uudistuksen myötä muun ohella korotettiin oppivelvollisuusikää 18 vuoteen sekä laajennettiin opetuksen maksuttomuutta perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa, minkä vuoksi maksuttoman perusopetuksen ala ulottuu nyt myös toiselle asteelle²⁷. Perusopetuksen käsite on siis nykyisin kahtalainen, sillä perustuslain tarkoittamaa perusopetusta on oppivelvollisuuden suorittamiseksi tarpeellinen koulutus, ja lisäksi perusopetusta on perusopetuslain nojalla järjestetty koulutus, joka on osa perustuslain tarkoittamaa perusopetusta²⁸. Tässä tutkielmassa pitäydytään perusopetuslain mukaisen perusopetuksen ja oppimisen tuen tarkastelussa, ja toisella asteella annettavaa perusopetusta sekä myös esiopetus

²⁷ Perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. HE 309/1993 vp, s. 64; HE 173/2020 vp, s. 10–11.

²⁸ PeVL 43/2020 vp, s. 3–4; Arajärvi 2021, s. 186 ja s. 112–113.

oppimisen tuen ratkaisuihin on jätetty tarkastelujen ulkopuolelle.

Perusopetusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan edellytyksiä, joiden puitteissa perusoikeutta voidaan normaalien olosuhteiden vallitessa rajoittaa, erona poikkeusolojen perusteella tehtäviin rajoituksiin. Oppimisen tuella tarkoitetaan nykyisin käytössä olevaa perusopetuksen sisäistä oppimisen tuen järjestelmää, joka muodostuu pääasiassa perusopetuslain 16 §, 16 a § ja 17 §:stä, niihin liittyvien asetusten säännöksistä sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden määräyksistä. Tarkastelussa on ensisijaisesti pedagoginen eli oppimisen tuki. Näin ollen pikemmin koulunkäynnin tueksi tulkittavia tuen muotoja, kuten esimerkiksi oppilashuoltoa ja avustajapalveluja, sivutaan tutkielmassa vain lyhyesti²⁹. Erityisillä opetusjärjestelyillä puolestaan tarkoitetaan POL 18 §:n mukaisia mahdollisuuksia järjestää oppilaan opiskelu osittain toisin, kuin perusopetuslaissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Koska perusopetusoikeuden rajoittamista tarkastellaan opetuksen sisältöjen ja oppimistavoitteiden rajoittamisen näkökulmasta, tutkielmassa ei siksi käsitellä perusopetusta koskevan oikeuden rajoittamista muissa tilanteissa, kuten esimerkiksi kurinpitotilanteissa³⁰.

Haettaessa systemaattisesti vastausta tutkielman pääkysymykseen eli siihen, ovatko perusopetusoikeutta rajoittavat oppimisen tuen muodot ja erityiset opetusjärjestelyt hyväksyttäviä perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta, on ensin vastattava esikysymyksiin ja tarkasteltava niihin liittyviä aihepiirejä. Tämä vuoksi tutkielma on rakennettu siten, että johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi tarkastellaan kansainvälisten ihmisoikeuksien, perustuslain sekä kansallisen lainsäädännön kautta oikeutta perusopetukseen erityisesti perusopetuksen sisällön ja tavoitteiden näkökulmasta, sekä oikeutta yhdenvertaisuuteen. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sekä erityisesti perusopetusoikeuden rajoittamisen edellytyksiä. Luvussa kolme käsitellään oppimisen ja

²⁹ Oppimisen tuen käsite on varsin laaja eikä käsitteen sisällöstä vallitse yhtenäistä näkemystä. Pölösen mukaan oppimisen tuella voidaan tarkoittaa oppilaan tukemista opetuksessa tai myös laajemmin hänen koulunkäyntinsä tukemista, jolloin tukeen voidaan lukea sekä oppilashuollon tuki että oppilaan ja hänen perheensä tukeminen muutoinkin sosiaali- ja terveydenhuollon toimin. Pölönen 2015, s. 212. Ks. myös Pölönen 2022, s. 228. Lahtisen ja Lankisen mukaan oppimisen ja koulunkäynnin tukimuotoja ovat opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetusjärjestelyihin liittyvä tuki, ohjauksellinen ja muu tuki, sekä oppilashuolto ja turvallisuuden edistäminen. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 262.

³⁰ POL 36 §:ssä säädetään opetukseen osallistumisen epäämisestä jäljellä olevan sekä seuraavan työpäivän ajaksi, sekä määräaikaisesta erottamisesta enintään kolmen kuukauden ajaksi. Evättäessä opetus korkeintaan kahdeksi työpäiväksi, voidaan perusopetusoikeuden rajoitusta pitää lyhyenä ja tilapäisenä. Määräajaksi erotetulla oppilaalla on puolestaan oikeus saada sellaista opetusta ja ohjausta, joka mahdollistaa opintojen etenemisen tätä varten laaditun suunnitelman mukaisesti. Ks. Arajärvi 2021, s. 197.

koulunkäynnin tukea keskittyen niiden oppimisen tuen muotojen tarkasteluihin, joilla rajoitetaan oppilaan oikeutta perusopetukseen. Luvussa neljä tarkastellaan erityisiä opetusjärjestelyjä ja opetuksen rajoittamista. Tutkielma päättyy lukuun viisi, jossa esitetään johtopäätösten muodossa vastaus pääkysymykseen.

1.3 Metodi ja aineisto

Oikeudelliset normit muodostavat Suomessa voimassa olevien oikeusnormien kokonaisuuden, oikeusjärjestyksen. Oikeusjärjestykseen sisältyvistä oikeusnormeista saadaan tietoa oikeuslähteiden kautta.³¹ Oikeustieteilijän ydinosasta on käsitys oikeuslähteistä, kyky tulkita oikeusnormeja ja taito perustella lain tulkintaa ja soveltamista³². Oikeustieteellisessä tutkimuksessa osaaminen yhdistyy osaksi valitun tutkimusmenetelmän soveltamista siten, että tuotetaan oikeusnormeja sekä oikeusjärjestyksestä koskevaa uutta tieteellistä tietoa³³. Vaikka oikeustieteellä on läheinen yhteys käytännön juridiikkaan sekä tietty yhteiskunnallinen palvelutehtävä, on se ensisijaisesti kuitenkin tiedettä, jota arvioidaan tieteen kriteerein, kuten muun muassa kriittisyyden, epäilevyyden ja todistettavuuden mittapuulla³⁴.

Tieteen kriteerien ohella tieteen keskeisenä tunnusmerkkinä pidetään usein metodologia³⁵. Oikeustieteen perinteinen tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lainopin tiedonintressinä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Näistä erityisesti tulkintaa ja systematisointia pidetään lainopin perinteisinä tehtävinä.³⁶ Tulkintatehtävä liittyy oikeusnormien³⁷ sisällön selvittämiseen

³¹ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s. 13. Ks. myös Aarnion vakiintunut jaottelu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Aarnio 1989, s. 220–221.

³² Hirvonen 2011, s. 6.

³³ Siltalan mukaan tutkimuksen on nimenomaisesti tuotettava tiedonlisää, johon liittyen Siltala mainitsee trivialeettikiellon sekä identtisyyskiellon. Siltala 2003, s. 475–476.

³⁴ Hirvonen 2011, s. 19–20. Ks. myös Niiniluoto 1980, s. 81–85.

³⁵ Niiniluodon mukaan tiede on totuuden etsintää, tiedon järjestelmällistä tavoittelua tutkimuksen avulla. Tästä näkökulmasta tieteen keskeisin tunnusmerkki on metodi. Niiniluoto 2002, s. 34.

³⁶ Esim. Kolehmainen 2016, s. 107. Hirvosen mukaan tulkintalainoppia on usein kutsuttu käytännölliseksi lainopiksi ja systematisointia teoreettiseksi lainopiksi. Hirvonen 2011, s. 25. Ks. myös Aarnio 2011, s. 126. Kolehmainen näkee lainopin kolmantena, kahdesta muusta erillisenä tehtävänä, oikeusperiaatteiden punninnan eli yksittäisen oikeusperiaatteen ratkaisuarvon määrittämisen. Kolehmainen 2016, s. 114.

³⁷ Aarnio on huomauttanut erosta normilauseen ja normin välillä siten, että normilause antaa informaatiota normista. Oikeusnormilauseita voidaan siis pitää materiaalina, joka antaa tietoa tutkimuskohteena olevista oikeusnormeista. Ks. Aarnio 2011, s. 40.

kahdenlaisten väitteiden, normi- ja tulkintakannanottojen, kautta. Normikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassa olevaan oikeuteen. Tulkintakannanotossa puolestaan väitetään jotain kyseisen oikeusnormin sisällöstä.³⁸ Konkreettisimmillaan lainopillisessa tutkimuksessa on kyse sen selvittämisestä, kuinka voimassa olevaa oikeutta tulisi tulkita tiettyjen oikeustositseikkojen muodostamassa tilanteessa. Lainopin systematisointitehtävä liittyy puolestaan oikeusnormien järjestämiseen oikeudenaloittain. Systematisoinnissa on kyse oikeusnormien välisten suhteiden tarkastelusta ja jäsentelystä.³⁹ Systematisoinnin kautta tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan liittyvät relevantit normit jäsennetään mielekkääksi ja ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi, jolloin ne ovat jatkossa löydettävissä, mikäli myöhemmin haetaan ratkaisua samankaltaiseen juridiseen pulmaan. Lisäksi systematisointi auttaa myös luomaan kokonaiskuvaa oikeusjärjestyksestä. Tavoitteena on oikeusnormien mahdollisimman ristiriidaton ja looginen kokonaisuus, eli yhtenäinen ja johdonmukainen oikeusjärjestelmä.⁴⁰ Näennäisistä eroistaan huolimatta tulkinta ja systematisointi (käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi) eivät kuitenkaan ole irrallisia vaan vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Soinisen mukaan lainopillinen kysymys on aina tulkinnallinen ja tulkinnan avulla oikeuslähdeaineistoa systematisoiva⁴¹.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan lainopillisen metodin kautta ensinnäkin perusopetusoikeuteen kuuluvaa opetusta. Tarkoituksena on selvittää kansainvälisiä sekä kansallisia perusopetusta säänteleviä normeja tulkitseamalla, millainen on perusopetusoikeuden ydin eli millaista opetusta oppilaalla on oikeus saada. Samalla systematisoidaan oikeusjärjestyksestä perusopetukseen kuuluvaa opetusta sääntelevien normien osalta. Tämän jälkeen pyritään lainopin menetelmin selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden tulkinta perusopetusoikeuden rajoittamisesta – millä edellytyksillä oppilaan oikeutta perusopetukseen kuuluvan opetuksen saamiseen voidaan rajoittaa. Kun näihin esikysymyksiin on saatu riittävät vastaukset, keskitytään loppuosassa tutkielmaa tulkitsemaan ja systematisoimaan oppimisen tuen sekä erityisten opetusjärjestelyjen normeja. Toistaiseksi kyseisiä järjestelmiä ei ole systemaattisesti tarkasteltu lainopin menetelmällä. Erityisenä tavoitteena on tarkastella, millaisilla oppimisen tuen sekä

³⁸ Hirvonen 2011, s. 21–22, s. 25. Esimerkiksi Tuori on kritisoinut erottelua normi- ja tulkintakannanottoihin todeten, että sanoessamme oikeusnormin sisällön väitämme samalla jotain oikeusnormin sisällöstä. Vastaavasti tulkintakannanotto sisältää normikannanoton. Tuori 2000, s. 308–309.

³⁹ Hirvonen 2011, s. 25; Sajama 2016, s. 40.

⁴⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s. 14

⁴¹ Soininen 2016, s. 56.

erityisten opetusjärjestelyjen muodoilla tai ratkaisuilla rajoitetaan perusopetusoikeutta, ja ovatko perusopetusta rajoittavat säännökset niiden edellytysten mukaisia, joita perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettu. Lisäksi esitetään de lege ferenda ehdotuksia siitä, miten oppimisen tukea ja erityisiä opetusjärjestelyjä tulisi uudistaa tai muuttaa.

Aineistona tutkielmassa käytetään kansainvälisiä sopimusasiakirjoja, kansallista lainsäädäntöä esitöineen, lain nojalla annettuja asetuksia ja viranomaismääräyksiä, oikeuskirjallisuutta sekä oikeustapausaineistoa. Koulutusoikeudelle on tyypillistä vähäinen lain tasoinen sääntely. Vastaavasti sääntely on runsasta lakia alemmalla tasolla, asetuksissa ja virallislähteissä. Virallislähteistä yhteiskunnallisesti keskeisimmät ja tärkeimmät koskevat opetuksen sisältöä opetussuunnitelman perusteina.⁴² Avoimissa tietolähteissä niukasti saatavilla olevan oikeuskäytännön vuoksi tutkielman oikeustapausaineistona on käytetty tutkimusluvan kautta pyydettyä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) ratkaisukäytäntöä liittyen POL 17 §:n mukaisiin erityisen tuen päätöksiin, joissa määrätään yhden tai useamman oppiaineen yksilöllistämistä, sekä POL 18 §:n perusteella yhden tai useamman oppiaineen opiskelusta vapauttamista koskeviin päätöksiin⁴³. Päätökset on annettu viiden vuoden aikavälillä, 1.1.2017 – 1.7.2022.

2. PERUSOPETUS JA YHDENVERTAISUUS PERUSOIKEUKSINA

Tässä kappaleessa tarkastellaan oppivelvollisuusikäisten, perusopetuslain mukaisessa perusopetuksessa opiskelevien lasten ja nuorten oikeutta perusopetukseen perusoikeutena. Tarkastelu tehdään Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, muuhun ylikansalliseen sääntelyyn, kansalliseen perustuslakiin sekä muuhun kansalliseen sääntelyyn ja normimääräyksiin perehtymällä⁴⁴. Tavoitteena on tarkastella, mitä voimassa oleva oikeus

⁴² Arajärvi 2021, s. vii–viii.

⁴³ Kyseisiin päätöksiin saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta, jolloin aluehallintovirasto toimii ensiasteen muutoksenhakutahona. POL 42 § 1 momentin 3 kohta ja 4 kohta.

⁴⁴ Arajärven mukaan perus- ja ihmisoikeuksia ei tule samaistaa, sillä perusoikeus on perustuslakiin kirjattu oikeus, ihmisoikeus puolestaan on kansainväliseen sopimukseen kirjattu oikeus, jolloin ihmisoikeus ja perusoikeus erotellaan muodollisesti mutta selkeästi. Perusoikeudet ovat oikeuksien hierarkiassa korkeammalla ja ihmisoikeudet puolestaan ovat voimassa voimaansaattamisnorminsa tasolla. Toisaalta valtio on aina kansainvälisesti vastuussa ihmisoikeuksien noudattamisesta. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnassa on pyrittävä näiden oikeuksien keskinäiseen harmoniaan. Arajärvi 2021 s. 84; ks. myös Viljanen 2011, s. 163–164.

säättää tai määrää perusopetusoikeuden tavoitteista ja sisällöstä. Tämä tarkastelukulma on valittu siksi, että opetuksen sisältöjen ja tavoitteiden katsotaan muodostavan perusopetusoikeuden olennaisimman ytimen. Oikeus saada perusopetusta ei olisi kovinkaan olennainen perusoikeus, mikäli opetus voisi olla mitä tahansa opetukseksi nimitettyä toimintaa.⁴⁵

Perusopetusoikeuden rinnalla käsitellään sellaisia ihmisoikeus- ja perusoikeuksia, joiden voidaan tulkita muodostavan oikeudellisen pohjan oppimisen tuelle. Oppilaan oikeutta oppimisen tukeen ei ole ilmaistu suoraan esimerkiksi perustuslaissa, mutta huomioiden moniin kansainvälisiin sopimuksiin sekä perustuslakiin sisältyvät yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä korostavat velvoitteet, on selvää, että perusopetuksen on kuuluttava myös niille oppilaille, jotka tarvitsevat tukea oppimiseensa.

2.1 Perusopetukseen ja yhdenvertaisuuteen liittyvät perus- ja ihmisoikeudet

Koulutusoikeuden läpimurto perus- ja ihmisoikeuksiin tehtiin vuoden 1948 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (SopS 1/1956) myötä⁴⁶. Julistuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus saada opetusta, ja opetuksen on oltava ainakin alkeisopetuksen osalta maksutonta. Artiklan 2 kohdan mukaan opetuksen on pyrittävä ihmisen persoonallisuuden täyteen kehittämiseen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen vahvistamiseen; edistää ymmärtämystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien kansakuntien ja kaikkien rotu- ja uskontoryhmien kesken⁴⁷. Ihmisoikeuksien julistus on luonteeltaan poliittinen asiakirja, mutta sen voidaan katsoa tulleen osaksi niin kutsuttua tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja saavuttaneen yleismaailmallisen hyväksynnän, jolloin sen voidaan tulkita sitovan valtioita. Lisäksi julistuksen koulutukseen liittyvät periaatteet ovat siirtyneet varsinaisiin YK-järjestelmän ihmisoikeussopimuksiin, jotka

⁴⁵ Esim. Pölönen 2022, s. 235. Arajärven mukaan yleisperiaate on, ettei perusoikeuden sisältöä voi määrittää tavallisen lain nojalla. Arajärvi käyttää esimerkkinä perustuslain ja tavallisen lain eroavuutta perusopetuksen käsitteen osalta. Kuitenkin tavallinen laki asettaa oikeudelle sen sisällön, jota viranomaisten tulee noudattaa. Arajärvi 2021, s. 85 ja s. 112–113. Ks. myös PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 43/2020 vp, s. 4.

⁴⁶ Arajärvi 2021, s. 46. Arajärvi toteaa myös, että koulutuksellisten ihmisoikeuksien historia rakentuu alun perin YK:n ja sen erityisjärjestöjen varaan. Arajärvi 2021, s. 102.

⁴⁷ Ihmisoikeuksien julistus heijastelee toisen maailmansodan jälkeistä sosioekonomista ja kansainvälistä kontekstia painottaen rauhan säilyttämistä ja kansojen välistä suvaitsevaisuutta. Gillett-Swan – Thelander – Hanna 2021, s. 2.

kaikki Suomi on ratifioinut eli hyväksynyt ja saattanut kansallisesti voimaan⁴⁸. YK-sopimusten ohella koulutukseen liittyvää kansainvälistä sääntelyä sisältyy myös Euroopan neuvoston sopimuksiin.

2.1.1 YK-järjestelmän ihmisoikeussopimukset

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) on ensimmäinen Suomessa ratifioitu ihmisoikeussopimus, joka sisälsi oikeuden koulutukseen. TSS-sopimuksen mukaan valtiot etenevät käytettävissä olevien voimavarojen mukaan asteittain oikeuksien täyteen toteuttamiseen. Perusopetuksen kannalta TSS-sopimuksen tärkeimpänä määräyksenä voidaan pitää 13 artiklan 1 kohdan mukaista jokaisen oikeutta opetuksen saamiseen sekä 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista alkeisopetuksen pakollisuutta ja maksuttomuutta⁴⁹. TSS-sopimuksen 13 artiklan 1 kohdassa opetukselle asetetut tavoitteet ovat yhdenmukaiset YK:n ihmisoikeusjulistuksessa ilmaistujen tavoitteiden kanssa⁵⁰. TSS-sopimuksen niin kutsuttu sisärsopimus on kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976), jonka 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja yhtäläiseen lain suojaan ilman minkäänlaista syrjintää⁵¹. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Lasten oikeuksien sopimus

YK:n vuonna 1989 hyväksymä yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS, SopS 60/1991) on merkittävin ja tärkein lasten oikeuksia koskeva ihmisoikeussopimus. Vasta tämän sopimuksen myötä lapsi alettiin maailmanlaajuisesti mieltää itsenäiseksi oikeuksien haltijaksi, jonka perus-

⁴⁸ Arajärvi 2021, s. 46.

⁴⁹ Arajärvi on huomauttanut, että alkuperäisen sopimustekstin sana *primary* on käännetty muotoon ”alkeis-” eikä ”perus-”, mutta kansainvälisissä teksteissä terminologia on horjuvaa ja sopimusten termien oikean suomennoksen hahmottaminen on haastavaa. ”Primary” on yleisesti käsitetty alimpien luokkien perusopetuksiksi silloin, kun kyseistä opetusta seuraa sopimusten mukaan toisen asteen koulutus. Arajärvi 2021, s. 104–105.

⁵⁰ CESC 1999, kappale 4; Gillett-Swan – Thelander – Hanna 2021, s. 2.

⁵¹ TSS-sopimus ja KP-sopimus eroavat toisistaan erityisesti siinä, että KP-sopimuksen mukaan valtiot kunnioittavat oikeuksia ja takaavat ne kaikille, kun taas TSS-sopimukseen puolestaan sisältyy valtiolle aktiivinen velvoite oikeuksien toteuttamiseen. Ks. esim. Arajärvi 2021, s. 102–103.

ja ihmisoikeuksiin ei voi puuttua ilman laissa säädettyä valtuutusta.⁵² Muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tapaan LOS on Suomessa laintasoisesti sitova, jolloin se velvoittaa kaikkia viranomaisia eli myös opetustoimesta vastaavia viranhaltioita⁵³. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo kansainvälisellä tasolla YK:n lapsen oikeuksien komitea (LOS-komitea), jonka antamat yleiskommentit toimivat tulkintasuosituksina sopimusvaltioille sopimuskohtien sisällöstä. Lisäksi sopimusvaltioiden on toimitettava LOS-komitealle määräaikaishetimittejä sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanotoimista ja niiden toteutumisen edistymisestä. Raporttien perusteella komitea antaa valtioille suosituksia toimenpiteistä, joihin valtion tulisi ryhtyä sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.⁵⁴

LOS:n tärkeimmät perusopetusta ja oppimisen tukea koskevat kohdat ovat artikkelit 23, 28 ja 29. LOS:n 23 artiklan 3 kohdassa säädetään turvattavaksi vammaisen lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin ja koulutukseen. Artikloihin 28 ja 29 voidaan katsoa sisältyvän useita erilaisia oikeuksia, kuten oikeus koulutukseen pääsyyn, koulutuksen sisäiset oikeudet (esimerkiksi koulutuksen laatu ja oppimisen tuki) sekä koulutuksen kautta toteutuvat oikeudet, kuten oikeus kehittyä täyteen potentiaaliin⁵⁵. LOS 28 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sopimusvaltiot tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla. LOS 28 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Kyseiseen sopimuskohtaan voidaan tulkita sisältyvän ymmärryksen siitä, että pelkkä opetuksen tarjolle saattaminen ja pakolliseksi säätäminen ei riitä, vaan opetuksen ja koulunkäynnin tosiasiallinen toteutuminen voi vaatia myös oppilaiden tukemista.

⁵² Ks. esim. Hakalehto 2021, s. 662; Hakalehto-Wainio 2012, s. 51–52.

⁵³ Hakalehto-Wainion mukaan sopimuksen ratifiointin yhteydessä kansallisen lainsäädännön muuttamista ei pidetty tarpeellisena, sillä suomalaisen oikeusjärjestelmän katsottiin olevan sopusoinnussa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Muiltakin osin sopimuksen sisältö ja merkitys on ollut Hakalehto-Wainion mukaan pitkään vajavaisesti tunnustettua lapsia koskevan lainsäädännön valmistelussa sekä tuomioistuimissa, sen sijaan ylimmät laillisuusvalvojat ovat usein nostaneet LOS:n keskeiseksi ratkaisujensa perustaksi myös peruskoulua koskevissa kanteluratkaisuissa. Ks. Hakalehto-Wainio 2011, s. 511; Hakalehto-Wainio 2012, s. 53–55.

⁵⁴ Hakalehto-Wainio 2012, s. 56. Viimeisimmät suositukset LOS-komitea on antanut Suomelle vuonna 2011, ks. CRC/FIN 2011.

⁵⁵ Winter – de Bruin 2021, s. 41.

Perusopetuksen tavoitteiden sekä oppimisen tuen näkökulmasta oleellinen on 29 artiklan 1 kohdan a alakohta, jonka mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen⁵⁶. Säännös sisältää käsityksen siitä, että lapset eroavat toisistaan paitsi persoonallisuuspiirteiden, myös lahjakkuuden ja oppimisvalmiuksien osalta, ja jokaiselle on annettava mahdollisuus kehittyä mahdollisimman täyteen potentiaaliin⁵⁷. LOS-komitea on yleiskommentissaan todennut, että siinä missä LOS 28 artikla keskittyy sopimusvaltioiden koulutusjärjestelmien perustamiseen ja saatavuuden takaamiseen liittyviin velvollisuuksiin, 29 artiklan 1 kohta sen sijaan korostaa yksilöllistä ja subjektiivista oikeutta tietynlaatuiseen koulutukseen, huomioiden lasten yksilölliset erot, oppimistarpeet sekä tarpeen opetusmenetelmien mukauttamiselle. Koulutuksen tavoitteena tulisi olla sen varmistaminen, että jokainen lapsi oppii oleelliset elämisen taidot. Komitean yleiskommentissa viitataan lukemisen ja laskemisen perustaitoihin, joiden ohella tarvitaan myös muun muassa taitoa tehdä tasapainoisia päätöksiä, ratkoa konflikteja väkivallattomasti, kehittää terveitä elintapoja ja sosiaalisia suhteita sekä ajatella kriittisesti.⁵⁸

LOS:n tulkinnan ja toimeenpanon välineeksi LOS-komitea on nimennyt neljä yleisperiaatetta, joiden kautta sopimuksen muita velvoitteita on tulkittava. Nämä periaatteet ovat: lapsen etu, lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuiksi, syrjinnän kieltä, sekä lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen.⁵⁹ Lapsen edun periaatteen (LOS 3 artiklan 1 kohta) mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, jolloin lapsen edun tulee siten olla tärkein lähtökohta myös perusopetukseen, oppimisen tukeen tai erityisiin opetusjärjestelyihin liittyvissä ratkaisuisissa⁶⁰.

⁵⁶ Kyseisen säännöksen on katsottu ilmaisevan koulutuksen tavoitteet kattavimmin kuin muut ihmisoikeusasiakirjat. Gillett-Swan –Thelander – Hanna 2021, s. 3.

⁵⁷ Vrt. lapsen oikeus kehitykseen ja kehittyä täyteen potentiaaliin, CRC/GC 5 2003, kohta 12.

⁵⁸ CRC/ GC 1 2001, s. 4.

⁵⁹ CRC/C 5 1991, s. 4.

⁶⁰ Hakalehto-Wainion mukaan lapsen etu on tulkintaperiaate, jolla tulee olla vahva asema kaikkien lapsia koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa. Lisäksi lapsen edun periaatteen tulisi olla kaikkia lasten hyvinvointia koskevia päätöksiä ohjaava universaali periaate. Hakalehto-Wainio 2012, s. 56 ja s. 59. Lapsen edun periaate on viety perusopetuslain 3 a §:ään vuonna 2022.

Pulmalliseksi muodostuu kuitenkin lapsen edun käsitteen laajuus ja epätarkkuus⁶¹. Lapsen edun selvittämisen on nähty edellyttävän kaikkien ratkaistavaan asiaan jollain tavalla yhteydessä olevien lasta koskevien intressien huomioon ottamista kokonaisvaltaisesti. Lapsen edun mukaisena voidaan pitää sitä, että lapselle LOS:ssa turvatut oikeudet toteutuvat myös perusopetuksessa mahdollisimman täysimääräisinä.⁶²

Oppilaan edun mukainen ratkaisu ei yleensä toteudu täysimääräisesti ilman, että oppilaan 12 artiklan mukainen oikeus osallisuuteen eli oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi, toteutuu⁶³. Perusopetuksen yhteydessä tämän voidaan katsoa tarkoittavan, että oppilaalle annetaan tietoa oppimisestaan ja koulunkäynnistään kehitystasoaan vastaavalla tavalla, ja tukea koskevissa ratkaisuihin ja päätöksissä varataan lapselle tilaisuus tulla kuulluksi asiasta, vaikka sitä yksin ei voitaisikaan asettaa ratkaisun koko perustaksi. Pajulammi on huomauttanut, että lapsilähtöisyyden näkökulmasta kuulemisen tulisi olla suullinen, eikä se saisi jäädä pelkäksi muodollisuudeksi⁶⁴.

Oikeus perusopetukseen turvaa olennaisella tavalla lapsen 6 artiklan mukaista oikeutta kehitykseen. LOS-komitean varhaislapsuutta koskevan yleiskommentin mukaan oikeus kehitykseen mahdollistetaan kokonaisvaltaisesti panemalla täytäntöön kaikki yleissopimuksen määräykset, joista eräs on oikeus opetukseen⁶⁵. Kehitys on ymmärrettävä laajassa mielessä lapsen ruumiilliseksi, henkiseksi, hengelliseksi, moraaliseksi, psykologiseksi ja sosiaaliseksi kehitykseksi. Tavoitteena on oltava kaikkien lasten optimaalinen kehitys.⁶⁶ Opetustoimen vastuulla on useita lapsen hyvinvointiin ja kehitykseen liittyviä tehtäviä, joiden tulisi heijastua opetukselle asetetuista tavoitteista. Koulussa tarjottavien oppimista edistävien tukitoimien voidaan osaltaan katsoa turvaavan optimaalista kehitystä.

⁶¹ Hakalehto-Wainio tähdentää lapsen edun käsittelyn määrittelyyn liittyen, että suomalainen käänös ei täysin osuvasti vastaa alkuperäistä ja todistusvoimaista englanninkielistä ilmaisua ”the best interest of the child”. Hakalehto-Wainio 2012, s. 60–61.

⁶² Ibid. Hakalehto-Wainio on todennut lisäksi, että oppilaan edun selville saaminen esimerkiksi erityisestä tuesta (oppimisen tuen vahvimasta muodosta) päätettäessä edellyttää yleensä esimerkiksi kasvatustieteellistä tai psykologista informaatiota, ja edun punninnassa on huomioitava useat oppilaskohtaiset seikat, kuten esimerkiksi ikä, sukupuoli, terveydentila, kehitystaso, sosiaaliset olosuhteet sekä muut yksilölliset ominaisuudet. Hakalehto-Wainio 2012, s. 62–63.

⁶³ Hakalehto-Wainio 2012, s. 66. Ks. myös CRC/GC 12 2009.

⁶⁴ Pajulammi 2014, s. 411.

⁶⁵ CRC/GC 7 2005, s. 4; Helander 2015, s. 95.

⁶⁶ CRC/GC 5 2003, s. 4.

Edelleen LOS 2 artiklan mukaan kyseisessä sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. Koulussa yhdenvertaisuuden toteuttamisesta tulee huolehtia keskeisesti siten, että kaikilla oppilailla, myös tukea tarvitsevilla, tulee olla samanlainen mahdollisuus nauttia oikeudesta opetukseen⁶⁷. Yhdenvertaisuutta edistetään erityisesti tukemalla niitä oppilaita, joilla on haasteita oppimisessa tai koulunkäynnissä. LOS-komitea on kiinnittänyt valtioiden huomion niiden velvollisuuteen tunnistaa haavoittuvat lapsiryhmät, joiden oikeuksien toteuttaminen voi vaatia erityisiä toimia⁶⁸. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset lapset ja vammaiset lapset on nostettu esiin esimerkkeinä vähemmistöihin kuuluvista lapsista, joiden oikeuksien toteutumisen sekä tosiasiallisen aseman parantamiseen tulisi myös Suomessa kiinnittää huomiota⁶⁹. Peruskoulun tehtävänä on osaltaan vastustaa syrjintää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokasvatuksen muodossa sekä huolehtia samalla siitä, ettei sen omissa rakenteissa, kuten oppimisen tuen ratkaisuissa tai erityisissä opetusjärjestelyissä, ylläpidetä syrjiviä käytäntöjä⁷⁰.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Suomi on ratifioinut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen vuonna 2016 (vammaissopimus, SopS 27/2016). Vammaissopimuksen 7 artikla velvoittaa toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet, jotta vammaiset lapset voisivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Sopimuksen 19 artiklan mukaan vammaisille henkilöille tunnustetaan yhdenvertainen oikeus elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet. Vastaavasti 19(a) artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa, ja 19(c) artiklan mukaan koko väestölle tarkoitettujen yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan. Vammaissopimuksen 24(2)(a) artiklan mukaan vammaisten henkilöiden oikeus koulutukseen on tunnustettava sekä varmistettava, ettei vammaisia henkilöitä suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuutensa perusteella. Lisäksi on varmistettava, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa

⁶⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 68.

⁶⁸ CRC/GC 5 2003, s. 4.

⁶⁹ CRC/FIN 2011, s. 6.

⁷⁰ Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012, s. 71.

mukaiset kohtuulliset mukautukset, ja että vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä heidän tehokasta kouluttautumistaan helpottavan tuen.

Vammaissopimuksen asettamat velvoitteet on osaltaan huomioitava myös perusopetuksen järjestämisessä, sillä sopimuksen mukaisena lähtökohtana on vammaisen lapsen opiskelu inklusiivisesti lähikoulussa osana omaa lähiyhteisöä.⁷¹

2.1.2 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksista merkittävimmät ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, SopS 63/1999) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESPK, SopS 80/2002). ESPK:n 17 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään kaikkiin toimiin, joiden tarkoituksena on järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua. EIS 14 artikla sisältää syrjinnän kiellon, ja sopimuksen 12. lisäpöytäkirja täsmentää kaikkinaisen syrjinnän kieltä sekä sen alueellista soveltamista. EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Säännöksen negatiivinen muotoilu erottaa sen muista kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvistä koulutusta koskevista määräyksistä⁷². EIS:n noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaisukäytännössään viitannut artiklan negatiiviseen muotoiluun ja todennut, ettei sopimusmääräys velvoita valtiota tietynlaisen tai tietyn tasoisen koulutuksen järjestämiseen, mutta artikla kuitenkin turvaa periaatteessa jokaiselle tasa-arvoisen oikeuden päästä osalliseksi olemassa olevista koulutusmahdollisuuksista⁷³. Koulutukseen pääsyn rajoittamista EIT on tarkastellut tilanteessa, jossa oppilas on sairastanut tarttuvaa tautia, todeten, että koulutuksesta nauttimisen rajoittaminen on tällöin sallittua mutta sitä ei saa jatkaa kauempaa, kuin on välttämätöntä⁷⁴.

2.1.3 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin (EU) lainsäädäntö muodostaa erillisen oikeusjärjestyksen, johon kuuluvat unionin primaari- ja sekundaarinormit. Primaarinormeja ovat sopimus Euroopan unionista (SEU), sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja niihin rinnastuva Euroopan unionin

⁷¹ Valjakka ym. 2021, s. 96–97.

⁷² Arajärvi 2021, s. 188.

⁷³ EIT Belgian linguistic case, s. 27–28.

⁷⁴ EIT Memlika v. Kreikka, erityisesti kohta 57.

perusoikeuskirja (EU-POK). Sekundaarinormeja puolestaan ovat unionin ministerineuvoston, Euroopan parlamentin sekä komission antamat asetukset, direktiivit ja päätökset, jotka muuntuvat kansalliseksi lainsäädännöksi joko suoraan tai voimaansaattamistoimenpitein. Unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, mutta koulutuksen alalla sen merkitys on vähäinen, sillä unionilla ei ole suoraan koulutukseen liittyvää toimivaltaa⁷⁵. SEUT:n johdannossa mainitaan kuitenkin pyrkimys unionin kansojen mahdollisimman korkeaan tiedontasoon, jotka saavutetaan luomalla laajat mahdollisuudet koulutuksen saantiin sekä jatkuvan koulutuksen avulla⁷⁶.

EU-POK:n 14 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus koulutukseen, ja tähän oikeuteen kuuluu mahdollisuus saada maksutta oppivelvollisuuteen perustuvaa koulutusta⁷⁷. Sopimuksen 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun vastaavaan seikkaan.

2.1.4 Kansallinen perustuslaki

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien lisääminen perustuslakiin ja samalla perusoikeussääntelyn saattaminen vastaamaan Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita. Perusoikeusuudistuksen myötä perustuslain perusoikeusluvussa vahvistettiin muun muassa oikeus opetukseen ja sivistykseen, johon sisältyvät oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §), oikeus saada muuta opetusta ja kehittää itseään (PL 16.2 §), sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen

⁷⁵ Huolimatta varsinaisen sääntelyn vähäisyydestä Euroopan unionin maat tekevät kuitenkin tiivistä yhteistyötä koulutuksen alalla. Koulutuksen kehittämiseksi haetaan yhteisiä linjauksia ja pyritään oppimaan toisten hyvistä käytännöistä. Esimerkiksi erityisopetuksen alueella EU-maiden yhteistyötä koordinoi European Agency for Development in Special Needs Education, jonka tehtävänä on koota eri maiden erityisopetusta koskevaa tietoa ja luoda yhteisiä suuntaviivoja ja virikkeitä koulutuksen ja opetuksen kehittämiseksi. Arajärvi 2021, s. 62–64; OM 2007, s. 12. Ks. myös european-agency.org.

⁷⁶ Ks. Arajärvi 2021, s. 62–63.

⁷⁷ Arajärvi on huomauttanut määräyksen sanamuodon olevan erikoinen, koska ”mahdollisuus” viittaa vapaaehtoisuuteen ja oppivelvollisuus puolestaan pakollisuuteen. Hän tulkitsee maksuttomuuden suhteen vallitsevan vapaaehtoisuuden, sillä vanhemmat voivat käyttää valintaoikeutta maksuttoman julkisen koulun ja maksullisen yksityisen koulun välillä. Arajärvi 2021, s. 102.

vapaus (PL 16.3 §).⁷⁸

Perusopetukseen liittyvän perusoikeuden muodostaa PL 16.1 §:stä ilmenevä oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Saman momentin mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla.⁷⁹ Kyseinen säännös takaa jokaiselle oppivelvollisuusikäiselle lapselle ja nuorelle subjektiivisen oikeuden perusopetukseen ilman, että opetukseen osallistuminen aiheuttaisi hänelle tai hänen huoltajilleen mitään kustannuksia. Vastaavia subjektiivisia eli välittömästi toteutettavia yksilöllisiä hyvinvointioikeuksia sisältyy perustuslakiin varsin vähän⁸⁰. PL 16.1 §:n sanamuodon “jokaisella on oikeus” voidaan tulkita osaltaan tarkoittavan velvollisuutta turvata oikeus perusopetukseen yhdenvertaisesti kaikille, myös oppimiseensa tukea tarvitseville.

Edellä mainittua velvoitetta vahvistaa PL 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. PL 6.2 §:iin sisältyvä syrjintäkielto puolestaan kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan momentin loppuosan yleislauseke korostaa eri asemaan asettamisen olevan kiellettyä säännöksessä erikseen mainittujen erotteluperusteiden ohella myös muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella.⁸¹ Edelleen perustuslain 6 § 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Säännöksellä halutaan korostaa lasta tasavertaisena oikeuksien haltijana alaikäisyydestä sekä vajaavaltaisuudesta huolimatta.

Edelleen on huomioitava PL 2.3 §, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. PL 22 § puolestaan edellyttää julkisen vallan turvaavan perus- ja

⁷⁸ Lavapuro ym. 2016, s. 26.

⁷⁹ Hallituksen esityksen mukaan PL 16.1 §:ssä momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. HE 309/1993 vp, s. 64.

⁸⁰ Toinen vastaava säännös on 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ks. esim. Jyränki 2003, s. 493; Hallberg 2011, s. 39–40.

⁸¹ Scheinin 1999, s. 242–243.

ihmisoikeudet⁸². Valtion tulee näin ollen toteuttaa ihmisoikeussopimuksiin sekä perustuslakiin sisältyvät perusopetukseen liittyvät oikeudet kansallisessa lainsäädännössä. Perusopetusta antavien tahojen (julkisten tai yksityisten) tulee noudattaa toiminnassaan lakia.

2.2 Oikeus perusopetukseen ja yhdenvertaisuuteen kansallisessa lainsäädännössä

Edellä todetun mukaisesti oikeus maksuttomaan alkeis- tai perusopetukseen on laajasti turvattu perus- ja ihmisoikeus, johon liittyy vahva yhdenvertaisuuden elementti: oikeus perusopetukseen kuuluu kaikille lapsille, ja tukea tarvitsevia lapsia on autettava oikeudesta nauttimiseksi. Kansallisessa lainsäädännössä näistä oikeuksista säädetään ja niitä tarkennetaan oppivelvollisuuslaissa (OVL, 1214/2020), perusopetuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa (YVL, 1325/2014) sekä perusopetuslain nojalla annetuissa asetuksissa ja määräyksissä.

2.2.1 Oppivelvollisuus ja opetuksen järjestäminen

Subjektiiivinen oikeus perusopetukseen on Suomessa toteutettu säätämällä oppivelvollisuudesta⁸³. OVL 1 §:n mukaan oppivelvollisuuden tavoitteena on turvata kaikille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys, sekä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti⁸⁴. OVL 3 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuuden suorittamisesta perusopetuksessa säädetään POL 26 §:n 1 momentissa. Kyseisen perusopetuslain säännöksen mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen yleistä oppimäärää vastaavat tiedot⁸⁵. Riippumatta siitä, missä ja miten oppivelvollisuutta suoritetaan, oppivelvollisen on saavutettava tietyt perustavanlaatuiset tiedot ja taidot, jotka on määritelty oppivelvollisuuteen sisältyviksi. Näiden tietojen ja taitojen omaksuminen voidaan mieltää perusopetuksen tavoitteeksi ja tarkoitukseksi. OVL 1.3 §:n mukaan oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen ja koulutuksen tavoitteista säädetään

⁸² Valtion ohella myös esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän palveluksessa olevien virkamiesten on korostettu olevan perusoikeussäännösten sitomia. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan voidaan katsoa olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Lavapuro ym. 2016, s. 27.

⁸³ SiVM 3/1998 vp, s. 3.

⁸⁴ Edelleen OVL 2 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisia ovat Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Lain 2 § 2 momentin ja 4 momentin mukaan oppivelvollisuus alkaa pääsäännön mukaan 7-vuotiaana ja päättyy 18-vuotiaana tai kun oppivelvollinen tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon.

⁸⁵ Muulla tavalla, johon säännöksessä viitataan, tarkoitetaan käytännössä kotiopetuksessa opiskelua: yleisen oppimäärän mukaiset tiedot ja taidot voi siis hankkia myös muutoin, kuin osallistumalla perusopetuslain mukaan järjestettyyn opetukseen. Hakalehto-Wainio 2012, s. 184.

erikseen. Kyseiset säännökset ovat perusopetuslaissa sekä perusopetuslain nojalla annetuissa säännöksissä.

Perusopetuksen perus- ja ihmisoikeusluonteen, tästä johdetun oppivelvollisuuden sekä PL 22 §:n asettaman velvoitteen vuoksi julkisen vallan on huolehdittava oppivelvollisuuteen kuuluvan perusopetuksen tarjoamisesta ja saataville saattamisesta. Koulutuslainsäädännössä opetuksen toimeenpanemista kutsutaan opetuksen järjestämiseksi. Yleisimpiä opetuksen järjestäjiä ovat kunnat, joilla on velvollisuus järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta (POL 4.1 §). Opetuksen järjestäjänä voi valtioneuvoston luvalla lisäksi toimia rekisteröity yhteisö tai säätiö (POL 7 §)⁸⁶, myös valtio itse voi järjestää perusopetusta (POL 8 §). Kaikkien mainittujen tahojen on järjestettävä opetus perusopetuslakiin pohjautuvien yhtenäisten perusteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa perusopetuslain pakottavien säännösten sekä perusopetuslain nojalla annetun normiohjauksen noudattamista⁸⁷.

2.2.2 Perusopetuksen tavoitteet

Perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 § ei sisällä opetuksellisten tavoitteiden asettelua. Perustuslain alkupykäliin sisältyvä sääntely ihmisarvon loukkaamattomuudesta, yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaamisesta sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä (PL 1.2 §) voidaan kuitenkin tulkita epäsuoraksi tavoitteenasetteluksi kasvatus- ja opetustehtävää suorittavalle peruskoulujärjestelmälle, sekä hengeltään yhtenäiseksi kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa asetettujen tavoitteiden kanssa (esimerkiksi LOS 29 art.).⁸⁸

Arajärven mukaan koulutuksen laadun periaate asettaa koulutuksen järjestäjälle velvollisuuden huolehtia siitä, että oppilaat ja opiskelijat saavuttavat ne tavoitteet, joita koulutukselle on

⁸⁶ Esim. Lahtinen on lisäksi huomionnut, että koulutuksen järjestämisen luvanvaraisuus takaa jokaiselle lapselle yhdenvertaisen mahdollisuuden hyvään koulutukseen, ks. Lahtinen 2011, s. 19. Luvan saamiseksi edellytetään pääsääntöisesti erityistä koulutus- tai sivistystarvetta ja että opetuksen järjestäjä ja kunta, jossa opetusta järjestetään, ovat sopineet asiasta. Tiettyjen edellytysten täytyessä lupa opetuksen järjestämiseen voidaan myöntää alueellisen tai valtakunnallisen koulutus- tai sivistystarpeen perusteella myös ilman sopimusta (POL 7.1 §).

⁸⁷ Oppimisen tuen osalta opetuksen järjestäjien velvollisuudet eivät kuitenkaan ole yhteneväiset: on mahdollista, että muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä oppilaalle tämän tarvitsemaa erityistä tukea. Tällöin päätöksen erityisestä tuesta tekee POL 17 § 5 momentin mukaisesti oppilaan asuinkunta, joka on myös vastuussa tuen antamisesta.

⁸⁸ Arajärvi 2015, s. 25.

asetettu⁸⁹. Perusopetuslaissa perusopetuksen tavoitteet sisältyvät lain 2 §:ään, ja lisäksi niitä tarkennetaan valtioneuvoston asetuksessa perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta eli tuntijakoasetuksessa (TJA, 422/2012).⁹⁰ Perusopetuksen keskeisimpänä tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja (POL 2.1 §). Säännöksessä voidaan havaita tavoitteiden jakautuminen kahteen tasavertaiseen päämäärään. Ensimmäinen on ihmiseksi ja yhteiskunnan jäseneksi kasvaminen, johon liittyy muun muassa ymmärryksen saavuttaminen ihmisarvosta ja ihmisoikeuksista, sekä luonnonsuojelun merkityksestä (niin kutsuttu kasvatustavoite, TJA 2 §). Toinen keskeinen tavoite on tarpeellisten tietojen ja taitojen oppiminen, jossa pyritään laajaan yleissivistykseen sekä muun muassa ajattelun taitojen vahvistumiseen (niin kutsuttu opetustavoite, TJA 3 §).⁹¹ TJA 3 §:ssä ilmaistaan myös oppiainetasolle ulottuvaa tavoitteenasettelua:

Tavoitteena on, että oppilaille kehittyä äidinkielen monipuolinen kirjallinen ja suullinen hallinta sekä valmiudet vuorovaikutukseen myös toisella kotimaisella kielellä ja muilla kielillä. Tavoitteena on, että oppilaat oppivat matemaattis-luonnontieteellisen ajattelun ja soveltamisen perusteita sekä talous- ja kuluttajataitoja. Opetuksen tulee tukea taiteen, käsityön ja liikunnan taitojen kehittämistä sekä oppilaiden kasvua luovuuteen. Opetettavan tiedon tulee perustua tieteelliseen tietoon.

⁸⁹ Arajärvi 2006, s. 68.

⁹⁰ Tuntijakoa koskevan 6 §:n osalta kyseistä asetusta on viimeksi muutettu valtioneuvoston asetuksella perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n muuttamisesta (793/2018). Jatkossa viitattaessa tuntijakoasetukseen tarkoitetaan 6 §:n osalta tätä asetusta, ja muilta osin asetusta 422/2012.

⁹¹ Jo alkuperäistä peruskoululakia säädettäessä sivistysvaliokunta on mietinnössään kuitenkin huomauttanut, että tulisi varoa mieltämästä sivistystä vain tiedoksi tai tiedolliseksi valistukseksi, vaan oppilaan kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen tulisi kiinnittää riittävästi huomiota. SiVM 3/1998 vp, s. 13–14.

Arajärven mukaan elämässä tarpeelliset tiedot ja taidot käsittää sen kokonaisuuden, jota yleisesti arvioiden eläminen suomalaisessa yhteiskunnassa edellyttää. Tiedoissa on kyse riittävästä tiedollisesta yleissivistyksestä, jota eri oppiaineissa annetaan yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Taidot puolestaan ovat ne käytännön toimet, joita tarvitaan yksityiselämässä ja yhteiskunnassa, alkaen luku- ja kirjoitustaidosta, mukaan lukien jokapäiväisen elämän taitojen kehittäminen.⁹²

Perusopetuslaissa on myös yhdenvertaisuutta koskevia tavoitteita. POL 2.2 §:n mukaan perusopetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. POL 2.3 §:n mukaan perusopetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Tuntijakoasetuksessa todetaan, että kasvatuksessa, opetuksessa ja ohjauksessa sekä kaikessa koulun toiminnassa tulee aktiivisesti vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta sekä edellytyksiä jatko-opintoihin (TJA 4 §). Hallituksen esityksessä koulusta koskeväksi lainsäädännöksi todetaan tasa-arvon edistämisen ilmenevän muun ohella opetuksen sisällöissä sekä lain mukaisissa opetusjärjestelyissä, joiden avulla kaikille oppivelvollisuusikäisille turvataan yhtäläiset mahdollisuudet perusopetuksen saamiseen muun muassa sukupuolesta, kansalaisuudesta, terveydentilasta ja kehitystasosta sekä asuinpaikasta riippumatta⁹³. Arajärven mukaan perusopetuksen antamista kaikille yksilöille voidaan pitää sellaisena yleismaailmallisesti vahvistettuna periaatteena, jota oikeusjärjestys tukee kaikilla olennaisilla tasoilla ja jonka vastaisesti (perusopetusta heikentävästi) oikeusjärjestys ei voi toimia. Perusopetuksessa on kyse kaikille tietynikäisille lapsille pakollisesta tietomäärästä, jonka julkinen valta on velvollinen tarjoamaan.⁹⁴

POL 2.2.§:n säännöksen jälkimmäisellä osalla jälkiosalla voidaan nähdä olevan yhteys PL 16.2 §:iin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yhdenvertaisella perusopetuksella on siis luotava mahdollisimman tasavertaiset edellytykset jatkaa kouluttautumista ja opiskelua perusopetusta

⁹² Arajärvi 2021, s. 267.

⁹³ Ks. HE 86/1997 vp, s. 53.

⁹⁴ Arajärvi 2006, s. 66–67.

seuraaville koulutusasteille⁹⁵. Tällä on merkitystä paitsi kansantaloudellisesti, myös yksilön sosioekonomisen aseman kannalta⁹⁶. On syytä huomioida, että PL 16.2 §:ssa on säännöksen sanamuodon mukaisesti kyse ainoastaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien takaamisesta kaikille. PL 16.1 §:n mukaista perusopetusoikeutta ei puolestaan ole jätetty yksilön oman harkinnan varaan, vaan yhteiskunnan on yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamisen ohella varmistettava, että jokainen käyttää mahdollisuutensa, eli suorittaa oppivelvollisuuden.

POL 2.3 §:n mukainen maanlaajuista yhdenvertaisuutta korostava tavoite puolestaan liittyy opetuksen riittävään alueelliseen saatavuuteen, ja lisäksi myös opetuksen laatuun ja sisältöön. Yhdenvertaisuus koulutuksessa ei voi toteutua, mikäli opetuksen määrä, käytännöt ja sisällöt vaihtelevat koulujen tai opetuksen järjestäjien välillä. Perusopetuksessa annettavan opetuksen tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumisen kannalta on ollut siten tärkeää säätää yhtenevästi muun muassa opetuksen laajuudesta, sisällöistä ja koulupäivän sekä oppituntien pituudesta samoin kuin perusopetuksen aikana opetettavista asioista.⁹⁷

2.2.3 Perusopetuksen laajuus ja sisältö

Perusopetuksen yhtenäisen pohjan sääntely perustuu perusopetuslain 3 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan perusopetuksessa tulee noudattaa valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin perusopetuslaissa säädetään. Hallituksen esityksen mukaan perusopetuslaissa ei 3 §:ssä säädettyä opetuksen yleistä yhtenäisyysvaatimusta lukuun ottamatta säädetä tarkemmin, miten opetus tulee eri vuosiluokilla järjestää, vaan asia jää määriteltäväksi valtioneuvoston antamassa tuntijakoasetuksessa sekä Opetushallituksen antamassa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.⁹⁸ Tuntijakoa ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tarkastellaan osana perusopetuksen oppimäärää, joka on perusopetukseen liittyvän perusoikeuden keskeisimpiä käsitteitä.

⁹⁵ Momentin jälkiosan säännöksellä korostetaan elinikäisen oppimisen periaatteen huomioon ottamista opetuksessa. HE 86/1997 vp, s. 53. Ks. myös SiVM 3/1998 vp, s. 14.

⁹⁶ Ks. esim. OECD 2001, s. 26; Asplund – Maliranta 2006, s. 34–35. Toisaalta esimerkiksi Mäkelä on korostanut elinikäisen oppimisen merkitystä itsessään, irrallaan siihen kytkeytyvistä ammatti- ja tulotasoasemista. Ks. Mäkelä 2013, s. 90 ja s. 98–99.

⁹⁷ Lahtinen 2011, s. 31.

⁹⁸ HE 86/1997 vp, s. 60.

Oppimäärä

Perusopetuslaissa on säädetty yhtenäisestä perusopetuksen laajuudesta eli ajallisesta kestosta, joka on normaalitapauksessa yhdeksänvuotinen (POL 9.1 §). Perusopetuksen oppilaan työ- ja lomapäivien määrästä, oppilaalle annettavan perusopetuksen päivittäisestä ja viikoittaisesta määrästä, koulupäivän keskimääräisestä pituudesta sekä oppitunnin vähimmäiskestosta on säännelty perusopetuslain 23 § ja 24 §:ssä sekä perusopetusasetuksen (POA, 852/1998) 3 §, 4 § ja 7 §:ssä. Eri oppiaineissa annettavan opetuksen osalta opetuksen laajuutta täsmennetään TJA 6 §:ssä, jossa säädetään vuosiluokakohtaisesti kussakin oppiaineessa tai aineryhmässä järjestettävän opetuksen vähimmäismäärästä vuosiviikkotunteina eri vuosiluokilla⁹⁹. Kun tarkoitetaan perusopetukseen käytettävän ajan jakautumisen ohella myös oppivelvollisuuden oppiainesisältöä, on kyse perusopetuslain 11 § 1 momentin mukaisesti perusopetuksen oppimäärästä¹⁰⁰.

POL 11.1 §:n mukaan perusopetuksen oppimäärä sisältää kaikille yhteisinä aineina äidinkieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, ympäristöoppia, terveystietoa, uskontoa tai elämäkatsomustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, matematiikkaa, fysiikkaa, kemiaa, biologiaa, maantietoa, liikuntaa, musiikkia, kuvataidetta, käsityötä ja kotitaloutta sen mukaan, kuin lain 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. POL 14.1 §:n mukaan valtioneuvosto päättää opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen, eli tuntijaosta.¹⁰¹ POL 11.1 §:ssä säädetään edelleen, että opetus voi perustua erilaajuisiin oppimääriin, sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. Hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että opetussuunnitelman perusteissa esimerkiksi kielen opetukseen voidaan vahvistaa oppimäärä erikseen perusopetuksen kuuden ensimmäisen vuoden aikana alkavaa laajaa oppimäärää ja kolmen viimeisen vuoden aikana alkavaa suppeaa oppimäärää varten. Esityksen mukaan mahdollisuus vahvistaa erilaajuisia oppimääriä ei mahdollista niin kutsuttua tasokurssijärjestelmää, jossa oppilaiden tekemillä valinnoilla olisi vaikutus myös

⁹⁹ Yksi vuosiviikkotunti on 38 oppituntia. Arajärven mukaan TJA 6 § sallii opetussuunnitelman varsin suuren liikkumavaran oppiaineiden sijoittamisessa eri vuosiluokille. Arajärvi 2021, s. 327.

¹⁰⁰ Ks. esim. Tieteen termipankki: oppimäärä.

¹⁰¹ Hallituksen esityksessä peruskoululaiksi, joka edelsi nykyistä perusopetuslakia, katsottiin juuri tuntijaolle olevan huomattava koulutuspoliittinen ja taloudellinen merkitys ja siksi ehdottiin, että peruskoulun tuntijaosta yleisperusteluineen päättää valtioneuvosto. Yleisperustelut sisältävät peruskoulun oppiainekohtaiset yleiset tavoitteet. HE 30/1982 vp, s. 24.

jatko-opintokelpoisuuteen.¹⁰²

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet ja paikallinen opetussuunnitelma

POL 14.2 §:n mukaan perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä, eli perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista, päättää Opetushallitus¹⁰³. TJA 11 §:n mukaan opetussuunnitelman perusteissa määrätään tarkemmin ne tiedot ja taidot, jotka oppilaan tulee perusopetuksen oppimäärän suorittaessaan saavuttaa. POL 15.1 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta varten opetussuunnitelma. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on perusteasiakirja eli Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan opetuksen järjestäjän oma, paikallinen opetussuunnitelma (OPS) tulee valmistella. OPS:n pohjalta laaditaan vielä koulukohtaiset opetussuunnitelmat.¹⁰⁴ AOA on ratkaisukäytännössään todennut, että:

”Opetussuunnitelman perusteet on määräys, jolla koulutuksen järjestäjä veloitetaan sisällyttämään koulu- tai järjestäjäkohtaiseen opetussuunnitelmaan opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt. Määräyksellä varmistetaan koulutuksellisten perusoikeuksien, tasa-arvon, opetuksellisen yhtenäisyyden, laadun ja oikeusturvan toteutuminen.”¹⁰⁵

Opetushallitus on antanut tällä hetkellä voimassa olevat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuonna 2014 (määräys 104/011/2014, jatkossa POPS)¹⁰⁶. POL 15 §:n mukaisen OPS:n laadinnasta ovat vastuussa kaikki opetuksen järjestäjät, joille on jätetty laaja harkintavalta siitä, miten ja missä muodossa OPS hyväksytään¹⁰⁷. OPS tulee laatia opetuksen

¹⁰² HE 86/1997 vp, s. 59.

¹⁰³ Ainekohtaisten oppimääräsisältöjen lisäksi POPS:iin sisältyy myös normiohjausta myös kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista sekä opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista.

¹⁰⁴ Rokka 2011, s. 14. Opetussuunnitelman perusteiden tehtävänä on tukea ja ohjata opetuksen järjestämistä ja koulutyötä, sekä edistää yhtenäisen perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista. OPH 2014, s. 9.

¹⁰⁵ EOAK/4941/2019, s. 8.

¹⁰⁶ POPS 2014 otettiin käyttöön luokkien 1–6 osalta 1.8.2016, vuosiluokkien 7–9 osalta käyttöönotto tapahtui porrastetusti vuosina 2017, 2018 ja 2019. oph.fi: Perusopetuksen opetussuunnitelman ydinasiat. Ks. myös esim. Pölonen 2015, s. 208–209.

¹⁰⁷ Esimerkiksi kunnan järjestämässä opetuksessa opetussuunnitelma voidaan hyväksyä joko kunta- tai koulukohtaisena taikka osittain koko kuntaa koskevana ja osittain koulukohtaisena. HE 86/1997 vp, s. 60.

järjestäjän päättämällä tavalla noudattaen POPS:ssa kuvattuja tavoitteita ja periaatteita¹⁰⁸. Oppiainekohtaiset oppimisen tavoitteet ja sisällöt ovat POPS:ssa yhteydessä toisiinsa siten, että perusteissa on määritelty tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaiset oppisisällöt¹⁰⁹. Sisällöistä ja tavoitteista määrätään POPS:ssa vuosiluokkakokonaisuuksien (1–2, 3–6 ja 7–9) tasolla¹¹⁰. Vuosiluokakohtaisten tavoitteiden ja sisältöjen osalta päätöksenteko on jätetty OPS:ssa määriteltäväksi¹¹¹. Opetuksen järjestäjän tulee siis OPS:ssa päättää, kuinka POPS:ssa vuosiluokkakokonaisuuksittain asetetut tavoitteet ja keskeiset sisältöalueet jaetaan kyseiseen kokonaisuuteen kuuluvien vuosiluokkien kesken¹¹².

2.2.4 Oikeus yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen oikeuden ydinsisältönä

Perusopetuslain 30 § 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta. Säännöksen tarkoituksena on turvata oppilaalle opetussuunnitelman mukainen opetus kaikkina koulun työpäivinä¹¹³. Perusopetusoikeuden ydinsisällön muodostaa POPS:iin pohjautuva OPS, joka koskee kaikkia opetuksen järjestäjän piirissä opiskelevia oppilaita. OPS:sta käyvät oppiainekohtaisesti ilmi ne opetuksen sisällöt ja tavoitteet, joiden mukaisesti oppilaille on oikeus kullakin vuosiluokalla oikeus opiskella ja joihin oppilaan saaman opetuksen tulee pohjautua. POPS:n ja OPS:n pakottavuudella varmistetaan se, että kaikki oppivelvolliset riippumatta opetuksen järjestäjästä saavat saman sisällöistä ja samoihin tavoitteisiin tähtäävää opetusta, jolloin he ovat opetuksellisesti yhdenvertaisessa asemassa.

Perusopetusoikeutta koskevien ihmisoikeus- ja perusoikeussäännösten systemaattisen

¹⁰⁸ POPS:n kussakin pääluvussa määrätään tarkemmin, mitä paikallisessa opetussuunnitelmassa tulee kyseisessä luvussa käsitellyn kokonaisuuden osalta päättää ja kuvata Ks. esim. POPS 2014, s. 11 sekä koko POPS, jonka jokaisessa pääluvussa alaotsikko ”Paikallisesti päätettävät asiat”.

¹⁰⁹ Ks. esim. oph.fi: Opiskelun erityiset painoalueet eriyttämisen menetelmänä.

¹¹⁰ Esimerkiksi äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärä on 3–6.-vuosiluokkien osalta jaettu yhteensä viiteentoista osatavoitteeseen, joista kukin liittyy johonkin oppimäärän neljästä keskeisestä sisältöalueesta. Ks. OPH 2014, s. 162–164.

¹¹¹ Ks. OPH 2014, s. 102, s. 158 ja s. 258.

¹¹² Esimerkiksi kuinka vuosiluokkakokonaisuuden 3–6 tavoitteet ja sisältöalueet jaetaan luokille 3, 4, 5 ja 6. Tämä voidaan toteuttaa joko siten, että kaikki tavoitteet kohdennetaan jokaiselle vuosiluokalle, jolloin kaikkiin vuosiluokkakokonaisuudelle kohdennettuihin tavoitteisiin pyritään joiltakin osin kunkin vuosiluokan opetuksessa, tai siten, että eri tavoitteet ja keskeiset sisällöt kohdentuvat eri vuosiluokilla. Ks. oph.fi: Perusopetuksen opetussuunnitelman ydinasiat, kohdassa Opetuksen tavoitteet paikallisessa opetussuunnitelmassa, Oppiaineen tavoitteiden ja keskeisten sisältöjen kuvaaminen paikallisessa opetussuunnitelmassa.

¹¹³ HE 86/1997 vp, s. 64.

tarkastelun pohjalta voidaan tehdä tulkinta, että erityisesti POPS ja siihen perustuva OPS ovat keskeisimmät normilähteet perusopetusoikeuden kannalta. Näissä opetussuunnitelma-asiakirjoissa perusopetukselle asetetut tarkoitukset ja tavoitteet, jotka kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisissa laeissa jäävät vielä yleistasoisiksi, on muotoiltu tarkoiksi normimääräyksiksi siitä, mitä oppilaan tulee perusopetuksen aikana oppia. Lisäksi on huomioitava, että POPS:n oppisisältöjen kautta toteutetaan perusopetuksen opetustavoitteen ohella myös kasvatustavoitetta, eli oppilaan kokonaisvaltaisen kasvun ja kehityksen tukemista – sitä ei voida pitää erillisenä, itsenäisenä tavoitteena, joka toteutuisi irrallaan opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta. Mikäli oppilaan oikeutta opetussuunnitelman mukaiseen perusopetukseen kavennetaan tai rajoitetaan oppiainetasolla, rajoitetaan samalla myös hänen oikeuttaan kasvuun, kehitykseen, osallisuuteen sekä yhdenvertaisuuteen.

2.2.5 Kansallinen yhdenvertaisuussäätely

PL 6.1 § momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuuden vaatimus merkitsee ensisijaisesti vaatimusta yhdenvertaisuudesta lakien soveltamisessa: samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin ja erilaisia eri tavoin (muodollinen yhdenvertaisuus). Osana muodollista yhdenvertaisuutta kaikenlainen syrjintä on kiellettyä.¹¹⁴ Tosiasiallinen, aineellinen yhdenvertaisuus puolestaan kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja sen poistamiseen. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen voi edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta. PL 6.2 §:n erityinen syrjinnän kieltävä säännös kieltää kenenkään asettamisen eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan momentin loppuosan yleislauseke korostaa eri asemaan asettamisen olevan kiellettyä säännöksessä erikseen mainittujen erotteluperusteiden ohella myös muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella.¹¹⁵ Lähes vastaava syrjintäkieltosäännös sisältyy YVL 8.1 §:iin.

YVL 8.2 § puolestaan kieltää sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Välittömässä syrjinnässä on kyse yksilön asettamisesta erilaiseen asemaan eli erilaisesta kohtelusta jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta (YVL 10 §). Välillistä syrjintä puolestaan on silloin, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa

¹¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 42 ja s. 44.

¹¹⁵ Scheinin 1999, s. 242–243.

jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (YVL 13 §).¹¹⁶ On kuitenkin tunnustettu, että yhdenvertaisuus saattaa toteutua tosiasiallisesti vasta, mikäli muodollisesta yhdenvertaisuudesta poiketaan asettamalla tietty ryhmä erilaiseen asemaan sen olosuhteiden parantamiseksi. Tällöin kyse on niin kutsutusta positiivisesta erityiskohtelusta (YVL 9 §), jossa esimerkiksi yhteiskunnallisesti muita heikommassa asemassa olevaa ihmisryhmää tuetaan heihin kohdistuvalla erityissääntelyllä.¹¹⁷ Olennaista positiiviselle erityiskohtelulle on juuri toimien yleisyys, ei yksilöllisyys¹¹⁸. Positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain hyväksyttävän tarkoituksen ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa. YVL 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää silloin, mikäli se perustuu lakiin, sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja jos keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia¹¹⁹. Erilainen kohtelu ei ole hyväksyttävässäkään tarkoituksessa sallittua, mikäli käytetty keino on tilanteeseen suhteutettuna epäasianmukainen tai ylimitoitettu, tai jos sama tavoite voitaisiin saavuttaa muulla, yhdenvertaisen kohtelun kanssa paremmin sopusoinnussa olevalla keinolla.¹²⁰

2.3 Perusopetukseen liittyvän perusoikeuden rajoittamisesta

1990-luvulla toteutuneessa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa laajennettiin ja vahvistettiin osana kansainvälistä ihmisoikeuksien kehitystä sekä Euroopan yhdentymistä. Nykyiset perustuslaissa turvatut perusoikeudet luovat yksilöille oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan, jolla on vastaavasti velvollisuus suojata ja toteuttaa perusoikeuksia, sekä pidättäytyä rajoittamasta perusoikeuksia ilman hyväksyttävää perustetta.¹²¹ Perusoikeuksien toteutumista edistetään erityisesti valvomalla lakiehdotusten

¹¹⁶ Anttila 2019b, s. 239.

¹¹⁷ Ks. esim. Nieminen – Ojanen 2019, s. 89–90; Nieminen 2019, s. 592.

¹¹⁸ Nieminen tähdentää, että tästä johtuen positiivinen erityiskohtelu on pidettävä erillään vammaissopimuksen 2 artiklassa sekä YVL 15 §:ssä tarkoitetuista kohtuullisista mukautuksista, jotka ovat yksilöön kohdistettavia. Nieminen 2019, s. 592–593.

¹¹⁹ Anttila korostaa edellytysten kumulatiivisuutta: kaikkien kolmen edellytyksen on täytyttävä, jotta kyse ei ole kielletystä syrjinnästä. Anttila 2019a, s. 210.

¹²⁰ HE 19/2014 vp, s. 72. Ks. myös esim. Pölönen 2022, s. 240.

¹²¹ Lavapuro ym. 2016, s. 13.

perustuslainmukaisuutta¹²².

Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeuden soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein¹²³. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsottiin, että perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa¹²⁴. Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli tehostaa perusoikeuksien suojaa täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Tämän vuoksi uudistuksen yhteydessä hylättiin esillä ollut ajatus yleisen perusoikeuksien rajoittamista koskevan säännöksen, niin kutsutun yleisen rajoituslausekkeen, sisällyttämisestä perusoikeuslukuun.¹²⁵

Perusoikeuksien rajoittaminen voi perustua jo perusoikeussäännöksessä itsessään olevaan perusteeseen, kuten lakivaraukseen, joka oikeuttaa muotoilemaan perusoikeudella taatun vapauspiirin rajoja tai rajoittamaan perusoikeutta¹²⁶. Pääosassa perusoikeuksia ei ole tällaista lakivarausta. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on perusoikeussäännös, jossa asianomainen perusoikeus on turvattu subjektiivisena oikeutena ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta¹²⁷. Tälläkään tavalla kirjoitettua perusoikeutta ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ole pääsääntöisesti tarkoitettu ehdottomaksi oikeudeksi, vaan sitä voidaan perusoikeuksien yleisten oppien mukaisesti. Yleiset opit ovat täsmentyneet tarkoittamaan niin kutsuttuja perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, joista

¹²² Suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä lakien perustuslainmukaisuuden valvonta tehdään ensisijaisesti lainsäätäjän itsensä toimesta yhdestä sen valiokunnista ja ennen kuin lait tulevat voimaan. Dahlberg on huomauttanut järjestelmän olevan kansainvälisesti ainutlaatuinen. Dahlberg 2021, s. 752–753.

¹²³ Viljanen 2011, s. 141 ja s. 146–147.

¹²⁴ HE 309/1993 vp, s. 29. Rajoittaminen voi perustua yhteiskunnalliseen tarpeeseen, tai perusoikeudet saattavat esimerkiksi olla tapauksittain keskenään ristiriidassa. Arajärvi 2021, s. 85.

¹²⁵ Ks. esim. Viljanen 2011, s. 144.

¹²⁶ Perusoikeusuudistuksen yhteydessä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta ryhmitteli perusoikeudet viiteen eri ryhmään niiden rajoittamiseen liittyvien piirteiden perusteella: (1) ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta kirjoitetut perusoikeudet, (2) kvalifioidut lakivaraukset, (3) sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset, sekä (4) lainsäätäjän turvallisuusvelvollisuuden ja (5) lainsäätäjän edistämismvelvollisuuden muotoon kirjoitetut perusoikeudet. PeVM 25/1994, vp s. 4–7.

¹²⁷ Ks. esim. Mäkelä 2013, s. 153.

voidaan säätää tavallisen lain muodossa.¹²⁸

2.3.1 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Keskeisen aseman perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo, josta käyvät ilmi yleiset rajoittamista koskevat vaatimukset. Ollakseen hyväksyttävä, tulee perusoikeusrajoituksen täyttää kaikki listan seitsemän vaatimusta samanaikaisesti.¹²⁹ Seuraavassa on lyhyesti esitelty kyseiset vaatimukset.

1) Lailla säätämisen vaatimuksella tarkoitetaan, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa eduskuntalakia aiemmalle hierarkiatasolle. Perusoikeusrajoitukset eivät saisi siten perustua esimerkiksi asetuksiin, kunnallisiin sääntöihin tai hallinnollisiin määräyksiin.¹³⁰ Lailla säätämisen vaatimuksella on kiinteä yhteys PL 80.1 §:iin, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla¹³¹.

2) Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyusedellytyksen mukaan laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista ja siitä tulee käydä ilmi rajoituksen laajuus ja sen tarkat edellytykset.¹³² Viljasen mukaan kyse on siitä, milloin rajoitus on lain tasolla niin täsmällisesti muotoiltu, että sen voidaan katsoa perustavan laintasoisen säännöksen. Ydinajatuksena on, että rajoituksen keskeinen sisältö (eli rajoituksen käytön edellytykset ja rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat) eivät saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai

¹²⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4. Ks. myös Viljanen 2011, s. 144–146. Viljasta mukaillen voidaan katsoa, että oikeus maksuttomaan perusopetukseen on syytä erottaa muista sivistyksellisistä oikeuksista sekä useimmista sosiaalisista oikeuksista (pois lukien PL 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon), jotka on kirjattu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon. Näiden perusoikeussäännösten kohdalla on Viljasen mukaan luontevampaa puhua perusoikeuden rajoituksen sijaan sen heikentämisestä. Viljanen 2011, s. 140–141.

¹²⁹ Viljanen 2001, s. 37–38; Viljanen 2011, s. 145–146.

¹³⁰ HE 309/1993 vp, s. 29; PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹³¹ Ks. Saraviita 2016, s. 137; Arajärvi 2021, s. 86–85.

¹³² PeVM 25/1994 vp, s. 5; HE 309/1993 vp, s. 29–30.

lain soveltajan harkintaan.¹³³

3) Hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaan perusoikeuden rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia¹³⁴. Viljasen mukaan vaatimus koskee nimenomaan rajoitusperustetta eli sitä syytä, jonka vuoksi rajoituksesta säädetään ja rajoitus toimeenpannaan. Hyväksyttävyyttä olisi Viljasen mukaan arvioitava erityisesti perusoikeusjärjestelmän lähtökohdista käsin. Lainsäätäjä ei siten voi tavallisella lailla rajoittaa perusoikeutta, ellei rajoitukselle ole olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta.¹³⁵

4) Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden niin kutsuttuun ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta¹³⁶. Vaatimus asettaa rajoja perusoikeusrajoituksen laajuudelle siten, ettei perusoikeuteen voi puuttua niin laajalti, että tehtäisiin tyhjäksi perusoikeuden sisältö¹³⁷. Hautamäen mukaan on viitteitä siitä, että ydinalueargumentaatio liittyisi pääsääntöisesti niin kutsuttuihin klassisiin vapausoikeuksiin, kun taas TSS-oikeuksiin, joihin oikeus perusopetukseen lukeutuu, ei vaikuttaisi liittyvän ydinalueargumentaatiota¹³⁸.

5) Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua otettaessa huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.¹³⁹ Viljasen mukaan perusoikeutta rajoittavalla sääntelyllä tulee voida saavuttaa toivottu tavoite, ja perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla välttämätöntä

¹³³ Rajoituksen tarkkarajaisuudella ja täsmällisyydellä on siten merkitystä arvioitaessa myös suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä. Viljanen 2001, s. 115–116.

¹³⁴ HE 309/1993 vp, s. 30; PeVM 25/1994 vp, s. 5; Viljanen 2011, s. 145–146.

¹³⁵ Viljanen 2001, s. 126 ja s. 127–129.

¹³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5. Esimerkiksi Manninen on luonnehtinut, että perusoikeuden ytimen poistaminen tekisi asiaomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Manninen 1999, s. 409.

¹³⁷ Viljanen 2001, s. 229 ja s. 213; Viljanen 2011, s. 160.

¹³⁸ Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimassa ollessa antanut useita lausuntoja koskien oikeuden ydinalueita joko sananvapauten tai luottamuksellisen viestin suojaan liittyen. Hautamäki 2011, s. 89–91. Yleisesti on arvioitu, ettei ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ole normaalioloissa merkitystä, sillä ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset ovat todennäköisesti poikkeuksetta myös suhteellisuusvaatimuksen sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen vastaisia. Viljanen 2001, s. 248–249.

¹³⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

siten, että olemassa ei ole muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaisi perusoikeutta vähemmän¹⁴⁰.

6) Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä¹⁴¹. Oikeusturvajärjestelyillä viitataan erityisesti muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Saraviidan mukaan oikeusturvasääntelyn vaatimus merkitsee käytännössä sitä, että hallintoviranomaisen päätökseen tulee olla käytettävissä jokin muutoksenhakukeino. Yleensä kysymykseen tulee valitus tuomioistuimelle, mutta myös muut riittävän tehokkaat oikeusturvatie kuten oikaisuvaatimus, voi tulla kysymykseen. Oikeusturvavaatimuksella on läheinen yhteys myös perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevassa 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaperusoikeuteen.¹⁴²

7) Perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa¹⁴³. Sääntö merkitsee Viljasen mukaan sitä, ettei perusoikeuden rajoitusta voida pitää perustuslain mukaisena, mikäli se ulottuu niin pitkälle, että se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus toimii eräänlaisena viimekätisenä varmistuksena. Useimmiten lakiehdotus, joka loukkaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, ei täytä mitään perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (esim. hyväksyttävyy- tai suhteellisuusvaatimusta).¹⁴⁴

2.4.2 Perusopetukseen liittyvän perusoikeuden rajoittaminen

Viljanen on huomauttanut perusoikeuksien rajoittamisperusteiden ja niihin liittyvän oikeudellisen analysoinnin merkityksen korostuvan lähinnä vapausoikeussäännösten kohdalla. Näin ollen esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva problematiikka olisi vain vähäisiltä osin palautettavissa perusoikeuksien rajoittamista

¹⁴⁰ Viljanen 2001, s. 212; Viljanen 2011, s. 157–158. Ks. myös Saraviita 2016, s. 140–141.

¹⁴¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁴² Viljanen 2001, s. 251–252; Viljanen 2011, s. 162; Saraviita 2016, s. 141.

¹⁴³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁴⁴ Viljanen 2001, s. 265–266; Viljanen 2011, s. 163–164. Ks. myös Saraviita 2016, s. 141. Viljanen tähdentää myös, että vaatimus saa itsenäistä merkitystä poikkeuslakimenettelyn käyttöalan rajoituksena: Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta poikkeuslakimenettelyn käyttäminen ei poista rajoitusten ihmisoikeussopimusten vastaisuutta, kun taas puhtaasti kansalliset perusoikeuksien rajoitusedellytykset voidaan kiertää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla. Viljanen 2011, s. 164.

koskevaan näkökulmaan.¹⁴⁵ Koska oikeus maksuttomaan perusopetukseen perustaa selkeän subjektiivisen oikeuden, eroaa se kuitenkin näin ollen useimmista sosiaalisista oikeuksista¹⁴⁶ ja myös muista sivistyksellisistä oikeuksista, jotka on kirjattu julkisen vallan turvaamis- tai edistämismuotoon ja joiden kohdalla on luontevampaa puhua perusoikeuden rajoituksen sijaan sen heikentämisestä.¹⁴⁷ Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että maksutonta perusopetusta koskeva 16.1 § ei myöskään sisällä kieltoa puuttua perusoikeuteen¹⁴⁸.

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta tarkastellaan ennakollisesti perustuslakivaliokunnan toimesta PL 74 §:n mukaisesti. Hallituksen esitykseen koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi, jonka pohjalta säädettiin perusopetuslaki (HE 86/1997 vp), tai hallituksen esitykseen perusopetuslain muuttamiseksi (HE 109/2009 vp), ei kumpaankaan ole annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Lakeja säädettäessä ei siten ole katsottu tarpeelliseksi arvioiduttaa niihin sisältyvän sääntelyn perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnassa, vaikka lakiehdotukset ovat oleellisesti koskeneet PL 16.1 §:n mukaisen perusoikeuden toimeenpanoa. Kurinpitotoimia koskevien sääntelyesitysten yhteydessä on kuitenkin huomioitu opetuksen epäämisen rajoittavan perusoikeutta perusopetukseen¹⁴⁹.

Myöskään oikeuskäytännössä ei ole tiettävästi otettu kantaa perusopetusoikeuden rajoittamisen edellytyksiin. Useat oikeustieteilijät ovat kuitenkin katsoneet, että oikeus perusopetukseen on turvattava aina absoluuttisena, ja että perusopetukseen pääsemiselle ei voida asettaa rajoituksia¹⁵⁰. Perusopetukseen pääseminen on kuitenkin eri asia, kuin perusopetuksen yleistä oppimäärää vastaavan opetuksen saaminen. Toistaiseksi ainoastaan Arajärvi on tunnistanut, että tietyissä oppimisen tuen ratkaisuisissa on oppilaan tahdosta riippumaton luonne, ja katsonut siksi, että oppimisen tuen toimenpiteisiin rinnastuisivat tietyt lastensuojelun yleiset periaatteet. Arajärven mukaan toimenpiteet edellyttävät, että asiasta on säädetty lailla. Lisäksi perusoikeuksien kannalta tarpeellinen edellytys on, että lievemmat toimenpiteet eivät ole

¹⁴⁵ Viljanen 2001, s. 38 ja s. 360.

¹⁴⁶ Pois lukien PL 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

¹⁴⁷ Viljanen 2011, s. 140–141; Tuori 2011, s. 609.

¹⁴⁸ Vrt. PL 7.3 §, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

¹⁴⁹ Ks. HE 127/2021 vp, s. 40 ja s. 42; PeVL 48/2021 vp, s. 4–5. Kurinpitotoimiin liittyvää opetuksen epäämisen sääntelyä on tarkastellut myös Hakalehto-Wainio 2012, s. 198–202.

¹⁵⁰ Ks. esim. Lavapuro ym. 2016, s. 56; Arajärvi 2006, s. 101; Hakalehto-Wainio 2012, s. 132.

riittäviä¹⁵¹. Toimenpiteen kohteena olevan henkilön aseman tulee heiketä tai tilanteen pahentua, jollei kyseessä olevaa toimenpidettä tehdä. Edelleen vaatimuksena on, että toimenpide on henkilön edun mukainen. Kun kyse on tahdosta riippumattomasta toimenpiteestä, olennaista on oikeus hakea muutosta tuomioistuimessa.¹⁵² Arajärven mainitsemissa edellytyksissä on yhteneväisyyttä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kanssa erityisesti lakisäädännäisyyden vaatimuksen, suhteellisuusvaatimuksen sekä oikeusturvavaatimuksen osalta. Ainakin näiden vähimmäisedellytysten tulisi siten täyttyä, mikäli perusopetusoikeutta rajoitetaan oppimisen tuen tai erityisten opetusjärjestelyjen kautta.

3. OPPIMISEN TUKEA

Oppimisen ja koulunkäynnin tukemisen voidaan nähdä olevan yksi opetustoimen keskeisistä tavoitteista ja kiinteästi yhteydessä oikeuteen saada perusopetusta¹⁵³. Oppivelvollisuuslain sekä perusopetuslain nojalla oppilaiden on saatava perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot riippumatta siitä, suorittavatko he oppivelvollisuutta perusopetuksen piirissä vai eivät. Samoin oppilaille on yhtäläinen oikeus päästä peruskoulutukseen, joka on toteutettava lähtökohtaisesti samanlaisena perusopetuslain mukaisena palveluna. Oppimisen tuella on tarkoitus huomioida ja tasoittaa yksittäisten oppilaiden erilaisia edellytyksiä osallistua yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen ja saavuttaa sille asetetut tavoitteet.¹⁵⁴ Edellytysten erilaisuus näkyy erityisesti oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksina¹⁵⁵.

¹⁵¹ Arajärven mukaan riittämättömyys on todettava joko soveltamalla niitä tai muutoin toteamalla ne tehottomiksi tai riittämättömiksi.

¹⁵² Arajärvi 2021, s. 371.

¹⁵³ Hakalehto-Wainio 2012, s. 147; Pölönen 2015, s. 214–215.

¹⁵⁴ Pölönen 2022, s. 227. POPS:ssa todetaan, että ensisijaisena tavoitteena perusopetuksessa on tukea oppilaan opiskelua siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa kaikissa oppiaineissa. OPH 2014, s. 69.

¹⁵⁵ Oppimisvaikeudet ovat yleinen termi, jolla viitataan heterogeeniseen ryhmään häiriöitä, jotka ilmenevät kuuntelemisessa, puhumisessa, lukemisessa, kirjoittamisessa, järkeilyssä tai matemaattisissa kyvyissä. Häiriöt ovat sisäsyntyisiä, niiden oletetaan liittyvän hermoston toimintahäiriöihin ja ne voivat näkyä kaikissa ikävaiheissa. NJCLD 1983, s. 42–43. Oppimisvaikeuksien yhteydessä voi esiintyä myös ongelmia itsesäätelyssä, sosiaalisessa havaitsemisessa ja sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, mutta näitä ongelmia ei itsessään pidetä oppimisvaikeuksina, Ahonen ym. 2019, s. 27. Itsesäätelyn ja sosiaalisen toimintakyvyn ongelmat voidaan mieltää ennemmin koulunkäynnin ongelmiin liittyviksi.

3.1 Tuen järjestämisen lähtökohdat

Toisin kuin muuta opetusta ja koulutusta, mahdollisuutta saada perusopetusta ei ole kytketty kykyihin tai erityisiin tarpeisiin¹⁵⁶. Oikeus perusopetuksen yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen kuuluu siis kaikille oppilaalle heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan riippumatta, ja kaiken oppimisen tuen tulisi pyrkiä varmistamaan tämän oikeuden mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen¹⁵⁷. Perusopetuslain 3 § 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Säännöksen voidaan katsoa olevan pohjana kaikelle opetukselle sekä opetukseen liittyvien järjestelyiden suunnittelulle ja toteuttamiselle¹⁵⁸. Oppilaiden ikäkausi on huomioitu iän mukaisesti etenevässä perusopetuksessa, jossa samanikäiset oppilaat opiskelevat samalla vuosiluokalla saaden ikätason mukaiseen oletettuun kyky- ja kehitystasoon suhteutettua opetusta¹⁵⁹. Lisäksi oppisisällöt eri oppiaineissa etenevät kumulatiivisesti siten, että aiemmin opittu on pohjana uusille asioille sekä lukuvuoden edetessä että vuosiluokalta seuraavalle siirryttäessä. Valmiudet omaksua kouluopetusta voivat kuitenkin vaihdella merkittävästi myös samanikäistenkin lasten välillä.¹⁶⁰

POL 3.2 §:n mukaista velvoitetta huomioida oppilaiden erilaiset edellytykset opetuksen järjestämisessä täydentää erityisesti POL 30.1 §, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla oikeus saada opetussuunnitelman mukaisen opetuksen ohella riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Vaikka mainitut perusopetuslain säännökset jo sellaisenaan velvoittavat huomioimaan oppilaiden väliset erot sekä tarjoamaan riittävää tukea, on perusopetuslainsäädäntöön otettu erityissäännökset opetuksen järjestäjää koskevista

¹⁵⁶ Kyvyt liittyvät synnynnäisiin tai hankittuihin edellytyksiin jonkin asian tekemiseen tai omaksumiseen. Erityiset tarpeet puolestaan voivat liittyä fyysiseen, psyykkiseen tai sosiaaliseen vammautumiseen tai esimerkiksi kielellisiin syihin. Arajärvi 2015, s. 23–24.

¹⁵⁷ Hakalehto-Wainio 2012, s. 152.

¹⁵⁸ HE 86/1997 vp, s. 53; HE 109/2009 vp, s.4; Lahtinen – Lankinen 2022, s. 258–259.

¹⁵⁹ Lakkala kritisoi tätä toteamalla, että järjestelmä ei huomioi yksilöllisiä eroja esimerkiksi ajattelutaidoissa. Lakkala 2008, s. 32.

¹⁶⁰ Oppimisvalmius voidaan määritellä sellaiseksi fyysisen ja psyykkisen kokonaiskehityksen asteeksi, jolla on mahdollista omaksua koulussa opetettavia tietoja ja taitoja suhteellisen helposti. Lyytinen 1994, s. 88. Ks. myös Ahonen ym. 2019, s. 141.

velvoitteista sekä useista tukitoimenpiteistä oppilaalle kuuluvina oikeuksina.¹⁶¹ Tukitoimenpiteet kuuluvat niin kutsuttuun oppimisen tuen järjestelmään, jonka kautta opetuksen järjestämisessä huomioidaan oppilaiden oppimisedellytysten yksilöllinen vaihtelu sekä turvataan oppilaiden tosiasiallinen yhdenvertaisuus¹⁶².

3.1.1 Yhdenvertaisuus ja inklusio

Perusopetuksessa muodollisen yhdenvertaisuuden voidaan katsoa tarkoittavan, että jokaiselle oppilaalle kuuluu sama opetuksellinen kohtelu. Tällöin jätettäisiin kuitenkin huomiotta oppilaiden erilaiset oppimisen ja koulunkäynnin edellytykset ja valmiudet. Näiden eroavaisuuksien sivuuttaminen johtaisi edellytyksiltään heikompien oppilaiden epäyhdenvertaiseen kohteluun ja siten välilliseen syrjintään. Oppimisen tuella siis edistetään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista perusopetuksessa. Pölönen on kuitenkin huomauttanut, että myös oppimisen tuki voi johtaa oppilaan opetuksen järjestämiseen lainsäädännön peruslähdekohdista poikkeavalla tavalla, jolloin kyse voi olla välittömästä syrjinnästä¹⁶³.

Perusopetuksen yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen on inklusion käsite. Inklusiossa on kyse koulutuksellisesta toimintatavasta, jossa tukea tarvitsevat oppilaat saavat tarvitsemansa avun yleisopetuksen piirissä lähialueen koulussa ja yleisopetuksen opetusryhmässä¹⁶⁴. Oppilaiden tasa-arvoa ja osallisuutta korostavat kansainväliset sopimukset kuvastavat inklusiivista koulutusideologiaa¹⁶⁵, johon perustuu osaltaan myös suomalainen koulujärjestelmä¹⁶⁶. Suomessa inklusiivisen perusopetuksen yleistavoite on kaikille avoimen koulun periaate eli niin kutsuttu lähikouluperiaate, jossa oppimisen tuki pyritään tuomaan

¹⁶¹ Ks. esim. Lahtinen – Lankinen 2022, s. 258–259; Pölönen 2015, s.214. On syytä huomioida, että vaikka oppimisen tukeen liittyvät säännökset koskevat yleisesti kaikkia opetuksen järjestäjiä, ei yksityinen opetuksen järjestäjä tai valtion oppilaitos ole kuitenkaan velvollinen järjestämään POL 17 §:ssä tarkoitettua erityistä tukea ja siihen sisältyvää erityisopetusta, ellei opetuksen järjestämisluvassa toisin määrätä. Jos yksityinen opetuksen järjestäjä tai valtion oppilaitos ei järjestä tällaista opetusta, sen tulee ilmoittaa erityistä tukea tarvitsevasta oppilaasta oppilaan asuinkunnalle.

¹⁶² Ks. esim. Pölönen 2022, s. 236.

¹⁶³ Pölönen 2022, s. 226–227.

¹⁶⁴ Ketovuori – Pihlaja 2016, s. 230. Inklusion lähtökohtana pidetään 1994 Unescon johdolla laadittua, koulupoliittisen ohjelman luonteista Salamancan julistusta (The Salamanca Statement). Toinen inklusion kannalta merkittävä kansainvälinen asiakirja oli vammaissopimus, joka pyrki kieltämään kaiken vammaisuuteen kohdistuvan diskriminaation.

¹⁶⁵ Esim. LOS 2 art. ja 23 art.; vammaissopimus 2 art., 5 art. ja 24 art.

¹⁶⁶ POL 2.2§ sekä 2.3 §:n mukaiset tasa-arvoa, osallisuutta ja yhdenvertaisuutta korostavat opetuksen tavoitteet ovat inklusiivisten arvojen mukaiset. Ketovuori – Pihlaja 2016, s. 230.

osaksi yleisopetusta siten, että vahvaakin tukea tarvitsevat lapset voisivat opiskella lähikoulussa osana omaa lähiyhteisöään¹⁶⁷. Inklusion keskiössä on tavoite yhdenvertaisista mahdollisuuksista. Oikeudellisesta näkökulmasta yhdenvertaisuus ei kuitenkaan voi olla vain tavoite, sillä perus- ja ihmisoikeutena turvattu yhdenvertaisuus on jokaiselle kuuluva oikeus, joka velvoittaa opetuksen järjestäjää kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa.¹⁶⁸

Inklusio ei esiinny käsitteenä perusopetuksen lainsäädännössä, eikä nykyinen oppimisen tuen järjestelmä suoraan toteuta inklusiota¹⁶⁹. POL 6 §:ssä ilmaistun lähikouluperiaatteen vahvistaminen oli kuitenkin oppimisen tuen uudistuksen keskeinen osatavoite, jota edistettiin osaltaan myös sääntelemällä erityiseen tukeen kuuluvan erityisopetuksen järjestämisestä ensisijaisesti muun opetuksen (yleisopetuksen) yhteydessä¹⁷⁰. Inklusiota toteuttaa kaikki sellainen oppimisen tuki, jossa oppilas opiskelee lähikoulussa ja yleisopetuksen luokassa. Inklusioperiaate ei kuitenkaan sulje pois pienryhmiä ja erityisluokkia osana tarjottua tukea¹⁷¹. Koulutusta arvioivan kansallisen viranomaisen mukaan inklusiota toteutetaan varsinkin opetusta eriyttämällä, jolloin samaan opetusryhmään kuuluville oppilaille tai opiskelijoille annetaan opetusta heidän toisistaan poikkeavien tarpeidensa mukaisesti¹⁷².

3.1.2 Kolmiportaisen tuen pääpiirteet

Opetuksellista tukijärjestelmää on kutsuttu kolmiportaiseksi oppimisen ja koulunkäynnin tueksi (lyhyemmin kolmiportaiseksi tueksi) vuodesta 2011 alkaen, jolloin perusopetuslakia muutettiin tukea koskevan sääntelyn osalta. Ennen uudistusta lainsäädännöstä oli nähty puuttuvan riittävän selkeät säännökset etenkin varhaisesta oppimisen tuesta. Lakimuutoksen tavoitteena oli vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen ja ennalta ehkäisevään oppimisen

¹⁶⁷ Vitikka – Eskelinen – Kuukka 2021, s. 29.

¹⁶⁸ Ks. Poikolan, Kärnän ja Hakalehdon inklusioon kohdistama oikeudellinen tarkastelu yhdenvertaisuuden, LOS:n sekä vammaissopimuksen näkökulmasta. Poikolainen – Kärnä – Hakalehto 2022, s. 197–199. Fredmania mukaillen voitaisiin argumentoida, että yhdenvertaisten mahdollisuuksien sijaan kyse tulisi olla ennen kaikkea tulosten yhdenvertaisuudesta. Ks. Fredman 2011, s. 2 ja s. 15–19.

¹⁶⁹ Hakala – Leivo 2015, s. 12.

¹⁷⁰ HE 109/2009 vp, s. 16–17; Pölönen 2022, s. 225–226; Valjakka ym. 2021, s. 98. Huomionarvoisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että POPS:ssa inklusion käsitettä ei juurikaan käytetä. POPS:ssa todetaan ainoastaan, että perusopetusta pyritään kehittämään inklusioperiaatteen mukaisesti. Hakala ja Leivo ovat huomauttaneet, että inklusiivisuuden osalta nykyisen opetus suunnitelman teksti on siis varsin niukasti velvoittava, ja opetuksen järjestäjälle jätetään paljon vapausasteita inklusioperiaatteen tulkinnassa. OPH 2014, s. 18; Hakala – Leivo 2015, s. 12.

¹⁷¹ Lintuvuori 2020, s. 27.

¹⁷² Karvi.fi: Eriyttäminen perusopetuksessa (2022–2024). Huomioitakoon kuitenkin

tukeen, parantaa tuen saannin joustavuutta sekä lisätä tuen tarvetta arvioivien sekä tukea antavien toimijoiden yhteistyötä.¹⁷³ Uudistuksessa otettiin käyttöön yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen eli kolmeen tuen portaaseen jakautuva järjestelmä, jossa oppilaalle tarjottu tuki vahvistuu asteittain siirryttäessä ylemmäs tuen portailla tai tasoilla¹⁷⁴.

Kolmiportaiseen tukeen ei luotu uusia opetuksellisia tukimuotoja, vaan tarkoitus oli laajentaa kaikkien oppilaiden oikeutta olemassa olleisiin tukimuotoihin. Ennen uudistusta oppilas opiskeli lähtökohtaisesti yleisopetuksessa, jossa oppimista oli mahdollista tukea tukiopetuksella tai oppilashuollollisin keinoin. Jos oppilas tarvitsi vahvempaa tukea, hänet otettiin tai siirrettiin asiantuntijalausunnon nojalla ja hallinnollisella päätöksellä erityisopetuksen piiriin¹⁷⁵. Hallinnollinen prosessi koettiin jäykäksi ja ongelmallisena pidettiin, että erityisopetuksen tarvetta arvoivat lääkärit ja psykologit¹⁷⁶. Asiantuntijalausunnot eivät olleet opetuksen järjestäjää sitovia, mutta päätöksiä ei yleensä tehty vastoin niiden suositusta. Tämä johti siihen, että erityisopetus päätöksen kriteerinä oli koulussa havaitun tuen tarpeen sijaan lääketieteellinen diagnoosi tai koulun ulkopuolisen asiantuntijan tutkimus, jolloin koulun tuen ei koettu kohdistuvan asianmukaisesti¹⁷⁷. Tehdyssä uudistuksessa pyrittiinkin selkeästi vahvistamaan pedagogisen eli opetuksellisen asiantuntemuksen merkitystä oppilaan tuen tarpeen arvioinnissa ja vastaavasti vähentämään ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin painoarvoa¹⁷⁸. Keskeisimmäksi tekijäksi oppilaan tuen tarpeen arvioinnissa nostettiin opettajien tekemä pedagoginen harkinta, arviointi ja selvitys¹⁷⁹. Nykyisin pedagoginen arviointi riittää tukeen liittyvien päätösten perustelemiseksi aina silloin, jos tuen portailla siirrytään

¹⁷³ Ks. esim. HE 109/2009, s. 12, s. 16–20 ja s. 23; Lahtinen – Lankinen 2022, s. 258 ja s. 261; Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 9.

¹⁷⁴ Pölönen on huomauttanut, että kolmiportaisen tuen käsitteestä ei säädetä POL:ssa eikä sitä käytetä uudistusta koskeissa valmisteluasiakirjoissa tai POPS:ssa. Käsitettä käytetään kuitenkin vakiintuneesti perusopetuksessa kuvaamaan oppimisen nykyistä tukijärjestelmää. Pölönen 2015, s. 209.

¹⁷⁵ Esimerkiksi osa-aikainen erityisopetus kuului vain erityisopetuksen oppilaille. HE 109/2009 vp, s. 6–7.

¹⁷⁶ HE 86/1997 vp, s. 61; POL 17.2 § (628/1998, kumottu). Ks. myös Pölönen 2015, s. 207. Huomioitakoon, että lausuntojen suositukset eivät tällöinkään olleet opetuksen järjestäjää sitovia, mutta käytännössä päätöksiä ei tehty niiden vastaisesti.

¹⁷⁷ HE 109/2009 vp, s. 6 ja s. 12.

¹⁷⁸ Ks. esim. Pölönen 2015, s. 208; HE 109/2009 vp, s. 11–12 ja s. 16–17; Lahtinen – Lankinen 2022, s. 262.

¹⁷⁹ KHO:n vuosikirjapäätöksessä käytetään tästä pedagogisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan käsitettä. KHO 2013:162.

niiden keskinäistä hierarkiaa noudattaen¹⁸⁰. Kahdella alimmalla tuen tasolla tuen saamiseen ei liity myöskään hallintopäätöksen tekemistä. Toisiinsa nähden hierarkkiset tuen tasot tai portaat kertovat oppilaan tarvitseman tuen kokonaismäärästä. Oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea, ja tuen tasoilla liikuttaessa tuen kokonaismäärä joko pienenee tai suurenee¹⁸¹. Konkreettisista tukimuodoista, joista tuen porrass kulloinkin muodostuu, on tarkoitettu päätettäväksi yksilöllisesti kunkin oppilaan tarpeista lähtien¹⁸². Valtaosa eri tukimuodoista on käytettävissä kaikilla kolmella tuen tasolla¹⁸³.

3.2 Yleinen ja tehostettu tuki

Yleinen ja tehostettu tuki ovat kolmiportaisen tukijärjestelmän alin ja keskimmäisin porrass. Perusopetuslakiin ei ole sisällynyt mainintaa tuen alimmasta portaasta eli yleisestä tuesta, vaan se on ollut jo ennen oppimisen tuen uudistusta silloisissa opetussuunnitelman perusteissa.¹⁸⁴ POPS:n mukaan yleinen tuki on ensimmäinen keino vastata oppilaalla havaittuun oppimisen tuen tarpeeseen yksittäisillä pedagogisia ratkaisulla tai ohjaus- ja tukitoimilla, kuten tukiopetuksella, osa-aikaisella erityisopetuksella tai opetuksen eriyttämisellä. Yleistä tukea annetaan heti tuen tarpeen ilmetessä ilman erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä. Yleiselle tuelle on ominaista lyhytaikaisuus, tilapäisyys sekä yksittäisten tukimuotojen antaminen kerrallaan.¹⁸⁵

Tuen toisen portaan, tehostetun tuen, määritelmä on ollut perusopetuslaissa perusopetuslain muutoksesta lähtien. Perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Pykälän mukaan tehostettu tuki sisältää useita oppilaalle annettavia tukimuotoja, erityisesti perusopetuslain 16 §:n mukaista tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta, 31 §:ssä ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Hallituksen esityksen

¹⁸⁰ Ainoana poikkeuksena on POL 17.4 §:n mukainen erityisen tuen päätöksen tekeminen ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamma, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten.

¹⁸¹ OPH 2014, s. 61.

¹⁸² HE 109/2009 vp, s. 23; OPH 2014, s. 63.

¹⁸³ Pölönen 2015, s. 208.

¹⁸⁴ OPH 2004, s. 19–23; Pölönen 2015, s. 209. Hallituksen esityksessä laiksi perusopetuslain muuttamisesta yleinen tuki mainitaan, kun kuvataan, kuinka opiskelun tuki määritellään POPS:ssa, ks. HE 109/2009 vp, s. 7.

¹⁸⁵ Lahtinen – Lankinen 2022, s. 262–263; OPH 2014, s. 62–63.

mukaan tehostettu tuki on ensisijainen tukimuoto siinä tapauksessa, mikäli opetuksen yhteydessä annettava, lyhytaikainen tuki ei ole oppilaalle riittävää. Esityksessä todetaan lisäksi, että tehostettuun tukeen kuuluvia tukimuotoja ovat tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus, oppilashuollollinen tuki ja erilaiset pedagogiset ratkaisut¹⁸⁶. Tehostettua tukea koskevaa sääntelyä täsmennetään POPS:ssa määräämällä, että tehostettua tukea tulee järjestää oppilaalle hänen yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti silloin, kun yleinen tuki ei riitä, ja niin kauan, kuin tarve vaatii. Tehostettu tuki on yleistä tukea vahvempaa ja pitkäjänteisempää, koostuen useammasta eri tukimuodosta. POPS:n mukaan tehostetun tuen aikana voidaan käyttää kaikkia perusopetuksen tukimuotoja, lukuun ottamatta erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä.¹⁸⁷

Perusopetuslain 16 a §:n 2 momentin mukaan tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden (koulukuraattori, koulupsykologi ja kouluterveydenhoitaja) kanssa. POPS ei sisällä mitään tarkentavia määräyksiä siitä, kuinka moniammatillinen käsittely tulisi tehdä, mutta opetuksen järjestäjän on mahdollista päättää pedagogisen arvion laadintaan liittyvistä käytännöistä paikallisella tasolla¹⁸⁸. POL 16 §:ssä mainitut pedagoginen arvio sekä oppimissuunnitelma ovat yleiseen¹⁸⁹ ja tehostettuun tukeen liittyviä pedagogisia asiakirjoja. Niissä arvioidaan oppilaan oppimista, annettua tukea sekä tehdään tukeen liittyviä uusia ratkaisuja, mutta ne eivät ole hallintopäätöksiä. Yleisen ja tehostetun tuen antaminen kaikkienensa katsotaan perusopetuslaissa tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi eikä näillä tuen tasoilla pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöksiä, johon voisi hakea muutosta¹⁹⁰.

3.2.1 POL 16 §, 31 § ja 31 a §:n mukaiset tukimuodot

POL 16 §:ssä säädetään tukiopetuksesta ja osa-aikaisesta erityisopetuksesta.¹⁹¹ POL 16 § 1

¹⁸⁶ HE 109/2009 vp, s. 7. ja s. 23–24.

¹⁸⁷ OPH 2014, s. 63.

¹⁸⁸ OPH 2014, s. 73.

¹⁸⁹ POPS:n mukaan oppimissuunnitelmaa voidaan tarvittaessa käyttää myös osana yleistä tukea. OPH 2014, s. 63.

¹⁹⁰ Kuitenkin POL 31.1 §:ssä säädetyistä tukipalveluista, joita on mahdollista saada myös osana yleistä tai tehostettua tukea, on päätettävä hallintopäätöksellä, johon haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ks. Pölönen 2015, s. 210.

¹⁹¹ Ennen perusopetuslain uudistusta kyseisistä tukimuodoista säädettiin eri pykälissä, mutta uudistuksessa säännökset vietiin samaan pykälään, kun haluttiin täsmentää oppilaan oikeutta saada tukiopetusta ja sen sijasta tai sen lisäksi myös muuta oppimisen tukea varhaisina tuen keinoina. HE 109/2009 vp, s. 23.

momentin mukaan oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että riittävän varhain aloitetulla tuella voidaan auttaa oppilasta pysymään oppimisessaan opetusryhmänsä mukana ja ennalta ehkäisemään oppimisvaikeuksista mahdollisesti seuraavien muiden ongelmien syntymistä. Lisäksi korostetaan tukiopetusta oppilaan oikeutena.¹⁹² Myös POPS:ssa painotetaan tukiopetuksen varhaista ja ennaltaehkäisevää luonnetta, sekä todetaan tukiopetukselle olevan ominaista mm. yksilöllisesti suunnitellut ja monipuoliset tehtävät, ajankäyttö sekä ohjaus¹⁹³. Tukiopetus on yleensä varsinaisten oppituntien ulkopuolella ja niiden lisäksi annettavaa opetusta, jolloin tukiopetuksessa tukea tarvitseva oppilas saa määrällisesti enemmän opetusta tuettavan oppiaineen opiskelussa¹⁹⁴.

Perusopetuslain 16 §:n 2 momentin mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohella. Perusopetuslakia uudistettaessa lakiin tuotiin osa-aikaisen erityisopetuksen käsite korostamaan kyseisen erityisopetusmuodon luonnetta nimenomaisesti muun opetuksen ohella annettavana erityisopetuksena, erotuksena kokoaikaisesta erityisopetuksesta¹⁹⁵. POPS:n mukaan osa-aikaista erityisopetusta annetaan oppilaille, joilla on esimerkiksi kielellisiä tai matemaattisiin taitoihin liittyviä vaikeuksia tai oppimisvaikeuksia yksittäisissä oppiaineissa. Tavoitteena on vahvistaa oppilaan oppimisedellytyksiä ja ehkäistä oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksia.¹⁹⁶

POL 31.1 §:n mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Sanamuodosta huolimatta palvelut ja apuvälineet kuuluvat kaikille niitä tarvitseville oppilaille, eli vammaisuus tai erityisen tuen piirissä oleminen eivät ole edellytyksiä tuen saamiselle. Säännökseen on jätetty vuonna 1998 voimaan tulleen alkuperäisen perusopetuslain mukainen sanamuoto

¹⁹² HE 109/2009, s. 23.

¹⁹³ POPS 2014, s. 63.

¹⁹⁴ Arajärven mukaan tukiopetuksessa voi olla myös kyse opetusjärjestelyistä tai muusta oppilaan tuesta. Arajärvi 2021, s. 369.

¹⁹⁵ Ks. HE 86/1997 vp, s. 60–61. Hallituksen esityksessä laiksi perusopetuslain muuttamisesta todetaan, että tarkoituksena on korostaa oppilaan oikeutta osa-aikaisen erityisopetukseen myös muutoin kuin lieväasteisissa oppimisen tai koulunkäynnin pulmissa. HE 109/2009 vp, s. 23.

¹⁹⁶ OPH 2014, s. 63 ja s. 72–73.

”erityistä tukea tarvitsevilla oppilaalla”, jota ei muutettu perusopetuslakia muutettaessa.¹⁹⁷ Nykyinen säännös on tästä syystä epäselvä ja korkein hallinto-oikeus (KHO) on vuosikirjapäätöksessään tulkinnut, että kun oppilaalle ei ollut myönnetty perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityistä tukea, häntä ei voitu pitää perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettuna oppilaana, jolla olisi oikeus saada maksutta muun ohella avustajapalvelut¹⁹⁸. POPS:n mukaan tulkitsemis- ja avustajapalveluilla sekä muilla POL 31 §:n mukaisilla palveluilla on turvattava oppilaalle oppimisen ja koulunkäynnin perusedellytykset, esteettömyys ja mahdollisuus vuorovaikutukseen kaikkina koulupäivinä¹⁹⁹. POL 31 §:n mukaisista tukimuodoista erityisesti oppilaan oikeutta avustajapalveluihin on tulkittu ylimpiä oikeusasteiden sekä laillisuusvalvojen taholta.²⁰⁰

POL 31 a §:n mukaan oppilashuollosta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (oppilashuoltolaki, 1287/2013). Oppilashuoltolain 3 luvussa säädetään oppilaalle kuuluvasta yksilökohtaisesta oppilashuollosta, keskeisimmin oikeudesta saada psykologi- ja kuraattoripalveluja (15 §) sekä pääsystä terveydenhoitajan vastaanotolle (17 §).

3.2.2 Eriyttävät tuen keinot

Perusopetuslaissa ei säädetä tyhjentävästi siitä, mitä kaikkea tukea oppilaalle voidaan opetuksessa antaa. Pölönen on tulkinnut, että oppilaan oikeus saada tukea ei rajoitu pelkästään perusopetuslaissa suoraan mainittuihin tukimuotoihin.²⁰¹ POL 16 a §:n mukaan tehostettu tuki sisältää muun tuen ohella myös tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Lain esitöiden mukaan pedagogiset järjestelyt voivat liittyä esimerkiksi oppimisympäristöön, opetus- ja opiskelumenetelmiin ja materiaaleihin²⁰². POPS:ssa käytetään myös pedagogisten ratkaisujen²⁰³ sekä joustavien opetusjärjestelyjen käsitteitä²⁰⁴. Erilaisiksi pedagogiksi järjestelyiksi, joilla voidaan tukea lapsen oppimista, nähdään esimerkiksi eriyttäminen,

¹⁹⁷ Lahtinen 2011, s. 459. Ks. myös EOAK/4230/2019, s. 4.

¹⁹⁸ KHO 2015:182, kohdassa Perustelut, 1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos.

¹⁹⁹ OPH 2014, s. 74.

²⁰⁰ Ks. esim. KHO 2876-T-2006; KHO 2021:130; EOAK/3136/2021.

²⁰¹ Pölönen 2015, s. 219 ja s. 236.

²⁰² HE 109/2009 vp, s. 25.

²⁰³ HE 109/2009 vp, s. 19; OPH 2014, s. 65–66.

²⁰⁴ HE 109/2009 vp, s. 5; OPH 2014, s. 63. Pölösen mukaan joustaviksi opetusjärjestelyiksi voidaan lukea POL 18 §:n erityiset opetusjärjestelyt, POA 11.3 §:n vuosiluokkiin sitomaton opiskelu sekä POA 9 a § ja 9 b §:n pienryhmässä toteutettava joustava perusopetus, jolloin siis kyse ei olisi suoranaisesti oppimisen tuen järjestelmään kuuluvista tuen keinoista. Ks. Pölönen 2022, s. 230.

samanaikaisopetus sekä opetusryhmän jakaminen²⁰⁵. Näistä eriyttäminen on tuen muoto, joka voi koskea opetuksen tavoitteiden tai sisällön jonkinasteista rajoittamista.

Eriyttäminen

Eriyttämisestä on kyse, kun samaan opetusryhmään kuuluville oppilaille annetaan opetusta heidän toisistaan poikkeavien tarpeidensa mukaisesti²⁰⁶. POPS:n mukaan opetuksen eriyttäminen on kaiken opetuksen pedagoginen lähtökohta, joka koskee muun muassa opiskelun laajuutta ja syvyyttä, opinnoissa etenemistä ja oppilaiden erilaisia tapoja oppia²⁰⁷. Tiivistettynä eriyttämisessä voidaan katsoa olevan kyse opetuksen sekä oppilaan oppimisedellytysten yhtensovittamisesta opiskelun laajuutta, syvyyttä tai etenemisnopeutta mukauttamalla²⁰⁸. Eriyttäminen voidaan jaotella alaspäin ja ylöspäin eriyttämiseen: alaspäin eriyttämisellä viitataan heikkojen oppilaiden opetuksen tukemiseen ja ylöspäin eriyttämisellä lahjakkaiden oppilaiden huomioimiseen opetuksessa. Lisäksi puhutaan yhtenäistävästä ja erilaistavasta eriyttämisestä. Yhtenäistävällä eriyttämisellä tarkoitetaan opetusta, jossa eriyttämisen keinoin koetetaan saada kaikki oppilaat saavuttamaan samat tavoitteet. Erilaistavassa eriyttämisessä puolestaan eriytetään jo lähtökohtaisesti tavoitteita oppilaiden ominaisuuksien mukaan.²⁰⁹

Eriyttäminen on katsottu lailliseksi järjestelyksi sillä edellytyksellä, että kaikille opetetaan opetussuunnitelman mukaiset asiat. Oppilaat voidaan esimerkiksi jakaa opetusryhmän sisällä pienryhmiin koemenestyksen ja oppiaineen sisältöosaamisen perusteella. Mikäli kaikki opetusryhmän saavat samaa, yleisen oppimäärän mukaista opetusta, mutta tekevät pienryhmissä vaikeustasoltaan erilaisia tehtäviä, järjestely voidaan tulkita hyväksyttäväksi ja

²⁰⁵ Ks. OPH 2014, s. 62 ja s. 65; Pölonen 2022, s. 241.

²⁰⁶ Karvi.fi: Eriyttäminen perusopetuksessa (2022–2024).

²⁰⁷ POPS 2014, s. 62 ja s. 30.

²⁰⁸ Ks. esim. Tomlinson 2014, s. 13; Lakkala 2008, s. 33–34; Roiha – Polso 2018, s. 16; Lahtinen – Lankinen 2022, s. 262. Huomautettakoon, että mukauttamisen käsite on vakiintuneesti liitetty erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksiin, ks. YK:n vammaissopimus 2 artikla, jonka kanssa lähes vastaava säännös on YVL 15 §:ssä. Perusopetuksessa käytössä olevana tuen muotona eriyttäminen ei kuitenkaan voi koskea (vain) vammaisille oppilaille tehtävää mukautusta, sillä perusopetuksen normimääräyksissä se on mainittu osana yleistä tukea sekä tukiopetukseen rinnastuvana opetusjärjestelynä, jolloin eriyttämisen piirin voidaan katsoa ulottuvan suureen osaan perusopetuksen oppilaista. Myös Kotkas on huomauttanut, että oppimista tukevat palvelut on pidettävä käsitteellisesti erillään kohtuullisuusharkintaa edellyttävistä kohtuullisista mukautuksista. Kotkas 2020, s. 830.

²⁰⁹ Roiha – Polso 2018, s. 16.

tarkoituksenmukaiseksi.²¹⁰ Mikäli taas eriyttämistä toteutetaan erilaistamalla annettavaa opetusta ja supistamalla tai kaventamalla yleisiä tavoitteita ja oppisisältöjä, voidaan tulkita lähestyttävän perusopetusoikeuden rajoittamista. Eriyttäminen tai sen toteuttamiseen liittyvät joustavat ryhmittelyt eivät myöskään saa johtaa kiellettyjen tasoryhmien muodostumiseen²¹¹.

Eriyttämisestä ei suoraan säännellä lain tasoisesti²¹². Hallituksen esityksessä laiksi perusopetuslain muuttamisesta todetaan eriyttämiseen liittyen, että ”näistä jo nykyisin käytössä olevista erilaisista pedagogisista menetelmistä ei ehdoteta säädettäväksi nimenomaisesti”.²¹³ On siten ollut lainsäätäjältä tietoinen valinta jättää eriyttäminen vaille laintasoista sääntelyä myös oppimisen tukeen uudistuksen yhteydessä. Koska eriyttämisellä ei suoraan ja yksiselitteisesti vaikuteta oppilaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, ei eriyttämistä koskeva laintasoinen säännös ole siten välttämätön. Voimakkaan eriyttämisen voidaan kuitenkin katsoa lähestyvän perusopetusoikeuden rajoittamista, jolloin toimenpiteen voi katsoa edellyttävän nimenomaista sääntelyä.

Eriyiset painoalueet

Äärimmillään eriyttämisessä on kyse erityisin painoaluein (jatkossa painoalueet) opiskelusta. POPS:ssa painoalueiden käyttöä kuvataan oppimäärän yksilöllistämisen ja opetuksesta vapauttamisen yhteydessä:

²¹⁰ Perälä 2012, s. 5. Karvi.fi: Eriyttäminen perusopetuksessa 2022–2024. Mikäli näin toteutettu eriyttäminen on yhtenäistävä, eli mikäli se edistää kaikkien oppilaiden yltämistä yleisen oppimissuunnitelman mukaisiin tavoitteisiin, sitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

²¹¹ Karvi.fi: Eriyttäminen perusopetuksessa 2022–2024. Tasoryhmät, joissa oppilaat oli jaettu osaamisen perusteella hallinnollisesti eri opetusryhmiin tietyssä tai tietyissä oppiaineissa, olivat jääne kansa- ja oppikouluun jakautuvasta rinnakkaiskoulujärjestelmästä, ja niistä luovuttiin vuonna 1985. Pekkarinen – Uusitalo 2012, s. 128 ja s. 132.

²¹² Vitikan, Eskelisen ja Kuukan (2021) mukaan eriyttäminen on mainittu jo vuoden 1985 opetussuunnitelman perusteissa. Lisäksi se on mainittu myös vuoden 1998 perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä tukiopetusta koskevan pykälän perusteluissa, joissa todetaan, että tukiopetusta tarvitsevien tukemisessa voidaan käyttää myös muita opetusjärjestelyjä, kuten opetuksen eriyttämistä. HE 86/1997 vp, s. 60.

²¹³ HE 109/2009 vp, s. 23, ks. myös s. 4. Myöskään sivistysvaliokunnan mietinnöissä (SiVM 4/2010 vp) ei ole otettu kantaa eriyttämiseen tai siitä sääntelyyn.

”Jos oppilaalle määritellään opiskelun erityiset painoalueet jossakin oppiaineessa, hän voi keskittyä opiskelussa tämän oppiaineen keskeisiin sisältöihin. Tällöin oppilas opiskelee oppiainetta vielä yleisten tavoitteiden mukaisesti ja hänen suorituksensa arvioidaan suhteessa yleiseen oppimäärään.”²¹⁴

Opetushallitus on täsmentänyt painoalueiden käyttöä informaatio-ohjauksella. Ohjeistuksen mukaan yhtenä eriyttämisen menetelmänä voidaan käyttää opiskelun erityisten painoalueiden määrittelyä. Painoalueet muodostetaan opetussuunnitelmassa määritellyistä, vuosiluokan keskeisimmistä sisällöistä eli niin sanotuista ydinsisällöistä. Tällöin oppilas pyrkii edelleen oman vuosiluokkansa tavoitteisiin, eli painoalueet eivät voi olla alempien vuosiluokkien tavoitteita tai sisältöjä. Tavoitteena on auttaa oppilasta ottamaan haltuun opinnoissa etenemisen kannalta välttämättömät sisällöt. Opetushallituksen mukaan painoalueita voidaan käyttää vain tehostetun tai erityisen tuen aikana, jolloin painoalueet määritellään tuen toimeenpanoa koskevassa pedagogisessa asiakirjassa. Painoalueiden määrittely on oppilasta opettavan opettajan tehtävä, mutta ne tulee laatia OPS:n ja POPS:n pohjalta yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajansa kanssa. Opetushallitus toteaa, että oppilaan ja huoltajan tulee tietää, miten painoalueittain opiskelu näkyy oppilaan arvioinnissa todistukseen merkityn arvosanan muodostumisessa. Painoalueittain opiskelun tulisi olla luonteeltaan väliaikainen ratkaisu, ja opetuksen sisältöjä on tarkoitus lisätä oppilaan edistymisen mukaisesti.²¹⁵

Painoalueittain opiskelussa oppiaineen yleisen oppimäärän mukaisia tavoitteita siis vähennetään jättämällä jäljelle ainoastaan opinnoissa etenemisen kannalta välttämättömin sisältö, eli niukimmat mahdolliset yleisen opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet. Käytännössä tämä tarkoittaa opiskelua sellaisin tavoitein ja sisällöin, että oppilas yltyä alimpaan hyväksytyyn arvosanaan (arvosanaan viisi)²¹⁶.

Painoalueittain opiskelua ei mainita perusopetuslaissa eikä perusopetuslain esitöissä tai muussa valmisteluaineistossa. Koska painoalueet ovat eriyttämistä, on niiden käytön oikeusperusta siten johdettavissa POL 16 a §:n 1 momentin pedagogisia järjestelyjä koskevasta säännöksestä

²¹⁴ OPH 2014, s. 69.

²¹⁵ oph.fi: Opiskelun erityiset painoalueet eriyttämisen menetelmänä.

²¹⁶ Ks. esim. perusopetuksen päättöarvioinnin kriteerit biologian oppiaineen osalta. OPH 2020a, s. 183–192.

sekä hallituksen esityksistä²¹⁷. Oikeuskirjallisuudessa painoalueisiin tai niiden käyttöön ei ole käytännössä otettu lainkaan kantaa. Painoalueiden käyttö on kuitenkin jo kohtalaisen voimakkaaksi mielletty rajoitus perusopetusoikeuteen.

3.3 Erityinen tuki

Erityinen tuki on kolmiportaisen oppimisen tuen viimeinen ja ylin porras, jolla annetaan vahvinta oppimisen tukea. Perusopetuslain 17 § 1 momentin mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. POL 17.1 §:ssä tarkoitetun oppilaan opetuksessa voidaan myös poiketa 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. Yksinomaan erityiseen tukeen sisältyviä tuen muotoja ovat siis POL 17.1 §:n mukaan erityisopetus, opetuksen järjestäminen erityisluokalla sekä opetuksen sisällöstä poikkeaminen.

Laissa ei säännellä, milloin oppilas tulee siirtää tehostetusta tuesta erityiseen tukeen²¹⁸. Hallituksen esityksen mukaan erityisen tuen ja sen osana erityisopetuksen järjestäminen tulee kyseeseen, kun oppilasta ei voida tukea riittävästi tehostetulla tuella²¹⁹. POL 3 a §:n mukaan opetuksesta päätettäessä tulisi ensisijaisesti huomioida lapsen etu. Perusopetuksessa lapsen edun arviointi tapahtuu pääasiassa pedagogisena arviointina, jota toteuttavat oppilasta opettavat opettajat.²²⁰ Erityiseen tukeen siirtymisen osalta arviointi tehdään niin kutsutussa pedagogisessa selvityksessä, joka puolestaan toimii perusteluna erityistä tukea koskevalle päätökselle. Toisin kuin yleisen ja tehostetun tuen kohdalla, erityisen tuen antamisesta on laadittava kirjallinen ja muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

²¹⁷ HE 86/1997 vp; HE 109/2009 vp.

²¹⁸ Hakalehto-Wainion mukaan kyse on tapauskohtaisesta päätöksenteosta. Erityisesti silloin, jos oppilaan opetuksessa joudutaan poikkeamaan perusopetuksen normaalista sisällöstä yhdessäkin oppiaineessa, erityisen tuen tarvetta voidaan pitää ilmeisenä. Hakalehto-Wainio 2012, s. 158–159.

²¹⁹ HE 109/2009 vp, s. 16–17 ja s. 24. POPS:ssa todetaan lähes vastaavasti, että erityistä tukea annetaan niille oppilaille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muuten OPH 2014, s. 65.

²²⁰ Hakalehto-Wainion mukaan lapsen etu on LOS:n mukainen ratkaisuperuste. Hakalehto-Wainio on lisäksi huomauttanut, että POL 17.1 §:n sanamuoto voi johtaa virheellisesti päättelemään, että opetuksen järjestämisedellytykset voisivat joissain tilanteissa olla määräävä tekijä päätöksenteossa: näin ei kuitenkaan LOS 3(2) artiklan mukaan voi olla, vaan oppilaan edun tulee aina olla ensisijainen ratkaisuperuste. Hakalehto-Wainio 2012, s. 158.

3.3.1 Erityisen tuen päätös

Perusopetuslain 17 § 2 momentin mukaan erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä (jatkossa erityisen tuen päätös) on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkittamis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen (POL 17.2 §). Erityisen tuen päätöksessä päätetään useista oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävistä asioista²²¹. Opetuksen järjestäjä ei siten voi päättää erityisestä tuesta ja siihen sisältyvistä tuen muodoista osana opetustoimelle tyypillistä tosiasiallista hallintotoimintaa (vrt. yleisen ja tehostetun tuen antaminen), vaan kyse on julkisen vallan käytöstä, jolloin tulee antaa lain soveltamista sisältävä ratkaisu²²². Oppilaan huoltajalla tai laillisella edustajalla on muutoksenhakuoikeus erityisen tuen päätökseen POL 42 § ja 42 a §:n mukaisesti²²³. Päätöstä tehdessä tulee noudattaa yleisiä päätöksentekoa koskevia säännöksiä, lähinnä hallintolakia (HL, 434/2003) ja kunnissa myös kuntalakia (365/1995)²²⁴. POL 17.3 §:n mukaan opetuksen järjestäjän on ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin HL 34 §:ssä säädetään. Lisäksi erityisen tuen päätöksestä tulee riittävän yksilöidysti ilmetä, miten erityinen tuki toteutetaan, mitä on päätetty ja mihin asianosainen on oikeutettu. HL 45.1 §:ssa säädetyn pääsäännön mukaan päätös on perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut sisältyvät POL 17.3 §:n sekä POPS:n perusteella pedagogiseen selvitykseen sekä mahdollisiin lausuntoihin.²²⁵

Pedagoginen selvitys

Ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on perusopetuslain

²²¹ EOAK/1586/2019, s. 5.

²²² Mäenpää mukailen, ks. Mäenpää 2020, s. 2.

²²³ 42 § 1 momentin 3 kohdan mukaan lain 17 §:ssä tarkoitettuun erityisen tuen järjestämisestä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. 42 a §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ja muuhun tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

²²⁴ HE 109/2009 vp, s. 24.

²²⁵ OPH 2014, s. 67. Ks. myös EOAK/1586/2019, s. 5.

17 § 3 momentin mukaan hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan oppimisen etenemisestä ja oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta sekä tehtävä näiden perusteella arvio erityisen tuen tarpeesta. Selvitysten ja niiden pohjalta laaditun kirjallisen arvion muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan pedagogiseksi selvitykseksi. POPS:ssa on määrätty, mitä asioita pedagogisessa selvityksessä on kuvattava, ja mitä asiakirjoja voidaan käyttää pedagogisen selvityksen tukena.²²⁶

POL 17.3 §:n sekä POPS:n mukaan pedagoginen selvitys on luonteeltaan pedagoginen eli oppilasta opettavien opettajien laatima asiakirja, joka tulee osin valmistella yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa. Pedagogisessa selvityksessä kuvataan, arvioidaan ja perustellaan oppilaan erityisen tuen tarvetta, ja sen laatiminen on ennakkoehtona erityisen tuen päätökselle, vaikkakin selvitys on päätökseen nähden erillinen asiakirja.²²⁷ POL 17.3 §:ssä säädetään pedagogisen selvityksen täydentämisestä tarvittaessa psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. Säännöksen sanamuodon mukaisesti opetuksen järjestäjä voi itse harkita, tarvitaanko asiantuntijalausuntoa, eikä mikään asiantuntijaselvitys siten ole välttämätöntä erityisestä tuesta päättämiseksi, mikäli erityiseen tukeen edetään tehostetun tuen portaalta. Asiantuntijalausunto on välttämätön ainoastaan POL 17.4 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa oppilas on tarpeellista siirtää esimerkiksi suoraan yleisestä tuesta erityiseen tukeen.

Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma

POL 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. POPS:n mukaan HOJKS on kirjallinen suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, sisällöistä, käytettävistä opetusjärjestelyistä,

²²⁶ HE 109/2009 vp, s. 25; OPH 2014, s. 66. On tärkeää huomata ero tehostetun tuen asiakirjaan, jota kutsutaan pedagogiseksi arvioksi.

²²⁷ OPH 2014, s. 66.

pedagogisista menetelmistä ja oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta. HOJKS perustuu pedagogisessa selvityksessä tuotettuun tietoon ja erityisen tuen päätöksen sisältöön. POPS:ssa on yksityiskohtainen luettelo siitä, mitä kaikkia tietoja HOJKS:iin tukee sisällyttää esimerkiksi oppilaskohtaisten tavoitteiden, pedagogisten ratkaisujen sekä opetuksen järjestämisen osalta. Lisäksi, mikäli oppilas opiskelee yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän mukaisesti tai toiminta-alueittain, on nämä oppiaineet sekä niissä oppilaalle asetettavat tavoitteet ja keskeiset sisällöt kirjattava HOJKS:iin.²²⁸ Muun muassa lapsiasiaainvaltuutettu on korostanut, että HOJKS:n laatijoilla tulisi olla riittävä ammattitietous siitä, mitkä asiat tulee oppilaan oikeusturvaan vaikuttavina aina siirtää hallintopäätöksenä tehtävään erityisen tuen päätökseen²²⁹.

Pedagogisten asiakirjojen ja erityisen tuen päätöksen välinen suhde

Pedagoginen selvitys sekä HOJKS ovat toisistaan erillisiä pedagogisia asiakirjoja, joista ensin mainitulla arvioidaan oppilaan erityisen tuen tarvetta ja jälkimmäisen avulla toimeenpannaan tarpeelliseksi arvioitu tuki. Pedagogiset asiakirjat ovat itsenäisiä ja erillisiä myös suhteessa muutoksenhakukelpoiseen erityistä tukea koskevaan hallintopäätökseen nähden. Koska pedagogiseen selvitykseen kuitenkin sisältyy keskeisin ja usein ainoa selvitys oppilaan erityisen tuen tarpeesta, tulisi erityisen tuen päätökseen sisällyttää päätöksen tekemisen kannalta oleelliset seikat pedagogisesta selvityksestä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota erityisen tuen päätösten perustelemiseen (LLSAVI/7886/2022). Aluehallintoviraston mukaan HL 44.1 §:n 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. HL 44.1 §:n 3 kohdan perusteella on yksiselitteistä, että erityisen tuen sisältö on yksilöitävä päätöksessä eikä riittävää ole, että päätöksessä ainoastaan

²²⁸ OPH 2014, s. 67–69. Ennen perusopetuslain uudistusta HOJKS oli hallintopäätös, jonka tekemisessä noudatettiin hallintolakia ja josta oli mahdollista valittaa silloiseen lääninhallitukseen. Hallintomenettelyn vuoksi HOJKS:n joustava laatiminen ja muuttaminen koettiin hankalaksi, ja oppimisen tuen uudistuksen myötä HOJKS muuttui pedagogiseksi, erityisen tuen päätöksen suunnitelmallista toimeenpanoa koskevaksi asiakirjaksi. HE 109/2009 vp, s. 6, s. 14 ja s. 17

²²⁹ lapsiasia.fi: Ehdotus erityisopetuksen strategiaksi, ehdotus 3.

viitataan pedagogiseen selvitykseen tai muihin asiakirjoihin.

Myös AOA on ratkaisussaan EOAK/1586/2019 ottanut kantaa erityisen tuen päätöksen perustelemiseen. Silloin, kun erityisen tuen antamista koskeva päätös noudattelee sekä opetuksen järjestäjän että huoltajan näkemystä, päätöksen perusteluiksi riittää viittaus sen perusteena olevaan pedagogiseen selvitykseen ja mahdollisiin muihin lausuntoihin. Sen sijaan silloin, kun opetuksen järjestäjän tekemä päätös poikkeaa siitä, mitä huoltaja on ilmaissut vaativansa, on päätös näiltä osin perusteltava hallintolain edellyttämällä tavalla esittämällä tosiasia- ja oikeusperustelut ratkaisulle.²³⁰

HOJKS puolestaan on pedagogiseen selvityksen ja erityisen tuen päätöksen tekemisen jälkeen laadittava ja niihin pohjautuva asiakirja, josta käyvät konkreettisesti ja tarkasti ilmi oppilaalle annettava opetus sisältöineen ja tavoitteineen sekä tuen eri muodot. Huomionarvoista on, että HOJKS:iin sisältyy siis täsmällisempi kuvaus oppilaalle annettavasta tuesta, kuin erityisen tuen päätökseen, joka on varsinainen muutoksenhakukelpoinen päätös. Lisäksi on huomioitava, että HOJKS tulee lain mukaan tarkistaa ”tarvittaessa” mutta kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa²³¹, kun taas erityisen tuen päätös tulee lain mukaan tarkistaa ainoastaan kahdesti, mikäli opetuksen järjestäjä ei totea tuen tarpeessa sellaista muutosta, joka edellyttäisi päätöksen tarkistamista useammin. Pedagogisen selvityksen laadinta on kytköksissä erityisen tuen päätökseen siten, että selvitys on laadittava aina erityisen tuen päätöstä tehtäessä tai tarkistettaessa.

3.3.2 Erityisopetus ja opetuksen järjestäminen erityisluokalla

POL 17.1 §:n mukaan erityinen tuki jakautuu erityisopetukseen ja muuhun perusopetuslain mukaan annettavaan tukeen. Pölönen on huomauttanut, että koska jo yleiseen ja tehostettuun tukeen sisältyy mahdollisuus osa-aikaiseen erityisopetukseen, olisi POL 17.1 §:ssä tarkoitettun erityiseen tukeen kuuluvan erityisopetuksen tarkoitettava osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa erityisopetusta. Lisäksi, koska POA 1.1 §:n mukaan erityisopetusta antaa erityisopettaja, olisi POL 17.1 §:n mukaisen erityisopetuksen siis tarkoitettava nimenomaan

²³⁰ EOAK/1586/2019, s. 5–6.

²³¹ Kuitenkin Thuneberg ja Vainikainen ovat havainneet, että erityisesti pitkään erityisessä tuessa opiskelleiden oppilaiden osalta HOJKS:a on tapana päivittää ”kuin ohimennen”, rutiininomaisesti. Thuneberg – Vainikainen 2015, s. 152.

erityisopettajan antamaa erityisopetusta (erona osa-aikaisen erityisopettajan antamaan osa-aikaiseen erityisopetukseen, jota on siis mahdollista saada osana yleistä ja tehostettua tukea).²³² Opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen (kelpoisuusasetus, 986/1998) mukaan yleisopetuksen luokan- ja aineenopettajalla, osa-aikaisella erityisopettajalla sekä erityisopettajalla on erilaiset kelpoisuudet (kelpoisuusasetus 4 §, 8 § ja 10 §). Opettaja voi antaa vain kelpoisuutensa mukaista opetusta, jolloin luokanopettajan tai osa-aikaisen erityisopettajan antamaa opetus ei voi olla erityisopetusta, vaikka he voivatkin muilla tukitoimilla tukea oppimista. Opetusryhmän osalta pääsääntö on POL 17.1 §:n mukaan erityisen tuen järjestäminen muun opetuksen yhteydessä, eli yleisopetuksen luokassa tai opetusryhmässä, jota opettaa luokan- tai aineenopettaja. Hallituksen esityksen mukaan oppilaan opetus voitaisiin järjestää erityisluokalla tai erityiskoulussa vain silloin, jos sitä ei voida järjestää yleisopetuksen ryhmässä oppilaan edun edellyttämällä tavalla²³³. Erityisluokan opettajalla on aina oltava erityisluokanopettajan kelpoisuus (kelpoisuusasetus 8.2 §). Näin ollen niillä oppilailla, joiden opetus järjestetään pääsäännöstä poiketen erityisluokalla, toteutuu oikeus POL 17.1 §:ssä tarkoitettuun erityisopetukseen²³⁴.

Oppimisen tuen uudistuksesta saakka on valinnut epäselvyys siitä, onko erityisen tuen oppilaalla aina oikeus erityisopetukseen ja kuka on kelpoinen antamaan tätä erityisopetusta. Opetushallituksen POPS:n sekä muun informaatio-ohjauksen²³⁵ kautta asiassa antamat tulkinnat ja ohjeet ovat olleet puutteellisia. Apulaisoikeusasiamiehen äskettäin antaman kanteluratkaisun (EOAK/3927/2021) mukaan oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain 17 §:n mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa hänellä on todettu erityisopetuksen tarve, opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä riippumatta. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja

²³² Ks. Pölönen 2015, s. 236.

²³³ HE 109/2009 vp s. 24. Hakalehto-Wainion mukaan oppimisen tuen uudistuksen yhtenä tavoitteena oli varmistaa oppilaalle hänen tarvitsemansa tuki omassa opetusryhmässä ja koulussa. Hakalehto-Wainio 2012, s. 152.

²³⁴ Päätöksen erityisluokalle siirtämisestä tekee opetuksen järjestäjä pedagogiseen selvitykseen perustuen. POL 17.6 §:n mukaan niiden opetusryhmien muodostamisesta, joissa on yksi tai useampia erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita tai pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia oppilaita, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

²³⁵ Ks. esim. oph.fi: Erityinen tuki.

riippumatta opetuksen järjestämispaikasta.²³⁶

3.3.3 Oppimäärän yksilöllistäminen

POL 17.1 §:n mukaan erityistä tukea saavan oppilaan opetuksesta voidaan poiketa lain 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. POL 11 §:ssä säädetään perusopetuksen oppimäärästä ja 14 §:ssä tuntijakoasetuksesta sekä opetussuunnitelman perusteista. Opetuksesta poikkeaminen tarkoittaa käytännön tasolla joko oppilaan vapauttamista tietyn oppiaineen opiskelusta, tai oppimäärän yksilöllistämistä. TJA 9 §:n mukaan erityistä tukea saavan oppilaan opetus voidaan järjestää oppivelvollisille annettavan perusopetuksen tuntijakoa koskevasta 6 §:stä poiketen siten, kuin erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä määrätään. Erityisessä tuessa opiskelevan oppilaan opetuksessa ei tällöin tarvitse noudattaa oppiaineelle tai aineryhmälle asetettua opetuksen vähimmäismäärää. Vapautettaessa oppilas jonkin oppiaineen opiskelusta hän ei saa enää lainkaan opetusta tietyssä oppiaineessa, jolloin opetuksen määrä oppiaineessa on nolla vuosiviikkotuntia (oppilaan vapauttamista oppiaineen opiskelusta käsitellään tarkemmin luvussa 4).

Toinen tapa poiketa erityistä tukea saavan oppilaan opetuksesta on yksilöllistää oppilaan oppimistavoitteet tietyssä oppiaineessa, jolloin oppilas ei enää opiskele perusopetuksen yleisen oppimäärän mukaisin tavoittein. Yksilöllistämisen voidaan katsoa olevan eriyttämisen kaikkein pisimmälle viety muoto²³⁷. POPS:n mukaan yksilöllistäminen merkitsee oppilaan oppimiselle asetettavan tavoitetaso määrittelyä hänen edellytyksensä mukaiseksi. Yksilöllistetyn oppimäärän tavoitteet ja sisällöt johdetaan oppiaineen luokka-asteen yleisistä tavoitteista ja sisällöistä, myös alempien luokkien tavoitteita ja sisältöjä voidaan soveltaa²³⁸. Oppilaan opetus ja arviointi yksilöllistetyissä oppiaineissa toteutetaan suhteessa hänen omiin yksilöllisiin tavoitteisiinsa²³⁹.

Yksilöllistäminen johtaa siihen, että oppilas ei opiskele POPS:ssa ja OPS:ssa asetettujen

²³⁶ EOAK/3927/2021, s. 28; oaj.fi: OAJ jätti kantelun Opetushallituksen toimista – tukea tarvitsevia oppilaita jää heitteille.

²³⁷ Thuneberg – Vainikainen 2015, s. 148.

²³⁸ OPH 2014, s. 69.

²³⁹ Jos oppilas opiskelee yksilöllistetyn oppimäärän mukaan yhdessä tai useammassa oppiaineessa, arvioidaan oppilaan suoriutumista näissä oppiaineissa HOJKS:ssa suhteessa hänelle määriteltyihin, yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin ja sisältöihin, ei päättöarvioinnin kriteereihin. OPH 2020b, s. 10.

tavoitteiden mukaan, jolloin yksilöllistäminen on selkeä rajoitus PL 16.1 §:n mukaiseen perusopetusoikeuteen. Tämän vuoksi yksilöllistämistä koskevan sääntelyn sekä menettelyn tulisi ainakin valtaosin täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Näitä seikkoja tarkastellaan yksilöllistämistä sääntelevien normien sekä oikeuskäytännön kautta.

Pedagogiseen selvitykseen sisältyvät perustelut ja yksilöllistämisen edellytykset

Pedagogista selvitystä voidaan pitää yhtäaikaaisesti yksilöllistämisen muodollisena ja aineellisena edellytyksenä. POL 17.2 §:n sanamuodon mukaan erityisen tuen päätöstä ja siten myöskään päätöstä yksilöllistämisestä ei voida tehdä ennen pedagogisen selvityksen valmistumista, jolloin selvityksen tekeminen on päätöksen muodollisena ehtona. Toisekseen POPS:ssa määrätään, että pedagogisen selvityksen tulee sisältää erilliset perustelut yksilöllistämiseksi kussakin oppiaineessa.²⁴⁰ Pedagogisessa selvityksessä esitetyt perustelut voidaan siten tulkita yksilöllistämisen aineelliseksi edellytykseksi: mikäli selvitykseen ei sisälly vaadittuja, erillisiä perusteluja, ei yksilöllistämistä voida tehdä. POPS jättää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, millaisia perusteluja vaaditaan ja milloin ne ovat riittävät²⁴¹. Aluehallintovirasto on ottanut asiaan kantaa ratkaisussaan LLSAVI/2127/2019:

Yksilöllistämisen perusteena olevassa pedagogisessa selvityksessä tulisi käydä kunkin oppiaineen osalta tiivistetysti läpi, mitä tietoja ja taitoja oppilaalla on, miten hänen osaamisensa poikkeaa opetussuunnitelman mukaisista oppimistavoitteista sekä mitä tukea oppilas on oppimiseensa kyseisissä oppiaineissa saanut ja miten tuki on vaikuttanut oppimistavoitteiden saavuttamiseen. Tällä tavalla saadaan selvyys siitä, kykeneekö oppilas saavuttamaan kulloinkin kyseessä olevan vuosiluokan opetussuunnitelmassa asetettuja oppimistavoitteita tuen avulla edes välttävästi.

