

Lausunto

VN/489/2021

Suomen Rehtorit ry lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetus perusopetusasetuksen 18 §:n muuttamisesta

Asia: VN/489/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta

Ehdotus:

Perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. (Perusopetuslaki 3 a §)

Koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. (Lukiolaki 2 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Myös kansainvälisissä yleisissä ihmisoikeussopimuksissa ja esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksessa (SopS 60/1991) korostetaan lapsen etua ja sen ensisijaisuutta.

Kannatamme lapsen etua koskevan lisäyksen tekemistä perusopetuslakiin ja lukiolakiin. Edellytämme kuitenkin, että esityksen perusteluista tarkennetaan. Perusteluista tulee selvitä, mitä säännöksellä käytännössä tarkoitetaan eli miten lisäys vaikuttaa päätöksentekoon sekä opetuksen ja koulutuksen suunnitteluun ja järjestämiseen.

Jos perusteluista ei täsmennettäisi, lisäys jäisi vaille merkitystä, koska perusopetuslaki ja lukiolaki käytännössä jo sääntelevät lapsen etuun vaikuttavia asioita ja toteuttavat perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin mukaisia oikeuksia perusopetukseen ja sen jälkeiseen koulutukseen. Lapsen etu on

noussut esille erityisesti lomautuksia koskevassa hallinto-oikeuskäytännössä, josta ei ole löydettävissä yhtenäistä sisältöä lapsen edun käsitteelle. Liian abstraktisti aineellisessa sektorilainsäädännössä määritellyt käsitteet vaikeuttavat käytännön hallintotoimintaa.

Ehdotus:

Oppilaan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti. Oppilaan on käyttäytyttävä muita kiusaamatta ja toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden oppilaiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä. (Perusopetuslaki 35 §)

Opiskelijan on suoritettava tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyttävä asiallisesti. Opiskelijan on käyttäytyttävä muita kiusaamatta ja toimittava siten, ettei hän vaaranna muiden opiskelijoiden, oppilaitosyhteisön tai opiskeluympäristön turvallisuutta tai terveyttä. Kurinpidosta säädetään 7 luvussa. (Lukiolaki 30 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme, että lainsäädäntöä oppilaan ja opiskelijan velvollisuuksien näkökulmasta tarkennetaan esityksen mukaisesti.

*Perusopetuslain 35 §:ää koskevan ehdotuksen sanamuotoa on kuitenkin muutettava vastaamaan kyseisen kouluasteen yhteydessä käytettävää terminologiaa. Sana oppilaitosyhteisö on korvattava sanalla **kouluyhteisö**.*

Toteamme myös, että lain perusopetuslain muuttamisesta liitteen rinnakkaistekstissä voimassa olevan lain kohdalla on virheellisesti kasvatustieteellistä keskustelua (Perusopetuslaki 35 a §) koskeva teksti.

Ehdotus:

Oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä jäljellä olevan työpäivän ajaksi ja enintään seuraavaksi työpäiväksi, jos on olemassa vaara, että toisen oppilaan taikka koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevän henkilön turvallisuus kärsii oppilaan väkivaltaisen tai uhkaavan käyttäytymisen vuoksi taikka opetus tai siihen liittyvä toiminta vaikeutuu kohtuuttomasti oppilaan häiritsevän käyttäytymisen vuoksi. Epäämisen aikana oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa tämän lain 36 h §:n mukaisesti sekä muu tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja opetukseen palatessa. Oppilaalle tehdään suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. (Perusopetuslaki 36 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme esitystä ja samalla esitämme, että oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä jäljellä olevan työpäivän ajaksi ja enintään seuraavaksi viideksi työpäiväksi.

Emme pidä esitettyä aikaa opetuksen epäämiselle riittävänä. Tiedostamme, että opetuksen epäämisessä on kyseessä puuttuminen perusoikeuksiin. Asiaa tarkasteltaessa on myönnettävä, että käytännön tilanteissa liian lyhyt aika opetukseen epäämiseen vaarantaa toimenpiteiden kohteena olevan oppilaan perusoikeuksien lisäksi muun kouluyhteisön oppilaiden oikeuden opetukseen ja turvallisuuteen.

Toisella asteella osallistuminen opetukseen voidaan evätä kolmeksi päiväksi (Lukiolaki 41 § ja Laki ammatillisesta koulutuksesta 85 §).

Perustelemme esittämäämme jäljellä olevan työpäivän ja enintään seuraavien viiden työpäivän ajanjaksoa erityisesti sillä, että opetus joudutaan epäämään tavallisesti tilanteissa, joissa oppilas on käyttäytynyt poikkeuksellisen väkivaltaisesti ja uhkaavasti. Tällöin samassa opetusryhmässä tai tilanteessa olevien muiden oppilaiden turvallisuus ja perusturvallisuuden tunne on saattanut järkkyyä vakavasti.

On myös korostettava, että erityisesti toimenpiteiden kohteena olevan oppilaan tilanteen selvittely vaatii aikaa, jotta hänen etunsa tulisi asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti selvitettyä. Usein väkivaltaisesti tai uhkaavasti käyttäytynyt oppilas on itse hämmentynyt tilanteen jälkeen eikä ole valmis palaamaan opetukseen näin nopeasti. Lakiin lisättäväksi esitetyt toimenpiteet vaativat riittävän ajan ollakseen vaikuttavia. Tässä on myös otettava huomioon eri opetuksen järjestäjien mahdollisuudet toteuttaa erilaiset oppilashuollolliset toimenpiteet. Suuremmissa yksiköissä palvelut ovat saatavilla omassa koulussa, mutta varsinkin pienempien opetuksen järjestäjien osalta palveluja toteutetaan yhteistyössä erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kanssa, jopa yli kuntarajojen.

Muilla toimialoilla, kuten sosiaalitoimessa, on lainsäädännössä asetettu pidempiä määräaikoja vastaavien asioiden selvittelylle. Esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 26 §:n mukaan palvelutarpeen arviointi on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta ja sen on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Mainittu määräaika on merkityksellinen, koska lastensuojelulla toteutetaan osittain samoja oikeushyviä kuin perusopetuslailla. Lastensuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Epäämistapauksissa on usein kyse juuri tapahtumista, jotka edellyttävät lastensuojelullisia toimenpiteitä. On vaikea nähdä, miten kouluissa samantyyppiset toimenpiteet voitaisiin toteuttaa nopeammin ja ammattitaitoisemmin kuin sosiaalitoimessa, jossa on asioiden hoitamisen edellyttämä erityisosaaminen.

Viittaamme myös oppilas- ja opiskeluhuoltolain (1287/2013) 15 §:ään, jonka mukaan yksilökohtaisen opiskeluhuollon toteuttaminen mahdollistaa opiskelijan saamaan myös muita oppilashuollon palveluita sekä muuta erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.

Jotta oppilaan hallittu ja tuettu palaaminen opetukseen sekä kaikille koulussa toimiville turvallinen opiskeluympäristö voidaan taata, tarvitaan pidempää aikaa opetuksen epäämiselle. Kyseessä on turvaamistoimenpide, ei rangaistus. On myös huomattava, että perusopetuslaissa ei rehtorille anneta toimivaltaa erottaa oppilasta.

Ehdotus:

Pykälä ”Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun” esitetään kumottavaksi. (Perusopetuslaki 36 c § ja lukiolaki 44 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme ehdotusta kumota pykälä ”Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun”.

Toteamme, että asia on kirjattu esityksen perusteluihin niin perusopetuslain, lukiolain kuin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain näkökulmasta. Sen sijaan liitteiden rinnakkaisteksteistä kohdan kumoaminen puuttuu laista lukiolain muuttamisesta, mihin tämä tulee lisätä.

*Kannatamme ehdotusta muuttaa käsite kurinpitorangeistus käsitteeksi **kurinpitotoimi**.*

Toteamme, että ns. kaksoisrangaistavuuden ongelma poistetaan ehdotuksella.

Toteamme myös, että kirjallinen varoitus ja määräaikainen erottaminen olisivat jatkossa kurinpitotoimia, jolloin kyse on kurinpidollisista, turvaamistoimen tyyppisistä seuraamuksista eikä rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Pidämme hyvänä, että kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyvä hankala yhteensovittaminen eri viranomaisten välillä poistuu. Tilanne on ollut käytännössä vaikeasti hallittava, koska tieto poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten tekemistä ratkaisuista prosessin vielä ollessa vireillä ei välttämättä ole tullut koulun tietoon asianmukaisesti. Osin tämä on johtunut rikosprosessiin liittyvistä salassapitoon liittyvistä määräyksistä, mutta myös siitä, että asioiden vähäisen määrän vuoksi ei ole muodostunut toimivia käytänteitä välittää tietoa. Kun mainittujen viranomaisten ratkaisuja on jouduttu odottamaan, perusopetuslain ja lukiolain keinot ovat jääneet ajoittain tehottomiksi.

Ehdotus:

Perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettua jälki-istunnosta, pykälän 2 momentissa tarkoitettua oppilaan määräämisestä poistumaan luokahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, ja pykälän 4 momentissa tarkoitettua tehtävien suorittamisesta työpäivän päätyttyä päättää oppilaan opettaja tai rehtori. Mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua oppilaan määräämisestä poistumaan koulun järjestämästä tilaisuudesta päättää rehtori tai opettaja. Mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettua opetuksen epäamisestä päättää rehtori. (Perusopetusasetus 18 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme ehdotusta. Samalla esitämme, että mainittu asetuksen kohta muotoiltaisiin seuraavasti: ”Perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettua jälki-istunnosta, pykälän 2 momentissa tarkoitettua oppilaan määräämisestä poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta, jossa opetusta annetaan, ja pykälän 4 momentissa tarkoitettua tehtävien suorittamisesta työpäivän päätyttyä päättää **koulun** opettaja tai rehtori”.

Ehdotukseen kirjattu muotoilu ”**oppilaan** opettaja tai rehtori” on ongelmallinen. Kouluissa on lukuisia tilanteita, esimerkiksi välituntivalvontojen yhteydessä, joissa päätösvalta tarvitaan tilanteessa paikalla olevalle opettajalle. Näissä tilanteissa läsnä oleva opettaja ei olisi toimivaltainen, jos hän ei olisi oppilaan opettaja. Tämän vuoksi toimivalta pitäisi muotoilla joko ilmaisulla ”koulun opettaja tai rehtori” tai ”opettaja ja rehtori”. Jälkimmäinen muoto on käytössä samaisessa pykälässä, ja ensimmäistä muotoa käytetään kasvatustieteellistä keskustelua koskevassa 35 a §:ssä.

Käytännössä on myös tilanteita, että samassa koulurakennuksessa toimii useita eri oppilaitoksia, kuten esimerkiksi yläkoulu ja lukio. Ainakin esityksen perusteluissa olisi syytä ottaa kantaa eri oppilaitoksen henkilökunnan toimivaltaan tapauksissa, joissa esimerkiksi ainoastaan lukion rehtori on paikalla tilanteessa, jossa oppilas jouduttaisiin määräämään poistumaan luokkahuoneesta tai muusta tilasta. Voimassa oleva ja ehdotettu sääntely jättää edelleen merkittävän vajeen toimivallan osalta. On korostettava, että rehtorit ja opettajat toimivat virkavastuulla. Tämän vuoksi heidän toimivaltansa tulisi määritellä riittävän laajasti, kuten monen muun viranomaisen osalta on tehty.

Kannatamme siis ehdotusta, jossa päätösvaltaa laajennetaan koskemaan rehtoria ja hänen sijaisenaan toimivaa henkilöä. Päätösvalan laajentamisen tulee koskea myös apulaisrehtoria silloinkin, kun apulaisrehtori ei toimi rehtorin sijaisena. Lainsäädännössä apulaisrehtorin asema ja toimivalta on monin kohdin epäselvä, koska apulaisrehtorin tehtävä on vakiintunut vasta viime vuosien aikana. Maininta apulaisrehtorin toimivallasta tulisi sisällyttää ainakin perusteluihin.

Ehdotus:

Opettajan tai rehtorin tulee ilmoittaa tietoonsa tulleesta oppilaitoksessa tai koulumatkalla tapahtuneesta häirinnästä, kiusaamisesta tai väkivallasta niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. (Lukiolaki 40 §).

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme ehdotusta seuraavin ehdoin:

- 1. Ehdotettua lakia olisi tulkittava siten, että kyse on ainoastaan ilmoitusvelvollisuudesta.*
- 2. Perustelut selkeytetään siten, ettei koulumatka ole rehtorin ja opettajan vastuulla eikä heillä ole velvollisuutta valvoa sitä. Perusteluissa varmistetaan, että vastuuta ei ole tarkoitus lisätä.*
- 3. Rikosoikeudellisessa vastuussa olevien oppilaiden kanssa voidaan toimia yhteistyössä poliisin kanssa ennaltaehkäisevästi kasvatuksellisin keinoin.*

Ehdotus:

Oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta ja opiskelusta pidättämisestä sekä kirjallisen varoituksen antamisesta päättää koulutuksen järjestäjän asianomainen monijäseninen toimielin tai koulutuksen järjestäjän niin päättäessä rehtori. Rehtorille voidaan antaa toimivalta päättää korkeintaan kolme kuukautta kestävästä oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta. Rehtorille ei voida kuitenkaan antaa toimivaltaa päättää oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta oppilaitoksesta. (Lukiolaki 42 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Emme kannata rehtorin toimivallan poistamista lukiokoulutuksessa.

Määräaikainen erottaminen on esityksen mukaan jatkossa kurinpitotoimi. Kurinpitotoiminta määrättäessä tulee ottaa huomioon teon laatu, opiskelijan ikä ja kehitystaso. Toisella asteella lukiokoulutuksessa opiskelevat ovat 15 vuotta täyttäneitä ja siten myös rikosoikeudellisessa vastuussa toiminnastaan. Opintojensa loppuvaiheessa he ovat jo 18 vuotta täyttäneitä. Määräaikainen erottaminen ei lukiossa edellytä monijäsenisen toimielimen päätöstä. Rehtorilla tulee olla edelleen toimivalta erottaa opiskelija, mikäli koulutuksen järjestäjä niin päättää.

Eesityksen perusteluissa ei ole tuotu esille, että jo useita vuosia voimassa ollut toisen asteen koulutuksen järjestäjän mahdollisuus antaa rehtorille oikeus määräaikaiseen erottamiseen olisi vaarantanut opiskelijoiden opintojen suorittamista tai loukannut heidän oikeuksiaan. Useassa tapauksessa opiskelija on voinut jatkaa opintojaan verkkokursseilla, jolloin opiskelijan oikeus opetukseen on toteutunut kokonaan tai lähes täysimääräisesti. Etä- ja verkko-opetuksen rooli oppivelvollisten opetuksessa tulee korostumaan.

Monijäseninen toimielin on tavallisesti kunnallinen lautakunta tai sen jaosto. Monijäsenisen toimielimen poliittisesti valituilla jäsenillä ei ole välttämättä riittävää osaamista määräaikaista erottamista käsiteltäessä varsinkaan, kun monijäsenisen toimielimen jäsen ei käytännössä voi olla kunnallisen viran haltija jäävyysyistä. Myös monijäsenisen toimielimen asianomaisten asioiden esittelijä on tavallisesti esimerkiksi sivistystoimenjohtaja tai sektorijohtaja. Tällainen henkilö joutuu käytännön syistä pohjaamaan esittelynsä suppeaan asiakirja-aineistoon, jolloin todellisen oikeusturvan ei voida materiaalisessa mielessä katsoa toteutuvan lainsäätäjän ajattelemalla tavalla.

Lopuksi haluamme todeta, että kannatamme esityksen mukaisesti lakien voimaantuloa 1.8.2022. Ehdotettu valtioneuvoston asetus perusopetusasetuksen 18 §:n muuttamisesta ei edellytä toimeenpanon tukea. Uuden asetuksen voimaantulo esittämillämme muutoksilla tukee koulutyön järjestämistä, minkä vuoksi se tulisi saattaa voimaan pikimmiten.