OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Anna-Stiina Tarkka
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

LAUSUNTO
21.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia. Laeissa ehdotetaan täsmennettäväksi opetuksesta epäämistä koskevaa sääntelyä. Erottamista koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijalle ja huoltajalle varattaisiin tilaisuus osallistua henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen. Lisäksi opiskelijan velvollisuuksia ehdotetaan tarkennettavaksi. Lakeihin lisättäisiin säännös lapsen edusta. Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan tai rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta. Lakeihin sisältyvä säännös kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireillä oloon ja tuomioistuimen ratkaisuun ehdotetaan kumottavaksi ja perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 6 §:n, 16 §:n, 21 §:n kannalta. Oikeusministeriö on osallistunut kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevan sääntelyn valmisteluun ja antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitettyjä kannanottoja on huomioitu jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Opetuksesta epääminen ja erottaminen

Laeissa ehdotetaan täsmennettäväksi opetuksesta epäämistä koskevaa sääntelyä, jotta opiskelija saisi epäämisen aikana ja opetukseen palatessaan tarvitsemansa tuen. Perusopetuslain mukaista epäämistä koskeva enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi jäljellä olevan työpäivän lisäksi myös seuraavaksi työpäiväksi.

Erottamista koskevia menettelysäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijalle ja huoltajalle varattaisiin tilaisuus osallistua henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen, jonka mukaan opetus toteutetaan ja oppimista seurataan erottamisen aikana. Lisäksi opiskelijan velvollisuuksia ehdotetaan tarkennettavaksi.

Jokaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen voidaan katsoa sisältävän myös oikeuden turvalliseen ja häiriöttömään opiskeluun. Sekä epäämisen että erottamisen tavoitteena on turvata tätä kaikille oppilaille ja opiskelijoille kuuluvaa oikeutta työrauhaan. Samalla epääminen ja erottaminen kuitenkin rajoittavat toimenpiteen kohteeksi joutuvan oppilaan PL 16 §:ssä turvattuja oikeuksia opetukseen.

Epäämisen pidentämistä myös seuraavaksi työpäiväksi on arvioitu esityksessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Epääminen olisi viimesijainen keino, jolla tulisi voida puuttua vakavaan ja mahdollisesti turvallisuutta vaarantavaan häiriökäyttäytymiseen. Oikeusministeriö pitää tätä tavoitetta hyväksyttävänä. Kuten esityksessä todetaan, epääminen on turvaamistoimenpide eikä ole tarkoitus, että sitä käytettäisiin tavanomaisena ojentamiskeinona. Perusteluna opetuksesta epäämisen ajan pidentämiselle on esitetty, että oppilaan paluuta takaisin opetukseen olisi mahdollista suunnitella ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita sekä tukea turvallista paluuta opetukseen. Epäämisen yhteydessä laadittaisiin suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. Tähän nähden aika vaikuttaa lyhyeltä, mutta käytännön toteutukseen ei oikeusministeriöllä ole asiantuntemusta ottaa tarkemmin kantaa. Tosiasiallisen mahdollisuuden antaminen tukeen on kuitenkin erittäin tärkeää epäämisen tosiasiallisesti estäessä oppilaan osallistumisen opetukseen määrätyksi ajaksi.

Ehdotus opetuksesta epäämisen jälkeisen paluun suunnittelusta ja toteutuksesta voi vaatia koulujen ja oppilaitosten sisäisen työnjaon uudelleen arviointia (s. 21). Esityksestä ei vielä selviä se, miten ja kenen kanssa opiskelijan paluusuunnitelma (36.3) laadittaisiin. Esityksen mukaan kyse vaikuttaisi tältä osin olevan oppilaitoksen sisäisestä työnjaosta.

Opetuksesta epääminen oppivelvolliselta ja muulta oppilaalta olisi ehdotetun perusopetuslain muutoksen jälkeen mahdollista enintään loppupäiväksi ja seuraavaksi työpäiväksi. Voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 85 §:n 4 momentin ja lukiolain 41 §:n 3 momentin mukaan epääminen on mahdollista enintään kolmeksi työpäiväksi, eikä näitä säännöksiä ole tarkoitus muuttaa. Oikeusministeriö on perusvalmisteluvaiheessa lausunnossaan kiinnittänyt tähän huomiota erityisesti oppivelvollisten yhdenvertaisuuden kannalta. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen takia tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (esim. PeVM 14/2020 vp).

Esityksen mukaan perusopetuksen piiriin kuuluvien oppilaiden ikään nähden on perusteltua, että opetuksesta epäämisen kesto on lyhyempi kuin toisen asteen oppilaitoksissa (s. 40, laajemmin s. 30). Oikeusministeriö luonnollisesti yhtyy käsitykseen siitä, että perusopetuksessa olevien lasten ja nuorten ikä on otettava

huomioon epäämisen tarvetta ja toivottuja vaikutuksia arvioitaessa. Tästä ehdotetaan myös nimenomaisia säännöksiä perusopetuslain 36 a §:n 1 momenttiin (samoin lukiolain 42 § ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 93 §). Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää edelleen huomiota siihen, että myös toisen asteen oppilaitoksissa opiskelee oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia opiskelijoita. Nimenomaan toimien kohteeksi joutuvien oppivelvollisten yhdenvertaisuutta suhteessa opetuksen epäämisen enimmäisaikojen eri pituuteen ei ole iän huomioimista lukuun ottamatta esityksessä arvioitu, eikä tältä osin erilaiseen asemaan asettamiselle ole esityksessä esitetty perusteluita (PL 6 §).

Oppivelvollisten kohdalla määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin. Yhdenmukainen sääntely oppivelvollisia koskien ja oppilaitoksesta riippumatta on oikeusministeriön näkemyksen mukaan erittäin tärkeää. Usean lain muodostaman kokonaisuuden hahmottaminen on kuitenkin edelleen jossain määrin haastavaa. Tämä selittyy erityisesti oppivelvollisten ja muiden opiskelijoiden erilaisella kohtelulla tässä usean lain muodostamassa kokonaisuudessa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että myös aikuisopiskelijalle voidaan perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla antaa kirjallinen varoitus tai opiskelija voidaan erottaa enintään yhdeksi vuodeksi. Nähtävästi myös aikuisopiskelijan määräaikaisesta erottamisesta päättää perusopetuksen järjestäjän asianomainen monijäseninen toimielin (36 a §:n 7 mom - tosin kyseiseen säännökseen ei 46 §:ssä viitata). Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain mukaan rehtorille voitaisiin kuitenkin antaa toimivalta erottaa muu kuin oppivelvollinen opiskelija määräajaksi. Silloin, kun sääntely ei ole yhdenmukaista, sille pitää olla hyväksyttävät perusteet. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp).

Perusopetuslain 36 a §:n 1 momentin mukaan määräaikaisesta erottamisesta ja kirjallisesta varoituksesta tulee antaa päätös, ja muut 36 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet tulee kirjata. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (2. LE) 93 §:n mukaan kurinpitotoimesta ym. tulee antaa kirjallinen päätös, ja 85 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tulee kirjata. Mainitussa 4 momentissa säädettäisiin opetukseen osallistumisen epäämisestä. Lukiolain (3. LE) 42 §:n mukaan ”Edellä 41 §:n 1 ja 4 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä tulee antaa päätös ja 41 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetut toimenpiteet tulee kirjata.” Mainitussa 3 momentissa säädettäisiin epäämisestä. Esityksessä todetaan, että epäämistä koskevassa asiassa voidaan hakea muutosta perusopetusta ja toisen asteen koulutusta koskevien lakien nojalla hallinto-oikeudelta (s. 41). Koska epäämiseen liittyy harkintaa muun muassa sen pituuden suhteen, sillä puututaan oppilaan, ml. oppivelvollisen, oikeuteen osallistua opetukseen, ja lisäksi kurinpitotointa on tästä syystä pidettävä ankarampana seuraamuksena kuin vaikkapa kirjallista varoitusta, muutoksenhakumahdollisuutta on pidettävä perusteltuna. Asianosaisen tosiasiallinen mahdollisuus käyttää muutoksenhakuoikeuttaan voi kuitenkin olla vaikeasti toteutettavissa, jos epäämisestä ei tehdä kirjallista päätöstä. Tosin oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jo hallintolaista johtuu velvollisuus antaa hallintopäätös kirjallisesti (HL 43 §). Päätöksen antamisen ja kirjaamisen suhde sekä menettelytapojen merkitys oikeusturvan toteutumisen kannalta on jossain määrin epäselvä. Esityksessäkin painotetaan sitä, että eduskunnan oikeusasiamiehen tekemät huomiot hallinnollisessa menettelyssä tapahtuneista puutteista

edellyttävät lainsäädännöltä selkeyttä ja informaatio-ohjausta jälkikäteisten oikeusturvakeinojen suhteen (s. 17).

Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun

Voimassa olevat säännökset kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun ovat esityksen mukaan aiheuttaneet tulkinnanvaraisuutta siitä, mitä kurinpitoseuraamuksia säännöksissä tarkoitetaan ja millä edellytyksin kurinpitoseuraamusten antaminen on mahdollista ilman, että niiden soveltaminen tarkoittaa niin sanottua päällekkäistä rikosoikeudellista seuraamusta (s. 13). Lakeihin sisältyvä säännös kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireillä oloon ja tuomioistuimen ratkaisuun ehdotetaan kumottavaksi. Oikeusministeriö on osallistunut kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti (niin sanottu ne bis in idem –sääntö eli kaksoisrangaistavuuden kielto). Arvio siitä, milloin kysymys on ne bis in idem -säännön alaan kuuluvasta rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, on kehittynyt oikeuskäytännössä.

Kuten esityksessä todetaan, kysymys siitä, onko kurinpitomenettelyksi luokiteltavaa menettelyä pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna rikosasiana, on vakiintuneesti ratkaistu niin sanottuja Engel-kriteerejä käyttäen (Engel ym. v. Alankomaat 8.6.1976). Nämä kriteerit ovat teon oikeudellinen luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, teon todellinen luonne sekä määrättävissä olevan seuraamuksen luonne ja ankaruus. Jos ensimmäinen kriteeri ei täyty, asian luonnetta on arvioitava kahden viimeksi mainitun, keskenään vaihtoehtoisen seikan perusteella.

Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti perusopetuslain mukaisia kurinpitoseuraamuksia ovat jälki-istunto, kirjallinen varoitus, määräaikainen erottaminen, poistumaan määrääminen, opetukseen osallistumisen epääminen sekä kotitehtävien teettäminen työpäivän jälkeen valvonnan alaisena. Voimassa olevassa sääntelyssä kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen on määritelty kurinpitorangaistuksiksi (s. 32). Määräaikainen erottaminen on vakavin laissa oppilaalle säädetty seuraamus ja näin ollen myös kaksoisrangaistavuuden kannalta niistä merkityksellisin. Sekin on kuitenkin tarkoitettu luonteeltaan kurinpidolliseksi turvaamistoimeksi ja ensisijaisesti järjestyksen ylläpitoon liittyväksi, eikä rangaistuksenluonteisena käytettäväksi. Siksi nykyiselle sääntelylle kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon tai tuomioistuimen ratkaisuun ei olisi tarpeen nimenomaisesti säätää erityislaissa.

Oikeusministeriö pitää merkityksellisenä myös esityksen kattavaa kansainvälistä vertailua, jonka perusteella on voitu todeta, että yhdenkään vertailun kohteena olleen maan opetustoimen sääntelyyn ei sisältynyt Suomen opetuslainsäädännön kaksoisrangaistavuuden kieltoa vastaavaa säännöstä.

Oikeusministeriö pitää näin ollen ehdotusta perusteltuna. Opetuksen järjestäjällä tulisi olla käytössä kaikki laissa säädetyt kurinpitotoimet, joilla turvataan turvallinen ja rauhallinen oppimisympäristö. Toisaalta rikosoikeudellisen menettelyn tulisi olla mahdollinen teon luonteen sitä edellyttäessä joka tapauksessa, vaikka teosta olisi määrätty tämän lain mukainen, järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävä kurinpitotoimi. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena myös todeta, että ne bis in idem -periaate on toki voimassa olevaa oikeutta ja osa perus- ja ihmisoikeuksia kansallisen erityislain säännöksistä tai säännösten kumoamisesta huolimatta (säädöspohjasta esim. PeVL 9/2012 vp ja esityksen luku 2.1.6).

Muutoksenhaku

Esityksessä todetaan, että perusopetuslain ja lukiolain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tehtäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista johtuvat muutokset.

Lausuntopalautteen johdosta perusopetuslain 42 §:n oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikaisuvaatimusta voisi vaatia erityisen tuen päätöksessä määrättyihin perusopetuslain 31 §:n mukaisiin palveluihin aluehallintovirastolta. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen. Oikaisuvaatimusvaiheen ulottaminen kaikkiin, samalla (erityisen tuen) päätöksellä ratkaistaviin asioihin vaikuttaa sinänsä perustellulta. Kuten esityksessä todetaan, yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta ei lähtökohtaisesti ole perusteltua, että erityistä tukea koskevan päätöksen muutoksenhaku voisi jakaantua samanaikaisesti kahdelle muutoksenhakuviranomaiselle (esityksen s. 43). Muusta kuin erityisen tuen päätöksen yhteydessä tehdystä päätöksestä perusopetuslain 31 §:n mukaisista palveluista kuitenkin valitettaisiin nykytilaa vastaavasti suoraan hallinto-oikeuteen (s. 33).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan 31 §:n mukaisia palveluita koskevan päätöksen muutoksenhakutie olisi jatkossa erilainen riippuen siitä, onko päätös tehty erityisen tuen päätöksen yhteydessä vai ei. Myös muutoksenhakuaika (42 b §) vaikuttaisi olevan erilainen. Tämä ei vaikuta johdonmukaiselta kokonaisuuden kannalta, vaikka se yksin erityisen tuen päätöksen osalta vaikuttaakin loogiselta.

Oikaisuvaatimuksen käyttöalaa on arvioitu esimerkiksi lausunnossa PeVL 55/2014 vp. Käytön kriteerien valossa ei vaikuta perustellulta, että samaa aineellista oikeutta (perusopetuslain 31 §:ssä säädettyjä palveluja) koskeva ratkaisu voisi toisen asian yhteydessä olla oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä, mutta itsenäisenä päätöksenä ei. Nyt olisi siksi arvioitava vielä sitä, 1. onko ehdotus erilaisista muutoksenhakuteistä huolimatta hyväksyttävissä sellaisenaan 2. olisiko oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamiselle myös 31 §:ssä säädettyä etua tai oikeutta koskevaan päätökseen perusteita tai 3. tulisiko oikaisuvaatimusmenettely poistaa myös erityisen tuen päätösten muutoksenhausta. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin oikeusministeriö ei ota

kantaa, mutta kiinnittää huomiota siihen, että johdonmukaisuuteen pyrkiminen olisi suotavaa.

Ehdotetun perusopetuslain 42 a §:n perusteluissa todetaan, että pykälässä olisi informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (s. 34). Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen viittaus on kuitenkin aineellinen. Esimerkiksi silloin, kun tarkoituksena on, että muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan hallintovalituksella eikä kunnallisvalituksella, voidaan aineellinen viittaus muotoilla, kuten ehdotuksessa nyt on tehty (”Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.” – samoin lukiolain 50 §).

Perusvalmisteluvaiheessa useassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, milloin muutosta haetaan kuntalain mukaan ja milloin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Nyt muutoksenhakusäännös näyttäisi muotoillun niin, että kunnallisvalituksin ei olisi enää mahdollista hakea muutosta perusopetuslain mukaisiin päätöksiin (samoin voimassa oleva ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 112 § ja ehdotettu lukiolain 50 §). On syytä varmistua siitä, että näin on myös tarkoitettu.

Yhtenäinen sääntely muutoksenhausta eri oppilaitoksissa on tavoiteltavaa.

Muita seikkoja

Lakeihin lisättäisiin säännös lapsen edusta opetusta ja koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Lapsen etu on samaan aikaan suoraan sovellettavaa oikeutta, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettelysääntö. Oikeusministeriöllä ei ole tähän lisäykseen lausuttavaa.

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja lukiolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin opettajan tai rehtorin velvollisuudesta ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niistä epäillyn ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä esityksestä nähtävissä olevaa tavoitetta, että muutosten kohteena olevissa laeissa säädettäisiin yhdenmukaisesti niistä asioista, joissa erilaiselle sääntelylle ei ole perusteita. Tällaisia ovat esimerkiksi lapsen edun huomioonottaminen ja opiskelijan käyttäytymisvelvollisuudet kuten myös yllä todettu opettajan ja rehtorin ilmoitusvelvollisuus (LA 27/2020 vp).