

16.7.2020

EOAK/2356/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

Kohtuulliset mukautukset ylioppilastutkinnossa

1 KANTELU

Kantelija arvosteli ylioppilastutkintolautakunnan menettelyä sähköisen ylioppilaskokeen järjestyksessä. Kantelijan mielestä ylioppilastutkintolautakunta ei ole tehnyt sähköistyneiden ylioppilaskokeiden kohdalla riittävästi toimia ylioppilastutkinnon yhdenvertaisuuden takaamiseksi.

Kantelijan kertoman mukaan näkövammaisen kokelas ja näkevä kokelas eivät ole olleet riittävän yhdenvertaisessa asemassa syksyn 2018 ja kevään 2019 ylioppilaskokeissa. Ongelma oli ilmennyt etenkin aineistojen asettelussa, kun kevään 2019 äidinkielen kirjoitustaidon kokeessa näkövammaisen kokelaan aineistot, toisin kuin näkevien aineistot, oli asetettu yhteen ainoaan tiedostoon, jolloin aineistot jakautuivat kaikkiaan 32 sivulle. Tämä edellytti näkövammaiselta kokelaalta kohtuuttomalla tavalla aikaa vievää siirtymistä aineistosta toiseen.

Kantelija ei pitänyt hakemuksesta myönnettyä lisäaikaa riittävänä kohtuullisena mukautuksena. Ongelmia oli myös mukautetuissa tehtävissä, joissa aineistona oli sekä näkevillä että näkövammaisilla sama videoaineisto. Näkövammaisille aineisto oli litteroitu, minkä vuoksi näkövammaisen kokelas ei voinut sisällyttää vastaukseensa visuaalisia havaintoja, joita vastauksessa kuitenkin kantelijan mukaan edellytettiin.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ylioppilastutkintolautakunnalta ja lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Ylioppilastutkintolautakunnan selvitykseen sisältyivät lautakunnan vuonna 2019 voimassa olleet ohjeet koskien näkövammaisten kokelaiden koetehtäviä ja kokeen suorittamista sekä näkövammaisille kokelaille laadittu kevään 2019 äidinkielen kirjoitustaidon ja lukutaidon koeaineisto.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.1 Opetus ja kulttuuriministeriön lausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo lausunnossaan, että näkövammaisille kokelaille myönnettävät erityisjärjestelyt muodostavat kokonaisuuden, joilla pyritään kunkin kokelaan osalta luomaan kohtuulliset ja yhdenvertaiset olosuhteet ylioppilastutkinnon kokeiden suorittamiseksi.

Ministeriö viittaa ylioppilastutkintolautakunnalta saamaansa selvityksessä, jossa todetaan, että näkövammaiset ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, joista osa on heikkonäköisiä ja osa täysin sokeita. Eri kokelaat ovat tottuneet erilaisiin apuvälineisiin ja ohjelmiin, eikä ylioppilastutkintolautakunnalla ole mahdollisuutta räätälöidä eri aineiden kokeita jokaisen yksittäisen kokelaan henkilökohtaiseen käyttötapaan sopivaksi. Näkövammaisille tarkoitettuja kokeita kehitetään jatkuvasti yhteistyössä Näkövammaisten liiton ja Näkövammaisten kirjaston Celian kanssa näkövammaisilta kokelailta saadun palautteen pohjalta. Syksyn 2020 tutkinnosta alkaen järjestettävän näkövammaisen apuvälineillä suoritettavan kokeen tarkoituksena on entisestään parantaa näkövammaisten kokelaiden mahdollisuuksia osoittaa osaamistaan yhdenvertaisella tavalla näkevien kokelaiden kanssa.

2.2 Ylioppilastutkintolautakunnan selvitys

Ylioppilastutkintolautakunnan mukaan kantelijalle oli myönnetty erityisjärjestelyitä kahdella eri päätöksellä siten, että hänellä oli oikeus käyttää tietokonetta syksyn 2018 matematiikan kokeessa (koe oli tuolloin vielä paperinen) sekä oikeus ylittää kirjoitusaika kahdella tunnilla kaikissa kokeissa, käyttää avustajaa, käyttää suurempaa näyttöä ja kirjasinkokoa, saada koetettävät USB-muistilla, saada näkövammaiselle kokelaalle tarkoitettua korvaavat tehtävät ja käyttää suurentavaa lukulaitetta syksyn 2018 tutkinnosta alkaen. Lisäksi kevään 2019 pakollisessa vieraan kielen kokeessa kantelijan toimittamien lääkärintodistusten perusteella ylioppilastutkintolautakunta korotti hänen arvosanaansa.

Selvityksen mukaan, jos ylioppilastutkinnon kokeissa on tehtäviä, joihin vastaaminen edellyttää tutustumista visuaaliseen materiaaliin, saa näkövammaisen kokelas tällöin korvaavat tehtävät. Tällöin tehtävä on sellaisessa muodossa, että näkövammaisen kokelas pystyy sen suorittamaan. Korvaavissa tehtävissä on pyritty tuottamaan samankaltainen, saman aihepiirin ja saman vaikeustason tehtävä kuin alkuperäinen tehtävä. Lisäksi koesuoritusten arvostelussa otetaan huomioon, että kokelas on tehnyt korvaavat tehtävät. Korvaaviin tehtäviin liittyvien suoritusten arvostelussa sovelletaan määräyksissä kuvattuja kriteerejä ja lautakunnan sivuilla julkaistuja hyvän vastauksen piirteitä. Täysien pisteiden saaminen ei edellytä visuaalisia havaintoja. Näin ollen korvaavia tehtäviä tekevällä on ylioppilastutkintolautakunnan mukaan yhdenvertainen mahdollisuus hyviin arvosanoihin. Näkövammaiselle kokelaalle myönnetään yleensä hakemuksesta myös kahden tunnin lisäaika, mikä kompensoi esimerkiksi ruudunlukuohjelman käyttämiseen ja litteroitujen aineistojen kuuntelemiseen kuluvaan aikaa.

Ylioppilastutkinnon näkövammaisten korvaavat tehtävät tehdään siten, että ne on mahdollista toteuttaa koetilanteessa ruudunlukuohjelman ja avustajan avulla. Kyseessä on kuvaton koe, jossa aineistot ja tehtävät on järjestetty siten, että kokelas voi kuunnella ne loogisessa järjestyksessä. Tällöin aineisto sijoittuu tehtävän yhteyteen samassa tiedostossa. On tärkeää, että koe on yhdenvertainen näkevien kokeen kanssa, siksi joitakin tehtäviä korvataan vastaavan tasoilla kuvattomilla tehtävillä. Toisaalta joitakin tehtäviä tai aineistoja saatetaan jättää näkövammaisten kokeesta pois, jotta kuuloaistiin perustuvasta kokeesta ei muodostuisi kokelaalle kohtuutonta. Kokelas antaa vastauksensa erillisenä tiedostona.

Ylioppilastutkintolautakunta pyrkii tehtävänlaadinnassaan siihen, että koe olisi mahdollisimman monelle erityisryhmälle saavutettavissa. Lautakunta hyödyntää näkövammaisten kokeiden val-

mistelussa Näkövammaisten kirjaston Celian asiantuntemusta ja on vuorovaikutuksessa Näkövammaisten liiton kanssa saavutettavuuden kehittämiseksi edelleen. Celian asiantuntija käy laadintavaiheessa läpi jokaisen näkövammaisten kokeen ja varmistaa sen käytettävyyden. Näkövammaisille laadittu koe, josta kaikki visuaalinen aineisto on poistettu, sai alkunsa jo syksyn 2016 tutkinnossa ensimmäisten digitaalisten kokeiden yhteydessä ja sen kehitys jatkuu edelleen.

Ylioppilastutkintolautakunta on syksystä 2018 lähtien pyytänyt ylioppilastutkintoon osallistuvilta näkövammaisilta palautetta tutkinnon kokeista. Kyselyssä on haluttu selvittää, miten ja millä apuvälineillä kokelas on kokeen suorittanut. Lisäksi on haluttu tietoa mahdollisista teknisistä ongelmista kokeen suorittamisessa. Kokelaalta on kysytty myös mielipidettä koetehtävistä yleensä ja korvaavista tehtävistä erityisesti.

Ylioppilastutkintolautakunta on erityisjärjestelyitä koskevien määräysten uudistamaisen yhteydessä valmistellut erityisjärjestelyihin uuden näkövammaisten apuvälineillä suoritettavan kokeen, joka korvaa aiemman erityisjärjestelyn korvaavista tehtävistä. Kokelaalle voidaan myöntää erityisjärjestelynä oikeus suorittaa näkövammaisen apuvälineillä suoritettava koe. Koe voi rakenteeltaan, tehtävämääriltään ja pisteytykseltään erota lautakunnan koekohtaisissa määräyksissä ilmoitetusta, mutta kokeen maksimipistemäärä ja arvosanojen pisterajat ovat samat kuin muiden kokelaiden suorittamassa kyseisen aineen kokeessa. Koe laaditaan siten, että myös vaikeasti näkövammaisen kokelas voi vastata kokeeseen ja saavuttaa korkeimman arvosanan. Tämä näkövammaisten apuvälineillä suoritettava koe järjestetään uuden määräyksen mukaisesti ensimmäistä kertaa syksyn 2020 tutkinnossa. Tavoitteena on tehdä näkövammaiselle kokelaalle koe, joka muodostaa mielekkään kokonaisuuden ja mahdollistaa siten kokelaalle nykyistä paremmat mahdollisuudet osoittaa osaamistaan.

3 RATKAISU

3.1 Johtopäätös

Käsitykseni mukaan ylioppilastutkintolautakunnan menettelyä kantelijan suorittaman ylioppilaskokeen järjestelyissä ei ole pidettävä lainvastaisena.

Perus- ja ihmisoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta pidän kuitenkin tärkeänä sitä, että ylioppilastutkintolautakunta edelleen kehittää ohjeitaan. Yleisenä tavoitteena ohjeiden kehittämisessä tulisi olla, että kohtuullisten mukautusten keinovalikoimaa ei rajattaisi ennalta enempää kuin se on aivan välttämätöntä.

Katson myös, että mahdollisuus ottaa koesuoritusta heikentävät seikat huomioon kokeen arvostelussa olisi perusteltua ulottaa muihinkin tilanteisiin kuin siihen, että kokelas on saamassa kokeesta hylätyn arvosanan.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.2 Oikeusohjeet

3.2.1 Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä niin myönnettäessä lailla kansalaisille etuja ja oikeuksia kuin asettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjäntäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjäntäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrättyssä tilanteessa oikeutettuna. Syrjäntäkieltö koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjäntän käsillä olo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjäntää (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Säännöksen on oikeuskirjallisuudessa katsottu korostavan sitä näkökulmaa, että ihmisoikeuksien turvaaminen liittyy ylipäätään kaikkeen julkisen vallan käyttöön. Velvollisuuden on katsottu edellyttävän julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta sekä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Sen on myös katsottu korostavan perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista.¹ Lainsäädännön ohella sen on katsottu edellyttävän perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, sekä hallinnon valmistelu- ja suunnittelutoimintaa.²

3.2.2 Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallituksen esityksen (72/2002 vp) perusteluiden mukaan viranomaisten harkintavaltaa ohjaavaan suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta,

¹ Antero Jyränki – Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 392-393, Antero Jyränki: Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000, s. 286-287, ja Ilkka Saraviita: Perustuslaki 2000. Lakimiesliiton Kustannus 2000, s. 178-181.

² Kaarlo Tuori: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4/1999, s. 1-11, 5.

johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

3.2.3 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan vi-rastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhe-suhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Samanaikaisesti 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoi-tettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Lain 9 §:n mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasial-lisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perus-teella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailu-kelpoisessa tilanteessa.

Säännöksen perusteluiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitataan sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa sii-hen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on kohdeltava samanlaisissa tapauksissa samalla tavalla. Jotta tilanteet olisivat vertailukelpoisia, tulee niiden olla rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta (HE 19/2014 vp, s. 70).

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että koh-telun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käy-töstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavutta-miseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Säännöksen perusteluiden mukaan ilmaisulla ”käytäntö” viitataan muun muassa siihen, miten esimerkiksi koulutus ja erilaiset palvelut sekä pääsy niihin on käytännössä järjestetty. Välilliselle syrjinnälle on ominaista näennäisen yhdenvertaisuus. Tällöin sääntö, peruste tai käytäntö ei nimenomaisesti aseta ketään huonompaan asemaan 8 §:n 1 momentissa mainitun henkilöön liittyvän syy perusteella, mutta säännöllä, perusteella tai käytännöllä on tosiasiasa henkilöön liittyvään syyhyn perustuva syrjivä vaikutus. Välillinen syrjivyyden ilmenee usein siten, että johonkin tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden on vaikeampi täyttää jokin asetettu edellytys tai siten, että valitulla toteuttamistavalla on kielteisiä vaikutuksia nimenomaan ja vain heihin (HE 19/2014 vp, s. 77).

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan 2 momentin mukaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettujen toimijain koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioitujen kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Säännöksen perusteluissa viitataan muun muassa YK:n vammaisyleissopimukseen, jonka mukaan kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarvittaessa yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten ihmisten mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Kohtuulliset mukautukset on käsitteellisesti erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä. Mukautusten tulee olla kulloisessakin tilanteessa tarvittavia. Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Toimenpide on ”tarvittava” esimerkiksi silloin, kun jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Sääntely ei edellytä, että olosuhteet, joissa esimerkiksi palveluja tarjotaan, ovat kohtuullisten mukautusten tekemisen jälkeen vammaisille ihmisille täsmälleen samantyyppiset kuin muille asiakkaille. Olennaista on, että palvelut tulevat mukautuksilla vammaisten ihmisten saataville.

Viimekätisen päätöksen siitä, miten tai millainen mukautus toteutetaan, tekee mukautuksiin velvoitettu toimija. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että koulutuksen saaminen tulee tässä yhteydessä ymmärtää laajasti. Kohtuulliset mukautukset voivat siten olla tarpeen koulutukseen pääsemiseksi sekä koulutuksesta suoriutumiseksi samoin kuin etenemiseksi opinnoissa (HE 19/2014 vp, s. 79–80).

3.2.4 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Suomi on sitoutunut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimukseen (SopS 26/2016). Sopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on muun muassa sellainen pitkäaikainen ruumiillinen vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen 24 artiklassa määritellään koulutukseen liittyvät oikeudet. Artiklan 2 c kohdan mukaan sopimusosapuolet varmistavat, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset.

Vammaisyleissopimuksen toimeenpanoa valvovan komitean inkluusiivista opetusta koskevassa yleiskommentissa nro. 4 kehoitetaan käyttämään vammaisten opiskelijoiden opintosuoritusten

arvioinnissa joustavia ja monimuotoisia menetelmiä (kohdat 26 ja 74). Kohtuullisten mukautusten tulee komitean mukaan olla yksilökohtaisia (kohta 30). Komitea suosittaa sopimusosapuolille myös positiivista erityiskohtelua vammaisten henkilöiden korkeakoulutuksen edistämiseksi (kohta 38). Sopimuspuolten tulee taata lisäksi tehokkaat oikeussuojakeinot sopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkauksiin puuttumiseksi (kohta 65).³

Esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan yleiskommentin nro. 2 mukaan esteettömyys ja saavutettavuus koskevat ryhmiä, kun taas kohtuullinen mukauttaminen koskee yksilöitä. Tämä tarkoittaa, että velvollisuus varmistaa esteettömyys ja saavutettavuus on niin sanottu *ex ante* -velvollisuus eli ennakkoon täytettävä velvollisuus. Jos esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien standardien noudattamisella ei kyetä takaamaan saavutettavuutta, voidaan soveltaa kohtuullista mukauttamista (kohta 25).⁴

Kohtuullisen mukauttamisen velvollisuus on niin sanottu *ex nunc* -velvollisuus eli sitä on noudatettava siitä lähtien, kun vammaisen henkilö tarvitsee sitä tietyssä tilanteessa voidakseen kyseisessä yhteydessä nauttia oikeuksistaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuullista mukauttamista voidaan käyttää keinona varmistaa esteettömyys ja saavutettavuus yksittäisen vammaisen henkilön kannalta tietyssä tilanteessa (kohta 26).

Komitea korostaa 24 artiklan toimenpanossa myös sitä, että vammaisten oppilaiden ympäristö on suunniteltava niin, että se edistää osallistamista ja takaa heidän yhdenvertaisuutensa koko koulutusprosessin ajan (kohta 39).

3.2.5 Ylioppilastutkintoa koskevat säädökset

Ylioppilastutkintoa koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu viime hallituskauden aikana osana lukiouudistusta. Vuonna 2019 säädettiin laki ylioppilastutkinnosta (502/2019) ja sen nojalla annettiin valtioneuvoston asetus ylioppilastutkinnosta (612/2019). Lukiolakiin sisältyneet ylioppilastutkintoa ja ylioppilastutkintolautakuntaa koskevat säännökset siirrettiin ylioppilastutkinnon järjestämisestä annettuun lakiin (672/2005, Laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta, 715/2018). Uusi laki ja asetus tulivat voimaan 1.8.2019. Tässä yhteydessä kumottiin ylioppilastutkinnosta annettu valtioneuvoston asetus (915/2005).

Syksyn 2018 ja kevään 2019 ylioppilaskirjoitusten aikaan voimassa olleen ylioppilastutkinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005, voimassa 31.7.2019 saakka) 6 §:n mukaan koheet voitiin järjestää poikkeavasti, jos kokelaalla oli vamma taikka luku- tai kirjoitushäiriö, tai joka sairauden tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi oli estynyt suorittamasta kokeita samalla tavalla kuin muut kokelaat. Säännöksen mukaan ylioppilastutkintolautakunta päätti 1 momentissa tarkoitettujen järjestelyjen käytöstä kokelaan tai hänen huoltajansa tekemän hakemuksen perusteella.

Tuolloin ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005, voimassa 31.7.2019 asti) 8 §:n 3 momentin nojalla ylioppilastutkintolautakunnalla oli mahdollisuus ottaa koesuorituksen arvostelussa huomioon erityisen painava peruste, joka oli heikentänyt kokelaan koesuoritusta.

³ Yleiskommentti on julkaistu englanninkielisenä YK:n sivuilla osoitteessa: https://tbinter-net.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en

⁴ Yleiskommentti on julkaistu suomenkielisenä käännöksenä osoitteessa: [https://www.ihmisioikeuskeskus.fi/@Bin/5996326/CRPD%20komitean%20yleiskommentti%20202020_FIN%20es-teetto%cc%88myys%20ja%20saavutettavuus.pdf](https://www.ihmisioikeuskeskus.fi/@Bin/5996326/CRPD%20komitean%20yleiskommentti%202020_FIN%20es-teetto%cc%88myys%20ja%20saavutettavuus.pdf)

Nyt voimassa olevan ylioppilastutkinnosta annetun (502/2019) lain 9 §:n 1 momentin mukaan kokelas voi sairauden, vamman, lukemisen ja kirjoittamisen erityisvaikeuden, vieraskielisyyden taikka muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi suorittaa ylioppilastutkinnon kokeet poikkeavasti. Edellä mainitut syyt eivät automaattisesti oikeuta erityisjärjestelyiden käyttöön, vaan edellytyksenä on, että syy estää kokelasta suorittamasta koetta samalla tavoin kuin muut kokelaat.

Edellä mainitun pykälän 2 momentin mukaan ylioppilastutkintolautakunta päättää erityisjärjestelyiden käytöstä hakemuksesta. Äkillisessä ja ennakoimattomassa tilanteessa erityisjärjestelyiden käytöstä voi päättää myös rehtori.

Lain 18 §:n 3 momentin mukaan ylioppilastutkintolautakunta voi koesuoritusten arvostelussa ottaa huomioon sen, että kokelaan koesuoritusta on heikentänyt sairaus, vamma tai muu niihin rinnastettava erityisen painava peruste. Lisäedellytyksenä on se, ettei 9 §:ssä tarkoitettujen erityisjärjestelyjen voida katsoa olevan riittäviä turvaamaan kokelaan edellytykset suorittaa koe yhtäläisesti muihin kokelaisiin nähden.

Ylioppilastutkinnosta annettua lakia (502/2019) koskevan hallituksen esityksen (HE 235/2018 vp) yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että 9 §:ssä (HE:ssä 10 §) säädetyillä kokelasta koskevilla erityisjärjestelyillä on haluttu luoda kokelaille kohtuulliset ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kokeiden suorittamiseen. Koska erityisjärjestelyitä koskeva sääntely koskee keskeisesti yksilön oikeuksien perusteita, asiasta ehdotettiin säädettäväksi laissa asetuksen sijaan.

Muutosta perusteltiin myös sillä, että vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus velvoittaa muun muassa siihen, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset.

Vammaisten kokelaiden osalta säännöksen katsottiin myös täydentävän yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n säännöstä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjän on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada koulutusta.

Hallituksen esityksen mukaan erityisjärjestelyiden sisältö määräytyisi tapauskohtaisesti säädöksessä mainittujen syiden luonteen ja niiden aiheuttamien vaikeuksien asteen mukaisesti.

Hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaan kokelaan sairauden, vamman tai muuhun niihin rinnastettavan erityisen painavan perusteen huomioimiseen kokeen arvostelussa tulisi suhtautua pidättyvästi, sillä se muodostaa poikkeuksen kokelaiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. Tarkoituksena on, että erityisjärjestelyt olisivat aina poikkeavaan arvosteluun nähden ensisijaisia. Arvostelun muuttaminen voisi perustelujen mukaan tulla kyseeseen vain, jos erityisjärjestelyitä ei voida pitää riittävinä turvaamaan kokeen yhtäläisiä suorittamismahdollisuuksia, riippumatta siitä, onko erityisjärjestelyitä haettu tai käytetty.

3.2.6 Ylioppilastutkintolautakunnan määräykset ja ohjeet

Ylioppilastutkintolautakunta oli kantelijan ylioppilaskoesuorituksen aikana voimassa olleiden säännösten nojalla antanut 26.8.2016 määräyksen sairauden, vamman tai puoltolauseen huomioon ottamisesta ylioppilastutkinnossa.⁵ Määräys on koskenut kevään 2019 tutkintokertaa ja sitä edeltäneitä tutkintokertoja. Määräyksen mukaan erityisjärjestelyinä voitiin myöntää sairauden tai vamman asteen ja luonteen mukaan esimerkiksi lisäaika kokeessa (2 tuntia), erillinen koetila, oikeus suurentaa kirjasinkokoa, oikeus käyttää suurempaa näyttöä, pistekirjoituksella

⁵ Julkaistu osoitteessa: https://www.ylioppilastutkinto.fi/images/sivuston_tiedostot/Ohjeet/Sairaus/ fi/ fi_sairaus_maarays.pdf

laaditut tehtävät, näkövammaisille kokelaille tarkoitetut tehtävät tekstitiedostoina USB-muistilla sekä näkövammaisille kokelaille tarkoitetut korvaavat tehtävät.

Mainitun määräyksen mukaan kokelaan toimittama lääkärintodistus voitiin ottaa huomioon myös kokeen arvostelussa. Jos kokelaalle oli myönnetty erityisjärjestelyjä ylioppilastutkinnon kokeissa, lääkärintodistus otettiin jälkikäteen huomioon vain, jos kokelas erityisjärjestelyistä huolimatta oli tullut hylätyksi yhdessä tai useammassa kokeessa. Erityisjärjestelyjen lisäksi arvosanamuutos oli tällaisessa tapauksessa mahdollinen yhdessä kokeessa, jos pistemäärä sijoittui lähelle approbatur -arvosanaa.

Ylioppilastutkintolautakunta on 1.8.2019 voimaan tulleen lainsäädännön johdosta uudistanut erityisjärjestelyitä koskevat määräyksensä 29.3.2019.⁶ Uudet ohjeet ("Koesuoritusta heikentävän syyn huomioon ottaminen ylioppilastutkinnossa") hyväksyttiin 22.1.2020. Ohjeissa on lueteltu erityisjärjestelyt, jotka lautakunta on arvioinut kohtuullisiksi ja asianmukaisiksi ylioppilastutkinnossa.

Ohjeiden mukaan ilman lautakunnan erillistä lupaa kokelaalla saa olla tarvittaessa käytössään resepti- ja käsikauppalääkkeitä, sairauden hoidossa välttämättömiä välineitä, vammaisuuden edellyttämät tavanomaiset apuvälineet sekä suurennuslasi, lisävalaisin tai värillinen viivain tai kalvo.

Lautakunta voi päätöksellään myöntää enintään kaksi tuntia lisäaikaa kokeen suorittamisen, mahdollisuuden suorittaa koe erillisessä pienryhmätilassa, oikeuden käyttää erillistä lepäämiseen tarkoitettua tilaa, oikeuden suurentaa pistekokoa tai käyttää määriteltyä suurempaa näyttöä ja oikeuden suorittaa koe näkövammaisten apuvälineillä. Kuulovammaiselle kokelaalle voidaan myöntää erityisjärjestelynä oikeus suorittaa ääniaineistoiltaan rajoitettu koe. Lisäksi kokelas voi saada erityisjärjestelynä oikeuden avustajan käyttöön ylioppilastutkinnon kokeissa.

Lautakunta voi päätöksellään myöntää myös muita kuin ohjeissa mainittuja kohtuullisia ja asianmukaisia erityisjärjestelyitä tapauskohtaisesti syiden luonteen ja niiden aiheuttamien vaikeuksien asteen mukaisesti.

Jos äkillinen tai ennakoimaton tilanne vaikuttaa ylioppilastutkinnon suorittamiseen, tulee kokelaan tai hänen huoltajansa ohjeiden mukaan ottaa välittömästi yhteyttä lukion rehtoriin. Jos kokelaalla on hajautuskertoja tai uusimiskertoja jäljellä, tulee arvioida, onko kokelaan edun mukaista hakea ilmoittautumisen mitätöintiä esimerkiksi lääkärinlausunnon perusteella vai suorittaa koe erityisjärjestelyitä hyödyntäen.

Rehtori voi päättää, että kokelas suorittaa kokeensa erillisessä pienryhmätilassa tai erillisessä yksilötilassa tai että hänelle tarjotaan mahdollisuutta hyödyntää lepäämiseen tarkoitettua tilaa. Rehtori arvioi, onko järjestely kohtuullisesti toteutettavissa ja tarpeen kyseisessä äkillisessä ja ennakoimattomassa tilanteessa. Muut järjestelyt edellyttävät yhteyttä ylioppilastutkintolautakuntaan.

Kokelaalla on ohjeiden mukaan mahdollisuus hakea koesuorituksen heikentämistä koskevan syyn huomioimista arvostelussa. Mahdollisuus on rajattu tilanteeseen, jossa kokelas on saamassa kokeesta hylätyn arvosanan. Tällöin voidaan ottaa arvostelussa huomioon sairaus tai vamma, lukemisen tai kirjoittamisen erityisvaikeus tai erityisen vaikea elämäntilanne. Huomioiminen tehdään korottamalla kokelaan pistemäärää lautakunnan vahvistaman taulukon (vuonna

⁶ Julkaistu osoitteessa: https://www.ylioppilastutkinto.fi/images/sivuston_tiedostot/Ohjeet/Sairaus/fi/koesuoritusta_heikentava_syy.pdf?v=190220

2020 vahvistetut ohjeet, s. 13) mukaisesti. Korotettu pistemäärä voi olla enintään yhtä suuri kuin approbatur-arvosanan vähimmäispistemäärä. Korotus tehdään yhden koesuoritusta heikentävän syyn perusteella koetta kohti siten, että huomioon otetaan syy, jonka perusteella kokelas saa eniten pisteitä.

Uudet ohjeet koskivat ensimmäisen kerran syksyn 2019 tutkinnon toimeenpanoa. Ohjeet ovat korvanneet aiemmat Ylioppilastutkintolautakunnan määräykset, muun muassa määräyksen sairauden, vamman tai puoltolauseen huomioon ottaminen ylioppilastutkinnossa (26.8.2016). Asiassa annetun selvityksen mukaan uusien ohjeiden mukaiset käytännöt ovat kuitenkin koskeneet jo kevään 2019 tutkintoa. Uudistetussa ohjeessa on Ylioppilastutkintolautakunnan selvityksen mukaan kuvattu pääosin jo aiemmin noudatettuja käytäntöjä.

3.2.7 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä⁷

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on käsitelty erityisjärjestelyitä ja kohtuullisia mukautuksia koetilanteessa. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ratkaisussaan EOAK/2719/2018 korostanut sitä, että kohtuullisten mukautusten perimmäiseen luonteeseen kuuluu tapauskohtaisuus ja se, että ne vastaavat kulloisessakin konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Siten järjestely ei välttämättä ole tai voi olla sama kaikille, koska kohtuulliset mukautukset on erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä. Kyseisessä tapauksessa yleisenä käytäntönä oli sijoittaa rauhallista koetilaa tarvitsevat sivupöydän ääreen. Tämän perusteella kyse oli siten yksi ja sama yleinen käytäntö kaikille tällaista erityisjärjestelyä tarvitseville. Toisaalta saadussa selvityksessä tuotiin esiin tapauskohtainen joustavuus eli järjestelyn epäkohtiin on ollut valmius puuttua koetilanteessa, mikäli opiskelija ilmoittaa niistä kokeen valvojalle.

Opiskelun viitekehyksestä voidaan mainita myös tapaus, jossa oikeusasiamies arvioi välillisen syrjinnän olemassaoloa. Kyse oli ruokailuun varatun ajan tapauskohtaisesta riittävydestä. Oikeusasiamies totesi, että tapauksen olosuhteissa voi olla kyse välillisestä syrjinnästä, jos ruokatauko sinänsä on olemassa kaikille opiskelijoille samanpituisena – ja tästä näkökulmasta kaikkia siten kohdellaan näennäisesti yhdenvertaisella tavalla – mutta ruokatauon pituus tai muu järjestämisen tapa tosiasiallisesti kuitenkin johtaa yksittäisen opiskelijan kohdalla hänen henkilökohtaisista olosuhteistaan johtuen epäedulliseen lopputulokseen, joka voi olla esimerkiksi se, ettei hän ennätä joko lainkaan aterioita tai ateriointi tuossa ennalta yhteisesti määritellyssä aikataulussa aiheuttaa hänelle terveydellisiä ongelmia. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta toimenpidettä eli mukautusta voitiin tapauksen olosuhteissa pitää ”tarvittavana”, jos mahdollisuus ateriointiin ei tosiasiallisesti ole kantelijan saatavilla muihin opiskelijoihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista asiassa oli siten se, miten opiskelijalle voidaan hänen olosuhteisiinsa nähden turvata riittävä mahdollisuus ateriointiin opetuspäivien aikana niin, ettei hänen tästä syystä tarvitse jättää opintojaan väliin tai luopua niistä (EOAK/6270/2017).

3.3 Arviointi

3.3.1 Kantelijan ylioppilaskoesuoritukseen myönnetty kohtuulliset mukautukset

Kantelijan näkemyksen mukaan hänelle vuoden 2019 ylioppilaskirjoituksen äidinkielen tutkintoon hakemuksesta myönnetty lisäaika ei ole ollut riittävä kohtuullinen mukautus tilanteessa, jossa koeaineiston asettelusta johtuen kokelaan aikaa kului siirtymisessä aineistosta toiseen. Hän piti myös vastaukseen edellytettyä visuaalista arviointia mahdottomana toteuttaa.

⁷ Tässä mainitut ratkaisut on julkaistu laajemmin oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

Laillisuusvalvonnan keinoin minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, missä määrin koeaineiston asetelusta johtuva haitta vaikutti nyt kyseessä olevassa tapauksessa kantelijan koesuoritukseen.

Ylioppilastutkintolautakunta on selvityksessään katsonut, että kokelaalle myönnetyt erityisjärjestelyt ovat olleet tarpeelliset ja asianmukaiset ja ne ovat varmistaneet kokelaan mahdollisuuden ylioppilastutkinnon suorittamiseen. Koska videoaineistoon perustuvan tehtävän arvioinnissa ei selvityksessä kerrotusti ole näkövammaisilta kokelailta edellytetty visuaalisia havain-
toja, olen asiasta tältä osin vakuuttunut.

Kantelijalle koesuoritukseen myönnetyn kahden tunnin lisäajan riittävyttä ei ylioppilastutkintolautakunnan selvityksessä ole erikseen arvioitu. Kantelijan koesuorituksen aikaan voimassa olleessa ylioppilastutkintolautakunnan määräyksessä, kuten myös lautakunnan uudistetuissa ohjeissa, lisäajan enimmäismääräksi on asetettu kaksi tuntia. Ylioppilastutkintolautakunta oli myöntänyt kantelijalle pisimmän mahdollisen lisäajan koesuoritukseen. Toisaalta, koska lisäajan tarve oli ilmennyt vasta koesuorituksen aikana, olisi tilanteeseen reagoiminen edellyttänyt paitsi sitä, että lisäaikaa olisi mahdollista myöntää enemmän kuin kaksi tuntia, myös sitä, että oikeus lisäajan myöntämiseen olisi ylioppilastutkintolautakunnan ohella myös oppilaitoksen rehtorilla.

Asiassa ei ilmennyt, minkä arvosanan kantelija sai äidinkielen kokeesta. Ylioppilastutkintolautakunnan tuolloin voimassa olleen määräyksen mukaan kokelaan toimittama lääkärintodistus voitiin ottaa huomioon kokeen arvostelussa. Jos kokelaalle oli myönnetty erityisjärjestelyjä ylioppilastutkinnon kokeissa, lääkärintodistus otettiin jälkikäteen huomioon vain, jos kokelas erityisjärjestelyistä huolimatta oli tullut hylätyksi yhdessä tai useammassa kokeessa. Erityisjärjestelyjen lisäksi arvosanamuu-
tos oli tällaisessa tapauksessa mahdollinen yhdessä kokeessa, jos pistemäärä sijoittui lähelle approbatur-arvosanaa.

Mikäli kantelijan arvosana äidinkielen kokeesta olisi ollut improbatur (I), ei sen korottaminen ilmeisesti edellä kerrotusta syystä olisi kuitenkaan ollut mahdollista, sillä ylioppilastutkintolautakunta korotti kantelijan kevään 2019 pakollisessa vieraan kielen kokeessa hänen arvosanaansa improbaturista (I) approbaturiksi (A).

Edellä kerrotuista syistä katson ylioppilastutkintolautakunnan toimineen kantelijan asiassa voimassa olleen lainsäädännön ja sen nojalla annettujen määräysten mukaisesti.

Kantelu antaa minulle kuitenkin aihetta tarkastella asiaa yleisemmällä tasolla perus- ja ihmisoikeusmääräykset huomioon ottaen.

3.3.2 Vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ylioppilaskokeissa yleisesti

Ylioppilastutkintolautakunnan toiminta näkövammaisuuden asiantuntijoiden kanssa kokeiden esteettömyyden varmistamiseksi mahdollisimman monille kokelaille ansaitsee tunnustuksen. Pidän ylioppilastutkintolautakunnan ohjeita koesuoritusta heikentävän syyn huomioon ottamisesta ylioppilastutkinnossa myös pääosin hyvinä. Ohjeissa mainituilla toimenpiteillä päästään usein yhdenvertaisuuden kannalta lopputulokseen, joka toteuttaa myös ylioppilastutkinnosta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (235/2018 vp) asetettua tavoitetta siitä, että erityisjärjestelyiden sisältö määräytyisi tapauskohtaisesti säädöksessä mainittujen syiden luonteen ja niiden aiheuttamien vaikeuksien asteen mukaisesti.

Mielestäni ylioppilastutkintolautakunnan ohjeita olisi kuitenkin hyvä edelleen kehittää siten, että niissä entistä paremmin huomioitaisiin YK:n vammaiskomitean tulkinta vammaisyleissopimuksen velvoitteista sekä viranomaisten velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Ylioppilastutkintoon kuuluva koesuoritus on ainutkertainen tilanne, johon kuuluu paitsi koetettävien sisällön, myös niiden suoritustavan osalta tietty yllätyksellisyys. Nähdäkseni tästä johtuen voi käydä niin, etteivät ylioppilastutkintolautakunnan ennalta vammaisille henkilöille tekemät esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvät toimenpiteet, kokelaan ylioppilastutkintolautakunnalta ennalta hakemat erityisjärjestelyt tai rehtorin päätöksellä yllätyksellisissä tilanteissa toteutetut toimenpiteet ole riittäviä toteuttamaan täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeutena turvattua yhdenvertaisuutta ja vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia.

Tähän viittaa myös ylioppilastutkintolautakunnan selvitys, jonka mukaan näkövammaiselle laadittuja kokeita on kyllä pyritty kehittämään, mutta lautakunnalla ei ole ”mahdollisuutta räätälöidä eri aineiden ja oppimäärien kokeita jokaisen kokelaan henkilökohtaiseen käyttötapaan sopivaksi”.

Yhdenvertaisuuslain tarkoittamiin kohtuullisiin mukautuksiin liittyvää toimenpidettä voidaan pitää tarvittavana, jos mahdollisuus esimerkiksi kokeiden tai tenttien suorittamiseen ei tosiasiallisesti ole opiskelijan ulottuvilla muihin opiskelijoihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista asiassa on siten se, miten opiskelijalle voidaan hänen olosuhteisiinsa nähden turvata riittävä mahdollisuus esimerkiksi kokeiden ja tenttien suorittamiseen niin, että hän kykenee etenemään opinnoissaan ja suoriutumaan koulutuksesta.

Mikäli kokelas havaitsee vasta koetilanteessa tarpeen sellaiseen kohtuulliseen mukautukseen, johon ennalta tai paikan päällä myönnetty erityisjärjestelyt eivät vastaa, on kokelaalla mahdollisuus hakea koesuorituksen heikentämistä koskevan syyn huomioimista arvostelussa. Mahdollisuus on ylioppilastutkintolautakunnan ohjeiden mukaan kuitenkin rajattu tilanteeseen, jossa kokelas on saamassa kokeesta hylätyn arvosanan. Huomioiminen tehdään korottamalla kokelaan pistemäärää lautakunnan vahvistaman taulukon mukaisesti. Korotettu pistemäärä voi olla enintään yhtä suuri kuin approbatur-arvosanan vähimmäispistemäärä. Korotus tehdään yhden koesuoritusta heikentävän syyn perusteella koetta kohti siten, että huomioon otetaan syy, jonka perusteella kokelas saa eniten pisteitä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin on noudatettava siitä lähtien, kun vammainen henkilö tarvitsee sitä tiettyssä tilanteessa voidakseen kyseisessä yhteydessä nauttia oikeuksistaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Velvollisuus ei lakkaa ennen kuin yhdenvertaisuus on toteutunut.

Kohtuulliset mukautukset ovat yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, ja ne on erotettava yleisistä esteettömyyttä toteuttavista toimista. Jos ja kun ”mahdollisuutta räätälöidä eri aineiden ja oppimäärien kokeita jokaisen kokelaan henkilökohtaiseen käyttötapaan sopivaksi” ei ylioppilastutkintolautakunnan mukaan ole, on yhdenvertaisuus turvattava yksittäistapauksissa toteutettavilla muilla toimenpiteillä.

Yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epääminen. Tähän nähden ja kohtuullisten mukautusten yksittäistapauksellisuutta ajatellen keinovalikoiman rajaaminen ennalta näyttäytyy mielestäni ongelmallisena, vaikka yleisillä ennalta määritellyillä ohjeilla ja käytännöillä pitkälti voidaankin edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja turvata sa-

manlainen kohtelu keskenään vertailukelpoisissa tilanteissa. Vaikka ylioppilastutkintolautakunnan ohjeiden mukaan myös muut kuin ohjeissa mainitut keinot voivat tulla kyseeseen, on esimerkiksi lisäajan myöntäminen rajattu kahteen tuntiin. Jos yksittäistapauksessa käy ilmi, että vammaisen henkilö tarvitsee koesuoritukseen kohtuullisena mukautuksena enemmän aikaa, tulisi tämän mielestäni olla mahdollista.

Myös äkillisissä tilanteissa rehtorin päätöksellä käytettävissä olevia mukauttamisen keinoja olisi mielestäni perusteltua harkita laajennettavan. Näin kohtuullisten mukautusten riittämättömyyteen olisi mahdollista reagoida välittömästi.

Yleisenä hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisena tavoitteena ohjeiden kehittämisessä tulisi olla, että kohtuullisten mukautusten keinovalikoimaa ei rajattaisi ennalta sen enempää kuin on aivan välttämätöntä.

Mikäli koetilanteessa osoittautuu, että kohtuulliset mukautukset eivät kaikesta huolimatta ole riittäviä, tulisi kokelaalle YK:n vammaiskomitean yleissopimuksen mukaisesti tarjota riittävät oikeussuojakeinot.

Kohtuullisten mukautusten riittävyden arviointi voi nähdäkseni tulla joissain tilanteissa esille vasta koesuorituksen päätyttyä. Tällaisessakin tilanteessa vammaisen kokelas on oikeutettu siihen, että hänen oikeuttaan yhdenvertaisuuteen turvataan aktiivisin toimenpitein. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen on perustuslain 22 §:n mukaisesti viranomaisten velvollisuus.

Yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta en ensinnäkään näe perusteita sille, miksi pistemäärän korottaminen olisi mahdollista vain siinä tapauksessa, että kokelas on saamassa hylätyn arvosanan. En myöskään näe perusteita sille, että korotettu pistemäärä voi olla enintään yhtä suuri kuin approbatur-arvosanan vähimmäispistemäärä. Pidän myös korotuksen mahdollisuuden rajoittamista vain yhteen syyhyn tarpeettomana. Koska ylioppilastutkinnon arvosanoilla on enenevästi merkitystä jatko-opintoihin hakeutumisessa, pidän ylioppilastutkintolautakunnan ohjeita arvosanan korottamista koskevien rajausten osalta yleisellä tasolla varsin ongelmallisina.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on myös suosittanut positiivisen erityiskohtelun toteuttamista vammaisten henkilöiden korkeakoulutuksen edistämiseksi.

Tältä osin viittaa lopuksi niihin tietoihin, jotka Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan pysyvä jaosto, vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK), on koonnut ulkoministeriölle vammaisyleissopimuksen seuranta varten.

THL:n tekemän selvityksen (2017) mukaan koulutusaste on yhteydessä toimintarajoitteisuuteen. Toimintarajoitteisista henkilöistä vain 23 % oli suorittanut korkea-asteen tutkinnon, kun muussa väestössä vastaava osuus oli 40 %.

Näkövammaisten osalta tilanne ei myöskään ole hyvä. Pelkän perusasteen tutkinnon suorittaneiden osuus työikäisillä näkövammaisilla on 36.6 %. Eniten heitä on ikäryhmässä 15–24 -vuotiaat, jossa osuus on 72 %. Tämä on kuitenkin laskenut eniten ikäryhmiä verrattaessa. Laskua on 3.5 % -yksikköä. Keskiasteen tutkinnon suorittaneita on koko työikäisten joukossa 44.4 %. 15–24 -vuotiaiden ryhmässä kasvu on ollut suurinta, 3.4 % -yksikköä ja on nyt 27 %. Tätä korkeampia tutkintoja on suorittanut 19 %. Muutokset ikäryhmissä ovat varsin pieniä.

Vammaisten korkeakoulutettujen muita korkeakoulutettuja huonommasta työllisyystilanteesta kertoo myös ESR-rahoitteinen Tarinoista voimaa –hanke (2016-2019).

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Saatan edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen ohjeiden kehittämistarpeesta ylioppilastutkinlautakunnan tietoon ja esitän sen harkittavaksi ohjeiden kehittämistä. Tässä tarkoituksessa lähetän lautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni ja pyydän sitä ilmoittamaan oikeusasiamiehelle 31.12.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti on antanut aihetta.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös asiassa lausuntonsa antaneelle opetus- ja kulttuuri-ministeriölle.