

23.10.2019

EOAK/1120/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **MAKSULLINEN TOIMINTA PERUSOPETUKSESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjeessään suomalaisten kaupunkien ja erityisesti A:n kaupungin menettelyä asiassa, joka koski perusopetuksen yhteydessä järjestettäviä maksullisia teemapäiviä ja toimintaa. Kantelija viittasi kirjeessään lehtiartikkeliin, jonka mukaan esimerkiksi B:n koulun 7.–9. luokkien ulkoliikuntapäivän sisältö oppilaille määräytyi sen mukaan, olivatko perheet valinneet maksullisen vai maksuttoman vaihtoehdon. Noin 30 euron maksua vastaan oppilaalla oli mahdollisuus lähteä ratsastamaan tai laskettelemaan. Muita vaihtoehtoja olivat lähteminen kahden euron kyytimaksua vastaan pilkille, hiihtämään tai luistelemaan tahi kokonaan ilmainen liikunta koululla.

Kantelijan mielestä tällaiset kouluissa järjestettävät osin maksulliset liikunta- ja muu teemapäivät asettavat vähävaraiset lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan ja loukkaavat oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta A:n kaupungin sivistysvirasto antoi lausunnon, jonka liitteenä oli B:n koulun rehtorin selvitys. Lisäksi Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö antoivat asiassa pyynnöstäni lausunnot.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Keskeiset oikeusohjeet**

##### *Perus- ja ihmisoikeusäänöksiä*

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksessä vahvistetaan, että perusoikeudet kuuluvat myös lapsille yhdenvertaisesti.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu myös useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Esimerkiksi YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen (LOS) 28 artikla korostaa maksuttoman perusopetuksen kuulumista kaikille lapsille. LOS 3 artiklan perusteella kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon

lapsen etu. LOS 2 artiklan mukaan lapsella on oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen tai hänen huoltajansa ominaisuuksiin tai muihin seikkoihin perustuvaa erottelua, mukaan lukien varallisuuteen perustuva erottelu.

### *Hallintolaki*

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

### *Yhdenvertaisuuslaki*

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lain 6 § edellyttää, että koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella.

### *Perusopetuksen järjestämistä koskevia säännöksiä ja ohjeita*

Perusopetuksen tulee perusopetuslain 2 §:n mukaan edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

Perusopetuslain 31 §:ssä säädetään opetuksen maksuttomuudesta, että opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu materiaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta muun muassa opetukseen osallistumisen edellyttämät avustajapalvelut ja apuvälineet. Opetukseen osallistuvalla on myös oikeus maksuttomaan ateriaan, tapaturmien hoitoon (34 §) sekä tietyn edellytyksin myös maksuttomaan kuljetukseen ja majoitukseen (32 § ja 33 §).

Perusopetuslain 31 §:n 3 momentin mukaan ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja yksityisen yhteisön tai säätiön asianomaisen ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla opetuskielillä järjestettävässä opetuksessa voidaan oppilaalta 1 ja 2 momentin estämättä periä kohtuullisia maksuja. Lain 44 §:n mukaan asianomainen ministeriö päättää tämän lain nojalla oppilailta perittävien maksujen perusteista soveltuvin osin sen mukaan kuin valtion maksuperustelaisissa julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään.

Opetusministeriön asetuksessa eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista (1323/2001) säädetään tarkemmin maksujen perimisestä. Asetuksen 2 momentissa säädetään vuosittain perittävät enimmäismaksut ulkomailla järjestettävässä opetuksessa sekä vieraskielisessä opetuksessa. Lisäksi säädetään maksujen perimisestä majoituksesta ja täysihoidosta niissä tapauksissa, joissa oppilas on otettu muuhun kuin perusopetuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hänelle osoitettuun kouluun. Asetuksessa säädetään myös maksujen perimisestä perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitetuilta aineopiskelijoilta, jotka eivät ole oppivelvollisia.

Perusopetusasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee laatia lukuvuositain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista ja opetuksen yhteydessä järjestettävästä muusta toiminnasta sekä työajoista, koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n mukaan Opetushallitus toimii opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävissä asiantuntijavirastona. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtäviin kuuluu mm. edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä seurata toiminnan järjestämistä sekä tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta.

Opetushallitus on tiedotteellaan 20.4.2006 antanut [ohjeet](#) opetuksen järjestäjille retkien ja muun koulun ulkopuolisen toiminnan järjestämisestä perusopetuksessa. Ohjetta on päivitetty 25.5.2016. Ohjeen mukaan opetuksen järjestäjän velvollisuutena on laatia opetussuunnitelmaan perustuva vuotuinen suunnitelma, jossa määrätään muun muassa opetustunneista, työajoista sekä opetuksen yhteydessä annettavasta muusta toiminnasta ja koulun ulkopuolella annettavasta opetuksesta. Opetuksen käsite kattaa näin myös kaikki koulun työaikana toteutetut ja vuotuisen suunnitelmaa kirjatut retket, vierailut ja muun vastaavan koulun ulkopuolella tapahtuvan toiminnan. Näin ne ovat yhdenvertaista koulun toimintaa opetuksen kanssa, joten niiden tulee olla oppilaalle maksuttomia, kuten lainsäädäntö edellyttää.

Opetuksen järjestäjä saa valtionosuutta (tai kotikuntakorvausta) opetustoimen käyttökustannuksiin. Koulujen opetussuunnitelman ja vuotuisen suunnitelman mukaisen retki- ja vierailutoiminnan järjestämisestä aiheutuneet kuljetus- ja pääsymaksukulut ovat osa kunnan opetustoimen kustannuksia. Ylläpitäjän päätösvallassa on siis osoittaa kouluille taloudellisten edellytystensä puitteissa resurssit retkiä, leirikouluja ja vierailuja varten.

Koulussa järjestettävästä rahankeräyksestä ohjeessa todetaan, että koulun opintokäyntejä ja -retkiä, leirikouluja sekä opetukseen liittyviä tapahtumia voidaan tukea oppilaiden ja huoltajien yhdessä keräämillä varoilla. Varojen keruun tulee olla oppilaille ja huoltajille vapaaehtoista. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus osallistua koulun opetussuunnitelman ja siihen perustuvan vuotuisen suunnitelman mukaiseen toimintaan huolimatta siitä, onko hän tai hänen huoltajansa osallistunut varojen keräykseen.

Ohjeessa todetaan, että koulun ulkopuolella annettavaa opetus on pedagogisesti tärkeää. Lainsäädäntö tai edellä mainitut linjaukset eivät siis estä kouluja järjestämästä retkiä, leirikouluja, vierailuja tai muita tapahtumia.

Opetushallituksen ohjeiden lisäksi myös aluehallintovirastojen ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö on 2.5.2016 laatinut suosituksen koulujen osallistumisesta koulun ulkopuoliseen toimintaan perusopetuksessa<sup>1</sup>. Suosituksessa on todettu, että lain mukaan koululla on yleinen velvollisuus edistää toiminnassaan yhdenvertaisuutta. Koulun tulee siksi arvioida myös koulun ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan osallistumisen osalta, miten tämä velvollisuus parhaiten toteutuu. Aluehallintovirasto on suosittanut, että mikäli opetuksen järjestäjä katsoo, että tietty toiminta ei ole tarkoitettu kaikille oppilaille, tästä tulee määrätä vuosisuunnitelmassa. Opetuksen järjestäjän on tällöin huomioitava, että osallistumisen rajoittamisen on käytävä yksiin koulun opetussuunnitelman ja arvopohjan kanssa, ja rajoitus on myös kyettävä perustelemaan. Perustelut voidaan kirjata vuosisuunnitelmaan rajoituksen yhteyteen. Myös rahoituskysymykset tulee ottaa

<sup>1</sup> <http://www.avi.fi/documents/10191/6417952/Suositus+koulujen+osallistumisesta+kou-lun+ulkopuoliseen+toimintaan+perusopetuksessa+2.5.2016.pdf/2f73b45c-b385-4209-aa1b-4d872133f720>

huomioon. Koska perusopetus on maksutonta, oppilasta ei saa kieltää osallistumasta sen vuoksi, että hän ei ole osallistunut matkan rahoitukseen.

