



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

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

22.10.2021 Perustuslakivaliokunta

Hallitusneuvos Kirsi Lamberg
Hallitusneuvos Sami Aalto
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lainvalmistelu pohjaa hallituskaudet ylittävään kehittämistyöhön

- Vuonna 2014 voimaan tulleet perusopetukseen ja toiseen asteen koulutukseen liittyvät lakimuutokset, joilla pyrittiin parantamaan työrauhaongelmien ennaltaehkäisyä. Muutoksessa täsmennettiin säännöksiä opettajien toimivallasta puuttua kiusaamiseen ja häiritsevään käyttäytymiseen. Lisäksi oppilaskunnat vakiinnutettiin toisen asteen koulutukseen ja perusopetukseen.
- Vuonna 2014 voimaan tuli myös uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), jonka tavoitteena oli ennaltaehkäistä ongelmien syntymistä ja edistää oppilaitosyhteisöjen hyvinvointia.
- Taustalla kiusaamisen ehkäisy sekä työrauhan edistäminen varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella -työryhmän kehittämis ehdotukset.
- Toimenpideohjelma pohjautuu osittain edellisillä hallituskausilla tehtyyn kehittämistyöhön (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:16).

Lainvalmistelu osa valtioneuvoston toimenpideohjelmaa

- Lainvalmistelu on osa kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi käynnistettyä hallituksen toimenpideohjelmaa.
- Ohjelma on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä.
- Tarkoituksena on täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotta kiusaamiseen voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turvata kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö.

Lausunto- ja kuulemispalaute

- Hallituksen esitys oli lausuntokierroksella 4.5.–11.6.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille sidosryhmille, jonka lisäksi myös muut tahot ovat voineet jättää lausuntonsa lausuntopalvelu.fi-portaalissa. Lausuntoja annettiin kaikkiaan 53 kappaletta, jonka lisäksi kaksi lausuntoa annettiin lausuntokierroksen päättymisen jälkeen.
- Osana lainvalmistelua järjestettiin lasten ja nuorten edustuksellisen kuulemistilaisuus 1.6.2021. Kuulemiseen osallistui Suomen Lukiolaisten liitto, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry, Suomen Opiske-lija -Allianssi OSKU ry sekä Suomen Opiskelijakuntien liitto – SAMOK.
- Suuri osa lausunnonantajista piti esitystä ja sen tavoitteita kannatettavina tai pääosin kannatettavina.
- Mielipiteitä lausunnoissa jakoi erityisesti ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin esitetty muutos, jonka mukaan oppivelvollisen opiskelijan määräaikaisesta erottamisesta oppilaitoksesta päättäisi monijäseninen toimielin rehtorin sijasta.

- Perusopetuslain epäämistä koskevan ajan laajentamista koskemaan jäljellä olevan päivän lisäksi myös seuraavaa päivää pidettiin lähtökohtaisesti kannatettavana. Moni lausunnonantaja katsoi, että epäämisoikeus olisi laajentamisesta huolimatta edelleen liian lyhyt.
- Ehdotusta kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun koskevien säännösten kumoamisesta kannatettiin ja pidettiin perusteltuna.
- Lausuntopalautteen johdosta lukiolain 41 §:n 4 momentin säännös opiskelusta pidättämisestä ehdotettiin kumottavaksi
- Muutoksenhaun osalta lausunnoissa korostettiin selkeyden tärkeyttä. Ehdotetun sääntelyn koettiin jossain määrin vaikeuttavan säädösten käytännön soveltamista.
- Lisäksi VM:n lausunnossa tuotiin esiin, että perusopetuslain 17 §:n mukainen erityisen tuen päätökseen liittyvää muutoksenhaun tulkintakäytäntöä tulisi päivittää. Tältä osin tehtiin esitys, että erityisen tuen päätöksestä haettaisiin muutosta aina aluehallintovirastolta.
- Aluehallintovirastot näkivät ongelmallisena myös lukiolain 41 §:n 4 momentin. Vastaava säännös poistui ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista jo vuoden 2012 alusta. Lausuntopalautteen johdosta lukiolain 41 §:n 4 momentin säännös opiskelusta pidättämisestä ehdotettiin kumottavaksi.
- Kuntaliiton lausunnon johdosta (kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta) TUVA-koulutukseen koskevaa sääntely opetukseen osallistumisen epäämisestä täsmennettiin lausunnon mukaisesti.



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lainsäädäntöehdotukset

Valtioneuvoston asetus (toimivaltasäännöksen laajentaminen)

- Laajennetaan perusopetuksen opetustoimen henkilöstön henkilöpiiriä, jolla on oikeus määrätä opetusta häiritsevä tai muuten koulun järjestystä rikkova tai vilpillisesti menettelevä oppilas jälki-istuntoon, poistumaan opetustilasta sekä tehtävien suorittamisesta työpäivän jälkeen.
- Perusopetusasetuksen 18 §:ä esitetään muutettavaksi seuraavasti:
- Perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu jälki-istunnosta, pykälän 2 momentissa tarkoitettu oppilaan määräämisestä poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, ja pykälän 4 momentissa tarkoitettu tehtävien suorittamisesta työpäivän päätyttyä päättää koulun opettaja tai rehtori.
- Asetus tuli voimaan 1. lokakuuta 2021.



Ehdotus 1: Lapsen edun ensisijaisuus

”Perusopetusta/Koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.”

- Perusopetuslaki, uusi 3 a §
- Laki ammatillisesta koulutuksesta annettu laki 2 §:n muutos
- Lukiolaki 2 §:n muutos
- TUVA-laki 2 §

Ehdotus 2: Osallisuus erottamistilanteessa

- Ehdotetaan, että perusopetuslakiin lisättäisiin säännös, että oppilaalla ja oppilaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on mahdollisuus osallistua erotetulle oppilaalle opetussuunnitelmaan perustuvan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen.
- Muutetaan perusopetuslain 36 a §:n 2 momenttia seuraavasti:

Opetuksen järjestäjän tulee järjestää opetus, joka estää määrääjäksi erotetun oppilaan jäämisen jälkeen vuosiluokkansa ja opetusryhmänsä edistymisestä. Erotetulle oppilaalle laaditaan opetussuunnitelmaan perustuva henkilökohtainen suunnitelma, jonka mukaan opetus toteutetaan ja oppimista seurataan. *Oppilaalle ja oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on varattava tilaisuus osallistua tässä momentissa tarkoitetun opetussuunnitelmaan perustuvan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen.*

- Suunnitelman laatiminen on nykyisinkin velvoitteena.
- Oppivelvollisen ja huoltajan vastuu oppivelvollisuuden suorittamisesta ja valvonnasta korostuu erottamisen aikana.
- Vrt. toinen aste: Oppivelvollisuuslaki 8 §

Ehdotus 3: Opetuksesta epääminen

- Perusopetuslain opetuksesta epäämistä koskeva aika esityksen mukaan laajenisi jäljellä olevan koulupäivän lisäksi myös seuraavaksi päiväksi. Lisäksi perusopetuksen ja toisen asteen sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että oppilaalle olisi tarjottava mahdollisuutta keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa epäämisen ja opetukseen paluun aikana sekä järjestettävä muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki palatessa.
- Perusopetuslain 36 a §:n 1 momentin mukaisesti opetuksen epäämisestä ilmoitetaan tarvittaessa koulun sijaintikunnan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavalle viranomaiselle.
- Oppilaalle tehtäisiin suunnitelma oppilaan tarvitsemasta tuesta. Oppilashuollon tukitoimien lisäksi suunnitelmassa määriteltäisiin ne käytännöt toimet, joilla tuettaisiin oppilaan turvallista ja hallittua palaamista opetukseen. Ehdotus vahvistaa oppilaan turvallista palaamista kouluun. Suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden sekä koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta ja tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta.
- Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa sitä periaatetta, että opetuksesta epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, jolloin oppilas vaarantaa muiden oppilaiden tai koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien turvallisuuden taikka häiritsee kohtuuttomasti opetusta tai siihen liittyvää toimintaa (HE 205/2002). Kyseessä on turvaamistoimenpide eikä ole tarkoitus, että sitä käytettäisiin tavanomaisena ojentamiskeinona.
- Epäämistä koskevaa sääntelyä täsmennetään vastaavasti toisen asteen osalta. Epäämisen kestoa ei esitetä muutettavaksi.

Ehdotus 4: Opiskelijan käyttäytymisvelvoitteen tarkentaminen

- Tarkennetaan oppilaan ja opiskelijan velvoitteita
 - Opiskelijan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti. *Opiskelijan on käyttäytyttävä muita kiusaamatta ja syrjimättä sekä toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden opiskelijoiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä*
- perusopetuslain 35 §:n 2 mom. muutos
- ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 94 §:n 2 mom. muutos
- Lukiolaki 30 §:n 2 mom.
- TUVA-laki 20 §

Ehdotus 5: Opettajan ja rehtorin ilmoitusvelvollisuus

- Ehdotetaan, että lukiolain (714/2018) 40 §:ään ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 80 §:ään lisätään perusopetuslain (628/1998) 29 §:n (1267/2013) 7 momentin mukaiset uudet momentit, joiden mukaan koulun opettajan tai rehtorin tulee ilmoittaa tietoonsa tulleesta koulussa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.
- Liittyy lakialoitteeseen (LA 27/2020 vp).

Ehdotus 6: Opiskelijan iän ja kehitystason huomioiminen

- Lisätään lakiin säännös, että opetuksen/koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus arvioida ojentamistoimia ja kurinpitotoimea aina suhteessa oppilaan ja opiskelijan ikään ja kehitystasoon. Rangaistusta harkitessaan ottaa huomioon sekä teon laatu että oppilaan ikäkausi ja kehitys (HE 66/2013 vp). Puuttumiskeinon tulee olla järkevä ja kohtuullinen suhteessa oppilaan käyttäytymiseen ja puuttumistoimella tavoiteltuihin päämääriin. Ehdotetaan, että menettelyä kurinpitoasiassa täsmennetään lailla.

- perusopetuslain 36 a § 1 mom.
- lukiolain 26 a §
- ammatillisesta koulutuksesta annettu laki 35 a §
- vrt. rikoslaki 6 luku 8 § (lieventämisperusteet)

Ehdotus 7: Rehtorin toimivallan täsmentäminen erottamistilanteessa

Opiskelijalle annettavasta kirjallisesta varoituksesta päättää rehtori. Opiskelu-oikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskelu-oikeuden pidättämisestä päättää koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Korkeintaan kolmen kuukauden määräaikaisesta erottamisesta ja asuntolasta erottamisesta voi koulutuksen järjestäjän niin päättäessä päättää rehtori. *Rehtorille ei voida kuitenkaan antaa toimivaltaa päättää oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta.*

-
- Lukiolaki 42 §:n 4 mom.
 - Laki ammatillisesta koulutuksesta annettu laki 93 §:n 4 mom.

Ehdotus 8: Kaksoisrangaistavuuden kieltä ehdotetaan kumottavaksi opetustoimen säädöksissä

- Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun, ns. kaksoisrangaistavuuden kieltä esitetään kokonaisuudessaan kumottavaksi.
- Opetustoimen lainsäädännön kurinpitorangeistukset eivät lähtökohtaisesti ole rangaistusluonteisia.
- Kurinpitorangeistus termi ehdotetaan muutettavaksi kurinpitotoimeksi.
- Kumoamalla säännös selkeytettäisiin oikeustilaa

Ehdotus 9: Opiskelusta pidättämistä koskevan sääntelyn kumoaminen

- Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 60/2010 vp, s. 5) pitänyt mahdollisuutta pidättää rikoksesta epäiltynä olevan opiskelijan oikeus opiskeluun esitutinnan ja syytteen käsittelyn ajaksi enintään vuodeksi kerrallaan ongelmallisena perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvatun syyttömyysolettaman kannalta.
- Tämän vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ei ole säädetty mainitun kaltaista pidättämisoikeutta. Sen sijaan voimassaolevaan lukiolakiin sisältyy säännös opiskeluoikeuden pidättämisestä opiskelijan rikosepäilyn vuoksi. Kun otetaan huomioon perustusvaliokunnan mainitussa lausunnossaan toteamat seikat, ehdotetaan mainittu opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva säännös lukiolaista kumottavaksi.

Ehdotus 10: Muutoksenhakua koskevia säännöksiä täsmentäminen

- Perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset.
- Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan muutoksenhakuun liittyviä luetteloita pitäisi sisällyttää lakiin, sillä tällaiset sallivaksi muotoillut luettelot voivat toimia eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona. Valiokunta on edellyttänyt, että muutoksenhakuoikeus olisi syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi (PeVL 28/2018 vp, s. 3).
- Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön edellyttämät muutokset ehdotetaan tehtäväksi perusopetuslakiin ja lukiolakiin. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tältä osin perustuslain mukaisena.
- Vastaavat muutokset on vahvistettu myös ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (HE 174/2020 vp, laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta, 1048/2020).

Aikataulu

- » lakimuutosten voimaantulo 1.8.2022
- » opetussuunnitelmamuutokset kevät 2022
- » toimeenpanon tuki kevät 2022



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lisätietoja:

hallitusneuvos Kirsi Lamberg, puh. 02953 30397, Opetus- ja kulttuuriministeriö (perusopetus)

hallitusneuvos Sami Aalto, puh. 029 533 0082, Opetus- ja kulttuuriministeriö (toinen aste)

opetusneuvos Mika Puukko, puh. 0295 330 032, Opetus- ja kulttuuriministeriö (vaikutusarvioinnit)