



Suomen Rehtorit ry
Rautatieläisenkatu 6, 00520 Helsinki
www.surefire.fi

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI PERUSOPETUSLAIN, AMMATILISESTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN, LUKIOLAIN JA TUTKINTOKOULUTUKSEEN VALMENTAVASTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 127/2021 vp)

Suomen Rehtorit ry on antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausuntonsa ja osallistunut opetus- ja kulttuuriministeriön erilliseen kuulemistilaisuuteen kesäkuussa 2021. Haluamme kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja osallistua erilliskuulemiseen sekä siitä, että lausunrossamme esille tuomiamme ehdotuksia on sisällytetty varsinaiseen hallituksen esitykseen tai että niihin on vähintäänkin otettu kantaa. Haluamme vielä kiinnittää huomiota seuraaviin keskeisiin ehdotuksiin.

Ehdotus:

Oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan evätä jäljellä olevan ja sitä seuraavan työpäivän ajaksi, 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 36 h §:ssä tarkoitettuna oppilashuoltona mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti oppilashuollon psykologin tai kuraattorin kanssa. Lisäksi oppilaalle on järjestettävä muu hänen tarvitsemansa tuki epäämisen aikana ja oppilaan palatessa opetukseen. Oppilaalle tehdään suunnitelma opetukseen palaamisen tukemiseksi. (Perusopetuslaki 36 §)

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannatamme esitystä ja samalla esitämme edelleen, että oppilaan osallistuminen opetukseen voitaisiin 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. Asia ei ole kuitenkaan yksiulotteinen. Korostamme, että käytännön tilanteissa liian lyhyt aika opetuksen epäämiseen vaarantaa toimenpiteiden kohteena olevan oppilaan perusoikeuksien lisäksi muun koulu yhteisön oppilaiden oikeuden opetukseen ja turvalliseen opiskelu ympäristöön. Esitetty yhden työpäivän pidennys epäämisaikaan ei ole riittävän tehokas keino saavuttaa niitä hyväksyttäviä tavoitteita, joita hallituksen esityksessä mainitaan. Useat muut lausunnonantajat ovat lisäksi ehdottaneet pidempää aikaa epäämiselle.

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 olleiden muiden oppilaiden ja koulun henkilökunnan turvallisuus ja perusturvallisuuden tunne on saattanut järkkyyä vakavasti. Henkilökunnan osalta tuomme esille myös työturvallisuuslain (738/2002) 8.1 §:n yleisvelvoitteen,

jonka mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työturvallisuuslain yleisvelvoitteella on ainakin tulkinnallista vaikutusta vakavammissa väkivaltatilanteissa.

On myös korostettava, että erityisesti opetuksen epäämiseen liittyvien toimenpiteiden kohteena olevan oppilaan tilanteen selvittely vaatii aikaa, jotta hänen etunsa tulisi asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti selvitettyä. Usein nimenomaan väkivaltaisesti tai uhkaavasti käyttäytyneet oppilaat on itse hämmentyneet tilanteen jälkeen eikä ole valmis palaamaan lähiopetukseen 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. Tukitoimet eivät ole tehokkaita, jos niitä ei voida toteuttaa koordinoitusti.

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 peruskouluissa saman tyyppiset toimenpiteet voitaisiin toteuttaa nopeammin ja ammattitaitoisemmin kuin sosiaalitoimessa, jossa on asioiden hoitamisen edellyttämä erityisosaaminen. Myös tartuntatautilain (1227/2016) 57.1 §:ssä valtuutetaan tartuntataudeista vastaava lääkäri päättämään kahden kuukauden poissaolosta oppilaitoksesta.

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 edes lyhyeksi määräajaksi. Tässä mielessä ja koska hallituksen esityksessä todetaan sekä epäämisen että määräaikaisen erottamisen olevan turvaamistoimia, on ehdotetussa sääntelyssä aukkotilanne, jossa tilanteen rauhoittaminen ja turvallisen opiskeluympäristön palautuminen jää pahimmillaan toteuttamatta.

Hallituksen esityksen kohdassa 11 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) käsitellään opetuksesta epäämisen vaikutuksia perusoikeusnäkökulmasta. Näkemyksemme mukaan tarkastelu on yksipuolista ja pinnallista, eikä se ota huomioon muiden kouluyhteisössä opiskelevien ja työskentelevien perusoikeuksien toteutumista. Perusoikeustarkastelusta puuttuu kokonaan kollektiivinen näkökulma. Koska perustuslain 16.1 §:n mukaisessa oikeudessa perusopetukseen on sen subjektiivisen oikeuden luonteen lisäksi TSS-oikeuksille tyypillisiä ulottuvuuksia, perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää tarkastelua olisi tullut laajentaa, koska toisaalla lakiesityksessä esitetään keinoja toteuttaa sekä epäämisen kohteena olevan että muiden kouluyhteisön jäsenien perusoikeuksia. Näemme, että perusoikeuksien kollisiotilanteessa rajoittaminen voi olla laajempaa kuin ilman kollisiota. Perusteluissa ei esimerkiksi oteta kantaa, miten perustuslain 7.1 §:ssä turvattu jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen toteutetaan.

Perusoikeussäännökset eivät ole yleisesti niin ehdottomia, että niitä ei voisi missään laajuudessa tai millään edellytyksillä rajoittaa. Näin ei ole silloinkaan, kun perusoikeussäännös ei sisällä mitään mainintaa rajoitusmahdollisuudesta, kuten on asianlaita perustuslain 16.1 §:n suhteen. Perusoikeuden käyttämistä

voivat rajoittaa ensinnäkin toisten ihmisten perusoikeudet. Kahden tai useamman perusoikeuden kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla, jolloin korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Tällöin perusoikeudet ymmärretään optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata kunkin yksilön perusoikeuksien toteutuminen ja saavuttaa hyvä tasapainotilanne.

Painavat yhteiskunnalliset intressit voivat myös vaatia yksilön perusoikeuden rajoittamista. Osa perusoikeuksista, kuten sosiaaliset perusoikeudet, on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämismuotoon. Näissä yhteyksissä ei ole kysymys perusoikeuden varsinaisesta rajoittamisesta vaan siitä, turvaako julkinen valta riittävän hyvin perusoikeuden kaikille. Perusoikeuden olennainen heikentäminen voi rinnastua oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamiseen. Arvioitaessa heikentämisen tason sallittavuuden rajoja voidaan turvautua samankaltaisiin kriteereihin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa. Perusoikeuden rajoittamisen sallittavuus ratkaistaan ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa, ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan asema on tässä yhteydessä keskeinen. Tämän vuoksi toivomme, että perustuslakivaliokunta käsittelee epäämisen enimmäiskestoja laajemmin kuin hallituksen esityksessä on selostettu ja punnitsisi epäämisen kohteena olevan oppilaan ja muiden koulu yhteisössä toimivien oikeuksien toteutumista. Katsomme, että sekä epäämisen luonne turvaamistoimena että sen kohteena olevan oppilaan oikeus perusopetukseen ja tarvittavat tukitoimet ovat sovittavissa yhteen, vaikka epäämisen enimmäiskesto olisi esittämämme mukainen. On vaikea nähdä, että ehdottamamme epäämisaikojen pidempi kesto aika olisi ristiriidassa perusoikeusrajoitusten kanssa ottaen vielä huomioon sen, että määräaikainen erottaminen on enimmillään kolmen kuukauden mittainen, muualla lainsäädännössä on pidempiä aikoja opetuksen epäämiseksi ja opetuksen epäämisen ja määräaikaisen erottamisen aikana opetusjärjestelyt ja oppilaan käytössä olevat tukitoimet ovat samantyyppisiä.

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, mutta korostamme, että perusteluissa tulisi tuoda esille korostetummin tulkinta, että kyse on ainoastaan ilmoitusvelvollisuudesta. Perusteluihin tulisi lisätä maininta, ettei koulumatka ole rehtorin ja opettajan vastuulla eikä heillä ole velvollisuutta valvoa sitä.

Perusteluissa mainittu oppilaitoksen henkilökunnan mahdollisuus tarvittaessa tukea huoltajaa tai opiskelijan muuta laillista edustajaa asian kokonaisvaltaisessa selvittämisessä ja siihen puuttumisessa myös koulumatkojen osalta esimerkiksi opiskelijahuollollisin keinoin yhteistyössä huoltajien kanssa on omiaan hämärtämään rehtorin ja opettajan toimivallan ja virkavastuun rajoja.

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 miltään osin.

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.

Esityksen 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 lainsäädännöllistä ja hallinnollista osaamista määräaikaista erottamista käsiteltäessä varsinkaan, kun monijäsenisen toimielimen jäsen ei käytännössä voi olla kunnallisen viran haltija jääviyysyistä. Myös monijäsenisen toimielimen asianomaisten asioiden esittelijä on tavallisesti esimerkiksi sivistystoimenjohtaja tai sektorijohtaja. Tällainen henkilö joutuu käytännön syistä perustamaan esittelynsä suppeaan asiakirja-aineistoon, jolloin oikeusturvan ei voida materiaalisessa mielessä katsoa toteutuvan lainsäätäjän ajattelemalla tavalla. On vaikea nähdä, että opiskelijan oikeusturva toteutuisi paremmin silloin, kun päätös tehdään yksinomaan asiakirja-aineiston perusteella ja huomattavasti viivästyneenä ajankohdasta, jolloin erottamisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti on tapahtunut. Oletus siitä, että monijäsenisen toimielimen jäsenet, esittelijä ja muut henkilöt olisivat kutsuttavissa nopeasti tekemään päätöstä asiassa, on käytännöllä vieras.

Ehdotus:

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

Suomen Rehtorit ry:n lausuma:

Kannattamme ehdotusta kumota pykälä ”Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläöloon ja tuomioistuimen ratkaisuun”. 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.

Helsingissä 8.11.2021



Antti Ikonen
puheenjohtaja
Suomen Rehtorit ry
Finlands Rektorer rf