

Opetus- ja kulttuuritoimi

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Lausuntopyyntö 7.2.2025

Aluehallintovirastojen lausunto perusopetuslain muutosta koskevasta lakiesityksestä

Eduskunnan sivistysvaliokunta on 7.2.2025 pyytänyt aluehallintovirastoilta lausuntoa perusopetuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 212/2024 vp), jossa esitetään aluehallintovirastoille oikeutta oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko opetus järjestetty sen mukaan, mitä perusopetuslaissa tai sen nojalla on säädetty.

Kaikkien kuuden aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueet sekä aluehallintovirastojen ruotsinkielisen sivistystoimen yksikkö ovat päättäneet antaa yhteisen lausunnon seuraavasti:

Esityksen valmistelusta

Aluksi todettakoon, että aluehallintovirastoja ei ole esityksen valmistelun aikana erikseen kuultu esityksen sisällöstä, vaikka kysymys on nimenomaan aluehallintovirastoille kuuluvasta uudesta tehtävästä. Aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen johtajien pyynnöstä huolimatta asiasta ei ole päästy keskustelemaan yhdessä valmistelijoiden kanssa. Esityksessä esitetään kuitenkin aluehallintovirastojen henkilöstön riittävydestä ja osaamisesta (s. 27 ja 42) sekä varhaiskasvatuksen muistutusmenettelyn vaikuttavuudesta (s. 32) arvioita, jotka eivät perustu mihinkään viralliseen selvitykseen, eikä lähteitä mainita esityksessä. Aluehallintovirastot katsovat, että lainsäädäntö tulee perustaa objektiivisesti todennettaviin tosiasioihin, eikä viranomaisen toimintakyvystä voida tehdä esityksen sisältöön vaikuttavia johtopäätöksiä kuulematta viranomaista itseään.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu muiden pohjoismaiden lainsäädäntöä tai käytänteitä opetustoimen valvonnan osalta. Pohjoismaiden vertailu olisi voinut antaa kuvan siitä, minkälaisia resursseja valvontatehtävä vaatii ja miten eri maiden valvontajärjestelmät eroavat toisistaan.

Aluehallintovirastojen tiedossa on esimerkiksi, että Norjassa on olemassa pitkälle kehitetty opetustoimen valvontajärjestelmä soveltamisohjeineen, joka lähtökohtaisesti voisi sopia hyvin sovellettavaksi Suomen oloihin.

Valvonnan tarpeellisuus

Aluehallintovirastot pitävät ehdotettua valvontatoimivaltaa hyvin tarpeellisena ja tervetulleena. Vuosien aikana on monesti ollut tilanteita, joissa selvään epäkohtaan ei ole voitu puuttua, koska asiasta ei ole tehty kantelua. Esimerkiksi covid-pandemian aikana oli tilanteita, joissa koulu suljettiin ilmeisen lainvastaisesti mutta kukaan ei tehnyt asiasta kantelua. Myös yksittäistä oppilasta koskevissa asioissa saattaa syntyä tilanteita, joissa määräystoimivallan ja siihen liittyvien sanktioiden puuttuminen on johtanut asiakkaan oikeusturvan menetykseen, esimerkiksi kun kunnan viranhaltija on kieltäytynyt tekemästä muutoksenhakukelpoista päätöstä koulukuljetuksesta tai kieltäytynyt resurssisyyistä toimeenpanemasta omaa lainvoimaista päätöstään erityisestä tuesta avustajapalveluineen.

Valvontatoimivalta täydentää lisäksi kantelumenettelyä sillä tavalla, että ilman valvontatoimivaltaa aluehallintovirastolla ei ole mahdollisuutta pyytää opetuksen järjestäjää antamaan myöhemmin selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin kanteluratkaisussa annetun hallinnollisen ohjauksen johdosta on ryhdytty. Koska kanteluratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia eikä niitä voida tällä hetkellä panna seurantaan, kantelumenettelyn vaikuttavuus voi olla melko heikko.

Tavoitteena tulee kuitenkin olla mahdollisimman tehokas ja vaikuttava valvonta, jossa toimivaltaan ei jää tarpeettomasti aukkoja. Sen vuoksi aluehallintovirastot katsovat jäljempänä esitetyllä tavalla, että esitykseen tulee tehdä joitakin korjauksia ja lisäyksiä. Aluehallintovirastojen toiveena on, että sääntelyssä haettaisiin mallia varhaiskasvatuksesta, jossa valvontaa on ollut kauan ja jossa se on toiminut hyvin. Varhaiskasvatuksen valvonta suoritetaan myös samassa organisaatiossa ja osittain samoilla henkilöresursseilla kuin esitetty esi- ja perusopetuksen valvonta suoritettaisiin.

Valvontatoimivallan ulottuvuus

Aluehallintovirastot katsovat, että valvontatoimivallan tuominen esi- ja perusopetukseen on hyvä alku, mutta se tulisi tulevaisuudessa ulottaa myös muihin koulutusmuotoihin, etenkin toisen asteen koulutukseen. Vaikka pienet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, myös toisen asteen koulutuksen ja muiden koulutusmuotojen opiskelijat ovat suojelun tarpeessa. Esityksen perustelujen kohdan 2.5.2 viimeisessä kappaleessa esille tuodut näkökulmat pätevät myös esimerkiksi toisen asteen koulutuksen opiskelijoihin, koska kaikkien peruspalvelujen kohdalla palvelujen käyttäjä on järjestäjää heikommassa asemassa eikä aikuinenkaan opiskelija välttämättä tunne omia oikeuksiaan. Toimivallan laajentamista puoltaa myös se, että oppivelvollisuus ulottuu tänä päivänä perusopetuksen ulkopuolelle. Toimivaltaa ei pitäisi siksi rajata koskemaan ainoastaan esi- ja perusopetusta.

Esitetyn 41 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sana 'opetus' sulkee pois valvottavista toiminnoista aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kotiopetuksen valvonnan. Aamu- ja iltapäivätoiminnassa on aluehallintovirastoon tulevien yhteydenottojen perusteella melko paljon puutteita, mutta tällä hetkellä aluehallintovirasto ei voi edes kantelun perusteella tutkia toiminnan lainmukaisuutta suoraan, kun palveluntuottajana on joku muu kuin kunta, vaan mahdollinen tutkinta joudutaan silloin epäsuorasti kohdistamaan kunnan valvontavastuuseen suhteessa sen hankkimaan palveluun. Kotiopetuksen osalta on puolestaan yhteydenottojen perusteella havaittavissa, että kotiopetuksen valvontakäytänteet vaihtelevat kunnissa ja että kaikkialla ei täysin tiedetä, miten kotiopetus toimii. Huonosti valvotussa kotiopetuksessa oleva lapsi on syrjäytymisvaarassa, eikä tilanne, jossa mikään viranomainen ei valvo kuntaa kotiopetuksen valvojana, ole tyydyttävä.

Esitetyn 41 a §:n mukaan aluehallintovirasto voi perustellusta syystä oma-aloitteisesti tutkia, onko opetus järjestetty sen mukaan, mitä perusopetuslaissa tai sen nojalla on säädetty. Toimivallan sitominen ainoastaan perusopetuslain ja sitä alemmanasteisten säädösten noudattamisen valvontaan on hyvin ongelmallista ja heikentää valvonnan toimivuutta. Käytännössä esi- ja perusopetuksen järjestämisessä sovelletaan useampaa lakia, esimerkiksi hallintolakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, oppivelvollisuuslakia, oppilas- ja opiskelijahuoltolakia sekä etenkin Suomen perustuslakia. Esi- ja perusopetusta koskevissa kanteluratkaisuissa on harvoin puhtaasti kysymys siitä, että nimenomaan perusopetuslakia olisi jätetty noudattamatta. Ehdotettu sääntely tarkoittaisi, että aluehallintoviraston pitäisi valvonnassaan katsoa läpi sormien, jos havaittu lainvastaisuus ei johdu juuri perusopetuslain noudattamatta jättämisestä.

Koska valvonta on julkisen vallan käyttöä, sen soveltamisalaa ei voida lähtökohtaisesti tulkinnalla laajentaa lain sanamuodosta. Sen vuoksi ei riitä, että esityksen perusteluissa on esimerkinomaisesti mainittu erilaisia opetuskäsitteeseen kuuluvia asioita, jos laissa mainitaan ainoastaan perusopetuslaki ja sen nojalla annetut säädökset. Virkkeen kaksi viimeistä lausetta tulisi siksi korvata esimerkiksi muotoilulla ”onko opetus järjestetty lainmukaisesti” tai, jos halutaan sisällyttää myös edellä mainitut muut perusopetuslakiin perustuvat palvelut, ”onko tähän lakiin perustuva toiminta järjestetty lainmukaisesti”. Aluehallintovirastot katsovat, että tällainen muotoilu ei olisi ongelmallisempi kuntien itsehallinnon näkökulmasta kuin esityksessä oleva muotoilu, koska kysymys on nimenomaan laillisuusvalvonnasta, ja lain noudattamatta jättäminen ei voine nauttia kuntien itsehallinnon suojaa.

Perusteltu syy valvonnan perusteena

Esitetyn 41 a §:n mukaan oma-aloitteinen laillisuusvalvonta edellyttää perusteltua syytä, ja tästä mainitaan perusteluissa esimerkkinä mediassa oleva tieto tai huoltajan yhteydenotto. Vastaavaa vaatimusta ei ole varhaiskasvatuksen eikä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä.

Vaikka valvonta-asia useimmiten käynnistyy epäkohtailmoituksen tai mediatiedon pohjalta, havaittu epäkohta voi toisinaan antaa aihetta selvittää, esiintyykö sama ilmiö muualla. Tämä voi olla toteutettavissa varsin kevyellä menettelyllä. Jos perustellun syyn vaatimusta on tulkittava niin, että valvonnan kohteena voi olla vain sellainen opetuksen järjestäjä, jonka toiminnasta on tullut nimenomainen ilmoitus tai mediatieto, tämä johtaa siihen, että asiat joudutaan käsittelemään toisistaan erillään – myös ajallisesti – ja siihen, että löydettävissä olevia epäkohtia saattaa jäädä piiloon, koska valvonta olisi edellyttänyt yksityishenkilöiden tai median aktiivisuutta. Esityksen tavoitteena on vähentää oikeusturvan toteutumisen riippuvaisuutta huoltajien aktiivisuudesta, joten perustellun syyn vaatimus on osittain ristiriidassa tavoitteen kanssa.

Jos valvonta-asian käynnistäminen vaatii aina perusteltua syytä, myös edellä mainittu kanteluratkaisujen seuranta käy mahdottomaksi, koska aluehallintovirasto ei voine heti kantelupäätöksessä ilmaista pitävänsä todennäköisenä, ettei päätöksessä annettua hallinnollista ohjausta tulla noudattamaan, minkä vuoksi olisi olemassa perusteltu syy panna asia seurantaan.

Aluehallintovirastot katsovat, että vaatimus perustellusta syystä on tarpeeton, koska on itsestään selvää, ettei valvontaviranomaisen resursseja kohdisteta tarpeettomaan valvontaan. Lainsäätäjän tulee voida lähteä siitä, että valvontaviranomainen osaa valita valvonnan kohteet

myös esi- ja perusopetuksessa samalla tavalla kuin muilla toimialoilla. Pahimmassa tapauksessa tällainen vaatimus voisi vaikeuttaa valvontaa, jos valvonnan syytä ja sen myötä toimivaltaa aletaan kyseenalaistaa. Valvonta-asioiden ominaispiirteisiin liittyy, että epäkohtailmoituksen tekijä ei paljastu, mutta paljastaminen voi olla tarpeellista, jos perusteltu syy täytyy osoittaa.

Ohjauksen merkitys

Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu yleensä myös ohjaus. Sekä varhaiskasvatuksen että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ohjaustehtävä on nimenomaisesti kirjattu lakiin valvontaviranomaisen tehtäväksi. Varhaiskasvatuslain 53 §:n 1 momentissa ohjaus ja neuvonta on jopa säädetty valvonnan ensisijaiseksi toteuttamistavaksi. Ohjaus olisi opetuksen järjestäjien näkökulmasta valvontatoimivallan myönteinen puoli, ja esitysluonnokseen annetuissa lausunnoissaan useat kunnat toivoivatkin, että aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluisi ennakollista valvontaa ohjauksen muodossa. Tästä lakiesityksestä puuttuu kuitenkin kokonaan maininta ohjauksesta. Tavoitteeksi ilmoitetaan kohdassa 3.2 päinvastoin, että painopiste säilyisi jälkikäteisessä kantelujen tutkimiseen perustuvassa valvonnassa.

Aluehallintovirastot katsovat, ettei valvonta ilman ennakollista ohjausta ole kohtuullista opetuksen järjestäjien näkökulmasta. Kaikkien edun mukaista olisi, että opetuksen järjestäjä voisi saada ennakoon tietoa lain oikeasta soveltamisesta, jotta virheiden korjaaminen ei edellyttä, että vahinkoa on jo päässyt syntymään.

Aluehallintovirastot ovat pitkään antaneet informaatio-ohjausta toiminnan lainmukaisesta järjestämisestä, mutta se ei ole tällä hetkellä lakisääteinen tehtävä. Siitä huolimatta informaatio-ohjaus eri muodoissaan on koettu aluehallintovirastojen toiminnassa välttämättömäksi, koska yksittäisissä kantelu- ja oikaisuvaatimusasioissa annettujen päätösten vaikuttavuus kokonaisuuden kannalta ei ole kovin suuri verrattuna laajemmalle joukolle suunnattuun ohjaukseen.

Aluehallintovirastoille tuli vuonna 2024 yhteensä 862 tilastoitua kysymystä perusopetuksesta. Todellinen ohjauksen tarve on todennäköisesti paljon suurempi, koska määrään vaikuttaa varsinkin opetuksen järjestäjien, viranhaltijoiden ja huoltajien vaihteleva tietoisuus mahdollisuudesta esittää kysymyksiä. Aluehallintovirastojen ruotsinkielisen sivistystoimen yksikölle tuli 26,4 % vuoden 2024 kysymyksistä, vaikka sen väestöpohja on vain noin 4,6 % koko Suomen väestöstä. Syy lienee, että ruotsinkielinen yksikkö on monta vuotta omien asiantuntijoidensa voimin järjestänyt juridiikkaa koskevia täydennyskoulutuksia ja sitä kautta saanut näkyvyyttä

opetuksen järjestäjien parissa. Aluehallintovirastot katsovat, että toimiva ennakollinen ohjaus on omiaan ennaltaehkäisemään ongelmia ja jonkin verran vähentämään kantelujen ja jälkikäteisten valvonta-asioiden määrää.

Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen täydennyskoulutuksen järjestämistehtävä on vuoden 2025 alusta poistettu aluehallintovirastojen tulossopimuksesta, ja tulossopimukseen on sen tilalle kirjattu informaatio-ohjaus. Lakisääteinen ohjaus ei sisällöltään eroaisi merkittävästi eilakisääteisestä informaatio-ohjauksesta, mutta lakisääteisyys toisi paremmat mahdollisuudet turvata ohjaukseen riittävät resurssit ja lisäisi sen suunnitelmallisuutta ja siten myös tehokkuutta. Lakisääteinen ohjaus parantaisi myös opetuksen järjestäjien asemaa, koska opetuksen järjestäjillä olisi silloin eri tavalla oikeus odottaa aluehallintovirastolta ohjausta.

Aluehallintovirastoilla on alueellisen läsnäolonsa ja monien yhteistyöverkostojensa johdosta hyvät yhteydet opetuksen järjestäjiin ja siten hyvät mahdollisuudet toteuttaa ohjausta vuorovaikutuksessa opetuksen järjestäjien kanssa, jolloin voidaan paremmin ottaa huomioon kunkin tahon tiedon tarpeet.

Myös tietosuoja-asetus puoltaa ohjauksen lakisääteisyyttä, sillä edellä mainittu verkostoyhteistyö edellyttää jonkin verran opetuksen järjestäjien avainhenkilöiden yhteystietojen käsittelyä. Tehtävän lakisääteisyys on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena selvästi vahvempi kuin yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen.

Se, että esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan painopisteen säilyminen jälkikäteisessä valvonnassa, perustellaan nykyisten henkilöresurssien vähyydellä ja henkilökunnan oikeudellisen osaamisen puutteella. Väite oikeudellisen osaamisen puutteesta aluehallintovirastoissa ei pidä paikkaansa, sillä valtakunnallisesti opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien parissa työskentelee kymmenkunta juristia, joiden työpanos menee suurimmalta osin nimenomaan opetustoimen tehtäviin. Lisäksi on ylitarkastajia, jotka ovat pitkään toimineet kantelu- ja informaatio-ohjaustehtävissä. Laillisuuskysymyksiin liittyvää informaatio-ohjausta on pystytty hyvin antamaan tähänkin asti, ja lisäksi suunnitellaan oikeudellisen lisäkoulutuksen järjestämistä uusiin tehtäviin siirtyville virkamiehille. Väitteen alkuperä on epäselvä, sillä aluehallintovirastoilta ei ole ainakaan virallisesti tiedusteltu valmiutta ohjaustehtävän suorittamiseen. Joka tapauksessa lainsäädännössä tulee asettaa tavoitteita todellisten yhteiskunnallisten tarpeiden pohjalta, ja viranomaisen vastuulla on sitten organisoida toimintaansa niin, että tavoitteet voidaan saavuttaa.

Aluehallintovirastot eivät itse epäile, että lakisääteisestä ohjaustehtävästä olisi vaikeuksia suoriutua.

Tarkastusoikeus

Esityksestä puuttuu tarkastusoikeutta koskeva säännös, mikä perustellaan toisaalta käytettävissä olevien henkilöresurssien vähäisyydellä ja toisaalta sillä, että tarkoituksena ei ole palata vanhaan, jo vuosikymmeniä sitten poistettuun koulutarkastajajärjestelmään.

Kuten edellä on todettu, esityksen valmistelussa ei ole selvitetty käytettävissä olevien henkilöresurssien määrää eikä tehty arviota siitä, miten paljon resursseja tarvittaisiin. Vertaus koulutarkastajajärjestelmään on harhaanjohtava, koska käytännössä valvontaprosessi tulisi joka tapauksessa olemaan pääosin kirjallinen ja tarkastusoikeuden käyttäminen olisi melko harvinaista. Tarkastuksen toimittamisen mahdollisuus on kuitenkin välttämätön osa vaikuttavaa valvontaa, koska kaikkia tosiasioita ei voida aina selvittää pelkästään kirjallisessa menettelyssä. Edelleen tavoitteita tai keinoja ei tule karsia oletetun resurssien ja osaamisen puutteen takia, vaan viranomaisen vastuulla on varmistaa resurssien riittävyys priorisoimalla kussakin valvonta-asiassa käytettävät keinot. Perusopetuslakiin tulee siten lisätä varhaiskasvatuslain 55 §:n 1 momenttia vastaava toimivaltasäännös.

Esityksen perusteluissa todetaan, että aluehallintovirasto voi ilman nimenomaista tarkastusoikeutta vierailla koululla perusopetuslain 19 §:n mukaisen opetuksen julkisuuden nojalla ja tässä yhteydessä keskustella opetuksen järjestäjän kanssa mahdollisista epäkohdista. Kyseisen lainkohdan mukaan voidaan kuitenkin ”perustellusta syystä” rajoittaa oikeutta päästä seuraamaan opetusta. Valvonnassa on kestävä tontti, että valvottava voi itse päättää, päästetäänkö valvontaviranomainen suorittamaan valvontaa vai ei. Lisäksi lienee hallintolain 6 §:n mukaisen tarkoitussidonnaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista, että sananvapauteen kuuluvan julkisuusperiaatteen nojalla mentäisiin vierailulle, jonka todellinen tarkoitus on valvonnan suorittaminen.

Sen lisäksi, että tarkastusoikeudesta tulee säätää, on myös varmistettava, että toimivaltuudet tarkastuksen yhteydessä ovat yhtä kattavat kuin varhaiskasvatuksessa. Jos tarkastuskäynnin yhteydessä tarkastuksen kohde esimerkiksi estää pääsyn tiettyyn tilaan taikka kyseenalaistaa valokuvien ottamisen tai ulkopuolisen asiantuntijan mukanaolon, nämä toimivaltuudet tulee voida johtaa suoraan laista samalla tavalla kuin varhaiskasvatuksessa. Tarkastuskäyntejä olisi usein tarkoituksenmukaista toteuttaa monialaisena yhteistyönä esimerkiksi silloin, kun asiaan liittyy työsuojellisia näkökulmia tai kun valvonta kohdistuu opiskeluhooltoon tai

yksityisissä lastensuojeluyksiköissä järjestettävään opetukseen. Aluehallintovirastot katsovat siksi, että perusopetuslakiin tulee lisätä myös varhaiskasvatustilain 56 §:ää vastaava säännös.

Muistutusmenettely

Aluehallintovirastot eivät täysin yhdy esityksen perustelujen kohdassa 5.1.2 esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan muistutusmenettely ei olisi kovin vaikuttava eikä sitä sen vuoksi ole syytä ottaa mukaan osaksi esi- ja perusopetuksen valvontajärjestelmää.

Varhaiskasvatuksessa kanteluja siirretään muistutusmenettelyyn vaihtelevassa määrin, mutta lähinnä silloin, kun asia koskee varhaiskasvatuksen laatua tai sisältöä taikka huoltajan kohtelua tai vastaavia vuorovaikutustilanteita. Varsinkin niissä asioissa, jotka luonteeltaan liittyvät enemmän tarkoituksenmukaisuuteen tai kommunikaatioon kuin juridiikkaan, varhaiskasvatuksen järjestäjällä on välittömämmät mahdollisuudet selvittää ja ottaa kantaa tapahtuneeseen kuin aluehallintovirastolla. On ollut harvinaista, että asiakas on tehnyt uuden kantelun sen jälkeen, kun asia on siirretty muistutusmenettelyyn – yleisempää on ollut, että asiakas on ensin tehnyt muistutuksen suoraan ja tyytymättömänä muistutukseen annettuun vastaukseen vielä sen jälkeen tehnyt kantelun. Useimmiten kunnan antama vastaus on ollut hyvä, eikä aluehallintovirastolla ole silloin ollut syytä ottaa asiaa täysimittaiseen käsittelyyn.

Edellä mainittujen käytännön kokemusten perusteella muistutusmenettelyn ei voida katsoa lisäävän kuntien tehtäviä merkittävästi, koska kunnat joutuvat myös kantelumenettelyssä antamaan lausuntoja ja selvityksiä aluehallintovirastolle – ero on useimmissa tapauksissa vain siinä, osoitetaanko selvitys aluehallintovirastolle vai suoraan huoltajalle.

Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon puolella on ollut havaittavissa jonkinasteista muistutusmenettelyyn siirtojen liikakäyttöä. Asiaan liittyynee se, että kyseisillä toimialoilla aluehallintovirastoille on asetettu määrällinen tulostavoite, jonka mukaan tietty osuus kanteluista tulee siirtää muistutusmenettelyyn. Tällainen käytäntö on omiaan heikentämään asiakkaiden oikeusturvaa eikä se ole toivottavaa, vaan muistutusmenettelyyn tulisi siirtää vain siihen soveltuvat asiat.

Toimiva muistutusmenettely edellyttää lisäksi jatkuvaa toiminnan järjestäjille annettavaa ohjausta, jossa painotetaan kohtuullista vastausaikaa ja asian perusteellista selvittämistä. Kun varhaiskasvatuksen kanteluasia siirretään muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi, siirron

vastaanottaja on varhaiskasvatuslain 54 §:n 4 momentin mukaan velvollinen antamaan siirrettyyn asiaan annettu vastaus aluehallintovirastolle tiedoksi. Näin voidaan myös tarvittaessa korjata mahdollisia toiminnan järjestäjän muistutusvastauksessaan antamia virheellisiä tietoja.

Käsittelyaika on muistutusmenettelyssä selvästi lyhyempi kuin kantelumenettelyssä, mikä on lapsen ja huoltajan edun mukaista. Lisäksi huoltaja voisi muistutuksen kautta saada opetuksen järjestäjältä vastauksia sellaisiin vähän epämääräisempiin kysymyksiin, joita ei välttämättä otettaisi kanteluna käsiteltäväksi aluehallintovirastossa. Muistutusmenettely korostaisi myös opetuksen järjestäjän omavalvonnan merkitystä.

Sikäli kuin siirrettävät asiat soveltuvat käsiteltäviksi muistutusmenettelyssä ja opetuksen järjestäjiä on riittävästi ohjeistettu, eikä menettelyyn liity määrällisiä tavoitteita, muistutusmenettely voisi olla myös perusopetuslakiin perustuvassa toiminnassa vartenotettava menettely. Aluehallintovirastot jättävät asian näiden huomioiden kera lainsäätäjälle pohdittavaksi.

Yhteenveto ja pykäläehdotukset

Aluehallintovirastot kannattavat lakiesityksen tavoitteita mutta esittävät siihen seuraavat muutokset:

Aluehallintovirastot tulee laissa selkeästi määritellä valvontaviranomaisiksi, joiden tehtäviin kuuluu nimenomaisesti myös ohjaus. Toimivallan tulee kattaa paitsi esi- ja perusopetuksen järjestämisen myös kaiken muun perusopetuslakiin perustuvan toiminnan, ja valvonnassa tutkitaan toiminnan lainmukaisuutta kokonaisuudessaan eikä pelkästään perusopetuslain ja sen nojalla annettujen säädösten noudattamista.

Esitetty 41 a § tulee ensisijaisesti korvata lakitekstillä, joka mukailee varhaiskasvatuslain sääntelytapaa:

41 a § Valvonta

Aluehallintovirasto toimii toimialueellaan valvontaviranomaisena, joka valvoo tähän lakiin perustuvan toiminnan järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta.

Valvontaviranomaisen on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla opetuksen järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa

sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä opetuksen järjestäjän kanssa.

Kanteluun sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta.

Mikäli päädytään säilyttämään esitetyn 41 a §:n muotoilu, tulee siihen tehdä muutoksia muuttamalla 1 momenttia ja lisäämällä uusi 2 momentti seuraavasti:

41 a § Valvonta

Sen lisäksi mitä kuntalain (410/2015) 10 §:ssä ja valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 6 §:ssä säädetään aluehallintoviraston oikeudesta valvoa opetuksen järjestämistä kanteluiden perusteella, aluehallintovirasto voi myös ~~perustellusta syystä~~ oma-aloitteisesti tutkia, onko ~~opetus järjestetty sen mukaan, mitä tässä laissa tai tämän lain nojalla on säädetty tähän lakiin perustuva toiminta järjestetty lainmukaisesti.~~

Aluehallintovirastot antavat myös toiminnan lainmukaiseen järjestämiseen liittyvää ohjausta.

Oma-aloitteisessa tutkimisessa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Oma-aloitteiseen valvontaan annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

Tarkastusoikeudesta tulee lisätä lakiin toimivaltasäännös, ja tarkastuskäynteihin liittyvät toimivaltuudet tulee säätää yhtä kattaviksi kuin varhaiskasvatuksessa. Tarkastusoikeus ja siihen liittyvä tiedonsaantioikeus olisi hyvä pitää erillään 41 b §:n yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Tarkastusoikeudesta tulisi siten säätää uusi 41 c § ja tarkastuksen toimittamisesta uusi 41 d §, jolloin esityksen 41 c ja 41 d §:stä tulee 41 e ja 41 f §.

41 c § Tarkastusoikeus

Valvontaviranomainen voi tarkastaa opetuksen järjestäjän tai muun tähän lakiin perustuvan palvelun tuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat.

41 d § Tarkastuksen toimittaminen

Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimipaikan tiloihin. Tarkastuksessa noudatetaan, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään.

Tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömistä asiakirjoista. Tarkastajalla on oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan hallintolakia, kielilakia (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sekä valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:ää.

Edellä esitetyillä perusteilla myös muistutusmenettelyn käyttöönottoa perusopetuslakiin perustuvassa toiminnassa on syytä harkita. Muistutusmenettelyyn soveltuviissa tapauksissa epäkohtien selvittely voisi tapahtua lähempänä oppilasta ja huoltajia, ja muistutusmenettelyssä on todennäköisempää, että esimerkiksi kohteluun liittyviä asioita otetaan käsittelyyn. Mikäli muistutusmenettely otetaan mukaan perusopetuslakiin, voidaan ottaa mallia varhaiskasvatuslain 54 §:stä.

Lopuksi aluehallintovirastot toteavat, että valvontatoimivalta on hyvin tarpeellinen ja jopa välttämätön asia kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien taloudellisten resurssien pienentyessä. On vaikeaa löytää perusteluja sille, että opetuksessa ja koulutuksessa valvonta on rajallinen tai olematon, kun muut peruspalvelut kuten sosiaali- ja terveydenhuolto sekä varhaiskasvatus ovat kokonaisvaltaisen valvonnan alaisia. Kuntien erityisasema Suomessa ei oikeuta poikkeamaan lain vaatimuksista. Sekä perusopetuksessa että toisen asteen koulutuksessa on myös yksityisiä toimijoita, joiden kohdalla pitää varmistaa, etteivät taloudelliset intressit mene lakisääteisen toiminnan edelle.

Aluehallintovirastoille tulevien yhteydenottojen perusteella on varsin selvää, ettei valvonnan tarve rajoitu pelkästään esi- ja perusopetukseen. Aluehallintovirastot esittävät siksi, että valiokunta tekee toimenpidealoitteen muihinkin koulutusmuotoihin kohdistuvan valvontatoimivallan selvittämiseksi.



Lisätiedot ja allekirjoitukset

Lisätietoja antaa tarvittaessa juristi Thomas Sundell, puh.
0295 018 620, thomas.sundell@avi.fi.

Tämä lausunto on allekirjoitettu sähköisesti.

Johtaja

Marianne West-Ståhl

Juristi

Thomas Sundell

Tämä asiakirja LSSAVI/2698/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/2698/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Sundell Thomas 19.02.2025 10:07

Ratkaisija West-Ståhl Marianne 19.02.2025 10:06