

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

Esityksen tavoitteet eli kiusaamisen, häirinnän ja väkivallan ehkäisy kouluissa ja oppilaitoksissa sekä turvallisen opiskeluympäristön varmistaminen ovat kannatettavia. On tärkeää, että kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan puututaan oikea-aikaisesti ja vahvistetaan oppilaan oikeusasemaa. Lapsiasiavaltuutetun kannanotot on laadittu lähinnä perusopetuslain pohjalta, mutta ne ulottuvat koskemaan soveltuvilta osin myös lakia ammatillisesta koulutuksesta ja lukiolakia.

Lapsen etu ja oikeus tulla kuulluksi

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta edellyttää lapsen edun ensisijaisuutta kaikissa julkisen hallinnon tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Lapsiasiavaltuutettu on todennut muun muassa vuonna 2018 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa, että ”[y]leinen, koko opetustoimintaa koskeva lainsäädäntö, joka velvoittaa viranomaisen ottamaan huomioon ensisijaisesti lapsen edun, vahvistaisi tämän keskeisen periaatteen asemaa lasta koskevassa ja lapsiin vaikuttavassa päätöksenteossa”. (Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp), s. 178.) Lapsiasiavaltuutettu pitää siten erittäin myönteisenä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslakiin, lakiin ammatillisesta koulutuksesta ja lukiolakiin lisättäväksi erillinen säännös lapsen edun ensisijaisuudesta. Lapsen edun ensisijaisuutta koskevan säännöksen (3 a §) sijoittaminen perusopetuslain soveltamisalaa ja tavoitteita koskevaan 1 lukuun korostaa sen merkitystä kaikissa perusopetuslain säätämisalaa kuuluvissa tilanteissa ja ilmentää hyvin myös sitä, että se on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteista, joita on sovellettava kaikkia lapsen oikeuksia tulkittaessa ja täytäntöön pantaessa. (CRC/C/GC/14, kohta 1.) Vastaavalla tavalla lapsen edun huomioimista koskevan säännöksen sijoittaminen lukiolain ja ammatillisesta

koulutuksesta annetun lain ko. opetuksen tarkoitusta koskevaan säännökseen (2 §:t) muodostaa siitä kunkin lain soveltamisalaa läpileikkaavan periaatteen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan sekä ehdotetun 3 a §:n sanamuodosta että esitysluonnoksen perusteluista (s. 19) ilmenee hyvin lapsen edun ensisijaisuuteen liittyviä näkökohtia, kuten sen edellyttämä aktiivinen punninta kaikissa lasta koskevissa asioissa sekä se, että lapsen etua on harkittava niin yksittäisen lapsen kuin lapsiryhmänkin kannalta. Lapsi-asiavaltuutettu muistuttaa kuitenkin siitä, ettei lapsen etu ole vain tulkintaa ohjaava oikeusperiaate, kuten esitysluonnoksen tekstin perusteella voisi käsittää (s. 19 ja 25). YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen edun olevan kolmiosainen käsite, eli se on samaan aikaan aineellisen oikeuden säännös, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettelysääntö. Lapsen etu on siten ensinnäkin suoraan yksittäisessä tilanteessa sovellettava oikeus, johon voidaan tarvittaessa vedota tuomioistuimessa. Toiseksi se edellyttää, että mikäli lain säännöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita se tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Ja kolmanneksi: lapseen tai lapsiin kohdistuvia toimia tehtäessä tulee aina arvioida sen vaikutuksia lapseen/lapsiin ja perustella, kuinka lapsen oikeutta on kunnioitettu ko. tilanteessa. (CRC/C/GC/14, kohta 6.)

Esityksessä on myös kiitettävästi huomioitu lapsen edun ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaisen oikeuden tulla kuulluksi välinen kiinteä yhteys. On myönteistä, että lain valmisteluun liittyen toteutetaan lasten ja nuorten kuuleminen. Lapsen oikeuksien komitea on painottanut sitä, ettei lapsen edun voida katsoa täysimääräisesti toteutuvan, mikäli lapsi ei tule asianmukaisesti kuulluksi. (CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.) Näin ollen lapsen edun ensisijaisuus velvoittaa opetustoimea kaikissa tilanteissa, kussakin tilanteessa soveltuvien menettelyin ja tilanteen vaatimalla laajuudella, selvittämään ja ottamaan huomioon oppilaiden mielipiteet.

Kurinpito, erottamisen täytäntöönpano ja kaksoisrangaistuksen kieltö

Menettelyä kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpanoa koskevassa 36 a §:ssä lapsen oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa on huomioitu hyvin sekä säännöstekstissä että perusteluissa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että säännöksen perusteluissa korostetaan sitä, että kyse on tosiasiallisesta osallistumismahdollisuudesta. Toisaalta, 36 §:n mukainen suunnitelma opetukseen palaamisen tueksi ei säännöstekstin tai sen perustelujen mukaisesti edellytä lapsen osallistumista. Mahdollisiksi tukitoimiksi mainitaan mm. opetusryhmän vaihtaminen (s. 26), jonka yhteydessä olisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kohtuullista selvittää lapsen mielipide.

Kaksoisrangaistuksen kieltoon liittyvää oikeusperustaa ja toisaalta sen soveltumattomuutta perusopetuslain kurinpitomenettelyyn taustoitetaan esitysluonnoksessa kattavasti. Lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna, että kaksoisrangaistavuutta koskeva 36 c § kumotaan. Lisäksi on perusteltua, että 36 §:ään tehdään terminologinen muutos siten, että termi kurinpitorangeistus, muutetaan kurinpitotoimeksi. Näin vältetään tahaton viittaus rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Huomiona, että 36 a §:n perusteluissa puhutaan

terminologisista muutoksista huolimatta kurinpitotoimista edelleen kurinpitorangeistuksina. Lisäksi seuraavasta tekstistä (s. 26), vaikka sisällön voi kylläkin ymmärtää, tuntuu uupuvan muutama sana: ”Iän lisäksi rangaistusta arvioitaessa on huomioita oppilaiden kehitystaso. On arvioitava ymmärtämään tekonsa tai käyttäytymisensä tosiasiallista luonnetta tai sääntöjen vastaisuutta.”

Esitysluonnoksessa esitetään tarkennettavaksi kurinpitokeinoja, joita voidaan käyttää, kun oppilas häiritsee opetusta tai muuten rikkoo koulun järjestystä taikka menettelee vilpillisesti. Kyse on reaktiivisista ja ainakin osin jälkikäteisistä menettelyistä. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että näiden lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota toimiin, joilla ennalta ehkäistään kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää 36 a §:ään ehdotettua iän ja kehitysvaiheen huomiointia kurinpitotoimia harkitessa tärkeänä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lapsen oikeuksien komitea on tutkimuksiin pohjaten painottanut sitä, että esimerkiksi 12–13-vuotiaiden lasten täysi ymmärrys tekojensa vaikutuksista on epätodennäköistä, sillä heidän aivojensa etuotsalohko kehittyy edelleen. (CRC/C/GC/24, kohta 22.)

Hyvä oppimisympäristö kaikille lapsille

Käsillä olevan esitysluonnoksen tavoitteet ja esitetyt muutokset osaltaan vaikuttavat siihen, että kaikki voisivat kokea opiskeluympäristön turvalliseksi. On kuitenkin muistettava, että tietyt ryhmät ovat toisia alttiimpia joutumaan kiusaamisen kohteeksi, ja heidän tunnistamisensa on siksi tärkeää. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa maahanmuuttajataustaiset, toimintarajoitteen kanssa kasvavat lapset ja vähemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret. (Nuorisotutkimusseuran raportti: Monialainen verkostotyö ja koulukiusaaminen 2018 (Noora Hästbacka), s. 49. Saatavilla: https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/2018_hastbacka_monialainen_verkostotyö_pdf.pdf.)

Esimerkiksi sateenkaarilasten ja -nuorten osalta on huomioitava, että kouluterveyskyselyn tulokset osoittavat kiusaamiskokemusten, häirinnän ja väkivallan uhkan olevan yleisempiä sateenkaarinuorten keskuudessa kuin muilla nuorilla. (THL: Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019, s. 24. Saatavilla: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140742/URN_ISBN_978-952-343-580-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y.) Tulokset aiheuttavat huolta ja edellyttävät oppilaitoksilta ja lainsäätäjältä tehokkaita toimenpiteitä kaikkien lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamiseksi. Kouluterveyskyselyn 2019 työpäpaperista Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi käy ilmi, että ”[s]ateenkaarinuorista erityisesti sukupuolivähemmistöihin kuuluvat nuoret kertoivat kokeneensa koulukiusaamista ja fyysistä uhkaa muita nuoria useammin”. (THL: Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019, s. 4.) Lapsiasiavaltuutettu tapasi keuhällä 2021 sateenkaarinuoria, ja myös tämä tapaaminen vahvisti käsitystä siitä, kuinka hankala kouluympäristö voi olla sateenkaarinuorelle.

Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa mainitaan kyllä lyhyesti ”seksuaalivähemmistöihin kuuluvien” sekä ”osin muihin vähemmistöryhmiin” kuuluvien lasten ja nuorten olevan keskimääräistä alttiimpia syrjinnälle (s. 20), mutta esimerkiksi sukupuolivähemmistöihin kuuluvia lapsia tai nuoria ei mainita esitysluonnoksessa lainkaan, vaikka juuri he ovat kouluterveyskyselyn perusteella eniten (sateenkaarinuorista) kokeneet kiusaamista. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksessa olisi selkeämmin kyettävä tunnistamaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret, etenkin, kun tutkimustulokset ovat varsin selkeitä ja kouluterveyskyselynkin tuloksia käydään läpi (s. 13-14).

Hyvän oppimisympäristön ja kiusaamisen ehkäisyn kannalta on myönteistä, että esitysluonnoksessa pyritään täsmentämään 35 §:n 2 momentin (Esitysluonnoksen rinnakkaistekstien (s. 45) perusteella tosin voisi saada vääristyneen kuvan siitä, mitä lainkohtaa ollaan muuttamassa, sillä voimassa olevan lain teksti on kasvatustieteellistä koskevasta perusopetuslain 35 a §:stä.) mukaisia oppilaan käyttäytymisvelvoitteita, joita voidaan edelleen tarkentaa opetuksen järjestäjän hyväksymissä järjestyssäännöissä (s. 25). Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotettuja lisäyksiä perusopetuslain 35 §:ään kannatettavina. Kuten esitysluonnoksessa mainitaan (s. 17), voi kiusaamisen tunnistaminen kuitenkin olla hankalaa, ja toisaalta syrjintä ja rasismi tunnistetaan osin huonosti koulun arjessa. (Nuorisotutkimusseuran raportti: Monialainen verkostotyö ja koulukiusaaminen 2018 (Noora Hästbacka), s. 49.) Kiusaamisen kieltämisen lisäksi olisi tärkeää lähestyä kiusaamisen ehkäisyä keskittymällä myönteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin, jotka edistävät lapsen ymmärrystä erilaisuuden kunnioittamisesta ja kohtaamisesta. Juuri julkaistusta, YK:n alkuperäiskansa-asioiden asiantuntijamekanismin selvitysluonnoksesta alkuperäiskansaan kuuluvan lapsen oikeuksista käy ilmi Grönlannin yliopiston tutkimus, jonka mukaan alkuperäiskansoihin kuuluvat lapset pitävät keskinäistä kunnioitusta ratkaisevana hyvän oppimisympäristön kannalta. (UN Human Rights Council, Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples: Rights of the indigenous child under the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2021, A/HRC/EMRIP/2021/3, kohta 65. Saatavilla: <https://undocs.org/A/HRC/EMRIP/2021/3>. Selvityksestä (kohta 60) nousee esille myös saamelaislasten taustansa vuoksi kohtaama koulukiusaaminen.) Lapsiasiavaltuutettu on Nuoret neuvonantajat -tapaamisissa kohdannut toimintarajoitteiden ja vammojen kanssa eläviä lapsia, jotka niin ikään ovat kertoneet, miten merkittävä vaikutus kunnioittavalla ilmapiirillä on kiusaamisen ehkäisyssä kouluympäristössä. Merkillä pantavaa on, että kunnioittavan käytöksen edellytys ei koske vain lapsia, vaan myös koulun aikuisten on käytöksellään osoitettava aitoa kiinnostusta ja kunnioitusta toisten ihmisarvoa kohtaan. Lapsiasiavaltuutettu esittääkin harkittavaksi, että 35 §:ään lisättäisiin edellytys kunnioittavasta käytöksestä toisia kohtaan.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille se, että oppilaalta edellytetään asiallista käytöstä myös henkilöstöä kohtaan ja että velvoite sisältää asiallisesti kiellon kiusata henkilöstöä (s. 5). Sen sijaan, esitysluonnoksessa ei tunnisteta sitä, että joskus myös esimerkiksi opettaja saattaa syyllistyä asiattomaan käytökseen. On esimerkiksi todella huolestuttavaa, että jopa 1 % nuorisoriikollisuuskyselyn vastaajista kertoi opettajan taholta tapahtuneesta fyysisestä väkivallasta. (Katsauksia 47/2021: Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2020 (Kaakinen & Näsi), s. 19. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/326622/Katsauksia_47_Kaakinen_N%a4si_2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y.) Jokainen kiusaamistapaus on väärin, mutta erityisen vakavaa on, mikäli koulun henkilöstöön kuuluva aikuinen, jolla on lapsen nähden valta-asema, käyttäytyy

asiattomasti lasta kohtaan. Lapsella tulisi olla koulun henkilöstöön luottamussuhde esimerkiksi juuri kiusaamistapauksista raportointia varten, eikä luottamusta edistä aikuisen asiaton käytös oppilaita kohtaan. Opetushallituksen ja THL:n tilaston mukaan henkilöstön oppilaaseen kohdistamaa epäasiallista käytöstä, esim. väkivaltaa, häirintää, kiusaamista esiintyi kaikkien vastanneiden (91 % kaikista Suomen peruskouluista) keskuudesta 14 %:ssa. (Opetushallitus & THL/TedBM. Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen peruskouluissa 2019 -tiedonkeruun perustaulukot. Taulukko 18.4. Päivitetty 12.8.2020.) Olisikin oleellista huolehtia siitä, että opettajat ja koulun muu henkilöstö ovat tietoisia lakiin perustuvista velvollisuuksistaan sekä lapsen oikeuksista. Esityksessä tulisi siis puuttua myös siihen, miten aikuisten harjoittama kiusaaminen ja häirintä saataisiin koulussa loppumaan.

Koska lainsäädäntö on vain yksi osatekijä siinä, miten edistämme erilaisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa, pitää lapsiasiavaltuutettu tärkeänä, että koulumaailmassa kiinnitetään erityistä huomiota YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 29 artiklan mukaiseen velvoitteeseen valmistaa lapsia "vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyden hengessä". Opetustoimen tulisi huolehtia siitä, että kouluissa käsitellään lasten kanssa kiusaamisaihetta. Jokaiselle tulisi käsittelyn myötä olla selvää, mitä kiusaamisella tarkoitetaan ja mikä katsotaan kiusaamiseksi. Lisäksi lapsen ja nuoren ymmärrystä kiusaamisen henkilökohtaisesta ulottuvuudesta sekä omista ja muiden rajoista on tuettava; toisen mielestä "vain leikki" ei tee kiusaamisesta sallittua.

Vahtera Sonja

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu ja
Sonja Vahtera, lakimies