

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

OAJ:n lausunto

Esitys on pääosin kannatettava

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ pitää hyvänä sitä, että hallitus käynnisti toimenpideohjelman kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Nyt lausunnolla oleva esitys on yksi toimenpideohjelmaan kuuluvista 14 toimenpiteestä. Esitys on monin osin erittäin kannatettava ja perustuu viime hallituskaudella olleen työryhmän ehdotuksiin. Oppijan näkökulmasta esimerkiksi jatkossa kiusaaminen olisi selkeästi kielletty, sillä oppijan olisi käyttäydyttävä muita kiusaamatta ja toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden oppilaiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä (Pol 35 §, Lak 94 § ja LL 30 §).

Esityksessä ehdotetaan myös perustellusti kokonaan poistettavaksi pykälä, joissa säädetään kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun eli ns. kaksoisrangaistavuus. Samalla muutetaan kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen kurinpitotoimiksi, kun nyt ne ovat olleet kurinpitorangeistuksia. On hyvä, että jatkossa voidaan näiden muutosten ansiosta ilman epäselvyyksiä antaa kirjallinen varoitus tai erottaa oppija määräajaksi ja lisäksi nostaa samasta asiasta syyte, minkä seurauksena on mahdollista saada rikosoikeudellinen rangaistus tuomioistuinratkaisuna.

Esitykseen ehdotamme kuitenkin seuraavia muutoksia ja täsmennyksiä ennen kuin se annetaan eduskunnalle:

Perusteluissa kerrottava, mitä lapsen edun ensisijaisuus käytännössä tarkoittaa

Jatkossa perusopetusta ja alle 18- vuotiaalle opiskelijalle koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. (Pol 3 a§, Lak 2 §, LL 2 §) Ehdotettu muutos on erittäin kannatettava. Pidämme perusteleuiden täsmentämistä tältä osin kuitenkin tarpeellisena. Niistä pitää käy ilmi, mitä säännöksellä käytännön tasolla tarkoitetaan eli millaista muutosta nykyiseen päätöksentekoon tai opetuksen ja koulutuksen suunnitteluun ja järjestämiseen säännöksellä tavoitellaan ja tarkoitetaan. OAJ on esimerkiksi aina pitänyt lomautuksia lapsen edun vastaisena.

Opetuksen epäämisoikeuden pituuden oltava kolme päivää myös perusopetuksessa

Esityksen mukaan perusopetuksen oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä nykyisen jäljellä olevan työpäivän lisäksi vielä enintään seuraavan työpäivän ajaksi. Kannatamme epäämisajan pidentämistä, mutta esitetty poikkeaa siitä, mitä toisen asteen osalta on säädetty. Siellä epääminen on rehtorin päätöksellä mahdollista enintään kolmeksi päiväksi. Perusteluista ei käy ilmi, miksi perusopetuksessakin epääminen ei voisi olla mahdollista enintään kolmeksi päiväksi. Käytännössä nyt säädettäväksi ehdotetut epäämisen kohteena olevan oppijan oikeudet opiskeluhuollon palveluihin epäämisen aikana sekä tukitoimet opetukseen palaamisen turvaamiseksi vaativat enemmän kuin yhden päivän aikaa, jotta ne ehditään toimeenpanna nykyisillä resursseilla.

Sekä perusopetukseen että toisen asteen lainsäädäntöön ehdotetaan lisättäväksi, että epäämisen aikana oppijalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Tämä on kannatettava asia, mutta esitystä on tarpeen täsmentää niin, että epäämisen yhteydessä on velvollisuus ilmoittaa tästä sekä opiskeluhuollon psykologille ja kuraattorille että oppijalle. Esityksestä pitäisi käydä selkeämmin ilmi opiskeluhuollon ammattihenkilöiden velvollisuus priorisoida ajankäyttönsä ja työnsä siten, että mahdollisuus keskusteluun järjestyy ennen kuin epääminen päättyy.

Esityksen mukaan oppijalle on myös järjestettävä muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki opetukseen palattaessa. Vain yhden päivän lisääminen perusopetukseen tekee näiden toimien järjestämisen rehtorille ja opettajalle haasteelliseksi, eikä käytännössä kaikissa tapauksissa tule olemaan mahdollista nykyisillä resursseilla toimeenpanna yhden päivän aikana kaikkia oppilaan mahdollisesti tarvitsemia tukitoimia hänen palatessaan opetukseen. Siksi epäämisoikeuden on oltava kolmepäivää myös perusopetuksessa.

On hyvä, että esityksessä konkretisoidaan, mitä nämä tukitoimenpiteet voisivat olla. Esimerkkinä mainitaan muun muassa istumisjärjestelyt, opetusryhmän vaihtaminen, koulunkäyntiavustajan antama tuki ja epäämistä edeltävän väkivaltaisen tai uhkaavan tilanteen läpikäyminen oppilaan kanssa sekä yhteistyö poliisin kanssa, jotta esimerkiksi rikolliseen toimintaan voitaisiin puuttua ennaltaehkäisevästi kasvatuksellisin keinoin.

Esityksestä sen sijaan ei käy ilmi, mikä taho on velvollinen järjestämään ja kustantamaan oppivelvolliselle tarvittaessa kuljetuksen opiskeluhuollon palveluihin epäämisen aikana tai millainen

vastuu ylipäättään opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä on oppijasta epäämisen aikana. Näkemyksemme mukaan opettajien on kirjattava oppija poissaolevaksi oppitunneilta, eikä opettajilla ole vastuuta oppijasta epäämisen aikana. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjänkin vastuu voi kattaa korkeintaan velvollisuuden oppijan maksuttomaan tapaturmanhoitoon. Esitystä on näiltä osin täsmennettävä sekä otettava myös kustannusten vaikutusarvioinnissa nämä asiat huomioon.

Kustannusvaikutusten osalta pidämme puutteena sitä, että oppilaalle laadittavan suunnitelman osalta kustannusvaikutusten laskeminen on tehty ikään kuin psykologi sen laatisi, vaikka esityksessä ei säädetä, kenen tehtävä suunnitelma on laatia. Ottaen huomioon, että esityksessä esitetyt mahdolliset toimenpiteet, joita oppilaan turvallinen paluu opetukseen edellyttää painottuvat toimiin, joista vastaavat rehtori tai opettaja, on myös heidän lisääntyvä työmääränsä tältä osin sisällytettävä kustannuslaskelmaan.

Valvontavelvollisuutta epäämisen osalta selkeytettävä

Esitämme, että perusopetuslain 36 b 1 momentin ja 36 h §:n osalta täsmennetään sääntelyä tässä yhteydessä sen osalta, miten epäämistilanteessa oppilaan poistaminen ja valvonta toteutetaan. Nyt opetuksen järjestäjä ei saa epäämisen jälkeen jättää oppilasta ilman valvontaa (36 h §), mutta samaan aikaan rehtorilla ja opettajalla on oikeus poistaa koulun alueelta oppilas, joka ei poistu saatuaan tiedon 36 §:n 3 momentissa tarkoitetusta opetuksen epäamisestä. Epäselvää on, voidaanko poistaminen tehdä, jos oppilas tällöin jää ilman valvontaa. Käytännössä valvonnan järjestäminen oppilaalle on haastavaa loppupäivän ajaksi, mikäli huoltaja ei häntä pääse hakemaan. Säännöksestä pitäisikin käydä ilmi, että ellei huoltaja saa järjestettyä oppilaan noutamista koululta tulee koulun olla yhteydessä lastensuojeluun, jolle säädetään velvoite ottaa oppilas siksi ajaksi valvontaansa, kunnes huoltaja pääsee oppilaan hakemaan. Tähän ongelmaan kiinnitettiin huomiota myös jo edellisen hallituskauden työryhmän toimenpide-esityksissä.

Rehtorin laajennetut toimivallat ovat tarpeen

Hienoa, että esitys sisältää myös perusopetusasetuksen 18 §:n muutoksen siten, että rehtori saa toimivallan päättää perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetusta jälki-istunnosta, pykälän 2 momentissa tarkoitetusta oppilaan määräämisestä poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, ja pykälän 4 momentissa tarkoitetusta tehtävien suorittamisesta työpäivän päätyttyä.

Pidämme kuitenkin tarpeellisena lainsäädännön terminologian yhtenevyyden ja koulun arjen käytännön kannalta myös sitä, että 18 §:n osalta termi ”oppilaan opettaja” muutetaan ”koulun opettajaksi”. Asetusmuistion mukaan ”perusopetusasetuksen 18 §:n mukaisesti toimivalta edellä mainituissa asioissa on koulun opettajalla.” Näin ei kuitenkaan itse pykälässä säädetä, vaan kirjaus on oppilaan opettaja. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä siitä, voiko esimerkiksi välituntivalvojana oleva opettaja antaa jälki-istuntoa vai ei, mikäli hän ei opeta oppilaalle mitään. Tämä johtuu siitä, että perusopetuslaissa esimerkiksi kasvatustieteiden opettajien voi määrätä koulun opettaja, mutta perusopetusasetuksen 18 §:ssä esimerkiksi jälki-istuntoa voi määrätä vain oppilaan opettaja. Näin

ollen termi oppilaan opettaja ymmärretään vain opettajaksi, joka opettaa tosiasiallisesti oppilaalle jotakin, koska säännöksissä erikseen käytetään myös termiä koulun opettaja. Esitämme, että termiä ”koulun opettaja” käytetään myös perusopetusasetuksen 18 §:ssä.

Koulumatkan osalta kyse on vain ilmoitusvelvollisuudesta

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lukiolakia esitetään muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan ja rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Säädös vastaisi perusopetuslain 29 §:n 7 momentin mukaista sääntelyä.

Esitämme perusteluita täsmennettäväksi siltä osin, että niissä tuodaan vielä selkeämmin esille, ettei muutos lisää rehtorin tai opettajan vastuita eikä toimivaltaa koulumatkan osalta. Koulumatkan tapahtumista ei voida määrätä seuraamuksia eivätkä järjestyssäännöt ole voimassa. Ensisijainen vastuu koulumatkalla tapahtuneiden asioiden selvittämisestä on todettava olevan opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan, mutta tarvittaessa oppilaitoksen henkilökunta voisi tukea huoltajaa tai opiskelijan muuta laillista edustajaa asian kokonaisvaltaisessa selvittämisessä ja siihen puuttumisessa myös koulumatkojen osalta esimerkiksi opiskelijahuollollisin keinoin.

Rehtorilla säilyttävä oikeus myös oppivelvollisten määräaikaiseen erottamiseen toisella asteella

Toisen asteen osalta ehdotetaan supistettavaksi rehtori toimivaltaa niin, ettei hän voisi enää päättää oppivelvollisen opiskelijan määräaikaisestä erottamisesta oppilaitoksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi. Määräaikaista erottamista koskevan päätöksen voisi tehdä oppivelvollisen osalta vain koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. OAJ ei kannata ehdotusta eikä tällaista sisälly edellisen hallituskauden työryhmänkään esityksiin. Vaadimme tämän muutoksen poistamista esityksestä ennen kuin se annetaan eduskunnalle.

Perusteluissa ei ole tuotu esille, että jo useita vuosia voimassa ollut toisen asteen koulutuksen järjestäjän mahdollisuus antaa rehtorille oikeus määräaikaiseen erottamiseen olisi vaarantanut oppivelvollisuusikäisten tai muunkaan ikäisten opiskelijoiden opintojen suorittamista tai loukannut heidän oikeuksiaan muullakaan tavoin. Päinvastoin perusteluissa tuodaan esille, että on olemassa peruskoulunkin osalta näyttöä siitä, että käytännössä on tarve toimia niin, että rehtorilla olisi toimivalta määräaikaiseen erottamiseen, koska monijäsenisen toimielimen koolle kutsuminen on aikaa vievää. Toimielin on usein lautakunta, jonka jäsenet ovat poliittisesti valittuja henkilöitä, joilla ei ole erityistä asiantuntemusta määräaikaiseen erottamiseen. Monijäseninen toimielin ei siten aina ole suinkaan opiskelijan edun mukainen ratkaisu.

OAJ pitää sen sijaan hyvänä sitä, että myös rehtorin tehdessä päätöstä määräaikaisestä erottamisesta lastensuojelulain 24 §:n 2 momentissa tarkoitetulla sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä olisi mahdollisuus tulla kuulluksi, mikäli se ei arvioi kuulemisen olevan ilmeisen tarpeeton. Koska tämä nykyisestä lainsäädännöstä puuttuu, kannatamme tämän lisäämistä myös tilanteisiin, joissa rehtori päättäisi määräaikaisestä erottamisesta.

Muutoksenhaun muutokset edellyttävät päätöstä vaativien asioiden säännösten täsmentämistä

Esityksessä tehdään muutoksenhakua koskeviin säännöksiin muutokset, joiden johdosta ei enää luetella niitä asioita, joista muutoksenhaku tapahtuu esimerkiksi hallinto-oikeuteen. Ymmärrämme perustelut, miksi näin tehdään, mutta korostamme sitä, että tämä vaatii säännösten tarkastelua siltä osin, että niihin kirjattaisi täsmällisemmin se, mitkä niistä vaativat hallinnollisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä.

Muutoksenhakua koskevan sääntelyn tulee olla mahdollisimman selkeää ja jättää sijaa tulkinnanvaraisuuksille mahdollisimman vähän. Siksi opetustoimen lainsäädäntöä on syytä tässä yhteydessä tarkastella kokonaisuutena niin, että siitä voi tunnistaa, milloin esimerkiksi muutosta haetaan kuntalain mukaan ja milloin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Näkemyksemme mukaan esitetty muutos otsikointiin niin, että hallinto-oikeus sanan sijaan käytettäisi termiä hallintotuomioistuin, ei selkeytä tilannetta, vaan päinvastoin muuttaa säännöstä epäselvemmäksi.

Lisäksi esitämme, että arvioitaisi, onko tarvetta säätää hallinto-oikeuteen meneville muutoksenhakuprosesseille kahta erilaista valitusaikaa 14 ja 30 päivää, kun prosessi hallinto-oikeudessa kestää joka tapauksessa useita kuukausia.

Muutoksenhakuun esitetyt muutokset vaativat mittavaa informaatio-ohjausta, kuten perusteluissakin todetaan.

Lausunnon keskeinen sisältö

Näitä OAJ kannattaa:

- kiusaaminen kielletään
- kurinpitotoimia harkitessaan on otettava huomioon teon laatu sekä oppijan ikä ja kehitystaso
- säädökset kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun kumotaan sekä kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen muutetaan kurinpitotoimiksi
- säädetään lapsen edun ensisijaisuudesta
- rehtori saa toimivallan päättää jälki-istunnosta, oppilaan poistumismääräyksestä ja tehtävien suorittamisesta työpäivän päätyttyä
- rehtorin epäämisoikeutta perusopetuksessa pidennetään ja epäämisen aikana oppijalla on oikeus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa
- informaatio-ohjausta esitetyistä muutoksista

Näitä muutoksia OAJ pitää tarpeellisena ennen kuin esitys etenee:

- Perustellaan, mitä lapsen edun ensisijaisuus käytännössä tarkoittaa.
- Epäämisoikeus säädetään perusopetuksessa vastaavaksi kuin toisella asteella jo on.
- Esityksestä on käytävä ilmi, mikä taho järjestää ja kustantaa kuljetuksen opiskeluhuollon palveluihin epäämisen aikana niille, jotka kuljetuksen tarvitsevat sekä se, millainen vastuu opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä on oppijasta epäämisen aikana. Kustannuslaskelmissa on otettava huomioon toimet, joita oppilaan turvallinen paluun opetukseen edellyttää sekä rehtorin ja opettajan tämän johdosta lisääntyvä työmäärä.
- Epäämisen jälkeistä valvontavelvollisuutta oppilaasta ja sen suhdetta oikeuteen poistaa oppilas epäämis päätöksen jälkeen koulun alueelta on selkeytettävä.
- Perusopetusasetuksen 18 §:ssä termi ”oppilaan opettaja” on muutettava ”koulun opettajaksi”.
- Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä lukiolain perusteluita on täsmennettävä niin, että niistä käy selkeämmin ilmi, että ensisijainen vastuu koulumatkalla tapahtuneiden asioiden selvittämisestä on jatkossakin edelleen opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan.
- Toisen asteen rehtorin oikeutta erottaa oppivelvollinen enintään kolmen kuukauden määräajaksi toisella asteella ei saa kumota. Rehtorin tehdessä päätöksen oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta, on lastensuojelulain 24 §:n 2 momentissa tarkoitettulle sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle säädettävä mahdollisuus tulla kuulluksi, mikäli toimielin ei arvioi kuulemisen olevan ilmeisen tarpeetonta.
- Muutoksenhakukelpoista päätöstä edellyttäviä säännöksiä on täsmennettävä niin, että niistä käy ilmi, milloin esimerkiksi muutosta haetaan kuntalain mukaan ja milloin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus sanan korvaaminen termillä hallintotuomioistuin muuttaa säännöstä epäselvemmäksi. Muutoksenhakuajat pitäisi yhtenäistää ja olla 30 päivää.

Lahtinen Nina
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry