

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 127/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Lamberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Sami Aalto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Stiina Tarkka, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2021 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, lukiolakia ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia.

(2) Esityksessä ehdotetaan muun muassa täsmennettäväksi opetuksen epäämistä koskevaa sääntelyä, ja perusopetuslain mukaista epäämistä koskevaa enimmäisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi jäljellä olevan työpäivän lisäksi myös seuraavaksi työpäiväksi. Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännös lapsen edusta opetusta ja koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. Lisäksi 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.

(3) Hallituksen esitys on merkityksellinen ennen muuta perustuslain 16 §:n kannalta. Jokaisella on 16 §:n 1 momentin mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on 16 §:n 2 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

(4) Oppivelvollisuus koskee perusopetuslain mukaisen opetuksen jälkeistä koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta tai on tätä ennen hyväksytysti suorittanut oppivelvollisuuslaissa tarkemmin määritellyn tutkinnon. Oppivelvollisuutta voi suorittaa muun muassa lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4).

(5) Kuitenkaan kaikki esimerkiksi lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen osallistuvat eivät ole oppivelvollisuuden piirissä. Sääntely on muilta osin merkityksellistä perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta.

(6) Esityksen perustelujen (s. 3) mukaan siinä ehdotettujen muutosten tavoitteena on täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotta oppilaitoksissa ilmenevään kiusaamiseen voitaisiin puuttua oikea-aikaisesti, jotta oppilaan oikeusasemaa voitaisiin vahvistaa ja jotta kaikkien koulussa toimivien turvallinen oppimisympäristö voitaisiin turvata. Esityksen tavoitteena on ehkäistä kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa sekä turvata turvallinen oppi-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2021 vp

misympäristö (s. 17). Perustuslakivaliokunta pitää esityksen tavoitteita perusteltuina ja hyväksyttävänä.

Opetuksen epääminen

(7) Oppilaan osallistuminen opetukseen voidaan perusopetuslain ehdotetun 36 §:n 3 momentin mukaan evätä, 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. Epääminen voi kestää enintään jäljellä olevan ja sitä seuraavan työpäivän. Voimassa olevan lain mukaan epääminen voi kestää enintään jäljellä olevan työpäivän. Ehdotuksen mukaan epäämisen aikana oppilaalle on järjestettävä 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.

(8) Lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaan opiskelijan osallistuminen opetukseen voidaan evätä enintään kolmen työpäivän ajaksi. Tähän enimmäisaikaan ei nyt ehdoteta muutosta.

(9) Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa opetuksen epäämistä tarkastellaan perusoikeusrajoituksena. Epäämisen keston pidentämisen tavoitteena on esityksen (s. 40) mukaan, että oppilaan paluuta takaisin opetukseen olisi mahdollista suunnitella ja tarjota oppilaalle oppilashuollon palveluita sekä tukea turvallista paluuta opetukseen. Perustuslakivaliokunta pitää sanottua hyväksyttävänä perusteena opetuksen epäämisen enimmäisajan pidentämiselle. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä ei kuitenkaan mainita sanottua perustetta huomioon otettavana seikkana, kun epäämisen kestoa harkitaan. Sääntelyä olisi syytä täydentää.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn avulla voidaan turvata muiden oppilaiden ja henkilökunnan turvallista oppimisympäristöä. Kyse on siten muiden opetukseen osallistuvien maksuttoman perusopetuksen turvaamisesta sekä ääritapauksessa myös muiden ihmisten perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden turvaamisesta. Myös tältä osin ehdotuksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä.

(11) Ehdotetulla 36 §:n sääntelyllä ei sen perustelujen (s. 30) mukaan ole tarkoitus muuttaa sitä periaatetta, että opetuksen epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, jolloin oppilas vaarantaa muiden oppilaiden tai koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien turvallisuuden taikka häiritsee kohtuuttomasti opetusta tai siihen liittyvää toimintaa.

Oppilaan kurinpito

(12) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 93 §:n mukaan opiskeluoikeuden peruuttamisesta ja palauttamisesta, määräaikaisesta erottamisesta, asuntolasta erottamisesta sekä opiskeluoikeuden pidättämisestä päättää koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2021 vp

(13) Perustuslain 123 §:n 2 momentin mukaan valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 178/I) mukaan säännöksellä on läheinen yhteys maksutonta perusopetusta ja muun opetuksen saatavuutta koskeviin perustuslain 16 §:n perusoikeussäännöksiin. Perustuslain 123 §:n 2 momentin säännös ilmaisee myös sen periaatteellisen lähtökohdan, että siinä tarkoitettua opetusta voidaan järjestää myös yksityisesti ylläpidetyissä oppilaitoksissa (HE 1/1998 vp, s. 178/II).

(14) Voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 3 §:n 4 kohdan mukaan koulutuksen järjestäjällä tarkoitetaan tahoja, jolle on myönnetty lain 3 luvussa tarkoitettu koulutuksen järjestämislupa. Järjestämislupa voidaan lain 22 §:n 1 momentin mukaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Voimassa olevan lain perusteista ilmenee (HE 39/2017 vp), että esimerkiksi vuonna 2017 ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneita koulutuksen järjestäjiä oli yhteensä 165, joista yksityisiä oli 120.

(15) Ammatillisesta koulutuksesta annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2017 vp). Tuolloin arvioitun hallituksen esityksen säätämisympäristöperusteluissa (s. 36) lakiehdotusta arvioitiin myös perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Voimassa olevaan lakiin sisältyy säännöksiä hallintolain soveltamisesta päätöksentekoon (esim. 43 §) ja koulutuksen järjestäjän päätöksiin kohdistuvasta hallinto-oikeudellisesta muutoksenhauoikeudesta (12 luku).

(16) Korkein hallinto-oikeus on hiljattain (KHO 2021:139) todennut, että opiskelijan erottaminen määräajaksi on luonteeltaan kurinpitoseuraamus, joka voidaan perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä määrätä vain laissa tarkoin säännellyissä tilanteissa, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä julkisen vallan käyttöä merkitsevän kurinpitoseuraamuksen määräämistä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan säännöksessä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

(18) Voimassa olevan lain säännökset kurinpitotoimivallasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Oikeustila on kuitenkin sittemmin muuttunut. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hiljattain säädetyn oppivelvollisuuslain 2 §:n 4 momentin mukaan oppivelvollisuus päättyy, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta tai kun oppivelvollinen on tätä ennen hyväksytysti suorittanut esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettun tutkinnon. Koulutukset, joissa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan, kuuluvat perustuslain 16 §:n 1 momentin alaan ja siten perusoikeuteen saada maksutonta perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 3).

(19) Nyt arvioitavan lakiehdotuksen säätämisympäristöperusteluiden mukaan oppivelvollisuus-koulutuksissa opetuksesta erottaminen tarkoittaa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden jonkinasteista rajoittamista, minkä vuoksi ehdotetaan, että esimerkiksi rehtorin toi-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2021 vp

mivaltaa määräaikaista erottamista koskevista asioissa täsmennetään säätämällä rajauksesta, jonka mukaan oppivelvollisen määräaikaisesta erottamisesta päättäisi aina koulutuksen järjestäjän asettama monijäseninen toimielin (s. 42). Perustuslakivaliokunta pitää sanottua tulkintaa osin perusteltuna.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5—6). Esitöissä ei arvioida hallinnollisten seuraamusten määräämistä merkittävänä julkisen vallan käytön kannalta. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I). Valiokunta on pitänyt nimenomaisesti kurinpitorangeistuksen määräämistä merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 18/2007 vp, s. 7/I).

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä toimivalta hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 93 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettujen kurinpitoseuraamusten määräämiseen on osoitettava oppivelvollisuuskoulutuksen osalta viranomaiselle, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa seuraamuksen määräämisessä viranomaista avustava ja täydentävä rooli (ks. PeVL 57/2010 vp, s. 5/II). Päätöksenteko voidaan järjestää esimerkiksi siten, että ammattikoulun rehtori tekee viranomaiselle esityksen kurinpitoseuraamuksen määräämisestä.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö

(22) Perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain säännökset kurinpitomenettelyn suhteesta syytteen vireilläoloon ja tuomioistuimen ratkaisuun ehdotetaan kumottaviksi. Perustuslakivaliokunta pitää säännösten kumoamista valtiosäännön kannalta mahdollisena sääntelytapana. Valiokunta kuitenkin toteaa selvyuden vuoksi, ettei säännösten kumoaminen tarkoita kaksoisrangaistavuuden kiellon kumoamista kaikissa oppilaitoksissa tapahtuvaa toimintaa koskevista tapauksista. Kyse on enemminkin siitä, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ulottuvuus suhteessa oppilaitoksissa tapahtuvaan toimintaan määritellään vastaisuudessa oikeuskäytännössä.

Lukiolain 41 §:n 4 momentin kumoaminen

(23) Perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 60/2010 vp pitänyt tuolloin ehdotettua ammatillista koulutusta koskevaa lainsäädäntöä ongelmallisena perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa turvatun syyttömyysolettaman kannalta. Tämän vuoksi opiskeluoikeuden pidättämistä rikosepäilyyn vuoksi koskevat säännökset oli syytä poistaa lakiehdotuksista. Vaihtoehtoisesti säännöksiä oli muutettava niin, että niistä ilmenee huomattavasti ehdotettua selkeämmin, että opiskeluoikeus voidaan esitutkinnan ja syytteen käsittelyn ajaksi pidättää vain aivan poikkeuksellisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2021 vp

(24) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 43) mukaan tämän johdosta myös opiskeluoikeuden pidättämisestä rikosepäilyn vuoksi koskevat lukiolain 41 §:n säännökset ehdotetaan kumottaviksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että valtioneuvoston tiedossa ollutta perustuslaillista ongelmaa ei ole korjattu viipymättä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 93 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala