

## Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

**Viite:** Sivistysvaliokunta keskiviikko 16.11.2016 klo 11:30 / HE 206/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

**Asia:** Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 29 §:n, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 28 ja 35 a §:n, oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

*Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.*

## Hallituksen esitys keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia, oppilas- ja opiskelijahuoltolakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Esitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman linjaukseen koskien kuntien lakisääteisten tehtävien sekä niiden toteuttamista ohjaavien velvoitteiden karsimista.

Esityksen tarkoituksena on järjestää uudelleen tarkoituksenmukaisella tavalla eräitä koulujen ja oppilaitosten työrauhan ylläpitämiseen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin liittyviä käytänteitä ja velvoitteita. Määräaikaisesta oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa voisi päättää koulutuksen järjestäjän niin päättäessä myös rehtori. Suunnitelmasta, joka koskee oppilaiden ja opiskelijoiden suojaamista kiusaamiselta ja häirinnältä säädettäisiin jatkossa vain oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia ehdotetaan kevennettäväksi poistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon lain säädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi kunnalle ja koulutuksen järjestäjälle annettaisiin nykyistä laajempaa harkintavaltaa toimintaa koskevien suunnitelmien laatimisen ja ryhmien perustamisen osalta ja kuraattorin kelpoisuusehtoa väljennettäisiin siten, että kelpoinen kuraattorin tehtävään olisi myös henkilö, jolla on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu sosiaalityön aineopinnot.

Aikuisille tarkoitettun lukion oppimäärän mukaan opiskelevien oppimäärä yhdenmukaistettaisiin lukiokoulutuksessa poistamalla velvollisuus järjestää lukiossa taito- ja taideaineet sekä terveystieto niille aikuisten oppimäärän mukaan opiskeleville, jotka ovat aloittaneet lukio-opinnot alle 18-vuotiaana. Tähän liittyen lukion yksikköhintaa koskevaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että yksikköhinta olisi aikuisten oppimäärän mukaan opiskelevien osalta sama ja riippumaton opiskelijan iästä.



## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

### Yleistä

Ehdotusten tavoitteena on keventää kuntien lakisääteisiä koulutukseen liittyviä velvoitteita. Oppilaitosten työrauhaa koskevat säännökset, joita nyt ehdotetaan muutettavaksi, ovat viimeksi olleet tarkasteltavana ja osin myös muutettavana 1.1.2014 voimaan tulleessa ns. oppilaitosten työrauha-lakipaketissa. Samassa yhteydessä säädettiin uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), joka tuli voimaan 1.8.2014. Kyse on siten vasta melko perusteellisen tarkastelun läpikäyneestä sääntelystä. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelut ovat lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan jossain määrin ristiriitaisia edellä mainittuja aiempia lakimuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä (HE 66/2013 vp ja HE 67/2013 vp) esitettyjen tavoitteiden ja perusteluiden kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esityksen perustelut ja vaikutusarviointi ovat puutteellisia. Ehdotetuista muutoksista olisi pitänyt kuvata tarkemmalla tasolla miksi ja miten valittuihin ratkaisuihin on päädytty. Vaihtoehtoja ”normipurulle” ei ole esitetty. Rinnakkaisen sääntelyn, kuten myös selkeästi tarpeettoman sääntelyn purkamisen on sinänsä kannatettavaa. Sääntelyn purkamisesta seuraavat vaikutukset olisi kuitenkin selvitettävä ja kuvattava riittävän tarkasti ja avoimesti, jotta voitaisiin todeta, että jäljelle jäävä sääntely todellisuudessa on riittävää ja kokonaan poistettavat säännökset tarpeettomia. Koska sääntely koskee lapsia ja heidän elämänsä kannalta keskeistä opetusta ja koulunkäyntiä, on lapsivaikutusten arviointi tärkein tämän lakiesityksen yhteydessä tehtävä vaikutusarviointi.

Hallituksen esitykseen sisältyvä lapsivaikutusten arviointi (kohta 4.3) käsittelee vain osaa ehdotetuista muutoksista. Siitä puuttuu esimerkiksi kokonaan arvio vaikutuksista, joita seuraa siitä, että päätöksen määräämisestä erottamisesta lukiosta tai ammatillisesta oppilaitoksesta voisi jatkossa tehdä rehtori monijäsenisen toimielimen lisäksi tai sijaan. Tämä on muutos, joka selkeästi vaikuttaa opiskelijan oikeusturvaan ja asemaan. Siksi se olisi tullut ehdottomasti sisällyttää myös vaikutusarviointiin.

Lapsiasiavaltuutettu esittää myös huolensa siitä, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty tulevia merkittäviä muutoksia kuntien tehtäviin suhteessa nyt ehdotettaviin muutoksiin. Vaikka maakunta- ja sote-uudistuksen lopputuloksesta ei tässä vaiheessa vielä olekaan lopullista kokonaisnäkemystä tai päätöstä, monia linjauksia on jo tehty. Hallituksen esityksessä ei näitä muutoksia ole arvioitu millään tavoin, huolimatta siitä, että niillä mitä ilmeisimmin tulee olemaan vaikutuksia esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiseen<sup>1</sup>.

### Kommentit pykäläkohtaisiin muutosehdotuksiin

*Velvollisuus laatia suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä (perusopetuslaki 29 §, lukiolaki 21 §, laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 28 §)*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi perusopetuslaista, lukiolaista ja ammatillista peruskoulutusta koskevasta laista opetuksen järjestäjän velvollisuus laatia opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Suunnitelmasta säädettäisiin jatkossa vain oppilas- ja opiskelijahuoltolain 13 § 2 momentissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna, että samasta asiasta ei säännellä tarpeettomasti useassa kohdassa ja, että käytännön opetus- ja oppilashuoltotyössä ei tehdä päällekkäisiä suunnitelmia. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”[s]uunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä liittyy olennaisesti yhteisölliseen opiskeluhuoltoon. Sen vuoksi on perusteltua esittää, että sitä koskeva säännös siirretään entisen sisältöisenä oppilas- ja opiskelija-

*huoltolakiin.*<sup>2</sup> Tämän perusteella voidaan päätellä, että jo tuossa vaiheessa oli ehkä tarkoitus poistaa rinnakkaista sääntelyä, mutta sitä ei kuitenkaan käytännössä toteutettu.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että rinnakkaisen sääntelyn purkamisesta huolimatta velvollisuus laatia suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä säilyy laatutasoltaan vähintäänkin nykyisellään. Suunnitelman toteumista on ohjattava, seurattava ja valvottava sekä käytännön opeustustyössä että oppilashuollon toimesta aktiivisesti ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa puuttuen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kiusaamisen on todettu useissa tutkimuksissa johtavan vakaviin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin ja syrjäytymiseen, jos siihen ei puututa riittävän ajoissa ja tehokkaasti.<sup>3</sup> Tästä, kuten myös muunlaisen väkivallan tai häirinnän kohteeksi joutumisesta seuraa merkittävää inhimillistä kärsimystä henkilötasolla sekä suuria kustannuksia yhteiskunnalle. Vaikuttavalla ennaltaehkäisevällä työllä ja varhaisella puuttumisella kumpiakin seurauksia voidaan vähentää tai jopa estää syntymästä. Tämä olisi huomioitava myös vaikutusarvioinnissa.

#### *Oppilaitoksesta erottaminen rehtorin päätöksellä*

(lukiolaki 26 a §, vastaava säännös laissa ammatillisesta peruskoulutuksesta 35 a §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että määräaikaisesta oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta tai kirjallisen varoituksen antamisesta voisi päättää jatkossa koulutuksen järjestäjän niin päättaessä myös rehtori, joko monijäsenisen toimielimen lisäksi tai sijasta. Tämä mahdollistaisi esityksen mukaan nykyistä joustavammat toimintakäytännöt ja oppilaan oikeusturva toteutuisi riittävällä tavalla edelleen muutoksenhakumahdollisuuden kautta. Muutos ei koske perusopetusta.