Yksilöllistämisen selkeimpänä perusteena voidaan pitää sitä, että oppilas ei yllä yleisen oppimäärän mukaisiin opetussuunnitelman vähimmäistavoitteisiin edes painoalueittain

²⁴⁰ Lisäksi POPS:ssa todetaan, että jokaisen (yleiseen opetussuunnitelmaan sisältyvän) oppiaineen kohdalla olisi arvioitava erikseen, voiko oppilas opiskella ainetta yleisen oppimäärän mukaan vai tuleeko aine yksilöllistää. OPH 2014, s. 69.

²⁴¹ Tämä siitä huolimatta, että oppimäärien yksilöllistämiseen liittyvää kuvausta tarkennettiin vuoden 2014 POPS:ssa. Ks. esim. Lintuvuori 2019, s. 106.

opiskellen, sillä POPS:ssa todetaan, että mikäli edes oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei tuesta huolimatta ole oppilaalle mahdollista, oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää²⁴². Määräys on kuitenkin epäselvä siltä osin, tuleeko oppilaan saada ennen oppimäärän yksilöllistämistä painoalueopiskelun ohella myös muuta oppimisen tukea. POPS:ssa todetaan lisäksi, että eri oppiaineissa ilmeneviä vaikeuksia voidaan ennen yksilöllistämistä ennaltaehkäistä ja oppimista voidaan tukea erilaisilla eriyttämisen keinoilla ja perusopetuslaissa säädetyillä tukimuodoilla²⁴³. Tämäkin muotoilu jättää avoimeksi, mitä kaikkea tukea ja missä laajuudessa edellytetään annettavaksi ennen yksilöllistämistä. Huomioiden, että yksilöllistäminen on mahdollista vasta erityisen tuen tasolla, ja tuen tasolta toiselle edetään portaittain²⁴⁴, on oppilaan tullut ennen yksilöllistämispäätöstä saada ainakin tehostettua tukea, jolle tunnusomaista on annetun tuen pitkäkestoisuus ja tuen kokonaisuuden rakentuminen useammasta kuin yhdestä tukimuodosta. Koska oppilaan saama tuki koostetaan kullakin tuen portailla täysin yksilöllisesti, ei aiemmin annettu tehostettu tuki kuitenkaan tarkoita, että oppilaan oppimista olisi tuettu monipuolisesti ja systemaattisesti ennen yksilöllistämistä. Kysymys edeltävän tuen riittävydestä jää epäselvä johtuen normimääräysten avoimuudesta sekä siitä, että opetuksen järjestäjällä on valta sekä päättää annettavasta tuesta, että arvioida sen riittävyys. Tämä todetaan myös aluehallintoviraston ratkaisussa LSSAVI/7886/2022, jonka mukaan opetuksen järjestäjälle on perusopetuslaissa asetettu toimivalta panna POL 30.1 §:n mukainen oikeus täytäntöön sekä annettu myös toimivalta ratkaista, mikä on riittävää tukea.

Edellä todetun mukaisesti POPS:n selkeä normimääräys on, että vasta, mikäli oppilas ei painoalueittain opiskellessaankaan saavuta tavoitteita hyväksytysti eli yllä alimpaan hyväksytyyn arvosanaan (viisi), voidaan oppiaineen oppimäärä yksilöllistää. Näin ollen pedagogisiin selvityksiin sisältyvien yksilöllistämistä koskevien perustelujen riittävyttä tulee nykyisessä oikeustilanteessa arvioida etenkin painoalueiden käytöstä annetun selvityksen näkökulmasta. Oikeuskäytännön perusteella vaikuttaa siltä, että painoalueiden käyttöön liittyvää edellytystä ei aina noudateta. Esimerkiksi ratkaisussa LSSAVI/5837/2020 valituksenalaisessa päätöksessä oppilaan P äidinkielen oppimäärän yksilöllistämistä oli

²⁴² OPH 2014, s. 69.

²⁴³ *ibid.*

²⁴⁴ On kuitenkin muistettava, että POL 17.4 §:n mukaan siirtyminen suoraan yleisestä tuesta erityiseen tukeen on mahdollista tietyin edellytyksin.

perusteltu kuvaten P:n saamaa edeltävää tukea, joka oli muodostunut ensimmäisellä ja toisella vuosiluokalla osa-aikaisesta erityisopetuksesta (kolme oppituntia viikossa) sekä äidinkielen tukiopetuksesta (puoli oppituntia viikossa). AVI:n antaman ratkaisun perusteella erityisen tuen päätöksessä tai siihen liittyneessä selvityksessä ei mainittu, että P:n opetuksessa olisi toteutettu eriyttämistä tai erityisiä painoalueita äidinkielen oppiaineessa.

Ratkaisu LSSAVI/2127/2019 puolestaan osoittaa, että pedagogisiin selvityksiin sisältyvät perustelut yksilöllistämisille voivat olla kokonaisuutena varsin niukat, jopa puutteelliset. Tapauksessa oli kyse viiden oppiaineiden yksilöllistämisestä oppilaalla V sekä yhden jo aiemmin yksilöllistetyn oppiaineen yksilöllistämisen jatkamisesta. Oikaisua vaatineen huoltajan mukaan pedagogisesta selvityksestä oli puuttunut tieto V:n edistymisestä sekä sen hetkisestä osaamisesta ja taitotasosta eri oppiaineissa, tiedot painoalueittain opiskelusta sekä riittävät perustelut oppimäärien yksilöllistämisille. Myös aluehallintovirasto katsoi, että päätöksen perusteena olleessa pedagogisessa selvityksessä ei oltu hallintolain 31 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla riittävästi selvitetty, miksi kunkin oppiaineen oppimäärä oli välttämätöntä yksilöllistää. Puutteellisesta selvityksestä huolimatta AVI ei kuitenkaan kumonnut päätöstä, vaan totesi koulun antamasta selvityksestä käyvän selvästi ilmi, että V ei saavuttanut yksilöllistämispäätöksen alaisissa oppiaineissa vuosiluokkansa oppimistavoitteita edes välttävästi eikä siten pysty opiskelemaan näitä oppiaineita opetussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. AVI:n mukaan V:n pedagogiseen selvitykseen sisältynyt kuvaus oppimistavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jättämisestä aikuisen henkilökohtaisella ohjauksella, tieto annetun pedagogisen tuen määrästä yleisellä tasolla, sekä maininta opetuksen eriyttämisestä yleisesti muodostivat riittävän vahvat perusteet varsin laajalle oppiaineiden yksilöllistämiselle. AVI totesi yksilöllistämisen tarpeen olevan V:n kohdalla selvää myös erikoislääkärin tutkimusyhteenvedon perusteella.

Muun selvityksen merkitys

Oppimisen tuen uudistuksen myötä keskeiseksi lähtökohdaksi tuli tuen järjestämisen ratkaiseminen pedagogisen asiantuntemuksen perusteella. POL 17.3 §:n mukaan pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. Säännöksen sanamuodon mukaan asiantuntijalausunnon tarpeellisuus jää opetuksen järjestäjän harkintaan. POPS:ssa ei ole tarkentavaa sääntelyä asiasta. Näin ollen yksilöllistämispäätös voidaan tehdä pelkkään

pedagogiseen selvitykseen perustuen ilman mitään muuta selvitystä. Vallitseva tilanne näkyy myös oikeuskäytännössä:

Ratkaisussa LSSAVI/2127/2019 aluehallintovirasto toteaa, että päätöksen perusteena on käytettävä muuta kuin pedagogista selvitystä vain, jos oppilasta opettavat opettajat eivät pysty riittävästi arvioimaan yksilöllistämisen tarvetta. Myös ratkaisussa LSSAVI/7280/2019 todetaan, että opetuksen järjestäjä ei ole erityisestä tuesta päätettäessä sidottu ylipäänsä mihinkään selvitykseen, vaan asiasta päättävän viranhaltijan on pedagogisen ja mahdollisen muun selvityksen perusteella arvioitava, mikä on POL 17.1 §:n mukaisesti oppilaan edun mukainen ratkaisu.

Opiskeluhollossa työskentelevien sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilöiden tulee lain mukaan olla mukana erityisen tuen tarvetta arvioitaessa. Velvoite perustuu POL 17.3 §:iin, jonka mukaan ennen erityisestä tuesta päättämistä opetuksen järjestäjän tulee hankkia oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta. Kuitenkin ratkaisussa LSSAVI/8137/2020 on katsottu, että vaikka pedagogista selvitystä ei ollut laadittu yhteistyössä opiskeluhollossa ammattihenkilöiden kanssa, asia ei muodostanut perustetta kumota erityisen tuen päätöstä ja palauttaa sitä uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintovirasto perusteli asiaa seuraavasti:

Olenaisia ovat joka tapauksessa opettajien havainnot ja arviot oppilaan oppimisen etenemisestä ja koulunkäynnin tilanteesta muutoinkin, koska he toimivat oppilaan kanssa päivittäin ja osaavat koulutuksensa puolesta parhaiten arvioida, millä pedagogisilla keinoilla oppilasta on oppimisessa tarpeen tukea. Opiskeluhollossa ammattihenkilöiden asiantuntemuksen merkitys on pedagogisten ratkaisujen arvioinnissa vähäisempi, kun lisäksi huomioidaan, että heillä ei yleensä ole omakohtaista tietoa siitä, miten oppilaan oppiminen koulussa sujuu.

Oikeuskäytännön perusteella yksilöllistämispäätösten tukena kuitenkin ajoittain käytetään koulun ulkopuolisten tahojen laatimia lausuntoja. Esimerkiksi ratkaisussa LSSAVI/2127/2019 aluehallintovirasto katsoi erikoislääkärin yhteenvedon osaltaan tukevan yksilöllistämistä.

Ratkaisussa LLSAVI/5837/2020 yksilöllistämistä koskevan erityisen tuen päätöksen liitteenä oli puolestaan palvelujohtajan lausunto. Viimeksi mainittu lausunto ei ole POL 17.3 §:ssa tarkoitettu psykologinen tai lääketieteellinen asiantuntijalausunto tai vastaava sosiaalinen selvitys, mutta aluehallintovirasto oli joka tapauksessa pitänyt lausuntoa osoituksena oppilaan tuen tarpeesta.

Vaikka lain ja normimääräysten mukaan mitään muu asiantuntijaselvitys ei ole tarpeen yksilöllistämispäätöksen tekemiseksi, on asiantuntijalausuntojen käyttöön liittyvissä menettelytavoissa mahdollista tehdä paikallisia ratkaisuja POPS:n määräykseen perustuen²⁴⁵. Esimerkiksi Helsingin OPS:ssa oppimäärän yksilöllistämisestä todetaan seuraavaa: ”Oppimäärän yksilöllistämisestä määrätään erityisen tuen päätöksessä. Päätös edellyttää aina psykologin lausuntoa”²⁴⁶. Vastaavasti Espoon kaupungin suomenkielisessä perusopetuksessa oppiaine voidaan Espoon OPS:n mukaan yksilöllistää, mikäli oppilaalla ei ole pedagogisen ja psykologisen tai lääketieteellisten selvitysten perusteella edellytyksiä selviytyä oppiaineiden keskeisten sisältöjen opiskelusta²⁴⁷. Helsingin tai Espoon toimiessa opetuksen järjestäjänä oppilaalle voidaan siten tehdä yksilöllistämispäätös ainoastaan ratkaisua puoltavan psykologisen tai lääketieteellisen arvioinnin nojalla. Kyseiset opetuksen järjestäjät ovat toisin sanoen katsoneet, että yksilöllistämispäätös ei voi perustua yksinomaan pedagogiseen selvitykseen, vaan myös psykologisen tai lääketieteellisen arvioinnin tulee osoittaa yksilöllistämisen tarpeellisuus tai välttämättömyys. Tällä pystytään osaltaan ehkäisemään sitä, että yksilöllistämisiä tehtäisiin virheellisin tai kielletyin perustein.

Kielletyt yksilöllistämisperusteet

POPS:n mukaan esimerkiksi kieli- ja kulttuuritausta, poissaolot, motivaation puute, puutteellinen opiskelutekniikka tai käyttäytymisen haasteet eivät sellaisenaan voi olla syynä oppimäärän yksilöllistämiseen, vaan oppilasta tulee tukea näissä asioissa²⁴⁸. Ainakin näitä mainittuja syitä voidaan siis pitää kiellettyinä yksilöllistämisperusteina, jotka eivät saa sellaisenaan johtaa oppimäärän yksilöllistämiseen, vaan oppilaalle on annettava kyseistä haastetta tai olosuhdetta korjaavaa tai kompensoivaa oppimisen tukea. Määräyksen taustalla

²⁴⁵ OPH 2014, s. 75.

²⁴⁶ Helsingin OPS, kohdassa 7.4.4

²⁴⁷ Espoon OPS kohdassa 7.4.4

²⁴⁸ OPH 2014, s. 69.

vaikuttaa olevan ymmärrys siitä, että myös muut kuin suoraan oppimisedellytyksiin liittyvät tekijät voivat johtaa alhaisiin oppimistuloksiin ilman, että kyse on todellisesta oppimiskyvyn pulmasta²⁴⁹. Epidemiologisten tutkimusten perusteella noin 15–25 %:lla lapsista ja nuorista esiintyy psykiatrisia häiriöitä²⁵⁰. Koulussa nämä häiriöt voivat ilmetä esimerkiksi oppimisvaikeuksina²⁵¹. Esimerkiksi tarkkaavuuden ja toiminnanohjauksen, tunne-elämän tai sosiaalisen vuorovaikutuksen häiriöstä kärsivä oppilas saattaa olla opillisesti lahjakas, mutta haasteidensa vuoksi kykenemätön toimimaan oppimistilanteissa siten, että ylittäisi yleisen oppimäärän mukaisiin tavoitteisiin. Kielletyillä yksilöllistämisperusteilla pyritään varmistamaan, että yksilöllistämistä ei käytetä tarpeettomana ja ylimitoitettuna tuen muotona silloin, kun oppilas tarvitsisi ensisijaisesti muuta tukea.

Oikeuskäytännöstä oli yksittäinen tapaus, jossa jäi ratkaisuselosteen perusteella epäselväksi, missä määrin oli suljettu pois oppilaan oppimisen haasteiden taustalla mahdollisesti vaikuttaneet toiminnanohjauksen ja tarkkaavuuden pulmat. Ratkaisussa LSSAVI/7886/2022 kyse oli oikaisuvaatimuksesta päätökseen, jossa päätettiin oppilaan L erityisen tuen jatkamisesta sekä oppimäärien yksilöllistamisestä A1-kielessä (englanti), matematiikassa, sekä äidinkielessä ja kirjallisuudessa. Pedagogisen selvityksen perusteella L:n tuen tarve kohdistui ennen kaikkea tarkkaavuuteen, toiminnanohjaukseen ja asioiden hahmottamiseen. Kielellisten pulmien osalta oli mainittu ainoastaan vaikeus ymmärtää kielellisiä käsitteitä, mutta tästä huolimatta sekä äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärä että A1-kieli eli vieraan kielen pitkä oppimäärä yksilöllistettiin.

Yksilöllisten tavoitteiden asettaminen HOJKS:ssa

Erityisen tuen päätöksessä päätetään siitä, yksilöllistetäänkö oppilaalta yksi tai useampi oppiaine, vai ei. HOJKS:iin puolestaan kirjataan päätetyn tuen yksityiskohtaisempi toteuttaminen. POPS:n mukaan silloin, jos oppilas opiskelee yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän mukaan, HOJKS:aan on (muun ohella) kirjattava luettelo niistä oppiaineista, joissa oppilaalla on yksilöllistetty oppimäärä, yksilöllistettyjen oppiaineiden tavoitteet ja keskeiset sisällöt, sekä yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti

²⁴⁹ Ks. esim. Puustjärvi – Luoma 2019, s. 114; Ahonen ym. 2019, s. 27–29.

²⁵⁰ Sourander – Marttunen 2016, s. 117.

²⁵¹ Puustjärvi – Luoma 2019, s. 115.

opiskeltavien oppiaineiden arviointi suhteessa HOJKS:ssa määriteltyihin tavoitteisiin ja sisältöihin.²⁵²

Edellä oleva tarkoittaa, että oppilaan perusopetuksen sisällöstä ja tavoitteista yksilöllistetyissä oppiaineissa ei päätetä erityisen tuen hallintopäätöksessä, vaan nämä seikat ratkaistaan ja määritellään HOJKS:ssa. Yksilöllistetyssä oppiaineessa oppilaalle asetettavilla oppimistavoitteilla on kuitenkin varsin paljon merkitystä esimerkiksi sen kannalta, onko oppilaalla tosiasiallista mahdollisuutta tulevaisuudessakaan saavuttaa yleisen oppimäärän mukaisia tavoitteita. Mikäli tavoitteita alennetaan huomattavan paljon, muodostuu ero yleisiin tavoitteisiin suureksi, jolloin on todennäköisempää, että yksilöllistäminen jää pysyväksi. POPS:n mukaan yksilöllistettäessä oppimäärä on oppilaan oppimiselle asetettava tavoitetaso määriteltävä hänen edellytystensä mukaiseksi, ja tavoitteiden tulee olla oppilaalle riittävän haasteellisia²⁵³. Riittävän haasteellisten tavoitteiden arvioiminen ja asettaminen jää päätettäväksi HOJKS:ssa, johon ei voida hakea muutosta. Oikeuskäytännönkin mukaan kaikki HOJKS:ssa päätettävät asiat ovat muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolella.

Ratkaisussa LSSAVI/7886/2022 aluehallintovirasto toteaa, että oikaisuvaatimusmenettelyssä tutkitaan hallintopäätöksen lainmukaisuus ja että oppilaan tuen tarve ja hänelle järjestettävä tuki ratkaistaan HOJKS:ssa, jonka sisältöön ei voida oikaisuvaatimusmenettelyssä ottaa kantaa.

Yksilöllistämispäätöksen tarkastaminen

POL 17.2 §:n mukaan erityisen tuen päätös on tarkistettava ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Säännös velvoittaa opetuksen järjestäjän siten tekemään asiassa uuden päätöksen erityisen tuen jatkamisesta tai erityisen tuen lopettamisesta, jolloin oppilas joko jatkaa erityisessä tuessa opiskelua tai siirtyy erityisestä tuesta tehostetun tai yleisen tuen piiriin. Oikeuskäytäntö osoittaa, että vaikka päätösten tarkistamisesta on säädetty laissa yksiselitteisesti, voi tarkistaminen tästä huolimatta jäädä tekemättä. Ratkaisussa LSSAVI/7886/2022 oli kyse oikaisuvaatimuksesta päätökseen, jossa päätettiin oppilaan L erityisen tuen jatkamisesta sekä oppimäärien yksilöllistämisestä A1-

²⁵² OPH 2014, s. 68–69.

²⁵³ OPH 2014, s. 69.

kielessä (englanti). L:n matematiikan sekä äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärät oli yksilöllistetty jo aiemmin, ja oppilaan huoltaja esitti oikaisuvaatimuksessaan, että nämä yksilöllistykset tulisi purkaa. Asiaan antamassaan ratkaisussa AVI totesi, että koska oikaisuvaatimuksen alaisessa erityisen tuen päätöksessä ja siihen liittyvässä pedagogisessa selvityksessä on ollut kyse vain englannin yksilöllistämisestä, ei päätökseen tai selvitykseen ole sisällynyt perusteltuja matematiikan tai äidinkielen ja kirjallisuuden yksilöllistämisten jatkamiselle. AVI ei kuitenkaan nähnyt syytä epäillä, että yksilöllistämisiä olisi aiemmin yksilöllistetyissä oppiaineissa perusteettomasti jatkettu. Kyseisessä tapauksessa valituksenalainen päätös oppilaan L erityisestä tuesta oli tehty huhtikuussa 2022, jolloin L oli opiskellut kolmannella vuosiluokalla. L:n äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärä oli yksilöllistetty kesäkuussa 2020 (1.-luokalla), ja päätöstä oli tarkistettu toukokuussa 2021, jolloin oli yksilöllistetty myös matematiikan oppimäärä (2.-luokalla). AVI:n ratkaisusta ei käy ilmi, että erityisen tuen päätöstä ja siten matematiikassa sekä äidinkielessä ja kirjallisuudessa tehtyjä yksilöllistämisiä olisi erikseen tarkistettu kolmannen luokan aikana, vaikka POL 17.2 § selkeästi velvoittaa opetuksen järjestäjää tarkistamaan erityistä tukea koskevan päätöksen toisen vuosiluokan jälkeen.

POPS:ssa POL 17.2 §:n säännöstä on tarkennettu määrämällä, että päätös tulee tarkistaa myös aina oppilaan tuen tarpeen muuttuessa sellaisissa asioissa, joista päätetään erityisen tuen päätöksessä²⁵⁴. Päätöksen tarkistaminen POL 17.2 §:ssa säädettyjen ajankohtien ulkopuolella on siten riippuvainen oppilaan tuen tarpeen muuttumisesta, ja asiassa on arviointivalta opetuksen järjestäjällä. Näin ollen oppilaalla ja huoltajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa erityisen tuen päätökseen laissa mainittujen ajankohtien ulkopuolella, mikäli opetuksen järjestäjä ei katso tuen tarpeen muuttuneen. Mahdollisuus vaatia oikaisua erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen on sidoksissa päätöksen jälkeiseen oikaisuvaatimusaikaan POL 42.1 § 3 kohdan ja HL 49 c §:n mukaisesti, huomioiden myös POL 42 a §:n mukainen mahdollisuus hakea muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Kun päätös on saanut lainvoiman, rajoittuvat oppilaan ja huoltajan mahdollisuudet saattaa yksilöllistämispäätös tarkistettavaksi ainoastaan ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin.

²⁵⁴ OPH 2014, s. 67.

3.3.4 Oppiaineen opiskelusta vapauttaminen erityisen tuen päätöksellä

Kuten edellä todettiin, POL 17.1 §:iin perustuen voidaan myös vapauttaa oppilas kokonaan jonkin oppiaineen opiskelusta²⁵⁵. POL 17.1 §:n mukaan oppilaan opetuksesta poikkeaminen on mahdollista POL 14 §:n säädösten tai määräysten, eli TJA:n tai POPS:n perusteella. TJA 9 §:n mukaisesti voidaan poiketa saman asetuksen 6 §:stä siten, että erityisessä tuessa opiskelevan oppilaan opetuksessa ei tarvitse noudattaa oppiaineelle tai aineryhmälle asetettua opetuksen vähimmäismäärää, vaan se voi olla säädettyä alhaisempi. Vapautettaessa oppilas jonkin oppiaineen opiskelusta hän ei saa enää lainkaan opetusta tietyssä oppiaineessa, jolloin opetuksen määrä kyseisessä oppiaineessa on nolla vuosiviikkotuntia.

POPS:n mukaan oppimäärän yksilöllistäminen on ensisijainen vaihtoehto ennen oppilaan vapauttamista oppimäärän suorittamisesta. Vapauttamiseen tulee olla erityisen painavat syyt ja sen tulee perustua jokaisen oppilaan kohdalla yksilölliseen harkintaan. Jos oppilaalla on erityisen tuen päätös, vapauttamisesta päätetään erityisen tuen päätöksessä.²⁵⁶ POPS:n mukaiset erityisen painavat syyt vapauttamisen perusteeksi jäävät tulkinnanvaraisiksi eikä asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä ollut saatavilla. Oppiaineen opiskelusta vapauttamista käsitellään tarkemmin osana erityisiä opetusjärjestelyjä luvussa neljä.

4. ERITYISET OPETUSJÄRJESTELYT

Oppimisen tuen järjestelmään liittyvän sääntelyn lisäksi perusopetuslaissa on erityisiä opetusjärjestelyjä koskeva pykälä. Perusopetuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos:

- 1) oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot;
- 2) perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta; tai

²⁵⁵ HE 86/1997 vp, s. 61; HE 109/2009 vp, s. 24.

²⁵⁶ OPH 2014, s. 70.

3) se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Erityiset opetusjärjestelyt ovat itsenäisiä suhteessa oppimisen tuen kolmiportaiseen järjestelmään. Hallituksen esityksen mukaan POL 18 § antaa mahdollisuuden poiketa oppilaskohtaisesti lain säännöksistä, lain nojalla annettavan asetuksen säännöksistä sekä lain nojalla annettavista määräyksistä myös muussa kuin 17 §:ssä säädettyssä erityisopetuksessa²⁵⁷. Näin ollen opetuksen järjestäminen poiketen yleisestä oppimäärästä on mahdollisia myös yleisessä ja tehostetussa tuessa opiskelevan oppilaan kohdalla²⁵⁸.

POL 18.1 §:n perusteella opetuksen järjestäminen erityisin opetusjärjestelyin on mahdollista kolmessa vaihtoehdoisessa tilanteessa, joita täsmennetään lain esitöissä. Momentin 1 kohdan nojalla poikkeaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, jos oppilas on opiskellut ulkomailla ja muuttaa Suomeen, ja tulee täällä sijoitettavaksi tietojaan ja taitojaan vastaavaan opetusryhmään. Mainittu kohta mahdollistaa myös vuosiluokan jättämisen väliin, jos oppilaan todetaan jo muuten hallitsevan asianomaisella vuosiluokalla edellytetyt tiedot. Momentin 2 kohdan nojalla poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi erityislahjakkaan oppilaan kohdalla tai sellaisen vammaisen taikka vieraskielisen oppilaan osalta, jota ei voida kohtuudella edellyttää osallistuvan tietyn oppiaineen opetukseen. Momentin 3 kohdan nojalla poikkeus voidaan myöntää esimerkiksi yleisopetuksessa olevan vammaisen oppilaan opiskelun järjestämisessä sellaisen oppiaineen osalta, jonka opiskeluun oppilaalla ei ole edellytyksiä.²⁵⁹ Jatkossa perusteita opetuksen poikkeavalle järjestämiselle kutsutaan lyhyemmin osaamisperusteeksi (momentin 1 kohta), kohtuusperusteeksi (momentin 2 kohta) ja terveysperusteeksi (momentin 3 kohta).

POL 18.2 §:n mukaan oppilaan huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksen tekemistä, mikäli oppilaan huoltaja ei ole tehnyt esitystä opetuksen poikkeavasta järjestämisestä. Erityistä tukea saavilla oppilaille POL 18 §:n mukaiset

²⁵⁷ POL 18 §:n säännös korvasi muun muassa yksittäisen oppiaineen opiskelusta vapauttamista koskeneen peruskouluasetuksen (718/1984, kumottu) 38 §:n. HE 86/1997 vp, s. 61.

²⁵⁸ On syytä kiinnittää huomiota POL 18 §:n sanamuotoon ”voidaan järjestää osittain toisin”, joka eroaa erityistä tukea koskevassa POL 17 §:ssä käytetystä muotoilusta ”opetuksessa voidaan poiketa 11 §:stä”. POL 17 §:n muotoilu ilmentää selkeämmin mahdollisuutta poiketa yleisen oppimäärän mukaisesta opetuksesta, kun taas POL 18 §:ssä tämä seikka hämärtyy.

²⁵⁹ HE 86/1997 vp, s. 61–62; Lahtinen – Lankinen 2022, s. 272.

päätökset tehdään osana POL 17.2 §:n mukaista erityisen tuen päätöstä, muille oppilaille asiasta tehdään erillinen hallintopäätös. POL 18 §:n mukaiseen päätökseen voi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta (POL 42 §:n 1 momentin 4 kohta). Selkeitä esimerkkejä POL 18 §:n soveltamisalasta ovat viikkotuntimäärän alentaminen ja oppimäärän opiskelusta vapauttaminen²⁶⁰. Erityisten opetusjärjestelyjen sovellusalasta ja yleisyydestä ei ole saatavilla täsmällistä tietoa, sillä niiden käyttöä ei tilastoida. Rämä, Ojala ja Kontu ovat havainneet, että POL 18 §:n tulkinnassa on horjuvuutta ja vaihtuvuutta siten, että opetuksen järjestäjät perustelevat varsin monenlaisia opetuksellisia ratkaisuja erityisillä opetusjärjestelyillä²⁶¹.

4.1 Viikkotuntimäärän alentaminen

Erityisenä opetusjärjestelynä toteutettavaa oppilaan viikkotuntimäärän alentamista kutsutaan käytännön opetustoiminnassa koulupäivän tai -viikon lyhentämiseksi²⁶². Viikkotuntimäärän alentamista ei sellaisenaan mainita perusopetuslaissa, perusopetusasetuksessa tai POPS:ssa, mutta käytäntö on vakiintunut osaksi koulujen toimintakulttuuria. Viikkotuntimäärän alentamista käytetään opetusjärjestelynä yleisimmin silloin, jos normaalin koulupäivän katsotaan kuormittavan oppilasta liikaa tai oppilaan katsotaan olevan osin koulunkäyntikyvytön²⁶³. Lääketieteellisessä viitekehysessä koulunkäyntikyvystä puhutaan usein koulukuntoisuutena. Koulukuntoisuudelle ei ole olemassa vakiintunutta pedagogista tai lääketieteellistä määritelmää, mutta sen on katsottu liittyvän ennen kaikkea tilannekohtaisiin edellytyksiin toimia kouluympäristössä. Kyse ei siis ole opillisesta lahjakkuudesta tai oppilaan pysyvistä ominaisuuksista, vaan tilanteeseen ja ympäristöön sidoksissa olevasta toimintakyvystä.²⁶⁴ Edelleen on nähty, että esimerkiksi oppilaan vamma, sairaus, sosioemotionaaliset vaikeudet tai neuropsykiatriset oireet eivät sinällään saa olla peruste tuntimäärän alentamiselle, vaan koulun tulee järjestää tarvittavat, opetukseen osallistumisen

²⁶⁰ Lahtinen – Lankinen 2022 s. 272; Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 32. Hakalehdon mukaan myös lastensuojelulaitoksessa tai sairaalassa annettavassa opetuksessa on kyse erityisistä opetusjärjestelyistä, Hakalehto 2018, s. 315–316. Nähdäkseni Hakalehdon tulkinta on ongelmallinen, sillä opetuspaikan vaihtuminen ei automaattisesti tarkoita yleisestä oppimäärästä poikkeamista.

²⁶¹ Rämä – Ojala – Kontu 2017, s. 52.

²⁶² Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 31, Koistinen 2020, s. 16.

²⁶³ Koistinen 2020, s. 16.

²⁶⁴ Puustjärvi – Luoma 2019, s. 114. Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 31.

edellyttämät tukitoimet²⁶⁵. Opetuksen poikkeava järjestäminen POL 18 §:n mukaisesti tulee perustella vain oppilaan edulla ja oppilaasta johtuvalla syyllä, esimerkiksi sairaudella, jonka vuoksi oppilaan koulunkäyntikyky on niin heikko, että oppilas ei kykene täysipainoiseen opiskeluun.

Perusopetuslaista tai lain esitöistä ei ilmene, ovatko erityiset opetusjärjestelyt luonteeltaan pysyviä vai määräaikaista. OKM on kuitenkin katsonut, että mikäli oppilaan viikkotuntimäärää alennetaan, tulee samalla päättää, miten pitkäksi ajaksi päätös tehdään. Pääsääntönä on, että aina olisi pyrittävä vähitellen, kuitenkin mahdollisimman pian, normaaliin viikkotuntimäärään.²⁶⁶ Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että järjestelyn tilapäisyydestä ei ole säädetty laissa eikä POPS:ssa, jolloin riski viikkotuntimäärän alentamisen tarpeettomalle pitkäkestoisuudelle on olemassa.

POL 18.1 § antaa mahdollisuuden poiketa siitä, miten oppilaan opetus tulisi perusopetuslain ja opetussuunnitelman perusteiden mukaan järjestää, ja siten lainkohdan nojalla tehtävät järjestelyt kaventavat oppilaan oikeutta opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen. Viikkotuntimäärää alennettaessa oppilas ei osallistu opetukseen tavanomaisen tuntijakoasetuksessa säädetyn vuosiluokkakohtaisen tuntimäärän mukaisesti, vaan opetusta on määrällisesti supistettu jättämällä oppilaan lukujärjestyksestä pois opetustunteja tai kokonaisia koulupäiviä. Oppilas saa tällöin määrällisesti vähemmän opetusta verrattuna tilanteeseen, jossa erityisiä opetusjärjestelyjä ei ole sovellettu. Viikkotuntimäärää alennettaessa tulisi määritellä, mitä oppiaineita päätös koskee, sillä vähennetty opetukseen osallistuminen vaikuttaa myös oppilaan osaamisen arviointiin eli arvosanoihin. Alennetun viikkotuntimäärän vuoksi suorittamatta jääneitä opintoja tai tehtäviä ei tarvitse suorittaa myöhemmin, mutta esimerkiksi tukiopetuksen avulla on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että oppilas saa riittävät pohjatiedot opintoja jatkettaessa.²⁶⁷

²⁶⁵ Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 33. Huomioitakoon lisäksi, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on todettu, että perusopetuslain mukaan koulupäivien lyhentämistä ei ole sallittua käyttää kurinpito- tai ojentamiskeinona. EOAK/169/2018, s. 5.

²⁶⁶ Pihkala – Lamberg – Ojala 2017, s. 33.

²⁶⁷ Ibid.

4.2 Oppimäärän opiskelusta vapauttaminen

Oppiaineen opiskelusta vapauttaminen (jatkossa lyhyesti vapauttaminen) on kaikkein yleisimmin käytössä oleva erityinen opetusjärjestely²⁶⁸. Kuten viikkotuntimäärän alentaminen, myös vapauttaminen on mahdollista sekä yleisopetuksessa (yleisessä ja tehostetussa tuessa) sekä erityisessä tuessa opiskeleville oppilaille. Vapauttaminen voi olla tilapäinen, tai se voi olla voimassa toistaiseksi. POPS:n mukaan oppilaan vapauttaminen kokonaan jonkin yleisen oppimäärään sisältyvän pakollisen aineen opiskelusta voi tulla kysymykseen vain erityisen painavilla perusteilla. Vapauttamisesta oppiaineen opiskelusta tehdään aina hallintopäätös. Vapauttaminen tulee tehdä yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajansa kanssa, ja heille tulee selvittää päätöksen merkitys jatko-opintojen kannalta.²⁶⁹ Vaikka vapauttaminen ei merkitsekään muodollisen jatko-opintokelpoisuuden poistumista, se voi käytännössä rajata mahdollisuuksia jatko-opintoihin pyrittäessä²⁷⁰. POA 5.1 §:n mukaan oppilaalle, joka vapautetaan jonkin oppiaineen opiskelusta POL 18 §:n mukaisella päätöksellä, tulee järjestää vastaavasti korvaavaa opetusta tai ohjattua toimintaa. Tällöin oppilaan saama perusopetus ei vähene kokonaistuntimäärän osalta, mutta vapautettavassa oppiaineessa oppilas ei vapauttamisen jälkeen saa lainkaan opetusta.²⁷¹

AVI:n niukan tapauskäytännön perusteella vapauttamisiin liittyviin päätöksiin joko haetaan oikaisua harvemmin, kuin erityiseen tukeen liittyviin päätöksiin, tai sitten vapauttamispäätöksiä tehdään vähän, jolloin myös niihin liittyviä oikaisuvaatimuksia saapuu viranomaiselle vähemmän, kuin erityisen tuen päätöksiä koskevia oikaisuvaatimuksia. Saatavilla oli kuitenkin yksi oikeustapaus, ratkaisu LSSAVI/3601/2017, jossa valituksenalaisessa päätöksessä on ollut kyse vapauttamisesta toisen kotimaisen kielen (ruotsi) opiskelusta. Tapauksessa oppilaan A:n huoltajat ovat vaatineet päätöksen kumoamista, jotta A:lla säilyisi oikeus opiskella ruotsin kieltä. Asiassa annetun selvityksen mukaan A oli muuttanut naapurimaasta Suomeen kesällä

²⁶⁸ Lahtinen – Lankinen 2022, s. 272.

²⁶⁹ OPH 2014, s. 70.

²⁷⁰ Lahtinen – Lankinen 2022, s. 267 ja s. 272.

²⁷¹ Ainoastaan silloin, jos oppilas on vapautettu jonkin oppiaineen opiskelusta POL 18.1 §:n 1 momentin mukaisella osaamisperusteella, voidaan hänet huoltajan pyynnöstä vapauttaa osallistumasta korvaavaan opetukseen tai ohjattuun toimintaan, ja oppilaan saaman opetuksen määrä voi tällöin alittaa kokonaistuntimäärän (POA 5.2 §). Opetuksen järjestäjä päättää, mitä opetusta tai toimintaa oppilaalle järjestetään vapautettavan aineen tilalle. Ibid., s. 272.

2016. Lukuvuoden 2016–2017 A oli opiskellut valmistavassa opetuksessa²⁷², ja lukuvuonna 2017–2018 A:n opetus oli toteutunut kahdeksannella vuosiluokalla. Perusteena A:n vapauttamiselle ruotsin oppimäärästä oli, että koululla pidetyssä kokouksessa oli ”todettu opettajilta saadun palautteen perusteella A:lla olevan oppiaineiden opiskelussa suomen kielellä riittävästi haastetta”. Lisäksi perusteluina todettiin, että A ei ole aiemmin opiskellut ruotsin kieltä, ja että kielen opiskelu on alkanut muilla samaa vuosiluokkaa käyvillä oppilailla jo aiemmin. Edellä mainittuihin seikkoihin vedoten AVI totesi käsityksensä, että ruotsin kielen opiskelusta ja OPS:ssa asetetuista yleisopetuksen oppimistavoitteista vapauttaminen on A:n edun mukaista, hyläten oikaisuvaatimuksen. Ratkaisun pohjalta voidaan nostaa esiin kaksi erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaa perusopetus oikeuden kaventamisen kannalta keskeistä seikkaa, joita tarkastellaan seuraavaksi.

Vapauttamisen peruste ja erityisesti kohtuuttomuuden arviointi

Erityisiä opetusjärjestelyjä koskevien normien mukaisesti, vapauttaessaan oppilaan jonkin oppiaineen opiskelusta, opetuksen järjestäjän tulisi päätöksessään selkeästi osoittaa jokin POL 18.1 §:n mukaisista perusteista (osaamis-, kohtuus- tai terveysperuste). Osaamisperusteen osalta perusteen arviointia voidaan pitää kohtuullisen selkeänä: oppilasta voidaan pyytää esittämään todistus siitä, että hän hallitsee jo perusopetuksen yleisen oppimäärän tietyssä aineessa²⁷³. Terveysperusteen osalta puolestaan terveydenhuollon ammattihenkilön lausunto lienee yksiselitteinen vaatimus perusteen toteamiseksi, vaikka tätä ei suoraan mainitakaan perusopetuslaissa, lain esitöissä tai POPS:ssa. On kuitenkin selvää, että oppilaan terveydentilaa ei voida arvioida pedagogisin perustein, vaan terveydentilan arvioiminen kuuluu terveydenhuollon vastuulle. Kaikkinensa on syytä huomioda, että erityisiä opetusjärjestelyjä koskevasta sääntelystä ei ilmene, että minkään POL 18.1 §:n mukaisen perusteen käsillä olon arviointi voisi perustua pedagogiseen arviointiin tai selvitykseen²⁷⁴. Näin ollen voitaisiin tulkita, että osaamis- ja terveysperusteen ohella myös kohtuusperusteen toteamisen tulisi

²⁷² Perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu kaikille niille esi- ja perusopetusikäisille maahanmuuttajataustaisille lapsille ja nuorille, joilla ei ole vielä tarvittavia kielellisiä valmiuksia esi- tai perusopetuksessa opiskeluun. OPH 2017, s. 3.

²⁷³ Osaamisperusteella vapauttamisen voidaan katsoa olevan ennen kaikkea oppilaan ja hänen huoltajansa aloitteesta lähtevää. Opetuksen järjestäjän näkökulmasta sillä, että oppilas opiskelisi uudestaan jo hallitsemaan asioita, ei voida katsoa olevan merkitystä.

²⁷⁴ Aiempikään vapauttamista koskeva sääntely ei ole ollut yksiselitteinen sen suhteen, millä perusteilla muu kuin terveysperustainen vapauttaminen voidaan tehdä. Peruskouluasetus 38 § (718/1984, kumottu).

perustua muuhun kuin pedagogisesti todennettaviin seikkoihin. Sen lisäksi, että erityisiä opetusjärjestelyjä koskevassa hallintopäätöksessä tulisi selkeästi osoittaa jokin POL 18.1 §:n mukainen peruste, tulisi päätöksessä POPS:n mukaisesti esittää erityisen painavat syyt sekä yksilöllinen harkinta.

Tapauksessa LLSAVI/3601/2017 päätöksessä ei ollut mainittu, millä POL 18.1 §:n mukaisella perusteella vapauttaminen A:n tapauksessa tehtiin, mutta annettujen tietojen pohjalta kyse ei ollut ainakaan osaamisperusteesta. Koska myöskään mitään A:n terveyteen liittyvää selvitystä ei tuotu tapauksessa esiin, on perusteena ollut todennäköisimmin momentin 2 kohdan mukainen kohtuusperuste. Kohtuuttomuuden arvioinnille ei kuitenkaan ole annettu juuri lainkaan suuntaa antavia normeja²⁷⁵. Hallituksen esityksessä kohtuuttomuusperustetta koskevan lainkohdan perusteluissa on mainittu esimerkkeinä oppilaan erityislahjakkuus ja vieraskielisyys²⁷⁶. Näistä jälkimmäinen yksinomaisena vapauttamisperusteena olisi kuitenkin muun muassa PL 6.2 §:n syrjintäkiellon vastainen, joten vieraskielisyyden ohella tarvitaan myös muita painavia syitä sen osoittamiseksi, että perusopetuksen koko oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle kohtuutonta. A:n tapauksessa perusteluna tai yksilöllisenä harkintana on todettu, että A:n opiskelussa on riittävästi haastetta suomen kielellä. Perusteen muotoilu antaa kuitenkin ymmärtää, että vapauttamisen perusteena on käytännössä A:n vieraskielisyys. Se, että muut saman opetusryhmän oppilaat ovat opiskelleet oppiainetta pidempään, ei kuitenkaan lisää perustelujen erityistä painavuutta. Ylipäänsä sitä seikkaa, että Suomeen muuttavalla, täysin paikallista kieltä taitamattomalla yläkouluikäisellä oppilaalla on haasteita oppiaineiden opiskelussa uudessa koulu- ja kieliympäristössä, ei nähdäkseni tulisi tulkita POL 18.1 §:n 2 kohdan mukaiseksi kohtuuttomuudeksi, vaan on selkeää, että tällainen oppilas tarvitsee oppimiseensa huomattavan paljon tukea ainakin opiskelun ensimmäisinä vuosina.

Erillisyyden oppimisen tuen järjestelmästä

Erityiset opetusjärjestelyt ovat normatiivisesti täysin irrallaan oppimisen tuen järjestelmästä, ja siten myös perusopetuslakiin sisältyvistä velvoitteista antaa oppilaalle tukea oppimiseen sekä arvioida tuen tarvettaan pedagogisen asiakirjan muodossa. Tapauksessa LLSAVI/3601/2017 valituksenalaiseen päätökseen tai siihen annettuihin lausuntoihin ei sisällynyt lainkaan

²⁷⁵ Ks. esim. Rämä – Ojala – Kontu 2017, s. 52.

²⁷⁶ OPH 2014, s. 70; HE 86/1997 vp, s. 62.

selvitystä siitä, oliko A saanut perusopetuslain mukaista oppimisen tukea ruotsin kielessä. POPS:ssa kuitenkin selkeästi todetaan, että oppimäärän yksilöllistäminen on ensisijainen vaihtoehto vapauttamiseen nähden²⁷⁷. Jotta ruotsin kielen yksilöllistämistä olisi puolestaan voitu A:n tapauksessa harkita tai toteuttaa, olisi A:n kuulunut edetä yleisen ja tehostetun tuen kautta erityiseen tukeen saamaan vahvinta oppimisen tukea sekä tarvittaessa opiskelemaan eriyttynä tai erityisin painoaluein, ja olla tästä huolimatta saavuttamatta opetussuunnitelmassa välttävälle arvosanalle asetettuja tavoitteita ruotsin kielessä. Mikäli tarpeelliseksi olisi katsottu suora siirto yleisestä tuesta tehostettuun tukeen, se olisi ollut mahdollista POL 17.4 §:n mukaisesti psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella.

5. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Haettaessa tulkinnan ja systematisoinnin kautta vastausta kysymykseen perusopetusoikeuden sisällöstä erityisesti perusopetukseen kuuluvan opetuksen näkökulmasta, voidaan perusopetusoikeus käsittää ensisijaisesti oikeudeksi perusopetuksen yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen, joka toteuttaa POPS:ssa asetettuja ja OPS:ssa vahvistettuja oppisisältöjä ja -tavoitteita. Jotta jokaisella oppilaalla olisi tähän opetukseen yhdenvertainen oikeus, tulee oppilaalla olla oikeus myös tarvittavaan oppimisen tukeen. Nämä perusopetusoikeuden ydinsisällöt ovat ilmaistuina POL 30.1 §:ssä, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä oppimisen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Perusopetukselle asetetut tarkoitukset ja tavoitteet, jotka kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisissa laeissa ja asetuksissa jäävät vielä yleistasoiksi, on muotoiltu tarkoiksi normimääräyksiksi juuri POPS:ssa sekä siihen pohjautuvassa OPS:ssa. Näihin normeihin perustuva opiskelu on kaikkien oppivelvollisten perusoikeus, jonka täysi toteutuminen toteuttaa paitsi perusopetusoikeutta, myös oppilaan syrjimättömyyttä, kokonaisvaltaista kehitystä, yhteiskunnallista osallisuutta sekä lapsen edun mahdollisimman täysimääräistä toteutumista²⁷⁸.

²⁷⁷ OPH 2014, s. 70. Ks. myös Lahtinen – Lankinen 2022, s. 267.

²⁷⁸ Ks. LOS:n neljä peruseriaatetta, CRC/C 5 1991, s. 4. Lapsen edun ensisijaisuus on lisäksi mainittuna POL 3 a §:ssä.

Tutkielmassa havaittiin, että oikeusjärjestyksestä ei ole löydettävissä selkeää vastausta siihen, millaisilla edellytyksillä perusopetusoikeutta voidaan normaalioloissa rajoittaa. Huomioiden PL 16.1 §:n mukaisen oikeuden luonteen subjektiivisena, lakivarauksettomana perusoikeutena sekä tukeutuen oikeuskirjallisuuteen, voidaan argumentoida, että perusopetuksen määrälliseen tai laadulliseen saatavuuteen tehtävien rajoitusten tulisi ainakin pääosin noudatella perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä²⁷⁹. Olennaisimpina näistä edellytyksistä voidaan pitää Arajärveä mukaillen laissa säätämisen, suhteellisuuden sekä oikeusturvan vaatimuksia²⁸⁰. Siten ainakin näiden vähimmäisvaatimusten tulisi toteutua, mikäli perusopetusoikeutta rajoitetaan.

Oppimisen tuki tulkittiin perusopetukseen sisältyväksi, laissa säädetyksi toiminnaksi. Oppimisen tuen tarkoitus on ennen kaikkea tasoittaa oppilaiden välisiä eroja oppimisen edellytyksissä, jolloin tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen. Huomioiden oikeus perusopetukseen, oppimisen tuen tulisi edistää jokaisen oppilaan mahdollisuutta yleisen oppimäärän mukaiseen opetukseen saamiseen ja yleisiin oppimistavoitteisiin yltämiseen. Sellaisten oppimisen tuen menetelmien, joilla rajoitetaan oppilaan perusopetusta, tulisi olla riittävän yhdenmukaisia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Kolmiportaisen oppimisen tuen oikeudellisessa tarkastelussa huomio kiinnittyi siihen, että perusopetuslaissa suoraan mainitut oppimisen tuen muodot – esimerkiksi tukiopeus ja osaaikainen erityisopetus – käsitetään oikeuslähteissä oppilaan oikeuksiksi²⁸¹. Keskeistä näille tuen muodoille on, että niillä pyritään oppimisen tuen ydintarkoituksen mukaisesti oppimisen edellytysten vahvistamiseen, oppimisen pulmien ennaltaehkäisyyn ja opetukseen osallistumisen tukemiseen ulkoisin keinoin, ilman opetuksen sisältöjen ja tavoitteiden rajoittamista tai mukauttamista. Yleisen oppimäärän mukaisiin tavoitteisiin yltämistä ja oppisisältöjen hallitsemista pyritään siis tukemaan esimerkiksi lisäämällä annetun opetuksen määrää, valikoimalla opetuksellisia keinoja tai tarjoamalla oppilaan käyttöön oppimisen

²⁷⁹ Viljanen 2011, s. 147. On huomioitava kuitenkin, että maksutonta perusopetusta koskeva 16.1 § ei myöskään sisällä kieltoa puuttua perusoikeuteen.

²⁸⁰ Arajärvi 2021, s. 371.

²⁸¹ Saman havainnon on tehnyt Pölönen 2022, s. 230.

apuvälineitä²⁸². Näiden tuen muotojen voidaan siten nähdä edistävän oppilaan perusopetus oikeuden toteutumista²⁸³. Kuitenkin havaittiin, että kaikilla kolmiportaisen oppimisen tuen tasoilla on käytössä tukimuotoja, joilla voidaan eri asteisesti rajoittaa oppilaan oikeutta perusopetukseen.

5.1 Eriyttävät keinot

Opetusta eriyttävää oppimisen tukea voidaan käyttää kaikilla tuen portailla, jo yleisessä ja tehostetussa tuessa. Erona perusopetuslaissa suoraan mainittuihin tukimuotoihin, eriyttävistä tukikeinoista ei ole selkeää sääntelyä, eikä niitä myöskään käsitetä samalla tavoin oppilaan oikeuksiksi. Eriyttävien keinojen kahden tason –opetuksen eriyttämisen ja painoalueittain opiskelun– välillä havaittiin aste-ero siten, että eriyttämistä on mahdollista tehdä jo yleisen tuen oppilaalle, kun taas painoalueita voi käyttää vasta tehostetun tuen portaalla. Muilta osin perusteet tai kriteerit eriyttävien keinojen käyttämiselle jäävät epäselviksi. Tehostettuun tukeen kuuluvia tukimuotoja ovat tukiopeetus, osa-aikainen erityisopetus, oppilashuollollinen tuki ja erilaiset pedagogiset ratkaisut²⁸⁴, joista painoalueet sisältyvät viimeiseksi mainittuun. Kyseinen luettelo eri tukimuodoista ei kuitenkaan ole hierarkkinen siten, että eriyttäminen olisi vasta viimesijainen tuen keino, vaan oppimisen tuen yleisperiaatteen mukaisesti tukimuotoja käytetään joustavasti räätälöiden, oppilaan yksilöllisiin tarpeisiin ja pedagogiseen arviointiin perustuen. Näin ollen painoalueet voitaisiin tehostetussa tuessa ottaa käyttöön siten, että edeltävää tukea ei ole tarjottu tai että sitä on tarjottu vain hyvin niukasti. Lisäksi nykyinen sääntely jättää kokonaan avoimeksi eriyttämisen laajuuden, eli sen, kuinka paljon opetusta on sallittua eriyttää. Painoalueittain opiskelua, jossa oppilaan tavoitteeksi asetetaan ylittäminen arvosanaan viisi, voidaan pitää ongelmallisena siksi, että heikoilla arvosanoilla sekä oppilaan yleisellä akateemisella osaamistasolla voi olla vaikutusta jatko-opintomahdollisuuksiin sekä peruskoulun jälkeisissä opinnoissa menestymiseen. Alhaisilla arvosanoilla saattaa olla haastavampaa päästä haluttuihin jatko-opintoihin. Jatko-opinnoissa menestyminenkin on yleisesti työläämpää, mikäli peruskoulun antama osaamis pohja on jonkin oppiaineen tai

²⁸² Näiden keinojen voidaan nähdä toteuttavan LOS-komitean suosittelemaa opetusmenetelmien mukauttamista, ks. CRC/GC 1 2001, s. 4.

²⁸³ Tukimuotojen ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että niiden toteutumista ei ole mahdollista vaatia tehokkaasti, koska tukimuotojen antamisesta tai epäämisestä ei tehdä hallintopäätöstä. Hakalehto-Wainio 2012, s. 155.

²⁸⁴ HE 109/2009 vp, s. 7.

joidenkin oppiaineiden osalta niukin mahdollinen.

Yleiseen ja tehostettuun tukeen sisältyvien tuen muotojen osalta tarkastelujen lopputuloksena voidaan todeta, että pelkkään pedagogiseen harkintaan perustuvalla eriyttämisellä on mahdollista rajoittaa oppilaan perusopetusoikeutta varsin laajasti, kunhan oppimistavoitteita ei kokonaan irroteta yleisen oppimäärän mukaisista tavoitteista hallintopäätöksen kautta. Vaikka perusopetuslaki ja POPS edellyttävät pedagogisen tuen moniammatillista käsittelyä sekä yhteistyötä oppilaan ja huoltajien kanssa tuen asioissa, on pedagoginen harkinta kuitenkin tärkein ja viimesijaisin ratkaisuperuste eriyttävän tuen antamiselle. Koska yleisestä ja tehostetusta tuesta ei tehdä hallintopäätöstä, ovat myös oikeusturvakeinot puutteelliset²⁸⁵. Niukka ja epätarkka sääntely ja normiohjaus, opetuksen järjestäjän yksinomainen päätäntävalta sekä oikeusturvakeinojen puuttuminen yhdessä aiheuttavat sen, että eriyttäviä keinoja voidaan pitää ongelmallisina oppimisen tuen muotoina, joihin liittyvä sääntely ei noudata perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä laissa säätämisen ja oikeusturvavaatimuksen osalta. Suhteellisuusvaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän ainoastaan silloin, mikäli oppilaalle on ensin annettu riittävässä määrin kaikkia niitä tuen muotoja, jotka eivät vaikuta kaventavasti perusopetusoikeuteen.²⁸⁶

5.2 Erityiseen tukeen sisältyvistä tuen muodoista

Erityisen tuen portaaseen sisältyvistä tukimuodoista erityisopetuksen sekä erityisluokalla opiskelun havaittiin olevan kytköksissä toisiinsa siten, että POL 17.1 §:ssä tarkoitettua, osaaikaisesta erityisopetuksesta eroavaa erityisopettajan antamaa erityisopetusta, on yksiselitteisesti saatavilla vain niille oppilaille, joiden perusopetus järjestetään pääsäännöstä poiketen erityisluokalla²⁸⁷. Erityisluokkaopetusta voidaan pitää inklusioperiaatteen vastaisena, mutta sillä ei kuitenkaan kavenneta oppilaan oikeutta perusopetukseen, vaan pikemminkin pyritään ulkoisen tuen kautta (opetusryhmää pienentämällä, erityisopettajan

²⁸⁵ Myös esim. Hakalehto on katsonut ongelmalliseksi tehostettuun tukeen liittyvien oikeusturvakeinojen puutteen. Hakalehto-Wainio 2012, s. 155–156.

²⁸⁶ Myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen voidaan katsoa jäävän täyttymättä, sillä eriytysten kautta tehtävät rajoitusten laajuudet ja tarkat edellytykset eivät ilmene sääntelystä.

²⁸⁷ Kuitenkin AOA:n äskettäin antaman ratkaisun (EOAK/3927/2021) mukaan oppilaalla on oikeus saada erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa hänellä on todettu erityisopetuksen tarve, riippumatta järjestämispaikasta tai opetusryhmästä. AOA katsoo ratkaisussaan myös, että opettajien kelpoisuutta koskevien säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa on epäselvyyttä, ja tämän vuoksi olisi tarpeellista arvioida, tulisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä selkeyttää. EOAK/3927/2021, s. 22 ja s. 30.

antamaa opetusta tarjoamalla) edistämään oppilaan perusopetusoikeuden toteutumista. Oppimisen tuen muotoina erityisopetus tai opetuksen järjestäminen erityisluokalla eivät siten rajoita perusopetusoikeutta, vaan niiden kautta pyritään enemmän ulkoisin keinoin tukemaan oppilaan yltämistä yleisiin tavoitteisiin, vastaavalla tavalla kuten tuki- tai osa-aikaista erityisopetusta antamalla. Näin ollen kyseisiä erityiseen tukeen sisältyviä tukimuotoja ei voida tulkita perusopetusoikeutta rajoittaviksi.

Sen sijaan, soveltamalla erityiseen tukeen sisältyvää mahdollisuutta oppimäärien yksilöllistämiseen, voidaan vahvaa oppimisen tukea tarvitsevat oppilaat pitää inklusiivisesti mukana yleisopetuksessa yksilöllisin, madalletuin oppimistavoittein. Yksilöllistämällä kuitenkin rajoitetaan oppilaan oikeutta perusopetukseen varsin voimakkaasti, minkä vuoksi yksilöllistämistä koskevan sääntelyn tulisi mahdollisimman pitkälti noudatella perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Mahdollisuudesta järjestää erityistä tukea saavan oppilaan opetus poikkeavasti säädetään sinänsä lain tasoisesti. Rajoituksen olennainen sisältö, laajuus ja täsmälliset edellytykset eivät kuitenkaan ilmene laista, vaan normiohjaus on valtaosin POPS:ssa sekä myös paikallisissa opetussuunnitelmissa, vaikka näin ei saisi olla²⁸⁸. Näin ollen perusoikeuden rajoitukselle asetettu täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus jää täyttymättä²⁸⁹.

Voimassa oleva yksilöllistämistä koskeva sääntely todettiin epätarkaksi myös sen suhteen, millaista tukea oppilaalle on tullut antaa ennen oppimäärän yksilöllistämistä. Ainoa selkeä kriteeri yksilöllistämiseksi on, että oppilas ei yllä oppiaineen vähimmäistavoitteisiin edes painoalueittain opiskellen²⁹⁰. Sääntely ei kuitenkaan täsmennä sitä, kuinka pitkään painoalueiden on tullut olla käytössä, ennen kuin oppimäärä voidaan yksilöllistää. Sääntelyllä tulisi lisäksi varmistaa, että ennen yksilöllistämistä oppilasta olisi tuettu kaikilla perusopetusoikeutta vähemmän rajoittavilla keinoilla riittävän pitkään. POPS:n määräyksen sanamuotoa voidaan tulkita niin, että oppilaan on painoalueittain opiskelun rinnalla tullut saada

²⁸⁸ Viljasen mukaan rajoituksen keskeinen sisältö (eli rajoituksen käytön edellytykset ja rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat) eivät saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan Viljanen 2001, s. 115–116.

²⁸⁹ Rajoitus ei siis kuvaudu olevan lain tasolla niin täsmällisesti muotoiltu, että se perustaisi lain tasoisen säännöksen. Voidaan kysyä, sisältääkö oikeusjärjestys tällä hetkellä sellaista laintasosta säännöstä, jolla perusopetusoikeutta voidaan kuvata tavalla rajoittavaa. Ibid.

²⁹⁰ ks. OPH 2014, s. 69.

myös muuta oppimisen tukea²⁹¹. Tuelle ei kuitenkaan määrätä mitään laadullisia tai määrällisiä kriteerejä, vaan opetuksen järjestäjä harkitsee kussakin tapauksessa erikseen, onko edeltävä tuki ollut riittävää. Mikäli painoalueet ovat olleet käytössä vain lyhyen aikaa eikä oppilas ole saanut oppimiseensa sen lisäksi muuta tukea (tai on saanut vain vähäistä tai lyhytaikaista muuta tukea), voi yksilöllistäminen tosiasiallisesti olla ylimitoitettu ja oppilaan perusopetusoikeutta tarpeettomasti rajoittava tuen keino. Yksilöllistämiseen liittyvän sääntelyn ei voida näiltä osin katsoa täyttävän perusoikeuden rajoitukselle asetettua suhteellisuusvaatimusta, jonka mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, ja jonka perusteella perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa vähemmän puuttuvien keinoin. Edelleen oikeuskäytäntöä tarkastelemalla havaittiin, että painoalueita koskevan selvityksen puuttumiseen erityisen tuen päätöksessä ei kiinnitetty huomiota päätöksen lainmukaisuutta arvioiva viranomaisen taholta. Lisäksi havaittiin, että perustelut yksilöllistämistä varten saattoivat erityisen tuen päätöksissä olla kauttaaltaan hyvin suppeat, mutta tästä huolimatta ne tulkittiin aluehallintoviraston taholta riittäviksi. Vaikka kyse on yksittäistapauksista, viittaavat ne osaltaan siihen, että nykyinen sääntelytilanne vaikuttaa olevan epäselvä sekä lakeja ja määräyksiä tulkitseville opetuksen järjestäjille että päätösten lainmukaisuutta valvovalle valtion viranomaiselle.

Tutkielmassa havaittiin nykyisten normien olevan tulkinnanvaraiset myös sen suhteen, millainen painoarvo yksilöllistämispäätöksissä on muulla kuin pedagogien tekemällä selvityksellä. Samaan aikaan kun pedagogisen selvityksen moniammatillinen laadinta on lain mukaan pakollinen osa erityisen tuen prosessia, on sillä oikeuskäytännön perusteella ainakin ajoittain vain toissijainen merkitys päätöksen kannalta, koska pedagoginen selvitys on tulkittava ensisijaiseksi ratkaisuperusteeksi²⁹². Samoin oikeuskäytäntö antoi viitteitä siitä, että erilaisten (myös muiden kuin laissa mainittujen) asiantuntijalausuntojen suosituksia käytetään päätöstä tukevana perusteluina lähinnä silloin, kun ne ovat yhdenmukaisia opetuksen järjestäjän pedagogisilla perusteilla tekemän ratkaisun kanssa. Asiantuntija-arvioinnin merkitykseen liittyen huomio kiinnittyi myös siihen, että suurimpiin opetuksen järjestäjiin lukeutuvat

²⁹¹ POPS:n määräyksen tarkka sanamuoto kuuluu: ”Mikäli edes oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei tuesta huolimatta ole oppilalle mahdollista, oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää.” OPH 2014, s. 69.

²⁹² Selvityksen moniammatillisen laadinnan puuttumista ei siis katsottu seikaksi, jonka perusteella erityisen tuen päätös olisi todettava lain vastaiseksi.

Helsingin kaupunki sekä Espoon kaupunki edellyttävät omissa paikallisissa opetussuunnitelmissaan psykologista tai lääketieteellistä arviointia tai lausuntoa oppiaineen yksilöllistämiseksi²⁹³. Sen sijaan esimerkiksi Vantaan²⁹⁴, Tampereen²⁹⁵ tai Turun²⁹⁶ kaupungeilla ei ole omissa opetussuunnitelmissaan vastaavia velvoitteita. Pedagogisen selvityksen rinnalla käytettävällä psykologisella tai lääketieteellisellä arvioinnilla voidaan ehkäistä tilanteita, joissa oppilaan oppiaineita yksilöllistetään kielletyin perustein²⁹⁷, sekä välttämään muutoinkin tarpeettomia yksilöllistämisiä. Se, että nykyisessä sääntelytilanteessa yksilöllistämispäätökseen liittyvän asiantuntija-arvioinnin edellyttäminen on jätetty jokaisen opetuksen järjestäjän omaan harkintaan, johtaa epäyhdenvertaisuuteen, jossa oppiaineita yksilöllistetään erilaisin kriteerein riippuen opetuksen järjestäjästä. Vaikka asiasta ei ole saatavilla yksityiskohtaisia tutkimustietoja, voidaan pitää todennäköisenä, että niiden opetuksen järjestäjien toteuttamassa perusopetuksessa, joissa oppimääriä yksilöllistetään pelkkään pedagogiseen selvitykseen perustuen, tapahtuu enemmän kielletyin perustein tehtyjä yksilöllistämisiä²⁹⁸.

Oikeusturva- ja suhteellisuusedellytysten näkökulmasta tutkielmassa havaittiin epäkohta liittyen siihen, että erityisen tuen päätöksessä päätetään ainoastaan oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisestä (eli yksilöllistetäänkö oppiaine vai ei), kun taas se, millaisessa laajuudessa yksilöllistäminen toteutetaan, ratkaistaan vasta HOJKS:ssa, joka on erityisen tuen päätökseen nähden erillinen ja jälkikäteen laadittava muutoksenhakukelvoton pedagoginen asiakirja. Tällöin erityisen tuen päätöksessä tehtävä perusopetusoikeuden rajoitus jää hyvin epätarkaksi ja yleistasoiseksi. Koska perusopetukseen liittyvää perusoikeutta tulisi rajoittaa vain siinä määrin, kuin on välttämätöntä, olisi oppilaan yksilölliset tavoitteet säilytettävä mahdollisimman lähellä yleisen oppimäärän mukaisia tavoitteita. POPS:n mukaan yksilöllistämisen kautta oppilaan oppimiselle asetettavien tavoitteiden tulee olla oppilaan edellytysten mukaisia, mutta

²⁹³ OPH 2014, s. 75; Helsingin OPS, kohdassa 7.4.4; Espoon OPS, kohdassa 7.4.4.

²⁹⁴ Ks. esim. Vantaa / Askiston OPS, kohdassa 7.4.1. Vantaalla ei ole yhtenäistä, koko opetuksen järjestäjäkohtaista OPS:a, vaan koulukohtaiset OPS:t.

²⁹⁵ Tampereen kaupunki ei ole omassa OPS:ssaan tehnyt lisäyksiä valtakunnalliseen POPS:iin yksilöllistämistä koskien. Ks. Tampereen OPS, kohdassa 7.4.4.

²⁹⁶ Ks. Turun OPS luvut 1–12, s. 101.

²⁹⁷ OPH 2014, s. 69.

²⁹⁸ Oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelua kuntien välillä tarkastellut Lintuvuori ja kumppanit havaitsivat, että kunnittaiset osuudet yksilöllistämisisä ovat vaihdelleet nolasta prosentista 12 prosenttiin vuonna 2012, ja että varsinkin pienten kuntien oppimäärien yksilöllistämisen hajonta oli suhteellisen laajaa. Lintuvuori – Jahnukainen – Hautamäki 2017, s. 327.

riittävän haasteellisia. Normimääräys jää kuitenkin epätarkaksi, sillä riittävä haasteellisuus ei tarkoita samaa kuin mahdollisimman vähäinen yleisten tavoitteiden madaltaminen²⁹⁹. Yleisen oppimäärään nähden matalat yksilölliset tavoitteet jättävät oppilaan osaamisen vastaavasti heikommaksi, jolloin on todennäköisempää, että yksilöllistäminen jää pysyväksi pedagogiseksi tueksi, josta ei ole myöhemmin mahdollista luopua. HOJKS:n tasolla tehtävien ratkaisujen merkittävin ongelma on siinä, että HOJKS:iin ei voi hakea muutosta.

Oikeusturvakeinojen näkökulmasta ongelmalliseksi havaittiin myös erityisen tuen päätöksen tarkistamiseen liittyvä sääntely, joka velvoittaa opetuksen järjestäjää tarkistamaan päätöksen vain kahdesti. POPS:n mukaan päätös tulisi lisäksi tarkistaa aina tuen tarpeen muuttuessa, mutta asian arvioiminen on jätetty opetuksen järjestäjälle³⁰⁰. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa oppilas opiskelee koko yläkoulun (eli vuosiluokat 7–9) sillä erityisen tuen päätöksellä, joka on tarkistettu 6.-luokalla³⁰¹. Mikäli uutta päätöstä ei tehdä, ei oppilaalla tai huoltajalla ole mahdollisuutta hakea asiaan muutosta varsinaisen muutoksenhaun kautta. Kaikkienensa voidaan katsoa, että perusoikeuden rajoitusedellytyksiin sisältyvän oikeusturvavaatimuksen osalta erityiseen tukeen liittyvissä säännöksissä on merkittäviä puutteita.

5.3 Erityisistä opetusjärjestelyistä

Erityisten opetusjärjestelyjen (POL 18 §) alaan todettiin keskeisimmin kuuluviksi mahdollisuudet oppilaan viikkotuntimäärän alentamiseen sekä oppiaineen oppimäärän opiskelusta vapauttamiseen. Viikkotuntimäärän alentaminen on tilapäiseksi tarkoitettu järjestely, jonka katsotaan tulevan oikeutetuksi oppilaan koulunkäyntikykyyn liittyvän ohimenevän syyn perusteella. Viikkotuntimäärää alennettaessa Oppilaan oikeus saada perusopetusta ei tuolloin toteudu täysimääräisenä, mutta OKM:n näkemyksen mukaan lyhennys, ja siten myös perusopetuksen rajoitus, on luonteeltaan määräaikainen. Lisäksi myöhemmällä tukiopetuksella on mahdollista kuroa umpeen lyhennyksen aiheuttamaa

²⁹⁹ Saloviita on huomauttanut, että yksilöllistäminen ”vapauttaa” opetuksen sen sisältöä ja tavoitteita sääntelevistä normeista, jolloin opettajan näköpiiristä saattavat kadota ne normatiiviset tavoitteet, joihin oppilaan tulisi pyrkiä. Oppilaalle asetettavat yksilölliset tavoitteet jäävät opettajan asetettavaksi sillä perusteella, mitä yksittäinen opettaja arvelee oppilaan voivan oppia. Saloviita 2006, s. 328.

³⁰⁰ POPS 2014, s. 67.

³⁰¹ Jos opetuksen järjestäjä katsoisi, että edellytyksiä POPS:n mukaiselle päätöksen ylimääräiselle tarkistamiselle ei ole, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että yksilöllistämispäätöstä ei POL 17.2 §:ää noudattaen tarvitse tarkistaa enää kuudennen vuosiluokan jälkeen.

oppimisvajetta. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että järjestelyn tilapäisyydestä ei ole säädetty laissa eikä POPS:ssa, jolloin riski viikkotuntimäärän alentamisen tarpeettomalle pitkäkestoisuudelle on olemassa.

Oppiaineen oppimäärän opiskelusta vapauttamisiin voidaan todeta liittyvän osin samankaltaisia pulmia kuin yksilöllistämispäätöksiin. Olemassa oleva vapauttamisia koskeva sääntely täyttää perusoikeuden rajoitusedellytyksistä lailla säätämisen edellytyksen, myös mahdollisuudesta hakea muutosta päätökseen on säädetty asianmukaisesti. Sen sijaan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysedellytyksen ei voida katsoa täyttyvän, sillä 18.1 §:n 2 kohdan mukaisen kohtuusperusteen, jonka perusteella vapauttamisia tehdään, soveltamisala on epäselvä³⁰². Epäselvää on myös, vaaditaanko kohtuuttomuuden arviointiin muita, kuin pedagogisin menetelmin selvitettäviä seikkoja. Kohtuuttomuuden tulkintaan ei ole annettu tarkentavia ohjeita POPS:ssa, eikä OPH ole antanut asiassa käytännössä muutakaan informaatio-ohjausta³⁰³. Tämä on omiaan johtamaan siihen, että kohtuuttomuuden arviointi jää riippumaan opetuksen järjestäjästä, jolloin vapauttamisia tehdään todennäköisesti vaihtelevin ja epäyhdenvertaisin perustein eri opetuksen järjestäjien välillä.

Toinen ongelmallinen seikka on, että erityisiin opetusjärjestelyihin sisältyvä mahdollisuus vapauttaa oppilas kokonaan jonkin oppiaineen opiskelusta on täysin irrallaan ja riippumaton perusopetuslain oppimisen tuen järjestelmästä. Kun erityisten opetusjärjestelyiden käyttö ei ole säädännäisesti missään yhteydessä oppimisen tukeen, voivat erityiset opetusjärjestelyt muodostua ensisijaiseksi ja varsin ylimitoitetuksi ratkaisuksi oppilaan tuen tarpeeseen. Tilanne, jossa vapauttamisesta voidaan päättää ilman, että oppilaalle on välttämättä annettu mitään edeltävää oppimisen tukea, on selkeästi suhteellisuusedellytyksen vastainen. Huomioiden vapauttamisen toissijaisuuden yksilöllistämiseen nähden³⁰⁴, oppilaan tulisi ensin opiskella erityisessä tuessa siihen sisältyvien tuen muotojen tuella (kaikki perusopetuslain mukainen tuki, tarvittaessa myös yksilöllistäminen), ennen kuin oppimäärän opiskelusta voitaisiin uudella erityisen tuen päätöksellä myöntää vapauttaminen. Mikäli yksilöllisin tavoittein opiskelun

³⁰² Ks. esim. Rämä–Ojala–Kontu 2017, s. 52.

³⁰³ Saatavilla olevassa informaatio-ohjauksessa korostetaan ”tapauskohtaista arviointia”. Ks. oph.fi: Apua arviointiin-koulutus, kohdassa ”Oppiaineen opiskelusta vapauttaminen”.

³⁰⁴ OPH 2014, s. 70.

todettaisiin oppilaalle liian työlääksi, voitaisiin vapauttaminen toteuttaa tarkistamalla erityisen tuen päätös ja tekemällä uusi päätös oppiaineen opiskelusta vapauttamisesta. Mikäli halutaan säilyttää mahdollisuus erityislahjakkaiden tai oppiaineen osaamista jo hankkineiden oppilaiden erityiskohtelulle vapauttamisen muodossa, voidaan lakiin jättää mahdollisuus vapauttaa oppiaineen opiskelusta aiemman hankitun osaamisen perusteella ilman edeltävää oppimisen tukea.

Suhteellisuusedellytyksen ja osin oikeusturvaedellytyksenkin vastaisena voidaan pitää myös sitä, että perusopetuksen normistossa ei ole lainkaan sääntelyä erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksen määräaikaisesta tarkistamisesta, jolloin vaikutelmaksi tulee, että erityiset opetusjärjestelyt ja etenkin oppiaineen opiskelusta vapauttaminen on lähtökohtaisesti tarkoitettu pysyviksi. Oppilaan kokonaistilanteessa voi tapahtua muutoksia, jotka saattaisivat mahdollistaa oppiaineen pienimuotoisen opiskelun tai oppiaineen opiskelun aloittamisen jonkin muun opetusryhmän mukana. Hyväksyttävyyshedellytyksen osalta voidaan puolestaan kysyä, voiko varsinkaan vapauttaminen lähtökohtaisesti olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen sanelemaa, mikäli käytössä olisi myös vähemmän perusopetusoikeutta rajoittavia tuen keinoja, eli oppimisen tuen keinoja.

5.4 Kokonaisjohtopäätös

*However, being accepted practices does not necessarily make them rights-respecting.*³⁰⁵

Subjektiivinen oikeus perusopetukseen on lasten ja nuorten olennaisimpia perusoikeuksia siksi, että se takaa heille oikeuden tietyn sisältöiseen opiskeluun opettajajohtoisesti ja tätä kautta elämässä menestymisen kannalta olennaisten tietojen ja taitojen oppimiseen. Oppimisen tuella tulisi ennen kaikkea taata jokaiselle oppilaalle mahdollisuus nauttia yhdenvertaisesti perusopetusoikeudesta. Lapsen tai nuoren psykososiaalista kasvua ja kehitystä turvataan tai ainakin tulisi turvata myös muissa ympäristöissä, kuten lapsen perheen sekä muun lähiyhteisön toimesta, sekä harrastusten ja muiden vapaa-ajanviettomahdollisuuksien parissa. Tietojen ja taitojen opettaminen on ensisijaisesti peruskoulujärjestelmän vastuulla ja sen tulee huolehtia tämän tehtävän täyttämisestä. Tilannetta, jossa opettajat antaisivat oppilaille mielivaltaisesti sisällöiltään ja tavoitteiltaan vaihtelevaa opetusta, johtaisi merkittävään epäyhdenvertaisuuteen

³⁰⁵ Gillett-Swan – Thelander – Hanna 2021, s. 8.

oppilaiden välillä sekä estäisi perusopetusoikeuden tarkoituksen toteutumisen. Mikäli perusopetusoikeutta rajoitetaan oppimisen tuen tai erityisten opetusjärjestelyjen kautta vaihtelevin perustein ja tavoin riippuen opetuksen järjestäjän sisäisistä määräyksistä tai yksittäisten opettajien näkemyksistä ja harkinnasta, on käsillä edellä kuvatun kaltainen, epäyhdenvertainen ja oppilaiden perusopetusoikeutta loukkaavaa olosuhde.

Osana tätä oikeustieteellistä tutkielmaa toteutettu oppimisen tuen ja erityisten opetusjärjestelyjen tarkastelu osoitti, että perusopetuksen normisto sisältää sellaisia oppimisen tuen ja erityisten opetusjärjestelyjen muotoja ja käytäntöjä, jotka tosiasiallisesti rajoittavat oppilaan oikeutta yleisen oppimäärän mukaiseen opiskeluun. Vaikka kyseiset tuen keinot ja järjestelyt ovat opetustoiminnassa varsin yleisesti ja vakiintuneesti sovellettuja sekä laajasti hyväksytyjä, voidaan ne kuitenkin tulkita perusopetusoikeutta loukkaaviksi. Oppimisen tuen ja erityisten opetusjärjestelyjen normistoa tulisikin nähdäkseni kauttaaltaan korjata vastaamaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamia vaatimuksia.

Tärkeä lähtökohtana olisi viedä oppimisen tukea koskeva sääntely nykyistä selkeämmin ja tarkemmin lain tasolle erityisesti niiden tukimuotojen osalta, joilla rajoitetaan oppilaan oikeutta perusopetukseen. Laista tulisi ilmetä, että oppilaalla on aina ensisijainen oikeus kaikkeen siihen tukeen, joilla ei rajoiteta perusopetusta määrällisesti tai sisällöllisesti³⁰⁶. Vasta tämän jälkeen olisi mahdollista ottaa vaiheittain käyttöön opetuksen sisältöä tai määrää eri asteisesti rajoittavia tuen menetelmiä. Lähtökohtana tulisi olla näiden tuen muotojen tai menetelmien mahdollisimman niukka soveltaminen, jotta oppilaalla olisi aina oikeus mahdollisimman täysimääräiseen yleistä oppimäärää vastaavaan opetukseen ja opiskeluun. Jotta tämä voisi aidosti toteutua, tulisi oppimisen tuen ja erityisten opetusjärjestelyjen muodostaa yhtenäinen kokonaisuus, jossa järjestelmällinen eteneminen ei vain tuen portailta vaan myös eri tukimuotojen välillä asetetaan laissa edellytykseksi perusopetusoikeutta rajoittavien tukimuotojen käyttämiselle. Vallitseva perusopetuslainsäädäntö, normimääräykset sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet huomioiden tukimuotojen hierarkian tulisi olla: tukiopeus ja osa-aikainen erityisopetus, tulkittamis- ja avustajapalvelut, sekä

³⁰⁶ Toisin sanoen lainsäädännöllä tulisi turvata, että oppilaalle annetaan ensin riittävän pitkään ja riittävän intensiivisesti muun muassa tukiopeutusta, osa-aikaista erityisopetusta, avustajan tukea, oppilashuoltopalveluita, erityisopettajan antamaa erityisopetusta sekä pienryhmäopetusta.

oppilashuoltopalvelut³⁰⁷ – erityisopetus (mahdollisesti erityisluokkaopetus) – eriyttäminen – erityiset painoalueet – yksilöllistäminen – vapauttaminen. Sääntelyllä tulisi lisäksi velvoittaa opetuksen järjestäjää tukemaan oppilasta pitkäjänteisesti ja riittävästi kaikilla niillä tuen muodoilla, jolla ei kavenneta oppilaan oikeutta perusopetukseen, ennen kuin opetusta rajoittavia tuen muotoja on mahdollista soveltaa³⁰⁸.

Nykytilanne, jossa perusopetusoikeutta loukataan pedagogisen tuen ratkaisulla, liittyy nähdäkseni ainakin osin siihen, että tällä hetkellä perusoikeuden toteutuminen on yksinomaisesti ja liiallisesti pedagogisen harkinnan varassa. Perusopetukseen liittyvän oikeuden rajoituksia sinänsä ei voida pitää kiellettyinä. Tietyissä tilanteissa ne voidaan nähdä tarpeellisina tai jopa välttämättöminä, erityisesti jos oppilaan kognitiiviset kyvyt ovat selvästi ikäodotuksia heikommat. Opetuksen järjestäjiä tulisi kuitenkin mielestäni velvoittaa lain tasoisesti hankkimaan psykologinen tai lääketieteellinen asiantuntija-arvio päätöksenteon tueksi silloin, kun oppilaan perusopetusoikeutta rajoitetaan kaikkein voimakkaimmin, eli yksilöllistämisen tai vapauttamisen muodossa. Tällöin vähennettäisiin mahdollisuutta sille, että kyseisiä tuen keinoja tai järjestelyjä sovelletaan tarpeettomasti tai riittämättömin perustein. Asiantuntijalausuntoon liittyvällä vaatimuksella ei kuitenkaan tulisi voida sivuuttaa perusteluvollisuutta eli sitä, että opetuksen järjestäjän tulisi joka tapauksessa esittää myös selkeät, vahvat ja riittävät pedagogiset perusteet perusopetusoikeuden rajoittamiseksi.

Lisäksi lainsäätäjän tulisi varmistaa oppimisen tuen ratkaisuihin liittyvien muutoksenhakumahdollisuuksien riittävä turvaaminen: nähdäkseni tulisi pohtia muutoksenhaun ulottamista ainakin painoalueittain opiskeluun, koska kyseisellä tukikeinolla rajataan perusopetusoikeutta jo kohtuullisen voimakkaasti. Tämä tarkoittaisi sitä, että painoalueittain opiskelusta tulisi säätää tehtäväksi erillinen hallintopäätös. Toisaalta harkittavaksi voisi tulla sääntelyn muuttaminen siten, että myös tehostetun tuen antamisesta ja sisällöstä edellytettäisiin tehtäväksi valituskelpoinen hallintopäätös. Muutos parantaisi ja laajentaisi oppilaan oikeusturvaa vallitsevaan tilanteeseen nähden erityisesti siten, että osana tehostettua tukea tehtäviin opetuksellisiin ratkaisuihin, kuten esimerkiksi juuri painoalueiden

³⁰⁷ POL 16 §, POL 31 § ja POL 31 a §:n mukaiset tukimuodot.

³⁰⁸ Tässä tulisi huomioida myös muu kuin pedagoginen tuki, eli enemmän koulunkäynnin tueksi miellettyä tuki, kuten esimerkiksi avustaja- ja oppilashuoltopalvelut.

käyttöön, olisi tuolloin mahdollista hakea muutosta³⁰⁹. Edellä mainitun ohella tulisi punnita, olisiko oppilaalle ja hänen huoltajilleen syytä varmistaa mahdollisuus perusopetusoikeutta rajoittavien hallintopäätösten tarkistuttamiseen myös nykyisten laissa asetettujen, opetuksen järjestäjää velvoittavien määräaikojen ulkopuolella.

Julkisessa keskustelussa on tuotu esiin näkemyksiä inklusion toimimattomuudesta. Tutkielman pohjalta herännyt huolestuttava ajatus on, että inklusiota saatetaan osittain toteuttaa perusopetusoikeutta rajoittavien tuen keinojen ja järjestelyjen kautta. Huomioiden, että inklusiota toteutetaan opetusta eriyttämällä, ja että eriyttäminen on ensimmäinen (joskaan ei vääjäämätön) askel kohti oppimäärän yksilöllistämistä, tällaista mahdollisuutta ei nähdäkseni voida sulkea kokonaan pois. Erityisesti mainittu riski voi olla käsillä, mikäli vahvaa tukea tarvitseva, yleisopetuksen opetusryhmässä inklusiivisesti opiskeleva oppilas ei saa riittävästi sellaista oppimisen tukea, jolla ei rajoiteta perusopetusoikeutta. Nämä tuen muodot, kuten erityisopettajan, avustajan tai pienryhmäopiskelun tuki, vaativat toteutuakseen kuitenkin riittäviä henkilökunta- ja tilaresursseja. Mikäli muun tuen tarjoamiseen ei ole mahdollisuuksia, saatetaan päätyä tilanteeseen, jossa oppimistavoitteiden alentaminen tai oppiaineen opetuksesta vapauttaminen koetaan ainoiksi keinoiksi pitää oppilas mukana yleisopetuksessa.

Viimeiseksi mainittakoon, että oppimisen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyvän puutteellisen sääntelyn ohella ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että perusopetusoikeuden rajoittamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset päätyvät varsin harvoin tuomioistuimien punnittaviksi. Olemassa olevan lainsäädännön soveltamisen tueksi ei siten ole olemassa oikeusistuinten ratkaisukäytäntöä. Nyt tehdyn tutkimuksen keskeisimpänä rajoitteena voidaankin pitää juuri oikeustapausaineiston vähäisyyttä, mikä rajoittaa osaltaan saatujen tulosten yleistettävyyttä ja kattavuutta. Asiassa tarvittaisiin tulevaisuudessa laajempaa tutkimusta. Kaikkinensa oppimisen tukeen sekä erityisiin opetusjärjestelyihin on tulevaisuudessa kohdistettava enemmän oikeudellista tarkastelua ja oikeustieteellistä tutkimusta.

³⁰⁹ Huomioitakoon, että Lintuvuoren mukaan osana tehostettua tukea on tehty myös opetuspaikkaratkaisuja, kuten kokoaikaisia tehostetun tuen opetusryhmiä. Lintuvuori 2020, s. 32. Tässäkin suhteessa olisi oleellista, että oikeusturvaa parannettaisiin tehostetun tuen osalta.