

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

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta.

Yleiset huomiot

Esityksen mukaan sen tarkoituksena on täsmentää ja korjata opetus-toimen säännöksiä, jotta kiusaamiseen häirintään ja väkivaltaan voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turva-ta kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

Kuntaliitto katsoo, että esitys on lähtökohdiltaan perusteltu ja tavoitteiltaan hyvä, mutta tunnistaa, että esityksen käytännön toimeenpanoon oppilaitosyhteisöissä liittyy haasteita ottaen huomioon oppilaan tai opiskelijan aiheuttamat tilanteet, jossa lainsäädäntöä on välttämätöntä soveltaa työrauhan turvaamiseksi.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä kattaa niin perusopetuksen päättävien kuin jo työmarkkinoilla olevien aikuisten osaamisen kehittämisen perustutkinnoista, ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Säädöksiin esitetyt muutokset eivät saa heikentää mahdollisuuksia järjestää jatkuvan oppimisen kansallisten tavoitteiden mukaista aikuisväestölle suunnattua ammatillista koulutusta. On hyvä, että ko. koulutusmuodon erityispiirteet tunnistetaan tilanteessa, jotka vaikuttavat opiskelu-ympäristöön.

Lapsen edun ensisijaisuuden korostaminen

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perusopetuslakiin (3 a §), lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (2.2 §) uusi säännös, jossa säädettäisiin lapsen edun ensisijaisuudesta.

Kuntaliitto yhtyy siihen, että lapsen edussa on kyse merkittävästä oikeudellisesta periaatteesta. Samalla Kuntaliitto pohtii, onko monitulkintaisen periaatteen kirjaaminen yleissääntelyn sijaan erityislainsäädäntöön tarpeellista ottaen huomioon, että muutkin oikeudelliset periaatteet esim. yhdenvertaisuus ovat koulutuksen toimialalla merkittäviä. Yhden periaatteen korostaminen voi hämärtää muiden periaatteiden merkitystä.

Kaksoisrangaistuksen kieltoa koskevan sääntelyn kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslaista (36 c §), lukiolaista (44 §) ja ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista (88 §) poistetaan kokonaisuudessaan pykälät, jotka koskevat kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun. Esityksen mukaan tältä osin sääntelyä on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön ja Poliisihallituksen kanssa.

Esitys säännösten kumoamisesta selkiyttäisi oikeustilaa, eikä Kuntaliitolla ole tältä osin kommentoitavaa.

Käyttäytymisvelvoitteen täsmentäminen perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa

Perusopetuslain 35 §:n 2 mom. oppilaan käyttäytymisvelvollisuutta ja sekä lukiolain 30 §:n että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 94 §:n 2 mom. opiskelijan käyttäytymisvelvollisuutta esitetään täsmennettäväksi siten, että oppilaalla ja opiskelijalla olisi velvollisuus käyttäytyä muita kiusaamatta ja toimittava siten, että hän ei vaaranna muiden opiskelijoiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä.

Kuntaliitto toteaa, että oppilaan ja opiskelijan käyttäytymistä koskeva perussääntö sisältyy voimassa olevan perusopetuslain 35 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 94 §:n . Voimassa olevat säännökset edellyttävät, että oppilaan ja opiskelijan on käytäydyttävä asiallisesti. Velvollisuuteen

sisältyy jo kielto kiusata muita oppilaita ja opiskelijoita tai koulun ja oppilaitoksen henkilöstöä. Lisäksi vastaava, jo täsmällisempi käyttäytymisvelvoite sisältyy lukiolain 30 §:än . Nyt lausunnolla oleva ehdotus yhtenäistää ja edelleen täsmentää eri koulutusmuotojen sääntelyä. Tämä on kannatettava muutos. Uudella muotoilulla oppilaan ja opiskelijan toimintavastuun voidaan katsoa laajenevan, kun kyse ei jatkossa ole ainoastaan terveyttä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan välttämisestä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että perusopetuksen oppilaan osalta velvoitteita voitaisiin täsmentää opetuksen järjestäjien hyväksymissä järjestyssäännöissä. Tämä seikka olisi hyvä huomioida esityksen viranomaisvaikutustenarvioinnissa.

Kurinpitorangaistuksen terminologinen muutos perusopetus- ja lukiolakiin sekä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin

Perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi terminologiset muutokset siten, että rikosoikeudelliseen seuraamukseen viittaava termi kurinpitorangaistus muutettaisiin kurinpitotoimeksi. Kuntaliitolla ei ole ehdotukseen kommentoitavaa.

Opetuksen epäämismahdollisuuden laajentaminen perusopetuksessa

Perusopetuslain 36 §:n 3 mom. ehdotetaan lisättäväksi säännös, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan työpäivän lisäksi enintään myös seuraavan työpäivän ajaksi. Tällä hetkellä perusopetuslaki mahdollistaa opetuksen epäämisen jäljellä olevaksi työpäiväksi. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että opetuksen epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, jolloin oppilas vaarantaa muiden oppilaiden tai koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien turvallisuuden taikka häiritsee kohtuuttomasti opetusta tai siihen liittyvää toimintaa. Kyseessä on turvaamis-toimenpide. Tarkoitus ei ole, että sitä käytettäisiin tavanomaisena ojentamiskeinona.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että perusopetuksen osalta epäämismahdollisuutta laajennetaan ajallisesti, mutta ei kuitenkaan yhtenäiseksi lukiolain tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaiseksi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tätä muutosta ei ole tarkoin perusteltu. Kuntaliiton näkemyksen mukaan säännöksen voisi yhtenäistää siten, että perusopetuksessa olisi mahdollisuus evätä opetukseen osallistuminen jäljellä olevan työpäivän lisäksi yhteensä kolmen päivän ajaksi. Yhtenäistämistä puoltaa myös tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen liittyvät erityispiirteet. Käytännössä TUVA-koulutusta tullaan toteuttamaan eri koulutuksen järjestäjien yhteistyönä.

Opiskeluhoolto opetuksen / koulutuksen epäämisen aikana ja suunnitelman laatimisvelvollisuus opetukseen palatessa

Perusopetuslain 36 §:n 3 mom. lukiolain 41 §:n 3 mom. ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 4 mom. esitetään lisättäväksi, että epäämisen aikana oppilaalle / opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhoillon psykologin tai kuraattorin kanssa sekä muu tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja opetukseen palatessa.

Lisäksi pykälissä ehdotetaan, että oppilaalle / opiskelijalle tehdään suunnitelma opetukseen palamisen tukemiseksi.

Perusopetuslain 36.3 §:n perustelujen mukaan oppilashuollon tukitoimien lisäksi suunnitelmassa määriteltäisiin ne käytännön toimet, joilla tuettaisiin oppilaan turvallista ja hallittua palaamista opetukseen. Perustelujen mukaan suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden sekä koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta, ja tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta. Tukitoimet voisivat liittyä esim. käytännön opetusjärjestelyihin, kuten istumisjärjestelyihin, opetusryhmän vaihtamiseen, koulunkäynninavustajan antamaan tukeen, kasvatustietokeskustelun järjestämiseen tai epäämistä edeltävän väkivaltaisen tai uhkaavan tilanteen läpikäymiseen oppilaan kanssa.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain perustelujen mukaan kysymykseen tulisivat soveltuvien osien vastaavat toimet kuin perusopetuksessa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kyseessä on nykyiseen oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiseen liittyvä uusi laajeneva tehtävä, joka lisää mm. opetuksen ja koulutuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa. Kuntaliitto edellyttää, että tästä syntyvät kustannukset korvataan täysmääräisesti kunnille. Tämän lisäksi Kuntaliitto toteaa, että mallin toimeenpano sisältää monia käytännön haasteita kuten kuka suunnitelman laatii, aikatauluongelman kaikkien toimintojen valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi, valvonta epäämisen aikana jne. Kuntaliitto edellyttää, että lähtökohta pitäisi pikemminkin olla yksilökohtaisen opiskeluhoillon toteuttaminen voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuolto-lain 3. luvun mukaisesti ja siihen sisältyvän informaatio-ohjauksen kehittäminen. Kuntaliitto pitää ongelmallisena, että epäämisen aikana eli käytännössä välittömästi toimenpiteen jälkeen oppilaalle/opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhoillon psykologin tai kuraattorin kanssa.

Kuntaliitto ei pidä ns. suunnitelmaa opetuksen palaamisen tukemiseksi välttämättömänä.

Kurinpitoa harkittaessa otettava huomioon teon laatu ja oppilaan / opiskelijan ikä ja kehitystaso

Perusopetuslain 36 a §:n 1 mom., lukiolain 42 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 93.4 §:n ehdotetaan lisättäväksi säännös, että opetuksen / koulutuksen järjestäjällä olisi velvollisuus arvioida kurinpitotoimea harkitessaan ottaa huomioon teon laatu sekä oppilaan / opiskelijan ikä ja kehitystaso.

Kuntaliitto toteaa, että jo nykyisellään hallintolain oikeusturvaperiaatteet rajoittavat ja ohjaavat opetuksen järjestäjän päätöksentekoa siten, että kurinpitotoimea harkittaessa on otettava huomioon teon laatu sekä oppilaan ikä ja kehitystaso. Esim. suhteellisuusperiaatteen mukaan oppilaan ojentamis- ja kurinpitotoimenpiteiden tulee olla suhteessa tekoon tai laiminlyöntiin ja tarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan edellyttää, että oppilas ikä ja kehitystaso huomioiden kykenee ymmärtämään, että häneen kohdistetun toimenpiteen tarkoituksena ojentaminen tai kurinpito. Kuntaliitto ei katso täsmennyksen olevan välttämätön ottaen huomioon, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjän toimintaan sovelletaan hallintolaissa säädettyjä oikeusperiaatteita.

Erotetun oppilaan suunnitelman laatiminen

Perusopetuslain 36 a §:n 2 mom., ehdotetaan lisättäväksi, että oppilaalle ja hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalle tulee varata mahdollisuus osallistua määräaikaaisesti erotetulle oppilaalle opetussuunnitelmaan perustuvan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen. Perustelujen mukaan mahdollisuuden tulee olla tosiasiallinen.

Kuntaliitto huomauttaa, että määräaikaista erottamista pidetään jo nyt hyvin byrokraattisena ja raskaana. Kuntaliitto pitää hankalana ja erikoisena, että huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle tulisi varata mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa erotetun oppilaan opetuksen käytännön järjestelyihin, jotka kuuluvat opetuksen järjestäjän harkinta- ja päätäntävaltaan.

Muutoksenhaku perusopetuslaissa ja lukiolaissa

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslain 42 a §:ä ja lukiolain 50 §:ä muutettavaksi siten, että säännökset niistä päätöksistä, joista voi valittaa hallinto-oikeuteen, ehdotetaan poistettavaksi. Esityksessä todetaan, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisia luetteloita ei pitäisi sisällyttää lakiin, sillä tällaiset sallivaksi muotoillut luettelot voivat toimia eräänlaisena välillisenä muutoksenhaku-kieltona. Esityksessä perusopetuslain 42 a § ja lukiolain 50 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todettaisiin, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen tai muuhun tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Kuntaliitto toteaa, että perusopetuslaissa ja lukiolaissa on vakiintuneesti säädetty muutoksenhausta yksittäisen oppilaan ja opiskelijan oikeuksia tai velvollisuuksia koskevaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjän päätökseen. Muihin kuin yksittäistä oppilasta ja opiskelijaa koskeviin päätöksiin on haettu muutosta yleisten muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan. Muutoksenhakuoikeus on määräytynyt siten opetuksen ja koulutuksen järjestäjän mukaan joko kuntalain tai hallintoprosessilain mukaan. Kunnassa ja kuntayhtymässä esimerkiksi perusopetuslain ja lukiolain mukaisen opetussuunnitelman hyväksymistä tai perusopetusasetuksen (9 §) ja lukioasetuksen mukaiseen ns. lukuvuosisuunnitelmaa koskevaan päätökseen on haettu muutosta kuntalain mukaisesti. Jatkossa esitetty 42 a § ja 50 § vaikuttaisi sulkevan kuntalain mukaisen muutoksenhakureitin perusopetuslain ja lukiolain mukaisista päätöksistä. Kuntaliitto toteaa, että esityksen perustelut ovat tältä osin minimaaliset ja vaatii, että esitystä ja sen perusteluita täsmennettäisiin. On tärkeää, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppilaille ja opiskelijoille syntyy selkeä käsitys siitä, mistä päätöksistä on jatkossa perusopetuslain ja lukiolain mukainen muutoksenhakuoikeus ja mistä päätöksistä saa hakea muutosta kuntalain mukaisesti.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että perusopetuslaissa (8 a luku) säädetään myös aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Kyse on kunnan toiminnasta. Voimassa olevaan perusopetuslakiin ei sisälly muutoksenhakusäännöksiä esim. oppilaan ottamisesta aamu- ja iltapäivätoimintaan tai aamu- ja iltapäivätoiminnan maksun määrittämisestä. Päätöksistä on vakiintuneesti haettu muutosta kuntalain mukaisesti. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tahtotila se, että jatkossa myös edellä mainittuihin päätöksiin haettaisiin perusopetuslain 42 a §:n nojalla hallintovalituksin hallinto-oikeudelta. Kuntaliitto vaatii, että esitystä ja sen perusteluja täydennetään tältä osin. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että muutoksenhakumenettely hallinto-oikeudessa on maksullista, käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että aamu- ja iltapäivätoiminnan päätöksiä koskeva muutoksenhaku muuttuisi jo ensiasteessa huoltajille maksulliseksi. Kuntaliitto saa vaikutelman, että muutoksenhakusääntelyyn tehtävien muutosten vaikutuksia ei ole kaikilta osin tunnistettu.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen rehtorin ja opettajan ilmoitusvelvollisuus koulumatkan osalta

Ammatillista koulutusta koskevaan lakiin (80.6 §) ja lukiolakiin (40.7 §) ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset, jossa 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. Säännös vastaisi perusopetuslain 29 §:n 7 momenttia.

Kuntaliitto katsoo, että esityksen perusteluita tulisi täsmentää siten, että niistä yksiselitteisesti käy ilmi, että muutos ei merkitse rehtorille ja opettajalle vastuuta ja toimivaltaa opiskelijan koulumatkan osalta. Koulumatkan tapahtumat eivät kuulu koulutuksen järjestäjän kurinpitotoimivallan piiriin eivätkä järjestyssäännöt ole voimassa. Vastuu ns. koulumatkalla tapahtuneiden asioiden selvittämisestä on todettava olevan opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan. Koulutuksen järjestäjän henkilökunta voi tarvittaessa edesauttaa asian selvittelyä koulumatkojen osalta. Kuntaliitto toteaa, että koulumatkakäsite on tulkinnanvarainen.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen rehtorin toimivallan rajaaminen

Esityksessä ehdotetaan lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rehtorin toimivaltaa rajattavaksi niin, ettei hän voisi enää päättää oppivelvollisen opiskelijan määräaikaisesta erottamisesta oppilaitoksesta enintään kolmen kuukauden ajaksi. Esityksen mukaan jatkossa määräaikaista erottamista koskevan päätöksen voisi oppivelvollisten osalta tehdä vain koulutuksen järjestäjän monijäseninen toimielin.

Kuntaliitto ei kannata muutosta vaan esittää, että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja lukiolaissa säilytetään koulutuksen järjestäjän mahdollisuus määrätä rehtorille toimivaltaa päättää myös oppivelvollisuuslain mukaisen oppivelvollisen opiskelijan määräaikaisesta oppilaitoksesta erottamisesta. Kuntaliitto edellyttää, että rehtoria vastaava toimivalta tulee olla mahdollista määrätä myös muulle oppilaitoksesta tai koulutuksen järjestäjän toimipisteestä vastaavalle johtajalle.

Lisäksi Kuntaliitto esittää, että ammatillisen koulutuksen osalta opiskelijan kirjallista varoitusta koskevaa päätöstoimivaltaa koulutuksen järjestäjä voisi määrätä rehtorille tai muulle oppilaitoksesta ja koulutuksen järjestäjän toimipisteestä vastaavalle johtajalle tai heidän määräämälleen muulle viranhaltijalle.

Sjöström Mari
Suomen Kuntaliitto ry - Hyvinvointi- ja sivistysyksikkö