



Opetushallitus

Ylimääräisten lomien myöntämistä koskevien käytäntöjen yhdenmukaisuus perusopetuksessa

ASIAN VIREILLETULO

Helsingin Sanomissa 4.11.2023 ilmestyneiden kirjoitusten mukaan perusopetuslain (628/1992) 1.8.2023 uudistetun 26 §:n 2 momentin (947/2022) tulkinnassa ylimääräisten lomien myöntämisessä on ollut merkittäviä, jopa koulukohtaisia eroja. Samansuuntaisesti uutisoi myös Länsi-väylä 10.10.2023.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Päätin ottaa perusopetuslain tulkinnan yhtenäisyyden ylimääräisten lomien myöntämisessä tutkittavakseni lainkohdassa tarkoitettuna omana aloitteena.

SELVITYKSET

Opetushallitus on antanut pyytämäni selvityksen 17.5.2024, Etelä-Suomen aluehallintovirasto lausunnon 17.7.2024 ja opetus- ja kulttuuriministeriö selvityksen 13.11.2024.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perusopetuslain 35 §:n 1 momentin mukaan oppilaan tulee osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta.

Perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee ennaltaehkäistä perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja sekä seurata ja puuttua niihin suunnitelmallisesti. Opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Opetushallituksesta annetun lain (564/2016) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Opetushallituksen tehtävänä on tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta.

Opetushallituksen selvitys

Pyysin Opetushallitusta selvityksessään ottamaan kantaa siihen, onko perusopetuslain tulkinnaassa ylimääräisten lomien myöntämisessä huomattavia koulukohtaisia tai alueellisia eroja, ja mikäli tällaisia eroja on havaittavissa, onko Opetushallitus ryhtynyt tämän vuoksi toimenpiteisiin, esimerkiksi laatimalla ylimääräisten lomien myöntämistä koskevaa ohjeistusta.

Opetushallituksen mukaan perusopetuslaissa ei ole erikseen säädetty oppilaiden ylimääräisistä lomista, eikä laissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä oteta kantaa siihen, miten ylimääräisten lomien myöntämiseen tulisi suhtautua. Opetuksen järjestäjät ovat käytännössä tulkinneet lainsäädännön mahdollistavan ylimääräisten lomien myöntämisen, jossa noudatetaan paikallisesti sovittuja toimintamalleja. Ne voivat olla esimerkiksi sen sisältöisiä, että huoltajan hakemuksesta parin päivän loman hyväksyy oppilaan opettaja ja tätä pidemmän loman, esimerkiksi viikon ulkomaanmatkaa varten, hyväksyy koulun rehtori. Loman myöntämisestä ei laadita valituskelpoista hallintopäätöstä. Mikäli perhe hakemuksen hylkäämisestä huolimatta lähtee lomamatkalle, merkitään se oppilaan luvattomaksi poissaoloksi. Käytännöt voivat kuitenkin olla alueellisesti erilaisia ja vaihtelevia.

Opetushallitus ei kerää opetuksen järjestäjiltä tietoa lomista tai niiden myöntämisessä noudatettavista prosesseista tai periaatteista, eikä se ole julkaissut erillistä ohjeistusta ylimääräisten lomien myöntämisestä. Lomien myöntäminen on opetuksen järjestäjän paikallinen päätös. Opetushallituksen käsityksen mukaan opetuksen järjestäjää velvoittavien käytänteiden laatiminen

Opetushallituksessa vaatisi lainsäädäntömuutoksen, eikä Opetushallituksella ole nykyisin toimivaltaa antaa opetuksen järjestäjiä velvoittavaa ohjetta.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Pyysin Etelä-Suomen aluehallintovirastoa lausumaan, onko sen havaintojen tai tietojen mukaan perusopetuslain tulkinnassa ylimääräisten lomien myöntämisessä huomattavia koulukohtaisia tai alueellisia eroja sekä esittämään muutoinkin näkemyksensä tilanteesta muun muassa oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Aluehallintovirasto on todennut, ettei lomien myöntäminen oppilaille ole tullut aluehallintoviraston käsittelemissä kanteluissa tai sille tulleissa yhteydenotoissa muutamia yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta esille. Oikaisuvaatimuksissa kysymys ei tule käytännössä esille. Kanteluja ja yhteydenottoja ei tule aluehallintovirastolle kuitenkaan niin paljon, että sille muodostuisi toimialueen laajuus huomioon ottaen kokonaiskuvaa alueensa tilanteesta jossakin yksittäisessä asiassa. Aluehallintovirastolla ei ole toisin sanoen tietoa siitä, onko lomien myöntämisessä huomattavia eroja eri koulujen tai alueiden välillä.

Aluehallintoviraston mukaan yhdenvertaisuuden toteutumista vapautuksen myöntämisessä on vaikea arvioida siksi, että poissaoloilla on erilaisia vaikutuksia oppilaille. Tämän vuoksi lomien tai muiden poissaolojen myöntämisessä voikin olla oppilaskohtaista harkintaa. Jos oppilaalla on haasteita oppimisessa ja koulunkäynnissä, poissaololla on tukitoimista huolimatta todennäköisesti suurempi kielteinen vaikutus verrattuna oppilaaseen, jolla tällaisia haasteita ei ole. Loman myöntämistä harkitessa merkitystä on myös sillä, kuinka paljon oppilaalla on muutoin ollut poissaoloja koulusta lukuvuoden aikana.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan perusopetuslain 26 §:n 2 momentissa opetuksen järjestäjälle asetetulla veloitteella ennaltaehkäistä oppilaiden poissaoloja ei ole vahvaa yhteyttä vapautuksen myöntämiseen opetukseen osallistumisesta perusopetuslain 35 §:n 1 momentin nojalla. Loman myöntämättä jättäminen tai poissaolojen myöntämiseen liittyvät koulujen käytännöt eivät ole aluehallintoviraston käsityksen mukaan perusopetuslain 26 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ennaltaehkäiseviä toimia, vaikka niillä saattaakin olla osaltaan tällainen vaikutus.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys

Pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan tarpeellisen selvityksen siitä, voiko perusopetuslain 26 §:n 2 momentti olla tulkinnanvarainen siten, että se saattaa aiheuttaa merkittäviä alueellisia tai koulukohtaisia eroja ylimääräisten lomien myöntämisen yhteydessä. Selvityksessä tuli kiinnittää erityisesti huomiota lainkohdan mahdolliseen täsmentämistarpeeseen lainkohdan tarkoitus huomioon ottaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on todennut, että ylimääräisten lomien ja muiden poissaolojen myöntäminen päätetään perusopetuslain 35 §:n 1 momentin perusteella. Tilapäisestä vapautuksesta päätettäessä tulee opetuksen järjestäjän arvioida useita oppivelvollisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä seikkoja. Opetuksen järjestäjän tulee muun muassa ottaa huomioon päätöksenteossaan perusopetuslain 3 a §:n mukainen lapsen edun ensisijaisuus sekä oppivelvollisen oikeus osallistua ja saada perusopetusta. Opetuksen järjestäjällä on myös perusopetuslain 3 §:n mukaan velvollisuus toimia yhteistyössä oppivelvollisen huoltajien kanssa ja tämä velvoite korostuu erityisesti ylimääräisiä lomia tai muita vastaavia poissaoloja arvioitaessa.

Yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä koulujen ja alueiden välisistä eroista opetus- ja kulttuuriministeriö on todennut, että vaikka ylimääräisten lomien ja muiden poissaolojen päätöksenteko kuuluu paikallisesti opetuksen järjestäjille, tulee päätöksenteossa ottaa huomioon laajasti oppilaan oppivelvollisuuden toteutuminen, lapsen etu sekä muut lapsen perus- ja ihmisoikeudet, joiden turvaamiseen opetuksen järjestäjä on veloitettu. Näin ollen huomattavia alueellisia tai koulukohtaisia eroja ei tulisi syntyä.

Perusopetuslain 26 §:n 2 momentin uudistuksessa lainkohtaa täsmennettiin poissaoloihin puuttumisen osalta siten, että perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaolojen seuraamisen ja niistä huoltajille ilmoittamisen lisäksi tuli opetuksen järjestäjän veloitteeksi ennaltaehkäistä poissaoloja sekä seurata ja puuttua poissaoloihin suunnitelmallisesti. Lain esitöiden mukaan ennaltaehkäisyllä tarkoitetaan esimerkiksi kouluun kiinnittymistä lisäävän toimintakulttuurin luomista, tunne- ja vuorovaikutustaitojen vahvistamista, jatkuvan ryhmäytymisen tukemista, poissaolojen systemaattista seuranta ja varhaista reagoimista sekä yhteistyötä huoltajien kanssa (HE 162/2022 vp, s. 9). Kyseinen lainkohta tai lainvalmisteluasiakirjat eivät perustele lainkohdan soveltumista ylimääräisten lomien tai muiden vastaavien poissaolojen myöntämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on todennut, että perusopetuslain 26 §:n 2 momentin käsittelemät poissaolojen ennaltaehkäisy ja muut toimenpiteet eivät ole liitännäisiä ylimääräisten lomien tai muiden vastaavien poissaolojen päätöksentekoon, vaikkakin poissaolojen seurannalla ja ennaltaehkäisyllä voi olla välillisesti vaikutuksia ylimääräisten lomien myöntämiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa oppilaalla on ollut runsaasti 26 §:n 2 momentin tarkoittamia luvattomia poissaoloja. Perusopetuslain 35 §:n 1 momentti käsittelee vapautuksien myöntämisten kautta oppilaan ylimääräisiä lomia ja muita vastaavia poissaoloja, joihin opetuksen järjestäjältä haetaan vapautuksen kautta hyväksyntä. Opetuksen järjestäjän on kuitenkin vapautusta arvioidessaan huomioitava vapautusta hakevan oppivelvollisen aiemmat vapautukset ja muut poissaolot, joten kyseisellä lainkohdalla on tältä osin liitanta veloitteeseen puuttua ja seurata oppivelvollisen poissaoloja. Tämä velvoite syntyy opetuksen järjestäjälle kuitenkin jo perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kautta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan perusopetuslain 26 §:n 2 momentti ja 35 §:n 1 momentista ei seuraa sellaista tulkinnallisuutta tai epäselvyyttä, joka edellyttäisi lainsäädännön täsmentämistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että poissaolojen moninaisten syiden vuoksi liian yksityiskohtainen ja rajattu lainsäädäntö ei olisi mahdollista, koska se asettaisi haasteita myös erilaisten hyväksytyjen poissaolojen arviointiin. Luvallisia poissaoloja koskevaa lain säännöstä olisi mahdollonta kirjoittaa niin, että siinä otettaisiin huomioon kaikki inhimillisessä elämässä eteen tulevat mahdolliset syyt saada ylimääräistä lomaa.

Arviointi

Perusopetuslain 35 §:n 1 momentti jättää avoimeksi, mitä voidaan pitää erityisenä syynä, jonka perusteella oppilaalle voidaan myöntää tilapäisesti vapautus opetuksesta esimerkiksi ylimääräisen loman vuoksi. Myöskään koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 86/1997 vp) ei ole käsitelty sitä, mitä voidaan pitää erityisenä syynä tilapäisen vapautuksen myöntämiseksi.

Perusopetuslain 26 §:n 2 momentti jättää niin ikään avoimeksi sen, miten perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaolojen ennaltaehkäisemisessä suhtaudutaan ylimääräisten lomien myöntämiseen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta (HE 162/2022 vp) eikä muissakaan lainkohtaan liittyvissä lainvalmisteluasiakirjoissa ole perusteltu lainkohdan vaikutusta ylimääräisten lomien myöntämisessä.

Erilaiset tulkinnat lainkohtien soveltamisesta saattavat heikentää perusopetukseen osallistuvien oppilaiden yhdenvertaisuutta. Perusopetuslain 26 §:n 2 momentin muuttamisen jälkeen näin on uutisoitu ainakin joissain yksittäistapauksissa käyneen. Opetushallitukselta tai Etelä-Suomen aluehallintovirastolta ei ole kuitenkaan saatavissa tietoa, onko tulkinnoissa ylimääräisten lomien myöntämisessä huomattavia koulukohtaisia tai alueellisia eroja. Näin ollen ei ole laillisuusvalvonnallisin keinoin enemmälti selvitettävissä, miten yleinen uutisoitu ongelma on valtakunnallisesti.

Opetushallitus on selvityksessään todennut, ettei sillä ole nykyisin toimivaltaa antaa opetuksen järjestäjiä velvoittavaa ohjetta. Kuitenkin Opetushallituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Opetushallituksen tehtävänä on muun ohella tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta.

Tällainen neuvonta ja ohjaus ei ole normatiivisesti velvoittavaa tai sitovaa siten, että sen noudattamatta jättämisestä olisi esimerkiksi sanktioitu. Neuvonta ja ohjaus edesauttavat kuitenkin

mahdollisimman yhtenäisten ja yhdenvertaisten käytäntöjen luomisessa, jotta kaikki lakia soveltavat tahot tulkitisivat säännöksiä mahdollisimman samoin samankaltaisissa tulkintatilanteissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan poissaolojen moninaisten syiden vuoksi liian yksityiskohtainen ja rajattu lainsäädäntö ei olisi mahdollista, koska se asettaisi haasteita myös erilaisten hyväksyttyjen poissaolojen arviointiin.

Erityisenä syynä hyväksyttävien poissaolojen luettelon ei luonnollisestikaan tarvitse olla tyhjentävä tai poissulkeva, vaan tällaisten asioiden luonnehtimisessa voidaan käyttää myös harkintaa ohjaavia esimerkkejä sekä niiden yhteydessä joustavaa ilmaisua ”tai muiden vastaavien syiden”. Näin ohjauksesta ei muodostuisi liian rajattua, mutta se kuitenkin antaisi lainsoveltajille tulkinta-apua arvioida, mitä voidaan ylipäättään pitää hyväksyttävänä erityisenä syynä tilapäiselle vapautukselle.

Perusopetuslaissa tai sen esitöissä ei ole lainkaan selostettu, mitä on pidettävä erityisenä syynä tilapäisen vapautuksen myöntämiselle. Lainsoveltaja joutuu siten nojautumaan pääosin perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteeseen ja perusopetuslain 1 luvussa mainittuihin lain tulkintaa ohjaaviin tavoitteisiin. Voi kysyä, ovatko ne riittävät oikeudelliset apuneuvot. Vaarana on, että käytännöt moninaistuvat ja erkaantuvat toisistaan eri alueilla tai kouluissa ja oppilaiden välillä tavalla, joka ei ole yhdenvertainen tai perusopetuslain tavoitteiden mukainen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ylimääräisten lomien myöntämistä oppilaille koskeva perusopetuslain 35 §:n 1 momentti on sanamuodoltaan avoin eikä lain esitöistä löydy tukea sen soveltamiselle. Valvontaviranomaisten käytännöt ovat myös hyvin niukat.

Koulujen ja oppilaiden tilanteet ovat kuitenkin moninaisia. Säädännäisen pohjan avoimuuden, valvontakäytännön vähäisyyden sekä ohjaavan ohjeistuksen puuttumisen vuoksi ylimääräisten lomien myöntämiseen voi sisältyä oppilaiden epäyhdenvertaista kohtelua.

Opetushallituksella on lakisääteinen tehtävä antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta, joilla muun muassa turvataan oppilaiden yhdenvertaisuutta ja soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaisuutta.

Saatan edellä esittämäni käsitykset sen tietoon.

Asia ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm