

Hilkka Kemppi kesk ym.

Lakialoite laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoite aluehallintoviraston oma-aloitteisesta puuttumisoikeudesta. Aluehallintovirastolle säädetään oma-aloitteinen puuttumisoikeus tilanteisiin, joissa se arvioi, että on syytä selvittää, onko oppivelvollisuusikäiselle järjestetty opetus- tai koulutuspalvelut lainsäädännön mukaisesti ja hänen oikeutensa turvalliseen opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteiden mukaiseen opetukseen, ohjaukseen ja tukeen toteutunut.

Aluehallintovirastolle annetaan toimivalta käyttää sille säädettyjä sanktiokeinoja, mikäli opetus- tai koulutuspalveluiden järjestäminen oppivelvolliselle ei vastaa lainsäädännön vaatimuksia tai oppivelvollisen oikeuksia opetukseen, ohjaukseen ja tukeen on loukattu.

PERUSTELUT

Lapset ja nuoret ovat aikuisiin verrattuna eriarvoisessa asemassa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan valtioiden on varmistettava, että lapsilla itsellään ja heidän edustajillaan on käytössä tehokkaita lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja.

Lasten mahdollisuudet huolehtia oikeuksistaan ovat aikuisia heikommat, vaikka perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännöksellä haluttiin korostaa perusoikeuksien kuuluvan tasa-arvoisesti myös lapsille (HE 309/1993 vp, s. 45). Sivistykselliset perusoikeudet ovat yksi oppivelvollisten lasten tärkeimmistä oikeuksista. Silti oppivelvollisen mahdollisuus saattaa sivistyksellisiä perusoikeuksiaan koskevia asioita tuomioistuinten tai muiden viranomaisten tutkittaviksi ovat heikot, sillä heiltä puuttuu usein niin osaaminen kuin tieto keinoista, joilla vaatia oikeuksiensa toteuttamista, sekä varsinaiseen muutoksenhakuun tarvittava oikeustoimikelpoisuus. Käytännössä lasten oikeusturva sivistyksellisten perusoikeuksien osalta on täysin jälkikäteisen oikeusturvan varassa, jonka käyttäminen riippuu huoltajista.

Lapsiasiavaltuutettu toteaa kertomuksessaan eduskunnalle 2022, että hänelle tulevista kansalaisyhteydenotoista käy vuodesta toiseen ilmi, ettei edes huoltajilla ole riittävästi tietoa käytettävissään olevista oikeusturvakeinoista ja -menettelyistä.

Lisätarpeen sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen tuelle tuo se, että niistä on säädetty pääosin hyvin väljästi. Kasvatus- ja opetustoimen osalta väljä lainsäädäntö ei turvaa yhdenvertai-

Lakialoite LA 34/2022 vp

suutta eikä ohjaa kuntien ja muiden kasvatus- ja opetuspalveluiden tuottajien ja järjestäjien toimintaa täsmällisesti. Myös taloudelliset paineet saattavat aiheuttaa ratkaisuja, joihin olisi syytä kohdistaa laillisuusvalvontaa.

Sivistykselliset perusoikeudet ovat yksi lapsen elämään merkittävimmin vaikuttava oikeus. Koulutuksella on suuri vaikutus lapsen elämään. Jos koulupolku katkeaa tai siinä on haasteita, on lapsella suuri riski huono-osaisuuteen, alhaisempaan hyvinvointiin ja terveyteen sekä jopa syrjäytymiseen. Haasteet voivat liittyä esimerkiksi tilanteisiin, joissa kiusaaminen koulussa pitkittyy eikä sitä saada loppumaan tai vanhemmat eivät pyynnöistä huolimatta saa lapselleen tarvittavaa oppimisen tukea.

Siksi on olennaista, että oppivelvollisten osalta jälkikäteen oikeusturvan lisäksi säädetään viranomaisten toteuttamasta ennalta ehkäisevästä oikeusturvasta. Lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun, jotta heidän asemansa perusoikeuksien toteutumisen osalta voidaan turvata yhdenvertaisesti aikuisten kanssa. Sivistyksellisillä perusoikeuksilla ei ole merkitystä, jos oikeuksien toteutusta ei valvota eikä oikeusloukkauksista seuraa sanktiota.

Lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa 2022 todetaan: "Lasten ja nuorten näkökulmasta ennakkollinen oikeusturva eli sen varmistaminen, ettei oikeudenloukkauksia ylipäätään tapahtuisi, on ensiarvoisen tärkeää. -- On huolehdittava siitä, että mahdollisiin epäkohtiin puututaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa."

Pukki kaalimaan vartijana — kuka valvoo peruskouluja? -tutkimuksessa perusopetuksen valvonnasta todetaan, että jälkikäteen valvontajärjestelmä ja väljä sääntely ovat yhdessä johtaneet siihen, että oppilaan oikeudet eivät toteudu yhdenvertaisesti koko maan tasolla, vaan vaihtelevat kunnittain.

Samaan on kiinnitetty huomiota ja vaadittu asian tilaan muutosta myös lukuisten muiden tahojen toimesta, (mm. SM 40/2007, kantelutyöryhmän loppuraportti 28.4.2011, VTT tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009, OKM 2012:13 sekä oikeuskanslerin oppilashuoltoa koskeva päätös Dnro OKV/6/50/2011). Viime aikoina asia on nostettu esille muun muassa Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arvioinnissa (4/2017). Siinä todetaan, että itsearviointiin perustuva lakisääteinen ohjausmekanismi ei ole riittävän tehokas varmistamaan koulutuksen laatua, vaan tarvitaan selkeämpää kansallista ohjausta. Pukki kaalimaan vartijana — kuka valvoo peruskouluja? -tutkimuksessa esitetään säädettäväksi täsmällistä lainsäädäntöä, joka toimisi myös ennalta ehkäisevästi sekä systemaattisen riskiperusteisen valvonnan mallia. Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotetaan: "Aluehallintovirastot ovat luonnollisin valinta tällaista valvontaa hoitavaksi viranomaiseksi, koska niillä on alan asiantuntemus jo valmiiksi. Tietoa lainvastaisuuksista riskikunnista tai -kouluista ja esimerkiksi tarkastuksia vaativista asiaryhmistä tulisi kerätä systemaattisesti oppilailta ja huoltajilta, mutta myös koulujen henkilöstöltä ja jo käytössä olevista ulkoisista arvioinneista."

Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota jo useamman kerran (muun muassa SiVL 3/2019 vp ja SiVM 1/2022 vp). Valiokunta on tuonut esille, että aluehallintovirastolle tulee antaa mahdollisuus valvoa oma-aloitteisesti kaikkea opetustoimen lakien mukaista toimintaa. Lapsen näkökulmasta ennakkollinen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhi-

Lakialoite LA 34/2022 vp

millisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa. Sivistysvaliokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, että aluehallintovirastolla on riittävät resurssit ohjaamaan ja valvomaan sekä varhaiskasvatus-
ta että opetustoimea.

Oppivelvollisten oikeusturva ei vastaa Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia eikä Suomen perustuslain henkeä. Se perustuu täysin jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin sekä huoltajan tai muun oppivelvollisen laillisen edustajan toimiin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

oppivelvollisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään oppivelvollisuuslakiin (1214/2020) uusi 22 a § seuraavasti:

22 a §

Aluehallintoviraston oma-aloitteinen puuttumisoikeus

Aluehallintovirasto voi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen oppivelvollisen opetuksen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvän asian epäillessään, ettei perusopetuslain mukaista esiopetusta tai perusopetusta tai tämän lain 4 §:ssä säädetyissä oppivelvollisuuden suorittamiskoissa opetusta tai koulutusta järjestetä niitä koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja ensisijaisesti lapsen edun mukaisesti.

Havaitessaan lainsäädännön kanssa ristiriitaa on aluehallintovirastolla oikeus käyttää sille aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) säädettyjä 20 §:n mukaisia pakkokeinoja.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Lakialoite LA 34/2022 vp

Helsingissä 7.6.2022

Hilkka Kemppi kesk
Hanna-Leena Mattila kesk
Joonas Könttä kesk
Pekka Aittakumpu kesk
Mikko Savola kesk
Esko Kiviranta kesk
Hannu Hoskonen kesk
Anne Kalmari kesk
Ari Torniainen kesk
Arto Pirttilahti kesk
Juha Sipilä kesk
Tuomas Kettunen kesk
Hanna Kosonen kesk
Eeva Kalli kesk
Jari Ronkainen ps
Ari Koponen ps
Jenna Simula ps
Rami Lehto ps
Riikka Slunga-Poutsalo ps
Hanna Huttunen kesk
Paula Risikko kok
Jouni Ovaska kesk
Jenni Pitko vihr
Mirka Soinikoski vihr
Kaisa Juuso ps
Maria Guzenina sd
Sheikki Laakso ps
Katja Hänninen vas
Jari Myllykoski vas
Pihla Keto-Huovinen kok
Mikko Kinnunen kesk
Ritva Elomaa ps