

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 29.11.2017 klo 11:50 / LA 81/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto lakialoitteesta LA 81/2016 vp laiksi perusopetuslain 6 §: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 lakialoitetta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Aloitteen pääasiallinen sisältö

Lakialoitteessa ehdotetaan lisäystä perusopetuslain 6 §:ään. Lisäys antaisi kunnille mahdollisuuden puuttua paremmin ja oikeudenmukaisemmin vakaviin kiusaamistapauksiin kouluissa. Lakialoitteella pyritään helpottamaan kiusaamisellaan erityisen vakavaa henkistä tai fyysistä haittaa toiselle oppilaalle aiheuttavan oppilaan siirtämistä toiseen opetuksen järjestämispaikkaan.

Tavoitteena on varmistaa perusopetuslain 29 §:n paras mahdollinen toteutuminen turvallisesta oppimisympäristöstä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lakialoitteen ehdotus säännöksestä, joka mahdollistaa tietyissä tilanteissa kiusaamiseen syyllistyneen oppilaan siirtämisen toiseen kouluun, on asiana kannatettava. Siihen liittyy kuitenkin jotain seuraavassa esitettäviä seikkoja, joiden vuoksi lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lakialoitteen viemistä itsellisenä ehdotuksena eteenpäin eduskunnassa, on syytä harkita tarkoin.

Opetuksen järjestäjän velvollisuus suojella lasta koulussa tapahtuvalta kiusaamiselta

Jokaisella oppilaalla on oikeus opetukseen ja oikeus turvalliseen opetusympäristöön. Tämän takaavat lapselle perustuslain (731/1999) 7 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, sekä 16 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.



Perustuslain säännösten taustalla on muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksessa säädetyt oikeus maksuttomaan perusasteen koulutukseen (28 artikla) sekä oikeus suojeluun kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä (19 artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1. kohdan mukaan kaikessa lapsia koskevassa päätöksen teossa on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Lapsella on myös oikeus henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla 2. kohta).

Perusopetuslain (628/1998) 25 §:n mukaan Suomessa asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa pääsääntöisesti sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu. Lapsen oikeus perusopetukseen tarkoittaa siten myös velvollisuutta osallistua opetukseen siten, kun perusopetuslain 26 §:ssä säädetään.

Oikeus perusopetukseen ja toisaalta oppivelvollisuus asettavat opetuksen järjestäjille vahvan velvollisuuden huolehtia siitä, että kumpikin toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti kaikkien oppivelvollisuusikäisten kohdalla. Oikeus turvalliseen opetusympäristöön (29 §) on tälle ehdoton edellytys. Opetusympäristön turvallisuuden varmistamiseen liittyy oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 13 §:ssä säädetty opiskelija-huoltosuunnitelma, johon on kirjattava muun muassa suunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Velvollisuus laatia opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista ja toteutumista poistettiin perusopetuslaista vuonna 2016 pääministeri Sipilän hallitusohjelman ns. norminpurkukirjauksen perusteella.¹ Vaikka sinänsä päällekkäisen sääntelyn purkaminen on kannatettavaa, tuossa yhteydessä lapsiasiavaltuutettu suhtautui kriittisesti siihen, että muutoksista ei tuolloin tehty kattavaa lapsivaikutusten arviointia.²

Edellä mainittu edellyttää, että opetuksen järjestäjän velvollisuus on ensisijaisesti huolehtia ennaltaehkäisevästi, että kiusaamista koulussa ei tapahdu, sekä huolehtia siitä, että kiusaamiseen puututaan tehokkaasti ja nopeasti. Tehokkaiksi keinoiksi, joilla kiusaaminen on saatu loppumaan, on mainittu muun muassa poliisin mukaantulo asiaan, yhteistapaamiset, joissa mukana kummankin osapuolen vanhemmat ovat mukana sekä ryhmäsiirrot, joissa kiusaajajoukko on hajotettu tai ns. pääkiusaaja on siirretty toiseen luokkaan.³ Esimerkiksi Ruotsissa skollag (2010:810) mahdollistaa oppilaan määräaikaisen opetusryhmän tai koulun vaihdon tai pysyvän koulupaikan vaihdon toisten oppilaiden turvallisuuden ja työrauhan turvaamiseksi.

Kiusaajaoppilaan koulun vaihtaminen voi joissain tilanteissa olla tehokas keino erityisesti pitkään kestäneen kiusaamisen lopettamiseksi, joten tästä näkökulmasta lakialoitteen ehdotus on perusteltu täsmentämään sääntelyä yhtenä toimintavaihtoehtona.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lainsäädännön kehittämistä harkittaisiin Ruotsin mallin mukaan siten, että mahdollistettaisiin opetusryhmien väliset siirrot kiusaamistilanteissa entistä selkeämmin. Perusopetuslain 30 § 2 momentin mukaan opetusryhmä on muodostettava siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet. Oikeuskäytännössä on todettu, että opetushenkilökunta voi käyttää siirtoja työrauhan varmistamiseksi.⁴ Kiusaajan siirto ja kiusaajaryhmien hajottaminen voi toimia tehokkaana keinona kiusaamisen lopettamiseksi. Sen lisäksi on huolehdittava tilanteen jälkiseurannasta ja puututtava välittömästi mahdollisesti uudelleen alkavaan kiusaamiseen.

Kiusaajan siirto toiseen opetuksen järjestämispaikkaan on jo mahdollista voimassa olevan lain perusteella

Voimassa olevan perusopetuslain 6 § 2 momentin mukaan kunta (eli opetuksen järjestäjä) voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syytä opetuskieltä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa. Säännöksen perusteluissa todetaan seuraavaa: "...kunnan päätös koulun vaihtamisesta edellyttää selaista tosiasiallista syytä, joka estää mainitun koulun käymisen... Oppilaaseen liittyvistä syistä tehtävä koulun vaihtaminen edellyttää, mikäli mahdollista, yhteisymmärrystä oppilaan huoltajien kanssa".⁵

Nykyinen sääntely ei näyttäisi estävän kiusaajan siirtämistä toiseen opetuksen järjestämispaikkaan, vaikka sääntely onkin hyvin yleisellä tasolla eivätkä hallituksen esityksen perustelutkaan anna juuri lisätukea tulkintaan. Nykyisessä sääntelyssä puutteena on erityisesti oppilaan oikeusturvan heikkous. Koulun vaihtolanteessa ei esimerkiksi edellytetä oppilaan kuulemista tai edes mielipiteen selvittämistä. Sääntely ei myöskään edellytä, että koulun vaihtoa koskevassa ratkaisussa arvioitaisiin, miten se tukee lapsen (kiusaajan ja kiusatun) edun toteutumista.

Käytännössä siirtyvä oppilas on ilmeisesti tähän mennessä ollut aina kiusattu, ei kiusaaja. Lakialoitteen ehdotus voisi siten muuttaa asenteita ja käytäntöjä siten, että myös kiusaajan siirtämistä toiseen kouluun harkittaisiin vaihtoehtoisena keinona lopettaa kiusaaminen. Lakialoitteessa on otettu huomioon oppilaan ja vanhempien kuuleminen siirtopäätöksen yhteydessä sekä velvollisuus ilmoittaa päätöksestä sosiaaliviranomaiselle. Tämä voi parantaa jossain määrin oppilaan oikeusturvaa ja edistää oppilaan mahdollisesti tarvitsemien tukitoimien saamista. Toisaalta lakialoitteessa ei ole lainkaan pohdittu koulun vaihtoon liittyviä muita kysymyksiä, kuten esimerkiksi koulukuljetusten järjestämistä siirrettäessä lapsi pois lähikoulusta tai siirtomahdollisuuden korostamisen vaikutuksia halukkuuteen selvittää kiusaamistilanteita riittävän tehokkaasti.⁶ Ehdotuksen läpivienti edellyttää koulusiirtoon liittyvien oikeudellisten kysymysten kattavaa kartoittamista sekä ratkaisemista.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lakialoitteen perustelut eivät sisällä riittävän laaja-alaista arviointia muutoksen vaikutuksista lapsiin, kiusaajaan, kiusattuun ja heidän nykyiseen ja mahdolliseen uuteen kouluympäristöön. Tässä yhteydessä lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi tarpeesta arvioida, onko lakialoitteessa tehty ehdotus vastoin pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa asetettua strategista tavoitetta purkaa turhaa sääntelyä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kiusaamisen ehkäisyä miettivän työryhmän tulosten huomioonottaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 24.11.2016 työryhmän pohtimaan kiusaamisen ehkäisyä ja koulu-rauhaa.⁷ Työryhmän työ päättyi 31.12.2017. Loppuraportissaan työryhmä tulee muun muassa tekemään esityksiä lasten ja nuorten hyvinvointia ja työrauhaa edistävästä toimista ja lainsäädännöllisistä mahdollisuuksista lisätä velvoitteita puuttua kiusaamiseen.

Ministeriön työryhmä on työssään selvittänyt laaja-alaisesti keinoja ehkäistä kiusaamista ja puuttua siihen sekä erilaisten toimintamallien ja muiden toimien avulla että lainsäädännön keinoin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo siten, että lakialoitteen sisältämän yksittäisen muutosehdotuksen läpivienti tässä vaiheessa ei ole perusteltua. Sen yhdistäminen tavalla tai toisella työryhmän tuleviin lainsäädännön kehittämisehdotuksiin olisi perustellumpaa, ottaen huomioon myös sen, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan ei näyttäisi tälläkään hetkellä olevan estettä kiusaajan siirtämiselle toiseen opetuksen järjestämispaikkaan.

Lapsen etu johtavaksi periaatteeksi perusopetuslakiin

Perustuslaki edellyttää, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuslaki täyttää tämän tehtävän. Perusopetuslaissa säädetään opetuksen järjestäjän sekä oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Perusopetuslaissa ei missään kohdin säädetä lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisestä ja läpileikkaavasta periaatteesta, lapsen edusta ja sen ensisijaisuudesta harkintaperusteena lasta koskevassa päätöksenteossa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan perusopetuslakiin tulisi lisätä koko perusopetusta sekä siihen liittyvää oppilashuoltoa koskeva säännös lapsen edusta.⁸ Lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste kaikessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Säännös asettaisi vaatimuksen harkita, arvioida ja perustella tehtäviä päätöksiä nimenomaisesti lapsen ja lapsiryhmien näkökulmasta. Tämä parantaisi osaltaan hyvin heikkoa lapsen oikeusturvaa perusopetuksessa.

Jyväskylässä 28.11.2017

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ HE 206/2016 vp.

² 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 /11.11.2016. Verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/01/LAPS_lausunto_SiV_HE2062016vp_11112016.pdf

³ Kivelä, Jonna; Mäntylä, Niina; Ollila, Seija; Perttola, Laura: Pelastakaa koulukiusattu! koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkastelussa. Kunnallissalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 70, 2013, verkossa <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2070.pdf>

⁴ Ibid, s. 49.

⁵ HE 86/1997 vp, s. 55.

⁶ Esim. Mäntylä, Niina: Kun mikään ei auta: opetuspaikan muuttaminen ratkaisuksi koulukiusaamistilanteisiin? Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 252-278.

⁷ Asettamispäätös verkossa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3e2472b7-2453-4315-82bc-733f56adb1c1/8f36c8c7-9591-4912-b045-22da746aa89b/ASETTAMISPAATOS_20170421180054.pdf.

⁸ Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa alaikäisen etu on mainittu ainoastaan 18 § 2 momentissa, jossa on kyse alaikäisen oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen huoltajille.