

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä opiskelijan kurinpitoa koskevan sääntelyn muuttamisesta ja kouluavustajapalveluiden myöntämiseen liittyvän muutoksenhakujärjestelmän muuttamisesta (HE 127/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee pääosin opiskelijan kurinpitoa koskevan sääntelyn muuttamista. Lainvalmistelun loppusuoralla lausuntokierroksen jälkeen ilman minkäänlaisia vaikutusarvioita ja valmisteluasiakirjojen perusteella yksinomaan valtionvarainministeriön aloitteesta hallituksen esitykseen on lisätty kuitenkin myös ehdotus kouluavustajapalveluiden myöntämiseen liittyvän muutoksenhakujärjestelmän muuttamisesta, mikä ei sinällään millään tavalla liity hallituksen esityksen pääsisältöön eikä alkuperäiseen lainvalmistelutoimeksiantoon. Hallituksen esitys on molemmilta osin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Säättämisjärjestystä koskevana yleisarvionani katson, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lukuun ottamatta muutoksenhakujärjestelmään esitettyjä muutoksia, jotka heikentävät vammaisen lapsen oikeussuojaa tavalla, joka ei ole yhteensopiva perustuslain 21 §:n ja YK:n vammaissopimuksen kanssa. Perustelen jäljempänä säättämisjärjestystä koskevaa kantaani ja esitän hallituksen esityksestä muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.

Tarkastelen lausunnossani hallituksen esityksen suhdetta perustuslakivaliokunnan lausuntoon 60/2010 vp. Pidän perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollitehtävän kannalta huolestuttavana, kun perustuslakivaliokunnan selväsanaisesti perustuslain vastaisena ns. ponsikannanotossaan pitämän sääntelyn kumoamiseen ryhtytään vasta yli kymmenen vuotta sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on näkemyksensä sääntelyn perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisuudesta ilmaissut. Pidän huolestuttava myös sitä, että näiden kymmenen vuoden aikana lukiolaki kokonaisuudistettiin siten, että eduskunta hyväksyi ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta vuonna 2018 lukiolain 41.4 §:n muodossa, jota perustuslakivaliokunta oli vuonna 2011 pitänyt perustuslainvastaisena (ns. säättämisjärjestysponnen muodossa).

VAMMAISTEN LASTEN AVUSTAJAPALVELUJA JA MUITA PERUSOPETUSLAIN 31 §:SSÄ TARKOITETTUA PALVELUJA KOSKEVIA PÄÄTÖKSIÄ KOSKEVAN MUUTOKSENHAKUMENETTELYN MUUTTAMINEN

Hallituksen esitystä koskeneen lausuntokierroksen yhteydessä valtionvarainministeriö lausui pyytämättä ja täysin irrallaan lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen sisällöstä seuraavaa:

”Esitysluonnoksen mukaan laissa säädettäisiin edelleen päätöksistä, joissa muutoksenhaun esiateena toimii aluehallintovirastolle tehtävä oikaisuvaatimus. Näistä päätöksistä ei edelleenkään voisi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen, vaan valittaminen olisi mahdollista ainoastaan niistä tehdyistä aluehallintoviraston oikaisupäätöksistä. Tällainen asia on mm. perusopetuslaissa tarkoitetun erityisen tuen järjestäminen. Perusopetuslain 17 §:n mukaan erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä sekä myös mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut ja muut palvelut. Voimassa olevan perusopetuslain 42 a §:n 1 momentin mukaan perusopetuslain 31, 32 ja 33 §:ssä ja 34 §:n 1 momentissa säädettyä etua ja oikeutta koskevaan asiaan haetaan kuitenkin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Mm. mainitun 31 §:n mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut ja erityiset apuvälineet. Asiaa on tulkittu käytännössä siten, että esimerkiksi avustajapalvelua koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, vaikka se tehtäisiin perusopetuslain 17 §:n mukaisesti erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Koska hallinto-oikeudelle tehtävää valitusta koskeva pykälää esitetään perusopetuslaissa muutettavaksi siten, että siinä ei enää nimenomaisesti viitata pykäliin, joiden mukaista etua tai oikeutta koskevasta päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen, saattaisi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olla oikeusturvan ja myös viranomaisten välisen tehtävänjaon varmistamiseksi tarpeen harkita, tulisiko muutoksenhakuviranomaisten, eli aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden, välistä tehtävänjakoa selkeyttää erityisen tuen päätökseen liittyen.”

Yksikään muu taho ei noston asiaa esiin eikä se ollut ainakaan julkisten asiakirjojen perusteella myöskään esillä lain esi- ja perusvalmisteluvaiheessa, joten asiasta lausunnon antaneet tahot kuten esimerkiksi vammaisjärjestöt, laillisuusvalvojat, aluehallintovirastot tai tuomioistuimet eivät lausunnoissaan voineet tätä teemaa mitenkään arvioida. Lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa hallituksen esitykseen kirjattiin valtiovarainministeriön ehdottama muutos. Hallitus siis esittää säädettäväksi, että jatkossa perusopetuslain 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluja sekä muita opetuspalveluja ja erityisiä apuvälineitä koskevaan päätökseen haettaisiin ensin muutosta oikaisumenettelyssä aluehallintovirastolta, josta aukeaisi hallintovalitustie hallintotuomioistuimeen, eikä siis enää suoraan hallinto-oikeudesta, jos perusopetuslain 31 §:n mukainen päätös tehdään perusopetuslain 17 §:n päätökseen kytkeytyen, jolloin kuitenkin jää epäselväksi ja sitä kautta oikeuskäytännössä täsmentyväksi, kuinka kiinteä tuon kytköksen tulee olla.

Kummeksun hallituksen ja valtiovarainministeriön esittämiä perusteluita sekä pidän vammaisen lapsen oikeusturvanäkökulmasta selkeän ja toimivan suoran hallintotuomioistuintien tulppaamista ja avustajapalvelupäätöksenteon (ja muiden perusopetuslain 31 §:ssä tarkoitettujen palveluiden päätöksenteon) siirtämistä aluehallintovirastojen oikaisuvaatimuskäsittelyyn heikennyksenä vammaisen lapsen perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeussuojaan. Ottaen huomioon aluehallintovirastojen pidättyvyys opetuksenjärjestäjien päätösten uudelleenarviointiin (vrt. sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien pidättyvyys, jota on kuvattu oikeuskirjallisuudessa ”oikeusturvan karvalakkimalliksi”), pidän ylipäänsä ongelmallisena koulutusoikeudellisen lainsäädännön muutoksenhakujärjestelyä, jossa valtion aluehallinnon viranomaiset toimivat oikaisumenettelyssä muutoksenhakueliminä kunnallisten viranomaisten päätöksiin. Jos muutoksenhakumenettelyä virtaviivaistettaisiin valtiovarainministeriön ja hallituksen esityksen tavoitteeksi ilmaisemalla tavalla, tällainen muutoksenhakujärjestelmän anomalia pitäisi pikemminkin nykyistä laajemmin purkaa kuin ottaa vahvistettavaksi. AVI:n rooli oikaisuvaatimusten käsittelijänä on syntynyt koulutusoikeuteen ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta eikä perustuslakivaliokunta ole sitä myöhemminkään arvioinut. Vaikka siihen liittyviä säännöksiä sisältäviä hallituksen esityksiä on ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, valiokunta ei ole niistä lausueessaan ottanut tähän teemaan kantaa. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään kiinnittänyt siihen huomiota esimerkiksi hallintolain oikaisuvaatimussääntelyn uudistuksen yhteydessä. Teema on näin ollen vailla perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja tästä näkökulmasta on valitettavaa, ettei teemaan liittyviä valtiosääntökysymyksiä käsitellä myöskään käsillä olevassa hallituksen esityksessä.

Tällaisia asioita ei pitäisi liittää ilman asianmukaista valmistelua ja vaikutusarvioita hallituksen esityksiin lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa varsinkaan, kun niillä ei ole mitään yhteyttä hallituksen esityksen varsinaiseen sisältöön. Jos tällaisia asioita kuitenkin liitetään hallituksen esitykseen ns. maalisuoralla, niitä olisi käsiteltävä hallituksen esityksessä asianmukaisesti. Tältä osin hallituksen esityksen valmistelussa on mielestäni nyt irtaannuttu nyt hyvästä lainvalmistelutavasta.

Sinällään on totta, että ei ole hallituksen esityksessä todetusti yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta ei perusteltua, että erityistä tukea koskevan päätöksen (perusopetuslaki 17 §) muutoksenhaku jakaantuu kahdelle muutoksenhakuviranomaiselle. Niinpä on totta, että on ongelmallista, että nykyisellään perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös ohjautuu aluehallintoviraston oikaisumenettelyyn ja siihen suoraan tai läheisesti liittyvä avustajapäätös tai vastaava päätös (perusopetuslaki 31 §) suoraan hallintovalituksena hallintotuomioistuimeen. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että 31 §:ssä tarkoitettut päätökset pitäisi siirtää AVI:n oikaisumenettelyyn, sillä yhtä hyvin tilanne voitaisiin ratkoa ohjaamalla myös 17 §:n mukaiset päätökset tuomioistuimille taikka kehittämällä sääntelyä jollain muulla tavalla. Tällaista sääntelyvaihtoehtojen arviointia ei ole nyt kuitenkaan tehty.

Kaikki 31 §:n mukaiset päätökset eivät kytkeydy automaattisesti 17 §:n mukaisiin päätöksiin, sillä jokainen 31 §:ssä tarkoitettu ”vammainen ja muu erityistä tukea tarvitseva oppilas” ei ole 17 §:ssä tarkoitettu erityistä tukea saava oppilas. Tällaisen rinnastuksen tekeminen olisi jopa YK:n vammaissopimuksen vastaista. Vammainen lapsi voi siis saada perusopetuslain 31 §:n mukaisia avustajapalveluita tai vaikkapa kuljetuspalveluita ilman, että hän on lain 17 §:ssä tarkoitettu erityisen tuen tarpeessa oleva oppilas. Toisin sanoen hän voi olla oikeutettu 31 §:n mukaiseen avustajaan ilman, että avustajasta päätetään 17 §:n mukaisessa erityisen tuen järjestämispäätöksessä. Jos näin on, tällainen lapsi jää edelleen hallituksen esityksen mukaisessakin mallissa suoran hallintovalituksen piiriin, sillä hallituksen esityksen mukainen AVI-oikaisutie koskee vain sellaisia lapsia, joiden 31 §:n mukainen avustajaoikeus määrittyy 17 §:n päätöksen kautta (huomaa perusopetuslain 42 §:ään esitetyn muutoksen sanamuoto ”erityiseen tukeen kuuluvia”). Niinpä hallituksen esitys ei toteuta kuin väljästi ja erittäin rajatusta kulmasta tarkastellen sitä muutoksenhakumenettelyn selkeyttämistä, jota sillä tavoitellaan.

Perusopetuslain 17 §:n ja 31 §:n suhteesta on oikeuskäytäntöä (esim. KHO 2013:162, KHO:2015:182 ja KHO 2021:130), jonka perusteella vallitseva oikeustila tai sen kehittäminen muulla kuin nyt esitetyllä tavalla, turvaa vammaisen lapsen

niin prosessuaaliset kuin aineellisetkin oikeudet paremmin kuin hallituksen esityksen mukainen malli. Oikeuskäytäntöä ja sen kehittymistä vammaisen lapsen oikeuksia paremmin toteuttavaksi (eli samalla opetuksenjärjestäjille kustannuksia lisää aiheuttavaksi) tarkastelemalla ei voi välttyä pohdiskelemasta, että olisikohan suoran muutoksenhakutien tuomioistuimeen poistamisen motiivina asioiden siirtäminen pois tuomioistuimilta. Onhan aloite hallituksen esityksen sisältämään muutokseen tullut vammaisten henkilöiden etuja ajavien tahojen sijaan valtionvarainministeriöltä ja niiden vammaisten henkilöiden etuja ajavien tahojen suunnalla, joilta aihepiiristä tätä lausuntoa kirjoittaessa kyselin lisätietoja, suhtauduttiin esitettyyn muutokseen vähintäänkin kummeksuen ja varauksellisesti.

