

ti 17.3.2020

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

Tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle (kirjaamo@minedu.fi)  
(jossa dnrot OKM/30/592/2017 ja OKM/12/022/2017)  
sekä Opetushallitukselle (kirjaamo@oph.fi)

**Pyyntö korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdä esitys valtioneuvostolle oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain 46 §:n täsmentämisestä**

**Pyyntö.** Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 4 §:n 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Tähän vedoten kiinnitän KHO:n huomion perusopetuslain 46 §:n myös hallintolainkäyttöä koskevaan epätasällisyyteen, josta ei kaiketi ole ollut oikeustapauksia KHO:n itsensä asiasta havahduttamiseksi, ja pyydän KHO:ta esittämään valtioneuvostolle, tarkemmin sanoen opetus- ja kulttuuriministeriölle, että se ryhtyisi toimiin tarvittavan täsmentävän lain säätämiseksi. Itse asiassa olen yhdistyksemme Pääkaupunkiseudun ateistit ry:n nimissä sen puheenjohtajana tällaisesta laista perustellun esityksen tehnytkin, ja kysymys olisi käytännössä KHO:n tuesta yhdistyksemme esitykselle mutta toki KHO:n omasta näkökulmasta.

**Perusopetuslain 46 §:stä.** Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävästä perusopetuksesta säädetään perusopetuslain (628/1998) 1 §:n 3 momentin mukaan 46 §:ssä, jonka ensimmäisessä virkkeessä taas on lueteltu ne muut perusopetuslain säännökset, joita tähän opetukseen sovelletaan. Tätä sovellettavien säännösten luetteloa on muutettu vain silloin, kun vuoden 2018 alussa voimaan tulleella perusopetuslain 1 §:n ja 46 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1507/2016) tämän opetuksen rakenne muutettiin maahanmuuttajien suuresti kasvaneen perusopetuksen tarpeen tähden, jolloin luettelosta poistettiin yksi pykäläviittaus, 11 § *Opetuksen sisältö*, sen tultua katetuksi 46 §:n muissa momenteissa. Muutoin luetteloa ei siis ole päivitetty. Ennen 46 §:n muuttamista luetteloon viitattiin hiukan laveammin niin, että tästä opetuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä luetelluissa säännöksissä säädetään, mutta sellainenkaan muotoilu ei sallinut myöhemmin perusopetuslakiin lisättyjen säännösten soveltamista.

Erityisesti perusopetuslakiin on lisätty, 46 §:ää muuttamatta, sisällöltään oppivelvollisuusiän ylittäneitä opiskelijoita koskevat kurinpidosta olevat säännökset 36 a § *Menettely kurinpitoasiassa ja erottamisen täytäntöönpano*, 36 b § *Häiritsevän ja turvallisuutta vaarantavan oppilaan poistaminen*, 36 c §

*Kurinpitomenettelyn suhde syytteen vireilläöloon ja tuomioistuimen ratkaisuun, 36 d § Oikeus ottaa haltuun esineitä tai aineita, 36 e § Oikeus tarkastaa oppilaan tavarat, 36 f § Haltuunoton ja tarkastamisen yleiset periaatteet sekä 36 g § Haltuun otettujen esineiden ja aineiden luovuttaminen ja hävittäminen. (Säännökset 36 h § Oppilashuolto kurinpidon ja ojentamisen yhteydessä ja 36 i § Kurinpidollisten ja kasvatuksellisten toimien seuraaminen koskevat sisällöltään vain oppivelvollisuusikäisten perusopetusta.)*

Totean, että 36 § *Kurinpito* ei ole 46 §:ssä sovellettava säännös mutta että 46 §:ssä on säädetty ja säädetään suoraan opiskelijalle annuttavasta kirjallisesta varoituksesta ja opiskelijan enintään yhdeksi vuodeksi erottamisesta 36 §:n 1 momentissa säädetyn perusteiden.

Opiskelijoiden, opettajien, rehtorin ja oppilaitoksen oikeusturva vaarantuu siitä, että 46 § sivuuttaa säännökset 36 a–g §. Poliisinkin asema on tarpeettomasti epäselvä, kun 46 § ohittaa erityisesti 36 g §:n, jonka 2 momentti mainitsee poliisiin.

Perusopetuslaissa on korvattu 46 §:n alkuperäinen sovellettava säännös 42 § *Muutoksenhaku* säännöksellä 42 § *Oikaisuvaatimus* ja, 46 §:ää muuttamatta, säännöksillä 42 a–f §, tarkemmin sanoen 42 a § *Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen*, 42 b § *Muutoksenhakuaika*, 42 c § *Muutoksenhaku oppilaan arviointia koskevaan päätökseen*, 42 d § *Valituskiellot*, 42 e § *Valituslupa* sekä 42 f § *Toimivaltainen hallinto-oikeus ja aluehallintoviranomainen* [epärelevantti oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa, jota ei järjestetä ulkomailla].

Päätökseen kirjallisesta varoituksesta tai enintään vuodeksi erottamisesta ei opiskelija saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, sillä 42 a § ei ole 46 §:ssä sovellettava säännös, muutoin nimenomaan saisi.

Huomautan, että 42 §:n 1 momentin 2)-kohdan mukaan aluehallintovirastolta saa vaatia oikaisua päätökseen, joka koskee 13 §:ssä tarkoitettua oikeutta saada uskonnon ja elämäntietämystiedon opetusta. Yhdistyksemme kannalta on tällöin kovin ikävää, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa aluehallintoviraston päätökseen oikaisuvaatimuksesta päätökseen, joka koskee oikeutta saada uskonnon ja elämäntietämystiedon opetusta, ei ole haettavissa muutosta valituksella hallinto-oikeuteen, sillä 42 a § puuttuu 46 §:n sovellettavien säännösten luettelosta. Kun ei kerran voi olla olemassa hallinto-oikeuden päätöstä, niin sellaiseen ei myöskään voisi yrittää saada muutosta hakemalla valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta eipä toisaalta 42 e § edes kuulu 46 §:n sovellettavien säännösten luetteloon.

**Opetushallituksen määräyksistä ja ohjeista.** Opetushallitus on määrittämässään aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa ottanut kantaa siihen, onko joitain tiettyjä perusopetuslain säännöksiä sovellet-

tava 46 §:n yhteydessä, vaikka ne eivät sovellettavien säännösten luetteloissa esiinnykään. Voimassa olevassa Opetushallituksen 12.6.2017 antamassa määräyksessä *Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2017*, joiden mukaiset paikalliset opetussuunnitelmat otettiin käyttöön 1.1.2018, ainoa tällainen suoran viittauksen saanut säännös on 1.1.2014 voimaan tullut 47 a § *Osallisuus ja oppilaskunta* luvussa 1.2 *Paikallisen opetussuunnitelman laatimista ohjaavat periaatteet* perustaksi seuraavalle: ”Opiskelijoille tulee varata mahdollisuus osallistua opetussuunnitelman laadintaan.” Samassa luvussa on myös seuraava ohje: ”Alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden huoltajat voivat tarvittaessa osallistua opetussuunnitelmatyöhön ja oppilaitoksen toiminnan suunnitteluun, erityisesti toimintakulttuurin sekä kodin ja koulun yhteistyön kehittämisessä.” Taustana tälle huoltajille annettavalla vallalla on selvästikin perusopetuslain 3 §:n *Opetuksen järjestämisen perusteet* muuttumattomana säilynyt 3 momentti, jota ei ole luettu sovellettaviin säännöksiin ja jonka mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Edeltävää määräystä *Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2015* Opetushallitus korjasi ennen sen mukaisten paikallisten opetussuunnitelmien käyttöönottoa 1.8.2016 määräyksellä *Muutos aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin 2015*, jolla luvut 5.4 *Kasvatuskeskustelut ja kurinpidollisten keinojen käyttö* ja 5.5 *Paikallisesti päätettävät asiat* korjattiin ensinnäkin niin, että ne eivät enää ohjeista kasvatuskeskusteluihin eivätkä viittaa perusopetuslain 35 a §:ään *Kasvatuskeskustelu*, joka sisällöltään koskee vain oppivelvollisia. Toinen muutos oli poistaa lakiviittaus 36 §, sillä pykälän 1 momentissa säädetty jälki-istunto ja jälki-istuntoa tarkentavat 5–6 momentit sekä sisällöltään 4 momentti koskevat vain oppivelvollisia. Lisäksi poistettiin lakiviittaukset 36 a–i §, joista siis 36 h–i § olivat joka tapauksessa epärelevantteja. Samalla lakattiin selostamasta oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen kannalta relevantteja 36 §:n 2 ja 3 momentteja, joihin 36 b §:n 1 momentti viittaa. Vihdoin perusopetuslain 29 §:ssä tarkoitetun kurinpitomenettelyä koskevan suunnitelman valmisteluun osallistuvien osalta poistettiin suora viittaus 47 a §:ään.

Opetushallitus julkisti 6.2.2017 luonnoksen *Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2018* ajaksi 6.–28.2.2017 järjestämäänsä lausuntokierrosta ja verkkokyselyä varten sekä 26.4.2017 lopullisen luonnoksen *Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2017*. Vastasin yhdistyksemme puolesta erityisesti ihmetellen välillistä perusopetuslain 3 §:n 3 momentin soveltamista, mikä johti ilmaisun ”On tärkeää, että alle 18-vuotiaiden opiskelijoiden huoltajat voivat osallistua” lieventämiseen yllä lainattuun muotoon.

Opetushallitus kohtasi toisenkin, syvällisemmän ongelman 46 §:n ensimmäisessä virkkeessä lueteltujen sovellettavien perusopetuslain säännösten suh-

teen, opiskelijan rittämättömän vallan, sillä niissä puhutaan, kuten aiemmin koko 46 §:ssä, oppilaasta, jonka puolesta päätösvaltaa käyttää huoltaja; näin erityisesti 10 §:ssä *Opetuskieli*, 12 §:ssä *Äidinkielen opetus* sekä 13 §:ssä *Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetus*. Toisaalta 46 §:n muutoksessa keskeinen uudistus oli opiskelijan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jonka taas opetuksen järjestäjä ja opiskelija laativat yhdessä. Voimassa olevissa aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on [toisin kuin vielä sen edeltäjässä] 12 §:n yhteydessä jätetty pois huoltajan valintaoikeus: Sivut 92 [71] ja 142 [110] sisältävät molemmat seuraavan virkkeen: ”Perusopetuslain 12 §:n nojalla äidinkielenä voidaan [*poistettu jo toisessa perustelunoksessa 26.4.2017: huoltajan valinnan mukaan*] opettaa suomen tai ruotsin lisäksi myös saamea, romanikieltä, viittomakieltä tai muuta opiskelijan äidinkieltä.” Itse asiassa viittauksia alle 18-vuotiaiden huoltajiin (tai kotiin) oli huomattavan paljon jätetty pois.

Opetushallituksen 12.1.2018 antaman, voimassa olevan asiakirjan *Ohje perusopetuksen uskonnon ja elämäkatsomustiedon sekä esiopetuksen kasvatuksen järjestämisestä sekä uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa* johdanto sisältää seuraavan: ”Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetuksessa huoltajan sijasta valinnoista päättää eräin jäljempänä mainituin poikkeuksin kuitenkin opiskelija itse.” Poikkeuksia ei kuitenkaan ole, ellei sellaisella tarkoiteta seuraavaa mainintaa (luvussa 1.1 sivulla 2) opiskelijoista, joilla ei edes ole huoltajaa: ”Oppivelvollisuuden ylittäneille järjestettävässä perusopetuksessa opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.” Kyseiset valinnat koskevat uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta (luku 1.1), oppilaitoksen juhlista poistumista uskonnollisten osien ajaksi tai niistä kokonaan pois jäämistä (luku 3.1) sekä uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimiin osallistumista tai osallistumattomuutta ja samalla mahdollisiin vaihtoehtoihin tilaisuuksiin osallistumista (luku 3.2 ja luku 4).

Jo Opetushallituksen asiakirja *Ohje uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä esi- ja perusopetuksessa* (16.9.2014) sekä sen päivitys *Uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetuksen sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen esi- ja perusopetuksessa* (ohje 11.5.2016) sisälsivät johdannossaan tuon saman seikan: ”Muille kuin oppivelvollisille järjestettävässä opetuksessa, huoltajan sijasta valinnoista päättää eräin jäljempänä mainituin poikkeuksin kuitenkin oppilas itse.” Ainoa mahdollinen ”poikkeus” oli tuo sama: ”Muussa kuin oppivelvollisille järjestettävässä perusopetuksessa oppilaalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäkatsomustietoa.”

**Yhdistyksenme lakiesitys.** Yhdistyksemme teki 7.4.2017 opetus- ja kulttuuriministeriölle esityksen oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta koskevan perusopetuslain 46 §:n muuttamisesta [pykälän yksikäsitteisen sovellettavuuden,] yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden tähden sekä täydensi esitystään kuudesti (16.4.2017, 24.4.2017, 18.8.2017, 19.1.2018, 24.1.2018 ja 9.3.2020); kaikkiaan 65 sivua. Lisäys 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 lukio-koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen. Uskonnonvapaus viittaa yhdenvertaisuuteen sisältyvään tavoitteeseen, että alle 18-vuotias opiskelija saa 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 laatijana tein vaadittavan lakien ja niiden esitöiden vertailun; otin myös huomioon ammatillista koulutusta koskevan lain ja lukiolain vuosina 2017 ja 2018 tehdyt kokonaisuudistukset. Yhdenmukaisuus menetelmänä toimi.

Yhdistyksemme esittää, tarkentaen aiempaa esitystään, että opetus- ja kulttuuriministeriö ryhtyisi toimiin perusopetuslain (628/1998) 1.1.2018 voimaan tulleella lailla 1507/2016 muutetun 46 §:n *Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus* ensimmäisen momentin ensimmäisen virkkeen muuttamiseksi seuraavasti (muutokset kursivilla; 36 §:n 2 ja 3 momentit mainittu yllä olevien huomioiden tähden; hakasuluissa suppeampi vaihtoehto myöhemmälle laajemmalle vaihtoehdolle asuntolasta erottamisesta säätämiseksi):

”Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen sovelletaan, mitä 2 §:ssä, 3 §:ssä, [poistettu: 9 §:n 1 momentissa,] 10, 12–15, 18–22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa, 31 a ja 35 §:ssä, 36 §:n 2 ja 3 momenteissa sekä 36 a–g, 37, 38, 40–44, 41 a, 42 a–f ja 47 a §:ssä säädetään kuitenkin niin, että 3 §:n 3 momentissa säädetty velvoite olla opetuksessa yhteistyössä kotien kanssa koskee yhteistyötä alle 18-vuotiaan opiskelijan huoltajien kanssa, että 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua oppilaan huoltajan oikeutta opetuskielen valinnasta käyttää opiskelija, että 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua oppilaan huoltajan oikeutta opetettavan äidinkielen valinnasta käyttää opiskelija, että jokaisen 13 §:ssä tarkoitettua oppilaan huoltajan uskonnon ja elämäntietämystiedon opetusta koskevan ilmoituksen, pyynnön tai päätöksen tekee opiskelija, että 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua esityksen erityisistä opetusjärjestelyistä te-

kee oppilaan huoltajan sijasta opiskelija ja muutoin ennen päätöksen tekoa on varattava opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi, että kurinpitovirasto antaa kirjallinen varoitus tai opiskelija voidaan erottaa oppilaitoksesta enintään yhdeksi vuodeksi [sekä asuntolasta määrääjäksi tai opintojen jäljellä olevaksi ajaksi], että 36 a §:ssä opiskelijan erottamiseen oppilaitoksesta määrääjäksi on rinnastettava opiskelijan erottaminen asuntolasta määrääjäksi tai opintojen jäljellä olevaksi ajaksi, että 40 §:n 3 momentissa tarkoitetun oppilaan huoltajan tai muun laillisen edustajan suostumuksen antaa opiskelija ja että 42 b §:ssä päätöksestä oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle tiedoksi antamisella tarkoitetaan päätöksestä opiskelijalle tiedoksi antamista.”

Tässä 36 §:n 1 momenttiin viittaava teksti korvaa 46 §:n 1 momentissa jo olevan suppeamman tekstin. Asuntolasta erottamisen mahdollisuus olisi kuitenkin syytä ja riittävää lisätä 46 §:n 1 momenttiin seuraavalla täsmällisemmällä tavalla omina virkkeinä:

”Opetuksen järjestäjän asuntolassa asuvalle opiskelijalle voidaan antaa kirjallinen varoitus, jos hän käyttäytyy väkivaltaisesti tai uhkaavasti asuntolan tiloissa taikka rikkoo asuntolan järjestystä. Jos teko tai laiminlyönti on vakava tai jos opiskelija jatkaa edellä tarkoitettua käyttäytymistä kirjallisen varoituksen saatuaan, hänet voidaan erottaa asuntolasta määrääjäksi tai opintojen jäljellä olevaksi ajaksi.”

Tällöin on kenties tarpeetonta tehdä 36 §:n 1 momenttia tarkentava viittaus, että se käsittelee kurinpitoa oppilaitoksessa tai muussa opiskeluympäristössä.

Olisi hyvä samalla siirtää teksti ”Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.” 46 §:n 1 momentin lopusta momentin toiseksi virkkeeksi.

**Lakiesityksemme ja Opetushallituksen asiakirjojen vertailu.** Esityksemme sovellettavien säännösten luettelo on kattava, kun taas yllä tarkastelluissa Opetushallituksen määräyksissä ja ohjeissa vain tietyt perusopetuslain säännökset tulevat käyttöön. Muutoin esityksemme ja nämä Opetushallituksen asiakirjat ovat yhtenevät; ne eivät ole keskenään ristiriitaiset. Opetushallituksella on selvästikin ollut vahvat syynsä antaa alaikäisen opiskelijan päättää opinnoistaan huoltajansa sijasta itse.

**Lakiesityksemme alku.** Opetus- ja kulttuuriministeriön 21.10.2013 asettama työryhmä, jonka tehtävä oli valmistella oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien mahdollisuutta peruskoulun oppimäärän suorittamiseksi, ei muistiossaan *Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus. Kehittämissuhteet* (OKM 2014:23) mainitse uskonnon ja elämäntietomustiedon

opetusta. Olin siitä vain tyytyväinen, sillä pelkäsin esitystä yhdistyksemme ehdottomasti vastustamasta uskontotiedosta tai yhteisestä katsomusopetuksesta, jotka olisivat vain kaikille pakotettua uskonnonopetusta. Ministeriön hallituksen esityksen luonnoksesta järjestämästä lausuntokierroksesta 22.6.–17.8.2016 en aikanaan tiennyt, ja annettuihin lausuntoihin perehdyin vasta 2017. Hallituksen esitys (HE 178/2016 vp) perusopetuslain 1 §:n 3 momentin ja 46 §:n muuttamisesta sekä sen eduskuntakäsittely (SiVM 19/2016 vp) jäivät vaille huomiotani; niihinkin perehdyin vasta myöhemmin. Huomasin vasta helmikuun 2017 alussa harmissani, että olin menettänyt mahdollisuuden yrittää eduskunnassa vaikuttaa asiaan yhdistyksemme oma-aloitteisella lausunnolla, jossa olisimme vaatineet opiskelijan asemaan uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetuksessa lukiolain mallin noudattamista.

Hallitusneuvos Janne Öberg/OKM vastasi sähköpostiviestiini, että perusopetuslain 1.1.2018 voimaan tulevan muutetun 46 §:n muuttaminen edellyttäisi uutta hallituksen esitystä eduskunnalle, eikä sellaista ollut toistaiseksi valmisteilla. Hänen mukaansa vahvistettu lakimuutos ei sisällä sellaisia *uusia tai muuttuvia* säännöksiä, joiden perusteella uskonnon ja elämäntutkimustiedon valintaa koskevia menettelyitä olisi muutettava; mikäli laki on tulkinnanvarainen, tulee sitä vastaisuudessa pyrkiä selkiyttämään. Esitys oli, kuten yllä kerroin, lausuntokierroksella, mutta sen yhteydessä Öbergin mukaan tulkintaongelmia ei noussut tai nostettu esille. Olin kuitenkin kertonut, että Opetushallituksella oli tulkintaongelma 46 §:n osalta, nimittäin siinä, tuleeko tai saako edes puhua perusopetuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesta opetuksen yhteistyöstä kotien kanssa.

**Vastaus lakiesityksemme.** Ylitarkastaja (nykyään hallitussihteeri) Kirsi Lamberg opetus- ja kulttuuriministeriön yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen vastualueesta (nykyään osastosta) vastasi 14.7.2017 yhdistyksemme esitykseen (asian vastuuvälittäjänä). Hän totesi, että 1.1.2018 voimaan tulevan 46 §:ä koskevan lakimuutoksen muuttaminen edellyttäisi uutta hallituksen esitystä eduskunnalle, jollaista ei ole toistaiseksi valmisteilla. Hän huomautti, että esitys oli lausuntokierroksella, jonka yhteydessä tulkintaongelmia ei noussut esille. ”Lainsäädännön muutos ei käytössä olevien tietojen perusteella sisällä sellaisia uusia merkittäviä tai muuttuvia säännöksiä, joiden perusteella perusopetuslain 46 §:ä koskevia menettelyitä olisi muutettava. Opetuksen järjestäjiltä ei ole tullut tietoon käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia perusopetuslain 46 §:n osalta.”

Kuitenkin, kuten yllä olen kertonut, Opetushallituksella oli ongelmia 46 §:n sovellettavien säännösten luettelon päivittämättömyyden kanssa ja siinä, kuinka sovellettavissa säännöksissä oli suhtauduttava opiskelijan omaan päätösvaltaan verrattuna alkuperäiseen huoltajan päätösvaltaan. Näistä ongelmis-

ta olin kertonut ministeriöllekin, kuten seuraavasta kohdasta ilmenee. Mutta vastaus sanoi tästä vain, että opetussuunnitelman perusteet valmistellaan ja päätetään Opetushallituksessa.

**Kanteluni eduskunnan oikeusasiamiehelle.** Kantelin 7.4.2017 yhdistyksemme puheenjohtajana lakiesityksemme tueksi eduskunnan oikeusasiamiehelle Opetushallituksesta sen oltua pitäytymättä aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tuolloin voimassa olleessa versiossa ja uuden version luonnoksessa 46 §:n ensimmäisessä virkkeessä lueteltuihin sovellettaviin säännöksiin. Kanteluasiani oli hyvin monipolvinen (viisi kantelua ja niihin kolme vastausta) kantelukelpoisen version vaihduttua moneen kertaan ja saatuani välillä oikeusasiamieheltä tiedon, että ministeriö valmisteli positiiviseksi oletamaani vastausta lakiesitykseemme. Kantelin myös kahdesta virkamiehestä (opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja Opetushallituksesta) heidän väitettään koulutustilaisuudessa lopullisen perusteluonnoksen pohjalta, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta säädetään perusopetuslain 46 §:ssä ilman, että he huomauttivat 46 §:n ensimmäisen virkkeen päivittämättömyydestä (kolme kirjoitusta, joista yksi oli kantelun väliaikainen peruutus ja yksi kantelun uudelleen virkistäminen).

Apulaisoikeusasiamies ratkaisi eri kanteluni osittain 25.9.2017. Opetushallituksen 12.6.2017 antaman Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden asianmukaisuuden osalta hän siirsi kanteluni käsittelyn opetus- ja kulttuuriministeriölle, jota hän pyysi ilmoittamaan päätöksestään tai muista toimenpiteistään oikeusasiamiehen kansliaan 29.12.2017 mennessä.

Toimitin aina jokaisen kantelukirjoitukseni ja niihin tulleet vastaukset sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että Opetushallituksen tiedoksi.

**Ministeriön uusi vastaus.** Opetus- ja kulttuuriministeriö vastasi 13.12.2017 eduskunnan oikeusasiamiehelle lausunnolla (OKM/12/022/2017), jonka olivat allekirjoittaneet ylijohdaja Eeva-Riitta Pirhonen ja johtaja Jari Rajala.

Lainaan vastauksen kanteluni osalta:

”Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet sekä perusopetuslain (628/1998) 46 §:n muutokset tulevat voimaan 1.1.2018. Lakiesitys (HE 178/2016 vp) oli lausuntokierroksella, jonka yhteydessä kantelijan esittämiä tulkintaongelmia ei noussut esille. Opetussuunnitelman perusteet valmistellaan ja päätetään Opetushallituksessa, jossa ministeriöllä ei ole muodollista roolia.

Lainsäädännön muutos ei käytössä olevien tietojen perusteella sisällä uusia merkittäviä tai muuttuvia säännöksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pian vanhentuvassa perusopetuslain 46 §:n 1 momentissa muihin perusopetuslain säännöksiin viitataan ”soveltuvin osin” toisin kuin pian voimaan tulevassa 46 §:n 1 momentissa. Perusope-

tuslain 46 §:n tulkinta ja käytänteet ovat oppilaitoksissa ilmeisesti muotoutuneet siten tarkoituksenmukaisiksi, ettei käytännössä kantelussa viitattuja ongelmia ole havaittu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkistaa vuoden 2018 alussa voimaan tulevan perusopetuslain 46 §:n säännöksen lakiviittaukset. Tarpeenmukaiset säännösmuutosesitykset on tarkoitus antaa vuoden 2018 aikana ja opetus-suunnitelman perusteita päivitetään säännösmuutosten mukaisesti.”

Kanteluni olivat siis välttämättömät, sillä ne johtivat ministeriön muuttamaan kantansa 46 §:n täsmentämisen tarpeesta. Ei kuitenkaan ole varmaa, että ministeriö ajatteli tarpeenmukaisilla säännösmuutoksilla juuri yhdistyksemme esityksen tavoittelemaa yhdenmukaisuutta eri opetus- ja koulutusmuotojen kesken.

**Mitään ei ole tapahtunut.** Valtioneuvoston 11.9.2018 julkaisema luettelo eduskunnalle vaalikauden 2015–2019 lopulla annettavista hallituksen esityksistä ei sisältänyt vaaditunlaista hallituksen esitystä. Kysyin sähköpostitse 11.9.2018 ministeriöltä ja 13.9.2018 suoraan ylijohtaja Pirhoselta ja johtaja Rajalta tilanteesta, mutta jäin vaille vastausta. Siksi pyysin 24.9.2018 oikeusasiamiestä tiedustelemaan opetus- ja kulttuuriministeriöltä, milloin ministeriön lupaama säännösmuutosesitys olisi valmis. Mutta 1.10.2018 saamani vastauksen mukaan pyyntöni ei johtanut toimenpiteisiin. Jatkoksi pyyntööni kantelin 5.11.2018 oikeusasiamiehelle ministeriön lupaamien lainsäädäntötoimien laiminlyönnistä. Mutta 6.11.2018 annettu vastaus kertoi apulaisoikeusasiamiehen todenneen, että oikeusasiamiehelle ilmoitettu arvio säädösmuutosvalmistelun aikataulusta ei ole sellainen sitova lupaus, josta poikkeaminen jo sinänsä merkitsisi, että asiassa olisi menetelty oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla.

Totean, että viimeisin vastaus on sikäli kannaltani myönteinen, että siinä puhutaan vain aikataulutuksesta eli siis odottamisen hengessä.

Kuitenkaan hallituksen 4.2.2020 päättämässä lainsäädäntösuunnitelmassa kevääksi ja syysyksi 2020 (sekä alustavasti tammikuuksi 2021) ei kaipaamaani hallituksen esitystä näy. Suunnitelma kyllä elää, ja asiahan on yhä ajankohtaisempi Suomen aikoessa noutaa huoltajiaan vailla olevia nuoria turvapaikanhakijoita. Hallitus päätti 14.2.2020 lainsäädäntöohjelmastaan, joka on suunnitelma vaalikauden 2019–2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista (päivitetty 20.2.2020), eikä kaipaamani hanketta näy siinäkään, mutta se ei toki olisikaan keskeinen.

Nyt voi kysyä, onko ministeriöllä enää aietta toteuttaa lupaamansa perusopetuslain 46 §:n täsmentäminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotolla olisi siis suuri merkityksensä.

**Eräs hallintolainkäyttöoikeudellinen ongelma.** Kaksi ongelmaa yllä yhdistyvät. Perusopetuslain 42 §:n 1 momentin 2)-kohdan mukaan aluehallintovirastolta saa vaatia oikaisua päätökseen, joka koskee 13 §:ssä tarkoitettua oikeutta saada uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetusta. Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa aluehallintoviraston päätökseen tällaisesta oikaisuvaatimuksesta olisi haettavissa muutos valituksella hallinto-oikeuteen, jos 42 a § olisi 46 §:n sovellettavien säännösten luettelossa. Tällaiseen hallinto-oikeuden päätökseen taas voitaisiin yrittää saada muutos hakeamalla valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos 42 e § kuuluisi 46 §:n sovellettavien säännösten luetteloon. Toisaalta 13 §:ssä tarkoitettut tahdonilmaisut esittää pykälän sanamuodon mukaan oppilaan huoltaja, tai täysi-ikäisen opiskelijan tapauksessa tietysti opiskelija itse. Opetushallituksen ohjeissa 2014, 2016 ja 2018 taas nämä tahdonilmaisut esittää opiskelija, vaikka hän olisi alaikäinen. Opetus- ja kulttuuriministeriökään ei ole pannut tätä tulkintaa vastaan, mutta eipä olisi ollut syytäkään, kun ei edes ole ryhtynyt 46 §:n täsmentämiseen. Aluehallintovirastossa ja, jos sellaiseen voitaisiin edetä, mahdollisesti sen jälkeen hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi ensin ratkaistava, kuka saa tahdonilmaisun esittää.

Korkeimman hallinto-oikeuden olisi syytä katsoa, että myös sen puolesta perusopetuslain 46 §:n ensimmäinen virke olisi syytä täsmentää.

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