

ti 14.7.2020

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

Valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta

(Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.)

Valituksen kohteena oleva päätös. Valtioneuvosto päätti yleisistunnsaansaan torstaina 25.6.2020 (VN 73/2020) esittää, että Tasavallan Presidentti vahvistaa lain perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta ja lain Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ja määrää lait tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020. Kyse oli eduskunnan vastauksesta hallituksen esitykseen laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 86/2020 vp; EV 83/2020 vp). Asia oli opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla (OKM/2020/45; opetusministeri Li Andersson). Tasavallan presidentti vahvisti lait 26.6.2020 (521–522/2020). Ne ovat voimassa 1.8.–31.12.2020. Hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle 4.6.2020, ja sen valmistelusta kerrottiin luvun 1.2 mukaan esityksen kiireellisyyden tähden asiassa ei ollut järjestetty kuulemiskierrosta. Sivistysvaliokunta teki [tämän valituksen kannalta epäoleellisen] muutoksen ensimmäiseen lakiesitykseen (SiVM 8/2020 vp).

Valitus kohdistuu perusopetuslain muutokseen, jolla perusopetuslakiin lisättiin 20 a § *Poikkeukselliset opetusjärjestelyt*. Ongelma on siinä, että on epäselvää, koskeeko pykälä myös oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävää perusopetusta, josta perusopetuslain 1 §:n 3 momentin mukaan säädetään 46 §:ssä. Perusopetuslain 46 §:n *Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus* 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tähän opetukseen sovelletaan, mitä 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10, 12–15, 18–22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40–44 §:ssä säädetään. Luetteloon ei nyt samalla lisätty 20 a §:ää, joten sen puolesta 20 a §:ää ei sovelleta oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen. Mutta toisaalta luetteloa ei ole koskaan päivitetty, vaikka perusopetuslakiin (628/1998) on tehty monia lisäyksiä ja muita muutoksia. Ainoa kerta, jolloin 46 §:ää on muutettu, tehtiin 1.1.2018 voimaan tulleella lailla (1507/2016), jolla tämän opetuksen rakenne muutettiin maahanmuuttajien suuresti kasvaneen perusopetuksen tarpeen tähden ja jolla luettelosta poistettiin viittaus opetuksen sisällöstä säättäneeseen 11 §:ään 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 tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettavan [oppilaitosten sulkemis]päättöksen 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 suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi (6.5.), että valtioneuvosto suosittelee, 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 (SiVM 8/2020 vp) 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 opiskelupaikakunnaltaan kenties kaukaisellekin kotiseudulleen.

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 tarkoitetut 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 kaikesti saattanut tehdä päätöksen sellaisesta jatkamisesta jo aiemmin käytännön syistä pidemmäksikin aikaa kuin kuukaudeksi. Mutta ei kaikesti 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 tarkoitettun 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 mak-

suttomaan ruokailuun, ja sisäoppilaitosmuotoinenkin opetus voidaan kaiketi tarvittaessa järjestää myös etäopetuksena opiskelijoiden asuntoihin. Voi kyläkin kysyä, mikä on sen 46 §:n 1 momentin säännöksen merkitys, että päätoimisissa 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 suuressa määrin voitaisiin ajatella, vaikkakaan kaukaiselle kotiseudulle etäopetukseen palanneelle opiskelijalle ruokajakelua ei tietystikään järjestyisi mutta ei kukaan sitä odottaisikaan. Siis kohtuullisesti katsoen pykälien välillä ei olisi eroa tarkastellussa suhteessa.

Näin 46 §:n voidaan ajatella kattavan 20 a §:n 3 ja 4 momentit 46 §:ssä tarkoitetun opetuksen osalta.

On vielä tarkasteltava 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 tarkoitetun opetuksen osalta.

Yhteenvetona 46 §:n voidaan katsoa kattavan 20 a §:n 46 §:ssä tarkoitetun opetuksen osalta siinä mielessä, että 46 § on sellaisenaan riittävä 20 a §:n tavoitteiden osalta 46 §:ssä tarkoitetussa opetuksessa. Toisaalta 20 a §, jos se todella koskisi myös 46 §:ssä tarkoitettua 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 säännösten luettelon päivittäminen oli aina jätetty hoitamatta, ei sitä nytkään osattu tehdä eikä muistettu miettiä, kuinka asiaa olisi tullut käsitellä oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen osalta. Erityisesti tällöin valtioneuvoston yleisistunnon päätös esittää tasavallan presidentille vahvistettavaksi eduskunnan hyväksymä laki perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta johti lakiin, joka on aivan tarpeettomasti ongelmallinen.

Valituksen vaatimus. 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.

Yhdistyksemme Pääkaupunkiseudun ateistit ry:n lakiesitys. Yhdistyksemme teki 7.4.2017 opetus- ja kulttuuriministeriölle esityksen (VN/5507/2020) oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain 46 §:n muuttamisesta (pykälän yksikäsitteisen sovellettavuuden,) yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden tähden sekä on täydentänyt esitystään kahdeksasti (16.4., 24.4. ja 18.8.2017, 19.1. ja 24.1.2018 sekä 9.3., 22.5 ja 26.6.2020). Täsmennys yksikäsitteisestä sovellettavuudesta tarkoittaa 46 §:n ensimmäisen virkkeen sovellettavien säännösten luettelon päivittämistä. Yhdenvertaisuus tarkoittaa tavoitetta, että kuten lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa alle 18-vuotias opiskelija saa päättää opinnoistaan itse huoltajansa sijasta; on huomattava, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen saattaa jopa aloittaa vasta vuotta vanhempana kuin lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen. Uskonnonvapaus viittaa yhdenvertaisuuteen sisältyvään tavoitteeseen, että alle 18-vuotias opiskelija saa uskonnon ja elämänsä katsomustiedon opetuksesta säättävän 13 §:n osalta tehdä itse uskonnollisen

asemansa sallimat tahdonilmaisut. Pyrkimys yhdenmukaisuuteen näitä kolmea koulutusmuotoa koskevien lakien osalta perustelee itse itsensä ja antaa pätevän pohjan sovellettavien säännösten luettelon päivittämiseksi. Esityksemme teki vaadittavan lakien ja niiden esitöiden vertailun sekä otti myös huomioon ammatillista koulutusta koskevan lain ja lukiolain vuosina 2017 ja 2018 tehdyt kokonaisuudistukset. Yhdenmukaisuus menetelmänä toimi.

Esityksemme on yhteensopiva oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta Opetushallituksen antamien määräysten ja ohjeiden kanssa niissä esiintyvien perusopetuslain säännösten osalta. Erityisesti Opetushallitus on ohjeistanut soveltamaan 13 §:ää tavalla, jota vaadimme itse lailta.

Yhdistyksemme puheenjohtajana tuin esitystämme kantelullani 7.4.2017 eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksesta sen jouduttua opetus-suunnitelman perusteissa ongelmiin 46 §:n päivittämättömyyden kanssa. Monipolvinen kanteluni johti tulokseen: kanteluni ratkaisuksi opetus- ja kulttuuriministeriö antoi 13.12.2017 oikeusasiamiehelle vastauksen, että se tarkistaa vuoden 2018 alussa voimaan tulevan perusopetuslain 46 §:n säännöksen lakiviittaukset ja että tarpeenmukaiset säännösmuutosesitykset on tarkoitus antaa vuoden 2018 aikana. Mutta mitään ei ole kuitenkaan tapahtunut.

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 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 lausumaa. Joka tapauksessa lakiesityksemme viimeisin täydennys pohti sitten perusteellisemmin, kuten yllä, 20 a §:ää.

Pyyntöni KHO:lle (H 145/20). Pyysin 17.3.2020 korkeinta hallinto-oikeutta tekemään esityksen valtioneuvostolle perusopetuslain 46 §:n täsmentämisestä, ja täydensin pyyntöäni 18.5., 22.5. sekä 14.7.; nyt viimeksi jättämällä tästä valituksesta tarpeettoman pois. Sain 18.5. vastauksen, että asiani oli saatettu KHO:ssa asianomaisten asiantuntijoiden tietoon. Toki KHO on tässä asiassa riippumaton.

Valitusoikeuteni: Olen yltä ilmevästi tehnyt paljon töitä saadakseni oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan lainsäädännön kuntoon erityisesti nuoria alaikäisiä maahanmuuttaneita ajatellen.

Valittaja: 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