19.10.2021.

Kirsi Lamberg/OKM
Sami Aalto/OKM

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

HE 127/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

Esityksen yleiset lähtökohdat

Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen sekä tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet. Oppivelvollisuuslaki (1214/2020) tuli voimaan 1.8.2021. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan linjannut, että koulutukset, joissa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan, kuuluvat perusoikeuden näkökulmasta perustuslain 16 §:n 1 momentin alaan (PeVL 43/2020 vp, s. 3) eli perusoikeuteen saada maksutonta perusopetusta. Kuitenkaan kaikki edellä mainittuihin koulutuksiin osallistuvat eivät ole oppivelvollisuuden piirissä, jolloin ehdotuksia tulee arvioida täten perustuslain 16 §:n 2 momentin pohjalta. Ehdotetun lainsäädännön kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa kaikille turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lähtökohtaisesti perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävänä ja perusoikeusmyönteisenä. Ehdotetut säännökset ovat pääasiassa voimassa olevia lakeja täsmentäviä. Voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2013 vp). Tarkempi perustuslaillinen arviointi keskittyy opetuksesta epäämiseen ja erottamista koskevaan sääntelyyn, koska näissä tapauksissa sääntely puuttuu oikeuteen saada opetusta ja koulutusta. Opetustoimen säädösten kaksoisrangaistavuuden kiellon kumoamista arvioidaan suhteessa perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Muutoksenhakuun liittyvää sääntelyä arvioidaan suhteessa perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan sekä perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön.

Opetuksesta epääminen

Perusopetuslain opetuksesta epäämistä koskeva aika esityksen mukaan laajenisi jäljellä olevan koulupäivän lisäksi myös seuraavaksi päiväksi. Lisäksi perusopetuksen ja toisen asteen sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että oppilaalle olisi tarjottava mahdollisuutta keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa epäämisen ja opetukseen paluun aikana sekä järjestettävä muu opetukseen osallistumiseksi tarvitsemansa tuki palatessa.

Perusoikeuksien ei ole yleisesti katsottu olevan siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa (HE 309/1993 vp, s. 29). Ehdotetussa sääntelyssä on kyse perusoikeuden rajoittamistilanteesta. Koska opetuksesta epäämisessä oikeus osallistua opetukseen käytännössä estyy, tulee ehdotettua sääntelyä arvioida perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta. Epäämistä koskeva säännös on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tältä osin perusoikeuksien rajoitus voidaan katsoa riittävän tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi, koska ehdotettu muutos koskee vain epäämisen kestoa. Epäämisen kesto on kirjattu lakiin tarkkarajaisesti, eikä asiaan liity tältä osin tulkinnanvaraisuutta.

Maksuttomaan perusopetukseen voidaan katsoa sisältyvän myös oikeus häiriöttömään opiskeluun, mikä edellyttää puuttumista häiritsevään käyttäytymiseen. Usein epäämisen taustalla on sellainen häiriökäyttäytyminen, mihin ei ole voitu puuttua muilla keinoilla. Ehdotus tukee perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista oikeutta saada maksutonta perusopetusta. Oikeutta perusopetukseen saisi rajoittaa vain oikeasuhtaisesti punnittaessa hengen ja terveyden varjeluun. Hengen ja terveyden edistäminen voidaan katsoa olevan ensisijaisia perusoikeuksia, jotka takaavat myös muiden perusoikeuksien, kuten sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp). Esityksellä on siten olennainen yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentissa kaikille turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä perustuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Epäämistä koskevassa asiassa voidaan hakea muutosta perusopetusta ja toisen asteen koulutusta koskevien lakien nojalla hallinto-oikeudelta. Ehdotettu muutos muutoksenhakusäännöksiin voidaan katsoa parantavan oikeusturvaa asiassa, koska muutoksenhakuoikeutta supistava lista muutoksenhakukelpoisista asioista poistuu. Edellä mainittu huomioon ottaen ehdotus tukee perusoikeuksia ja ei siten ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Erottaminen oppivelvollisuuskoulutuksesta

Oppivelvollisuuskoulutuksissa opetuksesta erottaminen tarkoittaa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden jonkinasteista rajoittamista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että esimerkiksi rehtorin toimivaltaa määräaikaista erottamista koskevissa asioissa täsmennetään. Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ja lukiolakiin ehdotetaan lisättäväksi rehtorin toimivaltaa koskeva rajaus. Oppivelvollisten kohdalla oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä varmistaisi oppivelvollisen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen. Tältä osin ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain mukaisena. Sääntely myös yhtenäistää oppivelvollisia koskevaa sääntelyä.

Edellä mainittu huomioiden voidaankin tehdä johtopäätös, että oppilaan opetuksen epäämiselle tai erottamiselle oppivelvollisuuskoulutuksista asetetaan perustellusti korkeammat edellytykset. Tästä esimerkkinä oppivelvollisuuslain 8 §:ssä säädetään oppivelvollisuuden suorittamisesta opiskeluoikeuden määräaikaisen menettämisen aikana. Sääntely koskee perusopetuksen jälkeistä oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitettua oppivelvollisuuskoulutusta. Oppivelvolliselle, joka on määräaikaisesti erotettu tai, jonka opiskeluoikeus on pidätetty, tulee laatia suunnitelma oppivelvollisuuden suorittamisesta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana. Vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi myös perusopetuslakiin, jonka mukaisesti oppilaalla ja oppilaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla olisi mahdollisuus osallistua erotetulle oppilaalle opetussuunnitelmaan perustuvan henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen.

Opiskelusta pidättämistä koskevan sääntelyn kumoaminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 60/2010 vp, s. 5) pitänyt mahdollisuutta pidättää rikoksesta epäiltynä olevan opiskelijan oikeus opiskeluun esitutkinnan ja syytteen käsittelyn ajaksi enintään vuodeksi kerrallaan ongelmallisena perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvatun syyttömyysolettaman kannalta. Tämän vuoksi ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ei ole säädetty mainitun kaltaista pidättämisoikeutta. Sen sijaan voimassaolevaan lukiolakiin sisältyy

säännös opiskeluoikeuden pidättämisestä opiskelijan rikosepäilyn vuoksi. Kun otetaan huomioon perustusvaliokunnan mainitussa lausunnossaan toteamat seikat, ehdotetaan mainittu opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva säännös lukiolaista kumottavaksi.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon kumoaminen opetustoimea koskevasta sääntelystä

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on selkeyttää perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten edellyttämän kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) soveltuminen opetustoimen kurinpitosäännöksiin. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain pykälät, joissa on säädetty mainittujen lakien mukaisten kurinpitomenettelyjen suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun. Koska laeissa tarkoitetuissa seuraamuksissa ei esityksessä tehdyn arvion perusteella olisi lähtökohtaisesti kysymys rangaistusluonteisina pidettävistä seuraamuksista, sääntelytarve niiden suhteesta rikosoikeudelliseen menettelyyn poistuisi. Sääntelyn suhdetta rikosoikeudelliseen menettelyyn on tarkemmin arvioitu tämän hallituksen esityksen 7 luvun säännöskohtaisissa perusteluissa ja luvussa 2.1.6. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa sääntelyn tarpeellisuuteen toteamalla seuraamusmaksua koskevan sääntelyn osalta, ettei ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen mainitun säännön noudattamiseksi (PeVL 9/2012 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin.

Muutoksenhakua koskevat muutokset

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. esim. PeVL 70/2002 vp, PeVL 20/2005 s. 8, PeVL 28/2018 vp, s. 2—3, PeVL 15/2012 vp, s. 3/II, PeVL 20/2005 vp, s. 7 ja PeVL 21/2006 vp, s. 6). Valiokunta on edellyttänyt, että muutoksenhakuoikeus olisi tämän vuoksi syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi (PeVL 28/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön edellyttämät muutokset ehdotetaan tehtäväksi perusopetuslakiin ja lukiolakiin. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tältä osin perustuslain mukaisena.

Perusopetuslain 42 §:n oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikaisua voisi vaatia erityisen tuen päätöksessä määrättyihin perusopetuslain 31 §:n mukaisiin palveluihin. Voimassa olevan perusopetuslain 42 a §:n 1 momentin mukaan perusopetuslain 31 §:ssä säädettyä etua ja oikeutta koskevaan asiaan haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Asiaa on tulkittu käytännössä siten, että esimerkiksi avustajapalvelua koskevasta päätöksestä valitetaan hallinto- oikeuteen, vaikka se tehtäisiin perusopetuslain 17 §:n mukaisesti erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta ei ole perusteltua, että erityistä tukea koskevan päätöksen muutoksenhaku jakaantuu kahdelle muutoksenhakuviranomaiselle.

Ehdotettu muutos parantaisi erityisen tuen muutoksenhakuun liittyvää kokonaisharkintaa ja yksilön oikeusturvaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tältä osin perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisena.

Säätämisjärjestys

Perustuslaki ilmaisee aina pääsäännön eli ydinsisällön, jota ei voida sääntelyvarauksen nojalla heikentää (HE 309/1993 vp, s. 5 – 6). Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen puuttuvaa rajoitusta. Oikeus saada perusopetusta on perusoikeutena turvattu, eikä ehdotus puutu tämän oikeuden ydinalueeseen. Edellä mainitun perusteella ehdotus voidaan käsitellä ja säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Kun perusoikeuden ydinsisältö säilyy, voidaan esityksen katsoa olevan linjassa myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotettu sääntely ei koskisi Ahvenanmaalla asuvia, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa opetusta ja oppisopimusta koskevissa asioissa.

Liite: PP-esitys: HE 127/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta