

27.10.2021

EOAK/7147/2021

Eduskunta, Sivistysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

ASIA: HE 127/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta sekä LA 27/2020 vp Lakialoite laiksi lukiolain 40 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 80 §:n muuttamisesta ja LA 6/2021 vp Lakialoite laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainituista hallituksen esityksestä ja lakialoitteista.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleistä

Olen antanut opetus- ja kulttuuriministeriölle lausuntoni hallituksen esityksen luonnoksesta 7.6.2021 (EOAK/3156/2020). Kuten tuossakin lausunnossa totesin, oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa toistuva havainto on, ettei oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön aina toteudu, eivätkä koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen ole aina riittäviä. Myös lasten omissa kanteluissa useimmiten aiheena ovat opiskeluympäristön turvallisuuteen liittyvät kysymykset.

Pidänkin tärkeinä ja perusteltuina esityksen tavoitteita osaltaan puuttua ja ehkäistä kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa sekä turvata turvallinen opiskeluympäristö kouluissa ja oppilaitoksissa. Pidän myös erittäin tärkeänä, että esityksessä täsmennetään keinoja, joilla oppilasta tai opiskelijaa voidaan tukea silloin, kun häneen on kohdistettu turvaamis- tai kurinpitotoimia.

Painotan osaltani myös, että oppilaan opetuksesta epäämistä tulee käyttää vain viimesijaisena keinona äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Laillisuusvalvontahavaintojeni perusteella näyttäytyy, että oppilaan häiritsevän tai väkivaltaisen käytöksen taustalla saattavat usein olla puutteet oppilaan saamassa oppimisen ja koulunkäynnin tuessa sekä viranomaisten tai toimialojen välisessä monialaisessa ja -ammatillisessa yhteistyössä. Puheena oleviin säädöksiin lisättäväksi esitetty säännös lapsen edun ensisijaisuudesta osaltaan vahvistaa

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa Suomessa ja selkeyttää opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuutta ottaa lapsen etu ensisijaiseksi ratkaisuperusteeksi lasta koskevista asioista tapaus- ja tilannekohtaisesti. Se myös osaltaan korostaa lapsen oikeutta esittää omat näkemyksensä ja saada ne huomioon otetuksi itseään koskevista asioista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu perustuslain 16 §:n toteutumisen edellyttävän, että jokaiselle opetukseen osallistuvalla voidaan turvata turvallinen opiskeluympäristö; kaikkiin kiusaamistapauksiin on koulussa suhtauduttava asianmukaisesti, selvitettävä ne viipymättä ja ryhdyttävä kulloisenkin tilanteen vaatimiin riittäviin toimenpiteisiin. Toimintavelvollisuuskysymyksiä ei koulutuksen lainsäädännössä ole kuitenkaan selvästi määritelty, jolloin opetuksen ja koulutuksen järjestäjän toimien riittävyyttä opiskeluympäristön turvallisuudesta huolehtimisessa arvioitaessa on muun muassa kiinnitetty huomiota siihen, miten lain edellyttämiä suunnitelmia on laadittu ja toimeenpantu sekä miten laissa säädettyjä ohjantamis- ja kurinpitokeinoja on käytetty.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan suurista asiämääristä johtuen käsittelyajat opiskeluympäristön turvallisuuteen ja oppilaan tukeen liittyvissä asioissa ovat pitkähköt ja painottuvat huoltajien ja lasten tekemien kantelujen käsittelyyn. Aluehallintovirastot puolestaan voivat vain niille tehdyn kantelun johdosta tutkia, onko opetuksen järjestäjä toiminut voimassa olevien lakien mukaan, eikä niillä ole toimivaltaa oma-aloitteisesti valvoa ja tutkia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toiminnan lainmukaisuutta esimerkiksi silloin, kun oppilaan tai oppilajan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön vaarantuu.

2 Huomioita esitetyistä perusopetuslain muutoksista

36 § Kurinpito

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan työpäivän lisäksi enintään myös seuraavan työpäivän ajaksi. Epäämisen aikana oppilaalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa, sekä järjestettävä muu hänen tarvitsemansa tuki epäämisen aikana oppilaan palatessa kouluun. Oppilaalle tehtäisiin suunnitelma, jossa määriteltäisiin ne käytännöt toimet, joilla tuettaisiin oppilaan turvallista opetukseen palaamista.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujaksossa (s. 40–41) on mielestäni asianmukaisesti arvoitu esitetyn rajoituksen oikeasuhtaisuutta (oikeutta perusopetukseen saisi rajoittaa vain viimesijaisena keinona ja oikeassa suhteessa hengen ja terveyden varjeluun) sekä esitetty sille hyväksyttävät perusteet (epäämisajan pidentämisellä luodaan mahdollisuus suunnitella oppilaan turvallista paluuta takaisin opetuk-

seen ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita). Esityksessä on kuitenkin varsin niukasti perusteltu esitetyn rajoituksen välttämättömyyttä nykytilaan verrattuna. Lisäksi siinä on vieläkin niukemmin perusteltu perusopetuksen oppilaiden opetuksesta epäämisen lyhyempää kestoja verrattuna muihin oppivelvollisiin todeten vain, että se on perusopetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden ikään nähden perusteltua.

Totean myös, että säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 30) mukaan suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden sekä koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta, ja tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta. Avoimeksi jää, millaista yhteistyötä oppilaan ja hänen huoltajansa ja tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa suunnitelmaa laadittaessa mahdollisesti tehtäisiin. Selvää on, että koululla on opetusryhmien muodostamisen osalta laaja harkintavalta ja opetusryhmät muuttuvat pedagogisista ja opetuksen järjestämiseen liittyvistä käytännön syistä useasti. En kuitenkaan pidä perusteltuna, että esimerkiksi lapsen pääsääntöisen opetus- tai luokkaryhmän vaihtamisesta päätettäisiin ilman, että oppilaan ja hänen huoltajansa näkemykset asiasta olisi ensin pyritty selvittämään. Lapsen edun ensisijaisuus velvoittaa opetustoimea kaikissa tilanteissa ja niiden vaatimalla laajuudella ja tavalla selvittämään ja ottamaan huomioon myös oppilaan omat mielipiteet.

36 h § Oppilashuolto kurinpidon ja ojentamisen yhteydessä

Esitetyn pykälän lopusta puuttuu sana ”jälkeen”.

42 § Oikaisuvaatimus ja 42 a § Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen

Kuten hallituksen esityksessä (s. 17) on viitattu, oikeusasiamiehen laillisuusvalvontahuomioiden mukaan puutteet opetuksen ja koulutuksen hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa aiheuttavat oikeussuojaongelma. Täsmällinen ja selkeä sääntely osaltaan edesauttaa ennakollisen oikeusturvan toteutumista. Pidän perusteluna perusopetuslain 42 §:ään ehdotettua muutosta siitä, että oikaisuvaatimusta voisi vaatia aluehallintovirastolta erityisen tuen päätöksessä määrättyihin perusopetuslain 31 §:n mukaisiin palveluihin. Muutoksenhaku-teiden eroaminen samaa oppilasta ja hänen kokonaistilannettaan koskevassa asiassa ei ole tarkoituksenmukaista.

Esitetyn lainsäädännön toimenpanossa on tärkeää, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä on selkeä ja oikea käsitys siitä, minkä lain (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vai kuntalain) mukaan päätökseen haetaan muutosta, ja että ne liittävät päätöksiinsä kulloinkin oikean muutoksenhakuohjeistuksen. Myös oppilailla ja heidän huoltajillaan tulee olla riittävästi tietoa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

LA 27/2020 vp Lakialoite laiksi lukiolain 40 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 80 §:n muuttamisesta

Lakialoitteessa esitetyt muutokset lukiolain 40 §:ään ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 80 §:ään sisältyvät puheena olevaan hallituksen esitykseen. Pidän hallituksen esitystä tältäkin osin perusteltuna. Lakialoitteen mukaan sen tarkoituksena olisi säätää opettajalle tai rehtorille velvoite puuttua tiedossa olevaan lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa esiintyvään kiusaamiseen, väkivaltaan ja häirintään koulutuksen järjestäjän ohjeistuksen mukaisesti. Selvää on, ettei esitetty ilmoitusvelvollisuus kuitenkaan loisi opettajalle tai rehtorille toimivaltaa tai velvollisuutta puuttua kiusaamiseen esimerkiksi valvomalla koulumatkoja, vaan oppilaitoksen henkilökunta voisi tarvittaessa tukea huoltajaa tai opiskelijan muuta laillista edustajaa asian kokonaisvaltaisessa selvittämisessä esimerkiksi opiskelijahuollollisin keinoin.

LA 6/2021 vp Lakialoite laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Lakialoitteella ehdotettu muutos perusopetuslakiin rehtorin oikeudesta määrätä jälki-istunto sisältyy 1.10.2021 voimaan tulleeseen perusopetusasetuksen 18 §:n muutokseen (16.9.2021/829).

Edelleen lakialoitteen mukaan oppilaalle olisi säädettävä perusopetuksessa velvollisuus suorittaa hänelle määrätyt rangaistukset [jälki-istunnot] ja suorittamattomat jälki-istunnot tulisi merkitä lukuvuositodistuksen lisätietoja-kohtaan. Lakialoitteessa myös siitä tarkemmin ilmenevästi esitetään säätämistä rehtorin mahdollisuudesta turvaamistoimena evätä osallistuminen opetukseen kolmen päivän ajaksi ja opetuksesta evätyn oppilaan velvollisuudesta osallistua oppilashuollon palveluihin, joiden tulisi saatuaan tiedon epäamisestä myös muun ohella ryhtyä kiireellisesti selvittämään oppilaan ja hänen perheensä hyvinvoinnin tilaa. Edelleen lakialoitteen mukaan oppilaan määräämisestä erottamisesta voisi päättää rehtori enintään kahden viikon määräajaksi.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään (SiVM 10/2013 vp) todennut, että jälki-istuntojen suorittaminen ei kuulu oppivelvollisuuden suorittamiseen, vaan vain opetus ja opetuksellisten tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi olla esteenä seuraavalle luokalle siirtymisessä tai päättötodistuksen saamisessa. Valiokunta katsoi mietinnössään, että muihin lukuvuositodistuksiin kuin päättötodistukseen suorittamattomista jälki-istunnoista tulisi tehdä merkintä.

Hyväksyessään lain perusopetuslain 29 §:n muuttamisesta (1499/2016) eduskunta hyväksyi lausuman (EV 259/2016 vp – HE 206/2016 vp), jonka mukaan eduskunta edellytti opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelevan perusopetuksen kurinpitoa selkeyttävät ja vaikuttavuutta lisäävät toimet keväis-tuntokauden 2018 loppuun mennessä. Edelleen lausuman mukaan ministeriön oli syytä harkita muun muassa jälki-istunnon suorittamista osana oppivelvollisuutta sekä perusopetuksen rehtorin oikeutta erottaa oppilas lyhyeksi määräajaksi.

Jokaisella on perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Oppivelvollisuuden suorittamisesta perusopetuksessa säädetään perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa, jonka mukaan oppivelvollisen on osallistuttava tämän lain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisuus tarkoittaa siten perusopetuksessa sen oppimäärän suorittamista. Mielestäni jälki-istuntojen suorittamisen lisääminen osaksi oppivelvollisuutta olisi perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen ja PL 16 §:ssä turvatu perusoikeuden ydinsisällölle vieras.

Siltä osin kuin lakialoitteessa on esitetty säätämistä rehtorin mahdollisuudesta evätä osallistuminen opetukseen kolmen päivän ajaksi sekä päättää oppilaan määräaikaisesta erottamisesta enintään kahden viikon määräajaksi, pidän hallituksen esityksen tavoin (s. 43) perusteltuna, että jatkossa määräaikaista erottamista koskevan päätöksen voisi oppivelvollisten osalta tehdä vain koulutuksen järjestäjän monijäseninen toimielin. Arviossani olen ottanut huomioon, että oppivelvollisuuskoulutuksissa opetuksesta erottaminen tarkoittaa aina perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden jonkinasteista rajoittamista ja asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä varmistaa oppilaan oikeusturvaa. Toimielinten toiminnan organisoinnissa tulee kuitenkin huomioida tilanteet, joissa nopeaa päätöksentekoa tarvitaan kasvatuksellisista tai oppilaitoksen turvallisuuden varmistamiseen liittyvistä syistä.

Kuten edellä ilmenee, hallituksen esityksessä on perusteltu niukalti opetuksesta epäämisen lyhempää kestoa perusopetuksessa kuin toisen asteen oppilaitoksissa. Oman näkemykseni mukaan perusopetuksen oppilaiden ikä ja kehitystaso huomioiden opetuksesta epäämisen lyhyempi kesto on perusteltu. Totean myös, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen yksilökohtainen opiskeluhuolto perustuu aina opiskelijan sekä tarpeen niin edellyttäessä hänen huoltajansa suostumukseen. Yksilökohtainen opiskeluhuolto on nimenomaan työtä, jota tehdään opiskelijan tueksi opiskelijan omalla suostumuksella ja tarpeen mukaan yhteistyössä hänen huoltajiensa ja muiden yhteistyötahojen kanssa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.