Asiassa on huomionarvoista myös sääntelyn sosiaalioikeudellinen kytkös. Vammaisella lapsella on toissijainen oikeus vammaispalvelulaissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen apuun koulussa, jos hänen tarvitsemiaan avustajapalveluja ei voida järjestää ensisijaisina eli perusopetuslain 31 §:n mukaisina avustajapalveluina. Niinpä muutoksenhakujärjestelyä koskevan muutoksen valmistelun yhteydessä olisi pitänyt pohtia muutosta tämän perusopetuslaki-vammaispalvelulaki kytköksen näkökulmasta. Nyt tämä tarkastelu on laiminlyöty kokonaan. Tähän liittyen on huomionarvoista, kuinka tapauksesta KHO 2021:130 ilmenevällä tavalla sosiaalihuollon asiakasasiakirjat (palvelutarpeen arvio ja palvelusuunnitelma) kytkeytyvät perusopetuslain mukaiseen hallintomenettelyyn siten, että sosiaalihuoltoasiana vireille tullut hallintoasia voi muuntua koulutusoikeudelliseksi päätökseksi ja vastaavasti koulutusoikeudellisessa kehyksessä vireille tullut hallintoasia sosiaalihuoltolaissa tarkoitetuksi päätökseksi. Tämä kertoo yhtäältä sääntelyn kehittämistarpeesta ja toisaalta siitä, että sääntelyn kehittämisessä on vammaisen lapsen edun näkökulmasta kysymys aivan muulla tavalla virittyvästä asiasta kuin, mistä kulmasta asiaa nyt hallituksen esityksessä valtiovarainministeriön aloitteesta lähestytään. Tästä ja muista edellä esitetyistä syistä katson, että esitetyssä muodossa hallituksen esitys perusopetuslain 31 §:n mukaisten päätösten muutoksenhakujärjestelmän muuttamiseksi heikentäessään tai muodostaessaan riskin vammaisen lapsen oikeussuojan heikentymiselle loukkaa perustuslain 21 §:ää, kun sitä tarkastellaan yhdessä YK:n vammaissopimuksen mukaisten vammaisen lapsen oikeuksien kanssa. Katson, että hallituksen esitystä ei voida tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Asiassa on YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta merkityksellistä se, että siltä osin kuin koulutusoikeudellinen sääntely avustajapalveluista syrjäyttää lainvalintasääntöjen perusteella vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun, on koulutusoikeudellisia avustajapalveluita (esim. perusopetuslain 31 §:n mukaisia palveluita) tarkasteltava YK:n vammaissopimuksen 19.1 artiklan b-kohdassa tarkoitettuna henkilökohtaisena apuna, jonka jäsentäminen on kiinnitettävä vammaissopimuksen viidenteen yleiskommenttiin. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksessä ei ole hahmotettu perusopetuslain 31 §:n kytköstä vammaissopimuksessa tarkoitettuun henkilökohtaiseen apuun vaan sen sijaan perusopetuslain 31 §:ää tarkastellaan puhtaasti perusopetuslain systematiikan sisäisestä näkökulmasta.

Kiinnitän tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomion myös siihen, että perusopetuslain 31 §:ssä ja lain ammatillisesta koulutuksesta 101 §:ssä säädetään toisistaan poikkeavalla tavalla opiskelijan oikeudesta avustajapalveluun samaan aikaan, kun lukiokoulutusta suorittavan opiskelijan avustajapalvelut määräytyvät vammaispalvelulain kautta ja vieläpä siten, että on oikeudellisesti epäselvää missä määrin alaikäisen vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua voidaan järjestää ns. työnantajamallin avulla. Ottaen huomioon se, kuinka oppivelvollisuuslain säätämisen jälkeen perusopetuslain mukaisessa opetuksessa, lain ammatillisen koulutuksen mukaisessa opetuksessa ja lukiolain mukaisessa opetuksessa opiskelee oppivelvollisia, joita pitäisi lähtökohtaisesti kohdella keskenään yhdenvertaisesti, vallitsevaa oikeustilaa ei voi pitää tyydyttävänä. Perustuslakivaliokunnan tulisi ohjata valtioneuvostoa käynnistämään lainvalmistelu, jossa sääntelyä kehitetään siten, että oppivelvollisen vammaisen lapsen oikeudet turvataan yhdenvertaisesti oppivelvollisuuskoulutuksen kaikissa osissa. Aineellisen sääntelyn yhdenmukaistamisen ja muun kehittämisen yhteydessä voidaan pohtia myös muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion tässä yhteydessä myös siihen, että käsillä oleva perusopetuslain 31 § kytkeytyy myös viittomakielisen lapsen tulkkauspalveluihin ja sitä kautta keskeiseksi siihen perustuslakivaliokunnan viittomakielilain säätämisen yhteydessä mietintövaliokuntana esittämään lausumaan, jonka valiokunta on uudistanut vuosittain hallituksen kertomuksen käsittelyn yhteydessä (viimeksi PeVL 31/2021 vp). Opetushallituksen ohjeessa ”Viittomakieliset oppilaat perusopetuksessa” todetaan, että ”palveluista ja apuvälineistä on säädetty omassa, erillisessä lakipykälässä [= perusopetuslain 31 §, PR huom.], joten asia ei ole sidoksissa oppilaan tuen tasoon [= perusopetuslain 17 §, PR huom.]”. Käytännössä tulkkitsemispalvelu kytketään kuitenkin äärimmäisen harvoin alempiin tuen tasoihin kuin erityiseen tukeen, sillä perusopetuslain 17 §:n ja 31 §:n kytkös ohjaa tähän, vaikka mekaaninen kytkös onkin YK:n vammaissopimuksen vastainen. Viittomakielisen kuuron näkökulmasta (ja sinänsä myös ei-kuuron viittomakielisen, jonka osalta ks. ed. Mäkisalo-Ropposen ja ed. Harakan rauennut mutta sisällöltään edelleen ajankohtainen LA 49/2018

vp, näkökulmasta) asetelmaan tulee mukaan opetuskielen (perusopetuslain 10 §) ja opetettavan äidinkielen (perusopetuslain 12 §) määrittelyn suhde perusopetuslain 17 §:n ja 31 §:n kokonaisuuteen. Tältäkin osin hallituksen esityksen lähestymistapa 31 §:n mukaisten päätösten muutoksenhakuun jää vaillinaiseksi.

Edellä esittämäni hallituksen esityksen ongelmat palautuvat suurelta osin siihen, ettei esityksessä ole hahmotettu asianmukaisesti vammaisten lasten oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Palaan teemaan lukuisia kertoja myöhemminkin tässä lausunnossani.

VIITTAUKSEN LAPSEN ETUUN LISÄÄMINEN

Hallituksen esityksessä lakeihin lisättäisiin säännös lapsen edusta opetusta ja koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Lisäyksen kautta koulutusta koskevassa lainsäädännössä tunnistetaan paremmin se, kuinka YK:n lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklan 3.1 mukaisesti lapsen etu on asettava ensisijalle kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea varmistamaan, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon lainsäädännössä, hallinnossa sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa päätöksissä ja toimissa. Lisäyksen voi näin katsoa liittyvän lasten oikeuksien komitean suositusten toimeenpanoon. Tästä näkökulmasta lisäys on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta erittäin kannatettava.

Lisättäväksi esitetty säännös on muotoiltu siten, että se vastaa varhaiskasvatuslain 4 §:ää, jota säädettyäessä perustuslakivaliokunta lausui teemasta (PeVL 17/2018). Kummeksunkin siksi sitä, ettei hallituksen esityksessä viitata lainkaan perustuslakivaliokunnan tähän lausuntoon.

Hallituksen esityksessä on valittu sääntelytekniikka, jossa lapsen edun ensisijaisuudesta säädetään koulutusmuotokohtaisissa laeissa. Ottaen huomioon esimerkiksi ns. aikuisten perusopetuksen käsittelyn koulutusoikeudellisessa lainsäädännössä, olisi kenties yhtäältä ollut systematiikan kannalta selkeämpää sisällyttää lasten edun ensisijaisuutta koskeva säännös pikemminkin tässä yhteydessä oppivelvollisuuslakiin kuin koulutusmuotokohtaisiin lakeihin. Toisaalta olisi ollut myös systematiikan kannalta selkeää esittää samalla lapsen edun periaatteen kirjaamista myös muuhun koulutusmuotokohtaiseen lainsäädäntöön kuten lakiin taiteen perusopetuksesta (633/1998). Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kehottaa valtioneuvostoa ryhtymään toimiin sen varmistamiseksi, että lapsen edun ensisijaisuuden periaate liitetään kaikkeen koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön, jonka nojalla järjestetään YK:n lapsen oikeuksia koskevaan sopimukseen liittyvää koulutusta. Kiinnitän huomion samalla myös siihen, että koulutusoikeudellista lainsäädäntöä kehitetään tällä hetkellä siten, että sen systematiikan kokonaiskoherenssi heikkenee, kuten jo oppivelvollisuuslain perustuslakivaliokuntakäsittelyn yhteydessä lausuin. Lapsen edun kaltaisia läpileikkaavia perus- ja ihmisoikeusperiaatteita lainsäädäntöön lisättäessä olisikin siksi tärkeää kiinnittää huomio siihen, että lisäykset tehdään kerralla systemaattisesti kaikkeen relevanttiin lainsäädäntöön. Pidän valitettavana koulutusoikeudellisen lainsäädännön pistemäistä kehittämistä tavalla, jossa oikeudenalan ydinkäsitteistöä tuodaan periaatetasolta säädösperusteiseksi osaksi lainsäädäntöä epäsystemaattisen pistemäisesti. Hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu oikeudenalan systematiikan vaaliminen ja sitä kautta yleisten oppien kehittäminen. Olen huomauttanut vuosia, lukuisten hallituskausien aikana ja lukuisissa eri yhteyksissä, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lainvalmistelukulttuurissa on koulutusoikeudellisen lainsäädännön kokonaissystematiikan vaalimiseen liittyviä puutteita.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu lapsen etua vain lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Lapsen edun kaltaisen läpileikkaavan ihmisoikeussopimusveloitteen lisäämisen koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdalla nousee esiin kysymys siitä, pitäisikö myös vastaavia muihin ihmisoikeussopimuksiin liittyviä läpileikkaavia sopimusveloitteita lisätä samaan tapaan kansalliseen lainsäädäntöön. Ne näkökohdat, jotka puoltavat lapsen edun käsitteen lisäämistä hallituksen esittämällä tavalla koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön, puoltavat myös esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen koulutusta koskevan 24 artiklan veloitteiden kirjaamista lainsäädäntöön. Etenkin vammaisen lapsen oikeuden hänen tarpeidensa mukaisesti kohtuullisiin mukautuksiin kirjaaminen koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön olisi yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnassa syntyneen tiedon perusteella tarkoituksenmukaista, vaikka oikeus kohtuullisiin mukautuksiin onkin sinällään kirjattu yhdenvertaisuuslain 15 §:ään.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion siihen, että hallituksen esityksessä käsitellään YK:n vammaissopimusta ongelmallisesti vain opetuksesta epäämisen ja vammaisen lapsen kiusatuksi tulemisen riskin näkökulmasta, vaikka

vammaisen lapsen oikeuksien käsittely pitäisi liittää YK:n vammaissopimuksen 7 artiklan mukaisesti keskeisesti lapsen edun käsitteen lisäämiseen lainsäädäntöön.

Lapsen edun käsittelyn liittämiseen YK:n vammaissopimukseen liittyvät puutteet liittyvät siihen, ettei hallituksen esityksessä käsitellä lainkaan perustuslakivaliokunnan varhaiskasvatuslaista antamaa lausuntoa PeVL 17/2018, jossa valiokunta käsittelee vammaisen lapsen oikeuksia. Perustuslakivaliokunta edellytti tuolloin, että ”sivistysvaliokunnan tulee tarkastella, miten lakiehdotuksen mukaiset oikeudet toteutuvat [erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten näkökulmasta], ja täydentää sääntelyä tarvittaessa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi”. Sivistysvaliokunta ei täydentänyt sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan on syytä edelleen (kuten se on PeVL 60/2010 vp lähtien tehnyt) korostaa, että koulutusoikeudellisessa lainsäädännössä olisi kiinnitettävä säädöspäätöksi paremmin huomio vammaisten lasten oikeuksien turvaamiseen. Lapsen edun periaatteen kaltaisen läpileikkaavan säännöksen kirjaaminen koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön jää ontoksi, mikäli lainsäädäntöä kehitettäessä sivuutetaan ns. vaikeat kysymykset, joita liittyy esimerkiksi lapsen edun jäsentämiseen inklusiivisen opetuksen periaatteen näkökulmasta (ks. vammaissopimuksen 24 artiklan soveltamista koskeva vammaiskomitean 4. yleiskommentti).

Toistan tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnalle aiemmin oppivelvollisuuslain käsittelyn yhteydessä antamassani asiantuntijalausunnossa lausumani: ”Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni ankarasti ohjattava valtioneuvostoa käynnistämään laajamittainen ja kokonaisvaltainen selvitys vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta sekä ohjattava valtioneuvosto tuomaan eduskuntaan vammaisten henkilöiden oikeudet kaikissa koulutusjärjestelmän osissa ja muissa sivistyspalveluissa turvaava lainsäädäntöpaketti.”

Kiinnitän huomion siihen, että nyt esitetty varhaiskasvatuslain 4 §:ää vastaava säännös lapsen edusta on muotoiltu hyvin toisella tavalla kuin lastensuojelulain 4 §:ään sisältyvä säännös lapsen edusta tai sosiaalihuoltolain 5 §:ään sisältyvä säännös lapsen edusta. Siinä missä lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain antaa käsitteelle sen tulkintaa suuntaavan merkityssisällön, koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön esitetään sisällytettäväksi vain maininta lasten edusta ilman mitään käsitettä tarkentavaa säädöspäätöksi kuvausta. Myöskään hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei avata tarkemmin lapsen edun soveltamista koulutusoikeudellisessa sääntelyssä. Jos lapsen edulle on tarkoitus antaa merkityssisältö suoraan sovellettavana oikeutena, olisi lastensuojelulaissa tai sosiaalihuoltolaissa omaksuttu yksityiskohtaisempi sääntelyratkaisu ollut nähdäkseni nyt valittua sääntelyratkaisua perustellumpi.

OPETUKSESTA EPÄÄMISTÄ JA EROTTAMISTA KOSKEVAN SÄÄNTELYN TARKENTAMINEN

Hallituksen esityksen mukaan laeissa ehdotetaan täsmennettäväksi opetuksesta epäämistä koskevaa sääntelyä, jotta opiskelija saisi epäämisen aikana ja opetukseen palatessaan tarvitsemansa tuen. Perusopetuslain mukaista epäämistä koskeva enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi jäljellä olevan työpäivän lisäksi myös seuraavaksi työpäiväksi. Epäämisessä ei ole hallituksen esityksen mukaan kysymys kurinpitotoimesta vaan sen sijaan turvaamistoinsta, joka ei ole kurinpitotoimi (tämä on linjassa oikeuskäytännön kanssa, ks. KHO 2019:7). Pidän sääntelyn systematiikan kannalta ongelmallisena, että lain 36 §:ssä säädetään sekä kurinpitotoimityyppisistä turvaamistoimista että turvaamistoimista, jotka eivät ole kurinpitotoimityyppisiä, siten, että jäljempi tunnistetaan siitä, ettei sitä nimitä säädöspäätöksi. Kiinnitän tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että sitä kautta, kun perusopetuslakiin on lisätty pistemäisesti erilaista työrauhan ylläpitoa, kurinpitoa ja ojentamista koskevaa sääntelyä, on näin muodostuneen kokonaisuuden systematiikka kärsinyt tavalla, joka peräänkuuluttaa sääntelyn kokonaisuudistusta. Nyt kuitenkin kokonaisuudistuksen sijaan sääntelyä jälleen paikkaillaan laastariratkaisulla.

Vaikka epäämisaajan pidentämistä onkin pidettävä perustuslain 16.1 §:n mukaiseen perusoikeuteen kajoamisena (sivistyksellisen perusoikeuden heikennyksenä), pidän sitä sinällään hallituksen esityksessä esitettyjen hyväksyttävien syiden perustelemana siten, että pidentäminen on valtiosääntöisesti hyväksyttävä tarkastelee sitä sitten perusoikeuksien rajoitusedellytystestin tai heikennyskielto-opin näkökulmasta (sivuutan tällä kertaa käytännöllisesti merkityksettömänä sinällään kiinnostavan perusoikeusteoreettisen kysymyksen siitä kumpaan kehikseen asetelma olisi syytä kiinnittää). Esityksen mukaan epäämisen aikana oppilaalle on järjestettävä 36 h §:ssä tarkoitettuna oppilashuoltona mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Lisäksi oppilaalle on järjestettävä muu hänen tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja oppilaan palatessa opetukseen. Koska epääminen voi jopa muutaman päivän kestoisena osua oppilaan oikeuden saada perusopetusta kannalta ratkaisevan tärkeään hetkeen, pitäisin oikeutta perusopetukseen turvaavana, että epäämisen yhteyteen kirjataan määräaikaista erottamista koskevan säännöksen yhteyteen jo kirjatulla tavalla, että ”opetuksen järjestäjän tulee järjestää opetus, joka estää opetukseen osallistumisesta

evätyen oppilaan jäämisen jälkeen vuosiluokkansa ja opetusryhmänsä edistymisestä”. Nähdäkseni vastaava säännös on ulotettava ammatillisesta koulutusta ja lukiokoulutusta koskevaan lainsäädäntöön, siltä osin kuin näiden lakien perusteella järjestetään perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettua perusopetusta. Kannanottoni perustuu oppivelvollisuuslain käsittelyn yhteydessä lausumaani tarpeeseen tehdä koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön systemaattisesti ne muutokset, jotka seuraavat perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettua perusopetuksen ulottamisesta perusopetuslain ulkopuolelle ns. perustuslaissa tarkoitettuna perusopetuksena järjestettävään ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen.

Kiinnitän samalla huomion siihen, että perusopetuslain, lukiolain ja lain ammatillisesta koulutuksesta nojalla järjestettävässä oppivelvollisen koulutuksessa esitetään olevan toisistaan poikkeavia epäämisaikoja ilman, että tälle on tuotu esiin hyväksyttäviä perusteluja. Oppivelvollisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että oppivelvollisten asettaminen eri asemaan perustuu hyväksyttävään syyhyn. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulee kiinnittää huomio lain ammatillisesta koulutuksesta 85 §:n mukaiseen 3 päivän epäämisaikaan (oppivelvollisten yhdenvertaisuuden osalta ks. myös PeVM 14/2020 vp). Myös tältä osin esiin nousee se, ettei oppivelvollisuusuudistuksen yhteydessä huolehdittu riittävästi koulutusoikeudellisen lainsäädännön kokonaisuuden mukauttamisesta oppivelvollisuuden laajentamisen oikeusvaikutuksiin – erityisesti perustuslain 16.1 §:n soveltamisalan ulottamiseen perusopetuslain mukaisen koulutuksen ulkopuolelle.

Epäämistä koskeva sääntely on kirjoitettu siten siinä jää epäselväksi, mikä on oppilaan kouluun paluuta tukevan suunnitelman merkitys ja sisältö sekä kenen vastuulla tuon suunnitelman laatiminen on. Hallituksen esityksessä kuvataan, kuinka suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden taikka koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta sekä tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta, mutta ei oteta kantaa mitenkään siihen, mikä on tämän suunnitelman ja siihen kirjatun suhde muihin opiskelijaa koskeviin suunnitelmiin. On lapsen edun kannalta selvää, että tässä muodossa säädettävän suunnitelman avulla ei voida toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla opiskelija siirretään esimerkiksi toiseen ryhmään tai hänen opetuksensa järjestämiseen puututaan muutoin olennaisesti. Epäselväksi jää nimittäin myös millaista yhteistyötä oppilaan ja hänen huoltajansa ja tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa suunnitelmaa laadittaessa tehtäisiin. Epäselvää on myös, laaditaanko suunnitelma kouluun paluusta tilanteessa, jossa epäämispäätös on tehty vain jäljellä olevan koulupäivän eli esimerkiksi vain vajaan oppitunnin ajaksi. Perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää tältä osin huomio sääntelyn täsmentämisen tarpeeseen. Oppilaan oikeuksien näkökulmasta olisi tärkeää myös, että suunnitelmassa tarvittaessa käsiteltäisiin hänen perustuslain 16.1 §:n mukaisen oikeutensa perusopetukseen turvaamista myös epäämisen aikana. Hallituksen esityksestä välittyikin virheellinen käsitys siitä, että opetuksesta epääminen tekisi ikään kuin aukon perustuslain 16.1 §:n mukaiseen oikeuteen perusopetukseen. Kiinnitän tältä osin huomion myös siihen, että lukiolain ja lain ammatillisesta koulutuksesta mukainen epäämissääntely on syntynyt valtiosääntöisesti toisenlaisessa tilanteessa, jolloin näissä laeissa oleva koulutus ei ole liittynyt perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettuun perusopetukseen. Tätä ei ole huomioitu hallituksen esityksessä.

Ylipäänsä vaikuttaa siltä, että epäämistä koskevan sääntelyn kirjoittamisessa ei ole täysin onnistuttu. Pohdin myös sitä, onko todella niin, että oppilaalle, jonka opetuksesta epääminen on jäänyt esimerkiksi vajaan oppitunnin mittaiseksi, on turvattava oikeus tavata kuraattoria tai psykologia juuri tuona epäämisaikana. Tällainenhan on käytännössä mahdotonta. Ylipäänsä kuraattori- ja psykologipalveluiden tarjoaminen juuri epäämisen aikana on asia, johon monikaan opetuksenjärjestäjä ei ainakaan kaikissa kouluyksiköissä kykene. Perustuslakivaliokunnan on syytä kiinnittää huomio siihen, ettei lainsäädäntöön pidä kirjoittaa ihmisille sellaisia oikeuksia, joita velvoitetut viranomaiset eivät tosiasiallisesti kykene toteuttamaan.

Laillisuusvalvonnassa ja tuomioistuinratkaisussa (esim. KHO 2019:7) on kiinnitetty huomio siihen, että koulupäivän keskeytyminen esimerkiksi opetuksen epäämisen vuoksi synnyttää oppilaan valvontaan ja mahdolliseen kuljetustarpeeseen liittyviä oikeuskysymyksiä, joihin voimassa oleva lainsäädäntö ei tarjoa selkeitä vastauksia. Näitä tilanteita on syntynyt etenkin sellaisten oppilaiden kohdalla, joiden impulssikontrolliin vaikuttavat vammat ja sairaudet aiheuttavat runsaasti ja toistuvasti väkivaltaista käyttäytymistä (esim. KHO 2019:7). YK:n vammaissopimukseen (esim. artikkelit 7 ja 24) ja lapsen etuun palautuvista syistä perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettuun perusopetukseen kytkeytyvään lainsäädäntöön pitäisi lisätä säännös, jossa säädöspäätöksellä turvattaisiin lapsen oikeus koulukuljetukseen ja vastaaviin palveluihin, kun hänen koulupäivänsä päättyy opetuksen epäämisen johdosta poikkeukselliseen aikaan. Vaikuttaa ylipäänsä siltä, että epäämistä koskevan sääntelyn valmistelun yhteydessä on kiinnitetty valitettavan heikosti huomio niihin laillisuusvalvonnassa ja tuomioistuinikäytännössä annettuihin ratkaisuihin, joissa on käsitelty sellaisen lapsen oikeuksia, jonka koulupäivä päättyy tavanomaisesta poikkeavasti lapsen käyttäytymiseen liittyvistä syistä. Kiinnitän

painokkaasti huomion siihen, ettei opetuksesta epääminen saa turvaamistoimenä olla edes välillisesti rangaistusluonteinen. Viitaten muun muassa ratkaisussa KHO 2019:7 selostettuun, olisi oikeustilaa selkiyttävää ja lapsen edun määrittelyä konkretisoivaa kirjata vähintään vammaisen lapsen oikeus kohtuullisiin mukautuksiin perusopetuslakiin, kuten olen jo edellä tässä lausunnossa esittänyt. Kehotan perustuslakivaliokuntaa oikeustilan selkiyttämiseksi toteamaan korkeimman hallinto-oikeuden jo toteamalla tavalla, että vammaisella lapsella on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin myös silloin, kun mukauttamistarve liittyy esimerkiksi hänen sellaiseen väkivaltaiseen käyttäytymiseensä, josta on seurannut turvaamistoimenä tarve evätä hänen oikeutensa osallistua opetukseen.

Hallituksen esityksessä 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. Pidän sääntelyn kehittämistä tältä osin kannatettavana. Näkemykseni mukaan tältä osin hallituksen esityksessä on asianmukaisesti arvioitu ja otettu huomioon yhtäältä perustuslain 16 §:ssä turvattu oikeus perusopetukseen ja toisaalta perustuslain 21 §:n säännökset oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Pidän lukiolain ja lain ammatillisesta koulutuksesta muuttamista siten, että erottamisasiassa toimivalta annetaan monijäseniselle toimielimelle perusoikeusnäkökulmasta kannatettavana. Muutos on perustuslain 6 §:n ja 21 §:n näkökulmasta ongelmaton. Kannustan perustuslakivaliokuntaa kuitenkin toteamaan, että muutos edellyttäne muutoksia kuntien hallintosääntöihin.

OPETTAJAN ILMOITUSVELVOLLISUUDEN HUOLTAJALLE TIETOONSA TULLEESTA KIUUSAAMISESTA LISÄÄMINEN AMMATILLISTA KOULUTUSTA JA LUKIOKOULUTUSTA KOSKEVIIN LAKEIHIN

Hallituksen esityksessä 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. Säännös sisältyy jo perusopetuslain 29 §:ään.

Hallituksen esityksessä täsmennetään oppilaan ja opiskelijoiden velvollisuuksia. Näillä velvollisuuksia koskevilla säännöksillä on nähdäkseni yhteys opettajan ilmoitusvelvollisuutta koskeviin säännöksiin, sillä opettajan ilmoitusvelvollisuuden voidaan katsoa ulottuvan sellaiseen oppilaiden ja opiskelijoiden toimintaan, joka rikkoo heidän lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Velvollisuuksia ovat kiusaamisen, syrjinnän sekä terveyden ja turvallisuuden vaarantamisen kieltö.

Pidän ongelmallisena, että opettajan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajataan hänen tietoonsa tulleesta syrjinnästä ilmoittaminen. Tältä osin oppilaan ja opiskelijoiden velvollisuuksia koskeva sääntely ja opettajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva sääntely muodostuvat epäsymmetrisiksi, mikä liittyy siihen, että samalla, kun syrjintä on hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla lainvalmistelun loppuvaiheessa lisätty oppilaan ja opiskelijan velvollisuuksiin, on ilmoitusvelvollisuus haluttu lisätä lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin perusopetuslain 29 §:ää vastaavassa muodossa (eli perusopetuslain 29 §:ää ei ole haluttu muuttaa, vaikka velvollisuussääntelyä on muutettu).

Ottaen huomioon hallituksen esityksessä haavoittuvien ryhmien syrjinnästä ja sen vaikutuksista selostettu, syrjinnän kiellon valtiosääntöinen merkitys (perustuslain 6.2 §) keskeisenä koko oikeusjärjestyksen läpileikkaavana valtiosääntöperiaatteena sekä yhdenvertaisuuslain ulottuminen opetuksen järjestäjien toimintaan, katson, että opettajalle ja rehtorille tulisi säätää ilmoitusvelvollisuus myös tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta syrjinnästä. Hallituksen esityksessä käsiteltyjen lukiolain ja ammatillista koulutusta koskevan lain säännösten ohella vastaava muutos olisi tehtävä perusopetuslain 29 §:ään.

Kiinnitän samalla huomion siihen, että käytännössä ilmoitusvelvollisuuden tehokkuus edellyttää, että on olemassa kanavia, joiden avulla opettaja tai rehtori voi saada tietoonsa sen, että häirintää, kiusaamista, syrjintää, väkivaltaa tai muuta epäasiallisesta kohtelua esiintyy. Pidänkin ongelmallisena, että koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön ei ole sisällytetty opetuksen järjestäjälle asetettua velvollisuutta ottaa käyttöön ilmoitusmenettely, jolla opiskelijat ja oppilaitoksen henkilökunta voivat kertoa havaitsemastaan häirinnästä, kiusaamisesta, syrjinnästä ja väkivallasta tai muusta epäasiallisesta kohtelusta koulutuksen järjestäjälle, sekä kehittää tuollaista menettelyä.

Kiinnitän huomion myös siihen, että voimassa olevaan koulutusoikeudelliseen lainsäädäntöön ei sisälly opettajille ja rehtoreille kohdistettua nimenomaista säädösperusteista velvollisuutta puuttua havaitsemaansa häirintään, kiusaamiseen, syrjintään ja väkivaltaan tao vastaavaan haitalliseen toimintaan. Esitetty sääntely on tältä osin epäsymmetristä keskittyessään ainoastaan oppilaiden ja opiskelijoiden velvollisuuksien tarkentamiseen sekä opettajan ja rehtorin ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen, mutta sivuuttaen samalla koulun henkilökunnan velvoitteiden tarkentamisen.

Eräissä yhteyksissä voimassa olevassa oikeudessa on omaksuttu sääntelymalli, jossa asetettaessa lainsäädännössä viranomaiselle velvollisuus informoida lapsen huoltajaa tai muuta laillista edustajaa nyt esillä olevan kaltaisista asioista, säännökseen on lisätty klausuuli, ettei ilmoitusta tehdä silloin, jos ilmoittaminen on selvästi vastoin lapsen etua (esim. lastensuojelulaki 29.3 §). Vaikka tällaista klausuulia ei ole kirjattu perusopetuslain 29 §:ään sitä säädettäessä, olisi nähdäkseni syytä kuitenkin pohtia tällaisen klausuulin kirjaamista. Tämä liittyy osaltaan jo edellä esiin nostamaani tarpeeseen täsmentää, mitä lapsen edulla koulutusoikeudellisen sääntelyn kontekstissa käytännössä tarkoitetaan.

KAKSOISRANGAISTAVUUDEN KIELTOA KOSKEVISTA TÄSMENNYKSISTÄ

Hallituksen esityksessä ehdotetaan terminologisia muutoksia kurinpitoa koskeviin säännöksiin muun muassa sen selkeyttämiseksi, että oppilaaseen kohdistuva määräaikainen erottaminen on luonteeltaan kurinpidollinen turvaamistoimi eikä rangaistusluonteinen seuraamus. Lakeihin sisältyvä säännös kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireillä oloon ja tuomioistuimen ratkaisuun ehdotetaan kumottavaksi. Valtiosääntöisesti hallituksen esitys kytkeytyy ns. kaksoisrangaistavuuden kiellon teemaan. Sen käsittely palautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan (sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sekä 7. lisäpöytäkirjan 4. artiklaan). Käytännössä kysymystä siitä, onko kurinpitomenettelyksi luokiteltavaa menettelyä pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna rikosasiana, on vakiintuneesti tarkasteltu niin sanottuja Engel-kriteerejä käyttäen. Kriteerit ovat syntyneet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Engel ym. vastaan Alankomaat (8.6.1976). Perusopetuslain voimassa oleva sääntely on jättänyt tulkinnanvaraiseksi sen, onko rikosoikeudellinen menettely mahdollista, jos asiassa on määrätty kurinpitotoimi. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, voimassa oleva perusopetuslain 36c § on sisällöltään tulkinnanvarainen esimerkiksi sen osalta, mitä kurinpitomenettelyjä siinä tarkoitetaan. Hallituksen esityksen tavoite selkiyttää oikeustilaa on näin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kannatettava.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kaksoisrangaistavuuden kieltoa useita kertoja ja valiokunnan lausuntokäytäntöä selostetaan hallituksen esityksessä mielestäni asianmukaisesti. Tukeutuen erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 9/2012 vp esittämään siitä, että kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa sääntelyä harkittaessa ei ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen mainitun säännön noudattamiseksi, koska tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin, pidän hallituksen nyt esittämää sääntelyratkaisua asianmukaisena.

Samalla haluan tuoda esiin, että suhtaudun jossakin määrin varauksellisesti ajatukseen siitä, että määräaikainen erottaminen olisi automaattisesti katsottava aina turvaamistoimeksi, joka ei ole rangaistusluonteinen. Määräaikainen erottaminen voi olla pisimmillään ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa vuoden mittainen ja se voi seurata lainsäädännön perusteella jopa yhdestä yksittäisestä vakavasta rikkomuksesta. Tällaisessa tilanteessa ei voida nähdäkseni aukottomasti ajatella, että voimassa olevassa oikeudessa mahdollistettu erottaminen olisi väistämättä tarpeen turvaamistoimenä vaan sen sijaan voimassa oleva sääntelymalli mahdollistaa periaatteessa myös sen, että määräaikainen erottaminen voi muodostua rangaistusluonteiseksi. Nähdäkseni olisi hallituksen esityksen tavoitteiden kannalta tärkeää, että perustuslakivaliokunta selvästi ilmaisisi, ettei määräaikaista erottamista saa käyttää rangaistuksen merkityksessä.

LUKIOLAIN 41.4 §:N KUMOAMINEN JA SEN SUHDE PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOON 60/2010 VP

Pidän lukiolain 41.4 §:n kumoamista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeänä. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että perustuslakivaliokunta edellytti ns. SORA-uudistuksen yhteydessä säännöksen kumoamista koulutusoikeudellisesta lainsäädännöstä jo vuonna 2011 (PeVL 60/2010 vp) pitäen säännöstä ongelmallisena perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Perustuslakivaliokunta on esittänyt näkemyksensä ns. säätämisyjärjestyspöytäkirjana. Pidän perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollitehtävän kannalta huolestuttavana, jos perustuslakivaliokunnan selväsanaisesti perustuslain vastaisena pitämän sääntelyn kumoamiseen ryhdytään vasta yli

kymmenen vuotta sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on näkemyksensä ilmaissut. Tämähän tarkoittaa sitä, että lukiolaki on tältä osin ollut yli kymmenen vuoden ajan perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain ja samalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan kiinnittää valtioneuvoston huomio siihen, että kunkin ministeriön tehtävänä on seurata hallinnonalansa lainsäädäntöä koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja ryhtyä tarvittaessa viipymättä lainvalmistelutoimiin pitääkseen hallinnonalansa lainsäädännön perustuslainmukaisena.

Eduskunnan tulisi myös huolehtia, että perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä sisältävät hallituksen esitykset käsitellään perustuslakivaliokunnassa. Lukiolain 41.4 §:n perustuslainvastaisuus ei tullut esiin lukiolain eduskuntakäsittelyssä vuonna 2018, koska hallituksen esitystä lukiolaiksi ei lähetty perustuslakivaliokuntaan samaan tapaan kuin esimerkiksi uusi laki ammatillisesta koulutuksesta hetkeä aiemmin oli lähetetty. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että hallituksen esityksen lukiolaiksi (HE 41/2018 vp) säätämisyjärjestysperustelut eivät ole aikanaan olleet asianmukaiset, joka on osaltaan johtanut siihen, että eduskunta hyväksynyt lukiolain 41.4 §:n perustuslakivaliokunnan lausunnon 60/2010 vp sisältämän säätämisyjärjestysponnen vastaisessa eli perustuslainvastaisessa muodossa. Perustuslakivaliokunnan perustuslakikontrollitehtävän hoitaminen edellyttää, että valtioneuvosto antaa hallituksen esityksessä oikean ja riittävän kuvan siihen sisältyvistä perustuslakikysymyksistä.

MUUTOKSENHAKUSÄÄNTELYYN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

Sen ohella mitä edellä olen lausuntoni alussa todennut perusopetuslain 31 §:n liittyvien asioiden muutoksenhausta, hallituksen esityksessä perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn esitetään tehtäväksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset. Minulla ei ole huomautettavaa esitykseen tältä osin. Pidän kannatettavana, että esityksestä poistetaan ns. valituskelpoisten asioiden luettelot, sillä ne muodostuvat helposti tosiasiallisiksi valituskielloiksi kuten perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään huomauttanut.

Helsingissä 21. lokakuuta 2021

Pauli Rautiainen
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti