

## Sivistysvaliokunta

### Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019

#### Perustuslakivaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 1.3.2021.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut

- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Opetustoimi on merkittävä sektori laillisuusvalvonnassa*

Opetukseen ja koulutukseen liittyvät asiat ovat merkittävä sektori oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa sekä lukumäärältään että hallinnonalan yhteiskunnallisen laajuuden ja merkityksen vuoksi. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli käsiteltävänä olevaa kertomusta koskevana vuonna 2019 ennätyselliset 6 267 kantelua, mikä oli lähes 700 kantelua enemmän kuin vuonna 2018 (5 591 kantelua). Opetusta koskevia laillisuusvalvonta-asioita saapui 256, ja niitä ratkaistiin 243. Kertomuksen jälkeisenä vuonna (2020) kantelujen määrä lisääntyi edelleen huomattavasti (7 059). Voimakkainta kasvu oli nimenomaan opetussektorin asioissa, joita koskien tuli 466 kantelua.

Lapsen oikeuksien valvonta on yksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealueista. Varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat asiat muodostivat kertomusvuonna toiseksi suurimman ryhmän lapsen oikeuksia koskevissa asioissa. Usein opetussektorin kanteluissa on myös kyse vammaisten lasten ja nuorten oikeuksista. Näin asiaryhmän laillisuusvalvonnassa painottuvat oikeusturvan ja hyvän hallinnon lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet.

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp

Kertomusvuonna opetustoimen alalla annetuista kanteluratkaisuista noin neljäsosa tutkittiin täysimittaisesti kuulemalla kantelun kohdetta. Tämä ylittää jonkin verran kaikkien hallinnonalojen vastaavan keskiarvon. Myös toimenpiteisiin opetuslalla johtaneiden asioiden osuus, noin 20 % ratkaisuksista, ylittää keskiarvon (joka oli noin 15 %). Sektorille kohdistuva laillisuusvalvonta on näin ollen jonkin verran tavallista intensiivisempää.

Opetus on luonteeltaan pitkälti tosiasiallista hallintotoimintaa ja palvelevaa hallintoa. Valiokunta saamaansa asiantuntijalausuntoon viitaten tuo esille, että oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän valossa ratkaisussa voi olla perusteltua tarvetta antaa ohjausta silloinkin, kun varsinaista lainvastaisuutta ei ole todettu.

Valiokunta pitää erinomaisena sitä, että oikeusasiamiehen toiminnassa lapsiystävälliseen lapsille suunnattuun tiedottamiseen ja lasten tekemien kanteluiden käsittelyyn on vuodesta 2016 alkaen pyritty kiinnittämään erityistä huomiota. Samoin valiokunta aiempaan lausuntoonsa (SiVL 2/2019 vp — K 11/2019 vp) viitaten pitää kannatettavana oikeusasiamiehen toimintatapaa pyrkiä edistämään sovinnollisia ratkaisuja opetuksen järjestäjän ja kantelijan välillä. Valiokunta pitää erittäin hyvänä myös sitä, että apulaisoikeusasiamies on tarkastusten yhteydessä kuullut lapsia suoraan ja tehnyt havaintoja mm. lasten osallisuuden toteutumisesta. Nämä mahdollistavat sen, että myös lasten kokemukset ja näkemykset tulevat esille.

Valiokunta kiinnittää sektoriansa koskien huomiota eräisiin keskeisiin kertomuksessa esiin tulleisiin kysymyksiin.

### ***Kertomusvuoden laillisuusratkaisuja***

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (s. 132) todetaan, että oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei aina toteudu ja että koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä. Valiokunta pitää näitä havaintoja erittäin huolestuttavina ja painottaa, että mainittujen epäkohtien poistamiseksi tulee tehdä kaikki voitava sekä lainsäädännön että sen toimeenpanon tehokkuus varmistuen. Lasten ja nuorten oikeusturvan toteutumisesta tulee huolehtia myös näiltä osin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että meneillään olevissa hankkeissa saadaan valmisteltua vaikuttavia toimia oppilaiden ja opiskelijoiden turvallisuuden vahvistamiseksi. Saadun selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä on yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön ja sisäministeriön kanssa valmisteltu toimenpideohjelma kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi. Eri hallinnonalojen toimista koostuvan ohjelman taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset mm. syrjimättömyydestä sekä jokaisen lapsen ja nuoren oikeudesta koskemattomuuteen. Tavoitteena on, että kenenkään ei tarvitse kokea kiusaamista, häirintää, väkivaltaa tai sosiaalista syrjintää koulussa tai oppilaitoksissa. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen on osa toimenpideohjelmaa. Ohjelmassa hyödynnetään olemassa olevia hankkeita ja arvioidaan sellaisten menetelmien ja hankkeiden käyttökelpoisuutta, joiden toimivuudesta on esimerkiksi tutkimusperusteista näyttöä.

Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on myös täsmentää ja korjata opetustoimen säännöksiä, jotka tehostavat oikea-aikaista puuttumista kiusaamiseen ja vahvistavat oppilaan oikeusase-

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp

maa. Tarkoituksena on parantaa kaikkien koulussa toimivien turvallisen oppimisympäristön toteutumista. Osana lainsäädäntöhanketta arvioidaan opetustoimen lainsäädännön kaksoisrangaistuksen lainsäädäntömuutostarpeita. Valiokunta viittaa aikaisemmin oppilaiden ja opiskelijoiden turvallisuuden edistämiseksi tehtyihin onnistuneisiin hankkeisiin ja pitää tärkeänä niistä saatujen kokemusten hyödyntämistä. Myös koulujen ja oppilaitosten henkilöstön hyvinvoinnin turvaaminen sekä moniammatillisen yhteistyön sujuva ja saumaton toteutuminen on ehdottoman tärkeää.

Valiokunta yhtyy oikeusasiamiehen kertomuksessa (s. 31) esille tuotuun huoleen opiskeluhuollon saavutettavuudesta ja saamansa selvityksen perusteella toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö on eduskunnan kevätestuntokaudelle 2021 valmistelemaan hallituksen esitystä laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on tehdä sitova mitoitus opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluihin ja tarkistaa kuraattorin kelpoisuutta koskevat säännökset.

Valiokunta pitää oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeänä, että edellä mainitussa lainvalmistelussa otetaan huomioon oikeusasiamiehen kertomuksessaan esille tuomat havainnot, jotta epäkohdat myös näiltä osin korjataan. Tämä edellyttää myös lainsäädännön tehokasta toimeenpanoa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös oppijoiden yksilöllisen tuen tarpeen tunnistamisen tärkeyteen ja tarpeen mukaisen tuen järjestämiseen. Valiokunta näiltä osin viittaa muun muassa oppivelvollisuus uudistusta koskevaan mietintönsä (SiVM 15/2020 vp — HE 173/2020 vp, s. 26) lasten ja nuorten mielenterveys- ja neuropsykiatristen ongelmien ja niistä johtuvien oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksien varhaisen tunnistamisen osaamisesta sekä niihin liittyvien tukimuotojen kehittämisestä.

Kertomuksessa (s. 151 ja 315) todetaan, että perusopetuksen maksuttomuuden ja oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ongelmallista, jos koulun aloitteesta suunnitellaan ja toteutetaan osana koulun toimintaa sen työaikana toteutettavia retkiä ja tapahtumia, joiden kustannukset perheiden jo lähtökohtaisesti oletetaan itse osin tai kokonaan kattavan. Valiokunta pitää hyvänä, että Opetushallitus on ottanut edellä mainitut oikeusasiamiehen päätökset huomioon ja uudistanut ohjettaan kouluretkistä ja leirikouluista. Opetushallitus on edellyttänyt, että kunnat ja koulut muuttavat maksukäytäntöjään välittömästi.

Kertomuksesta ilmenee, että apulaisoikeusasiamies on arvioinut oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmalliseksi koulun lukukauden päättäjäisjuhlan järjestämisen kirkkosalissa (s. 316). Sivistysvaliokunnan mielestä apulaisoikeusasiamiehen kanta jättää osin edelleen avoimeksi kysymyksen siitä, tekeekö kirkkotila automaattisesti koulun juhlasta uskonnollisen, ellei juhlan ohjelma ole sisällöltään uskonnollinen. Valiokunta esittää, että perustuslakivaliokunta mietinnössään ottaa kantaa tähän kysymykseen.

Kertomuksessa todetaan, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva ihmisoikeuskeskus on yhdessä oikeusasiamiehen kanssa toteuttanut hankkeen opetussektorin perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi yhteistyössä aluehallintovirastojen (AVI), Opetushallituksen, Opetusalan Ammattijärjestön (OAJ), Suomen Rehtorit ry:n (SURE) ja Opetus- ja sivistys-

## **Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp**

tystoimen asiantuntijat ry:n (OPSIA) kanssa. Lisäksi Helsingin yliopiston kasvatustieteellisessä tiedekunnassa jatkuu hanke perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi opettajankoulutuksessa. Hankkeessa tuotettiin demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen pilottikurssi, kartoitettiin demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusmateriaaleja opettajille ja järjestettiin verkostotapaaminen korkeakoulujen sekä ammattikorkeakoulujen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen tukemiseksi.

Valiokunta pitää edellä mainittuja hankkeita erittäin tärkeinä paitsi lasten ja nuorten oikeusturvaa koskevan osaamisen myös demokratiakasvatuksen vahvistamiseksi. On erittäin kannatettavaa, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia laillisuusvalvonnan lisäksi antaa vahvaa asiantuntemustaan hyödynnettäväksi opetustoimen perus- ja ihmisoikeusosaamisen edistämiseksi. Tätä osaamista on hyvä levittää koko maan kattavasti.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa esitetään opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi tarvetta täsmentää yliopistoja koskevaa sääntelyä koskien säätiöyliopiston konsistorin puheenjohtajan valintaa. Valiokunta pitää hyvänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut asiaa koskevan toimeksiantannon selvittäjäryhmälle, joka arvioi yliopistojen autonomian tilannetta.

Hyvän hallinnon vaatimusta koskien kertomuksessa korostetaan hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden huomioimista myös opetustoimessa. Niiden tarkoituksena on huolehtia mm. oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvan toteutumisesta. Valiokunta pitää tarpeellisena kiinnittää huomiota hallintomenettelyjen oikeellisuuteen.

### ***Muita kehittämistarpeita***

Valiokunnan käsittelyssä esille tuli kysymys varhaiskasvatukseen liittyvien retkien ja muiden vastaavien vierailujen maksuttomuudesta. Näiltä osin tilanne on sääntelyn kannalta hieman epäselvä. Valiokunta katsoo, että asian selkeyttäminen on tarpeellista.

Valiokunnassa tuli esille myös kysymys tarpeesta säätää varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten hyvinvoinnin tukemisesta niin sanotun kolmiportaisen tuen mallilla ja oppilashuollon palvelujen toimintatavoilla. Valiokunta pitää tarpeellisena arvioida varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten hyvinvoinnin tuen palvelujen vahvistamista esimerkiksi perusopetuksen oppilaiden tukea koskevia oikeuksia vastaavasti.

Kehittämisen kohteena tuotiin esille myös lainsäädännön — kuten oppivelvollisuus uudistus — ja opetussuunnitelman perusteiden muutoksista johtuvat tarpeet uusia toimintatapoja kouluissa ja oppilaitoksissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön muutosten toimeenpanosta huolehtimiseen sekä kansallisella että paikallisella tasolla paneudutaan huolella.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sivistysvaliokunta esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp

Helsingissä 25.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok  
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd  
jäsen Sanna Antikainen ps  
jäsen Marko Asell sd  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Veronika Honkasalo vas  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Pasi Kivisaari kesk  
jäsen Ari Koponen ps  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Jouni Ovaska kesk  
varajäsen Saara Hyrkkö vihr  
varajäsen Mia Laiho kok  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

**Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp**  
**Eriävä mielipide**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE**

**Perustelut**

Yhdymme pääosin valiokunnan perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019. Esitämme kuitenkin eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Valiokunta on lausunnossaan käsitellyt oikeusasiamiehen kertomuksesta (s. 316) ilmenevää apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua (EOAK/2186/2018). Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan koulun menetelleen lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Menettely oli voinut loukata oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapautta sekä oppilaiden oikeutta osallistua yhdenvertaisesti koulun joulujuhlaan. Kyse on kaikille oppilaille yhteisestä opetukseen kuuluvasta juhlasta, joka on järjestettävä siten, että kaikki oppilaat voivat siihen osallistua vakaumuksestaan riippumatta. Apulaisoikeusasiamies piti oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkkosalissa.

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että apulaisoikeusasiamiehen kanta jättää osin edelleen avoimeksi kysymyksen siitä, tekeekö kirkkotila automaattisesti koulun juhlasta uskonnollisen, ellei juhlan ohjelma ole sisällöltään uskonnollinen. Valiokunnan lausunnossa on esitetty, että perustuslakivaliokunnan tulisi mietinnössään ottaa kantaa tähän kysymykseen.

Edellä selostetussa kysymyksessä on kyse puhtaasti perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnasta. Perusoikeussäännösten tulkinta on perustuslakivaliokunnan ja toisaalta ylimpänä laillisuusvalvojana toimivan eduskunnan oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiesten tehtävä. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkkosalissa. Kuten apulaisoikeusasiamies toteaa, kirkko on nimenomaan jumalanpalvelusten toimittamiseen tarkoitettu paikka (kirkkolain 14 luvussa tarkoitettu kirkollinen rakennus) ja siitä välittyy näin jo itsessään uskonnollisia merkityksiä. Kunnalla perusopetuksen järjestäjänä on osaltaan velvollisuus huolehtia siitä, että koulun yhteiset juhlat järjestetään siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen.

Käsiteltävä kysymys koskee voimakkaasti perustuslain 11 §:ssä suojattua uskonnon ja omantunnon vapautta, joka suojaa niin kaikkiin uskontokuntiin kuuluvia kuin uskonottomia perheitä ja lapsia. Pykälän mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Tähän sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Pykälän mukaan kukaan ei ole velvollinen osallistumaan oman tuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Negatiivinen uskonnonvapaus eli vapaus uskonnosta on keskeinen oikeus muun muassa uskonottomien lasten ja perheiden itsemääräämisoikeuden kannalta. Negatiivisen uskonnonvapauden kunnioittaminen ei ole pois keneltäkään muulta.

**Valiokunnan lausunto SiVL 2/2021 vp**  
**Eriävä mielipide**

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2021

Veronika Honkasalo vas  
Saara Hyrkkö vihr