

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

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

Tausta

Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Länsi-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot (jatkossa aluehallintovirastot) kiittävät opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta. Aluehallintovirastojen Opetus- ja kulttuuritoimi -vastualueiden johtajat ovat 19.5.2021 pidetyssä kokouksessa päättäneet, että aluehallintovirastot antavat asiasta yhteisen lausunnon, ja lausunnon antamista koordinoi Itä-Suomen aluehallintovirasto.

Aluehallintovirastojen lausunto

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia. Esityksen tavoitteena on osaltaan ehkäistä kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa sekä turvata turvallinen opiskeluympäristö. Esityksellä on tarkoitus täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotta kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, vahvistaa oppilaan oikeusasemaa ja turvata kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö. Lisäksi tavoitteena on muuttaa

perusopetuslain ja lukiolain vanhentuneet viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin viittauksiksi voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Aluehallintovirastot pitävät esitettyjä muutoksia pääosin kannatettavina.

Lapsen etua koskevan säännöksen lisääminen perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin on tärkeä uudistus, joka tuo lapsen edun ensisijaisuuden paremmin näkyväksi. Aluehallintovirastot toteavat, että lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä ja sitä koskevaa sisällöllistä tulkintaa on käytännössä haastavaa avata tarkasti säädöstasolla ja lain esitöissä. Lapsen etua koskeva harkinta on kuitenkin kuvattu varsin kattavasti perusopetuslain 3 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, joihin myös lukiolain 2 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 2 §:n perusteluissa viitataan.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä lukiolakia esitetään muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan tai 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 § 7 momentin mukaista sääntelyä. Aluehallintovirastot pitävät esitettyjä muutoksia merkittävinä opiskelijoiden hyvinvoinnin ja työrauhan kannalta. Opiskelijoiden väliseen kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan liittyvät tilanteet ovat moninaisia, valitettavan hankalasti ratkaistavia ja usein piiloon jääviä asioita, minkä vuoksi turvallisen opiskeluympäristön järjestäminen edellyttää hyvää yhteistyötä koulun, opiskelijan, huoltajien, koulukuraattorin ja mahdollisten muiden toimijoiden kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa perusopetuslain 36 § 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan työpäivän lisäksi enintään myös seuraavan työpäivän ajaksi. Mainitun pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisäksi lisättäväksi, että epäämisen aikana oppilaalle olisi järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa sekä järjestettävä muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki palatessa opetukseen. Oppilaalle tehtäisiin suunnitelma oppilaan tarvitsemasta tuesta. Oppilashuollon tukitoimien lisäksi suunnitelmassa määriteltäisiin ne käytännöt toimet, jolla tuettaisiin oppilaan turvallista ja hallittua palaamista opetukseen. Ehdotus vahvistaa oppilaan turvallista palaamista kouluun. Suunnitelmaan kirjattavilla käytännön tukitoimilla turvattaisiin opetukseen palaavan oppilaan, toisten oppilaiden sekä koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien henkilöiden turvallisuutta, ja tuettaisiin hallittua koulutyöhön paluuta. Tukitoimenpiteet voisivat liittyä esimerkiksi käytännön opetusjärjestelyihin, kuten istumisjärjestelyihin, opetusryhmän vaihtamiseen, koulunkäyntiavustajan antamaan tukeen, kasvatustieteellisen keskustelun järjestämiseen tai epäämistä edeltävän väkivaltaisen tai uhkaavan tilanteen läpikäymiseen oppilaan kanssa. Toimenpiteitä arvioitaessa otettaisiin huomioon oppilaan ikä ja kehitystaso. Esimerkiksi rikosoikeudellisessa vastuussa olevien tai rikosoikeudellista vastuuta lähentyvien oppilaiden kanssa voisi toimia yhteistyössä poliisin kanssa, jotta esimerkiksi rikolliseen toimintaan voitaisiin puuttua ennaltaehkäisevästi kasvatuksellisin keinoin.

Aluehallintovirastot toteavat, että voimassaoleva sääntely mahdollistaa opetuksesta epäämisen jäljellä olevaksi työpäiväksi. Lain perustelujen (HE 205/2002) mukaan 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 turvaamistoimenpide eikä ole tarkoitus, että sitä käytettäisiin tavanomaisena ojentamiskeinona. Ottaen huomioon hallituksen esityksen luonnoksessa mainitut tavoitteet, ja sen, että ehdotusten tarkoituksena on vahvistaa oppilaan turvallista palaamista kouluun, aluehallintovirastot pitävät esitettyjä lakimuutoksia vallitsevaan tilanteeseen nähden hyvinä, joskin ei ongelmattomina. Aluehallintovirastot arvioivat, että häiritsevän, uhkaavan ja väkivaltaisen käytöksen taustalla on usein se, että oppilaan tarvitsema oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei ole toteutunut riittävässä määrin, jolloin oppilaan impulsiivinen käyttäytyminen on todennäköisempää. Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulun käynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetuksen epäämistä tuleekin käyttää viimesijaisena keinona vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi koulun tulee huolehtia siitä, että oppilas saa tukiovetusta, mikäli hän on opetuksen epäämisen vuoksi jäänyt tilapäisesti jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea.

Aluehallintovirastot ehdottavat hallituksen esitykseen seuraavia muutoksia ja täsmennyksiä koskien kurinpitomenettelyn suhdetta syytteen vireillöoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun:

Esitysluonnoksen sivulla 28 katsotaan, että määräaikainen erottaminen on järjestyksen ylläpitoon liittyvä turvaamistoimen luonteinen seuraamus. Aluehallintovirastot pitävät määräaikaisen erottamisen luokittelua turvaamistoimeksi ongelmallisena. Aluehallintovirastot toteavat, että turvaamistoimien ideana on, että niitä voidaan käyttää akuutissa tilanteessa enemmän vahingon syntymisen estämiseksi. Koulumaailman varsinaisten turvaamistoimien, kuten opetukseen osallistumisen epääminen muutamaksi päiväksi, käyttämiseen ei yleensä liity kovin raskaita hallinnollisia menettelyjä. Määräaikaista erottamista edeltää kuitenkin hallintolain mukainen kuulemismenettely, joka kohtuullisen kuulemisajan vuoksi kestää pari viikkoa. Erottamisesta tulee tehdä valituskelpoinen päätös, joka oppivelvollisten kohdalla tulee tehdä monijäsenisessä toimielimessä. Mikäli päätöstä ei panna täytäntöön kuulemis- ja päätöksentekomenettelyn jälkeen, tapahtuman ja seuraamuksen välillä saattaa kulua kuukausia valitusprosessin vuoksi. Aluehallintovirastot toteavat, että vaihtoehto, eli erottamispäätöksen täytäntöönpano lainvoimaa vailla olevana, heikentää toisaalta oppilaan tai opiskelijan oikeusturvaa.

Aluehallintovirastot toteavat, että määräaikainen erottaminen on perusopetuksessa pisimmillään kolmen kuukauden mittainen ja toisen asteen koulutuksessa vuoden mittainen, mitä voidaan nuoren henkilön elämässä pitää varsin merkittävänä ajanjaksona. Määräaikainen erottaminen voi seurata jatkuneesta opetuksen häiritsemisestä tai sääntöjen rikkomisesta, mutta myös yksittäisestä vakavasta rikkomuksesta. Silloin, kun määräaikainen erottaminen on seuraus pitkään jatkuneista järjestyshäiriöistä, voidaan sen ehkä ajatella olevan eräänlainen turvaamistoimi. Aluehallintovirastot arvioivat, että yksittäisen vakavamman teon perusteella ei voitane vielä päätellä, että

potentiaalisesti useamman kuukauden mittainen turvaamistoimi olisi tarpeellinen, vaan erottaminen on sellaisissa tapauksissa selkeästi tarkoitettu rangaistukseksi eli seuraamukseksi, jotta oppilas tai opiskelija oppisi käyttäytymään tulevaisuudessa paremmin.

Kun rikosasiaa käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, oikeus antaa rikosoikeudellisen rangaistuksen, jonka se katsoo vastaavan rikoksen moitittavuutta, ja tämän rangaistuksen kärsittyään tuomittu on sovittanut tekonsa. Rangaistuksen mittaamisessa voidaan ottaa huomioon myös muut rikosentekijään kohdistuneet seuraamukset, mutta tämän esitysluonnoksen myötä jäisi epäselväksi, onko erottaminen sellainen seuraamus. Aluehallintovirastot toteavat, että tämä kuuluu kuitenkin oikeuden harkintaan. Ongelmallisempaa asiassa on, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjän ei esitysluonnoksen myötä tarvitsisi välittää mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Perusopetuslain 36 c §:n, lukiolain 44 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:n kumoaminen merkitsisi, että erottamisesta voitaisiin päättää täysimääräisesti jopa sen jälkeen, kun tuomioistuin on jo antanut oikeudenmukaiseksi katsomansa rikosoikeudellisen rangaistuksen.

Edellä todetun perusteella aluehallintovirastot katsovat, että määräaikainen erottaminen on useimmissa tilanteissa katsottava sellaiseksi rangaistuksen luonteiseksi seuraamukseksi, joka on kaksoisrangaistuksen kiellon piirissä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan perusopetuslain 36 c §:ää, lukiolain 44 §:ää ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:ää tulisi kumoamisen sijasta täsmentää koskemaan vain määräaikaista erottamista ja mahdollisesti asuntolasta erottamista. Lisäksi pykälien 3 momentin viimeinen virke, joka tällä hetkellä on ilmeisessä ristiriidassa kaksoisrangaistuksen kiellon kanssa, tulisi joko poistaa kokonaan tai täsmentää siten, että siitä käy ilmi, millaisissa tilanteissa määräaikaista erottamista voidaan käyttää turvaamistoimena. Aluehallintovirastot katsovat, että kynnys tulisi asettaa varsin korkealle, jotta oppilaita tai opiskelijoita ei eroteta pelkästään sen vuoksi, että heidät on tuomittu rikoksesta, vaan oppilaan tai opiskelijan läsnäolosta on aiheuduttava konkreettista vaaraa muiden turvallisuudelle.

Lisäksi aluehallintovirastot pitävät ongelmallisena sitä, että lukiolain 41 § 4 momentin mukaan opiskelijalta voidaan pidättää oikeus opiskeluun, jos hän on tutkimuksen alaisena rikoksesta, jos se opiskelijan tekemäksi epäiltyyn rikokseen tai siihen liittyviin seikkoihin nähden on perusteltua. Aluehallintovirastot toteavat, että vastaava säännös poistui ammatillisesta koulutuksesta annetusta laista jo vuoden 2012 alusta voimaan tulleen SORA-uudistuksen yhteydessä, koska eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 60/2010 vp) oli katsonut sen ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvatus syyttömyysolettaman kannalta. Aluehallintovirastot katsovat, ettei lukiolakiin voitaisi jättää sellaista säännöstä, joka on vuosia sitten poistettu ammatillisesta koulutuksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt aluehallintovirastoilta lausuntoa myös valtioneuvoston asetuksesta perusopetusasetuksen 18 §:n muuttamiseksi. Ehdotettu sääntely antaisi rehtoreille päätösvallan perusopetuslain 36 §:n kurinpitoa koskevissa asioissa. Aluehallintovirastot pitävät perusopetusasetuksen 18 §:ään ehdotettavaa rehtorin toimivaltaa koskevaa muutosta hyvänä ja tarpeellisenä lisäyksenä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa perusopetuslain 36 § 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin evätä jäljellä olevan työpäivän lisäksi enintään myös seuraavan työpäivän ajaksi. Aluehallintovirastot pitävät esitettyä lakimuutosta vallitsevaan tilanteeseen nähden hyvänä, joskin ei ongelmattomana. Aluehallintovirastot arvioivat, että häiritsevän, uhkaavan ja väkivaltaisen käytöksen taustalla on usein se, että oppilaan tarvitsema oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei ole toteutunut riittävässä määrin, jolloin oppilaan impulsiivinen käyttäytyminen on todennäköisempää. Opetuksen epäämistä tuleekin käyttää viimesijaisena keinona vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Aluehallintovirastot pitävät määräaikaisen erottamisen luokittelua turvaamistoimeksi ongelmallisena. Määräaikainen erottaminen on perusopetuksessa pisimmillään kolmen kuukauden mittainen ja toisen asteen koulutuksessa vuoden mittainen, mitä voidaan nuoren henkilön elämässä pitää varsin merkittävänä ajanjaksona. Kun rikosasiaa käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, oikeus antaa rikosoikeudellisen rangaistuksen, jonka se katsoo vastaavan rikoksen moitittavuutta, ja tämän rangaistuksen kärsittyään tuomittu on sovittanut tekonsa. Rangaistuksen mittaamisessa voidaan ottaa huomioon myös muut rikosentekijään kohdistuneet seuraamukset, mutta tämän esitysluonnoksen myötä jäisi epäselväksi, onko erottaminen sellainen seuraamus. Ongelmallisempaa asiassa on, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjän ei esitysluonnoksen myötä tarvitsisi välittää mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Perusopetuslain 36 c §:n, lukiolain 44 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:n kumoaminen merkitsisi, että erottamisesta voitaisiin päättää täysimääräisesti jopa sen jälkeen, kun tuomioistuin on jo antanut oikeudenmukaiseksi katsomansa rikosoikeudellisen rangaistuksen. Aluehallintovirastot katsovat, että määräaikainen erottaminen on useimmissa tilanteissa katsottava sellaiseksi rangaistuksen luonteiseksi seuraamukseksi, joka on kaksoisrangaistuksen kiellon piirissä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan perusopetuslain 36 c §:ää, lukiolain 44 §:ää ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 88 §:ää tulisi kumoamisen sijasta täsmentää koskemaan vain määräaikaista erottamista ja mahdollisesti asuntolasta erottamista. Lisäksi pykälien 3 momentin viimeinen virke, joka tällä hetkellä on ilmeisessä ristiriidassa kaksoisrangaistuksen kiellon kanssa, tulisi joko poistaa kokonaan tai täsmentää siten, että siitä käy ilmi, millaisissa tilanteissa määräaikaista erottamista voidaan käyttää turvaamistoimenä. Aluehallintovirastot katsovat, että kynnys tulisi asettaa varsin korkealle, jotta oppilaita tai opiskelijoita ei eroteta pelkästään sen vuoksi, että heidät on tuomittu rikoksesta, vaan oppilaan tai opiskelijan läsnäolosta on aiheuduttava konkreettista vaaraa muiden turvallisuudelle. Lisäksi aluehallintovirastot pitävät ongelmallisena sitä, että lukiolain 41 § 4 momentin mukaan opiskelijalta voidaan pidättää oikeus opiskeluun, jos hän on tutkimuksen alaisena rikoksesta, jos se opiskelijan tekemäksi epäiltyyn rikokseen tai siihen liittyviin seikkoihin nähden on perusteltua. Aluehallintovirastot katsovat, ettei lukiolakiin voitaisi jättää sellaista säännöstä, joka on vuosia sitten poistettu ammatillisesta koulutuksesta.

Silvennoinen Olli-Pekka

Itä-Suomen aluehallintovirasto - Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Länsi-Suomen, Länsi- ja Sisä- Suomen ja Lapin
aluehallintovirastojen yhteinen lausunto