

Asia: VN/489/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Opetuksesta epäämistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Lakeihin lisättäisiin säännös lapsen edusta opetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Lisäksi 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 niihin syylistyneen ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Lakeihin sisältyvä kaksoisrangaistuksen kieltoa koskeva sääntely ehdotetaan kumottavaksi. Perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotta kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turvata kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Opetuksesta epääminen ja erottaminen

Lakeihin ehdotetaan täsmennettäväksi opetuksesta epäämistä koskevaa sääntelyä, jotta opiskelija saisi tarvitsemansa tuen epäämisen aikana ja oppilaitokseen palatessa. Epäämisen aikana oppilaalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa sekä järjestettävä hänelle muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki palatessa. Perusopetuslain epäämistä koskeva aika ehdotetaan laajennettavaksi jäljellä olevan päivän lisäksi myös seuraavaksi päiväksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja tavoitteen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Oppilaan oikeuteen saada perusopetusta nähden toisessa vaakakupissa on viime kädessä hengen ja terveyden suojeleminen eli kaikkien kouluyhteisön jäsenien oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Ehdotettu sääntely turvaa esityksen mukaan osaltaan turvallista oppimisympäristöä ja terveyttä. (s. 34) Perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä (HE 309/1993 vp, s. 29).

Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on perusoikeuden rajoitus, jota on arvioitava kaikkien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näin ollen oikeasuhtaisuuden osalta tärkeää olisi myös vastakkaisten perusoikeuksien välisen punninnan lisäksi arvioida ehdotetun rajoituksen välttämättömyyttä suhteessa sille asetettuun tavoitteeseen; nähtävästi nykyistä mahdollisuutta evätä opetus loppupäiväksi ei ole koettu riittäväksi.

Erottamista koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijalle ja huoltajalle varattaisiin tilaisuus osallistua henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen, minkä mukaan opetus toteutetaan ja oppimista seurataan erottamisen aikana. Lisäksi opiskelijan velvollisuuksia täsmennettäisiin vastaamaan lukiolain mukaista sääntelyä.

Epäämisen yhteydessä laadittaisiin siis suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. Erottamisen yhteydessä laadittaisiin henkilökohtainen suunnitelma opetuksen toteuttamisesta ja oppimisen seuraamisesta. Erottamisen osalta henkilökohtaisen suunnitelman laatimisesta on säännökset jo voimassa olevan lain 36 a §:ssä. Epäselväksi näyttäisi vielä jäävän, kenen kanssa oppilas laatisi tällaiset suunnitelmat. Lisäksi ehdotusten suhdetta muuhun oppilashuoltoon, eli ainakin voimassa olevaan perusopetuslain 36 h §:ään (Oppilashuolto kurinpidon ja ojentamisen yhteydessä) ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain 15 §:ssä säädettyyn oikeuteen saada opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluja olisi hyvä selostaa esityksessä. Säännökset vaikuttavat päällekkäisiltä.

Huomiota kiinnittää muutoinkin 36 h §, jonka mukaan oppilasta ei saa jättää ilman valvontaa 36 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden jälkeen. Pykälässä puhutaan edelleen opetuksen epäämisestä jäljellä olevan työpäivän ajaksi. Valvonnan ala ja kesto vaikuttavat 36 §:ään ehdotettujen muutosten jälkeen epäjohtamismukaisilta.

Joiltakin osin perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain säännökset poikkeavat toisistaan, eikä tälle ole esitetty perusteluja. Opetuksesta epääminen oppivelvolliselta ja muulta oppilaalta olisi perusopetuslain mukaan mahdollista enintään loppupäiväksi ja seuraavaksi työpäiväksi, mutta voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 4 momentin ja lukiolain 41 §:n 3 momentin mukaan enintään kolmeksi työpäiväksi. Oikeusministeriö kiinnittää tähän huomiota erityisesti oppivelvollisten yhdenvertaisuuden kannalta. Myös perustuslakivaliokunta korostaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen takia tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (esim. PeVM 14/2020 vp).

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lukiolakia muutettaisiin siten, että niissä säädettäisiin, ettei rehtori voisi päättää oppivelvollisen opiskelijan määräaikaista erottamisesta oppilaitoksesta. Määräaikaista erottamista koskevan päätöksen voisi tehdä oppivelvollisen osalta koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Muutos vastaisi voimassa olevaa

perusopetuslain mukaista sääntelyä (36 a §:n 7 momentti) erottamisesta päättämisestä. Tämä ehdotus vaikuttaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustellulta huomioon ottaen päätöksen merkittävät vaikutukset oppilaan oikeuteen saada opetusta sekä tällaisen kurinpidollisen päätöksen luonne (tästä myös perusopetuslain 36 a §:n esityöt HE 66/2013 vp, s. 46).

Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireillöoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun

Luonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva sääntely. Kuten perusteluissa todetaan, oikeusministeriö on osallistunut kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Oikeusministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti (niin sanottu ne bis in idem -sääntö). Kuten luonnoksessa todetaan, kysymys siitä, onko sopimusvaltiossa kurinpitomenettelyksi luokiteltavaa menettelyä pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna rikosasiانا, on vakiintuneesti ratkaistu niin sanottuja Engel-kriteerejä käyttäen (Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976). Nämä kriteerit ovat teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, teon todellinen luonne sekä määrättävissä olevan seuraamuksen luonne ja ankaruus. Jos ensimmäinen mainituista kriteereistä täyttyy eli teon katsotaan olevan kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistava, kysymys on aina rikosasiasta ja ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla soveltuu tilanteeseen. Jos ensimmäinen kriteeri ei täyty, asian luonnetta on arvioitava kahden viimeksi mainitun, keskenään vaihtoehdoisen seikan perusteella. Arvioitavina ovat tällöin teon rikosluonteisuus ja seuraamuksen merkitys. Jos vain yhtä kriteeriä soveltamalla ei päästä selkeään lopputulokseen, ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tilannetta kokonaisharkinnan perusteella.

Luonnoksen mukaan voimassa oleva sääntely on jättänyt tulkinnanvaraiseksi sen, onko rikosoikeudellinen menettely mahdollista, jos asiassa on määrätty kurinpitotoimi. Oikeusministeriön arvion mukaan voimassa oleva perusopetuslain 36 c § on sisällöltään tulkinnanvarainen esimerkiksi sen osalta, mitä kurinpitomenettelyjä siinä tarkoitetaan. Kuten pykälän kumoamista koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on asianmukaisesti kuvattu, arvio siitä, milloin kysymys on ne bis in idem -säännön alaan kuuluvasta rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, on kehittynyt oikeuskäytännössä voimassa olevan sääntelyn säätämisen jälkeen eikä voimassa olevan pykälän perusteluissa ole ylipäättäen arvioitu kurinpitomenettelyn soveltuvuutta kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltamisalaan. Vastaava säännös sisältyy myös lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin, mistä syystä tässä esitettävät havainnot koskevat myös niiden mukaista sääntelyä.

Luonnoksessa todetun mukaisesti perusopetuslain mukaisia kurinpitoseuraamuksia ovat jälki-istunto, kirjallinen varoitus, määräaikainen erottaminen, poistumaan määrääminen, opetukseen osallistumisen epääminen sekä kotitehtävien teettäminen työpäivän jälkeen valvonnan alaisena. Luonnoksessa on oikeusministeriön aiemmin luonnoksen valmisteluvaiheessa esittämien kommenttien mukaisesti arvioitu näitä seuraamuksia muun muassa siltä kannalta, ovatko ne rangaistusluonteisia. Luonnoksessa on päädytty arvioon siitä, että määräaikainen erottaminen on vakavin ja kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta merkityksellisin mainituista oppilaalle säädetyistä

seuraamuksista. Senkin keskeinen tarkoitus on kuitenkin turvata muiden oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, ja se on siten ensisijaisesti järjestyksen ylläpitoon liittyvä turvaamistoimen luonteinen hallinnollinen seuraamus. Oikeusministeriö pitää siksi perusteltuna luonnoksessa omaksuttua lähtökohtaa, että myös määräaikainen erottaminen on katsottava luonteeltaan kurinpidolliseksi turvaamistoimeksi eikä sitä tule käyttää rangaistusluonteisena seuraamuksena. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tehty arvio kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevasta sääntelystä ei täysin vastaa säännöskohtaisissa perusteluissa tehtyä arviota. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua päivittää säätämisyjärjestysperustelut vastaamaan säännöskohtaisissa perusteluissa tehtyä arviota siitä, että kyse ei ole rangaistusluonteisista seuraamuksista.

Oikeusministeriö toteaa, että yhdenmukaisesti ehdotettujen kaksoisrangaistavuutta koskevien säännösten poistamisen kanssa ehdotetaan poistettavaksi mainituista laeista maininnat kurinpitorangeistuksista. Tätä muutosta on pidettävä tarpeellisena. Oikeusministeriö kuitenkin tässä yhteydessä huomauttaa, että luonnoksessa joiltakin osin ilmeisesti virheellisesti edelleen viitataan kurinpitotoimien sijasta kurinpitorangeistuksiin, kuten 36 a §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa.

Oikeusministeriö selvyiden vuoksi korostaa, että ehdotettu sääntelyratkaisu ei tarkoita, että kaksoisrangaistavuuden kielto kumottaisiin oppilaitoksissa tapahtuvan toiminnan osalta. Olennaista tämän sijaan on luonnoksessa tarkemmin kuvattujen kurinpitotoimien sisältö ja näiden mahdollinen vaikutus rikosoikeudelliseen menettelyyn. Lisäksi sääntelyn tarvetta harkitessa on syytä ottaa huomioon luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitatuin tavoin, että kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa sääntelyä harkittaessa ei ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen mainitun säännön noudattamiseksi, koska tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin (PeVL 9/2012 vp).

Teknisenä huomiona oikeusministeriö lopuksi toteaa, että esitysluonnoksessa käytetään muotoiluja kaksoisrangaistuksen kielto ja kaksoisrangaistavuuden kielto. Muotoilut olisi perusteltua yhdenmukaistaa, käyttäen oikeusministeriön käsityksen mukaan vakiintunutta muotoilua kaksoisrangaistavuuden kielto.

Muutoksenhaku

Perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset. Lukiolain 52 §, joka koskee korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamista, kumottaisiin.

Perusopetuslaista ja lukiolaista ehdotetaan poistettavaksi listaus niistä hallintopäätöksistä, joista voisi valittaa hallinto-oikeuteen. Kuten esityksessä on todettu, perustuslakivaliokunta suhtautuu kielteisesti listauksiin valituskelpoisista päätöksistä mahdollisten virheellisten vastakohtaispäätelmien riskin vuoksi. Päätöksen valituskelpoisuuden arvioi hallintotuomioistuin HOL 6 §:n nojalla.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös ehdotettu 42 a §:n 1 momentin ensimmäinen virke (samoin lukiolain 50 §) näyttäisi olevan tarpeeton, koska se on yleislain sääntelyn kanssa päällekkäistä (ks. HL 49 b § ja HOL 6 §). Yleislain sisältöä voidaan tarvittaessa selostaa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ehdotetun 42 b §:n osalta (samoin lukiolain 51 §) esityksessä voisi selvittää sitä, mitä päätöksiä vielä jää tämän pykälän ulkopuolelle ja yleislain mukaisen valitusajan

soveltamisalaan. Listaukset päätöksistä, joista valitus tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, vaikuttavat hyvin kattavilta.

Esityksessä on tehty keskeisiä huomioita vajaavaltaisen oikeudesta käyttää puhevaltaa omassa asiassaan edunvalvojan ohella. Perusteluissa on mainittu hallintolain 14 § (s. 20). Perusteluja voisi täydentää siltä osin kuin alaikäisen puhevallan käyttämisestä on sääntelyä myös HOL 5 luvussa.

Asetusehdotus

Lausunnoille annetaan myös valtioneuvoston asetus perusopetusasetuksen muuttamiseksi. Ehdotettu sääntely antaisi rehtoreille päätösvallan perusopetuslain 36 §:n kurinpittoa koskevissa asioissa.

Perusopetusasetuksen muutosten osalta oikeusministeriö katsoo, että lain tasolla on riittävän täsmälliset perussäännökset opettajan ja rehtorin päätösvallan käyttämisestä. Päätösvallan laajentaminen opettajan lisäksi rehtorille on asetusmuistiossa asianmukaisesti perusteltu. Tosin käytännössä esimerkiksi mahdollinen akuutti häiriökäyttäytyminen tilassa, jossa opetusta annetaan, lienee lähinnä opetusta antavan opettajan tiedossa. Siksi käytännön tilanteet, joissa rehtorin toimivalta on tarpeellinen, rajoittunevat lähinnä ehdotuksessa mainittuihin muihin tilanteisiin, kuten koulun muihin tilaisuuksiin.

Muita seikkoja

Teknisinä huomioina: Perusopetuslain muuttamisesta laadittuihin rinnakkaisteksteihin näyttäisi vivahtaneen eri momentti kuin on tarkoitettu (35 a §:n 2 momentti 35 §:n 2 momentin sijaan). Ehdotetun 36 a §:n mukaan kurinpitotoimi annettaisiin ja 36 h §:n mukaan määrättäisiin - sanamuotojen yhdenmukaistaminen olisi kannatettavaa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain rinnakkaisteksteistä voimassa oleva 94 §:n 2 momentti puuttuu. Asetusehdotuksen johtolauseeseen on tainnut eksyä ylimääräinen sana, koska mitään ei olla kumoamassa.

Lausunnon keskeinen sisältö

Oikeusministeriö toteaa, että opetuksen epäämisessä on kyse perusoikeuden rajoituksesta, jota on arvioitava myös välttämättömyyden kannalta.

Epäselväksi näyttäisi vielä jäävän, kenen kanssa oppilas laatisi opetuksen epäämisen ja erottamisen jälkeiset suunnitelmat. Ehdotusten suhdetta muuhun oppilashuollosta säädettyyn tulisi arvioida.

Valvonnan ala ja kesto (36 h §) vaikuttavat 36 §:ään ehdotettujen muutosten jälkeen epäjohtonmukaisilta.

Opetuksesta epääminen oppivelvolliselta ja muulta oppilaalta olisi perusopetuslain mukaan mahdollista enintään loppupäiväksi ja seuraavaksi työpäiväksi, mutta voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 4 momentin ja lukiolain 41 §:n 3 momentin mukaan enintään kolmeksi työpäiväksi. Oikeusministeriö kiinnittää tähän huomiota erityisesti oppivelvollisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna luonnoksessa omaksuttua lähtökohtaa, että myös määräaikainen erottaminen on katsottava luonteeltaan kurinpidolliseksi turvaamistoimeksi, eikä sitä tule käyttää rangaistusluonteisena seuraamuksena. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tehty arvio kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevasta sääntelystä ei täysin vastaa säännöskohtaisissa perusteluissa tehtyä arviota. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua päivittää säätämisyjärjestysperustelut vastaamaan säännöskohtaisissa perusteluissa tehtyä arviota siitä, että kyse ei ole rangaistusluonteisista seuraamuksista. Teknisenä huomiona, että esitysluonnoksessa käytetään muotoiluja kaksoisrangaistuksen kiello ja kaksoisrangaistavuuden kiello. Muotoilut olisi perusteltua yhdenmukaistaa, käyttäen oikeusministeriön käsityksen mukaan vakiintunutta muotoilua kaksoisrangaistavuuden kiello.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muutoksenhakua koskevan 42 a §:n 1 momentin ensimmäinen virke (samoin lukiolain 50 §) näyttäisi olevan tarpeeton, koska se on yleislain sääntelyn kanssa päällekkäistä (ks. HL 49 b § ja HOL 6 §). Esityksessä on tehty keskeisiä huomioita vajaavaltaisen oikeudesta käyttää puhevaltaa omassa asiassa edunvalvojan ohella. Perusteluissa on mainittu hallintolain 14 § (s. 20). Perusteluja voisi täydentää siltä osin kuin alaikäisen puhevallan käyttämisestä on sääntelyä myös HOL 5 luvussa.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan lisäksi joitakin teknisiä huomioita.

Suurpää Johanna
OM

Tarkka Anna-Stiina
OM