

OPPIMISEN TUEN SÄÄNTELY ESI- JA PERUSOPETUKSESSA – YHDENVERTAISUUTTA MUTTA MITÄ, MITEN JA KENELLE?

Tiivistelmä: YK:n yleissopimuksissa lapsen oikeuksista ja vammaisten henkilöiden oikeuksista asetetaan sopimusvaltioille velvoitteita, jotka määrittelevät yhdenvertaisuuden vaatimuksia oikeutta peruskoulutukseen toteutettaessa. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten esi- ja perusopetusta koskeva oppimisen tuen sääntely täyttää nämä vaatimukset. Samalla huomioidaan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon sääntely Suomen perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa. Lisäksi hahmotetaan, mikä merkitys yhdenvertaisuuslain positiivista erityiskohtelua ja kohtuullisia mukautuksia koskevalla sääntelyllä on oppimisen tuen sääntelyn kokonaisuudessa.

Oppimisen tuen sääntely panee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoja koskevat sopimusvelvoitteet lähtökohtaisesti hyvin täytäntöön. Perusopetuslaissa ei kuitenkaan selkeästi ilmaista oppimisen tuen tarkoitusta turvata kaikille lapsille yhdenvertainen oikeus kehitykseen, jolloin tukea tarkasteltaisiin lapsen eikä järjestelmän näkökulmasta. Sääntelyn yksilökeskeisyys on lisäksi johtanut moniin tukea tarvitsevaa lasta muista lapsista erotteleviin järjestelyihin. Suomi on vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen voimaan saattaessaan sitoutunut asteittain toteuttamaan inklusiivisen koulutusjärjestelmän. Sopimusvelvoitteen täyttäminen edellyttää, että lasten välistä erottelua luova jako yleis- ja erityisopetuksen järjestelmiin perusopetuslaissa puretaan. Oppimisen tuen sääntelyä uudistettaessa on tarpeen arvioida muunkin sääntelyllä luodun erottelun oikeasuhtaisuutta.

Asiasanat: yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltö, esiopetus, perusopetus, oppimisen tuki



I. Johdanto

Esi- ja perusopetuksessa toteutettiin vuoden 2011 alusta voimaan tulleella perusopetuslain (628/1998, POL) muutoksella oppimisen tuen uudistus. Tavoitteena oli vahvistaa oppilaan oikeutta saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti opetuksen yhteydessä. Tarkoituksena oli ehkäistä oppimiseen, vuorovaikutukseen ja kehitykseen liittyvien ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä syrjäytymistä. Keinoksi säädettiin tehostettu tuki, josta tehtiin erityiseen tukeen nähden ensisijaista, säännöllistä opetuksessa annettavaa tukea. Tehostettua tukea koskevaan POL 16 a §:ään koottiin tukitoimiksi kaikki laissa erikseen säädetyt pedagogisen tuen muodot lukuun ottamatta POL 17 §:n erityiseen tukeen yksistään kuuluvaa osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa erityisopetusta. Uudistuksen tavoitteena oli myös vahvistaa POL 6 §:ssä ilmaista lähikouluperiaatetta. Tarkoitus oli, että erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen sijaan tullut erityinen tuki järjestetään aina mahdollisuuksien mukaan tavallisella luokalla (yleisopetuksen ryhmässä)

lapsen kotia lähellä sijaitsevassa koulussa, niin että lapsen ei tarvitse siirtyä erityisluokalle (erityisopetuksen pienryhmään), mikä voi edellyttää koulunvaihtoa.¹

Lakiuudistuksen jälkeen julkisuudessa on käyty säännöllisin väliajoin keskustelua koulunkäyntiin tukea tarvitsevien lasten opetuspaikasta. Helmikuun 2021 alussa silloinen tiede- ja kulttuuriministeri *Annika Saarikko* totesi, että inklusio eli kaikkien lasten opettaminen samassa ryhmässä on kaunis ajatus, mutta kun resursseja ei ole lisätty, käytännön toteutus on epäonnistunut. Opetusministerinä tuolloin toiminut *Jussi Saramo* esitti huolensa siitä, että monessa kunnassa on säästötoimien takia vähennetty pienryhmiä. Opetusalan ammattijärjestön puheenjohtaja *Olli Luukkainen* katsoi olevan laaja yhteisymmärrys siitä, ettei luokissa ole riittävästi käsipareja antamaan lisäohjausta oppilaille, jotka eivät pärjää isossa ryhmässä. Inklusioon viitaten hän katsoi, että pitäisi ottaa joku askel taaksepäin liian idealistisesta näkemyksestä.²

Opetuspaikkaa koskevassa julkisessa keskustelussa yhdenvertaisuutta hahmotetaan usein asetelmassa, jossa ovat vastakkain tukea tarvitsevat lapset ja muut lapset. Asetelma on taustalla myös kasvatustieteellisessä tutkimuksessa, jossa tarkastellaan koulutusjärjestelmän yhdenvertaisuutta eri lapsiryhmien näkökulmista.³ Siinä esille nousevat erityisesti lapset, joilla on vaikeuksia oppimisessa ja koulunkäynnissä. Vaikeudet johtuvat usein vammasta tai sairaudesta, mutta tuen tarve voi aiheutua myös esimerkiksi elämäntilanteesta tai siitä, että opetuskieli on muu kuin lapsen äidinkieli.⁴ Oppimisvaikeuksilla voi olla yhteys käyttäytymisen haasteisiin, joiden ratkaisemiseen kasvatustieteellisessä tutkimuksessa myös haetaan vastauksia.⁵

Ihmisten välinen yhdenvertaisuus vahvistetaan perustuslain (731/1999, PL) 6 §:ssä ja monissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Niissä ilmaistaan muodollinen yhdenvertaisuus: ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Heitä ei saa asettaa erilaiseen asemaan henkilöön liittyvästä syystä, ellei tavoite ole hyväksyttävä ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia, eli välitön syrjintä on kielletty. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sekä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkinta- ja oikeuskäytännössä säännösten on katsottu turvaavan myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta: yksittäisen ihmisen tai ihmisryhmän asemaa on parannettava erilaisin toimenpitein tilanteessa, jossa ihmisten välinen yhdenvertaisuus ei toteudu. Toimenpiteiden tekemättä jättäminen voi johtaa välilliseen syrjintään, vaikka ihmisiä kohdellaan muodollisesti yhdenvertaisesti.⁶

Oppimisen tukea voidaan tarkastella sekä muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden että välittömän ja välillisen syrjinnän kiellon kautta. Oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on

1 HE 109/2009 vp, s. 16–17 ja 23–25.

2 Näkemykset on otettu Helsingin Sanomissa 8.2.2021 julkaistusta kirjoituksesta.

3 Ks. esim. Skrtic 1991, s. 148–207, Ainscow 2016, s. 143–155 ja Florian 2019, s. 691–704. Kasvatustieteessä käytetään yhdenvertaisuuden (equality) sijasta tai lisäksi oikeudenmukaisuuden (equity) käsitettä, jolla tarkoitetaan samaa kuin tosiasiallisella yhdenvertaisuudella oikeudellisessa kontekstissa.

4 Florian 2019, s. 693–694.

5 Ks. esim. Karhu – Närhi – Savolainen 2019, s. 136–146.

6 Muodollisesta (oikeudellisesta) ja tosiasiallisesta (aineellisesta) yhdenvertaisuudesta, välittömästä ja välillisestä syrjinnästä sekä niiden ilmenemisestä perus- ja ihmisoikeussääntelyssä, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkinta- ja oikeuskäytännössä ks. Anttila – Ojanen 2019, s. 8–35 sekä tämän kirjoituksen jäljemmät luvut. Tosiasiallista yhdenvertaisuutta ilmaistaan ihmisoikeussopimuksissa osaltaan jo sääntelyn tasolla, minkä tuon esille 4. luvussa.

yhtäläinen oikeus päästä peruskoulutukseen, joka on toteutettava lähtökohtaisesti samanlaisena perusopetuslain mukaisena palveluna. Täysin samanlainen kohtelu asettaa kuitenkin lapset keskenään eriarvoiseen asemaan, koska heidän edellytyksensä osallistua opetukseen ja oppia erilaisia tietoja ja taitoja eroavat toisistaan. Tämän vuoksi tarvitaan toimia, joilla tuetaan yksittäisiä lapsia oppimisessa ja koulunkäynnissä.⁷ Tuen järjestämisen laiminlyönti voi saat-
taa tukea tarvitsevan lapsen muihin lapsiin verrattuna epäsuotuisampaan asemaan ja olla välillistä syrjintää. Toisaalta tuki voi johtaa lapsen opetuksen järjestämiseen lainsäädännön peruslähtökohdista poikkeavalla tavalla, jolloin kyse voi olla välittömästä syrjinnästä. Saman-
aikaisesti ratkaisulla saatetaan pyrkiä turvaamaan muiden lasten oikeuksien toteutumista opetuksessa.

Tutkin tässä kirjoituksessa, onko nykyinen esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen sääntely YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991, LOS) ja YK:n yleissopi-
muksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, VHOS) mukaista. Tarkas-
telussa keskityn sopimuksissa sopimusvaltioille⁸ asetettuihin oppimisen ja koulunkäynnin
tukemista, koulutusjärjestelmää ja koulutuksen tavoitteita koskeviin velvoitteisiin, jotka täs-
mentävät yhdenvertaisuuden vaatimuksia peruskoulutuksessa.⁹ Velvoitteet ilmaisevat, mitä,
miten ja kenelle yhdenvertaisuutta on oppimisen tuen sääntelyllä saavutettava. Huomioin
tarkastelussa PL 6 §:n ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014, YVL) syrjinnän kieltoa koskevan
sääntelyn. Tutkimuskysymykseen vastatakseni hahmotan aluksi lainsäädännöllä luodun tu-
kijärjestelmän sekä tutkin, mikä merkitys yhdenvertaisuuslain yleisellä yhdenvertaisuuden
edistämisvelvollisuudella, positiivisella erityiskohtelulla ja kohtuullisilla mukautuksilla on op-
pimisen tuen sääntelyn kokonaisuudessa.

Tarkastelen sopimusvelvoitteiden sisältöä erityisesti lapsen oikeuksien komitean ja vam-
maisten henkilöiden oikeuksien komitean (jäljempänä VHOS-komitea¹⁰) antamien yleiskom-
menttien kautta. Yleiskommenteilla komiteat ohjaavat sopimusten tulkintaa ja sopimusvel-
voitteiden toimeenpanoa.¹¹ Suomi on ihmisoikeussopimukseen sitoutumalla ja sopimukset
valtionsisäisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä voimaan saattamalla osaltaan sekä kan-
sainvälisoikeudellisesti että valtiosääntöoikeudellisesti tunnustanut sopimuksilla perustettu-
jen valvontaelinten toimivallan sekä hyväksynyt, että sopimusten sisältö täsmentyy näiden

7 Säännöllisesti tukea saavien lasten määrä ilmenee Tilastokeskuksen viimeisimmästä 8.6.2021 julkaisemasta erityisopetuksen tilastosta, jonka mukaan peruskoulun oppilaista 21,3 prosenttia sai tehostettu tai erityistä tukea syksyllä 2020. Verkkojulkaisu löytyy osoitteesta <https://www.stat.fi/til/erop/index.html> (haettu 8.6.2021).

8 Vammaisyleissopimuksessa käytetään sopimuspuolen käsitettä, koska sopimukseen voi sitoutua muitakin ta-
hoja kuin valtioita. Käytän artikkelissa sopimusvaltion käsitettä, koska tässä tapauksessa velvoitteet koh-
distuvat nimenomaan valtioihin ja siellä toimiviin opetuksen järjestäjiin.

9 Suomi on jo vuonna 1976 taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuk-
sen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) voimaan saattaessaan sitoutunut toteuttamaan sopimuksen 13 artiklassa vah-
vistetun oikeuden opetuksen saamiseen sopimuksen 2 artiklan mukaisesti asteittain kokonaisuudessaan ja il-
man syrjintää. Koulutuksen yhdenvertaista toteuttamista tarkentavia velvoitteita sopimuksessa ei kuitenkaan
ole.

10 Ihmisoikeuskeskuksesta saadun tiedon mukaan vammaisyleissopimuksesta käytetään Suomessa vakiintuneesti
englanninkielistä CRPD-lyhennettä, ja englannin kielessä vakiintuneesti käytetystä CRPD committee -nimi-
tyksestä juontuvaa nimitystä CRPD-komitea. Koska sopimukselle ja komitealle on mahdollista vakiinnut-
taa suomenkieliset lyhenteet, en käytä kirjoituksessa englannin kielestä otettuja lyhenteitä.

11 Byrne – Lundy 2011, s. 3; Hakalehto 2018, s. 61–62.

12 Anttila – Ojanen 2019, s. 49 ja 468. Osittain toisenlaisesta näkemyksestä ks. esim. Nieminen 2020, s. 1088.
Suomen ylimmät tuomioistuimet ovat viitanneet lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteihin päätösten
perusteluissa (esim. KHO:2017:81 ja KKO:2019:50). Niitä on käytetty myös lakiesityksen perusteluissa. Ks.
HE 88/2018 vp, s. 56.

valvontaelinten tulkintakäytännössä.¹² PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan säännös ilmaisee vaatimuksen lainsäädännön tulkitsemisesta perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.¹³ Lainsäädäntöä ja niiden tulkintaa ohjaaville kansainvälisten valvontaelinten kannatoille on tämän vuoksi perusteltua antaa painoa tutkimuskysymykseen vastaamisessa.

Oppimisen tukea esi- ja perusopetuksessa koskeva keskeinen säädös on perusopetuslaki, jolla koulutuksen yhdenvertaisuudelle asetettuja sopimusvelvoitteita pannaan ensisijaisesti täytäntöön. Kirjoituksessa tarkastelen lisäksi muuta oppimisen tuen sääntelyä, jota on oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013, OHL, opiskeluhuoltolaki), perusopetusasetuksessa (852/1998, POA), opetuksen tavoitteista ja tuntijaosta annetussa asetuksessa¹⁴ (422/2012, TTA) sekä elokuun 2021 alusta pääosin voimaan tulleessa oppivelvollisuuslaissa (1214/2021, OVL), jonne sääntelyä on perusopetuslaista vähäisesti siirretty. Opetushallitus ohjaa opetuksen järjestämistä ja opetussuunnitelmien laatimista hyväksymillään esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteilla¹⁵, jotka käytännön toimintaa yksityiskohtaisemmin ohjaavana sääntelynä jätän enemmän kirjoituksen ulkopuolelle. Oppimisen tuen sääntelyssä ei lähtökohtaisesti tunnisteta yksittäisiä lapsiryhmiä, joille tuki olisi kohdennettu.¹⁶ Ihmisoikeussääntelyssä nostetaan sitä vastoin koulutuksen osalta erillisenä ryhmänä esille vammaiset lapset. Tämän vuoksi heidän oikeudellinen asemansa nousee kirjoituksessa enemmän esille, vaikka tarkoitus on tutkia yleisesti, miten kansallinen sääntely vastaa ihmisoikeusvelvoitteita.

2. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen esi- ja perusopetuksessa

2.1. Oppimisen tuki

Oppimisen tukijärjestelmä rakentuu laajasti käsitettynä perusopetuslain ja opiskeluhuoltolain tukisääntelyn pohjalle.¹⁷ Ytimen muodostaa opetuksessa annettava pedagoginen tuki, jota kutsutaan kolmiportaiseksi tueksi.¹⁸ Lasten oppimisedellytyksiä pyritään tosiasia-

13 Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen, III Yksittäiset perusoikeudet, 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (katsottu 6.5.2021).

14 Säädöksen nimi on kokonaisuudessaan valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta.

15 Opetushallituksen määräys 102/011/2014 ja määräys 104/011/2014.

16 Vuoden 2011 alusta voimaan tulleella oppimisen tuen lakiuudistuksella haluttiin päästä eroon aiemmasta käytännöstä, jossa lapselle opetuksessa annettavan tuen määritteli pitkälti hänen diagnoosinsa, ja asettaa lähtökohdaksi tuen tarpeen arviointi pedagogisen asiantuntemuksen perusteella. Ks. HE 109/2009 vp, s. 11–13. Lähtökohta ilmenee tehostettua ja erityistä tukea koskevista POL 16 a §:stä ja 17 §:stä. Yksittäistä lapsiryhmää koskee vain POL 5 §:n perusopetukseen valmistava opetus, joka on tarkoitettu maahanmuuttajalapsille. Asia tarkennetaan hallituksen esityksessä, ei kyseisessä säännöksessä. Ks. HE 86/1997 vp, s. 54. Oppimisen tuen lakiuudistuksen lähtökohdasta huolimatta kaikkien tukitoimien järjestämisedellytyksiä ei arvioida ainaakaan toistaiseksi pedagogisen asiantuntemuksen perusteella, vaan osittain edellytetään lääketieteellistä, psykologista tai sosiaalista selvitystä.

17 Suppeasti käsitettynä oppimisen tuki muodostuu opetuksessa annettavasta pedagogisesta tuesta, josta säädetään perusopetuslaissa. Ks. Pölönen 2015, s. 206–251.

18 Kolmiportaisen tuen käsite on vakiintunut käyttöön oppimisen tuen lakiuudistuksen myötä. Kolmiportaista tukea ja yleistä tukea, joka on tuen ensimmäinen porras, ei määritellä kuitenkaan perusopetuslaissa vaan opetussuunnitelmien perusteissa, joita muutettiin lakiuudistuksen jälkeen ja jotka uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2014. Ks. opetushallituksen määräys 102/011/2014, s. 44–55, ja määräys 104/011/2014, s. 61–76.

parantamaan muillakin perusopetuslaissa ja -asetuksessa säädettyillä yksilökohtaisilla toimilla ja järjestelyillä sekä OHL 4 §:ssä tarkoitettulla yhteisöllisellä opiskeluhoollolla ja OHL 5 §:ssä säädettyillä yksilökohtaisen opiskeluhoollon palveluilla.¹⁹ Oppimisen tukijärjestelmä voidaan hahmottaa sääntelyn perusteella lasten oppimisedellytyksiä edistäväksi kokonaisuudeksi, joka muodostuu oppimisen valmiuksia ja onnistumista sekä koulunkäynnin sujumista tukevista toimista ja järjestelyistä.

Oppimisvalmiuksia parantavat toimet lisäävät esi- tai perusopetuksen kestoa ja ajoittuvat pääosin perusopetuksen aloittamista edeltävään aikaan. Niihin voidaan lukea OVL 2.3 §:n pidennetty oppivelvollisuus²⁰, johon sisältyy mahdollisuus aloittaa esiopetus viisivuotiaana ennen oppivelvollisuuteen kuuluvan esiopetuksen alkamista, POL 27 §:n perusopetuksen aloittamisen siirtäminen vuodella, jolloin lapsi jatkaa esiopetuksessa vielä seitsemänvuotiaana, POA 11.2 §:n luokalle jättäminen yleisen koulumenestyksen perusteella sekä maahanmuuttajille tarkoitettu POL 5 §:n perusopetukseen valmistava, erityisesti opetuskielen taitoa vahvistava opetus. Esiopetusta voidaan myös itsessään pitää oppimisvalmiuksia tukevana toimintana. Sen tavoitteena onkin POL 2.1 §:n mukaan osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä.²¹

Oppimisen onnistumista edistää kolmiportainen tuki, joka jakautuu yleisen, tehostetun ja erityisen tuen portaaseen. Yleinen tuki on toimia ja järjestelyjä, joilla tuetaan opetusryhmän kaikkien lasten oppimista, tai yksittäiselle lapselle suunnattua lyhytaikaista tukea. Jos lapsi tarvitsee säännöllistä tukea, hänelle annetaan lähtökohtaisesti ensin tehostettua tukea. Tehostetun ja erityisen tuen aikana järjestettävä tuki kirjataan suunnitelmaan, jota voidaan käyttää yleisenkin tuen aikana.²² Erityisen tuen aikana voidaan poiketa POL 17.1 §:n mukaan perusopetuksen oppimäärästä, mikä tarkoittaa sitä, että lapsi opiskelee opetussuunnitelman yleisiin oppimistavoitteisiin ja oppisisältöihin nähden matalampien yksilöllisten tavoitteiden ja sisältöjen mukaisesti. Kukin tuen porras sisältää samat tukimuodot lukuun ottamatta POL 16.2 §:ssä säädettyä osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa erityisopetusta, joka kuuluu vain erityiseen tukeen.²³ Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat erityisopetuksen lisäksi POL 16.1 §:ssä säädetty tukiopeetus, POL 31 §:ssä säädetty tulkitsemis- ja avustajapalvelut ja erityiset apuvälineet, POL 39 §:ssä säädetty erityiskoulujen tukipalvelut sekä tehostettua tukea koskevassa POL 16 a §:ssä mainitut pedagogiset järjestelyt. Yksi

19 Opiskeluhoollon säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tuodaan useammassa kohdassa esille, että hyvinvointi, jota opiskeluhoollolla pyritään laajemmin edistämään, vaikuttaa merkittävästi oppimiseen. Ks. HE 67/2013 vp, s. 12–16, 20 ja 39–40.

20 Pidennetystä oppivelvollisuudesta säädettiin aiemmin POL 25.2 §:ssä, joka kumottiin, kun sääntely siirrettiin sisällöltään muuttumattomana OVL 2.3 §:ään. Ks. HE 173/2020 vp, s. 153.

21 Eduskunnan sivistysvaliokunta tuo koulutuslainsäädännön uudistukseen antamassaan mietinnössä esille esiopetuksen merkityksen lapsen kouluvalmiuksien ja ylipäänsä kehityksen kannalta ja katsoo, että perusopetuksen poikkeavan aloitusajankohdan sijasta oppilaiden lähtötasoeroja tulisi tasoiittaa esi- ja tukiopeutuksella. Ks. SiVM 3/1998 vp, s. 22–23 ja 32. Esiopetuksen järjestäminen oli mietinnön antamishetkellä vapaaehtoista.

22 Tehostetun tuen oppimissuunnitelmasta säädetään POL 16 a.1 §:ssä ja erityisen tuen henkilökohtaisesta opetuksen järjestämisestä koskevasta suunnitelmasta (HOJKS) POL 17 a §:ssä.

23 Tehostetun ja erityisen tuen välinen ero syntyy POL 16 a ja 17 §:ssä nimenomaan erityisopetuksen kautta. Epäselväksi jää, onko lainsäätäjän alun perin tarkoittanut näin vai onko kahdesta säännöllisen tuen portaasta säätäminen johtunut aikuisten tarpeesta jaotella lapsia haastavuuden perusteella eri ryhmiin, mikä vie ajattelua takaisin diagnosoiperustaisuuteen, vaikka siitä on ollut oppimisen tuen lakiuudistuksessa tarkoitus luopua. Ks. alaviite 16.

tukimuoto on lisäksi pieni opetusryhmä, vaikka sitä ei laissa sellaiseksi nimenomaisesti säädetäkään.²⁴ Opetuksessa tuki näyttäytyy huomattavasti monipuolisempaan kokonaisuuteen, kun tuen sisältö muotoutuu käytännön toimiksi lapsen tarpeen mukaan. Tämä ilmenee osaltaan opetussuunnitelmien perusteista, joissa määrätään tarkemmin tuen käytännön toteutuksesta.²⁵

Koulunkäynnin sujumista tukevat erilaiset joustavat opetusjärjestelyt sekä yksilökohtainen opiskeluhoito. 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. Yksilökohtaisen opiskeluhoitoon palvelut muodostuvat pääosin OHL 7 §:ssä säädetystä opiskeluhoitoon kuraattorin ja psykologin tuesta sekä OHL 8 §:ssä ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 16 §:ssä säädetystä kouluterveydenhuollosta, jota toteuttavat terveydenhoitaja ja lääkäri.²⁶ Opiskeluhoitoon tuen tarpeen selvittämiseksi ja palvelujen järjestämiseksi voidaan perustaa OHL 14.4 §:ssä ja 19 §:ssä tarkoitettu, tapauskohtaisesti koottava monialainen asiantuntijaryhmä, johon voi kuulua opiskeluhoitoon työntekijöiden lisäksi opetushenkilöstöä.²⁷ POL 4 a §:ssä säädettyä sairaalakoulun tukijaksoa, joka on tarkoitettu erikoissairaanhoidossa avohoidon potilaana olevalle lapselle, voidaan pitää myös ensisijaisesti koulunkäynnin sujumista tukevana ratkaisuna, vaikka lapselle annetaan opetuksessa pedagogista tukea; se on tarkoitettu tilanteeseen, jossa opetuksen järjestäminen lähikoulussa tukitoimista huolimatta ei ole lapsen edun kannalta riittävää ja lapsella on tarve kokonaiskuntoutukselliseen opetukseen, jolla tuetaan koulunkäynnin jatkumista.²⁸

Oppimisen tuen sääntelyn perustana ovat perusopetuslain ja opiskeluhoitolain säännökset lapsen oikeudesta tukeen. Niissä ilmaistaan, että kenellä tahansa lapsella on oikeus saada tukea, kun hän sitä tarvitsee. POL 30.1 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Hänellä on OHL 9.4 §:n mukaan oikeus saada opiskeluhoito, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. Oikeuden sisältö määräytyy yksilöllisesti lapsen tuen tarpeen perusteella kuitenkin vain, kun on kyse kolmiportaisesta tuesta ja yksilökohtaisesta opiskeluhoitosta. Muille tukitoimille asetetaan lapsen terveydentilaan, koulunkäynnin tilaan tai selvityksiin liittyviä erityisiä edellytyksiä, jotka sinänsä viittaavat tuen tarpeeseen.²⁹ Erot säännösten lähtökoh-

24 Erityinen tuki voidaan järjestää POL 17.1 §:n mukaan erityisluokassa tai muussa soveltuvassa paikassa, mikä tarkoittaa erityiseen tukeen kuuluvan erityisopetuksen järjestämistä muussa kuin yleisopetuksen ryhmässä. Erityisluokassa on opetusryhmien muodostamista koskevan POA 2 §:n sääntelyn perusteella pieni, lähtökohdaisesti enintään kymmenen oppilaan opetusryhmä. Riittävän pieni opetusryhmä mainitaan hallituksen esityksessä myös tehostetun tuen tukimuodoksi. Ks. HE 109/2009 vp, s. 24.

25 Opetushallituksen määräys 102/011/2014, s. 44–55, ja määräys 104/011/2014, s. 61–76.

26 Yksilökohtaiseen opiskeluhoitoon luetaan OHL 5.1 §:n 4-kohdan mukaan lisäksi OHL 10 §:ssä tarkoitettujen erityiskoulujen järjestämät muut sosiaali- ja terveystalvet, joita ovat esimerkiksi puheterapeuttien talvet.

27 Asiantuntijaryhmästä tarkemmin ks. HE 67/2013 vp, s. 50, 59 ja 65–66.

28 Hallituksen esityksessä tarkennetaan, että tukijakso on tarkoitettu avohoidon potilaille, erityisesti psykososiaalisesti oireileville lapsille ja nuorille, joilla on hoitokontakti lapsi- tai nuorisopsykiatrisiin. Ks. HE 66/2013 vp, s. 20–22 ja 39–41. POL 4 a §:ssä säädetään erikseen osastohoidossa olevan oppilaan opetuksen järjestämisestä.

29 Esimerkiksi pidennetyn oppivelvollisuuden edellytyksenä on OVL 2.3 §:n mukaan, että lapsi ei sairauden tai vammaisuuden vuoksi ilmeisesti pysty saavuttamaan perusopetukselle säädettyjä tavoitteita yhdeksässä vuodessa. Perusopetuksen aloittamista voidaan siirtää POL 27 §:n mukaan vuodella psykologien tai lääketieteellisten selvitysten perusteella. Hallituksen esityksestä ilmenee, että ratkaisun perusteena on lapsen koulukypsyys, jota selvityksissä on siten arvioitava. Ks. HE 86/1997 vp, s. 64.

dissa johtavat kysymään, tarkoitetaanko oppimisen tuella perusopetuslaissa vain kolmiportaista tukea, mihin ei anneta oppimisen tuen lakiuudistuksen hallituksen esityksessä selkeää vastausta.³⁰ Koska oppimista tuetaan tosiasiaissa muillakin edellä mainituilla perusopetuslain ja -asetuksen toimilla ja järjestelyillä, olisi sääntelyn lähtökohtia perusteltua tarkistaa.

Sääntelyn tarkistamistarve johtuu jo POL 30.1 §:ssä oppimisen tuen rinnalla käytetystä koulunkäynnin tuen käsitteestä. Tukemista ei ymmärretä säännöksessä selvästikään suppeasti yksittäisen tiedon tai taidon oppimisen tukemisena vaan laajasti lapsen tukemisena muutoinkin opetuksessa ja kouluaikana opetuksen ulkopuolisissa tilanteissa, kuten välitunneilla, sekä ylipäänsä koulun käymisessä. Kolmiportaisten tuen tarkoituksena on siten oppimisen onnistumisen lisäksi koulunkäynnin sujumisen tukeminen, mikä ei kuitenkaan selvästi ilmene kolmiportaisten tuen säännöksistä. Vastaavasti OHL 9.4 § viittaa siihen, että oppimisen tukijärjestelmään kuuluisi vain yksilökohtainen opiskeluhoito, vaikka lasten koulunkäyntiä voidaan tukea merkittävästi myös yhteisöllisellä opiskeluhoollolla. Yhteisöllinen opiskeluhoito ei kohdistu yksilökohtaisen opiskeluhoollon tavoin yksittäisen lapsen tukemiseen vaan on toimintaa, jolla edistetään yleisesti lasten toimimista kouluyhteisön jäsenenä.³¹ Toiminta voi kohdistua koulun kaikkiin lapsiin tai pienempään joukkoon lapsia, muun muassa yksittäiseen opetusryhmään, ja olla esimerkiksi lasten välisen vuorovaikutuksen parantamista.³² Vaikka yhteisöllinen opiskeluhoito ei edistä yksistään lasten koulunkäyntiä ja sitä kautta oppimista, se tulisi lukea osaksi oppimisen tuen sääntelyä, koska sillä on tärkeä merkitys hyvien oppimisedellytysten luomisessa.

Opiskeluhoitoa toteutetaan OHL 3.2 §:n mukaan ensisijaisesti yhteisöllisenä opiskeluhoitona. Opiskeluhoitolaissa ei kuitenkaan velvoiteta opetuksen järjestäjää nimenomaisesti yhteisöllisen opiskeluhoollon järjestämiseen, ja pääosa opiskeluhoitolain säännöksistä koskee yksilökohtaista opiskeluhoitoa. Vastaavasti perusopetuslain ja -asetuksen sääntely keskittyy yksittäisen lapsen tukemiseen.³³ Yksilöpainotus näkyy myös oikeuskäytännössä, mitä selittää osaltaan oikeusturvajärjestelmä.³⁴ Oikeuskäytännöstä ilmenee, miten tukea tarvitsevan lapsen opetuksen ja oppimisen tuen järjestäminen kytkeytyy aina muiden lasten opetuksen järjestämiseen, mitä ratkaisusta riippuen nostetaan enemmän esille tai häivytetään pikemminkin taka-alalle. Korkein hallinto-oikeus toteaa henkilökohtaista koulunkäynti-

30 Hallituksen esityksessä todetaan POL 30 §:n osalta, että tuella tarkoitetaan kaikkia perusopetuslain mukaan oppilaalle jo annettavia tuen muotoja. Ks. HE 109/2009 vp, s. 26.

31 OHL 4.1 §:n mukaan yhteisöllisellä opiskeluhoollolla tarkoitetaan tässä laissa toimintakulttuuria ja toimia, joilla koko kouluyhteisössä edistetään oppilaiden oppimista, hyvinvointia, terveyttä, sosiaalista vastuullisuutta, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä opiskeluympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä. Käsitteiden osalta ks. OHL 1.4 §.

32 HE 67/2013 vp, s. 48–49.

33 Yleistä sääntelyä on POL 3.2 §, jota käsittelemme 3.1 luvussa. Myös opetusryhmien muodostamista koskevien POL 30.2 §:n ja POA 2 §:n voidaan katsoa yleisesti tukevan lasten oppimista.

34 Tarkoitin tässä erityisesti muutoksenhakua, joka kohdistuu hallintopäätökseen ja koskee esi- tai perusopetuksessa yksittäistä oppilasta. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, jolloin se voi koskea yleisemmin opetuksen järjestämistä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisemat oppimisen tukeen liittyvät kantelut ovat koskeneet kuitenkin useimmin yksittäisen lapsen tilannetta. Ks. esim. oikeusasiamiehen päätökset 30.12.2015 4716/4/14, 25.4.2017 745/4/16, 9.5.2018 EOAK/169/2018 ja 6.2.2020 EOAK/1586/2019 sekä oikeuskanslerin päätös 12.8.2016 OKV/1154/1/2015. Ks. sitä vastoin avustajapalvelujen päätöksentekoa yleisesti tarkasteleva päätös 22.9.2020 EOAK/2220/2020. Korkeimman hallinto-oikeuden oppimisen tukeen liittyvät päätökset koskevat pääosin yksittäisen lapsen avustajapalvelujen järjestämistä ja muutoksenhakuviranomaisten toimivallanjakoa kyseisten asioiden ratkaisemisessa. Ks. esim. KHO:n päätökset KHO:2013:127, KHO:2013:127, KHO:2015:182 ja 20.5.2020/2193.

avustajaa koskevassa ennakkopäätöksessä KHO:2021:130, että yksittäisen lapsen oppimisen tukea on tarkasteltava suhteessa opetusryhmän kokonaistilanteeseen.³⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies tarkastelee 15.2.2013 antamassaan päätöksessä (557/4/11) kehitysvammaisten oppilaiden opetuksen järjestämistä Espoon kaupungissa painottaen oppilaiden opetuspaikan ratkaisemista kunkin lapsen yksilöllisen tarpeen ja edun perusteella. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä.

2.2. Yhdenvertaisuuden edistäminen, kohtuulliset mukautukset ja positiivinen erityiskohtelu

Oppimisen tuen sääntelyllä ja yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia, positiivista erityiskohtelua ja yhdenvertaisuuden yleistä edistämismäärällisyyttä koskevalla sääntelyllä on tiivis yhteys toisiinsa, koska kummallakin sääntelyllä pyritään turvaamaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuuslain toimet voivat olla yleisiä tai kohdistua yksittäiseen ryhmään tai yksilöön. YVL 6.1 §:ssä esi- ja perusopetuksen järjestäjä veloitetaan arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtymään koulussa tai muussa opetuspaikassa yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin, jotka ovat koulun tai muun opetuspaikan toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.³⁶ Edistämistoimenpiteiden on perustuttava YVL 6.2 §:n mukaan suunnitelmaan. Kohdennetummin yhdenvertaisuutta voidaan edistää positiivisella erityiskohtelulla. YVL 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Yksilöön kohdistuvia toimenpiteitä ovat kohtuulliset mukautukset, joita opetuksen järjestäjällä on velvollisuus tehdä vammaisten lasten opetuksen järjestämisessä. Opetuksen järjestäjän on YVL 15 §:n mukaan tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen lapsi voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada opetusta. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan säännöksen 2 momentin mukaan huomioon vammaisen lapsen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Säännös poikkeaa siitä, mitä kohtuullisuudella ymmärretään vammaisyleissopimuksessa, jossa sillä viitataan mukautuksen soveltuvuuteen, sopivuuteen ja tehokkuuteen yksittäistapauksessa. Sopimuksen mukaan kustannuksia arvioidaan vasta, kun pohditaan,

35 Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessä, että avustajapalveluita järjestettäessä on oppilaan yksilöllisten tarpeiden lisäksi otettava huomioon myös opetusryhmän koko, muiden oppilaiden tilanne sekä se, miten opetusryhmässä olevien oppilaiden opetus on kokonaisuutena järjestetty.

36 Yhdenvertaisuuslaissa käytetään koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen käsitteitä. Lakia sovelletaan myös esi- ja perusopetuksen järjestäjään; koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan YVL 4.2 §:n mukaan laissa sitä, joka järjestää lakiin perustuvaa opetusta ja koulutusta. Perusopetuslaissa käytetään opetuksen, opetuksen järjestäjän, koulun ja opetuksen järjestämispaikan tai opetuspaikan käsitteitä, joten katson perustelluksi käyttää niitä tässä kirjoituksessa yhdenvertaisuuslain yhteydessä.

37 Kotkas 2020, s. 826. Kotkas viittaa VHOS-komitean 6. yleiskommentin 25 a-kohtaan.

muodostaako mukautus suhteettoman ja kohtuuttoman rasisiteen.³⁷ Kohtuullinen mukauttaminen tarkoittaa VHOS 2 artiklan mukaan tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasisitettä ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

VHOS-komitea sitoo kohtuulliset mukautukset koulutuksen osalta VHOS 24 artiklassa vahvistettuun vammaisten henkilöiden oikeuteen inklusiiviseen koulutukseen. Kohtuullisuutta on arvioitava vertaamalla mukautuksen sopivuutta ja tehokkuutta suhteessa tavoitteeseen vastata syrjintään ja turvata koulutukseen osallistuminen yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta. Suhteetonta ja kohtuutonta rasisitettä arvioitaessa on yhtäältä huomioitava taloudelliset voimavarat mutta toisaalta velvollisuus inklusiivisen koulutusjärjestelmän kehittämiseen, jota ei voi laiminlyödä voimavarojen puutteeseen tai talouskriisiin vedoten.³⁸ Kun huomioidaan mukautuksille sopimuksessa annettu merkitys ja vaatimus välittömästä täytäntöönpanosta sekä julkiselle vallalle PL 22 §:ssä asetettu velvoite turvata ihmisoikeuksien toteutuminen, YVL 15 §:ää on tulkittava esi- ja perusopetuksessa sopimuksen lähtökohdista käsin.³⁹ Silloin opetuksen järjestäjän taloudellisille ja toiminnallisille edellytyksille ja mukautusten kustannuksille voidaan antaa vain vähän merkitystä.

Kohtuulliset mukautukset ja oppimisen tuki erotetaan sääntelyssä toisistaan. Mukautuksiin on oikeus vammaisilla henkilöillä, ja ne koskevat yleisesti kaikki elämänalueita, joilla vammaiset henkilöt kohtaavat esteitä ja voivat tulla syrjityiksi. Mukautukset ja tukitoimet eivät rajaudu joka tapauksessa selkeästi erillisiksi kokonaisuuksiksi. Tämä ilmenee VHOS-komitean tulkintakäytännöstä⁴⁰ mutta myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä. 10.9.2020 antamassaan tuomiossa G. L. v. Italia EIT katsoi, että Italian valtio oli loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIS) 14 artiklan syrjinnän kieltoa suhteessa ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvattuun oikeuteen koulutukseen, kun autistinen lapsi ei ollut saanut peruskoulun kahtena ensimmäisenä vuotena erityisohjaajan tukea, johon hän oli Italian lainsäädännön mukaan oikeutettu. Tulkiten Euroopan ihmisoikeussopimusta erityisesti vammaisyleissopimuksen valossa EIT totesi, että EIS 14 artikla ei kiellä vain syrjintää vammaisuuden perusteella vaan edellyttää valtioita tekemään kohtuullisia mukautuksia tosiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Lapsen oikeus koulutukseen ei ollut EIT:n mukaan toteutunut yhdenvertaisesti, koska hän ei ollut saanut kohtuullisena mukautuksena erityisohjaajan tukea.⁴¹

Toomas Kotkas katsoo, että oppimista tukevat palvelut on pidettävä käsitteellisesti erillään kohtuullisista mukautuksista, sillä edellytysten täyttyessä palveluita on myönnettävä yksittäiselle oppilaalle eikä niiden myöntämiseen liity kohtuusharkintaa, kuten kohtuullisten mukautusten kohdalla.⁴² Lapselle POL 30.1 §:ssä säädetty oikeus riittävään tukeen tarkoit-

38 4. yleiskommentin 28. kohta.

39 Kohtuullisten mukautusten merkityksestä ja velvollisuudesta niiden välittömään täytäntöönpanoon ks. 4. luku.

40 4. yleiskommentin 29. ja 31.–32. kohdat.

41 EIT:n tuomio 10.9.2020 G. L. v. Italia (59751/15), erityisesti 60., 62., 66. ja 72. kohdat. Vastaavasta lopputuloksesta ks. EIT:n tuomio 23.2.2016 Çam v. Turkki (51500/08). Tapaus koski sokean hakijan ottamisesta musiikkioppilaitoksen opiskelijaksi.

42 Kotkas 2020, s. 830. Oppimisen tuen palveluiden osalta Kotkas viittaa muun muassa tukiopetukseen sekä tehostettuun ja erityiseen tukeen.

taa, että opetuksen järjestäjä ei voi evätä sitä taloudellisiin syihin vedoten. Toisaalta vastavasti mukautuksen tekemättä jättämiselle suhteettoman ja kohtuuttoman rasitteen vuoksi asetetaan vammaisyleissopimuksessa korkea kynnyks.⁴³ Mukautusten kohtuullisuuden arviointi tarkoittaa sopimuksessa ja osaltaan myös YVL 15 §:ssä yksilöllistä tarvearviointia, johon opetuksessa annettavan oppimisen tuen järjestäminenkin perustuu.⁴⁴ Oppimisen tuki ja kohtuulliset mukautukset ovat käytännön opetustyössä toisiinsa rinnastuvia toimia ja järjestelyjä, joilla poistetaan esteitä osallistua opetukseen ja oppia tietoja ja taitoja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa.

Esi- ja perusopetuksessa käytettäviä tukitoimia voidaankin pitää monelta osin erityissääntelyllä toteutettuina mukautuksina, joita täydennetään tarvittaessa yleissääntelyllä toteutettavilla mukautuksilla.⁴⁵ YVL 15 §:n sääntelyllä on merkitystä vammaiselle lapselle erityisesti silloin, kun hän tarvitsee yksilöllisiä toimia ja järjestelyjä koulupäivän aikana muissa kuin opetustilanteissa tai koulun ulkopuolella järjestettävässä opetuksessa, kuten luokkaretkillä, ainakin, jos tällaisia tilanteita ei ole henkilökohtaisessa oppimissuunnitelmassa erikseen huomioitu. Sääntely ohjaa ylipäänsä tulkitsemaan opetuksen käsitettä laajasti, niin että sillä tarkoitetaan kaikkea koulupäivän aikaista toimintaa, jolloin tukeakaan ei voida rajata vain koulussa tai muussa opetuspaikassa tapahtuviin opetustilanteisiin.⁴⁶ Koska muukin kuin vammaisen lapsi voi tarvita tukea muutoin kuin opetustilanteissa, esimerkiksi ohjausta välitunnilla muiden lasten kanssa toimimiseen, olisi oppimisen tuen sääntelyä perusteltua joka tapauksessa tarkentaa siltä osin, mitä POL 30.1 §:ssä säädetyllä koulunkäynnin tuen käsitteellä tarkoitetaan, kuten edellä tuon esille.

Oppimisen tuki rinnastetaan usein positiiviseen erityiskohteluun.⁴⁷ Vaikka sillä tällainen merkitys monelta osin onkin, käsitteelle annetaan lainsäädännössä tarkemmin rajattu sisältö. Sekä VHOS 5 artiklan 4 kohdassa että YVL 9 §:ssä positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla edistetään ihmisryhmän tosiasiallista yhdenvertaisuutta.⁴⁸ Opetuksessa käytettävillä menetelmillä, oppimateriaalin valinnoilla, oppimisympäristön muokkauksella sekä monilla muilla toimilla ja järjestelyillä voidaan tukea yleisesti opetusryhmän kaikkien lasten oppimista, jolloin ei edistetä erityisesti joidenkin lasten tilannetta. Vastaavasti yhteisöllisen opiskeluhoollon toimilla ei paranneta jonkin lapsiryhmän asemaa vaan tuetaan yleisesti lasten koulunkäynnin sujumista. Yleisen tuen portaalla tukiopetusta ja erityis-

43 Ks. VHOS-komitean 4. yleiskommentin 27. kohta.

44 Tuen riittävyttä arvioitaessa on huomioitava, että lapsella on oppivelvollisuus, joka tarkoittaa velvollisuutta suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Lapsella on velvollisuus oppia, joten opetukseen osallistuessaan hänen voidaan katsoa olevan velvollinen ottamaan siellä annettavaa tukea vastaan. Tuen tarkoituksena ei ole auttaa lasta saavuttamaan hänen tavoittelemansa osaamistasoa vaan turvata muihin lapsiin nähden yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittyä. Yksilökohtaisen opiskeluhoollon osalta opiskeluhoollon hallituksen esityksessä tuodaan esille, että tuen vastaanottaminen on vapaaehtoista. Ks. HE 67/2013 vp, s. 55 ja 66.

45 Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksissä KHO:2019:7 ja KHO:2020:60, että perusopetuksessa olevalla lapsella on ollut oikeus saada koulukuljetus kohtuullisena mukautuksena. Oikeusasiamies on 21.12.2015 (1995/2014), 30.12.2015 (4716/2014) ja 25.4.2017 (745/2016) antamissaan oppimisen tukeen liittyvissä päätöksissä soveltanut kohtuullisia mukautuksia koskevaa VHOS 24 artiklan 2 c-kohtaa. Sitä, miten sopimuskohta olisi tullut kyseisissä tapauksissa huomioida, ei ole päätöksissä tarkemmin arvioitu.

46 Esimerkiksi POL 31.1 §:ssä säädetään oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät lainkohdassa mainitut tukipalvelut. Opetus saatetaan tulkita suppeasti, niin että se koskisi pelkästään oppitunteja tai muita opetustilanteita.

47 Ks. esim. Arajärvi 2015, s. 26.

48 VHOS 5 artiklan 4 kohdan osalta ks. komitean 6. yleiskommentin 28. kohta ja YVL 9 §:n osalta HE 19/2014 vp, s. 69. Positiivisesta erityiskohtelusta ks. Nieminen 2019, s. 580–607.

opetusta voidaan kohdentaa esimerkiksi lapsille, jotka eivät ole vielä oppineet lukemaan. Tehostetulla ja erityisellä tuella sekä muilla oppimisedellytyksiä edistävillä erillisillä toimilla ja järjestelyillä tarkoitetaan lainsäädännössä kuitenkin yksittäiselle lapselle annettavaa tukea, jonka tarve tai edellytykset on ennalta yksilöllisesti arvioitu. Samoin kohtuulliset mukautukset ovat yksilöllisiä vammaisen henkilön tarpeista käsin tehtäviä toimia ja järjestelyjä. Positiivisessa erityiskohtelussa on kyse laajemmin ihmisryhmän asemaa parantavista toimista, joita ei lähtökohtaisesti myöhemmin tarvita.⁴⁹ Toimien kohteena olevia ihmisiä ei ole ennalta määritelty, vaan toimet kohdistuvat sattumanvaraisesti jonkin ihmisryhmän jäseniin.

Positiivinen erityiskohtelu tuo esille, miten sääntelyllä voidaan edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista yleisin toimenpitein. YVL 9 § antaa ylipäänsä vahvistusta ratkaisuille, joilla joillekin lapsille annetaan esi- ja perusopetuksessa jotain enemmän kuin muille lapsille, mikä saattaa kiristää ihmisten muodolliseen yhdenvertaisuuteen kiinnittynyttä oikeudentajua. Tällaisia ratkaisuja tukee myös yhdenvertaisuuden yleinen edistämismittavuus, joka nimenomaisesti velvoittaa opetuksen järjestäjää yleisiin toimenpiteisiin. Yhdenvertaisuuslain sääntely ei muotoile kuitenkaan tarkemmin yhdenvertaisuutta esi- ja perusopetuksessa, vaan peruskoulutuksen yhdenvertaisuutta koskevat lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen velvoitteet pannaan täytäntöön ensisijaisesti oppimisen tuen sääntelyn kautta. Tämän vuoksi keskityn jäljempänä pääasiassa siihen.

3. Mitä: yhdenvertainen oikeus peruskoulutukseen

3.1. Yhdenvertainen oikeus kehitykseen

PL 16.1 §:ssä ja useissa Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvataan oikeus peruskoulutukseen.⁵⁰ Suomessa yhdenvertainen pääsy peruskoulutukseen turvataan POL 4.1 §:ssä, jossa kunta velvoitetaan järjestämään esi- ja perusopetus kaikille kunnassa asuville lapsille.⁵¹ Opetukseen pääsy ei turvaa vielä oikeuden yhdenvertaista toteutumista. POL 3.2 §:n mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Säännöstä pidetään pohjana kaikelle opetuksen ja siihen liittyvien järjestelyjen ja tukitoimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle.⁵² Opetuksessa on siten turvattava tosiasiallista yhden-

49 VHOS-komitean 6. yleiskommentin 25 c-kohta ja 28. kohta. Liisa Nieminen nostaa positiivisesta erityiskohtelusta koulutuksessa esille rahoituksen kohdentamisen sosioekonomisesti huono-osaisimpien alueiden kouluille ja romanitustaisten koulunkäyntiavustajien järjestämisen romanioppilaille. Ks. Nieminen 2019, s. 602–603. Romanioppilaiden positiivisen erityiskohtelun on tuonut esille alun perin yhdenvertaisuusvaltuutettu, jonka oppaaseen Yhdenvertaisuuden edistäminen ja positiivinen erityiskohtelu Nieminen artikkelissa viittaa. Opas löytyy osoitteesta <https://syryjinta.fi/julkaisut> (katso 9.3.2021).

50 Oikeus voidaan hahmottaa oikeudeksi päästä koulutukseen, oikeudeksi koulutuksessa sekä muiden oikeuksien toteutumista mahdollistavaksi oikeudeksi. Ks. Lundy 2006, s. 342.

51 Yhdenvertainen pääsy peruskoulutukseen toteutui 1990-luvun lopulla koulutuslainsäädäntöä uudistettaessa, kun koulukodeissa asuvien lasten opetusta koskeva erillisääntely lastensuojelulainsäädännössä kumottiin ja opetus alettiin järjestää vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain mukaisesti. ks. HE 86/1997 vp, s. 39–40 ja 52. Vastaava uudistus oli toteutettu vaikeimmin vammaisten lasten osalta elokuun 1997 alusta alkaen, jolloin heidän opetuksensa alettiin järjestää silloin voimassa olleen peruskoululain (476/1983) mukaisesti ja erillisääntely kehitysvammaisten erityishuollosta annetusta laista (519/1977) kumottiin. Ks. HE 159/1996 vp.

52 HE 86/1997 vp, s. 53–54. Hallituksen esityksessä viitataan kyseisen säännöksen kohdalla tukea ja poikkeusjärjestelyjä koskeviin säännöksiin.

vertaisuutta oppimisen tuen järjestämisen kautta.

Suomen perustuslaissa sekä monissa Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvataan yleisesti tai sopimuksessa turvattujen oikeuksien osalta yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö mutta ei säädetä mahdollisuudesta suosia yksittäisiä ihmisiä tai ihmisryhmiä erityistoimin.⁵³ Toimia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi pidetään joka tapauksessa hyväksyttävänä tai niitä edellytetään tehtävän.⁵⁴ Lapsen oikeuksien sopimuksessa ja vammaisyleissopimuksessa sopimusvaltioilta edellytetään nimenomaisesti tosiasiallista yhdenvertaisuutta turvaavia toimenpiteitä, mikä tuo esille, että yhdenvertaisuusperiaate ilman aktiivisia toimenpiteitä on heikko mekanismi oikeuksien turvaamiseksi.⁵⁵ Sopimuksissa myös selvennetään, minkälaista tosiasiallista yhdenvertaisuutta oppimisen tuella on tarkoitus saavuttaa.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistetaan lapsen oikeus kehitykseen. LOS 6 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti.⁵⁶ Oikeutta täsmennetään useissa muissa sopimuskohdissa, ja lapsen oikeuksien komitea on todennut oikeuden olevan yksi sopimuksen neljästä yleisperiaatteesta, joista käsin kaikkia lapsiin liittyviä lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja viranomais toimia tulisi tarkastella.⁵⁷ Kehitys on tulkittava laajimmassa merkityksessä kokonaisvaltaisena käsitteenä, joka sisältää ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen, psykologisen ja sosiaalisen kehityksen. Tavoitteena on kaikkien lasten paras mahdollinen kehitys.⁵⁸

Oikeutta kehitykseen toteuttaa osaltaan LOS 28 artiklan 1 kohdassa kaikille lapsille vahvistettu yhtäläinen oikeus peruskoulutukseen. Koulutuksen tavoitteena on LOS 29 artiklan 1 a kohdan mukaan lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täysi kehittäminen.⁵⁹ Lähes vastaavasti koulutuksen tavoite ilmaistaan vammaisten henkilöiden oikeutta koulutukseen koskevan VHOS 24 artiklan 1 b koh-

53 Ihmisryhmää suosivia toimia kuvataan positiivisen erityiskohtelun ja käänteiseksi syrjinnän käsitteillä. Niiden hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella sekä muodollisen että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ks. Fredman 2011, s. 232 ss.

54 Perusoikeussäännöksiä uudistettaessa katsottiin, ettei yhdenvertaisuussäännös estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua. Ks. HE 309/1993 vp, s. 44. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on katsonut, että sopimusvaltioiden on ryhdyttävä positiivisiin toimenpiteisiin syrjintää ylläpitävien olosuhteiden vähentämiseksi tai poistamiseksi. Ks. komitean 18. yleiskommentin 10. kohta. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan TSS-komitean mukaan vammaisuuden perustuvana syrjintänä on pidettävä kohtuullisista mukautuksista kieltäytymistä. Ks. komitean 5. yleiskommentin 15. kohta.

55 Byrne 2019, s. 858. Liisa Niemisen mukaan ihmisoikeussopimusten diskriminointikiellosta on ylipäänsä ollut vammaisille henkilöille vähän apua, koska niissä ei ole mainittu vammaisuutta kiellettyinä syrjintäperusteena. Ks. Nieminen 2005, s. 900.

56 Sopimuskohtaa ei ole muotoiltu oikeudeksi, mutta se on pääteltävissä sopimusvaltioille asetetusta velvoitteesta. Jo sopimusta valmisteltaessa nostettiin esille, että sopimuksen tarkoituksena on suojella laajasti lapsen kehitystä. Ks. Peleg 2019, s. 13–14 ja 83. LOS 6 artiklan 2 kohta ei aseta sopimusvaltiolle velvoitetta varmistaa lapsen kehitystä, mutta valtion on ryhdyttävä LOS 4 artiklan mukaisesti kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin kehityksen edellytysten turvaamiseksi. Ks. Peleg – Tobin 2019, s. 189–190 ja 226.

57 5. yleiskommentin 12. kohta. Yleisperiaatteisiin ja niiden merkitykseen kohdistuvasta kritiikistä, joka koskee erityisesti oikeutta kehitykseen, ks. Hanson – Lundy 2017, s. 285–306.

58 5. yleiskommentin 12. kohta.

59 Komitea nostaa vahvasti esille kokonaisvaltaisen kehityksen tavoitteen mukaisesti järjestetyn koulutuksen merkityksen lapsen tulevan elämän kannalta. Ks. 1. yleiskommentin 7.–14. kohdat. LOS 29 artiklan 1 a kohta on sopimuksen ainoa kohta, jossa kehityksen tavoite määritellään. Ks. Peleg 2019, s. 129.

dassa. Vammaisella henkilöllä on oltava muihin nähden yhdenvertaiset edellytykset kehittyä mahdollisimman pitkälle.⁶⁰ LOS 23 artiklassa vammaisille lapsille turvattu oikeus tukeen sidotaan myös kehityksen tavoitteeseen. Tuki on LOS 23 artiklan 3 kohdan mukaan suunniteltava varmistamaan lapsen mahdollisuus muun muassa koulunkäyntiin ja koulutukseen siten, että lapsi sopeutuu mahdollisimman hyvin häntä ympäröivään yhteiskuntaan ja saavuttaa mahdollisimman korkean yksilökohtaisen kehitystason, sivistyksellinen ja henkinen mukaan luettuna.⁶¹

Ihmisoikeussääntelyssä edellytetään turvaamaan lapsille peruskoulutuksessa yhdenvertainen oikeus kehitykseen. Opetuksen järjestäjän on luotava oppimisympäristö, jossa lapset voivat saavuttaa parhaan mahdollisen yksilöllisen kehityksen. Perusopetuslain ja opiskelu-huoltolain pohjalle rakentuvalla oppimisen tuen järjestelmällä tasataan monin tavoin lasten oppimisedellytyksissä olevia eroja, millä turvataan heidän yhdenvertaisia mahdollisuuksiaan kehittyä. Esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä ilmaistaan tavoite lapsen kokonaisvaltaisesta kehityksestä. Kyse on kuitenkin opetuksen tavoitteesta eikä lapsen oikeudesta.⁶² Lapsi nähdään pikemminkin opetuksen kohteena olevana objektina, oppilaana, kuin subjektina, lapsena, jonka oikeuksia opetuksessa toteutetaan.

Objekti-subjektiasetelmaa tarkastellaan tutkimuksessa ihmiseksi kehittyvä lapsi (human becoming) - ja lapsi ihmisenä (human being) -käsiteparin kautta. Edellisessä lähestymistavassa lapsuus nähdään merkityksellisenä vain tulevaisuuden näkökulmasta ja kehitystä tarkastellaan lopputuloksesta käsin, lapsen kasvuna aikuiseksi. Siinä painotetaan normaalia ja yhdenmukaista kehitystä, kun taas jälkimmäisessä lähestymistavassa nostetaan esille lapsen yksilöllisyys. Lapsuutta ei nähdä projektina vaan itsessään arvokkaana elämänvaiheena. Lasta pidetään aktiivisena toimijana, jonka tulee osallistua oman elämänsä ja kehityksensä muovaamiseen.⁶³ Lapsen oikeuksien sopimuksessa tulevat esille molemmat lähestymistavat.⁶⁴ Vastaavasti lapsen oikeuksien komitean tulkintakäytännössä kehityksen tarkastelu kohdistuu tulevaisuuteen, ja tavoitteena on päästä hyvään lopputulokseen, joka ei edellytä vain sitä edistäviä toimia vaan myös suojelua kehitykselle haitallisilta vaikutuksilta.⁶⁵ Komitea korostaa kuitenkin laajalti lapsen aktiivista roolia tässä prosessissa tuoden mones-

60 VHOS-komitean 4. yleiskommentin 28.–33. kohdat.

61 Oikeus tukeen vahvistetaan LOS 23 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan sopimusvaltiot tunnustavat vammaisen lapsen oikeuden saada erityistä huolenpitoa sekä rohkaisevat ja varmistavat avun ulottamisen käytettävissä olevien voimavarojen mukaisesti siihen oikeutettuihin lapsiin sekä heistä huolehtiviin henkilöihin silloin, kun apua on haettu ja kun se soveltuu lapsen tilanteeseen ja hänen vanhempiansa ja muiden lapsesta huolehtivien henkilöiden olosuhteisiin. Alkuperäisen englanninkielisen sopimustekstin ”special care” on käännetty suomenkielisessä sopimustekstissä erikoishoidoksi, ”those responsible for his or her care” heidän hoidostaan vastaaviksi henkilöiksi ja ”others caring for the child” hoitajiksi. Katson, että käsitteellä ”special care” tarkoitetaan pikemminkin erityistä huolenpitoa, koska se on lapselle annettavaa apua, jolla LOS 23 artiklan 3 kohdan mukaan varmistetaan lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin, koulutukseen, terveydenhoito- ja kuntoutuspalveluihin, ammattikoulutukseen ja virkistystoimintaan. Hoitaja-sana viittaa henkilöön, joka hoitaa lasta tilapäisesti, mutta artiklassa tarkoitetaan vanhempia sekä muita henkilöitä, jotka huolehtivat lapsesta kokonaisvaltaisesti. Tämän vuoksi pidän perusteltuna käyttää suomennoksesta poikkeavia ilmaisuja.

62 Asetelmaa ilmentää muun muassa POL 2 §. Säännöksen 1 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Säännöksen 2 momentin mukaan opetuksen tulee edistää oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana.

63 Peleg 2019, s. 4–12.

64 Hakalehto 2016, s. 1188.

65 Ks. esim. 4. yleiskommentin 4., 17. ja 39. kohdat ja 7. yleiskommentin 18.–20., 28.–30. ja 36. kohdat.

sa kohdin esille LOS 12 artiklassa lapselle turvatus oikeuden ilmaista näkemyksensä itseään koskevista asioista ja saada näkemyksensä huomioiduksi iän ja kehitystason mukaisesti.⁶⁶

Esi- ja perusopetus vaikuttaa merkittävästi lapsen kehitykseen. Perusopetuslaissa – toisin kuin opiskeluhoitoaissa – lapselle annetaan kuitenkin passiivinen rooli koulunkäyntiään koskevilla asioilla, mikä ei vastaa lapsen oikeuksien sopimuksessa lapselle turvattua oikeutta osallisuuteen. Vaikka monet LOS 29 artiklassa asetetut koulutuksen tavoitteet ilmentävät oppivelvollisuuden tavoin lapsen velvollisuutta kasvaa hyväksi yhteiskunnan jäseneksi⁶⁷, sopimuksen kokonaisuudessa lapsen oikeus mahdollisimman täysimääräiseen yksilölliseen kehitykseen nousee niiden edelle. Lähtökohdan tulisi näkyä selvästi perusopetuslaista muun muassa lapsen ääntä vahvistavan sääntelyn kautta. Silloin oppimisen tukea olisi tarkasteltava lapsen eikä järjestelmän lähtökohdista käsin, niin että lapsi nähtäisiin yksilönä eikä jonkin ryhmän jäsenenä, joka tarvitsee tietynlaista opetusta ja tukea. Samalla kirkastuisi oppimisen tuen tarkoitus keinona turvata paras mahdollinen yksilöllinen kehitys yhdenvertaisesti kaikille lapsille.⁶⁸

3.2. Ihmisarvo, osallisuus ja syrjinnän kieltö

Yhdenvertaisuus nivoutuu kaikkien ihmisten yhtäläiseen ihmisarvoon, joka ilmaistaan perus- ja ihmisoikeuksien perustaksi PL 1.2 §:ssä ja useissa ihmisoikeussopimuksissa.⁶⁹ Ihmisarvon kautta voidaan tarkastella, antaako erilaisen kohtelun salliva lainsäädäntö ihmiselle tai ihmisryhmälle yhtäläisen arvon muihin ihmisiin nähden.⁷⁰ Ihmisarvo paljastaa muodollisen yhdenvertaisuuden heikkouden: ihmisten tilanteet ovat yleensä sekä samanlaisia että erilaisia, mutta muodolliseen yhdenvertaisuuteen kiinnittyvä tarkastelu seuloa helposti esille vain ihmisten välisiä eroja, vaikka niille ei ihmisten yhtäläisen ihmisarvon näkökulmasta olisi perusteltua antaa merkitystä. Yhdenvertaisuus kiinnittyy myös vahvasti osallisuuteen yhteisössä ja yhteiskunnassa. Näkökulma tuo esille, että ihmiset ovat pohjimmiltaan sosiaalisia ja yhteisöön kuuluminen on heille tärkeää.⁷¹

66 Ks. esim. 4. yleiskommentin 7.–10. kohdat, 5. yleiskommentin 12. ja 21.–22. kohdat, 7. yleiskommentin 5., 14. ja 17. kohdat, 9. yleiskommentin 32.–33. kohdat sekä yleiskommentti 12. Toisenlaisesta näkemyksestä ks. Peleg 2019, s. 15–18, 90–96 ja 140–143. Lapsen oikeudesta osallisuuteen itseään koskevilla asioilla ks. Pajulampi 2014.

67 Ks. LOS 29.1 artiklan b–e-kohdat. Artiklan merkityksestä lapsen oikeuksien näkökulmasta ks. Freeman 1992, s. 69.

68 Näin oppimisen tuen tarkoitus ilmaistaan Ruotsin koululaissa, jossa koulutuksen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että lapsilla on yhdenvertaiset edellytykset kehittyä yksilöllisesti mahdollisimman pitkälle. Ks. skollag (2010:80) 1 luvun 4.2 § ja 9 § ja 3 luvun 2 § sekä sääntelystä tarkemmin Enkvist – Lerwall – Lundin – Wall 2017, s. 21–27 ja 33–34.

69 Muun muassa YK:n KP- ja TSS-sopimusten johdanto-osissa ilmaistaan ihmisten synnynnäinen arvo. Liisa Nieminen toteaa, että aina ei ole katsottu tarpeelliseksi viitata ihmisarvoon itse sopimustekstissä, koska se on vaikuttamassa ihmisoikeuksien taustalla keskeisenä periaatteena. Ks. Nieminen 2005, s. 907. Ihmisarvosta Suomen perusoikeusjärjestelmässä ks. Niemi 2019, s. 337–362.

70 Fredman 2011, s. 22–25. Fredman katsoo, että ihmisarvo pitäisi nähdä yhtenä näkökulmana yhdenvertaisuuteen. Ihmisarvoon nojautumisessa on myös vaikeutensa muun muassa siksi, että ihmisarvon käsite on avoin, ja erilaiset tulkinnat voivat johtaa vastakkaisiin ratkaisuihin.

71 Fredman 2011, s. 31–33. Osallisuuden käsitettä käytetään perus- ja ihmisoikeussääntelyssä sekä sitä koskevassa tutkimuksessa kahdessa eri merkityksessä. Lapsen oikeuksia tarkasteltaessa osallisuudella tarkoitetaan lapsen oikeutta ilmaista näkemyksensä ja osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon (LOS 12 art., PL 6.3 §). Vammaisten henkilöiden oikeuksia tarkasteltaessa osallisuudella tarkoitetaan vammaisen henkilön oikeutta elää yhteisössä muiden ihmisten kanssa (VHOS 19 art.).

LOS 23 artiklassa ja VHOS 24 artiklassa edellytetään sopimusvaltioita tarkastelemaan koulutusta sekä ihmisarvon että osallisuuden näkökulmasta. LOS 23 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti ja ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. VHOS 24 artiklan 1 a kohdan mukaan koulutuksen tarkoituksena on kehittää täysimääräisesti inhimillisiä voimavaroja, omanarvontuntoa ja itsearvostusta sekä vahvistaa ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja ihmiskunnan moninaisuuden kunnioittamista. Osallisuutta ilmentää VHOS 24 artiklassa ylipäänsä vaatimus inklusiivisesta koulutusjärjestelmästä. Vammaisyleissopimuksessa ihmisarvo nostetaan muihin ihmisoikeussopimuksiin verrattuna vahvimmin esille, ja sitä ilmaistaan myös erilaisuuden ja moninaisuuden kunnioittamisen kautta. Ihmisten synnynäinen arvo sekä täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan ovat VHOS 3 artiklassa ilmaistuja sopimuksen tulkintaa ohjaavia yleisperiaatteita.⁷²

Syrjimättömyys on yksi neljästä lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista.⁷³ Periaatteen ytimenä on LOS 2 artikla, jossa veloitetaan sopimusvaltiot turvaamaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa henkilöön liittyvään seikkaan, kuten vammaisuuteen, perustuvaa erottelua.⁷⁴ Artiklassa kielletään lasten välinen syrjintä.⁷⁵ VHOS 5 artiklan 2 kohdassa veloitetaan sopimusvaltioita kieltämään kaikki syrjintä vammaisuuden perusteella. Sillä tarkoitetaan VHOS 2 artiklan mukaan vammaisuuteen perustuvaa erottelua, syrjäyttämistä tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Se sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien. VHOS-komitea mainitsee välittömästä syrjinnästä tilanteen, jossa valtion koulu ei ota lasta oppilaaksi, koska joutuisi muuttamaan koulun opetusohjelmaa lapsen vammaisuuden vuoksi. Välillisestä syrjinnästä on komitean mukaan kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa koulu ei anna kehitysvammaiselle lapselle koulukirjoja helppolukuisessa muodossa.⁷⁶

PL 6.2 §:ssä kielletään asettamasta henkilöä ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa terveydentilan, vammaisuuden tai ylipäänsä muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä ei käytetä syrjinnän käsitettä mutta ilmaistaan, että syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken heidän välillään esiintyvien erojen vuoksi.⁷⁷ Kiellettyä on yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille

72 Degener 2017, s. 48–49.

73 Lapsen oikeuksien komitean 5. yleiskommentin 12. kohta.

74 LOS 2 artiklassa mainitaan erikseen 13 eri seikkaa, mutta artiklan mukaan myös muuhun seikkaan perustuva erottelu on kiellettyä. Artiklan lisäksi yhdenvertaisuusperiaatetta ilmentävät erityisryhmiin kuuluvien lasten oikeuksia koskevat artiklat, kuten LOS 23 artikla, mikä on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen erityispiirteistä. Lapsen oikeuksien komitea myös nostaa yleiskommenteissa esille valtioiden velvollisuuden kiinnittää erityistä huomiota haavoittuviin lapsiryhmiin. Ks. Hakalehto 2018, s. 44–47.

75 Besson 2005, s. 444–445. Besson katsoo, että lasten välisen yhdenvertaisuuden vahvistaminen on ollut viimeinen askel lasten syrjinnän vastaisessa taistelussa.

76 6. yleiskommentin 17.–18. kohdat. Ihmisoikeuskäytännössä tunnistettuja syrjinnän päämuotoja ovat komitean mukaan välitön ja välillinen syrjintä, kohtuullisista mukautuksista kieltäytyminen ja häirintä.

77 Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen, III Yksittäiset perusoikeudet, 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (katsottu 6.5.2021).

syrijintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna. Kaikenlainen erottelu ihmisten välillä ei ole kiellettyä, vaikka se perustuisi PL 6.2 §:ssä nimenomaan mainittuun perusteeseen. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.⁷⁸

Syrjinnän kiellon sisältöä täsmennetään yhdenvertaisuuslailla, jonka 8.1 §:ssä säädetään yleisesti syrjinnän kiellosta.⁷⁹ Syrjintä on YVL 10 §:n mukaan välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Erilainen kohtelu ei ole YVL 11 §:n mukaan syrjintää, jos se perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Kaikkien kolmen edellytyksen on täytyttävä, jotta syrjintä voidaan sulkea pois. Erilainen kohtelu ei ole hyväksyttävässäkään tarkoituksessa sallittua, jos keino on kyseisessä tilanteessa epäasianmukainen tai ylimitoitettu taikka sen käyttäminen ei ole tarpeen, koska sama tavoite voitaisiin saavuttaa muulla, yhdenvertaisen kohtelun kanssa paremmin sopusoinnussa olevalla keinolla.⁸⁰ Muun muassa tähän seikkaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota tuomioissa D.H. ja muut v. Tšekki 13.11.2007, Sampanis ja muut v. Kreikka 5.6.2008 sekä Oršuš ja muut v. Kroatia 16.3.2010, jotka koskivat romanilasten sijoittamista erityiskouluun tai -luokalle. Tapauksissa lasten opetuspaikkaan oli tosiasiaa vaikuttanut etninen alkuperä.⁸¹

Ihmisarvon ja osallisuuden näkökulmat saattavat väistyä myös, jos vammaisen tai muun tukea tarvitsevan lapsen edellytetään mukautuvan koulutusjärjestelmään, joka ei huomioi hänen erilaisia edellytyksiään käydä koulua ja osallistua opetukseen. YVL 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos sillä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.⁸² Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa oletettaman välillisestä syrjinnästä syntyneen tapauksessa, joka koski korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöstä KHO:2020:60. Tapauksessa lapsi oli saanut jatkaa perheen asuinpaikan muututtua koulunkäyntiä toissijaisena oppilaana koulussa, joka oli ollut aiemmin hänen lähikoulunsa. Lapsen uuden asuinpaikan mukainen lähikoulu ja aiempi lähikoulu sijaitsivat suunnilleen saman matkan päässä lapsen kotoa. Matka toissijaiseksi kouluksi muuttuneeseen kouluun ei ollut pitkä, mutta lapsi ei pystynyt sairautensa vuoksi

78 HE 309/1993 vp, s. 44. Hyväksyttäväksi hallituksen esityksessä mainitaan erikseen positiivinen erityiskohdeltu.

79 Vuoden 2015 alusta voimaan tulleen uudistetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että lainsäädäntö täyttää aiempaa paremmin PL 6.2 §:n syrjinnän kiellon vaatimukset. Ks. HE 19/2014 vp, s. 34–35. Vaatimusten toteutumiseen kiinnitti erityistä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka lausunnossaan edellytti muutoksia erilaisen kohtelun oikeuttamisperustetta ja välittömän ja välillisen syrjinnän määritelmiä koskeviin säännöksiin. Ks. PeVL 31/2014 vp, s. 5–9.

80 HE 19/2014 vp, s. 72.

81 Tapauksista tarkemmin ks. Mäntylä 2012, s. 76–79, Spiliopoulou Åkermark 2012, s. 40–67 ja Fenton-Glynn 2021, s. 153–157. Vastaavista tapauksista ja lopputuloksista ks. myös EIT:n tuomiot Sampani ja muut v. Kreikka 11.12.2012, Horváth ja Kiss v. Unkari 29.1.2013 sekä Lavida ja muut v. Kreikka 30.5.2013.

82 Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisaan asemaan saattamisessa voi olla kyse menettelystä, jonka seurauksena henkilö joutuu henkilöön liittyvien syiden perusteella muihin nähden erityisen rajoituksen, vaatimuksen, rasitteen, velvoitteen tai muun haitan kohteeksi. Ks. HE 19/2014 vp, s. 76.

kulkemaan kouluun itse vaan tarvitsi kuljetuksen, jota opetuksen järjestäjällä ei ole POL 32.3 §:n mukaan velvollisuus toissijaiseen kouluun järjestää. Tapaus osoittaa, miten lapsella ei olisi ollut terveeseen lapseen nähden yhdenvertaiset mahdollisuudet jatkaa koulunkäyntiä tutussa yhteisössä, jollei korkein hallinto-oikeus olisi päätöksessään katsonut, että hänelle tuli myöntää toissijaiseen kouluun koulukuljetus kohtuullisena mukautuksena. Lisäksi tapaus herättää kysymään, huomioiko opetuksen järjestäjän toimintansa lähtökohtana ihmisoikeussääntelyssä tärkeiksi arvoiksi vahvistettuja yhtäläisen ihmisarvon ja osallisuuden periaatteita, kun niitä ei nosteta perusopetuslaissa esille. Perusopetuslaista ei ilmene, että oppimisen tuen tarkoituksena on yhdenvertaisten kehittymisen edellytysten lisäksi turvata lapsille yhtäläiset mahdollisuudet osallisuuteen kouluyhteisössä.

4. Miten: yleiset ja yksilökohtaiset keinot yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista voidaan turvata esi- ja perusopetuksessa monin eri keinoin. Yksilökohtaisilla pedagogisilla ja opiskeluhaullollisilla toimilla ja järjestelyillä sekä kohtuullisilla mukautuksilla tuetaan yksittäisen lapsen oppimista ja koulunkäyntiä. Opetuksen käytännön toteutuksella ja erilaisilla järjestelyillä, kuten eriyttämisellä, samanaikaisopetuksella tai opetusryhmän jakamisella, voidaan tukea useiden lasten oppimista opetusryhmässä. Yhteisöllisellä opiskeluhaullolla voidaan parantaa opetusryhmän lasten välistä vuorovaikutusta, mikä voi kiinnittää kouluyhteisöön paremmin erityisesti niitä lapsia, jotka tarvitsevat tukea muiden ihmisten kanssa toimimiseen. Positiivisen erityiskohtelun toimenpiteillä voidaan edistää yleisemmin jonkin lapsiryhmän, kuten lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten, koulunkäyntiä. Toimintakulttuuria ja asenteita osaltaan muovaavat koulutusjärjestelmän yleiset ratkaisut, joita ovat muun muassa opettajien koulutus, opetusmenetelmät, opetustilat, opetuksen sisältö ja tavoitteet sekä opetusvälineet ja -materiaalit, kertovat lopulta, mitkä valmiudet järjestelmällä on vastaanottaa erilaiset oppijat. Yhdenvertaisuuden edistämisen keinot voidaan jakaa yleisiin järjestelmä- ja ryhmätason toimenpiteisiin ja yksilöön kohdistuviin toimiin. Se, mitä keinoja sääntelyssä valitaan ja kuinka niitä painotetaan, vaikuttaa siihen, minkälaista tosiasiallista yhdenvertaisuutta koulutuksessa saavutetaan.

LOS 23 artiklassa vahvistetaan vammaiselle lapselle oikeus yksilökohtaiseen tukeen koulutuksessa. Lapsen oikeuksien komitea tarkastelee tukea kuitenkin pääosin yleisellä tasolla. Komitea katsoo monien vammaisten lasten tarvitsevan henkilökohtaista avustajaa mutta nostaa enemmän esille koko koulutusjärjestelmää koskevia toimenpiteitä: opettajien kouluttamisen vammaisten lasten opetuksen menetelmiin, opetuksessa tarvittavien erikoiskielten ja muiden viestintätapojen käyttöön ja lapsikeskeisten, yksilöllisten oppimisstrategioiden hallintaan sekä asianmukaiset opetusvälineet, oppimateriaalit ja apuvälineet.⁸³ *Bronagh Byrne* katsoo LOS 23 artiklan velvoittavan sopimusvaltioita ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin, joilla vastataan vammaisten lasten tarpeisiin koulutuksessa. Valtioiden on tunnistettava ja korjattava rakenteelliset, kulttuuriset ja asenteelliset esteet, jotka epäävät vammai-

83 9. yleiskommentin 62.–63. kohdat ja 65. kohta. Komitea painottaa lapsen taitojen kehittämistä tavalla, joka hänelle parhaiten sopii.

84 Byrne 2019, s. 880–881.

silta lapsilta oikeuden tehokkaaseen koulutukseen.⁸⁴

Vammaisyleissopimuksessa tosiasiallista yhdenvertaisuutta pyritään turvaamaan eri toimenpiteillä yksilö-, ryhmä- ja järjestelmätasolla jo monissa sopimuskohdissa, eikä eri tasoja tuoda esille pelkästään VHOS-komitean tulkintakäytännössä. VHOS 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetaan mahdollisuus vammaisten henkilöiden positiiviseen erityiskohteluun. Merkittävimmäksi yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoksi nostetaan kohtuulliset mukautukset, joita ei liitetä sopimuksessa pelkästään syrjintään niiden epäämisen tarkoituksessa, vaan kyse on itsenäisestä oikeudesta, joka on toteutettava välittömästi.⁸⁵ Niillä on varmistettava VHOS 24 artiklan 2 c kohdan mukaan sitä, että vammaisten henkilöiden oikeus koulutukseen toteutuu yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta. VHOS 24 artiklan 2 d kohdassa sopimusvaltioita edellytetään varmistamaan yleisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuus saada yleisessä koulutusjärjestelmässä tarpeellinen tuki. VHOS 24 artiklan 2 e kohdan mukaan sopimusvaltioiden on toteutettava myös yksilöidyt tukitoimet, jotka sidotaan mahdollisimman hyvän opillisen ja sosiaalisen kehityksen sekä täysimääräisen osallisuuden tavoitteisiin.⁸⁶

VHOS-komitea tarkentaa neljännessä yleiskommentissa, mitä VHOS 24 artiklan 2 kohdan toimenpiteet voivat olla. Kohtuullisia mukautuksia ovat muun muassa oppilaan paikan muuttaminen luokassa, monisteiden tekstin suurentaminen, avustavan teknologian käyttö, taustamelun vähentäminen, vaihtoehtoisten arviointimenetelmien käyttö ja opetussuunnitelman muokkaaminen. VHOS 24 artiklan 2 d kohdan yleisinä tukitoimina sopimusvaltioiden on huolehdittava muun muassa siitä, että kouluilla on riittävän koulutuksen saanutta opetushenkilökuntaa, kuraattoreja, psykologeja ja muita merkityksellisiä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä. VHOS 24 artiklan 2 e kohdan yksilöllisten tukitoimien osalta komitea painottaa tarvetta käyttää oppilaan ja tarvittaessa huoltajan tai muun huolenpidosta vastaavan henkilön kanssa yhteistyössä tehtäviä yksilöllisiä koulutussuunnitelmia, joihin mukautukset ja tukitoimet kirjataan ja joiden tehokkuus arvioidaan säännöllisesti. Erottelematta mukautuksia ja tukitoimia komitea tuo esille avustavat apuvälineet, avustavan teknologian, vaihtoehtoisin muodoin tehdyt oppimateriaalit ja avustajan käytön.⁸⁷

Mukautuksilla ja tukitoimilla tähdätään inklusiiviseen koulutusjärjestelmään, joka sopimusvaltiot velvoitetaan VHOS 24 artiklassa rakentamaan. Vammaisyleissopimus perustuu komitean mukaan vammaisuuden ihmisoikeuksien mallille, jonka mukaan erilaiset yhteiskunnan muodostamat esteet sulkevat vammaiset henkilöt yhteisöjen ulkopuolelle, ei heidän vammansa.⁸⁸ Inklusiivisessa koulutuksessa sitoudutaan jatkuvasti ja ennakoivasti tunnistamaan

85 Cera 2017, s. 167. VHOS 4 artiklan 2 kohdan mukaan TSS-oikeuksien osalta sopimuspuolet sitoutuvat täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa ryhtymään toimiin kyseisten oikeuksien täysimääräiseksi toteuttamiseksi asteittain. Asteittainen täytäntöönpano ei koske kuitenkaan sopimukseen sisältyviä velvoitteita, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaan välittömästi sovellettavia. Näitä ovat VHOS-komitean mukaan kohtuulliset mukautukset, ja koulutuksen osalta pakollinen ja maksuton peruskoulutus ja VHOS 24 artiklan 1 kohdassa määritellyt koulutuksen tavoitteet. Ks. komitean 4. yleiskommentin 41.–42. kohdat.

86 Lisäksi VHOS 24. artiklan 3 kohdassa edellytetään erityisesti kuulo- ja näkövammaisten ja kuurosokeiden lasten oppimista helpottavia toimia.

87 4. yleiskommentin 29. ja 31.–33. kohdat.

88 4. yleiskommentin 4 a kohta. Komitean käsitys edustaa pikemminkin vammaisuuden sosiaalista mallia. Tutkimuksessa on erilaisia käsityksiä siitä, perustuuko sopimus ihmisoikeuksien mallille vai sosiaaliselle mallille, jota on edeltänyt lääketieteellinen malli. Ihmisoikeuksien mallista ks. Degener 2017, s. 42–56. Sosiaalisesta mallista ks. esim. Vehmas 2005, s. 120, Byrne – Lundy 2011, s. 5–6 ja de Beco 2018, s. 399–400.

ja poistamaan esteitä, jotka estävät oikeuden koulutukseen ilman syrjintää. Esteet voivat olla niin oikeudellisia, fyysisiä, viestinnällisiä, kielellisiä, sosiaalisia, taloudellisia kuin asenteellisia. Niitä poistetaan muun muassa tekemällä opetussuunnitelmista joustavia, huomioimalla opetuksessa erilaiset tavat oppia, käyttämällä oppimista edistävää teknologiaa, saattamalla oppimateriaalit saavutettaviin muotoihin ja kielille ja käyttämällä joustavaa ja monipuolista oppimisen arviointia.⁸⁹ Järjestelmätason toimenpiteenä VHOS 24 artiklan 4 kohdassa velvoitetaan myös huolehtimaan opetushenkilökunnan riittävästä koulutuksesta vammaisten lasten opettamiseen.

Kansallisella oppimisen tuen sääntelyllä on luotu moniin erilaisiin tarpeisiin vastaava tukijärjestelmä, jolla pyritään turvaamaan lapsille yhtäläiset edellytykset oppia ja kehittyä. Järjestelmää täydentävät kohtuulliset mukautukset, positiivinen erityiskohtelu ja opetuksen järjestäjälle YVL 6 §:ssä asetettu yleinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta suunnitelmaan perustuvien toimenpiteiden avulla. Perusopetuslaissa ja opiskeluhoitolaisissa on sääntelyä, jolla pyritään turvaamaan hyvät edellytykset koulunkäyntiin ja oppimiseen yleisesti kaikille lapsille. Siihen voidaan lukea ainakin opetusryhmien muodostamista ja yhteisöllistä opiskeluhoitoa koskevat säännökset. Peruskoulutuksen yhdenvertaisuuden edistämisen ensisijaiseksi keinoksi lainsäädännössä nousevat kuitenkin yksilökohtaiset toimet, jotka keskittyvät ratkaisemaan yksittäisen lapsen oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksia.

Oppimisen tuen sääntely vastaa hyvin LOS 23 artiklan ja VHOS 24 artiklan velvoitteisiin tukea yksittäistä lasta koulutuksessa. Ihmisoikeussääntelyssä edellytetään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi kuitenkin niin yksilö- kuin ryhmä- ja järjestelmätason toimenpiteitä. Yleiskommenteissa lapsen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komiteat painottavat sopimusvaltioiden velvollisuutta yleisiin kaikkien lasten oppimista ja koulunkäyntiä tukeviin toimenpiteisiin.⁹⁰ VHOS 24 artiklassa velvoitetaan luomaan koulutusjärjestelmä, joka on esteetön kaikille lapsille. Lapsen kokonaisvaltaisen kehityksen katsotaan voivan toteutua täysimääräisesti vasta kaikkien lasten osallisuuden kautta.

Nykyisessä sääntelyssä ei velvoiteta opetuksen järjestäjiä rakentamaan opetusryhmän, koulun tai muun opetuspaikan taikka järjestelmän tasolla oppimisympäristöistä kaikille sopivia ja huomioimaan opetuksen käytännön toteutuksessa lasten erilaiset edellytykset oppia. POL 3.2 §:n velvoite järjestää opetus oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti jättää avoimeksi, mitä opetuksen järjestäjältä tarkemmin ottaen vaaditaan. Kun perusopetuslaissa ei velvoiteta huomioimaan lasten oppimisedellytyksiä esimerkiksi opetusmenetelmien ja -välineiden sekä oppimateriaalien valinnassa tai ylipäänsä opetuksen käytännön järjestelyissä, lapsi voi joutua opetuksessa välillisesti syrjityksi, miksi sitä ei välttämättä osata tunnistaa. Sääntelyn painottuminen yksilökohtaisiin keinoihin voi johtaa siihen, että oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksien nähdään johtuvan tukea tarvitsevasta lapsesta eikä siitä, miten koulutusjärjestelmä on rakennettu.⁹¹ Yksilökohtaisten keinojen korostaminen yleisten keinojen sijaan voi myös vaikuttaa siihen, kuinka paljon sääntelyllä luodaan tukea tarvitsevia lapsia muista lapsista erotteluvia opetusjärjestelyjä ja lisätään koulutusjärjestelmän segregaatiota.

89 4. yleiskommentin 10 d-, 12 c-, 13., 22.–23. ja 26. kohdat.

90 Lapsen oikeuksien komitean 9. yleiskommentti sekä VHOS-komitean 4. ja 6. yleiskommentit.

91 Byrne 2013, s. 240–243. Byrne käsittelee artikkelissa vammaisia lapsia koulutusjärjestelmässä, mutta yksilökeskeisyyden diskurssi koskee ylipäänsä kaikkia tukea tarvitsevia lapsia.

5. Kenelle: yhdenvertaisuutta kaikille vai melkein kaikille lapsille?

5.1. Joillekin lapsille erilainen koulu

Perusopetuslaissa ja -asetuksessa sekä opetuksen tavoitteista ja tuntijaosta annetussa asetuksessa säädetään ja opetussuunnitelmien perusteissa määrätään opetuksen järjestämisen perusratkaisuista. Ne koskevat opetuspaikkaa, opetuksen antajaa, opetuksen sisältöä ja oppimistavoitteita, opetuksen määrää, esi- ja perusopetuksen kestoa sekä opetuskieltä. POL 6 §:ssä säädetyn lähtökohdan mukaan kunta osoittaa lapselle koulun tai muun opetuspaikan lähikouluperiaatteella mahdollisimman lyhyen ja turvallisen matkan päästä hänen kotoaan. Lapselle annetaan opetus yleisopetuksen⁹² ryhmässä, jota opettaa POA 1 §:n mukaan alakoulussa luokanopettaja ja yläkoulussa aineenopettaja. Lapsi suorittaa perusopetuksen oppimäärän opiskellen POL 11 §:ssä säädettyjä oppiaineita, joiden opetuksen sisällöstä ja oppimistavoitteista määrätään yleisesti perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa ja niitä tarkentavasti järjestäjäkohtaisessa opetussuunnitelmassa.⁹³ Opetusta lapsi saa POA 3 §:n ja TTA 6 §:n mukaisen vähimmäismäärän. POL 9 §:n mukaan esiopetus kestää vuoden ja perusopetus yhdeksän vuotta. Opetuskielenä on suomi tai ruotsi⁹⁴ taikka POL 10 §:ssä säädetyn edellytyksin osittain tai kokonaan saame, romani, viittomakieli tai muu kieli.⁹⁵

Oppimisen tuen järjestäminen voi tarkoittaa lapsen erilaista kohtelua opetuksen perusratkaisujen osalta. Perusopetuslaissa ja -asetuksessa annetaan opetuksen järjestäjälle laaja toimivalta järjestää tukea tarvitsevan lapsen opetus muista lapsista poikkeavalla tavalla. Erilaisen kohtelun laajuus ja kesto vaihtelevat. Perusratkaisuista poikkeaminen voi tarkoittaa koko esi- ja perusopetuksen kestävää erottelua muista lapsista. Vähimmillään kyse on esimerkiksi opetuksen tuntimäärän lyhytaikaisesta vähentämisestä tai opetuksen järjestämisestä yksittäisillä oppitunneilla luokasta erillisessä tilassa.

Lapsi voidaan erottaa pysyvästi omasta ikäluokasta kahdella oppimisvalmiuksia tukevalla ratkaisulla. Jos lapsen ei katsota olevan kypsä aloittamaan perusopetusta sinä vuonna, jona hän täyttää seitsemän vuotta, aloittamista voidaan POL 27 §:n mukaan siirtää vuodella, jolloin lapsi jatkaa esiopetuksessa toisen vuoden.⁹⁶ Lapsi voidaan jättää POA 11.2 §:n mukaan luokalle, kun se on tarkoituksenmukaista yleisen koulumenestyksen vuoksi.⁹⁷ Esi- ja perusopetuksen kestoa lukuun ottamatta opetuksen perusratkaisut eivät kyseisten ratkaisu-

92 Perusopetuslaissa ei käytetä yleisopetuksen käsitettä eikä säädetä erityistä tukea lukuun ottamatta opetusryhmän osoittamisesta. Yleisopetukseen viittaavat kuitenkin POL 16.2 §:n ja 17.1 §:n ilmaisut ”muun opetuksen ohessa / yhteydessä”. Erityisopetuksen sääntely POL 16–17 §:ssä vahvistaa, että erityisopetuksen vastinparina on yleisopetus.

93 Esiopetus ei muodostu oppiaineista vaan opetussuunnitelman perusteissa määritellyistä oppimiskokonaisuuksista. Ks. opetushallituksen määräys 102/011/2014, s. 30–38.

94 POL 4.4 §:ssä veloitetaan kunta järjestämään suomen- ja ruotsinkielinen opetus erikseen.

95 POL 10.2 §:n mukaan kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä. Velvollisuus ilmaistaan ehdottomammin hallituksen esityksessä, jossa todetaan: ”Velvollisuus määräytyisi oppilaiden kuulovammaisuuden asteen mukaan. Ainakin viittomakieltä ensimmäisenä kielenä oppineille kuuroille opetus tulee antaa viittomakielellä.” Ks. HE 86/1997 vp, s. 58–59.

96 POL 27 §:ssä säädetään siirtämisen perusteena käytettävästä selvityksestä mutta ei itse siirtämisen perusteesta (koulukypsyys), joka mainitaan lain esitöissä. Ks. HE 86/1997 vp, s. 64.

97 Lisäksi lapsi jätetään POA 11.2 §:n mukaan luokalle, jos hän ei saavuta hyväksytysti vuosiluokan oppimistavoitteita.

jen seurauksena muutu. Vähiten tukea tarvitsevaa lasta muista lapsista erotteleva ratkaisu on POL 16 a §:n tehostettu tuki. Siihen yhtenä tukimuotona kuuluvaa osa-aikaista erityisopetusta antaa erityisopettaja POL 16.2 §:n mukaan muun opetuksen ohessa. Tämä tarkoittaa erityisopetuksen järjestämistä samanaikaisesti lapsen luokassa taikka siitä erillisessä tilassa, jonka käyttö voi liittyä vastaavasti tilanteeseen, jossa lapsi saa tehostetun tuen osana koulunkäyntiavustajalta paljon henkilökohtaista ohjausta. Erottelua voi tapahtua vähäisesti vain opetuksen antajan ja opetustilan osalta.⁹⁸

Erilaista kohtelua liittyy myös erityisiin opetusjärjestelyihin, joita voidaan POL 18.1 §:n 3 kohdan mukaan tehdä lapsen terveydentilan perusteella. Säännöksellä annetaan mahdollisuus järjestää lapsen opetus lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla, mutta siinä ei määritellä toimien sisältöä eikä laajuutta. Koska perusratkaisuista voidaan poiketa monelta osin jo POL 17 §:n nojalla, erityiset opetusjärjestelyt koskevat erityisesti opetuksen määrän vähentämistä ja opetuksen järjestämistä muualla kuin opetusryhmässä, muun muassa lapsen kotona. Järjestely voi tarkoittaa myös opettajan antaman opetuksen korvaamista osittain koulunkäyntiavustajan ohjauksella. Koska perusteena on terveydentila, järjestely voi kestää vain niin kauan kuin terveydentila edellyttää poikkeamista, joten kyse on lähtökohtaisesti väliaikaisesta ratkaisusta. Vastaavasti POA 9 a–9 b §:ssä säädetty erillisessä pienryhmässä järjestettävä joustavan perusopetuksen toiminta on ratkaisuna väliaikainen, koska se on tarkoitettu 7–9. vuosiluokkien oppilaille. Toiminnassa lapsi on kuitenkin mukana lähtökohtaisesti vähintään yhden lukuvuoden. Ratkaisu erottelee lapsen aiemmasta opetusryhmästä ja voi edellyttää koulunvaihtoa, mikä tarkoittaa POL 6 §:ssä ilmaistusta lähikouluperiaatteesta poikkeamista. Lyhytaikaisemmin lapsen erottelee omasta opetusryhmästä POL 4 a §:ssä säädetty erikoissairaanhoidossa avohoidon potilaana olevalle lapselle tarkoitettu tukijakso, jonka ajaksi koulupaikka vaihtuu lähikoulusta sairaalakouluun.

Merkittävimmin lapsi voidaan erotella muista lapsista erityisen tuen ratkaisulla. Erityiseen tukeen kuuluva erityisopetus voidaan POL 17.1 §:n mukaan järjestää osa- tai kokoaikaisesti erityisen tuen oppilaista muodostetussa pienryhmässä, jossa opettajana toimii kaikilla vuosiluokilla erityisluokanopettaja.⁹⁹ Yläkoulussa pienryhmässä opiskellessaan lapsi ei saa aineenopetusta. Lapselle voidaan osoittaa lähikouluperiaatteesta poiketen toinen koulu, joko tavallinen tai erityiskoulu, jos pienryhmää ei ole kotiosoitteen mukaan määräytyvässä koulussa.¹⁰⁰ Jos lapsi ei tuesta huolimatta pysty suorittamaan perusopetuksen oppimäärää, siitä voidaan POL 17.1 §:n mukaan poiketa ja oppimistavoitteita madaltaa yksilöllistämällä yhden tai useamman oppiaineen oppimäärä tai pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden osalta TTA 9 §:n mukaisesti luopumalla joidenkin oppiaineiden opiskelusta, yhdistämällä oppiainei-

98 Lain esitöissä tosin todetaan, että yhtenä tehostetun tuen tukimuotona voi olla opetuksen järjestäminen riittävän pienessä ryhmässä. Ks. HE 109/2009 vp, s. 24. Kyse ei voi olla kuitenkaan ryhmästä, joka muodostettaisiin erityisopetusta pääsääntöisesti tarvitsevista oppilaista, koska tehostettuun tukeen kuuluu ”vain” osa-aikainen erityisopetus.

99 Erityisopetusta antaa POA 1 §:n mukaan erityisopettaja. Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (968/1998) 8 §:ssä määritellään erikseen kelpoisuudet osa-aikaisen erityisopetuksen ja erityiseen tukeen kuuluvan erityisopetuksen antamiseen. Sääntelyllä lisätään osaltaan segregatiota opetuksessa.

100 POL 6.2 §:n mukaan kyse on ”muusta soveltuvasta paikasta”. Koska opetuspaikan osoittaa silloinkin kunta, kyse on muodollisesti lähikoulusta erotuksena POL 28.2 §:ssä säädettyyn toissijaiseen kouluun, joka on mikä tahansa muu koulu, johon on erikseen haettava.

ta kokonaisuuksiksi ja jakamalla niitä osa-alueisiin tai järjestämällä opiskelu oppiaineiden sijasta toiminta-alueittain.¹⁰¹

Opetuksen perusratkaisuista poikkeamisen mahdollistava sääntely on pysynyt tehostettua ja erityistä tukea sekä joustavan perusopetuksen toimintaa lukuun ottamatta ennallaan perusopetuslain voimaantulosta vuoden 1999 alusta alkaen.¹⁰² Perusopetuslaki oli osa koulutuslainsäädännön kokonaisuudistusta, jota ei käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tämän vuoksi ei ennalta arvioitu, oliko laissa annettu mahdollisuus lasten erotteluun silloisen Suomen hallitusmuodon (94/1919) 5 §:ssä säädetyn syrjinnän kiellon vastainen.¹⁰³ Vuoden 2011 alusta voimaan tullutta oppimisen tuen lakiuudistusta, jolla erilaista kohtelua pyrittiin vähentämään, ei käsitelty myöskään perustuslakivaliokunnassa. Käsitteily olisi ollut perusteltua erityisesti siksi, että perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tarkastellaan palvelujärjestelmien segregaaation hyväksyttävyyttä syrjinnän kiellon näkökulmasta, ja perusopetuslain sääntelyllä on luotu erilliset yleis- ja erityisopetuksen palvelujärjestelmät, jotka voivat pysyä jopa kokonaan erossa toisistaan.¹⁰⁴

Oppimisen tuen järjestämiseen liittyvää erilaista kohtelua perustellaan lapsen tuen tarpeella. Tuen tarve ei ole kuitenkaan lopullinen syy, koska tarve johtuu lapsen henkilöön liittyvästä syystä, kuten sairaudesta tai vammasta. Erottelu voi siten olla YVL 10 §:n mukaisesti välitöntä syrjintää.¹⁰⁵ Kun tukitoimet ja järjestelyt erottelevat lasta ikäryhmänsä, lähiympäristönsä tai opetusryhmänsä muista lapsista, häntä kohdellaan epäsuotuisammin kuin enemmistöä lapsista, jotka pystyvät saavuttamaan esi- ja perusopetukselle asetetut yleiset oppimistavoitteet ilman tukea ja joille järjestelmä on yhdenvertainen. Tukitoimet ja järjestelyt perustuvat lakiin, ja niiden tavoitteena on parantaa lapsen oppimisedellytyksiä. Erilainen kohtelu täyttää YVL 11 §:n lakiperustaisuuden ja hyväksyttävyyden vaatimukset. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuu se, ovatko keinot yhdenvertaisten oppimisedellytysten saavuttamiseksi oikeasuhtaisia.

Oppimisen tuen sääntely näyttää perustuvan ajatukselle, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen, joka nykyjärjestelmässä kytkeytyy kapeasti opetussuunnitelman mukaisten oppimistavoitteiden saavuttamiseen, on peruste tukea tarvitsevan lapsen erilaiseen kohteluun. Tukea tarvitsevan lapsen erityisyyden korostamisella on luotu monia muista lapsista erottelevia opetusjärjestelyjä ja sitä kautta lisätty koulutusjärjestelmän segregaatiota. Perusopetuslakia säädettäessä ja oppimisen tuen sääntelyä muutettaessa ei ole arvioitu, ovatko lasta muista lapsista erottelevat tukitoimet ja järjestelyt yhdenvertaisten oppimise-

101 Yksilöllistämisestä määrätään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, joissa myös tarkennetaan opetuksen järjestämistä TTA 9 §:n mukaisissa tilanteissa. Ks. opetushallituksen määräys 104/011/2014, s. 69–72.

102 Joustavan perusopetuksen toiminnasta säädettiin vuoden 2010 alussa voimaan tulleilla perusopetuslain ja -asetuksen muutoksilla. Ks. HE 174/2009 vp, s. 125.

103 Perusoikeusuudistus toteutettiin elokuun 1995 alussa voimaan tulleella hallitusmuodon muutoksella. Ks. HE 309/93 vp. Perusoikeussäännökset siirrettiin sellaisenaan maaliskuun 2000 alussa voimaan tulleen perustuslain 2 lukuun. Ks. HE 1/1998 vp, s. 78–81.

104 Vrt. varhaiskasvatuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 148/2021 vp), joka koskee oppimisen tuen uudistusta ja joka käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa. Ks. PeVL 41/2021 vp.

105 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta arvioi päätöksissään 29.10.2020 (499/2018) ja 26.11.2020 (618/2018), oliko lapsia syrjitty vammaisuuden perusteella harjoittelukoulun oppilasvalinnassa. Lautakunta katsoi, ettei olettaa välittömästä syrjinnästä syntyneet; kyseessä olleiden lasten tilanne ei ollut vertailukelpoinen suhteessa muihin lapsiin, koska he saivat erityistä tukea. VHOS 24 artiklan perusteella erityistä tukea ei voida kuitenkaan pitää oikeudellisesti merkityksellisenä seikkana, vaan lasten tilannetta on pidettävä vertailukelpoisena, mikä tulee ilmi luvussa 5.2.

dellytysten saavuttamiseksi välttämättömiä ja soveltuvia.¹⁰⁶ Yksilökohtaisen tuen järjestäminen tarkoittaa aina osittain erilaista kohtelua. Vähäisiä ja lyhytaikaisia erottelevia tukitoimia ja järjestelyjä voitaneen lähtökohtaisesti pitää oikeasuhteisina. Oppimisen tuen sääntelyä seuraavan kerran uudistettaessa tulisi joka tapauksessa hahmottaa kokonaisuutena, mitä ja kuinka merkittävää erottelua sääntelyllä luodaan, sekä arvioida, voiko erottelu kertaantua yksittäisen lapsen kohdalla. Silloin olisi myös huomioitava, minkälainen erottelu katsotaan vammaisyleissopimuksessa kielleyksi syrjinnäksi.

5.2. Kaikille lapsille yhteinen koulu

VHOS 24 artiklassa vahvistetaan oikeus inklusiiviseen¹⁰⁷ koulutukseen. Vammaisella lapsella on oikeus osallistua opetukseen yhdessä muiden lasten kanssa, ja tarpeelliset yksilölliset tukitoimet ja järjestelyt on toteutettava yleisessä koulutusjärjestelmässä. Kyse on syrjinnästä, jos vammaiselta lapselta evätään oikeus inklusiiviseen ja laadukkaaseen koulutukseen tavallisessa koulussa.¹⁰⁸ VHOS-komitea hahmottaa inklusiivista koulutusta pois-sulkemisen, segregaatian (erottelun), integraation ja inklusion käsitteiden kautta. Poissulkemisessa vammaisilta henkilöiltä estetään suoraan tai epäsuorasti pääsy koulutukseen. Segregaatiossa vammaisten henkilöiden opetus järjestetään vammattomista henkilöistä erillisessä ympäristössä, joka on suunniteltu vastaamaan yhteen tai useampaan vammaan. Integraatiossa vammaisten henkilöiden opetus järjestetään tavallisessa koulutusjärjestelmässä, jonka mukaisiin standardeihin heidän on sopeuduttava. Inklusiossa toteutetaan järjestelmällinen ja laaja uudistus, jolla koulutusjärjestelmästä tehdään esteetön kaikille ihmisille, niin että jokainen voi osallistua ja saada opetusta ympäristössä, joka vastaa parhaiten hänen tarpeisiinsa. Järjestelmä sopeutuu kaikkiin oppijoihin. Inklusiivisessa kouluyhteisössä kunnioitetaan erilaisuutta ja toimitaan yhteistyössä, niin että sekä oppilaat että opettajat saavat riittävän tuen.¹⁰⁹

VHOS-komitean mukaan VHOS 24 artiklan 2 kohta edellyttää, että vammaiset lapset pääsevät osallistumaan opetukseen lähellä kotia ja turvallisten kulkuyhteyksien päässä olevissa kouluissa.¹¹⁰ Yksilövalitukseen¹¹¹ 28.8.2020 antamassaan päätöksessä komitea toteasi, että kaikenlainen vammaisten henkilöiden segregaatio koulutuksessa on lopetettava, mikä koskee niin erityiskouluja kuin erikoistuneita yksiköitä tavallisissa kouluissa. Komitean mukaan Espanjan valtio ei ollut ryhtynyt VHOS 4 artiklan edellyttämiin lainsäädäntötoimenpiteisiin turvatakseen oikeuden inklusiiviseen koulutukseen huomioiden, että sopimus oli tullut Espanjassa voimaan 3.5.2008. Tapauksessa paikallinen opetuksesta vastaava viranomaisen oli siirtänyt kehitysvammaisen lapsen viidennen luokan jälkeen tavallisesta koulusta

106 Perus- ja ihmisoikeusdoktriinin mukaan erilaisen kohtelun oikeuttamisessa on tarkasteltava keinojen soveltuvuutta ja välttämättömyyttä tavoitellun päämäärän kannalta sekä tehtävä intressien välinen punninta. Ks. Anttila – Ojanen 2019, s. 211.

107 VHOS 24 artiklan englanninkielisen sopimustekstin ”inclusive” on käännetty suomenkielisessä sopimustekstissä osallistava (1 kohta) ja kattava (2 b kohta) ja ”inclusion” osallisuus (2 e kohta).

108 VHOS-komitean 6. yleiskommentin 63.–64. kohdat ja 4. yleiskommentin 10.–13. kohdat.

109 4. yleiskommentin 11.–12. kohdat.

110 4. yleiskommentin 27. kohta.

111 Yksilövalitusmahdollisuus avattiin sopimuksen valinnaisella pöytäkirjalla, joka tuli voimaan Suomessa samanaikaisesti kuin sopimus. Ks. HE 284/2014 vp.

erityisopetuksen keskukseen, minkä komitea katsoi VHOS 24 artiklan vastaiseksi.¹¹²

Inklusiivinen koulutus on kehittynyt vähitellen tavoitteesta oikeudeksi. Tärkeä virstanpylväs oli YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon erityisopetuksen maailmankonferenssissa vuonna 1994 hyväksytty Salamancan julistus, jossa inklusiivinen koulutus nostettiin ensimmäisen kerran selkeästi tavoitteeksi. Lapsen oikeuksien komitea katsoi vuonna 2006 antamassaan yhdeksännessä yleiskommentissa, että tavoitteena tulisi olla kaikkien lasten opettaminen tavallisessa koulujärjestelmässä. Julistuksen tavoin komitea kuitenkin totesi, että opetuksessa on huomioitava vammaisten lasten erityistarpeet, joihin voidaan vastata erityisopetuksella, jos niitä ei pystytä huomioimaan tavallisessa opetuksessa. Sopimusvaltioita velvoittavaksi oikeudeksi inklusiivinen koulutus vahvistettiin vammaisyleissopimuksessa.¹¹³

Koska muissa ihmisoikeussopimuksissa ei nimenomaisesti velvoiteta toteuttamaan oikeutta peruskoulutukseen inklusiivisesti, kansainvälinen tulkinta- ja oikeuskäytäntö ei ole yhtenäinen. *Claire Fenton-Glynn* toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viimeaikaisessa oikeuskäytännössä nostanut inklusiivisen koulutusjärjestelmän parhaaksi tavaksi turvata lasten oikeudet koulutuksessa, mihin suunnan antoi tuomio *Çam v. Turkki* 23.2.2016. Tuomioistuin näyttää tosin osittain perääntyneen siitä päätöksessä *Dupin v. Ranska* 18.12.2018, jossa se katsoi, että autistinen lapsi oli voitu sijoittaa yksilöllisen tarpeen vuoksi erityistä oppimisen tukea tarjoavaan keskukseen.¹¹⁴ Fenton-Glynnin mukaan tuomioistuin vaikuttaa suhtautuvan inklusioon myönteisemmin fyysisten vammojen kuin kehitysvamman kohdalla, jolloin opetusmenetelmiä on mukautettava enemmän.¹¹⁵ Toisaalta edellä mainitussa autistisen lapsen koulunkäyntiä koskevassa tuomiossa *G. L. v. Italia* 10.9.2020 ihmisoikeustuomioistuin katsoo kansainvälisen oikeuden kehitykseen viitaten inklusiivisen koulutuksen toteuttamisen olevan valtioiden vastuulla, koska sen parhaimmasta soveltuvuudesta on saavutettu yhteisymmärrys.¹¹⁶

Kansallisessa oppimisen tuen sääntelyssä on piirteitä inklusiosta. Jokaiselle lapselle turvattu oikeus tarpeen mukaiseen pedagogiseen ja opiskeluhuollolliseen tukeen ei johda luokittelemaan lasta erityisyyden vuoksi mihinkään kategoriaan, vaan ohjaa yksilölliseen arviointiin. Tehostettu tuki ilmentää inklusiota, koska se voi johtaa vain vähäiseen fyysiseen erotteluun opetuksessa. Perusopetuslaki ei ole kuitenkaan monelta osin inklusiivinen. Erityinen tuki ylläpitää erillistä erityisopetuksen järjestelmää. Vaikka lähtökohtana on POL 17.1 §:n mukaan erityisen tuen järjestäminen yleisopetuksen ryhmässä, siitä voidaan poiketa ja järjestää tuki pienryhmässä tavallisessa tai erityiskoulussa, jos lapsen etu ja luokan opetuksellinen kokonaistilanne sitä edellyttävät.¹¹⁷ Opetuksen järjestäjää ei toisin sanoen

112 CRPD/C/23/D/41/2017.

113 de Beco 2018, s. 398–401. Julistuksessa vaaditaan komitean yleiskommenttiin verrattuna selkeämmin tavallisen koulujärjestelmän muokkaamista kaikille sopivaksi. Ks. The Salamanca Statement and framework for action on special needs education. World Conference on Special Needs Education: Access and quality. Salamanca, Spain 7-10 June 1994, 3.–4. kohdat, 6.–8. kohdat ja 18.–19. kohdat ja lapsen oikeuksien komitean 9. yleiskommentin 66.–67. kohdat. Toisaalta Laura Lundy toteaa, että komitea on sopimusvaltioille antamissaan suosituksissa toistuvasti painottanut tarvetta järjestää vammaisten lasten koulutus yleisessä koulutusjärjestelmässä. Ks. Lundy 2012, s. 401–402.

114 Kyse on päätöksestä, jolla tuomioistuin jätti valituksen ilmeisen perusteettomana tutkimatta ottaen kuitenkin kantaa kansallisten viranomaisten ratkaisuun lapsen koulupaikasta.

115 Fenton-Glynn 2021, s. 151–153 ja 158–159.

116 Ks. tuomion 53. kohta.

117 POL 17.1 §:n mukaan erityinen tuki järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Lainkohtaa muutettiin lakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana. Lakiesityksessä POL 17.1 § oli muotoiltu

velvoiteta järjestämään erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta aina yleisopetuksen ryhmässä. POL 17.4 §:ssä säädetään erityisen tuen antamisesta lapselle ilman, että hän on saanut sitä edeltävästi tehostettua tukea.¹¹⁸ Säännöksellä annetaan opetuksen järjestäjälle mahdollisuus siirtää lapsi suoraan pienryhmään, mikä tarkoittaa sitä, ettei opetuksen järjestäjän tarvitse sopeuttaa järjestelmää lapselle sopivaksi.

Kunta voi POL 17.1 §:n perusteella keskittää erityisopetuksen pienryhmässä annettavaa erityisopetusta joillekin kouluille.¹¹⁹ Lisäksi POL 4 §:ssä annetaan kunnalle mahdollisuus hankkia lapselle opetus ja oppimisen tukipalvelut toisen kunnan, valtion tai yksityisen opetuksen järjestäjän koulusta. Tällöin kunta poikkeaa lapsen kohdalla melkein aina lähikouluperiaatteesta. Muun opetuksen järjestäjän kuin kunnan ei toisaalta POL 17.5 §:n mukaan tarvitse järjestää erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta. Jos opetuksen järjestäjä katsoo lapsen sitä tarvitsevan, se voi edellyttää lapsen siirtyvän kunnan kouluun. Perusopetuslaissa annettu mahdollisuus keskittää erityisopetusta tarkoittaa, että erityistä tukea saava lapsi ei voi yhdenvertaisesti muihin lapsiin nähden hakeutua POL 28.2 §:n mukaisesti muuhun kuin kunnan osoittamaan kouluun, muun muassa yksittäisen oppiaineen opetusta painottavalle luokalle.

Perusopetuslaki pitää yllä jakoa yleis- ja erityisopetuksen järjestelmiin. Erityinen tuki voi merkitä lapselle kokoaikaista opiskelua muiden erityistä tukea saavien lasten kanssa pienryhmässä erillään muista lapsista. Oppimisen tuen lakiuudistuksella tiukennettiin velvoitetta järjestää osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa erityisopetusta yleisopetuksessa; lakiuudistusta edeltävästi sitä tuli järjestää muun opetuksen yhteydessä vain mahdollisuuksien mukaan. Nykyisen sääntelyn mukaan erityistä tukea saavan lapsen opetus voidaan lisäksi järjestää osittain yleisopetuksen ja osittain erityisopetuksen ryhmässä. Jakoa erillisiin ryhmiin ei ole joka tapauksessa poistettu. Sitä pitää yllä myös POA 2 §, jossa säädetään ”tavallisten” erityisen tuen, pidennetyn oppivelvollisuuden ja vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostettujen ryhmien enimmäiskoosta sekä asetetaan rajaksi 20 oppilasta yleisopetuksen ryhmälle, jossa on yksi tai useampi pidennetyn oppivelvollisuuden oppilas. Segregaation mahdollisuudesta huolimatta Suomessa katsottiin vammaisyleissopimusta voimaan saatettaessa, että VHOS 24 artikla ei edellytä lainsäädännön muuttamista.¹²⁰

seuraavasti: ”Erityisopetus järjestetään oppilaan edun mukaisesti ensisijaisesti muun opetuksen yhteydessä.” Sivistysvaliokunta katsoi, että erityisen tuen järjestämisratkaisussa on huomioitava sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että koko luokan opetuskellinen kokonaistilanne, ja lisäsi lainkohtaan opetuksen järjestämisedellytykset. Valiokunta totesi, että lisäyksen tarkoituksena oli korostaa kokonaisharkintaa. Ks. SiVM 4/2010 vp, s. 4.

118 HE 109/2009 vp, s. 24–25. Näin voidaan POL 17.4 §:n mukaan tehdä, kun 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. Lainkohta on poikkeus oppimisen tuen lakiuudistuksella toteutetusta lähtökohdasta, jonka mukaan tehostetun ja erityisen tuen järjestäminen ratkaistaan opettajien pedagogisen asiantuntemuksen perusteella.

119 Keskittämisen mahdollisuudesta ei säädetä nimenomaisesti POL 17.1 §:ssä, mutta se on pääteltävissä säännöksestä ja tarkemmin hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksessä todetaan säännöksen osalta, että erityinen tuki ei sellaisenaan vaikuttaisi lapsen koulupaikan ja opetusryhmän määräytymiseen mutta opetus voitaisiin järjestää erityisluokalla tai erityiskoulussa, jos opetusta ei voida järjestää yleisopetuksen ryhmässä oppilaan edun edellyttämällä tavalla. Ks. HE 109/2009 vp, s. 20 ja 24. Jos lapsen koulupaikkaa voidaan erityisen tuen vuoksi vaihtaa, erityisluokkia ei tarvitse olla jokaisessa koulussa.

120 HE 284/2014 vp, s. 64–68. Hallituksen esityksessä käydään läpi oppimisen tuen sääntelyä mutta ei perustella, miten sääntely vastaa VHOS 24 artiklaa. Toisaalta on huomioitava, että VHOS 4.2 artiklan mukaan oikeutta inklusiiviseen koulutukseen ei ole pantava täysimääräisesti täytäntöön välittömästi vaan asteittain.

Niina Mäntylä katsoo, että kunnilla oli oppimisen tuen lakiuudistusta edeltävästi mahdollisuus ratkaista erityisoppilaan opetuspaikka taloudellisten edellytysten perusteella, mikä oli ristiriidassa lapsen edun ensisijaisuutta ja yhdenvertaisuutta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Lapsen edun ottaminen erityisoppilaan (nykyisin erityisen tuen oppilaan) opetuspaikan arviointiperusteeksi ja avustajapalvelujen ulottaminen laajemmin tukea tarvitseville oppilaille vahvistivat opetuspaikan ratkaisemista lapsen yksilöllisten tarpeiden perusteella ja lähikouluperiaatteen toteutumista.¹²¹ Perusopetuslaissa annettu mahdollisuus segregaatioon johtaa joka tapauksessa siihen, että erityisen tuen oppilaan opetuksen järjestämistä yleisopetuksen ryhmässä tarkastellaan integraation näkökulmasta. Lapsen edun mukainen ratkaisu on erityisopetuksen pienryhmä, jos hän ei sopeudu koulunkäyntiin yleisopetuksen ryhmässä.¹²² Opetuksen järjestäjän luomat palvelurakenteet määrittävät sitä, miten lapsen edun mukaisuutta yksittäistapauksessa arvioidaan.¹²³ Velvollisuus huomioida opetuksen järjestämisedellytykset tarkoittaa koko opetusryhmän tilanteen tarkastelua ratkaisuhetkellä, jolloin opetuksen järjestäjää ei edellytetä muuttamaan opetus- ja tukijärjestelyjä, vaan se voi ratkaista opetusryhmän tilanteen siirtämällä erityisen tuen oppilaan sieltä pois.

6. Lopuksi

Pääministeri *Sanna Marinin* hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että erityisopetuslainsäädännön ja siihen sisältyvän inklusion toimivuutta ja näihin kohdennettujen resurssien riittävyyttä tarkastellaan muun muassa oppilaiden yhdenvertaisuuden ja opettajien jaksamisen näkökulmasta.¹²⁴ Suomen nykyinen lainsäädäntö ei rakennu inklusiolle vammaisyleisopimuksen edellyttämällä tavalla. Sopimuksessa ja VHOS-komitean tulkintakäytännössä ei tyhjentävästi aukaista, mitä inklusiivinen koulutus tarkoittaa, ja VHOS 24 artiklan 3 kohta vie järjestelmää osittain segregaatian suuntaan. Lainsäädäntö ei saavuta kuitenkaan inklusion lähtökohtaa, jonka mukaan järjestelmä sopeutuu kaikkiin oppijoihin eivätkä oppijat järjestelmään.¹²⁵ Sopimuksen voimaan saattaessaan Suomi on oikeudellisesti sitoutunut inklusiivisen koulutusjärjestelmän asteittaiseen toteuttamiseen, mikä edellyttää lainsäädännön muuttamista. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat vammaiset henkilöt¹²⁶, mutta inklusiivinen koulutus koskee kaikkia lapsia, koska osallistavaa koulutusjärjestelmää ei voida luoda

121 Mäntylä 2009, s. 121–140. Kirjoituksen julkaisemisen aikaan oppimisen tuen lakiuudistuksesta oli valmistunut hallituksen esityksen luonnos.

122 Hallituksen esityksessä ei selvennetä, mitä lapsen edulla oppimisen tuen kontekstissa tarkoitetaan. Esityksestä saa käsityksen, että lapsen etua on arvioitava siitä lähtökohdasta, mikä ratkaisu tukee parhaiten lapsen oppimista ja toteuttaa lapsen oikeutta oppimisen tukeen. Ks. HE 109/2009 vp., s. 20 ja 24. Lapsen edusta säädetään perusopetuslaissa toistaiseksi vain POL 17.1 §:ssä. Lakiin on esitetty yleistä säännöstä lapsen edusta. Ks. HE 127/2021 vp, s. 28.

123 Tämä ilmenee muun muassa kehitysvammaisten oppilaiden opetuksen järjestämistä Espoon kaupungissa koskevasta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä 15.2.2013 (577/4/11).

124 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 165.

125 Gauthier de Beco katsoo, että inklusiivinen koulutus on nähtävä prosessina, jossa jatkuvasti poistetaan esteitä osallistua koulutukseen ja muutetaan järjestelmä vähitellen vastaamaan kaikkien oppijoiden tarpeisiin. Ks. de Beco 2018, s. 403–405.

126 VHOS 1 artiklan 2 kohdan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lapsen oikeuksien komitea nojaa VHOS 1 artiklan 2 kohdan määritelmään. Ks. komitean 9. yleiskommentin 7. kohta.

osittain, vaan kyse on kokonaisvaltaisesta muutoksesta, jossa opetus ja opiskeluympäristö rakennetaan kaikille sopivaksi.¹²⁷

Oppimisen tuen sääntelyllä on yhdenvertaisuuslain sääntely mukaan lukien luotu esi- ja perusopetukseen monia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoja, jotka vastaavat lähtökohtaisesti hyvin ihmisoikeusvelvoitteita. Oppimisen tuen tarkoitusta ei ole kuitenkaan sidottu selkeästi lapsen oikeuteen kehittyä sekä oikeuteen osallistua kouluyhteisöön yhdessä muiden lasten kanssa, eli kyseisten oikeuksien toteutuminen ei ole tosiasiallisen yhdenvertaisuuden päämääränä. Osaltaan tämän vuoksi oppimisen tuki johtaa usein muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen, mihin vaikuttaa myös sääntelyn yksilökeskeisyys. Erityisesti vaatimus inklusiivisesta koulutuksesta edellyttää luomaan sääntelyllä yleisiä velvoitteita, joilla rakennetaan kaikille lapsille yhteistä koulua, sekä arvioimaan erilaista kohtelua aiheuttavien toimien ja järjestelyjen oikeasuhtaisuutta.

Vaatimus inklusiivisesta koulutuksesta ohjaa myös lähestymään uudella tavalla opetuksessa jatkuvasti esille tulevaa haastetta: lasten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Opetukseen osallistuvilla lapsilla on oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen (POL 30.1 §) ja oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön (POL 29.1 §). Erityisen tuen oppilaan siirto pienryhmään on nykyisen sääntelyn keino ratkaista oikeuksien väliset jännitteet tilanteessa, jossa yksittäinen lapsi vie paljon opettajan aikaa tai vaarantaa luokan työrauhaa.¹²⁸ Inklusiivisessa koulutuksessa ne on ratkaistava sekä yleisin että yksilöllisin toimenpitein ja järjestelyin opetusryhmää muuttamatta. Silloin LOS 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettua lapsen etua tarkastellaan tukea tarvitsevan lapsen opetuksen järjestämistä ratkaistaessa vain hänen tilanteestaan käsin eikä siihen yhdistetä opetusryhmän muiden lasten etujen arviointia. Irrottamalla oppimisen tuki sääntelyssä oikeuksien turvaamisen tehtävästä avautuu tilaisuus arvioida, onko sääntelyssä jätettävä mahdollisuus lasta muista lapsista erottelevaan ratkaisuun, joka on yksittäisessä tilanteessa lapsen edun mukainen.

Abstract in English

REGULATION OF SUPPORT IN LEARNING IN PRE-PRIMARY AND BASIC EDUCATION – EQUALITY BUT WHAT, HOW AND TO WHOM?

The UN Conventions on the Rights of the Child and on the Rights of Persons with Disabilities impose obligations on States Parties that define equality requirements in the exercise of the right to basic education. The article examines how the regulation of support in learning in pre-primary and basic education meets these requirements. At the same time, the regulation of equality and non-discrimination in the Finnish Constitution and the Non-Discrimination Act is taken into account. The article also outlines the importance of the regulation of positive action and reasonable accommodation in the Non-Discrimination Act in relation to the regulation of support in learning.

Keywords: equality, non-discrimination, pre-primary education, basic education, support in learning

127 Näin toteaa myös VHOS-komitea. Ks. 4. yleiskommentin 2. kohta, 9. kohta, 10 a- ja 10 b-kohdat ja 11 c-kohta.

128 Vastaavassa tarkoituksessa saatetaan käyttää myös erityisiä opetusjärjestelyjä, mikä ilmenee eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä 9.5.2018 (EOAK/169/2018). Tapauksessa oli lyhennetty väliaikaisesti lapsen koulupäivää väkivaltaisen käytöksen vuoksi. POL 18.1 §:n 3 kohdan mukaan lyhentäminen on mahdollista vain lapsen terveydentilan perusteella.

KIRJALLISUUS

- Ainscow, Melvin, Diversity and Equity: A Global Education Challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies* 51(2) 2016, s. 143–155.
- Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Talent 2019.
- Arajärvi, Pentti, Lapsi ja koulutuksellisen hyvinvoinnin takaaminen, s. 10–24 teoksessa Suvianna Hakalehto (toim.), Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015.
- Besson, Samantha, The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child. *The International Journal of Children's Rights* 13(4) 2005, s. 433–461.
- Byrne, Bronagh – Lundy, Laura, Introduction: Protection for Students with Disabilities in International Law? s. 1–20, teoksessa Charles J. Russo (toim.), *The Legal Rights of Students with Disabilities: International Perspectives*. Rowman & Littlefield Publishers 2011.
- Byrne, Bronagh, Hidden contradictions and conditionality: conceptualisations of inclusive education in international human rights law. *Disability & Society* 28(2) 2013, s. 232–244.
- Byrne, Bronagh, Art. 23 Children With Disabilities, s. 857–903 teoksessa Tobin, John (toim.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*. Oxford University Press 2019.
- Cera, Rachele, Article 5 (Equality and Non-Discrimination), s. 157–174 teoksessa Valentina Della Fina – Rachele Cera – Giuseppe Palmisano (toim.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Springer 2017.
- de Beco, Gauthier, The right to inclusive education: why is there so much opposition to its implementation. *International Journal of Law in Context* 14(3) 2018, s. 396–415.
- Degener, Theresia, A Human Rights Model of Disability, s. 41–59 teoksessa Valentina Della Fina – Rachele Cera – Giuseppe Palmisano (toim.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Springer 2017.
- Enkvist, Victoria – Lerwall, Lotta – Lundin, Olle – Wall, Gustaf, En likvärdig utbildning, s. 17–49 teoksessa Sverker Scheutz (toim.), *Likvärdig utbildning*. Iustus Förlag AB 2017.
- Fenton-Glynn, Claire, *Children and the European Court of Human Rights*. Oxford University Press 2021.
- Florian, Lani, On the necessary co-existence of special and inclusive education. *International Journal of Inclusive Education* 23(7–8) 2019, s. 691–704.
- Fredman, Sandra, *Discrimination Law*. Oxford University Press 2011.
- Freeman, Michael, Taking Children's Rights More Seriously. *International Journal of Law and the Family* 6(1) 1992, s. 52–71.
- Hakalehto, Suvianna: Lapsen oikeuksien sopimuksen lapsikäsitkystä. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1187–1198.
- Hakalehto, Suvianna, *Lapsioikeuden perusteet*. Alma Talent 2018.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), *Perusoikeudet*. Alma Talent, verkkokirja.
- Hanson, Karl – Lundy, Laura, Does Exactly What it Says on the Tin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called “General Principles” of the Convention on the Rights of the Child. *The International Journal of Children's Rights* 25(2) 2017, s. 285–306.
- Karhu, Anne – Närhi, Vesa – Savolainen, Hannu, Check in-check out intervention for supporting pupils' behaviour: effectiveness and feasibility in Finnish schools. *European Journal of Special Needs Education* 34(1) 2019, s. 136–146.
- Kotkas, Toomas, Kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä. *Lakimies* 6/2020, s. 822–844.
- Lundy, Laura, Mainstreaming Children's Rights in, to and through Education in a Society Emerging from Conflict. *The International Journal of Children's Rights* 14(4) 2006, s. 339–362.

Laura Lundy, Children's rights and educational policy in Europe: the implementation of the United States Convention on the Rights of the Child. *Oxford Review of Education* 38(4) 2012, s. 393–411.

Mäntylä, Niina, Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuisa: oikeudellisia näkökulmia. *Kunnallistieteellisen aikakauskirja* 2/2009, s. 121–140.

Mäntylä, Niina, Yhdenvertaisuuden velvoitteet kouluhallinnossa: tarkastelussa romanilasten erityisluokkaan sijoittaminen, s. 70–88 teoksessa Esa Hyryläinen (toim.), *Näkökulmia hallintotieteisiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja 2012.

Niemi, Hanna-Maria, Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan oikeuskäytännössä. *Lakimies* 3–4/2019, s. 337–362.

Nieminen, Liisa, Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. *Lakimies* 6/2005, s. 898–924.

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

Nieminen, Liisa, Ristiriitainen soft law – liian paljon vai liian vähän soft law'ta? *Lakimies* 7–8/2020, s. 1081–1103.

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

Peleg, Noam, *The Child's Right to Development*. Cambridge University Press 2019.

Peleg, Noam – Tobin, John, Art. 6 The Rights to Life, Survival, and Development. Teoksessa Tobin, John (toim.): *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*. Oxford University Press 2019, s. 186–236.

Pölönen, Kreeta, Kolmiportainen tuki esi- ja perusopetuksessa – soveltamiskäytäntöä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta vuosilta 2012–2015, s. 206–251 teoksessa Suvianne Hakalehto (toim.), *Lapsen oikeudet koulussa*. Kauppakamari 2015.

Skrtic, Thomas M., The Special Education Paradox: Equity as the Way to Excellence. *Harvard Educational Review* 61(2) 1991, s. 148–207.

Spiliopoulou Åkermarck, Sia, Images of children in education: a critical reading of DH and others v. Czech Republic, s. 40–67 teoksessa Eva Brems (toim.), *Diversity and European Human Rights: Rewriting Judgments of the ECHR*. Cambridge University Press 2012.

Vehmas, Simo, *Vammaisuus: johdatus historiaan, teoriaan ja etiikkaan*. Gaudeamus 2005.

VIRALLISLÄHTEET

HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 159/1996 vp laeiksi peruskoululain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

HE 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 109/2009 vp laiksi perusopetuslain muuttamisesta

HE 174/2009 vp laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

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

HE 67/2013 vp oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 19/2014 vp yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 284/2014 vp vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta

HE 88/2018 vp laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

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

HE 173/2021 vp oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 31/2014 vp hallituksen esityksestä HE 19/2014 vp yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 41/2021 vp hallituksen esityksestä HE 148/2021 vp laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

SiVM 3/1998 vp hallituksen esityksestä HE 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

SiVM 4/2010 vp hallituksen esityksestä HE 109/2009 vp laiksi perusopetuslain muuttamisesta

YK:n ihmisoikeuskomitea, yleiskommentti nro 18 (1989), Yhdenvertaisuus

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2001) 29 artiklan 1 kohta, Koulutuksen tavoitteet (CRC/GC/2001/1)

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003), Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (CRC/GC/2003/5)

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 (2006), Vammaisten lasten oikeudet (CRC/C/GC/9)

Lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 12 (2009), Lapsen oikeus tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12)

YK:n TSS-komitea, yleiskommentti nro 5 (1994), Vammaiset henkilöt

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4 (2016), Oikeus inklusiiviseen koulutukseen (CRPD/C/GC/4)

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleiskommentin nro 6 (2018), Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus (CRPD/C/GC/6)