EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sivistysvaliokunta

LAUSUNTO SIVISTYSVALIOKUNNALLE

16.9.2024

EOAK/4774/2024 KUULEMINEN JA ASIANTUNTIJALAUSUNTO 18.9.2024 KLO 11.30: K 15/2024 VP EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2023

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valiokunnan käsitellessä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2023.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 YLEISTÄ

Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle saapui 7 124 kantelua. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalan asiaryhmässä ratkaistiin 275 kantelua, joista 16,5 % johti toimenpiteisiin. Toimenpideprosentti oli eri asiaryhmien keskiarvoa suurempi. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän vuoksi opetussektorin ratkaisuissa on usein pidetty perusteltuna antaa ohjausta silloinkin, kun varsinaista lainvastaisuutta ei ole todettu.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei noussut esiin erityisiä teemoja tai uusia ilmiöitä; kanteluissa oli edellisten vuosien tapaan usein kyse erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeuksista, oppimisen ja koulunkäynnin tuesta, kodin ja koulun yhteistyöstä ja opiskeluympäristön turvallisuudesta.

Oikeusasiamies kiinnittää huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen laillisuusvalvonnassaan ja YK:n vammaissopimukseen liittyvässä erityistehtävässään toimivaltansa puitteissa. Lapsen oikeuksien toteutuminen on ollut yksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen perustuslakivaliokunnan

toivomuksen mukaisesti. Vuodesta 2022 alkaen asiasta on säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (3 § 1 mom. 7 kohta); käytännössä tämä tarkoittaa, että oikeusasiamiehelle on keskitetty lasten oikeuksien toteutumisen valvonta alle 18-vuotiaiden koulutuksessa. Lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan (CRC/C/FIN/CO/4, kohta 14).

Sivistysvaliokunta on eri yhteyksissä korostanut lasten ja nuorten osallisuuden tärkeää merkitystä (mm. SiVL 7/2022 vp, SiVL 8/2022 vp ja SiVL 37/2022 vp, SiVL 5/2023 vp). Lapsille suunnattuun tiedottamiseen, lasten tekemien kanteluiden käsittelyyn ja lasten osallisuuteen tarkastuksilla pyritään edelleen kiinnittämään erityistä huomiota[1]. Perusopetuksen valvonnassa pyritään myös mahdollisuuksien mukaan edistämään asian sovinnollista ratkaisua ja nopeaa selvittämistä suorilla yhteydenotoilla kantelun kohteeseen.

Asiaryhmässä ratkaistiin kertomusvuonna 150 lapsen oikeuksia koskevaa asiaa. Lasten omissa kanteluissa kerrottiin useimmiten oppilaan kokemasta epäasiallisesta kohtelusta. Opiskeluympäristön turvallisuus nousee usein esille myös tarkastuksilla. Havaintona myös on, että lasten ja nuorten omien näkemysten ja mielipiteiden selvittämistä ja huomioon ottamista koulun arjessa sekä heitä koskevia päätöksiä tehtäessä tulee edelleen kehittää.

Oikeusasiamiehen lasten ja nuorten sivuilla ohjataan ennen kantelun tekemistä selvittämään asiaa sen opettajan tai muun aikuisen kanssa, joka voisi auttaa asiassa. Kouluissa ja oppilaitoksissa toiminnan lähtökohtana tulee olla oppilaan ja opiskelijan oikeuksien turvaaminen. Perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysmääräinen toteutuminen eri kasvatus- ja koulutusasteilla edellyttää edelleen kasvatus- ja opetusalan henkilöstön osaamisen kehittämistä. Koulujen ja oppilaitosten henkilöstöllä tulee olla pedagogisen osaamisen lisäksi riittävästi tietoa lainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden merkityksestä käytännössä. Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia koulussa.

Lasten ja nuorten rajoitetut mahdollisuudet toteuttaa oikeuksiaan korostavat oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan merkitystä opetuksen ja koulutuksen asiaryhmässä. Perusopetuksen oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja valvonnan sekä perusopetuksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi myös ensisijaisen tärkeää, että perusopetusta sääntelevä lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on ollut vuodesta 2009 lähtien perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) jakso, jossa

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmien (CRC/C/FIN/CO/5–6, 2.6.2023) mukaan Suomen tulee vahvistaa lapsille suunnattua tiedottamista varmistaakseen, että kaikki lapset ovat tietoisia oikeudestaan tehdä kanteluja eri kantelumenettelyjä noudattaen, mukaan lukien eduskunnan oikeusasiamiehelle, ja että he saavat tähän tarvittavan tuen, sekä varmistaa, että kaikki tehdyt kantelut tutkitaan ja käsitellään lapsiystävällisellä tavalla.

selostetaan havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Vuoden 2023 toimintakertomukseen on tähän jaksoon kirjattu (s. 113), että oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sekä riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ei aina toteudu. Monet oppilaat joutuvat edelleen kokemaan koulussa kiusaamista, väkivaltaa ja häirintää. Opiskeluhuollon henkilöstövoimavarat ovat monin paikoin riittämättömiä. Tällöin oppilaat eivät saa tarvitsemaansa yksilöllistä tukea, eikä opiskeluympäristön hyvinvointia ja turvallisuutta edistävälle yhteisölliselle opiskeluhuollolle jää aikaa. Perusopetusta ohjaava lainsäädäntö on osin tulkinnanvaraista ja puutteet hallinnollisessa menettelyssä sekä päätöksenteossa korostuvat oppimisen tukea järjestettäessä.

Kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan puuttumisen voidaan katsoa kuuluvan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien edustajien virkavastuuseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu perustuslain 16 §:n toteutumisen osaltaan edellyttävän, että jokaiselle opetukseen osallistuvalle voidaan turvata turvallinen opiskeluympäristö. Koulutuslainsäädännössä ei ole kuitenkaan täysin selvästi määritelty toimintavelvollisuuskysymyksiä. Opetuksen järjestäjän toimien riittävyyttä opiskeluympäristön turvallisuudesta huolehtimisessa (mm. perusopetuslain 29 § ja yhdenvertaisuuslain 14.3 §) arvioitaessa on muun ohella kiinnitetty huomiota siihen, miten lain edellyttämiä suunnitelmia on laadittu ja toimeenpantu, miten laissa säädettyjä ojentamis- ja kurinpitokeinoja on käytetty, millaista kodin ja koulun välistä sekä moniammatillista yhteistyötä on tehty ja millaista koulun ulkopuolista asiantuntemusta on tarvittaessa hankittu vaikeiden tilanteiden ratkaisemiseksi.

> Sivistysvaliokunta on edellyttänyt kiusaamisen nollatoleranssia koskevien vaikuttavien ja tehokkaiden toimien sekä selkeiden prosessien luomista kouluihin ja oppilaitoksiin useissa eri yhteyksissä. Kuten sivistysvaliokunta on apulaisoikeusasiamiehen lausuntoon viitaten todennut (SiVL 23/2021), oikeusasiamiehen kirjallisessa kantelumenettelyssä on varsin rajalliset mahdollisuudet selvittää ja puuttua kantelujen perusteella usein näyttäytyviin ongelmiin, jotka liittyvät mm. kouluyhteisön hyvinvointiin ja kiusaamiskokemuksiin. Tarkastuksilla oppilaiden kanssa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia, mutta tarvittaessa oppilaiden luvalla heidän esiin nostamiaan huolenaiheita voidaan selvittää myös omana aloitteena eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n perusteella.

2 HAVAINTOJA KERTOMUSVUODEN RATKAISUISTA

Koulukuljetukset ja koulumatkaetuuteen liittyvät asiat ovat kanteluissa vuosittain toistuva aihealue. Asiassa EOAK/6456/2022 korostettiin suunnitelmallisen monialaisen ja -ammatillisen yhteistyön merkitystä vammaisen lapsen palveluja järjestettäessä. Asiassa EOAK/5626/2022 painotin lasten oikeutta turvallisiin koulumatkoihin.

Eri koulutusasteilla havaittiin jälleen puutteita **hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa**. Asiaryhmässä havaitaan toistuvasti ongelmia

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisessa (kertomuksen s. 254–255). Lähetin myös **OKM:lle tiedoksi** useita ratkaisujani:

Asiassa EOAK/2809/2022 nostin esille kysymyksen siitä, asettaako lainsäädäntö lakkotilanteessa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen järjestäjille sellaisia vaatimuksia, joita käytännössä ei lakon aikana välttämättä ole aina mahdollista toteuttaa ainakaan täysimääräisesti.

Ammattikorkeakoulun tilauskoulutusta koskevassa asiassa (EOAK/5930/2022) ministeriö ilmoitti käynnistäneensä säädösvalmisteluhankkeen, jonka tavoitteena on selkeyttää tietyiltä osin tilauskoulutusta koskevia säännöksiä ja säätää korkeakoulun velvollisuudeksi tiedottaa tilauskoulutusopiskelijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Pidän ministeriön toimenpiteitä perusteltuina.

Korkeakoulun ehdollisia opiskelijavalintapäätöksiä koskevassa asiassa (EOAK/5060/2022) OKM ilmoitti välittäneensä päätökseni kaikille yliopistoille ja ammattikorkeakouluille ja pyytäneensä selvitystä siitä, antavatko korkeakoulut ehdollisen päätöksen raukeamisesta erillisen päätöksen. OKM:n mukaan se jatkaa korkeakoulujen opiskelijavalintojen päätöksentekomenettelyä koskevaa keskustelua yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa tavoitteena turvata hakijoiden oikeusturva myös ehdollisia valintapäätöksiä annettaessa.

Kertomusvuonna **tarkastuksilla** kiinnitettiin huomiota opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen huolehtia, että hallinto- ja päätöksentekomenettelyt turvaavat lapsen ja nuoren oikeuksia (esim. EOAK/5604/2023). Perusopetuksen tarkastuskäyneillä havaittiin edelleen puutteita erityisopetuksen saatavuudessa ja opiskeluhuollon henkilöstövoimavaroissa (EOAK/1940/2023) sekä epäselvyyksiä oppimisen tuen ja avustajapalvelujen järjestämisessä ei-kunnallisen opetuksen järjestäjän koulun toimiessa kunnan oppilaalle osoittamana lähikouluna (EOAK/1939/2023, EOAK/1941/2023).

Apulaisoikeusasiamies

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Piatta Skottman-Kivelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.