

Janne Salminen

22.10.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta. Muutoksissa on kysymys tarkistuksista, jotka koskevat opetuksesta epäämistä ajatuksena oppilaan tai opiskelija tukeminen opetusta evättäessä ja hänen palatesaan opetukseen. Kuitenkin perusopetuslain mukaista epäämistä koskeva enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi jäljellä olevan työpäivän lisäksi myös seuraavaksi työpäiväksi. Erottamista koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijalle ja huoltajalle varattaisiin tilaisuus osallistua henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen, jonka mukaan opetus toteutetaan ja oppimista seurataan erottamisen aikana. Lisäksi opiskelijan velvollisuuksia ehdotetaan tarkennettavaksi. Lakeihin lisättäisiin säännös lapsen edusta opetusta ja koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan tai rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Samoin ehdotetaan kumottavaksi lakiin sisältyvä säännös kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireillä oloon ja tuomioistuimen ratkaisuun. Perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset.

2. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen.

3. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu etenkin perustuslain 16 §:n kannalta ja ottaen huomioon muutettavia lakeja säädettäessä annetut perustuslakivaliokunnan aikaisemmat lausunnot. Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta on arvioitu etenkin opetuksesta epäämisen ja erottamista koskevan sääntelyn näkökulmasta. Myös muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukseen. Samoin opetustoimen säädösten kaksoisrangaistavuuden kiellon kumoamista on arvioitu suhteessa pe-

rustuslakiin. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä suotavana.

Muutamia valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

4. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, nyt muutettavaksi ehdotettu sääntely on säädetty merkittävin osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, vaikka muutettavat lait kokonaisuudessaan eivät olekaan valiokunnan myötävaikutuksella säädettyjä. Viitataan erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 35/2013 vp sekä PeVL 22/2017 vp, jossa viitataan vielä PeVL 60/2010 vp.

5. Käsillä olevaan valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttaa uutena tekijänä oppivelvollisuuslain voimaantulo 1.8.2021. Kun oppilas tai opiskelija suorittaa oppivelvollisuuttaan, ollaan myös perustuslain 16.1 §:n soveltamisalalla (PeVL 43/2020 vp, s. 3) ja joissa tilanteissa myös perustuslain 16.2 § voi tulla sovellettavaksi. Siten peruskoulun ohella nyt oppivelvollisuuden piirissä on myös niitä ihmisiä, joiden oppilas- tai opiskelija-asemaa koskee lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö. Toisaalta jälkimmäisiä koskevan lainsäädännön piirissä on myös opiskelijoita, jotka eivät ole oppivelvollisuuden piirissä ja joiden opiskelua oppilaitoksessa ja kyseistä sääntelyä koskee etenkin perustuslain 16.2 §.

6. Perustuslain 16.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Lisäksi 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yleisesti ottaen perustuslain 16.2 §:n soveltamisesta muun muassa opiskeluoikeuden menettämiseen ja peruuttamiseen on runsaasti perustuslakivaliokunnan käytäntöä (opiskeluoikeuden menettäminen PeVL 31/2008 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 12/2006 vp, PeVL 19/2004 vp, PeVL 74/2002 vp; peruuttaminen PeVL 60/2010 vp). Lisäksi perustuslaista on hyvä myös tähän yhteyteen ottaa huomioon erityisesti perustuslain 6.3 §:n vaatimus, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

7. Esityksessä vedotaan myös lapsen oikeuksista annettuun YK:n yleissopimuksen 3.1 artiklaan, joka velvoittaa lapsen edun asettamisen ensisijalle kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Ehdotuksissa tarkistetaan lainsäädäntöä siten, että siinä näkyy aikaisempaa selkeämmin lapsen edun huomioon ottaminen kaikessa alle 18-vuotiaille tarketuissa koulutuksissa koskevassa sääntelyssä. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta asianmukaisena. Sen tulee ohjata sääntelyä ja toimintaa sääntönä, tulkintaperiaatteena ja myös menettelynormina. Mainitun lähtökohdan kanssa asianmukaisessa linjassa ovat mielestäni myös ne muutosehdotukset, jotka koskevat sitä, että opetuksen järjestäjän tulee kurinpitotoimea harkitessaan ottaa huomioon teon laatu sekä oppilaan tai opiskelijan ikä ja kehitystaso (perusopetuslain 36 a §, lukiolain 42 § ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 93 §).

Opetuksesta epäämistä koskeva sääntely

8. Perusopetuslain opetuksesta epäämistä koskevaa aikaa koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että opetuksesta epääminen voisi jäljellä olevan koulupäivän lisäksi koskea myös seuraavaa päivää. Ajatuksena on, että oppilaan paluuta takaisin opetukseen olisi mahdollista suunnitella ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita sekä tukea turvallista paluuta opetukseen. Lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään kolmen työpäivän ajaksi, mitä ei puolestaan esitetä muutettavaksi.

9. Ehdotuksen perusteella edelleen siis oppivelvollisuuden ja siten perustuslain 16.1 §:n piirissäkin olevien oppilaiden ja opiskelijoiden opetuksesta epäämisen kesto voisi vaihdella oppilaitoksen mukaan. Tällä on merkitystä paitsi perustuslain 16.1 §:n kannalta myös perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kannalta. Yhdenvertaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn kannalta ei kuitenkaan mielestäni ole ongelmallista se, että oppivelvollisia koskee eripituinen opetuksesta epääminen sinänsä. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, perusopetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden ikä huomioon ottaen perusteltua, että opetuksesta epäämisen kesto on lyhyempi kuin toisen asteen oppilaitoksissa. Sen sijaan perustuslain 16.1 §:n kannalta voi olla kysymyksenalaista, missä määrin voidaan pitää asianmukaisena sitä, että vanhempienkaan oppivelvollisten opetuksesta epääminen voi jatkua enintään kolme työpäivää.

10. Opetuksesta epääminen sinänsä on perustuslain 16.1 §:n kannalta perusoikeusrajoitus. Hyväksyttävyyden kannalta kysymys on yhtäältä sen oppilaan, johon opetuksesta epääminen kohdistetaan, oikeus saada perusopetuslain mukaista perusopetusta, ja toisaalta muiden opiskelijoiden oikeudesta saada niin ikään perustuslain 16.1 §:n tarkoittamaa opetusta turvallisessa kouluympäristössä. Kysymys voi olla paitsi oppilaiden myös henkilökunnan terveyden suojelusta. Tältä kannalta välittömänä toimenpiteenä aikaisempi perusopetuslaissa oleva sääntely loppupäiväksi tapahtuvasta opetuksesta epäämisestä on ollut perusteltu. Laki on sinänsä täsmällinen ja tarkkarajainen myös ehdotetussa muodossa.

11. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että ”Epäämistä koskeva säännös on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tältä osin perusoikeuksien rajoitus voidaan katsoa riittävän tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi, koska ehdotettu muutos koskee vain epäämisen kestoa. Epäämisen kesto on kirjattu lakiin tarkkarajaisesti, eikä asiaan liity tältä osin tulkinnanvaraisuutta.” On totta, että epäämistä koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämä ei kuitenkaan ole suoraan kannanotto siitä, että opetuksesta epääminen, minkä kestoisena tahansa olisi välttämätön ja perusoikeusrajoitus välttämätön.

12. Hallituksen esityksessä ei omasta mielestäni perustella edelleen, miksi perusoikeusrajoituksen kasvattaminen ajalliselta kestoaltaan yli kaksinkertaiseksi olisi välttämätöntä, mikä on myös tarpeen perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Ehdotetussa säännöksessä seuraavankin päivän jatkuva opetuksesta epääminen nivotaan vaaraan, ”että toisen oppilaan taikka koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevän henkilön turvallisuus kärsii oppilaan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen vuoksi taikka opetus tai siihen liittyvä toiminta vaikeutuu kohtuuttomasti oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi” (s. 41). Sen sijaan perusteluissa seuraavan työpäivän kestoista opetuksesta epäämistä perustellaan tarpeella luoda ”mah-

dollisuus suunnitella oppilaan turvallista paluuta takaisin opetukseen ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita.” Oppilashuoltoon erityisesti tässä tilanteessa myös lain muutoksella voitetaan.

13. Jos perusoikeuden rajoittaminen ehdotetulla tavalla on välttämätöntä ehdotuksesta ilmenevästä syystä, perusoikeuden rajoituksen huomattava kasvattaminen tulisikin nivoa myös laissa asianmukaisesti kyseiseen tarkoitukseen esimerkiksi niin, että osallistuminen opetukseen vielä seuraavana työpäivänä voidaan evätä, jos se on välttämättä tarpeen oppilaan turvallista opetukseen paluun varmistamiseksi ja oppilashuollon palveluiden tarjoamiseksi oppilaalle.

14. Sääntelyehdotus 36 h §:ssä antaa ymmärtää, että oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa, kun opetuksesta evätään myös seuraavana työpäivänä. Tämä vaikuttaa epäselvältä.

Ammatillinen koulutus ja oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen erottaminen

15. Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi rehtorin toimivaltaa koskeva raja. Siinä tarkoituksena on, että oppivelvollisten kohdalla oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Siten päätöksen tekemistä oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta ei ehdotuksen mukaan olisi jatkossa mahdollista delegoida yksin rehtorin päätettäväksi, koska määräaikainen erottaminen vaikuttaa merkittävästi oppivelvollisuuden suorittamiseen, ja perustuslain 16.1 §:n oikeuteen saada maksutonta peruspetusta. Hallituksen esityksessä katsotaan, että asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä varmistaisi oppivelvollisen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen.

16. Peruslähdekohta, jonka mukaan oppivelvollisia ja siten perustuslain 16.1 §:n soveltamisalalla olevia opiskelijoiden asema otetaan tässä sääntelyssä erityisesti huomioon. Tämän lisäksi on arvioitava kuitenkin vielä, onko ehdotettu sääntely riittävää ylipäätään ammatillista koulutusta järjestävien toimijoiden organisoitumistapa huomioon ottaen tai myöskään siltä kannalta, että myös muut opiskelijat ovat oppilaitoksessa perustuslain 16.2 §:n tarkoittamassa koulutuksessa.

17. Erottamiseen koulutuksesta sisältyy julkisen vallan käyttöä. Siinä puututaan yksityisen henkilön oikeuksiin. Etenkin erottamiseen koulutuksesta, joka kuuluu perustuslain 16.1 §:n alaan, julkista valtaa käytetään siinä määrin, että on harkittava, onko kysymyksessä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Arvioin itse, että kurinpito käsitteellisesti on merkittävän julkisen vallan käyttöä etenkin silloin, kun se tapahtuu perustuslain 16.1 §:n soveltamisalalla. (Ks. lisäksi KHO:2021:139.)

18. Ammatillisen koulutusta tarjotaan toimiluvanvaraisesti järjestämisluvan perusteella. Koulutuksen järjestäjistä kuntia on 9, kuntayhtymiä 33 ja yhdistyksiä, säätiöitä tai osakeyhtiöitä 107. Lisäksi valtio ylläpitää Saamelaisalueen koulutuskeskusta. Siten ammatillisen koulutuksen järjestämisuoto on pääosin yksityinen yhdistys-, säätiö tai osakeyhtiömuotoinen toiminta.

19. Näin ollen arvioitavaksi tulee, mikä merkitys sääntelyn perustuslaillisessa arviossa on annettava sille, että ammatillista koulutusta tarjoavat pääosin yksityiset toiminnanharjoittajat.

20. Perustuslaissa rajoitetaan julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, kuten yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Siten julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuina hallintotehtävinä.

21. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttäminenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

22. Vaikka asetelma onkin erilainen, vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi siviilipalveluslaissa (70-71 §) kurinpitorangeistuksen antaa Siviilipalveluskeskus viranomaisena, vaikka perustuslain 124 §:n kannalta muuten on pidetty tarpeen julkisen hallintotehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi siviilipalveluksen suorittaminen viranomaisten ulkopuolella. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt nimenomaisesti asianmukaisena, että palveluspaikalla ei ole toimivaltaa määrätä kurinpitorangeistusta, vaan se merkittävänä julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle (PeVL 18/2007 vp).

23. Hallituksen esityksessä ehdotetuin tavoin en pidä ongelmallisena kurinpitotoimesta ehdotettua siltä osin kuin tehtäviä hoidetaan osana julkisyhteisöjä. Sääntely täyttää mielestäni vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä sekä sääntelyn yleisestä tarkkuudesta.

24. Kuitenkin siltä osin kuin toimintaa harjoitetaan viranomaisen ulkopuolella, päätöksenteossa pitäisi turvata voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja varmistaa myös asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyyden tällaisten päätösten tekemisessä. Lähtökohtaisesti pidän olennaisena toimivaltuuksien sellaista rajausta, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi kun päätetään oppivelvollisen erottamisesta (ks. PeVL 57/2010 vp).

Kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyvien nimenomaisten säännösten kumoaminen

25. Lisäksi käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva sääntely.

26. Kuten tunnettua, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti (*ne bis in idem*). Tämän sääntelyn kannalta on tulkinnanvaraista, ovatko myös erilaiset kurinpitomenettelyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisia rikosasioita. Tätä arvioidaan kehikossa, johon kuuluu teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, teon todellinen luonne ja määrättävissä olevan seuraamuksen luonne ja ankaruus (Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976, s.o. Engel-kriteerit). Jos teko on kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistava, kysymys on tietysti rikosasiasta ja ollaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalalla; puolestaan jos teko ei ole rikoksena rangaistava, asiaa arvioidaan vaihtoehtoisesti teon rikosluonteisuuden ja seuraamuksen merkityksen perusteella, viime kädessä näiden kokonaisharkinnassa.

27. Erityisesti kurinpitomenettelyjen luonteen kannalta perusopetuslain 36 c § ja vastaavat lukiolain ja ammatillista koulutusta koskevat voimassa olevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia. Kurinpitotoimien osalta esityksessä on mielestäni horjuvuutta siinä, missä määrin niiden ajatellaan olevan rangaistusluonteisia tai olemassa ennen kaikkea eräänlaisina turvaamistoimina kaikkien oppilaiden turvallisen koulunkäynnin takaamiseksi. Määräaikainen erottaminen eritoten verraten pitkäkestoisena oman käsitykseni mukaan ei jäsenny välttämättä vain koulun järjestyksenpitona. Pitkälti sen tosiasiallinen käyttö ja käyttötilanteissa esitetyt perustelut päätökselle itse asiassa ratkaisevat sen, onko kysymyksessä turvaamistoimi vai rangaistusluonteinen seuraamus.

28. Onkin siis huomattava, että lakien muuttaminen tältä osin ehdotetulla tavalla ei poista kaksoisrangaistavuuden kieltoa perusopetuksen, lukioden tai ammatillisen koulutuksen järjestämisen yhteydestä: oppilaitoksissa tapahtuva toiminta ja toimet ovat edelleen relevantteja myös kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. Vastaisuudessakin kaksoisrangaistavuus ja sen kielto tulevat arvioitavaksi kurinpitotoimien sisällön perusteella, ja siten myös niiden kannalta – ja toisin päin – on relevanttia myös rikosoikeudellisen menettelyn käyttö. Valtiosääntöoikeudellisesti ei mielestäni kuitenkaan ole estettä poistaa ehdotetulla tavalla kyseisiä säännöksiä, jotka sinänsä myös ovat mahdolliset ja monin osin perustellut, vaikkakin tällainen sääntely on tyyppillisesti monimutkaista ja asetelman sääntely johtaa sangen yksityiskohtaiseen (ks. myös hallituksen esityksessä viitattu PeVL 9/2012 vp), joskus käytännön toimijoiden kannalta toki tarpeelliseen laintasoiseen, sääntelyyn.