

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

1. Yleistä

Hallituksen esitysluonnos on osa opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpideohjelmaa kiusaamisen, väkivallan sekä häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa. 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.

Pidän ehdotetun sääntelyn tavoitteita oppilaitoksissa tapahtuvan kiusaamisen ja häirinnän vähentämiseksi erittäin tärkeinä ja kannatettavina. Luonnoksessa on pyritty tasapainoisesti käsittelemään oppilaitoksissa opiskelevien ja oppilaitosten henkilökuntaan kuuluvien oikeutta turvalliseen

oppimis- ja työympäristöön, mutta toisaalta myös niitä keinoja, joilla voidaan tukea opetukseen palaavaa oppilasta/opiskelijaa tilanteessa, jossa häneen on sovellettu puheena olevien lakien mahdollistamia turvaamistoimia tai kurinpitomenettelyjä, kuten opetukseen osallistumisoikeuden väliaikaista epäämistä tai määräaikaista oppilaitoksesta erottamista. Ehdotetuilla muutoksilla yhtenäistetään tietyiltä osin perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun

lain ja lukiolain säännöksiä.

Oppivelvollisuuden laajentamista koskeva laki (1214/2020), jossa oppivelvollisuus tullaan ulottamaan myös toisen asteen koulutukseen, tulee voimaan 1.8.2021. Pidän perusteltuna, että

ehdotetuilla muutoksilla yhdenmukaistettaisiin kiusaamisen ja häirinnän vastaista toimintaa myös toisen asteen oppilaitoksissa, mutta toisaalta saatettaisiin toisen asteen opiskelijan oikeusturva muun ohessa määräaikaisen erottamisen tilanteissa samalle tasolle kuin perusopetuksen oppilaalla.

Teknisluonteisena seikkana totean, että esitysluonnoksen teksteissä on lukuisia kielellisiä epäselvyyksiä ja kielioppivirheitä, jotka vaikeuttavat tekstin ymmärtämistä tai saattavat pahimmillaan johtaa väärinymmärrykseen. Olen tuonut näitä tarkemmin esille lausunnon kohdassa 5. Totean luonnoksesta lisäksi seuraavat havainnot ja kehittämistarpeet.

2. Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain ehdotetut säännökset

2.1. Lapsen edun ensisijaisuus

Esitysluonnoksessa viitataan lapsen oikeuksista annettuun YK:n yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1991), jonka 3.1 artikla velvoittaa lapsen edun asettamisen ensisijalle kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Esitysluonnoksessa todetaan lapsen edun puuttuvan läpileikkaavana veloitteena perusopetuslaista (CRC/C/FIN/CO/4 17.6.2011) ja sääntelyn puuttuvan myös muista alle 18-vuotiaisiin sovellettavista koulutuslaeista, kuten esimerkiksi lukiolaista ja ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista. Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea varmistamaan, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon lainsäädännössä, hallinnossa sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa päätöksissä ja toimissa. Tämän vuoksi perusopetus- ja lukiolakiin sekä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset lapsen edusta. Pidän ehdotettuja lisäyksiä erittäin hyvinä ja selkeyttävinä.

Teknisempänä huomiona totean, että rinnakkaisteksteihin on voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 2 §:n säännökseen jo kirjattu näkyville kyseinen lapsen edun huomioon ottamista koskeva säännös, vaikka tätä vasta esitetään. Tämä tulee jatkovalmistelussa korjata.

2.2. Oppilaan ja opiskelijan velvollisuudet

Esitysluonnoksen mukaan perusopetuslain 35 §:n 2 momenttia ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 94 §:n 2 momenttia ehdotetaan oppilaan/opiskelijan käyttäytymisvelvoitteen osalta tarkennettavaksi ja muutettavaksi siten, että perus- ja ammattiopetuksen oppilaalla/opiskelijalla

olisi velvollisuus käyttäytyä muita kiusaamatta ja toimia siten, että hän ei vaaranna muiden opiskelijoiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä. Nyt ehdotettu sääntely olisi yhtenäinen lukiolain (714/2018) 30 §:n mukaisen sääntelyn kanssa, mikä on kannatettavaa. Voimassa olevissa perusopetuslain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain

mainituissa säännöksissä oppilaan/opiskelijan käyttäytymisvelvoite sisältää vain velvoitteen suorittaa tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyä asiallisesti.

Kaikenlainen kiusaamisen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä sääntely on perustuslain 7 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden edistämiseksi sekä oppilaille, opiskelijoille ja oppilaitoksissa työskenteleville henkilöille kuuluvan turvallisen oppimis- ja työympäristön varmistamiseksi ehdottoman tärkeää. Pidän periaatteellisesti merkittävänä, että nimenomainen velvoite olla kiusaamatta muita ulotettaisiin myös perusopetuksen piirissä oleviin oppilaisiin, jotka ovat iältään pääsääntöisesti 7-16 vuotiaita. Totean, että esitysluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin otettavaksi säännökset siitä, että kurinpitotoimia harkittaessa on otettava huomioon oppilaan/opiskelijan ikä ja kehitystaso. Näin ollen esimerkiksi kiusaamisesta ja muusta häiritsevästä käyttäytymisestä aiheutuviin kurinpitotoimiin oppilaan ikä ja hänen kehitystasonsa mukainen ymmärrys epäasiallisen käyttäytymisen luonteesta ja seuraamuksista tulisi asianmukaisesti huomioon otetuksi. Tähän nähden pidän ehdotusta tasapainoisena myös lapsen edun näkökulmasta.

Teknisempänä huomiona totean, että rinnakkaisteksteihin on perusopetuslain 35 §:n 2 momentin voimassa olevan lain osalta kirjoitettu väärä säännös (perusopetuslain 35 a §:n kasvatustieteiden osasta). Tämä tulee jatkovalmistelussa korjata.

2.3. Kurinpito ja ojentaminen

Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain asianomaisiin säännöksiin ehdotetaan muutettavaksi termin kurinpitotila tilalle termi kurinpitotoimi. Termi rangaistus viittaa rikosoikeudelliseen seuraamukseen, jonka vuoksi säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetut muutokset liittyvät myös esityksiin kaksoisrangaistavuussäännösten kumoamisesta (ks. lausunnon kohta 2.6). Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna.

Edellä mainittuihin lakeihin ehdotetaan otettavaksi myös säännökset siitä, että opetuksen järjestäjän tulee kurinpitotoimea harkitessaan ottaa huomioon teon laatu sekä oppilaan/opiskelijan ikä ja kehitystaso. Esitysluonnoksessa on muun ohessa todettu oppivelvollisuuteen kuuluvan perusopetuksen oppilaiden olevan pääsääntöisesti 7-16 vuotiaita, mutta oppivelvollisuuden voi-van alkaa jo 6-vuotiaana ja toisaalta päättyvän viimeistään sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun oppilas täyttää 17 vuotta. Aikuisten perusopetuksessa olevat oppilaat puolestaan ovat pääsääntöisesti yli 16-vuotiaita. Ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on paljon alle 18-vuotiaita opiskelijoita. Opetustoiminnan piirissä on näin ollen varsin eri-ikäisiä lapsia ja nuoria. Iän lisäksi kurinpitotoimia arvioitaessa on esitysluonnoksen mukaan huomioitava oppilaiden kehitystaso ja se, miten oppilas/opiskelija ymmärtää tekonsa tai käyttäytymisensä tosiasiallista luonnetta tai sääntöjen vastaisuutta. Katson, että ehdotus on tarpeellinen ja sopusoinnussa lapsen edun huomioon ottamisen kanssa.

2.4. Määräaikainen erottaminen

Määräaikainen erottaminen oppilaitoksesta on perusopetuslain mukaan mahdollinen enintään kolmen kuukauden ajaksi, kun taas lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa erottaminen on mahdollista muiden kuin oppivelvollisten osalta enintään vuodeksi. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 2 momenttia on muutettu 1.8.2021 voimaan tulevalla lailla (1218/2020) siten, että oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen voidaan erottaa enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 93 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että rehtorin ei olisi mahdollista päättää oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta, vaan tästä päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Esitysluonnoksen mukaan määräaikainen erottaminen vaikuttaa merkittävästi oppivelvollisuuden suorittamiseen ja siihen, miten oppivelvollisuuden suorittaminen turvataan erottamisen aikana. Asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä varmistaisi oppivelvollisen oikeusturvan toteutumisen ja tukisi oppivelvollisuuden suorittamista. Lukiolain 42 §:n 4 momenttiin esitetään vastaavan sisältöistä muutosta.

Perusopetuslain 36 a §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että oppilaalla ja oppilaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla olisi mahdollisuus osallistua erotetulle oppilaalle opetussuunnitelmaan perustuvan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen. Ehdotusta on perusteltu sillä, että erottamispäätöksen myötä oppilaan oikeus osallistua opetukseen tosiasiallisesti estyy. Erottaminen opetuksesta vaikuttaa vahvasti oppivelvollisuuden suorittamiseen ja perusoikeuteen saada perusopetusta. Mahdollisuus osallistua suunnitelman laadintaan korostuu varsinkin pitkäaikaisissa erottamistilanteissa. Ehdotuksella pyritään tukemaan oppilaan osallistumismahdollisuuksia ja omaa vastuuta oppivelvollisuuden suorittamisesta.

Näkemykseni mukaan edellä mainituissa ehdotuksissa on asianmukaisesti arvioitu ja otettu huomioon yhtäältä perustuslain 16 §:ssä turvattu oikeus perusopetukseen ja toisaalta perustuslain 21 §:n säännökset oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista.

Teknisempänä huomiona totean, että ehdotettu rehtorin toimivaltaa rajaava säännös on lukio-lain säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettu tehtäväksi lain 42 §:n 4 momenttiin, mutta lukiolain muuttamista koskevassa johtolauseessa ehdotetaan muutettavaksi vain 42 §:n 1 ja 2 momentti. Jatkovalmistelussa tämä tulee korjata.

2.5. Opetuksesta epääminen; oppilashuolto ojentamisen yhteydessä

Perusopetuslain 36 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan työpäivän lisäksi enintään myös seuraavan työpäivän ajaksi. Vertailun vuoksi totean, että lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään kolmen työpäivän ajaksi. Näihin säännöksiin ei nyt esitetä muutoksia. Perusopetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden ikään nähden on perusteltua, että opetuksesta epäämisen kesto on lyhyempi kuin toisen asteen oppilaitoksissa. Toisaalta pidän ensiarvoisen tärkeänä, että myös perusopetukseen saadaan käyttöön keino evätä häiritsevästi käyttävältä oppilaalta opetus pidemmäksi aikaa kuin vain kuluva työpäivän ajaksi, jotta muiden oppilaiden ja koulun henkilökunnan työrauha ja turvallinen opiskeluympäristö voidaan paremmin varmistaa.

Perusopetuksen, ammatillisen opetuksen ja lukio-opetuksen sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että opetuksesta epäämisen aikana oppilaalle/opiskelijalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa sekä järjestettävä muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki palatessa. Oppilaalle/opiskelijalle tulisi lisäksi tehdä suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. Esitysluonnoksessa on muun ohessa todettu, että ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa opiskelijat ovat iältään rikosoikeudellisessa vastuussa rangaistavaksi säädettyistä teoista tai laiminlyönneistä. Tämä olisi otettava huomioon tukitoimia arvioitaessa, jos opetuksesta epäämisen perusteena on ollut teko tai laiminlyönti, josta on ilmoitettava poliisille.

Pidän edellä ehdotettuja tukitoimia asianmukaisina ja kannatettavina oppilaan/opiskelijan aseman ja oikeuksien sekä lapsen edun turvaamisen kannalta.

Ehdotetun perusopetuslain 36 h §:n säännöstekstin mukaan opetuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilaalle, jolle on määrätty 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu kurinpitotoimi tai jolta opetus on evätty jäljellä olevan työpäivän ajaksi 36 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, järjestetään tarvittava oppilashuolto. - - Totean, että tästä säännöstekstistä ei käy ilmi, että opetuksen epääminen 36 §:n 3 momentin nojalla olisi mahdollista paitsi jäljellä olevan työpäivän myös (enintään) seuraavan työpäivän ajaksi. Säännöstä tulisi tältä osin tämentää.

2.6. Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun / kaksoisrangaistavuuden kieltö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslain 36 c §:ään, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:ään ja lukiolain 44 §:ään sisältyvää kaksoisrangaistuksen kieltöä koskevaa sääntelyä kumottavaksi. Esitysluonnoksen mukaan edellä mainitut säännökset ovat aiheuttaneet tulkinnanvaraisuutta siitä, mitä kurinpitoseuraamuksia säännöksissä tarkoitetaan ja millä edellytyksin kurinpitoseuraamusten antaminen on mahdollista ilman, että soveltaminen aiheuttaa ns. päällekkäistä rikosoikeudellista seuraamusta. Luonnoksessa myös todetaan, että voi-massa

olevien pykälien perusteluissa ei ole arvioitu kyseisten lakien mukaisten kurinpitotoimien soveltuvuutta ne bis in idem -säännön soveltamisalaan.

Esityksen valmistelua varten on selvitetty 11 Euroopan maan lainsäädäntöä muun ohessa sen selvittämiseksi, millä tavoin muiden maiden kansallisessa opetusta koskevassa lainsäädännössä on säännelty kurinpitokeinoista, ja onko kansallisessa lainsäädännössä säännöksiä niin sanotusta kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Selvityksen mukaan yhdenkään vertailun kohteena olleen maan opetustoimen sääntelyyn ei sisällynyt Suomen opetuslainsäädännön kaksoisrangaistavuuden kieltä vastaavaa säännöstä. Suurimmassa osassa maista koulujen ja oppilaitosten kurinpitokeinot ja rikosoikeudelliset seuraamukset on hahmotettu omiksi kokonaisuuksikseen, jolloin kurinpitokeinot ovat riippumattomia rikosoikeudellisista sanktioista. Tilan-teissa, joissa oppilas on tehnyt teon, joka täyttää rikoksen tunnusmerkistön ja samanaikaisesti rikkoo koulun sääntöjä, voidaan oppilasta rangaista koulun käytettävissä olevilla kurinpitokeinoilla huolimatta rikosasian käsittelyn lopputuloksesta.

Esitysluonnoksen kansainvälinen vertailu opetustoimen kurinpitokeinoista ja kaksoisrangaistavuudesta on monipuolisesti ja kattavasti kirjoitettu. Esitysluonnoksen osiossa 2.1.5 Kaksoisrangaistus on kuvattu opetustoimen sääntelyyn sisältyvän kaksoisrangaistavuuden kieltä (ne bis in idem) suhteessa perustuslain 22 §:ään, Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen (SopS 86/1998) eli ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sekä ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Asiassa on pohdittu kysymystä siitä, onko sopimusvaltiossa kurinpitomenettelyksi luokiteltavaa menettelyä pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna rikosasia, muun muassa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja kotimaisen oikeuskäytännön näkökulmasta.

Perusopetuslain 36 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on muun ohessa todettu, että jälki-istunto, poistumaan määrääminen, opetukseen osallistumisen epääminen sekä kotitehtävien teettäminen työpäivän jälkeen valvonnan alaisena ovat lieviä ojentamisloueisia seuraamuksia, jotka voivat kohdistua vain lain soveltamisalan piiriin kuuluviin oppilaisiin. Näin ollen näitä seuraamuksia ei voitaisi pitää rangaistusluonteisina. Myös kirjallista varoitusta on pidettävä lievänä seuraamuksena. Määräaikainen erottaminen on vakavin laissa oppilaalle säädetty seuraamus ja viimesijainen keino puuttua oppilaan epäasialliseen käyttäytymiseen. Käytännössä erottaminen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun oppilas häiritsee toistuvasti opetusta, käyttäytyy uhkaavasti tai väkivaltaisesti muita oppilaita, opettajia tai muita koulussa olevia henkilöitä kohtaan taikka tuhoaa koulun omaisuutta. Seuraamuksen keskeinen tarkoitus on turvata muiden oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Esitysluonnoksessa on katsottu, että oppilaaseen kohdistuva määräaikainen erottaminen on luonteeltaan kurinpidollinen turvaamistoimi eikä rangaistusluonteinen seuraamus.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että perusopetus-, lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisissa kurinpitotoimissa ei olisi kysymys rangaistusluonteisista seuraamuksista eikä kaksoisrangaistuksen kieltä siten soveltuisi näissä laeissa tarkoitettuun kurinpitomenettelyyn. Tämän vuoksi kaksoisrangaistavuuden kieltä koskevat säännökset voitaisiin kumota. Tällöin ei olisi estettä

kurinpitomenettelyn aloittamiseen, vaikka asiaa käsiteltäisiin tai olisi käsitelty rikosoikeudellisessa menettelyssä, eikä jäisi myöskään tulkinnanvaraisuutta siitä, estääkö kurinpitomenettely rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisen. Yhdyn näihin johtopäätöksiin ja katson, ettei sanottujen säännösten kumoamiselle ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta estettä.

2.7. Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen

Perusopetuslain 42 a §:n ja lukiolain 50 §:n otsikot ehdotetaan muutettavaksi muotoon Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen. Mainittuja pykäläiä ehdotetaan muutettavan siten, että niissä todettaisiin, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ja muuhun tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Lisäksi pykälissä olisi informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Pykälien säännökset niistä päätöksistä, joista voi valittaa hallinto-oikeuteen, ehdotetaan poistettavaksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisia luetteloita ei pitäisi sisällyttää lakiin, sillä tällaiset sallivaksi muotoillut luettelot voivat toimia eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona.

Voimassaolevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 §:ssä on vastaavan sisältöinen säännös muutoksenhausta. Yhtenäinen sääntely muutoksenhausta eri oppilaitoksissa on kannatettava.

3. Esityksen pääasialliset vaikutukset / taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen (s. 19) mukaan esi- ja perusopetuksen kustannusten arvioinnissa on käytetty psykologin tuntipalkkaa, n. 35 euroa/tunti. Palkka on laskettu käyttäen tilastokeskuksen kokonaisansion keskiarvoa ja lisäksi huomioitu lomarahat ja työnantajakulut. Suunnitelman laatimiseen arvioidaan kuluvan keskimäärin 2 työtuntia. Koska valmistelussa ei ole käytettävissä yksiselitteistä tilastotietoa siitä, kuinka monelta esi- ja perusopetuksen oppilaalta opetus on evätty, ministeriö arvioi, että tapauksia voisi olla arviolta 5 000 vuosittain. Kustannusvaikutus edellisten pohjalta olisi näin ollen arviolta 350 000 euroa vuodessa.

Edellä todetusta luonnostekstistä ei käy ilmi, mihin ”suunnitelmaan” arviossa viitataan. Kun kysymys nyt puheena olevilta osin on oppilaan opetuksesta epäämistä koskevista säännösmuutoksista ja siitä, että oppilaalle tulisi epäämisen aikana tehdä suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi, viitattaneen tässä yhteydessä sanottuun suunnitelmaan. Tämä tulisi selkiyttää tekstiin, sillä esimerkiksi perusopetuslaissa on muitakin ”suunnitelmia”, joista kyseinen laki säättää, kuten opetussuunnitelma (15 §), tehostettuun tukeen liittyvä oppimissuunnitelma (16 a §) ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (17 a §).

4. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Myös esitysluonnoksen jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on lukuisia kielellisiä epäselvyyksiä ja kielioppivirheitä, joita on esimerkinomaisesti kuvattu lausunnon kohdassa 5. Jatkovalmistelussa tämä jakso on syytä kokonaisuudessaan huolellisesti korjata ja täydentää sekä kielellisesti että seuraavat näkökohdat huomioon ottaen.

Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta on arvioitu opetuksesta epäämisen ja erottamista koskevan sääntelyn näkökulmasta. Lisäksi ehdotettua muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimukseen. Myös opetustoimen säädösten kaksoisrangaistavuuden kiellon kumoamista on arvioitu suhteessa perustuslakiin.

Jaksossa viitataan perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että oppivelvollisuuskoulutuksissa opetuksesta erottaminen tarkoittaa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden jonkinasteista rajoittamista. Tämän vuoksi ehdotetaan esimerkiksi rehtorin toimivallan rajaamista määräaikaista erottamista koskevissa asioissa sekä sitä, että oppivelvollisten kohdalla oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Esitysluonnoksen mukaan määräaikainen erottaminen vaikuttaa merkittävästi oppivelvollisuuden suorittamiseen ja perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen saada maksutonta peruspetusta. Asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä myös varmistaisi perustuslain 21 §:ssä turvatun oppivelvollisen oikeusturvan toteutumisen. Tältä osin ehdotettua sääntelyä on esitysluonnoksessa pidetty perustuslain mukaisena.

Yhdyn edellä todettuun arvioon sekä esitysluonnoksen jaksossa 2.1.1 (Nykytila ja sen arviointi) perusopetuksen turvan ja työrauhan osalta todettuun. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuttomaan perusopetukseen voidaan katsoa sisältävän myös oikeuden häiriöttömään opiskeluun, mikä edellyttää puuttumista muiden oppilaiden häiritsevään käyttäytymiseen. Tätä kysymyksenasettelua olisi hyvä laajemmin käsitellä myös esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa jaksossa.

Esitysluonnoksen yhtenä tavoitteena on ollut edistää oppilaitosten oppilaiden, opiskelijoiden ja henkilökunnan oikeutta turvalliseen työ- ja opiskeluympäristöön. Tällä tavoitteella on näkemykseni mukaan keskeinen ja olennainen yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentissa kaikille turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esitysluonnoksen kannalta huomioon otettava säännös on lisäksi perustuslain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Edellä mainittuja perustuslain säännöksiä ja niiden merkitystä ei ole tässä jaksossa selkeästi tuotu esille ja arvioitu. Jaksossa kylläkin todetaan ehdotetun sääntelyn turvaavan osaltaan turvallista oppimisympäristöä ja terveyttä. Jaksossa todetaan edelleen muun ohessa, että ”oikeutta perusopetukseen saisi rajoittaa vain oikeasuhtaisesti verrattaessa hengen ja terveyden varjeluun. Hengen ja terveyden edistäminen voidaan tulkita olevan sellaisia ensisijaisia perusoikeuksia, joiden takaa myös muiden perusoikeuksien, kuten sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp) eli kaikkien oikeuden saada maksutonta perusopetusta”. Mainitut virkkeet ovat kieliopillisesti virheellisiä ja vaikeasti ymmärrettävissä, mutta niiden tarkoituksena on mahdollisesti ollut ilmaista jokaiselle turvatun elämän ja henkilökohtaisen koskemattomuuden olevan ensisijainen perusoikeus, joka takaa myös muiden perusoikeuksien, kuten sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetun sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on selkeyttää perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten edellyttämän kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) soveltuminen opetustoimen kurinpitösäännöksiin. Viittaan tältä osin lausunnon kohdassa 2.6. esittämääni.

Muutoksenhaun järjestäminen viittauksin oikaisusta ja hallintolainkäytöstä annettuihin yleisiin säännöksiin, kuten hallintolakiin ja 1.1.2020 voimaan tulleeseen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset. Muutoksenhakuun liittyviä säännösehdotuksia on jaksossa näkemykseni mukaan asianmukaisesti arvioitu perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta ja useisiin perustuslakivaliokunnan kan-nanottoihin viitaten.

Jaksossa todetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitysluonnoksen mukaan hallitus pitäisi kuitenkin suotavana, että perustuslakivalio-kunta antaisi asiasta lausunnon. Tarkempia perusteluja sille, miksi perustuslakivaliokunnan lausunto olisi suotava, ei ole esitetty. Jatkovalmistelussa tätä voisi tarkemmin perustella.

5. Teknisluonteisia huomioita HE-luonnoksesta

Esitysluonnos on useilta osin kielellisesti hyvin keskeneräinen ja kieliopillisesti virheellinen. Tekstistä vaikuttaa paikoitellen puuttuvan sanoja ja viittaukset virkkeiden sisällä ovat osin epäselviä. Osa tekstin kielellisistä puutteista on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä tai väärinymmärrysmahdollisuuden siitä, mitä lauseella tai virkkeellä tarkoitetaan, tai johtamaan jopa ei-tarkoitettuun ilmaisuun ja lopputulokseen. Lausunnon yhteydessä ei ole mahdollista luetella kaikkia havaittuja virheitä ja epäselvyyksiä niiden suurehkon määrän vuoksi. Seuraavassa muutama esimerkki havaituista kielivirheistä:

Luonnoksen s. 34, suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, Opetuksesta epääminen ja erottaminen:

- ”Epäämisen aikana oppilaalle tehtäisiin suunnitelma oppilaan, jossa määriteltäisiin ne käytännöt toimet, jolla tuettaisiin oppilaan turvallista ja hallittua palaamista opetukseen.”

o Virkkeestä puuttuu sana/sanoja ilmaisun ”suunnitelma oppilaan” jälkeen. Virkkeellä lienee tarkoitettu, että oppilaalle laadittaisiin hänen opetukseen paluutaan varten suunnitelma, jossa määriteltäisiin - - -.

- ”Koska epäämistä edeltää usein häiriökäyttäytyminen, johon ei ole ollut mahdollista puuttua lievemmillä keinoilla esimerkiksi väkivalta, vaatii opetuksen turvallinen järjestäminen usein käytännön muutoksia ja uudelleenorganisointumista.”

o Virkkeen voi tässä muodossaan ymmärtää tarkoittavan sitä, että yksi lievempi keino, jolla häiriökäyttäytymiseen voitaisiin puuttua, olisi väkivalta. Virkkeellä lienee kuitenkin tarkoitettu sitä, että väkivalta on yksi häiriökäyttäytymisen muodoista.

- ”Perusoikeudet eivät yleisesti ole katsottu olevan siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.”

o Kielellisesti oikea ilmaisu lienee ”perusoikeuksien ei yleisesti ole katsottu olevan siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa”.

Luonnoksen s. 35:

- ”Määräaikaisesti erotettu oppilaitoksesta tai hänen opiskeluoikeutensa on pidätetty, koulutuksen järjestäjän tulee yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa laatia suunnitelma oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana.”

o Virkkeestä puuttuu sanoja. Virkkeellä lienee tarkoitettu seuraavaa: Jos oppilas on määräaikaisesti erotettu oppilaitoksesta tai hänen opiskeluoikeutensa on pidätetty, koulutuksen järjestäjän tulee yhdessä - - -.

Luonnoksen s. 36:

- ”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen puuttuvaa rajoitusta. Ehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan kuuluvaan oikeuteen saada perusopetusta ydinalueeseen.”

o Virkkeillä lienee tarkoitettu sanoa, että oikeus saada perusopetusta on perusoikeutena turvattu, ja että ehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan tämän oikeuden ydinalueeseen. Tästä puolestaan seuraisi, että ehdotus voitaisiin käsitellä ja säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Pidän esitysluonnoksen teksteistä ilmeneviä kielivirheitä ja puutteellisuuksia vakavina ja kehoitan jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota koko esitystekstin kielelliseen oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä varmistaa, että lakiehdotusten perustelut ja esitetyt säädösmuutokset ja -lisäykset vastaavat lainkohdittain toisiaan ja että lakien rinnakkaistekstit ja säädöstekstit ovat kunnossa.

6. Ehdotus valtioneuvoston asetuksesta perusopetusasetuksen 18 §:n muuttamisesta

Perusopetusasetuksen 18 §:n ensimmäistä virkettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että päättövalta perusopetuslain 36 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, kuten jälki-istuntoon määäämisessä, oppilaan määäämisessä poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan sekä tehtävien suorittamisessa työpäivän päätyttyä, olisi opettajan lisäksi myös oppilaan rehtorilla.

Asetusehdotusta koskevan muistion (3.5.2021) mukaan asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä osana hallituksen esityksen valmistelua (VN/489/2021). Asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta vuonna 2022. Tämä poikkeaa siitä, mitä edellä mainittujen perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain ehdotettujen muutosten osalta on esitetty voimaantuloajankohdaksi (1 päivänä elokuuta 2022). Syytä lakiehdotuksista poikkeavalle voimaantuloajankohdalle ei ole asetusehdotusta koskevassa muistiossa avattu.

Minulla ei ole asetusehdotukseen muilta osin kommentoitavaa.

Karjalainen Tuula
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri