

Sivistysvaliokunta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (K 8/2021 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 1.12.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Opetus- ja koulutussektorin merkittävyys

Sivistysvaliokunta toteaa, että opetukseen ja koulutukseen liittyvät asiat ovat merkittävä sektori oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa sekä lukumääräisesti että hallinnonalan yhteiskunnallisen laajuuden ja merkityksen vuoksi. Oikeusasiamiehelle tuli kertomusvuonna 2020 ennätyskelliset 7 059 kantelua. Voimakkainta kasvu oli nimenomaan opetussektorilla, jota koskevia kanteluita saapui 466 ja niitä ratkaistiin 351. Kantelujen määrän huomattava nousu kertomusvuonna johtui poikkeusoloihin liittyneistä kanteluista, joista merkittävä osa koski opiskelijavalintaperusteiden muuttamista koronaviruspandemian vuoksi. Oikeusasiamiehelle toimitettujen opetussektoria koskevien kanteluiden merkittävä lukumäärä kertoo osaltaan myös siitä, että koettuja epäkohtia ei saada käsitellyiksi ja ratkottua paikallisella tai alueellisella tasolla. Valiokunta pitää oikeusasiamiehen kanslian riittävien resurssien turvaamista erittäin tärkeänä, jotta oikeusasiamiehelle säädetyt tehtävät kyetään hoitamaan jatkossakin laadukkaasti.

Opetussektoria koskevissa kanteluissa on saadun selvityksen mukaan kyse usein myös vammaisten lasten ja nuorten oikeuksista. Opetusta ja koulutusta koskevan asiaryhmän laillisuusvalvonnassa painottuvat näin ollen oikeusturvan ja hyvän hallinnon lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet.

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2021 vp

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän vuoksi ratkaisuihin on usein pidetty perusteltuna antaa ohjausta silloinkin, kun varsinaista lainvastaisuutta ei ole todettu. Toiminnassa on myös pyritty kiinnittämään huomiota oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin sovinnollisen ratkaisun edistämiseksi sekä ohjaamiseksi opetuksen järjestäjää hakemaan ratkaisua asiaan yhteistyössä kantelijan kanssa. Lisäksi lapsiystävälliseen lapsille suunnattuun tiedottamiseen ja lasten tekemien kanteluiden käsittelyyn on vuodesta 2016 alkaen pyritty kiinnittämään erityistä huomiota. Valiokunta pitää ohjaustehtävän korostumista, sovitteluratkaisujen edistämistä ja lasten aseman erityistä huomioimista tärkeinä menettelylinjauksina sivistyksellisiä oikeuksia koskevien kanteluiden käsittelyssä.

Tarkastukset laillisuusvalvonnan välineenä

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan (197/2002) oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Sivistysvaliokunta toteaa, että tarkastukset ovat opetussektorillakin kanteluiden ohella tärkeä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto, vaikka toimintakentän laajuuden vuoksi yksikkötarkastuksilla ei voida tavoitella kattavuutta. Oikeusasiamiehen toiminnassa myös terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tarkastuksilla pyritään kiinnittämään huomiota lasten opetuksen järjestämiseen ja oikeuteen saada perusopetusta sekä esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden mahdolliseen vaikutukseen koulunkäyntiin.

Sivistysvaliokunta toteaa tässä yhteydessä, että aluehallintovirastolla on toimivalta valvoa kanteluiden perusteella asiakkaan laillisten oikeuksien toteutumista esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa sekä taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön parissa. Aluehallintovirastolla ei kuitenkaan ole tällä hetkellä toimivaltaa tutkia oma-aloitteisesti opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toiminnan lainmukaisuutta. Sivistysvaliokunta pitää eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastusoikeutta tästäkin näkökulmasta merkittävänä.

Opetussektorin varhaiskasvatyüksiköihin ja kouluihin suuntautuvilla oikeusasiamiehen tarkastuksilla pyritään osaltaan kiinnittämään huomiota lasten kuulemiseen sekä lasten osallistumisoikeuksien toteutumiseen koulussa. Valiokunta pitää erinomaisena sitä, että kouluihin ja muihin oppilaitoksiin tehtäville tarkastuksille on kehitetty oppilaita osallistava toimintamalli, jossa tarkastuksilla toimitaan yhteistyössä oppilaiden kanssa ja saadaan tietoja myös suoraan heiltä. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota siihen, että koulu mahdollistaa ja edistää oppilaiden osallistumista lain edellyttämällä tavalla.

Saadun selvityksen mukaan opetus ja kulttuuri -asiaryhmässä ei tehty kertomusvuonna tarkastuksia koronapandemian vuoksi, vaan suunnitellut viisi tarkastusta peruttiin. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että tarkastuksia jatketaan aiemmin suunnitellun mukaisesti koronapandemian helppottaessa.

Yhteistyöhankkeet

Vuoden 2019 toimintakertomuksessa ja sivistysvaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (SiVL 2/2021 vp) tuotiin esiin oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa aloitettu yhtei-

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2021 vp

nen hanke perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi ja sen osana opetustoimessa laadittu materiaali opetustoimen johdon perus- ja ihmisoikeuskoulutuksiin. Lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen, oikeusministeriön ja Helsingin yliopiston Demokratia ja ihmisoikeudet opettajankoulutuksessa -hankkeessa (2018—2019) tuotettiin muun muassa viiden opintopisteen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuskurssi, jossa osana oppimateriaalia oli oikeusasiamiehen ratkaisuja.

Näiden hankkeiden jatkumona oikeusasiamiehen kanslia solmi vuonna 2019 yhteistyösopimuksen Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan kanssa hankkeesta, jonka tarkoituksena oli edelleen kehittää opetustoimen käyttöön sähköistä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää oppimateriaalia.

Hanke tuotti vuoden 2020 huhtikuussa julkaistun oikeudellisen ja pedagogisen oppaan (Perus- ja ihmisoikeudet opetus- ja kasvatusalalla: Oikeudellinen ja pedagoginen opas alan opiskelijoille ja asiantuntijoille). Oppaasta saa yleiskuvan siitä, millaisia arjen haasteita ja oikeudellisia ongelmia tyypillisiin opetustoimesta tehtyihin kanteluihin liittyy ja millaisia ratkaisuja eduskunnan oikeusasiamies on niihin antanut. Oppaan kymmenen teemaa ovat seuraavat: turvallinen opiskeluympäristö, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, oppilashuolto, oppimisen tuki ja erityisen tuen järjestäminen, vammaisia lapsia ja nuoria koskevat erityiskysymykset, uskonto ja katsomukset, työrauha, sananvapaus, hyvä hallinto ja päätöksenteko, koulukuljetukset sekä kodin ja koulun yhteistyö. Oppaassa esitellyt ratkaisut koskevat opettajien ja rehtoreiden lisäksi opetus- ja sivistystoimen johtajien toimintaa. Tilanteissa tarkastellaan myös esimerkiksi lasten, nuorten ja huoltajien näkökulmia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oppimateriaali on saanut kiitosta opettajankoulutusalan opiskelijoilta. Valiokunta pitää opasta tärkeänä työkaluna lasten ja nuorten oikeusturvaan koskevan osaamisen vahvistamisessa. On merkityksellistä, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vahvaa asiantuntemusta hyödynnetään opetustoimen perus- ja ihmisoikeusosaamisen edistämiseksi.

Kertomusvuonna käsitellyjä teemoja

Koronapandemia näkyi kaikkia hallinnonaloja koskevissa kanteluissa ja siten myös opetustoimen laillisuusvalvonnassa vuonna 2020. Kaikkiaan kertomusvuonna tuli käsiteltäväksi lähes tuhat laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät tavalla tai toisella koronavirusepidemiaan. Hallinnonalat, joista tehtiin eniten koronaan liittyviä kanteluita, olivat opetus, sosiaalihuolto ja terveydenhuolto. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla koronavirusepidemiaan liittyviä kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 214 ja niitä ratkaistiin 89.

Myös opetuksen ja koulutuksen järjestäjät olivat koronapandemian johdosta uuden, ennen kokemattoman tilanteen edessä, kun oppilaitokset pääosin suljettiin, varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta rajoitettiin ja eri koulutusasteilla siirryttiin nopeasti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Tästä aiheutui varsinkin tilanteen alkuvaiheessa käytännön tulkintaongelmia.

Muut asiaryhmän kantelut koskivat esimerkiksi opiskeluympäristön turvallisuutta, oppimisen ja koulunkäynnin tukea, maksuttoman koulukuljetuksen vaihtoehtona myönnettävän avustuksen riittävyttä, opiskelijoiden kuulemista, tiedottamista, tiedusteluihin vastaamista, oppinnäytetöi-

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2021 vp

den ohjaamista ja asiakirjapyyntöjen käsittelyä. Opetusasioihin kytkeytyvät myös vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien henkilöiden oikeudet, sananvapaus ja kielelliset oikeudet.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa todetaan, että opetus ja kulttuuri -asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna 2020 kaksi hyvitysesitystä ja kolme säädösesitystä. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovatkin monesti merkityksellisiä paitsi yksilöiden myös laajemmin niiden esiin nostamien ongelmien kannalta.

Perusopetuksessa kiusaaminen ja siihen puuttumisen keinot nousivat kertomusvuoden syksyllä puheenaiheeksi, kun julkisuuteen tuli useita vakavia uutisia koulukiusaamisesta ja -väkivallasta. Sivistysvaliokunta yhtyy apulaisoikeusasiamiehen näkemykseen siitä, että oikeusasiamiehen kirjallisessa kantelumenettelyssä on varsin rajalliset mahdollisuudet puuttua kantelujen perusteella usein näyttäytyviin ongelmiin, jotka liittyvät koulu yhteisön hyvinvointiin, kiusaamiskokemuksiin, oppilaan haastavan käytöksen kohtaamiseen, eri syistä johtuviin pitkiin koulupoissaoloihin ja huoltajien kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Sivistysvaliokunta on useissa eri yhteyksissä tuonut esille tarpeen kitkeä pois kaikenlainen koulukiusaaminen ja -väkivalta (mm. SiVL 18/2021 vp). Ongelma on moninainen, ja sen ratkaiseminen vaatii useita eri keinoja. Sivistysvaliokunnassa on parhaillaan käsittelyssä hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 127/2021 vp), jonka tavoitteena on osaltaan ehkäistä kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa sekä turvata turvallinen opiskelu ympäristö.

Valiokunta toteaa myös tässä yhteydessä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut yhdessä oikeusministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa toimenpideohjelman kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Toimenpideohjelman tavoitteena on, että kenenkään ei tarvitse kokea kiusaamista, häirintää, väkivaltaa tai sosiaalista syrjintää koulussa tai oppilaitoksissa. Opetushallitus on puolestaan julkaissut vuonna 2020 Empatiapakkausten ja Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa -oppaan. Opas sisältää käytännönläheisiä toimintaohjeita koulutuksen järjestäjille, rehtoreille, opettajille, opiskeluhoitopalvelujen henkilöstölle, opiskelijoille sekä huoltajille, ja se on tarkoitettu ensisijaisesti perusopetuksen koulujen ja toisen asteen oppilaitosten työn tueksi.

Sivistysvaliokunta on useissa eri yhteyksissä korostanut sekä oppilaiden ja opiskelijoiden että koulujen ja oppilaitosten henkilöstön hyvinvoinnin tärkeyttä. Sivistysvaliokunta katsoo, että oikeusasiamiehellä on tärkeä rooli yhteiskunnassa havaitsemiinsa epäkohtiin puuttuessaan ja että oikeusasiamies omaa tehtävänsä hoitaessaan edistää myös osaltaan väestön hyvinvointia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 23/2021 vp

Helsingissä 1.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Juha Mäenpää ps
varajäsen Jouni Ovaska kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen