

7.6.2021

EOAK/3156/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE
PERUSOPETUSLAIN, AMMATILLISESTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN JA
LUKIOLAIN MUUTTAMISESTA**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1 Yleistä

Esityksen mukaan sen tarkoituksena on täsmentää ja korjata opetus-toimen säännöksiä, jotta kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turvata kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on pitkään jatkuneena haasteena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa tuotu esiin, 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 esitystä lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan erittäin perusteltuna. Esitys myös vahvistaa YK:n lasten oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa Suomessa, kun perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös lapsen edun ensisijaisuudesta. YK:n vammaissopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolten on muun ohella toteutettava kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Pidän välttämättömänä, että luonnoksen jatkovalmistelussa sitä tarkastellaan myös vammaisyleissopimuksen asettamien velvoitteiden valossa.

Perustuslain 6 §:ssä 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista (12 art.). Pidän tärkeänä, että esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa lasten ja nuorten kuulemisen osana säädösvalmistelua.

Tyypillisimmillään oikeusasiamiehen kannanotot opetussektorilla liittyvät puutteisiin hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa. Kuten esitysluonnoksessa on osaltaan viitattu (s. 17–18), täsmällinen ja selkeä sääntely osaltaan edesauttaa oppilaan ja opiskelijan oikeusturvan toteutumista.

Kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan puuttumisen voidaan katsoa kuuluvan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien edustajien virkavastuuseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu perustuslain 16 §:n toteutumisen osaltaan 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. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjän toimien riittävyttä opiskeluympäristön turvallisuudesta huolehtimisessa arvioitaessa on muun muassa kiinnitetty huomiota siihen, miten lain edellyttämiä suunnitelmia on laadittu ja toimeenpantu sekä miten laissa säädettyjä kurinpitokeinoja on käytetty.

Todettakoon, että perusopetuslain kurinpitoa koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 70/2002 vp ja PeVL 35/2013 vp). Ammatillisen koulutuksen uudistusta koskeeneen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 22/2017 vp), että lakiehdotusten opiskeluympäristön turvallisuutta koskevat säännökset vastaisivat keskeisiltä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä (PeVL 60/2010 vp, s. 5/II). Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle lukiolaiksi ym., eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVM 2/2018 vp - HE 41/2018 vp) korosti koulutuksen järjestäjän velvollisuutta taata turvallinen opiskeluympäristö. Sivistysvaliokunta on edellyttänyt kiusaamisen nollatoleranssia koskevien vaikuttavien ja tehokkaiden toimien sekä selkeiden prosessien luomista kouluihin ja oppilaitoksiin eri yhteyksissä (mm. SiVL 3/2018 vp).

2 Säännöskohtaiset huomiot

Lapsen edun ensisijaisuus

Esitetyn lapsen edun ensisijaisuutta koskevien säännösten sisällyttäminen perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin lähtökohtaisesti selkeyttää opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuutta ottaa lapsen etu ensisijaiseksi ratkaisuperusteeksi lasta koskevissa asioissa ja osaltaan korostaa lapsen oikeutta esittää omat näkemyksensä ja saada ne huomioon otetuksi.

Esitysluonnoksessa (s. 19, 25) lapsen etua on kuvattu muun muassa toiminnan järjestämistä sekä lain tulkintaa ohjaavana yleisenä oikeusperiaatteena, jota harkittaessa on huomioitava YK:n lapsen oikeuksien komitean lapsen oikeuksia koskevat linjaukset. Esitetyt säännökset ovat merkityksellisiä opetuksen ja koulutuksen järjestämisessä ja ne velvoittavat lain soveltajaa toimintaa suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Edellä sanotun johdosta pidän tärkeänä, että

ainakin luonnoksen yksityiskohtaisia perusteluja vielä syvennetään siten, että lapsen edun merkityssisältöä suoraan sovellettavana oikeutena, oikeusperiaatteena ja menettelysääntönä avataan. Todettakoon, että esimerkiksi lastensuojelulain 4 §:n 2 momentissa nimenomaisesti kuvataan niitä seikkoja, joihin lapsen etua lastensuojelun tarvetta arvioidessa ja lastensuojelua toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota.

Oppivelvollisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädetään oppivelvollisuuden suorittamisesta perusopetuksen jälkeen muuten kuin lukiokoulutuksen oppimäärää taikka ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua ammatillista perustutkintoa tai ammattitutkintoa suorittamalla. Esityksestä ei ilmene, mistä syystä esimerkiksi (1.8.2021 voimaan tulevaan) lakiin tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta ei ole katsottu olevan aihetta lisätä säännöstä lapsen edun ensisijaisuuden huomioonottamisesta koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä.

Perusopetuslaki

36 § Kurinpito

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi, että epäämisen aikana oppilaalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa tämän lain 36 h §:n mukaisesti sekä järjestettävä muu tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja opetukseen palatessa. Oppilaalle tehtäisiin myös suunnitelma, jolla määriteltäisiin ne käytännön toimet, jolla tuettaisiin oppilaan turvallista ja hallittua palaamista opetukseen.

Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut (s. 26, toinen kpl) ovat osin epäselvät. Mielestäni säännöksestä ei yksiselitteisesti ilmene, olisiko oppilaalla tällöin nimenomaan oikeus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa jo jäljellä olevan tai seuraavan työpäivän aikana. Epäselväksi jää myös, millä menettelytavoilla tämä oikeus toteutettaisiin ja käytännössä järjestettäisiin, minkä tahon vastuulla suunnitelman laatimien olisi sekä millaista yhteistyötä oppilaan ja hänen huoltajansa ja tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa suunnitelmaa laadittaessa tehtäisiin.

Edelleen, esityksen mukaan velvollisuus keskustelumahdollisuuden järjestämiseen ja suunnitelman laatimiseen säädettäisiin opetuksen järjestäjälle, eikä esityksessä asiaa ole arvioitu suhteessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädettyyn järjestämisvastuuseen.

Esityksen mukaan oppilaalle tehtävään suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden sekä koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta, ja tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta. Pidän selvänä, että aina kyseen ollessa sellaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta, jolloin oppilaan osallistuminen opetukseen joudutaan epäämään hänen väkivaltaisen, uhkaavan tai kohtuuttomasti häiritsevän käyttäytymisen vuoksi, edellyttää se oppilaan tilanteen ja tuen tarpeen

selvittämistä sekä tuen tarpeeseen vastaamista. Erityisen tärkeää tämä on tilanteiden toistuessa.

Tilanteiden ratkaiseminen lapsen edun ja yksilöllisen tilanteen huomioivalla tavalla ei useinkaan ole mahdollista vain koulun omin toimin, vaan se edellyttää monialaista yhteistyötä esimerkiksi kunnan eri toimialojen välillä (vrt. myös 36 a § 1 mom ja 36 h §). Näissä tilanteissa korostuu myös oppilaan huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön merkitys. En pidä perusteltuna, että esimerkiksi lapsen opetusryhmän vaihtamisesta päätettäisiin ilman, että oppilaan ja hänen huoltajansa näkemykset asiasta olisi ensin pyritty selvittämään. Opetusjärjestelyjen muutosta ei myöskään saisi käyttää rangaistuskeinona.

Totean myös, että perusopetuslain 36 § h §:n mukaan oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa 36 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden jälkeen. Laillisuusvalvontahavaintojeni mukaan lapsen koulupäivän keskeytyminen voi aiheuttaa vaikeasti ratkaistavia käytännön tilanteita, kun huoltajien edellytetään – usein toistuvastikin – noutavan lapsi koulusta kesken työpäivän. Nämä oppilaan valvontaan ja mahdolliseen kuljetustarpeeseen liittyvät kysymykset tulisi jatkovalmistelussa huomioida (ks. myös [KHO:2019:7](#)).

Esitetyn 36 a §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että erottamispäätöksen myötä oppilaan oikeus osallistua opetukseen tosiasiallisesti estyy. Voimassaolevan sääntelyn perustella opetuksen järjestäjällä on kuitenkin velvollisuus järjestää opetus, joka estää määrääjäksi erotetun oppilaan jäämisen jälkeen vuosiluokkansa ja opetusryhmänsä edistymisestä (ks. myös esityksen säätämisyjärjestysperustelujen s. 35 todettu). Siten esityksen perusteluissa voisi tuoda esiin niitä järjestelyjä, joilla oppilaan oikeus opetukseen säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa ja tavalla sekä oppilaalle laadittavan suunnitelman pohjalta voitaisiin turvata.

36 h § Oppilashuolto kurinpidon ja ojentamisen yhteydessä

Säännöstä tulisi täydentää esitetyn 36 a §:n 3 momentin johdosta niin, että oppilaalle, jolta opetus on evätty jäljellä olevan työpäivän ajaksi ja enintään seuraavaksi työpäiväksi 36 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, järjestetään tarvittava oppilashuolto.

42 a § Muutoksenhaku

Esitetyn 42 a §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ja muuhun tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Esityksessä on (s. 20, Lapsivaikutukset) todettu, että muutoksenhaku-säännöksiin ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta. Perusopetuslaista ja lukiolaista ehdotetaan poistettavaksi listaus niistä hallintopäätöksistä, joista voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Perusopetuslain tai lukiolain nojalla tehdyn päätöksen valituskelpoisuus jäisi hallinto-oikeuden päätettäväksi. Esityksessä on edelleen (s. 21, Viranomaisvaikutukset) todettu, että jos

koulutuksen tai opetuksen järjestäjänä on kunta tai kuntayhtymä, voi viranomaisen kaikkiin päätöksiin hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, jollei muutoksenhausta ole erityislaissa toisin säädetty.

Viranomaisten osalta onkin oleellista tunnistaa, milloin muutosta haetaan kuntalain mukaan ja milloin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Edellä todetun johdosta jää epäselväksi, onko esityksen tarkoitus ollut säilyttää mahdollisuus hakea muutosta opetuksen järjestäjän päätöksiin kuntalain nojalla, kun samalla esitetyn perusopetuslain 42 a §:n mukaan tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella.

Muuta

Luonnoksessa on kirjoitusvirheitä, jotka tulee jatkovalmistelussa korjata; ks. esim. s. 45: rinnakkaistekstissä voimassaolevan 35 a §:n 2 momentti, ei 35 §; s. 26: koko toinen kappale epäselvä ja 36 a §:n kohdalla kurinpitorangaistus-sanan tilalla pitäisi olla ”arvioida kurinpitotoimea” sekä täydennettävä lauseet ”...huomioita oppilaiden kehitystaso. On arvioitava ymmärtämään” ja s. 29: 42 §:n kohdalla ilmaus ”muualla”, ei ”jäljempänä”.

Laki ammatillisesta koulutuksesta ja lukiolaki

Tältä osin viitataan soveltuvin osin edellä perusopetuslain yhteydessä lausuttuun. Oppivelvollisuuslain myötä oppivelvollisuus laajenee toiselle asteelle, mikä osaltaan puoltaa opiskeluympäristön turvaamista koskevien säännösten yhtenäistämistä nyt esitetyllä tavalla.