

## **Sivistysvaliokunta**

### **Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018**

#### **Perustuslakivaliokunnalle**

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (K 11/2019 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 30.9.2019.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö

#### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

##### *Yleistä*

Sivistysvaliokunta on perehtynyt eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2018 oman toimialansa osalta ja keskittynyt erityisesti kertomuksessa esitettyihin oikeusasiamiehen esityksiin säädösten kehittämiseksi (Kertomuksen liite 4.). Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta on vastannut apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen.

Opetussektorin kantelujen määrä on kertomuksen mukaan noussut jonkin verran. Vuonna 2018 niitä on saapunut 235, kun edellisenä vuonna kanteluja on ollut 193. Kanteluja ja omia aloitteita on ratkaistu 200, joista toimenpiteisiin on johtanut 36 (18 %).

Kertomusvuonna on oikeusasiamiehen toiminnassa pyritty enenevässä määrin edistämään sovinnollisen ratkaisun löytämistä kanteluasioissa. Useisiin kanteluihin on vastattu esittämällä tai ohjaamalla opetuksen järjestäjää hakemaan ratkaisua asiaan yhteistyössä kantelijan kanssa. Sivistysvaliokunta katsoo, että kerrotun kaltainen toimintamalli on kannatettava ja se sopii saadun selvityksen mukaan erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle.

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2019 vp

### *Ehdotukset säädösten muuttamiseksi*

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on esittänyt, että ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuun opintosuorituksen käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus otettaisiin huomioon ammattikorkeakoululainsäädännön valmistelussa (Dnro 3959/2017).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valiokunnalle antamassaan selvityksessä todennut, että opintosuorituksen käsitettä ei ole lainsäädännössä määritelty, mutta että opintosuorituksen käsite on vaikiintuneisuutensa ja riittävän ylätasoisuutensa takia oikea termi käytettäväksi tarkoittamaan oikaisumenettelyn kohdetta. Ministeriön tiedossa ei ole ollut, että käsitettä pidettäisiin korkeakouluissa yleisesti epäselvänä tai että opintosuoritusten arvosteluun ja sitä koskevaan oikaisumenettelyyn liittyisi käsitemäärittelyn osalta ongelmia.

Ministeriö viittaa myös siihen, että yliopistojen itsehallinto on turvattu perustuslaissa ja yliopistolaisissa ja ammattikorkeakoulujen itsehallinto ammattikorkeakoululaissa. Se, mitä opiskellaan, minkälaisiin osiin opiskeltava aines jaetaan, miten opetus sisällöllisesti ja käytännön tasolla järjestetään ja miten opittua mitataan, on ministeriön arvion mukaan keskeistä opetuksen vapaudelle. Opintosuorituksen käsitteen yksityiskohtainen määrittelemine ammattikorkeakoululaissa saattaa johtaa opintojaksojen ja muiden korkeakoulujen opetussuunnitelmien osien määrittelyyn, mitä voidaan mahdollisesti pitää ongelmallisena opetuksen vapauden turvaamisen kannalta.

Sivistysvaliokunta korostaa opiskelijoiden oikeusturvan takaamista myös opintosuoritusten arvioinnin yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että jos opintosuorituksen käsite itsessään on käytännön tilanteissa esimerkiksi opiskelijoiden oikeusturvaa vaarantavalla tavalla epäselvä, opetus- ja kulttuuriministeriö kertomuksessa esitetyn mukaisesti arvioi mahdollisuuksia täsmentää opintosuorituksen käsitettä.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on esittänyt arvioitavaksi, tulisiko varhaiskasvatuslain (540/2018) varhaiskasvatusoikeuteen liittyviä menettelyjä ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä samoin kuin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä selkeyttää (Dnro 6442/2017).

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan 4 luvun pykälät eivät pääsääntöisesti ole aiheuttaneet tulkintavaikeuksia. Ministeriö toteaa selvityksessään valiokunnalle, että vahvistaessaan uuden varhaiskasvatuslain eduskunta on edellyttänyt (EV 67/2018 vp — HE 40/2018 vp), että valtioneuvosto seuraa ja arvioi varhaiskasvatuslain uudistuksen vaikutuksia riittävien varhaiskasvatuspalveluiden yhdenvertaiseen turvaamiseen ja lapsen edun huomioon ottamiseen kaikkialla maassa ja kaikissa väestöryhmissä ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin varhaiskasvatuslain tavoitteiden toteuttamiseksi. Edelleen eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto valmistelee varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen sääntelyä kattavana kokonaisuutena.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että varhaiskasvatusoikeuteen liittyvät menettelyt, päätöksenteko sekä muutoksenhaku tulevat valtioneuvoston pohdittaviksi osana edellä mainittujen lausumien ja kirjausten toteuttamista.

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2019 vp

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on esittänyt lakiin perustumatonta yläikärajaa koskevassa asiassa harkittavaksi toimenpiteitä taiteen perusopetukseen hakeutuvien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi (Dnro 6832/2017).

Ministeriö on selvityksessään sivistysvaliokunnalle yhtynyt kertomuksessa esitettyyn kantaan, että taiteen perusopetuksen opetusta ei voi evätä iän vuoksi, koska sitä koskevassa laissa ei ole asetettu ikärajoja taiteen perusopetukselle.

Sivistysvaliokunta pitää hyvänä sitä, että ministeriö on yhdessä Opetushallituksen kanssa koonnut taiteen perusopetuksen järjestämistä koskevat keskeiset soveltamisen ohjeet ja linjaukset yhteen ja päivittänyt niitä koskevan tiedotteen 16.5.2019. Tiedotteessa on korostettu, että oppilaaksi ottamisessa on sovellettava hakijoihin yhdenvertaisia perusteita.

### *Aluehallintoviranomaisten oikeus valvoa peruspalvelujen toteutumista*

Sivistysvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että aluehallintovirastolle on annettu toimivalta valvoa oma-aloitteisesti toiminnan laillisuutta ainoastaan varhaiskasvatuslaissa ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) tarkoitetussa toiminnassa. Tämä mahdollisuus itsenäiseen valvontaan puuttuu muun muassa perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetussa laissa (634/1998), ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (502/2019) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun toiminnan osalta. Aluehallintovirastolla on oikeus tutkia näiden merkittävien opetustoimen osaluoiden toiminnan lainmukaisuutta pääosin vain asiasta tehdyn kantelun perusteella.

Sivistysvaliokunta viittaa eduskunnan hallintovaliokunnalle antamaansa lausuntoon (SiVL 4/2018 vp — HE 14/2018 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Valiokunta on lausunnossaan painottanut, että opetustoimen peruspalveluiden arviointia suorittavalle alueelliselle viranomaiselle tulee antaa mahdollisuus valvoa oma-aloitteisesti kaikkea opetustoimen lakien mukaista toimintaa. Lapsen näkökulmasta riittävän aikainen puuttuminen ja tehokas valvonta ovat tärkeä ja inhimillisesti katsoen välttämätön osa oikeusturvaa. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös riittävien resurssien ohjaamista tähän valvontaan.

Sivistysvaliokunta korostaa, että aluehallintoviranomaisen suorittama omaehtoinen peruspalvelujen toteutumisen valvonta voi omalta osaltaan auttaa vähentämään myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen määrän kasvua.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sivistysvaliokunta esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto SiVL 2/2019 vp

Helsingissä 27.9.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Marko Asell sd

jäsen Kaisa Juuso ps

jäsen Emma Kari vihr

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Anneli Kiljunen sd

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Pasi Kivisaari kesk

jäsen Ari Koponen ps

jäsen Mikko Ollikainen r

jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr

jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine