

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

ti 14.7.2020
H-145/20

Kolmas täydennys korkeimmalle hallinto-oikeudelle 17.3.2020 tekemääni pyyntöön tehdä esitys valtioneuvostolle oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain 46 §:n täsmentämisestä

Täydennyksen aihe: Perusopetuslain uusi, väliaikainen 20 a § poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ja pykälän ongelmallisuus suhteessa oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen, erityisesti 46 §:ään.

Ajan 1.8.–31.12.2020 voimassa olevalla lailla 521/2020 perusopetuslakiin lisättiin 20 a § *Poikkeukselliset opetusjärjestelyt* (HE 86/2020 vp – SiVM 8/2020 vp – EV 83/2020 vp). Hallituksen esitys annettiin 4.6.2020, ja se hyväksyttiin 22.6.2020; sivistysvaliokunta teki 16.6. pykälään pienen, tämän täydennyksen kannalta epäoleellisen muutoksen. Esityksessä sen valmistelusta kertoneen luvun 1.2 mukaan esityksen kiireellisyyden tähden asiassa ei ollut järjestetty kuulemiskierrosta.

Ongelma on nyt siinä, että on epäselvää, koskeeko 20 a § myös oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävää perusopetusta, koska 46 §:n sovellettavien säännösten luetteloon ei samalla lisätty 20 a §:ää. Mutta toisaalta luetteloa ei ole koskaan päivitetty, poikkeuksena 1.1.2018 voimaan tullut 46 §:n muutos, jossa luettelosta poistettiin 11 § tämän säännöksen tultua katetuksi pykälässä muutoin. Siten 20 a §:n puuttuminen luettelosta ei sinänsä sano mitään.

Perusopetuslain 20 a §:n 1 momentin mukaan, jos opetusta ei tartunta-tilailain 58 §:n nojalla annettavan [oppilaitosten sulkemis]päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, voidaan opetuksessa siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä. Tässä opetuksen järjestävää tahoa ei ole rajoitettu, jolloin sen voi ymmärtää tarkoittavan myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen järjestäjää. Myöskään 20 a §:ssä ei ole esimerkiksi viimeistä 6 momenttia, että 1–5 momentit eivät tai ”tämä pykälä” ei koske oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta, eikä pykälän perusteluissakaan sanota, että pykälä ei koskisi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta. Sikäli 20 a § koskisi myös 46 §:ssä tarkoitettua opetusta.

Hallituksen esitys ei sanonut oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta mitään. Se vain lainasi valtioneuvoston periaatepäätöksestä suunitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi (6.5.), että valtioneu-

vosto suosittaa, että erityisesti mm. lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja aikuisten perusopetuksessa etäopetusta jatketaan lukukauden loppuun. Oppivelvolliset taas palasivat lähiopetukseen rajoitusten poistuttua 14.5., mistä lähtien oppilaitosten tilojen käyttöä opetukseen hallitaan tartuntatautilain mukaisilla toimenpiteillä. Esityksellä uudesta 20 a §:stä valtioneuvosto tuskin halusi muuttaa 14.5. alkanutta tilannetta, vaan oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen sääntelyyn oli kaiketi edelleenkin saatava riittää 46 §:n 9 momentti, jonka mukaan tässä pykälässä tarkoitettu opetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena. Tämän säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan opetus voidaan järjestää lähiopetuksena, etäopetuksena tai niiden yhdistelmänä monimuoto-opetuksena (HE 86/1997). Tämä takaa joustavan mahdollisuuden poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin myös tartuntatautilain rajoituspäätösten tilanteessa. Silloin kaiketi 20 a §:n yksinomainen tarkoitus oli sallia myös oppivelvollisten perusopetus järjestettäväksi poikkeustilanteessa vapaammin kuin normaalitilanteessa, nyt kuitenkin vain lailla sääntelyn turvaamana ja rajoittamana.

Hallituksen esitys, perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 18/2020 vp), sivistysvaliokunnan mietintö ja täysistuntojen puheenvuorot kaikki tuntuivat koskevan vain esiopetusta ja oppivelvollisten perusopetusta. Täten ei pohdittu esimerkiksi sitä, miten 20 a §:n 3 momentin säännös, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria, voisi toimia oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa, joka on mahdollisesti järjestetty jo entuudestaan yksinomaan etäopetuksena tai joka nyt poikkeuksellisesti järjestetään etäopetuksena osan opiskelijoista palattua opiskelupaikkakunnaltaan kenties kaukaisellekin kotiseudulle.

Seuraava tarkastelu osoittaa, että joka tapauksessa 46 § oleellisesti kattaa 20 a §:n oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen suhteen.

Tartuntatautilain 58 §:n 3 momentin mukaan 58 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut päätökset tehdään enintään yhden kuukauden ajaksi. Toisaalta 20 a §:n 2 momentin mukaan päätös etäopetukseen siirtymisestä voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan, kun taas tällainen vaatimus ei sisälly 46 §:n 9 momenttiin. Siis 20 a § on tässä suhteessa rajoittavampi. Mainitun vaatimuksen voi ymmärtää koskevan ensisijaisesti esiopetusta ja oppivelvollisten opetusta, jotta näissä oppilaille voitaisiin taata lähiopetus mahdollisimman suuressa määrin; tätä näkökohtaa korostaa 20 a §:n 4 momentissa nuorimpien ja haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden opetuksen sulkeminen poikkeusjärjestelyiden ulkopuolelle. Toisaalta mainittua vaatimusta ei varmaankaan ole syytä kohdistaa 46 §:ssä tarkoitettuun opetukseen ainakaan saattamaan kaikki opiskelijat lähiopetuksen piiriin, eikä olekaan kohdistettu. Tähän viittasi jo valtioneuvoston suositus etäopetuksen

jatkamisesta aikuisten perusopetuksessa lukukauden loppuun asti; oppilaitos oli kaikeksi saattanut tehdä päätöksen sellaisesta jatkamisesta jo aiemmin käytännön syistä pidemmäksikin aikaa kuin kuukaudeksi. Mutta ei kaikeksi oppivelvollisuusiän ylittäneille perusopetusta järjestävän ole mistään välttämättömästä syystä tautitilanteen ohi mentyä pysyä poikkeavissa opetusjärjestelyissä muuten kuin korkeintaan tällaisten käytännön syiden tähden kuten välttämään lähiopetukseen palaamisen vain kevätlukukauden kahdeksi viimeiseksi viikoksi. Voi silti käydä niin, että syksyksi koronaepidemiatilanne näyttää niin uhkaavalta ja ennustamattomalta, että opetuksen järjestäjä päättää kerralla pysyä etäopetuksessa vaikkapa koko syyslukukauden lopun, useita kuukausia. Opiskelijoiltakin puuttuisi mahdollisuus esittää mahdollinen vastustuksensa tälle, sillä 47 a § *Osallisuus ja oppilaskunta* on jäänyt päivittämättä 46 §:n sovellettavien säännösten luetteloon. Mutta muutoin voidaan ajatella 46 §:n kattavan 20 a §:n 2 momentin 46 §:ssä tarkoitetun opetuksen osalta.

Lukuun ottamatta seuraavassa kappaleessa tarkasteltua seikkaa 20 a §:n 3 ja 4 momentit eivät sisällöltään koske oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta ottaen huomioon 46 §:n ensimmäisen virkkeen sovellettavien säännösten luettelon (vaikka luettelo olisi ollut asianmukaisesti päivitetty). Silloin ne eivät rajoittaisi 46 §:ää.

Pykälien välillä on ainakin muodollisesti ero oikeudessa maksuttomaan ateriaan etäopetuspäivinä, sillä 20 a §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria, kun taas 46 §:n 1 momentin mukaan opetuksessa, joka on järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, opiskelijalla on oikeus maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun, ja sisäoppilaitosmuotoinenkin opetus voidaan kaikeksi tarvittaessa järjestää myös etäopetuksena opiskelijoiden asuntoihin. Voi kylläkin kysyä, mikä on sen 46 §:n 1 momentin säännöksen merkitys, että päätömisissä opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa opetuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Jos poikkeustilanteessa siirrytään etäopetukseen poikkeuksellisenä opetusjärjestelynä, hoitaako opetuksen järjestäjä tämän säännöksen nojalla maksuttoman aterian esimerkiksi noutoruokana oppilaitoksen keittiöstä tai ruokakassijakeluin ilman erikseen lausuttua velvoitettakin? Sellaista tai ainakin sellaisen yrittämistä mahdollisimman suurella määrällä voitaisiin ajatella, vaikkakaan kaukaiselle kotiseudulle etäopetukseen palanneelle opiskelijalle ruokajakelua ei tietystikään järjestyisi mutta ei kukaan sitä odottaisikaan. Siis kohtuullisesti katsoen pykäliden välillä ei olisi eroa tarkastellussa suhteessa.

Näin 46 §:n voidaan ajatella kattavan 20 a §:n 3 ja 4 momentit 46 §:ssä

tarkoitettuna opetuksen osalta.

On vielä tarkastettava 20 a §:n 5 momenttia (sivistyslakivaliokunnan muuttamassa muodossa). Ensiksikin 18 §:n 1 momentin 3 kohta on 46 §:n luettelon nojalla myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen sovellettava säännös, ja kaiketi 46 §:n 9 momentti sallii etäopetuksen järjestämisen myös yksittäiselle opiskelijalle, jos lähiopetusta tälle ei voi järjestää. Tai joka tapauksessa opiskelijan henkilökohtaisella opiskelusuunnitelmalla voidaan hänen opiskeluaan tarvittaessa ajallisesti siirtää niin, että hän voi jälleen osallistua lähiopiskeluun, jollei hän pysty tilapäisestikään itsenäiseen opiskeluun. Lisäksi ei ole syytä, että oppilaitos päättäisi kieltää opiskelijalta lähiopetukseen osallistumisen pidemmälle kuin mihin tartuntatautilain nojalla opiskelijasta annettu päätös ulottuu. Päinvastaiseen oppilaitoksen päätökseen esimerkiksi aiheettoman pelon vuoksi voisi 42 §:n 3 kohdan mukaan hakea oikaisua aluehallintovirastolta, vaikkakaan oikaisuvaatimukseen liittyvät lisäsäännökset 42 a–f § eivät ole 46 §:n luettelon mukaan sovellettavia säännöksiä luettelon päivittämättömyyden tähden. Täten 46 §:n voidaan ajatella kattavan 20 a §:n 5 momentin 46 §:ssä tarkoitettuna opetuksen osalta.

Yhteenvedona 46 §:n voidaan katsoa kattavan 20 a §:n 46 §:ssä tarkoitettuna opetuksen osalta siinä mielessä, että 46 § on sellaiseen riittävä 20 a §:n tavoitteiden osalta 46 §:ssä tarkoitettuna opetuksessa. Toisaalta 20 a §, jos se todella koskisi myös 46 §:ssä tarkoitettuna opetusta, rajoittaisi 46 §:n 9 momentin vapaampaa käytäntöä ilman, että rajoitukselle olisi esitetty mitään perusteluja hallituksen esityksessä.

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen järjestäjät, opettajat ja opiskelijat jäävät kuitenkin epätietoisiksi 20 a §:n suhteen.

Olisi pitänyt menetellä toisella tai toisella seuraavista kahdesta tavasta:

a) Itse 20 a §:ssä tai muutoin hallituksen esityksessä tai sivistysvaliokunnan mietinnössä olisi pitänyt sanoa, että 20 a § ei koske oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta. Samalla olisi ollut esitettävä, kuinka pykälän tavoitteet kuitenkin seuraavat 46 §:stä sopivassa muodossa tähän opetukseen.

b) Hallituksen esityksessä tai sivistysvaliokunnan mietinnössä olisi ollut sanottava, että 20 a § koskee myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta mutta vain niillä, erikseen täsmennettävillä tavoilla, jotka seuraavat 46 §:stä itsestään. Lisäksi olisi ollut sanottava, että 20 a § kuuluisi 46 §:n sovellettavien säännösten luetteloon mutta että sellaisesta 46 §:n muuttamisesta olisi tässä yhteydessä ollut asian kiireellisyyden tähden luovuttava, minkä tekisi puolustettavaksi myös 20 a §:n lyhytaikainen voimassaolo ja varsinkin se, että kyseessä olisi ollut vain yksittäinen säännös.

Nämä mahdollisuudet jäivät käyttämättä. Kun 46 §:n sovellettavien sään-

nösten luettelon päivittäminen oli aina jätetty hoitamatta, ei sitä nytkään osattu tehdä eikä muistettu miettiä, kuinka asiaa olisi tullut käsitellä oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen osalta.

Mutta seuraava korjaisi tilanteen ja paljon muuta:

c) Valtioneuvoston olisi ryhdyttävä lakihankkeeseen, jolla 46 §:n sovellettavien säännösten luettelo päivitetäisiin, ja siinä yhteydessä sen olisi otettava perusteltu kanta myös siihen, tulisiko 20 a § ottaa luetteloon vaiko jättää siitä pois.

Perusopetuslain muuttaminen 20 a §:n lisäämisellä oli vuoden 2017 alun jälkeen ensimmäinen kerta, jolloin 46 §:n sovellettavien säännösten luettelon mahdollinen päivittäminen tuli välttämättä pohdittavaksi. Yhdistyksemme lausunto 10.6.2020 eduskunnan sivistysvaliokunnalle esitti 20 a §:n lisäämistä luetteloon, koska pykälässä ei rajoitettu opetuksen järjestäjää. Lausuntomme vaati luettelon kattavaa päivittämistä omana lakihankkeenaan lakiesityksemme mukaisesti. Lausuntomme oli valitettavan myöhäinen eikä vaikuttanut mietintöön. Valiokuntahan olisi voinut ehdottaa asiasta lausumaa. Joka tapauksessa lakiesityksemme viimeisin, kahdeksas täydennys 26.6.2020 pohti sitten perusteellisemmin, kuten yllä, 20 a §:ää. (Seitsemäs täydennys 22.5.2020 lakiesitykseemme tarkasteli luonnosta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.)

Valitukseni KHO:lle. Valitin tänään 14.7.2020 korkeimmalle hallinto-oikeudelle valtioneuvoston yleisistunnon 25.6.2020 päätöksestä esittää, että tasavallan presidentti vahvistaa yllä tarkastellun lain perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta eli siis 20 a §:n lisäämisestä. Kyseinen päätös johti lakiin, joka on aivan tarpeettomasti ongelmallinen. Valitukseni oli oleellisesti yllä olevan tarkastelun mukainen.

Allekirjoitus (kynästä): Matematiikan dosentti Jouni Luukkainen
puheenjohtaja, Pääkaupunkiseudun ateistit ry [www.ateistit.fi]
Wallininkuja 2 C 53, 00530 HELSINKI
p. 045 2129 763; jouni.luukkainen@helsinki.fi