Koulujen työrauhapakettia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin oppilaan erottamista koskevan lukiolain 26 a §:n perusteluissa, että "[j]o nyt kuntalain 14 §:n 3 momentin on tulkittu velvoittavan tähän kuntien osalta. Samoin on tulkittu yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden ollessa koulutuksen järjestäjinä. Asian käsittely monijäsenisessä toimielimessä on oikeusturvan kannalta perusteltua."<sup>4</sup> Työrauhapakettia säädetäessä voimassa olleen kuntalain (365/1995) 14 § 3 momentin mukaan toimivaltaa hallinnollisen pakon käyttämistä sisältävissä asioissa voitiin siirtää vain toimielimelle. Tässä kohdin työrauhapaketin hallituksen esityksessä erottaminen oppilaitoksesta rinnastettiin siten hallinnollisen pakon käyttämiseen. Nykyinen kuntalaki (410/215) sisältää vastaavan säännöksen (91 § 3 mom).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, millä ehdoin oikeus päättää erottamisesta oli mahdollista siirtää rehtorille ja missä tilanteissa päätösvalta tulisi säilyttää monijäsenisellä toimielimellä. Kantaa ei myöskään ole otettu siihen, miten tulkinta kyseisen säännöksen rinnastamisesta kuntalain säännökseen on tai onko se muuttunut koulujen työrauhapaketin säätamisestä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että oppilaan oikeusturva toteutuisi edelleen riittävällä tavalla, kun oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuteen varoituksesta ja erottamispäätöksestä säilyy. Oikeusturva kuitenkin tosiasiallisesti heikkenee, koska päätöksen voisi tehdä yksin rehtori, joka opiskelijan näkökulmasta ei välttämättä näyttäyty puolueettomana osapuolena. Rehtori on usein kyseisissä tilanteissa ollut jo pitkään mukana tai vähintään tietoisena seikoista, jotka ovat johtaneet kyseiseen kurinpitotoimeen. Asioiden taustojen ymmärtäminen on tärkeää oikean ratkaisun tekemiseksi, mutta monialaisen toimielimen käsittely varmistaa paremmin tilanteen laajan arvioinnin ja puolueettoman päätöksen teon. Lapsiasiavaltuutettu ei pidä hyväksyttävänä suuntauksena sitä, että oppilaan oikeusturva varmistettaisiin käytännössä ensisijaisesti tuomioistuimissa.

Määräaikaisessa erottamisessa on kyse merkittävästä asiasta lapsen tulevaisuuden ja oikeusturvan kannalta. Opiskelun keskeytymisellä tai jopa loppusaattamisen estymisellä voi olla vakavia seurauksia lapsen tulevaisuuden kannalta. Erottamista ei siten koskaan tulisi tehdä ilman tarkkaa harkintaa ja sen varmistamista,

että lapsi saa kaiken tarvittavan tuen ja hoidon, jotta hän voisi osallistua opetukseen ja saada opiskelunsa päätökseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että sivistysvaliokunta ottaisi kantaa siihen, miten tulkinta oikeudesta toimivallan siirtämiseen kurinpitotoimissa on muuttunut ja turvaako nyt ehdotettu menettely oppilaan oikeusturvan oppilaitoksesta erottamistilanteen kaikissa vaiheissa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamasta Kouluterveyskyselystä (2015) ilmenee oppilaiden ja opiskelijoiden laajaa tyytymättömyyttä koulujen ja oppilaitosten toimintatapoihin. Toimintatapoja kehittämällä voidaan vaikuttaa oppilaitosten viihtyvyyteen sekä opiskelumotivaatioon, myös siten, että tarve turvautua erottamiseen vähenee. Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin huolestuttavana, että hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon edellä todettu tutkittua tietoa.<sup>5</sup>

#### *Kuraattorin kelpoisuusvaatimuksen keventäminen* (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 7 §)

Hallituksen esityksessä esitetään, että jatkossa kuraattorina voi toimia henkilö, jolla on vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu korkeakoulututkinto tai muu tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu sosiaalityön aineopinnot. Muutosta perustellaan hallitusohjelman kirjauksella, jonka mukaan kelpoisuusehtoja joustavoitetaan muun muassa tosiasialliseen osaamiseen ja soveltavuuteen perustuen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan nyt hallituksen esitykseen kirjattu vaatimus siitä, että kuraattorin tehtävissä toimivalta edellytetään riittävästi sosiaalityön opintoja, on kannatettava. Kuraattorin tehtävässä toimivan on tunnettava sosiaalityö, sen prosessit ja asiakastyö, erityisesti lastensuojelun osalta. Jokainen kuraattorina toimiva voi joutua kohtaamaan vaikeitakin lastensuojelullisia ongelmatilanteita työssään

#### *Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman keventäminen* (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 12 §)

Hallituksen esityksen mukaan laissa ei määrättäisi enää tarkalla tasolla kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan kirjattavista oppilashuoltoon liittyvistä asioista, vaan ainoastaan se, miten oppilashuolto toteutuu alueen oppilaitoksissa. Kunnalle jäisi enemmän liikkumavaraa harkita suunnitelmaan kirjattavia asioita.

Oppilas- ja opiskeluhuoltolain säätämisen yhteydessä todettiin, että ”[o]ppilashuollon palvelujen riittävyys pyrittäisiin ehdotetussa laissa varmistamaan kirjaamalla lastensuojelulain 12 §:n tarkoittamaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan opiskeluhuollon järjestämisen keskeiset periaatteet”. Lisäksi kirjattiin, että ”[k]yseessä ei ole uusi tai laajennettu velvoite kunnille. Lastensuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan suunnitelma kattaa kunnan eri hallintokunnat ja vaatii asioiden konkretisoimista kunnan tasolla. Tällöin suunnitelma toimii välineenä eri hallintokuntien välisen yhteistyön kehittämisessä.”<sup>6</sup> Jotta suunnitelmaa voidaan tällaiseen tehtävään hyödyntää, on sen oltava riittävän tarkalla tasolla.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kirjaamisveloitteen keventämistä arvioitaisiin tarkemmin myös tulevan maakuntauudistuksen ja sote-ratkaisun näkökulmasta. Vielä on epäselvää, miten oppilas- ja opiskelijahuolto ja lastensuojelu lopulta järjestetään, joten epäselvää on myös mitä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma jatkossa tulee sisältämään tai onko suunnitelmaa enää lainkaan. Mikä lopputulema onkaan, oppilas- ja opiskelijahuollon järjestäminen kaikille oppilaille yhdenvertaisesti vaatii paikallista suunnitelmaa, mutta myös riittävän laajaa alueellista suunnitelmaa. Tulevassa sote- ja maakuntaratkaisussa tulee mitä todennäköisimmin korostumaan laadukkaan yhteistyön vaatimus viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä ja toimijoiden kesken.

*Opiskeluhuollon tehtävissä toimivat oppilaitoskohtaiset ryhmät*  
(Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 14 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että opiskeluhuoltoryhmän tehtävissä voisi jatkossa toimia myös muu tehtävään soveltuva monialainen oppilaitoskohtainen ryhmä. Esityksessä todetaan, että koulutuksen järjestäjillä on usein useita muitakin ryhmiä, joiden tehtävät voivat olla päällekkäisiä opiskeluhuoltoryhmän tehtävien kanssa. Erillisen opiskeluhuoltoryhmän vaatimuksesta luopumisella halutaan joustavoittaa ja keventää koulutuksen järjestäjien tehtäviä.

Lapsiasiavaltuutettu ei pidä hyväksyttävänä, että koulutuksen järjestäjän tehtävien joustavoittamiseksi ja keventämiseksi heikennetään millään tavoin oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta laadukkaaseen ja saavutettavaan oppilas- ja opiskelijahuoltoon. Päällekkäiset tehtävät eri ryhmillä antavat kuvaa heikosta työn organisoinnista. Jokaisella perustettavalla monialaisella (oppilaitoskohtaisella) ryhmällä tulee olla selkeät omat tehtävänsä.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että koulujen työrauhapaketin oppilas- ja opiskeluhoitoa koskevassa hallituksen esityksessä todettiin opiskeluhuoltoryhmästä muun muassa seuraavaa: *”Jotta ryhmä olisi aidosti monialainen tämän lain tarkoittamassa hengessä, tulisi siinä olla koulun tai oppilaitoksen, koulu- tai opiskeluterveydenhuollon sekä psykologi- ja kuraattoripalvelujen edustajia. Lisäksi olisi huolehdittava oppilaiden tai opiskelijoiden ja tarpeen mukaa vanhempien ja muiden tarvittavien asiantuntijoiden kuten erityisopettajien ja oppilaanohjaajien edustuksesta.”* Kyseisessä hallituksen esityksessä otettiin kantaa myös siihen, että esimerkiksi kurinpidollisiin tai erityisopetukseen liittyviä asioita, jotka eivät ole opiskeluhoitoa, tulisi ensisijaisesti käsitellä muussa kuin opiskeluhuoltoryhmässä. Perustelut liittyivät erityisesti siihen, että muita kuin opiskeluhoitoa koskevien kysymysten sääntelyssä oikeus saada ja luovuttaa tietoja on suppeampi kuin opiskeluhuoltoryhmän vastaavat oikeudet ovat.<sup>7</sup>

Hallituksen esityksessä ei tarkemmin kuvata, millaisilla ja missä kokoonpanossa toimivilla oppilaitoskohtaisilla ryhmillä nykyään on päällekkäisiä tehtäviä opiskeluhuoltoryhmän kanssa. Esityksestä ei myöskään käy ilmi mitkä tehtävät ovat päällekkäisiä. Esityksen perusteella on siten mahdotonta arvioida, olisiko muilla monialaisilla ryhmillä edellytyksiä ottaa oppilashuoltoryhmän tehtävät hoidettavaksi.

*Taito- ja taideaineet sekä terveystieto vapaaehtoisiksi aikuisille säädetyssä oppimäärässä*  
(Lukiolaki 7 §)

Ehdotuksen mukaan taito- ja taideaineet sekä terveystieto olisivat jatkossa vapaaehtoisia kaikille opiskelijoille, jotka suorittavat lukiokoulutusta aikuisille säädetyssä oppimäärän mukaan.

Lukiokoulutus on yleissivistävää koulutusta, jossa taito- ja taideaineet ja terveystieto ovat tärkeä, vaikkakin tuntimäärältään melko pieni osa opetusta. On tärkeää, että kaikille nuorille tarjotaan mahdollisuus lukio-opetukseen samassa laajuudessa riippumatta kenen järjestämään koulutukseen hän osallistuu. Alle 18-vuotiaat suorittavat lukion yleensä nuorille tarkoitettussa koulutuksessa, joka sisältää kyseiset oppiaineet. Aikuislukio voi kuitenkin olla ratkaisu lapselle, joka haluaa suorittaa lukio-opinnot, mutta ei syystä tai toisesta voi tai halua osallistua nuorille tarkoitettuun koulutukseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että mahdollisuus opiskella taito- ja taideaineita ja terveystieto osana lukio-opintoja säilyy. Kyseisissä oppiaineissa annetaan oppilaille hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeitä tietoja ja taitoja. Jos oppiaineet ovat jatkossa vapaaehtoisia, on mahdollista, että niihin hakeudutaan entistä harvemmin ja tarjonta vähenee sitä mukaa. Oppiaineen säätäminen vapaaehtoiseksi voidaan kokea viestinä siitä, että se ei ole yhtä tärkeä kuin jokin muu. On kiinnitettävä huomiota siihen, että opiskelijat ymmärtävät näiden oppiaineiden hyödyllisyyden ja jatkossakin osallistuvat kyseiseen opetukseen. Esimer-

kiksi maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille, erityisesti tytöille ja naisille terveystieto on tärkeä oppiaine, jonka avulla heillä on mahdollisuus saada tietoa muun muassa omaan terveyteensä liittyvistä oikeuksista.

#### *Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen*

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimenpideohjelmassa kuntien kustannusten karsimiseksi tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä (16.2.2016) todetaan kohdassa 3.2. (s.30): *”Kevennetään perusopetuksen ja luokikoulutuksen kurinpitoon liittyviä suunnittelu ja ohjeistamisvelvoitteita siten, että koulun tai oppilaitoksen järjestyssäännöt ovat opetuksen tai koulutuksen järjestäjille vapaaehtoisia.”* ja *”Perusopetuslain 36 i §:n mukaisen seuraamisvelvoitteen poistaminen (kurinpidollisten ja kasvatuksellisten toimien seuraaminen)”*.

Lapsiasiavaltuutettu antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle kirjelmän 22.2.2016 talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelemästä toimenpideohjelmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi vastauksessaan lapsiasiavaltuutetulle 4.3.2016: *”Toimenpideohjelmassa esitetyt toimenpiteet edellyttävät lainsäädännön muuttamista. Kun toimenpideohjelmasta on nyt päätetty, voi ministeriö käynnistää varsinaisen lainvalmisteluprosessin. Kaikki vaikutusarviot, myös lapsivaikutukset, laaditaan mahdollisimman hyvää valmistelutapaa noudattaen varsinaisen lainvalmisteluprosessin yhteydessä.”*<sup>8</sup>

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että hallitus toteaa, onko se luopunut ja miltä osin 16.2.2016 käsitellyn toimenpideohjelman linjauksista, erityisesti koskien koulujen järjestyssääntöjen asemaa.

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty ehdotusta, jonka mukaan koulun tai oppilaitoksen järjestyssääntöjen laatiminen ei olisi opetuksen tai koulutuksen järjestäjille enää pakollista. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä erittäin hyvänä ratkaisuna. Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä millään tavoin järjestyssääntöjen laatimisvelvoitteen säilyttämistä tai sen mahdollista poistamista myöhemmässä vaiheessa.

Järjestyssäännöt ovat tärkeä osa oppilaitoskohtaista työtä, jolla varmistetaan työrauhaa ja turvallisuutta paikallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaatimus laatia järjestyssäännöt tulee siten jatkossakin säilyttää laintasoisena.

Eduskunnan sivistysvaliokunta piti koulujen työrauhapakettia koskevassa mietinnössään (SiVM 10/2013 vp) välttämättömänä, että järjestyssääntöjen laatimiseksi valmistellaan ohje, jotta järjestyssäännöt tai – määräykset saataisiin yhteneväisiksi koko maan tasolla. Tästä voi päätellä, että eduskuntakin katsoo järjestyssäännöt tärkeäksi osaksi koulutyötä. Opetushallitus on tänä vuonna julkaissut ohjeen järjestyssääntöjen laatimiseksi (OPH Määräykset ja ohjeet 2016:2).

#### ***Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille***

Lapsen oikeuksien perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Lapsen oikeuksien sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

YK:n lapsen oikeuksien komitean määrittelemät perustavanlaatuiset yleisperiaatteet on huomioitava aina lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Yleisperiaatteet ovat:

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoveranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- **lapsen oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuden tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)

- **lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi** ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskeissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimituksen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä ovat myös muun muassa seuraavat sopimuskohdat.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus saada opetusta. Sopimusvaltioiden tulee toteuttaa tätä oikeutta asteittain ja yhtäläisesti. Tähän kuuluu pakollisen ja maksuttoman perusopetuksen järjestäminen kaikille lapsille. Se lisäksi sopimusvaltioiden tulee

- tukea erilaisten keskiasteen koulutusmuotojen kehittämistä, mukaan luettuina opinto- ja ammattivalinnanohjaus, saattaa ne jokaisen lapsen ulottuville ja ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, kuten maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseen ja taloudellisen tuen antamiseen sitä tarvitseville
- saattaa kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin korkea-asteen koulutuksen kaikkien ulottuville heidän kykijensä perusteella
- tuoda opetukseen ja ammattikoulutukseen liittyvän tiedon ja ohjauksen kaikkien lasten saataville ja ulottuville
- ja ryhtyä toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi.

Sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen, että kurinpito kouluissa tapahtuu tavalla, joka on lapsen ihmisarvon mukaista ja sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa.

Lapsella on oikeus fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen (keskeiset artiklat 19, 34, 36 ja 39). Kaikenlainen lapsen kohdistettu väkivalta tai muu kaltoinkohtelu on kielletty.

Jyväskylässä 11.11.2016

Tuomas Kurttila  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies

---

<sup>1</sup> Ks. esim. perus- ja peruspalveluministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 413/2016 vp koskien psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämistä oppilas- ja opiskelijahuollossa, verkossa [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV\\_413+2016.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_413+2016.pdf)

<sup>2</sup> HE 67/2013 vp, s. 58.

<sup>3</sup> Erilaisiin tutkimuksiin on viitattu mm. oppilas- ja opiskelijahuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 67/2013 vp.

<sup>4</sup> HE 66/2013 vp, s. 52. Perusopetuslakiin lisättiin vastaava säännös samaan aikaan. Vastaava muutos oli tehty ammatillista peruskoulutusta koskevaan lakiin jo aiemmin.

<sup>5</sup> Kouluterveyskysely 2015, THL, verkossa <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/tulokset-aiheittain/kouluolot>



---

<sup>6</sup> HE 67/2013 vp, s. 51 ja 56. Lastensuojelulain säätämisen yhteydessä (HE 252/2006 vp, s.124) korostettiin myös suunnitelmaa hallintokuntien välisessä yhteistyön kehittämisessä.

<sup>7</sup> HE 67/2013 vp, s. 58-59.

<sup>8</sup> Lapsiasiavaltuutetun kirjelmä sekä ministeriön vastaus verkossa [www.lapsiasia.fi](http://www.lapsiasia.fi) kohdassa Tätä mieltä/Aloitteet/2016.