# Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta

### Viite: VN/489/2021

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voi­maan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasia­val­tuutettu arvioi esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi:n kautta 8.6.2021.

## Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, ammatillisesta koulutuk­sesta annettua lakia ja lukiolakia. Lakeihin ehdotetaan täsmennettäväksi opetuksesta epä­ämistä koskevaa sääntelyä, jotta opiskelija saisi epäämisen aikana ja opetukseen palatessa tarvitsemansa tuen.

Perusopetuslain mukainen epäämistä koskeva aika ehdotetaan laajennettavaksi jäljellä ole­van päivän lisäksi myös seuraavaksi päiväksi. Erottamista koskevia menettelysään­nöksiä eh­dotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijalle ja huoltajalle varattaisiin tilaisuus osallistua henkilökohtaisen suunnitelman laatimiseen, jonka mukaan opetus toteutetaan ja oppimista seurataan erottamisen aikana. Lisäksi opiskelijan velvollisuuksia ehdotetaan muu­tettavaksi vastaamaan lukiolain mukaista sääntelyä. Lakeihin lisätään säännös lapsen edusta opetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä. 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 niihin syyllistyneen ja niiden kohteena olevan opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Lakeihin sisältyvä kaksoisran­gaistuksen kieltoa koskeva sääntely ehdotetaan kumottavaksi.

## Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

* Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsen edun ensisijaisuuden sisällyttämistä lakiin erin­omaisena ehdotuksena. Lapsen edun toteutuminen edellyttää, että lapsen mielipide selvitetään kaikissa häntä koskevissa asioissa.
* Hyvän oppimisympäristön takaamiseksi on tärkeää tunnistaa ne ryhmät, jotka ovat erityisesti vaarassa joutua kiusaamisen kohteeksi.
* Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että 35 §:ään lisättäisiin edellytys kunnioittavasta käy­töksestä toisia kohtaan.
* Esityksessä on hyvin perusteltu syyt sille, että kaksoisrangaistavuutta koskeva 36 c § ehdotetaan kumottavan.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esityksen tavoitteet eli kiusaamisen, häirinnän ja väkivallan ehkäisy kouluissa ja oppilaitok­sissa sekä turvallisen opiskeluympäristön varmistaminen ovat kannatettavia. On tärkeää, että kiusaamiseen, häirintään ja väkivaltaan puututaan oikea-aikaisesti ja vahvistetaan oppi­laan oikeusasemaa. Lapsiasiavaltuutetun kannanotot on laadittu lähinnä perusopetuslain pohjalta, mutta ne ulottuvat koskemaan soveltuvilta osin myös lakia ammatillisesta koulu­tuksesta ja lukiolakia.

**Lapsen etu ja oikeus tulla kuulluksi**

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta edellyttää lapsen edun ensisijai­suutta kai­kissa julkisen hallinnon tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintovi­ranomais­ten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia. Lapsiasiavaltuutettu on todennut muun muassa vuonna 2018 eduskunnalle antamassaan kertomuksessa, että *”[y]lei­nen, koko opetustoimintaa koskeva laintasoinen säännös, joka velvoittaa viranomaisen otta­maan huomioon ensisijaisesti lapsen edun, vahvistaisi tämän keskeisen periaatteen asemaa lasta koskevassa ja lapsiin vaikuttavassa päätöksenteossa*”.[[1]](#endnote-1) Lapsiasiavaltuutettu pitää siten erittäin myönteisenä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan perusopetuslakiin, lakiin ammatil­lisesta koulutuksesta ja lukiolakiin lisättäväksi erillinen säännös lapsen edun ensisijaisuu­desta. Lapsen edun ensisijaisuutta koskevan säännöksen (3 a §) sijoittaminen perusopetus­lain soveltamisalaa ja tavoitteita koskevaan 1 lukuun korostaa sen merkitystä kaikissa pe­rusopetuslain säätämisalaan kuuluvissa tilanteissa ja ilmentää hyvin myös sitä, että se on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleispe­riaatteista, joita on sovellettava kaikkia lapsen oi­keuksia tulkittaessa ja täytäntöön panta­essa.[[2]](#endnote-2) Vastaavalla tavalla lapsen edun huomioimista koskevan säännöksen sijoittaminen lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ko. opetuksen tarkoitusta koskevaan säännökseen (2 §:t) muodostaa siitä kunkin lain sovel­tamisalaa läpileikkaavan periaatteen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan sekä ehdotetun 3 a §:n sanamuodosta että esitys­luonnoksen perusteluista (s. 19) ilmenee hyvin lapsen edun ensisijaisuuteen liittyviä näkö­kohtia, kuten sen edellyttämä aktiivinen punninta kaikissa lasta koskevissa asioissa sekä se, että lapsen etua on harkittava niin yksittäisen lapsen kuin lapsiryhmänkin kannalta. Lapsi­asiavaltuutettu muistuttaa kuitenkin siitä, ettei lapsen etu ole vain tulkintaa ohjaava oikeus­periaate, kuten esitysluonnoksen tekstin perusteella voisi käsittää (s. 19 ja 25). YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen edun olevan kolmiosainen käsite, eli se on samaan aikaan aineellisen oikeuden säännös, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettely­sääntö. Lapsen etu on siten ensinnäkin suoraan yksittäisessä tilanteessa sovellettava oikeus, johon voidaan tarvittaessa vedota tuomioistuimessa. Toiseksi se edellyttää, että mikäli lain säännöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita se tulkinta, joka pal­velee tehokkaimmin lapsen etua. Ja kolmanneksi: lapseen tai lapsiin kohdistuvia toimia teh­täessä tulee aina arvioida sen vaikutuksia lapseen/lapsiin ja perustella, kuinka lapsen oi­keutta on kunnioitettu ko. tilanteessa.[[3]](#endnote-3)

Esityksessä on myös kiitettävästi huomioitu lapsen edun ja lapsen oikeuksien yleissopimuk­sen 12 artiklan mukaisen oikeuden tulla kuulluksi välinen kiinteä yhteys. On myönteistä, että lain valmisteluun liittyen toteutetaan lasten ja nuorten kuuleminen. Lapsen oikeuksien komi­tea on painottanut sitä, ettei lapsen edun voida katsoa täysimääräisesti toteutuvan, mikäli lapsi ei tule asianmukaisesti kuulluksi.[[4]](#endnote-4) Näin ollen lapsen edun ensisijaisuus velvoittaa ope­tustoimea kaikissa tilanteissa, kussakin tilanteessa soveltuvien menettelyin ja tilanteen vaa­timalla laajuudella, selvittämään ja ottamaan huomioon oppilaiden mielipiteet.

**Kurinpito, erottamisen täytäntöönpano ja kaksoisrangaistuksen kielto**

Menettelyä kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpanoa koskevassa 36 a §:ssä lapsen oi­keus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa on huomioitu hyvin sekä säännöstekstissä että perusteluissa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että säännöksen perusteluissa koros­tetaan sitä, että kyse on tosiasiallisesta osallistumismahdollisuudesta. Toisaalta, 36 §:n mu­kainen suunnitelma opetukseen palaamisen tueksi ei säännöstekstin tai sen perustelujen mu­kaisesti edellytä lapsen osallistumista. Mahdollisiksi tu­kitoimiksi mainitaan mm. opetusryh­män vaihtaminen (s. 26), jonka yhteydessä olisi lapsi­asiavaltuutetun näkemyksen mukaan kohtuullista selvittää lapsen mielipide.

Kaksoisrangaistuksen kieltoon liittyvää oikeusperustaa ja toisaalta sen soveltumattomuutta perusopetuslain kurinpitomenettelyyn taustoitetaan esitysluonnoksessa kattavasti. Lapsi­asiavaltuutettu pitää perusteltuna, että kaksoisrangaistavuutta koskeva 36 c § kumotaan. Li­säksi on perusteltua, että 36 §:ään tehdään terminologinen muutos siten, että termi kurinpi­torangaistus, muutetaan kurinpitotoimeksi. Näin vältetään tahaton viittaus rikosoikeudelli­seen seuraamukseen. Huomiona, että 36 a §:n perusteluissa puhutaan terminologisista muu­toksista huolimatta kurinpitotoimista edelleen kurinpitorangaistuksina. Lisäksi seuraa­vasta tekstistä (s. 26), vaikka sisällön voi kylläkin ymmärtää, tuntuu uupuvan muutama sana: ”*Iän lisäksi rangaistusta arvioitaessa on huomioita oppilaiden kehitystaso. On arvioitava ym­märtä­mään tekonsa tai käyttäytymisensä tosiasiallista luonnetta tai sääntöjen vastaisuutta*.”

Esitysluonnoksessa esitetään tarkennettavaksi kurinpitokeinoja, joita voidaan käyttää, kun oppilas häiritsee opetusta tai muuten rikkoo koulun järjestystä taikka menettelee vilpillisesti. Kyse on reaktiivisista ja ainakin osin jälkikäteisistä menettelyistä. Lapsiasiavaltuutettu muis­tuttaa, että näiden lisäksi on kiinnitettävä eritystä huomiota toimiin, joilla ennalta ehkäistään kiusaamista, häirintää ja väkivaltaa kouluissa ja oppilaitoksissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää 36 a §:ään ehdotettua iän ja kehitysvaiheen huomiointia kurinpi­totoimia harkitessa tärkeänä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Lapsen oikeuksien komitea on tutkimuksiin pohjaten painottanut sitä, että esimerkiksi 12–13-vuotiaiden lasten täysi ymmärrys tekojensa vaikutuksista on epätodennäköistä, sillä heidän aivojensa etuotsa­lohko kehittyy edelleen.[[5]](#endnote-5)

**Hyvä oppimisympäristö kaikille lapsille**

Käsillä olevan esitysluonnoksen tavoitteet ja esitetyt muutokset osaltaan vaikuttavat sii­hen, että kaikki voisivat kokea opiskeluympäristön turvalliseksi. On kuitenkin muistettava, että tietyt ryhmät ovat toisia alttiimpia joutumaan kiusaamisen kohteeksi, ja heidän tunnis­tami­sensa on siksi tärkeää. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa maahanmuuttajataustaiset, toi­mintarajoitteen kanssa kasvavat lapset ja vä­hemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret.[[6]](#endnote-6)

Esimerkiksi sateenkaarilasten ja -nuorten osalta on huomioitava, että kouluterveyskyselyn tulokset osoittavat kiusaamiskokemusten, häirinnän ja väkivallan uhkan olevan yleisempiä sateen­kaarinuorten keskuudessa kuin muilla nuorilla.[[7]](#endnote-7) Tulokset aiheuttavat huolta ja edel­lyttävät oppilaitoksilta ja lainsäätäjältä tehokkaita toimenpiteitä kaikkien lasten ja nuorten hyvin­voinnin parantamiseksi. Kouluterveyskyselyn 2019 työpaperista *Sukupuoli- ja seksuaa­livä­hemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi* käy ilmi, että ”*[s]ateenkaarinuorista erityisesti su­kupuolivähemmistöihin kuuluvat nuoret kertoivat kokeneensa koulukiusaamista ja fyysistä uh­kaa muita nuoria useammin*”.[[8]](#endnote-8) Lapsiasiavaltuutettu tapasi keväällä 2021 sateenkaarinuo­ria, ja myös tämä tapaaminen vahvisti käsitystä siitä, kuinka hankala kouluympäristö voi olla sa­teenkaarinuorelle.

Nyt käsillä olevassa esitys­luonnoksessa mainitaan kyllä lyhyesti ”*seksuaalivähemmistöihin kuuluvien*” sekä ”*osin muihin vä­hemmistöryhmiin*” kuuluvien lasten ja nuorten olevan keski­määräistä alttiimpia syrjinnälle (s. 20), mutta esimerkiksi sukupuolivähemmistöihin kuulu­via lapsia tai nuoria ei mainita esitysluonnok­sessa lainkaan, vaikka juuri he ovat kouluter­veyskyselyn perusteella eniten (sateenkaarinuorista) kokeneet kiusaamista. Lapsiasiaval­tuutettu katsoo, että esitysluonnoksessa olisi selkeämmin kyettävä tunnistamaan erityisen haa­voittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret, etenkin, kun tutkimustulokset ovat varsin selkeitä ja kouluterveyskyselynkin tuloksia käydään läpi (s. 13-14).

Hyvän oppimisympäristön ja kiusaamisen ehkäisyn kannalta on myönteistä, että esitysluon­noksessa pyritään täsmentämään 35 §:n 2 momentin[[9]](#endnote-9) mukaisia oppilaan käyttäytymisvel­voitteita, joita voidaan edelleen tarkentaa opetuksen järjestäjän hyväksymissä järjestyssään­nöissä (s. 25). Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotettuja lisäyksiä perusopetuslain 35 §:ään kan­natettavina. Kuten esitysluonnoksessa mainitaan (s. 17), voi kiusaamisen tunnistaminen kui­tenkin olla hankalaa, ja toisaalta syrjintä ja rasismi tunnistetaan osin huonosti koulun ar­jessa.[[10]](#endnote-10) Kiusaamisen kieltämisen lisäksi olisi tärkeää lähestyä kiusaamisen ehkäisyä keskitty­mällä myönteisiin tavoitteisiin ja toimintatapoihin, jotka edistävät lapsen ym­märrystä erilai­suuden kunnioittamisesta ja kohtaamisesta. Juuri julkaistusta, YK:n alkupe­räiskansa-asioi­den asiantuntijamekanismin selvitysluonnoksesta alkuperäiskansaan kuulu­van lapsen oi­keuksista käy ilmi Grönlannin yliopiston tutkimus, jonka mukaan alkuperäis­kansoihin kuu­luvat lapset pitävät keskinäistä kunnioitusta ratkaisevana hyvän oppimisym­päristön kan­nalta.[[11]](#endnote-11) Lapsiasiavaltuutettu on Nuoret neuvonantajat -tapaamisissa kohdannut toimintara­joitteiden ja vammojen kanssa eläviä lapsia, jotka niin ikään ovat kertoneet, miten merkittävä vaikutus kunnioittavalla ilmapiirillä on kiusaamisen ehkäisyssä kouluympäristössä. Merkille pantavaa on, että kunnioittavan käytöksen edellytys ei koske vain lapsia, vaan myös koulun aikuisten on käytöksellään osoitettava aitoa kiinnostusta ja kunnioitusta toisten ihmisarvoa kohtaan. Lapsiasiavaltuutettu esittääkin harkittavaksi, että 35 §:ään lisättäisiin edel­lytys kun­nioittavasta käytöksestä toisia kohtaan.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille se, että oppilaalta edellytetään asiallista käytöstä myös henkilöstöä kohtaan ja että velvoite sisältää asiallisesti kiellon kiusata henkilöstöä (s. 5). Sen sijaan, esitysluonnoksessa ei tunnisteta sitä, että joskus myös esimerkiksi opettaja saattaa syyllistyä asiat­tomaan käytökseen. On esimerkiksi todella huolestuttavaa, että jopa 1 % nuo­risorikollisuus­kyselyn vastaajista kertoi opettajan taholta tapahtuneesta fyysisestä väki­val­lasta.[[12]](#endnote-12) Jokainen kiusaamistapaus on väärin, mutta erityisen vakavaa on, mikäli koulun hen­kilöstöön kuuluva aikuinen, jolla on lapseen nähden valta-asema, käyttäytyy asiattomasti lasta kohtaan. Lap­sella tulisi olla koulun henkilöstöön luottamussuhde esimerkiksi juuri kiu­saamistapauksista raportointia varten, eikä luottamusta edistä aikuisen asiaton käytös oppi­laita kohtaan. Opetushallituksen ja THL:n tilaston mukaan henkilöstön op­pilaaseen kohdis­tamaa epäasiallista käytöstä, esim. väkival­taa, häirintää, kiu­saamista esiintyi kaikkien vastan­neiden (91 % kaikista Suomen perus­kouluista) keskuu­desta 14 %:ssa.[[13]](#endnote-13) Oli­sikin oleellista huolehtia siitä, että opettajat ja koulun muu henkilöstö ovat tietoisia lakiin pe­rustuvista vel­vollisuuksistaan sekä lapsen oi­keuksista. Esityksessä tu­lisi siis puuttua myös siihen, miten aikuisten harjoittama kiusaami­nen ja häi­rintä saataisiin koulussa loppumaan.

Koska lainsäädäntö on vain yksi osatekijä siinä, miten edistämme erilaisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa, pitää lapsiasiavaltuutettu tärkeänä, että koulumaailmassa kiinnitetään eri­tyistä huomiota YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 29 artiklan mukaiseen velvoittee­seen valmistaa lapsia ”*vastuulliseen elämään vapaassa yhteiskunnassa ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien kansakuntien, etnisten, kansal­listen ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystä­vyyden hengessä*”. Opetustoimen tulisi huolehtia siitä, että kouluissa käsitellään lasten kanssa kiusaamisaihetta. Jokaiselle tulisi käsittelyn myötä olla selvää, mitä kiusaamisella tarkoite­taan ja mikä katsotaan kiusaamiseksi. Lisäksi lapsen ja nuoren ymmärrystä kiusaamisen hen­kilökohtaisesta ulottuvuudesta sekä omista ja muiden rajoista on tuettava; toisen mielestä ”vain leikki” ei tee kiusaamisesta sallittua.

Jyväskylässä 8.6.2021

Elina Pekkarinen

Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera

Lakimies

1. Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp), s. 178. [↑](#endnote-ref-1)
2. CRC/C/GC/14, kohta 1. [↑](#endnote-ref-2)
3. CRC/C/GC/14, kohta 6. [↑](#endnote-ref-3)
4. CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74. [↑](#endnote-ref-4)
5. CRC/C/GC/24, kohta 22. [↑](#endnote-ref-5)
6. Nuorisotutkimusseuran raportti: Monialainen verkostotyö ja koulukiusaaminen 2018 (Noora Hästbacka), s. 49. Saatavilla: <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/2018_hastbacka_monialainen_verkostotyo_pdf.pdf>. [↑](#endnote-ref-6)
7. THL: Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019, s. 24. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140742/URN_ISBN_978-952-343-580-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [↑](#endnote-ref-7)
8. THL: Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien nuorten hyvinvointi Kouluterveyskyselyn tuloksia 2019, s. 4. [↑](#endnote-ref-8)
9. Esitysluonnoksen rinnakkaistekstien (s. 45) perusteella tosin voisi saada vääristyneen kuvan siitä, mitä lainkohtaa ollaan muuttamassa, sillä voimassa olevan lain teksti on kasvatuskeskustelua koskevasta perusopetuslain 35 a §:stä. [↑](#endnote-ref-9)
10. Nuorisotutkimusseuran raportti: Monialainen verkostotyö ja koulukiusaaminen 2018 (Noora Hästbacka), s. 49. [↑](#endnote-ref-10)
11. UN Human Rights Council, Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples: Rights of the indigenous child under the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2021, A/HRC/EMRIP/2021/3, kohta 65. Saatavilla: <https://undocs.org/A/HRC/EMRIP/2021/3>. Selvityksestä (kohta 60) nousee esille myös saamelaislasten taustansa vuoksi kohtaama koulukiusaaminen. [↑](#endnote-ref-11)
12. Katsauksia 47/2021: Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2020 (Kaakinen & Näsi), s. 19. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/326622/Katsauksia_47_Kaakinen_N%c3%a4si_2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. [↑](#endnote-ref-12)
13. Opetushallitus & THL/TedBM. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen peruskouluissa 2019 -tiedonkeruun perustaulukot. Taulukko 18.4. Päivitetty 12.8.2020. [↑](#endnote-ref-13)