### 3.2 Saatu selvitys

#### *A:n kaupunki*

*Rehtorin* selvityksen mukaan B:n koulussa on jo pitkään järjestetty opetussuunnitelman mukaista koulun ulkopuolista opetusta. Erilaisten oppimisympäristöjen hyödyntäminen tukee lapsen hyvinvointia ja vahvistaa toimintakulttuurin yhteisöllisyyttä. Koulussa on kerran vuodessa järjestetty talviliikuntapäivä suunnitteleamalla sitä yhdessä oppilaskunnan ja tukioppilaiden kanssa. Oppilaat ovat saaneet ehdottaa ko. päivän sisältöä. Suurin osa toiminnasta on ollut maksutonta. Vuosiluokille 6–9 maksullisina vaihtoehtoina on tarjottu laskettelua ja ratsastusta. Kaikki muut talviliikuntapäivän toiminnot ovat olleet pääsääntöisesti maksuttomia, kuten esimerkiksi lumikenkäily, norsupalloilu, curling, kaupunkisota, hiihtäminen ja luistelu.

Rehtori katsoo selvityksessään, että yksittäiseen tapahtumaan kerättävä raha ei tee perusopetuksesta maksullista ja että rahan kerääminen ei ole kiellettyä, jos rahan antaminen on vapaaehtoista ja toiminnassa on myös maksuttomia vaihtoehtoja. Rehtorin mukaan he ovat kohdelleet oppilaita tasa-arvoisesti ja he ovat saaneet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Rehtori on selvityksessään esittänyt toiveen, että Opetushallitus antaisi kouluille niin selkeät ohjeet asiasta, ettei siinä olisi mitään tulkinnanvaraa; riittääkö maksuttomat vaihtoehdot talviliikuntapäivänä vai pitääkö kaiken olla kaikille oppilaille maksutonta. Rehtorin näkemyksen mukaan täyden maksuttomuuden vaatimus rajaa erilaisista oppimisympäristöistä saatua hyötyä ja ”pahimmissa tapauksessa tällaiset oppilaita kiinnostavat ja mieleen jäävät ja motivoivat erilaiset koulupäivät jäävät kokonaan opetusohjelmasta pois”.

*A:n kaupungin sivistysviraston* lausunnon mukaan maksullisina toimintoina (joko kokonaan tai osittain) sen peruskouluissa voivat olla kouluilla tapahtuvat teatteri-, konsertti- ja muusikkovie railut, leirikoulut, opintoretket, luokkaretket ja eri yhteistyökumppaneiden luona käynnit. Osin maksullisissa toiminnoissa varojen keräämiseen ovat osallistuneet vanhempainyhdistykset, kolmannen sektorin toimijat, koulun yhteistyökumppanit, oppilaskunta ja tukioppilaat. Jokaiselle oppilaalle tarjotaan kuitenkin maksuton vaihtoehto ja/tai kerätään rahat siten, että ketään ei kohdella eriarvoisesti.

A:n kaupungin selvityksen mukaan kokonaan tai osin maksullinen toimintatapa ja -muodot ovat täydentäneet ja piristäneet opetussuunnitelman mukaista arkitoimintaa sekä lisänneet yhteisöllisyyttä koulussa. Oppilailta on tullut tapahtumista erittäin positiivista palautetta.

#### *Opetushallitus*

*Opetushallitus* toteaa lausunnossaan, että koulun ulkopuolella järjestetyssä vuotuisen suunnitelman mukaisessa ja muussa siihen liittyvässä toiminnassa noudatetaan samoja säännöksiä ja määräyksiä kuin muussakin koulun toiminnassa.

Opetuksen järjestäjän tulee osoittaa riittävät resurssit opetuksen järjestämiseen myös koulun ulkopuolella. Varoja voidaan kerätä oppilaiden ja heidän huoltajiensa toimesta, mutta varojen keräämisen tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Jokaisella oppilaalla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus osallistua myös koulun ulkopuolella toteutettavaan koulun opetussuunnitelman ja siihen perustuvan vuotuisen suunnitelman mukaiseen toimintaan riippumatta siitä, onko oppilas tai hänen huoltajansa osallistunut varojen keräämiseen kyseistä toimintaa varten.

Opetushallituksen 20.4.2006 antamiin ja 25.5.2016 päivitettyihin ohjeisiin ei sisälly ohjeistusta mahdollisista opetukseen liittyvistä maksullisista retkistä tai muista tapahtumista, koska lähtökohtaisesti perusopetus on maksutonta.

Opetushallitus viittaa lausunnossaan perusopetuslain 31 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ulkomailla järjestettävässä opetuksessa ja yksityisen yhteisön tai säätiön asianomaisen ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla opetuskielellä järjestettävässä opetuksessa voidaan oppilaalta 1 ja 2 momentin estämättä periä kohtuullisia maksuja. Hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp) perusopetuslain 31 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kun mainittuihin kouluihin hakeutuminen on vapaaehtoista ja kun oppivelvollisuusikäisellä säilyy oikeus päästä halutessaan maksuttomaan opetukseen, ei säännöksellä rikota hallitusmuodon 13 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan analogisesti edellä kerrotun kanssa perusopetuksessa voi olla vähäisessä määrin sellaisia retkiä tai muita tapahtumia, joista koulun ulkopuolisille tahoille maksettavien kustannusten kattamiseksi peritään oppilailta kohtuullinen maksu. Edellytyksenä on, että on olemassa myös maksuton vaihtoehto, joka ei yhdenvertaisuuden kannalta merkittävästi eroa maksullisesta vaihtoehdosta. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi koululla tulisi olla myös menettely, jolla vähävaraiset oppilaat voidaan tarvittaessa vapauttaa maksusta. Näillä edellytyksillä Opetushallitus ei pidä maksullisia retkiä ja muita tapahtumia perustuslain vastaisina.

#### *Opetus- ja kulttuuriministeriö*

Opetus- ja kulttuuriministeriön viittaa lausunnossaan perusopetuslain 2 §:ään, jossa nimenomaan todetaan, että opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Opetukseksi katsotaan kaikki perusopetusasetuksen 9 §:n mukaisen suunnitelman mukainen toiminta. Perusopetuksen järjestäjät saavat opetuksen järjestämiseksi rahoitusta sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti. Opetuksen järjestäjän tehtävänä on huolehtia varojen käytöstä siten, että niillä voidaan kattaa kaikki opetussuunnitelmaan ja asetuksen 9 §:n mukaiseen suunnitelmaan sisältyvä toiminta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että Opetushallitus on toimivaltansa puitteissa antanut [edellä siteeratun] ohjeen kouluissa järjestettävästä rahankeräyksestä. Opetushallituksen ohje tukee perustuslain sekä perusopetuslain ja -asetuksen säännöksiä perusopetuksen maksuttomuudesta. Kuten ohjeessakin todetaan, koulun opintokäyntejä ja -retkiä voidaan ministeriönkin käsityksen mukaan sinänsä tukea oppilaiden ja vanhempien yhdessä keräämillä varoilla. Tällöin on kuitenkin huomattava, että osallistumisen varojen keräämiseen tulee olla vapaaehtoista ja saadut varat tulee käyttää kaikkien oppilaiden hyväksi siitä riippumatta, ovatko kaikki oppilaat tai vanhemmat osallistuneet varojen keräämiseen.

Maksuja perusopetuksessa voidaan kerätä ainoastaan perusopetuslain 31 §:n 3 momentissa mainituissa tilanteissa eli ulkomailla järjestettävässä opetuksessa sekä yksityisen opetuksen järjestäjän järjestämässä vieraskielisessä opetuksessa. Tällöinkin maksujen enimmäismääristä on säädetty opetusministeriön asetuksella (1323/2001). Nämä maksut ovat lukukausimaksujen luonteisia maksuja ja niiden perimisestä vanhemmat ovat tietoisia valitessaan lapselle tällaisen koulun. Toisin kuin opetushallituksen lausunnossa todetaan, opetus- ja kulttuuriministeriön tulokinnan mukaan perusopetuslain 31 §:n 3 momenttia ja asetusta 1323/2001 ei voida tulkita niin, että ne oikeuttaisivat maksujen perimiseen muissa tilanteissa, esimerkiksi järjestettäessä luokkaretkiä tai liikuntapäiviä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan perusopetuksen maksuttomuus on yksiselitteinen niin lainsäädännön kuin Opetushallituksen antamien ja 25.5.2016 päivittämien ohjeiden valossa. Ongelma ei siten ole lainsäädännössä tai lain nojalla annetuissa ohjeissa vaan joidenkin opetuksen järjestäjien luomissa käytännöissä. Retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla olisi myös maksuton vaihtoehto tosiasiallisesti jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole. Tällainen toiminta ei toteuta perusopetuksen maksuttomuutta eikä myöskään oppilaiden mahdollisuuksia osallistua opetukseen yhdenvertaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että maksujen periminen perusopetuksessa ei kantelussa esiin tuodussa tilanteessa eikä yleisemminkään ole lain mukaista. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus yhdenvertaisesti ja ilman lisämaksuja osallistua koulun opetussuunnitelman ja perusopetusasetuksen 9 §:n mukaisen suunnitelman mukaiseen toimintaan.

### 3.3 Arviointi

Tässä asiassa on kyse perustuslain 6 ja 16 §:ssä kaikille taatusta oikeudesta yhdenvertaiseen ja maksuttomaan perusopetukseen. Kunnilla on niille määrättyjen tehtävien hoitamisessa perustuslain 121 §:n ilmaisemaan itsehallinto-oikeuteen perustuvaa harkintavaltaa, jota rajoittavat perustuslain ja muiden lakien säännökset, yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö.

Kunnille opetuksen järjestäjinä ei ole jätetty harkintavaltaa perusopetuksen maksuttomuuden suhteen. Perustuslain 16 §:ssä jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava maksuttomia (HE 309/1993 vp). Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain 6 §:n ilmaiseva yhdenvertaisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että kaikilla lapsilla on taloudellisesta asemastaan riippumatta yhtäläinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Perusopetuksen maksuttomuutta on arvioitu joissakin ylimpien laillisuusvalvojien aiemmissa ratkaisussa:

- Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan (28.11.2014, [OKV/14/1/2014](#)), että omien välineiden vapaaehtoinen käyttö ei ole ristiriidassa peruskoulun maksuttomuutta koskevan perusoikeuden kanssa. Perustuslain 6 ja 16 §:ssä taattu oikeus yhdenvertaiseen perusopetukseen kuitenkin edellyttää minimissään, että kaikilla oppilailla on maksutta käytettävissään laite, joka mahdollistaa opetukseen osallistumisen ja annettujen työtehtävien suorittamisen
- Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan (3.3.2015, dnro [3535/4/14](#)), että oppilaan opetusryhmää voidaan muuttaa myös kesken leirikoulun, mutta siitä aiheutuvia kustannuksia ei voida maksuttoman perusopetuksen piirissä periä oppilaan huoltajilta
- Oikeusasiamies totesi (11.8.2016, dnro [2166/4/15](#)), että perustuslaissa ja perusopetuslaissa käytetty yhdenmukainen muotoilu puhuu voimakkaasti sen puolesta, että koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa palveluissa. Laissa maksuttomaksi säädetty oppilaan tapaturman hoito ei saa johtaa siihen, että oppilas tai hänen huoltajansa on ensin itse vastuussa hoitokulujen maksamisesta

Tässä asiassa katson yhtenevästi opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon kanssa ja siinä esitettyihin perusteluihin viitaten, että maksujen periminen perusopetuksessa ei ole lain mukaista niin kantelussa esiin tuodussa tilanteessa kuin yleisemminkään. Opetuksen järjestäjän tulee osoittaa riittävät resurssit opetuksen järjestämiseen. Jokaisella oppilaalla on oikeus yhdenvertaisesti ja ilman lisämaksuja osallistua koulun opetussuunnitelman ja perusopetusasetuksen 9 §:n mukaisen suunnitelman mukaiseen toimintaan. Maksuttomuuden vaatimus ei sinänsä estä,

että koulun ulkopuolista toimintaa kuten vierailuja ja retkiä tuetaan esimerkiksi huoltajien keräämillä varoilla. Kuten opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, varojen keräämiseen tulee kuitenkin olla täysin vapaaehtoista ja saadut varat tulee käyttää kaikkien oppilaiden hyväksi.

Kaupungin selvityksessä ja osin myös Opetushallituksen lausunnossa oppilailta tai huoltajilta perittäviä maksuja on pidetty mahdollisina, mikäli olemassa on myös maksuton vaihtoehto. Pidän tätä näkemystä varsin ongelmallisena oppilaiden yhdenvertaisuuden ja perusopetuksen maksuttomuuden näkökulmasta. Totean edelleen opetus- ja kulttuuriministeriön tavoin, että esimerkiksi retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla olisi myös maksuton vaihtoehto, tosiasiallisesti jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole. Tällainen toiminta ei toteuta perusopetuksen maksuttomuutta eikä myöskään oppilaiden mahdollisuuksia osallistua opetukseen yhdenvertaisesti.

Painotan, että kunnalla opetuksen järjestäjänä on myös velvollisuus olla luomatta näennäisesti yhdenvertaisia käytäntöjä, jotka tosiasiallisesti lisäävät epätasa-arvoa. Yhdenvertaisuuslain 6 § edellyttää, että koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lain esitöiden (HE 19/2014 vp) mukaan säännös edellyttää, että opetuksen järjestäjä arvioi muun muassa opetustilanteiden tasapuolisuutta. Lisäksi yhdenvertaisuussuunnitelmassa on aiheellista käsitellä koulun ja oppilaitosten mahdollisten syrjivien tapojen, asenteiden ja käytäntöjen tunnistamista ja poistamista.

Kaupungin selvityksessä perusteltiin perusopetukseen liittyviä maksullisia toimintoja myös sillä, että ne olivat täydentäneet ja piristäneet opetussuunnitelman mukaista arkitoimintaa sekä lisänneet yhteisöllisyyttä koulussa. Selvityksen mukaan erilaisten oppimisympäristöjen hyödyntäminen tukee lapsen hyvinvointia ja vahvistaa toimintakulttuurin yhteisöllisyyttä, ja täyden maksuttomuuden vaatimus rajaisi erilaisista oppimisympäristöistä saatua hyötyä pois.

Kuten Opetushallituksen ohjeessa todetaan, lainsäädäntö tai edellä mainitut linjaukset eivät estä kouluja järjestämästä retkiä, leirikouluja vierailuja tai muita tapahtumia. Koulun ulkopuolella annettavalla opetuksella luodaan toimintakulttuuria, johon kuuluu vuorovaikutus ja yhteistyö ympäröivän yhteisön kanssa. Retkien ja vierailujen avulla voidaan myös monipuolistaa oppimisympäristöjä ja työtapoja sekä tarjota elämyksiä, jotka innostavat oppilaita osaamisen kehittämiseen. Oppilaiden aktiivisuutta ja oppimaan oppimista edistää se, että opiskelu tapahtuu autenttissa ympäristöissä ja tilanteissa. Koulun ulkopuolella annettava opetus on myös omiaan lisäämään oppilaiden hyvinvointia ja osallistuvaa kansalaisuutta.

Vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa korostetaan kaikkien näiden seikkojen tärkeyttä opetuksen toteuttamisessa. Myös valtioneuvoston asetuksessa perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012) todetaan, että oppimisympäristöjen tulee huomioida oppilaiden yksilölliset tarpeet ja tukea yksilön ja yhteisön kasvua, oppimista ja vuorovaikutusta.

Vaatimus perusopetuksen maksuttomuudesta siis kuitenkin edellyttää myös koulun ulkopuolella annettavan opetuksen ja muiden selvityksessä kuvattujen toimintojen tapahtuvan edellä kuvatuilla reunaehdoilla ja niillä resursseilla, mitkä opetuksen järjestäjä opetuksen järjestämiseen osoittaa. Sikäli kuin oppilaiden huoltajat osallistuvat vapaaehtoisesti toimintojen rahoittamiseen, tulee tämän koitua yhdenvertaisesti kaikkien kyseisen ryhmän oppilaiden eduksi riippumatta siitä, osallistuvatko kaikki huoltajat näihin ylimääräisiin kuluihin.

Tässä asiassa saadussa kaupungin sivistysviraston lausunnossa toivottiin, että Opetushallitus antaisi kunnille selkeät ohjeet asiassa. Kuten edellä on todettu, perusopetuksen maksuttomuus

on yksiselitteistä niin lainsäädännön kuin Opetushallituksen antamien ohjeiden valossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että ongelma ei ole lainsäädännön tulkinnanvaraisuudessa, vaan opetuksen järjestäjien luomissa käytännöissä.

Luokkaretkien, leirikoulujen ja muun koulun ulkopuolella järjestettävän toiminnan rahoitus ja oppilaiden yhdenvertaisuutta vaarantavat kuntien käytänteet nousevat esille aika ajoin (ks. esim. [KK 162/2006](#) vp ja [KK 685/2014](#) vp). Vuonna 2018 oikeusasiamiehen kansliaan saapui useita kanteluja, joissa oli kyse esimerkiksi kunnan menettelystä vaatia vanhemmilta maksuja ulkomailla järjestettävän leirikoulun ja valinnaisen liikunnan kuluihin. Myös tuolloinen lapsiasiavaltutettu toi keväällä 2018 oikeusasiamiehelle tiedoksi<sup>2</sup> saamia kansalaisyhteydenottoja, joissa oli esitetty huoli perusopetuksen maksuttomuuden vaarantumisesta.

Kirjelmässä kerrottiin muun ohella koulutuksen järjestäjän/koulun suunnalta lyhyellä varoitusajalla tulevista maksupyynnöistä ja -kehotuksista oppilaan huoltajille esimerkiksi koulupäivän aikana tehtäviin retkiin osallistumiseksi. Muutamien päivien varoitusajalla oppilaita oli pyydetty ottamaan kouluun tyypillisesti 15–20 euroa retkeen osallistumiseksi sekä tämän ohella käyttörahaa retkelle. Edelleen kirjelmässä viitattiin Pelastakaa Lapset ry:n selvitykseen pienituloisten perheiden lasten köyhyyskokemuksista, muun muassa luokkaretkiin osallistumattomuudessa<sup>3</sup>.

Edellä kerrotun perusteella näyttää siis siltä, että opetuksen järjestäjien eli kuntien luomat kirjavat käytänteet periä oppilailta ja heidän huoltajiltaan erilaisia maksuja vaarantavat perustulaisissa turvattua yhdenvertaista oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja voivat käytännössä luoda tilanteita, jotka luovat ja korostavat lasten eriarvoisuutta.

Tähän nähden pidän perusteltuna lähettää tämän ratkaisuni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten sekä Opetushallitukselle, jonka tehtäviin kuuluu tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa, että opetus- ja kulttuuriministeriölle, joka viime kädessä vastaa perusopetuksen kehittamisestä ja seurannasta.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset A:n koulutoimen ja sen B:n koulun tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni A:n sivistysvirastolle ja rehtorille.

Päätöksestä lähetetään jäljennökset tiedoksi myös Opetushallitukselle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

<sup>2</sup> [http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2018/05/Kirjelm%C3%A4\\_Perusopetuksen-maksuttomuus\\_LAPS28052018.pdf](http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2018/05/Kirjelm%C3%A4_Perusopetuksen-maksuttomuus_LAPS28052018.pdf)

<sup>3</sup> Entten tentten pelistä pois! Lapsen ääni 2015 -raportti lasten kokemuksista köyhyydestä ja osallisuudesta. Pelastakaa Lapset ry 2015.