

4.11.2022

EOAK/4355/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **VUOSILUOKKIIN SITOMATTOMASTA OPIKSELUSTA PÄÄTTÄMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Opetushallituksen menettelyä asiassa, joka koski sen eräälle perusopetuksen järjestäjälle (kaupungille) antamaa ohjeistusta vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta (jälj. myös VSOP ja ”järjestely”) päättämisestä.

Kantelussa kuvatun Opetushallituksen ohjeistuksen mukaan pääsääntöisesti VSOP:sta tulisi päättää opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa. Jos VSOP-järjestelystä on päätetty opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa, järjestelyyn otettavalle oppilaalle ei tarvitse tehdä erillistä hallintopäätöstä. Mikäli VSOP:sta ei ole päätetty opetussuunnitelmassa, oppilaan opetus voidaan järjestää vuosiluokkiin sitomattomasti vain, jos oppilaalle tehdään perusopetuslain (POL) 18 §:n mukainen hallintopäätös erityisistä opetusjärjestelyistä.

Edelleen ohjeistuksen mukaan myöskään erityisen tuen oppilaalle ei VSOP-järjestelystä tarvitse tehdä erillistä hallintopäätöstä, jos järjestelystä on päätetty opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa, mutta järjestely tulisi kuitenkin mainita oppilaan henkilökohtaisessa opetuksen järjestämisestä koskevassa suunnitelmassa (HOJKS). Muussa tapauksessa järjestelystä tehdään oppilaalle hallintopäätös joko niin, että asiasta päätetään erityisestä tuesta päättämisen yhteydessä tai opetuksen järjestäjä voi tehdä erillisen POL 18 §:n mukaisen hallintopäätöksen. Tällöin mahdollisesti jo tehtyä erityisen tuen päätöstä ei tarvitse ”uudelleen avata”. Järjestelyn yksityiskohdat kirjataan oppilaan omaan opinto-ohjelmaan ja siitä otetaan myös maininta HOJKS:aan.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko sanottu ohjeistus lainmukainen; voidaanko VSOP-järjestelystä erityisen tuen oppilaalle päättää pelkästään kirjaamalla se oppilaan HOJKS:aan. Kantelijan mielestä kaupungin saama ohjeistus vaarantaa oppilaiden oikeusturvaa, kun HOJKS erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanosuunnitelmana ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Opetushallituksen selvitys ja opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Keskeiset oikeusohjeet

**Perustuslain 21 §:n** mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

**Hallintolain 7 §:ssä** säädetyn palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Lain 44 §:ssä säädetään päätöksen sisällöstä ja 45 §:ssä sen perustelemisesta.

Hallintolain 43 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 106) mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa hallituksen esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sääntelyn taustalla ovat erityisesti perustuslain 21 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Lainkohdan perustelujen (HE 29/2018, s. 73) mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoisena pidetään hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen.

Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö. Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeuden vaatimukset pääsystä tuomioistuimeen.

Oikeuskäytännössä on arvioitu hallintopäätösten valituskelpoisuutta esimerkiksi asioissa, jotka ovat koskeneet viranomaisten tosiasiallisia toimia, hallinnon sisäistä toimintaa, periaate- ja normipäätöksiä tai lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa päätöksentekoa. Julkisen palvelun toteuttamista koskevat ja muut julkista tehtävää hoitavan suorittamat tosiasialliset toimet eivät lähtökohtaisesti ole valituskelpoisia. Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa. --- Asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteissa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.

Käsitellessään viimeksi sanottua hallituksen esitystä, eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 50/2018 vp – HE 29/2018), että mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4–5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

**Perusopetuslain (POL) 9 §:n 1 momentin mukaan perusopetuksen oppimäärä on laajuudeltaan yhdeksänvuotinen.**

Saman lain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako)<sup>1</sup>. Säännöksen 2 momentin mukaisesti Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista sekä opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetuksen järjestäjän tulee perusopetuslain 15 §:n 1 momentin mukaan hyväksyä perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta varten opetussuunnitelma.

POL 30 §:n yleissäännöksen mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Perusopetuslain 16–17 a §:ssä säädetään tarkemmin oppimisessa tai koulunkäynnissä annettavasta tuesta, josta käytetään yleisesti nimitystä kolmiportainen tuki.

Perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Tässä momentissa tarkoitetun oppilaan opetuksessa voidaan poiketa 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. Säännöksen 2 momentin mukaan erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen.

Erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (17 a §). Suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

<sup>1</sup> Valtioneuvoston asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012, muut. 793/2018) 6 §:ssä on säädetty tuntijaosta oppivelvollisille annettavassa perusopetuksessa.

POL 18 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden oppilaskohtaisesti poiketa lain ja sen nojalla annettavan asetuksen säännöksistä ja lain nojalla annettavista määräyksistä seuraavasti:

Oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos:

- 1) oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot;
- 2) perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta; tai
- 3) se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Lain esitöiden (HE 86/1997, s. 61–62) mukaan poikkeaminen voi tulla kysymykseen pykälän 1 kohdan nojalla esimerkiksi sellaisen oppilaan osalta, joka on opiskellut ulkomailla ja muuttaa Suomeen ja tulee täällä sijoitettavaksi hänen tietojaan ja taitojaan vastaavaan opetusryhmään. Mainittu kohta mahdollistaa myös vuosiluokan jättämisen väliin, jos oppilaan todetaan jo muuten hallitsevan asianomaisella vuosiluokalla edellytetyt tiedot. Pykälän 2 kohdan nojalla poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi erityislahjakkaan oppilaan osalta tai sellaisen vammaisen taikka vieraskielisen oppilaan osalta, jota ei voida kohtuudella velvoittaa tietyn oppiaineen opetukseen. Pykälän 3 kohdan nojalla poikkeus voidaan myöntää esimerkiksi yleisopetuksessa olevan vammaisen oppilaan opiskelun järjestämisessä. Mahdollisuudesta poiketa yleisesti erityisopetuksessa oppiaineita ja opetussuunnitelmaa koskevista säännöksistä säädetään [tuolloin esitetyn] 17 §:n 2 momentissa.

**Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n** mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävissä toimii asiantuntijavirastona Opetushallitus. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan Opetushallituksen tehtävänä on muun muassa kehittää koulutusta, varhaiskasvatusta ja elinikäistä oppimista, edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä seurata toiminnan järjestämistä. Opetushallituksen tehtävänä on myös tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta. Opetushallituksen tehtävänä on lisäksi muussa laissa säädetyn mukaisesti päättää toimialaansa kuuluvan koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja muista määräyksistä.

**Perusopetusasetuksen (POA) 11 §:n 1 momentin** mukaan oppilas, joka on saanut vuosiluokan oppimäärään sisältyvissä eri oppiaineissa vähintään välttäviä tietoja tai taitoja osoittavan numeron taikka vastaavan sanallisen arvion, siirtyy lukuvuoden koulutyön päätyttyä seuraavalle vuosiluokalle. Oppilaalle, jonka suoritus on hylätty, tulee varata mahdollisuus opetukseen osallistumatta osoittaa saavuttaneensa asianomaisessa aineessa hyväksyttävät tiedot ja taidot.

Mahdollisuus voidaan antaa myös lukuvuoden koulutyön päätyttyä. Säännöksen 2 momentin mukaan oppilas voidaan jättää vuosiluokalle, jos hän ei ole opintojen aikana eikä erillisessä kokeessa suorittanut 1 momentissa tarkoitettuja eri aineiden opintoja hyväksytysti tai jos sitä on oppilaan yleisen koulumenestyksen vuoksi pidettävä tarkoituksenmukaisena. Opetushallitus voi määrätä, milloin suorituksen hylkääminen jossakin aineessa ei aiheuta vuosiluokalle jäämistä. Vuosiluokalle jäävän oppilaan suoritukset asianomaiselta luokalta raukeavat.

Säännöksen 3 momentin mukaan opetussuunnitelmassa voidaan määrätä, että eri oppiaineiden opinnoissa voidaan edetä vuosiluokkiin jaetun oppimäärän sijasta oppilaan oman opinto-ohjelman mukaisesti [VSOP]. Opetussuunnitelmassa määrätään opintokokonaisuuksista, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen asianomaisessa aineessa. Oppilas siirtyy lukuvuoden koulutyön päätyttyä seuraavalle vuosiluokalle. Yhdeksännellä vuosiluokalla oppilas luetaan asianomaisen vuosiluokan oppilaaksi niin kauan kuin oppilas saa päättötodistuksen tai hän eroaa koulusta. Mahdollisuudesta suorittaa opinnoissa etenemisen esteenä oleva opintokokonaisuus erillisessä kokeessa sekä vuosiluokalle jäämisestä yleisen koulumenestyksen vuoksi on voimassa, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään.

Perusopetusasetuksen perustelumuihosta (17.11.1998) on 11 §:n kohdalla todettu, että pykälään sisältyy kaksi vaihtoehtoista tapaa määritellä opinnoissa etenemisestä. Jos opetuksessa halutaan noudattaa 11 §:n 3 momentissa säädettyä yksilöllisen etenemisen tapaa, tulee asiasta ottaa määräykset opetussuunnitelmaan. Saman opetuksen järjestäjän eri kouluissa ja opetusryhmissä voidaan noudattaa eri tapaa.

Edelleen perustelumuihosta todetaan, että pykälän 3 momentin mukaan opinnoissa etenemisen esteet määritellään opetussuunnitelmassa oppiainekohtaisesti. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi kurssimuotoisessa opetuksessa vaatimus tiettyjen keskeisten kurssien suorittamisesta hyväksytysti tai tietyillä vähimmäisarvosanoilla taikka ettei kahden peräkkäisen kurssin arvosana saa olla hylätty. Opetuksen järjestäjän tulee varata oppilalle mahdollisuus suorittaa etenemisen esteeksi muodostunut opintokokonaisuus erillisessä kokeessa opetukseen uudelleen osallistumatta. Lukuvuoden päättyessä oppilas siirtyy seuraavalle vuosiluokalle riippumatta, mikä hänen opintomenestyksensä on asianomaisena vuotena ollut. Oppilas on voinut edetä tietyssä oppiaineessa oman vuosiluokkansa muita oppilaita hitaammin tai nopeammin. Vuosiluokalle jääminen ja siitä seuraava opintosuoritusten raukeaminen voi tulla kysymykseen vain yleisen koulumenestyksen perusteella. Oppilas luetaan yhdeksännen vuosiluokan oppilaaksi niin kauan kuin hänellä on opinnot kesken tai hän eroaa koulusta.

## Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2014

määrätään seuraavaa:

Alaluvun 5.4 kohdan Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu (muutosmääräys 24.4.2017) mukaan vuosiluokkiin sitomaton opiskelu tekee mahdolliseksi joustavan opinnoissa etenemisen. Vuosiluokkiin sitomatonta järjestelyä voidaan käyttää koko koulun, joidenkin opetusryhmien tai yksittäisten oppilaiden opiskelun järjestämisessä. Sitä voidaan hyödyntää esimerkiksi lahjakkuutta tukevana tai opintojen keskeyttämistä ehkäisevänä toimintatapana. Vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä määrätään paikallisessa opetussuunnitelmassa. Mahdollisuudesta tulee mainita myös silloin kun vuosiluokkiin sitomatonta opiskelua käytetään yksittäisen oppilaan kohdalla.

Koko koulun tai yksittäisten oppilasryhmien osalta vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun toteuttaminen edellyttää, että oppiaineiden opetuksen tavoitteet ja niihin liittyvät sisällöt määritellään opetussuunnitelmassa opintokokonaisuuksittain. Opintokokonaisuudet muodostetaan kussakin oppiaineessa valtioneuvoston asetuksen määrittelemän tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Opintokokonaisuudet voidaan myös muodostaa yhdistämällä eri oppiaineiden tavoitteita ja sisältöjä. Opetussuunnitelmassa on määrättävä, mitkä opintokokonaisuudet ovat oppilaille pakollisia ja mitkä valinnaisia. Kaikille vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen osallistuville oppilaille tulee laatia opinto-ohjelma.

Mikäli vuosiluokkiin sitomatonta opetusta käytetään vain yksittäisen oppilaan kohdalla, laaditaan hänelle opetussuunnitelmaan perustuva opinto-ohjelma. Siinä kuvataan oppilaan opintojen tavoitteet, määritellään opintokokonaisuuksien suorittamisjärjestys, aikataulu ja mahdolliset erityistavoitteet. Oppilaan opintojen etenemistä tulee seurata säännöllisesti.

Alaluvun 5.6 Paikallisesti päätettävät asiat mukaan koko koulun tai yksittäisen oppilasryhmän opiskellessa vuosiluokkiin sitomattomasti, opetuksen järjestäjä päättää ja kuvaa opetussuunnitelmassa opetuksen tavoitteet ja sisällöt opintokokonaisuuksittain sekä vuosiluokkiin sitomatonta opetusta koskevan päätöksenteon periaatteet yksittäisen oppilaan kohdalla sekä oppilaalle laadittavan opinto-ohjelman rakenteen ja sen laatimisen periaatteet.

Yksittäisen oppilaan opiskellessa vuosiluokkiin sitomattomasti oman opinto-ohjelmansa mukaan opetuksen järjestäjä päättää ja kuvaa opetussuunnitelmassa vuosiluokkiin sitomatonta opetusta koskevan päätöksenteon periaatteet yksittäisen oppilaan kohdalla sekä oppilaalle laadittavan opinto-ohjelman rakenteen ja sen laatimisen periaatteet.

Oppimisen arvioinnista vuosiluokkiin sitomattomassa opiskelussa määrätään kohdassa 6.6.2 Eteneminen oman opinto-ohjelman mukaan (muutosmääräys 10.2.2020), että oman opinto-ohjelman mukaan opiskeleva oppilas saa lukuvuoden päätteeksi lukuvuositodistuksen kyseisenä lukuvuonna hyväksytysti suorittamista opinnoista ja siirtyy lukuvuoden koulutyön päätyttyä opinnoissaan eteenpäin. Oman opinto-ohjelman mukaisella etenemisellä voidaan tarvittaessa välttää luokalle jättäminen, jonka myötä oppilaan kaikki opinnot kyseiseltä vuosiluokalta raukeaisivat. Oman opinto-ohjelman mukaisesti etenevä oppilas voidaan jättää vuosiluokalle vain yleisen heikon koulumenestyksen perusteella. Yhdeksännellä vuosiluokalla oleva oppilas luetaan tämän vuosiluokan oppilaaksi, kunnes hän suorittaa perusopetuksen koko oppimäärän ja saa päättötodistuksen tai eroaa koulusta.

Kohdan 6.13 Paikallisesti päätettävät asiat mukaan opetuksen järjestäjä täsmentää paikallisessa opetussuunnitelmassa muun ohella opinnoissa etenemisen, vuosiluokalta siirtymisen ja vuosiluokalle jättämisen periaatteet ja käytännöt.

**Opetushallituksen verkkosivustolla** on todettu, että perusopetusasetuksen mukainen vuosiluokkiin sitomaton opetus<sup>2</sup> edellyttää, että siitä on maininta kunnan/koulun opetussuunnitelmassa. Vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen osallistuville oppilaille tulee laatia oma opinto-ohjelma, jonka mukaan opetus toteutetaan. Opetus voidaan eri aineissa hajauttaa tai keskittää tietyille vuosiluokille, kunhan tuntijaon mukainen vähimmäistuntimäärä täyttyy tuntijakoasetukseen pystyviivoin merkityissä nivelkohdissa, kuten 9. vuosiluokan päättyessä. Myös perusopetusasetuksen mukaisen keskimääräisen vuosittaisen vähimmäistuntimäärän tulee täytyä kullakin vuosiluokalla (esim. 7. ja 8. keskimäärin vähintään 29 ja 9. keskimäärin vähintään 30 tuntia työviikossa). Vuosiluokkiin sitomattomassa opetuksessa lukuvuositodistukseen merkitään ko. lukuvuoden suoritukset ja maininta siitä, että oppilas opiskelee perusopetusasetuksen mukaisen oman opinto-ohjelman mukaisesti. Opinto-ohjelma voidaan liittää todistukseen.<sup>3</sup>

Opetushallitus on ohjeistanut sivustollaan myös, että erityisen tuen päätöksessä määrätään muun ohella POL 18 §:n perusteella päätettävät erityiset opetusjärjestelyt, kuten muut opetuksen sisältöjä tai järjestämistapaa koskevat järjestelyt.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Opetussuunnitelman perusteissa ja saadussa selvityksessä käytetään vaihdellen termejä "vuosiluokkiin sitomaton opiskelu" ja "vuosiluokkiin sitomaton opetus".

<sup>3</sup> <https://www.oph.fi/fi/usein-kysyttya/vuosiluokkiin-sitomaton-opetus-ja-opetuksen-tuntimaarat-perusopetuksessa>

<sup>4</sup> <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/paatos-erityisesta-tuesta> (käyntipäivä 26.10.2022)



## 3.2 Saatu selvitys

**Opetushallituksen** selvityksen mukaan se on ohjeistanut, että VSOP-järjestelyä voidaan hyödyntää, jos siitä on määräys paikallisessa opetussuunnitelmassa. Mikäli määräystä ei ole, oman opinto-ohjelman mukaan etenemistä koskeva ratkaisu voidaan tehdä hallintopäätöksenä yksittäiselle oppilaalle perusopetuslain 18 §:n nojalla.

Opetushallituksen mukaan opetuksen järjestäjä hyväksyy päätöksellään valtakunnallisiin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin perustuvan paikallisen opetussuunnitelman. Oppilaalla ei ole subjektiivista oikeutta saada opetusta vuosiluokkiin sitomattomasti, vaan siitä päättää opetuksen järjestäjä. Oppilaita tulee kohdella yhdenvertaisesti.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan kun vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä on määrätty paikallisessa opetussuunnitelmassa, asiassa ei ole tarpeen tehdä uutta erillistä hallintopäätöstä, vaan järjestelyssä on tällöin kyse paikallisen opetussuunnitelman täytäntöönpanoa koskevasta toimenpiteestä. Sikäli kuin kysymys on opetussuunnitelman toimeenpanosta, eikä opetuksen järjestäminen vuosiluokkiin sitomattomasti perustu yksittäistä oppilasta koskevaan päätökseen, toimeenpanosta voi tehdä kantelun. Erytystä tukea saavalle oppilaalle laadittavaan henkilökohtaiseen opetuksen järjestämistä koskevaan suunnitelmaan (HOJKS) kirjataan mahdollinen vuosiluokkiin sitomaton opetus ja siihen liittyvät järjestelyt.

Edelleen selvityksen mukaan jos paikallisessa opetussuunnitelmassa ei ole määräystä vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä, oman opinto-ohjelman mukaan etenemistä koskeva ratkaisu voidaan tehdä hallintopäätöksenä yksittäiselle oppilaalle POL 18 §:n 1 momentin nojalla. Mikäli päätöstä erityisistä opetusjärjestelyistä ei tehdä oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä (kohta 3), päätös on mahdollista tehdä 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien nojalla niissä säädettyjen edellytysten täytyessä. Erytystä tukea saavan oppilaan vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta voidaan päättää joko perusopetuslain 18 §:n mukaisena päätöksenä erityisistä opetusjärjestelyistä tai siten, että asiasta päätetään erityisestä tuesta päättämisen yhteydessä niin, että perusopetuslain 17 §:n mukainen päätös erityisestä tuesta ja perusopetuslain 18 §:n mukainen päätös erityisistä opetusjärjestelyistä voidaan sisällyttää ”pöytäkirjan samaan asiakohtaan”.

**Opetus ja kulttuuriministeriö** katsoo lausunnossaan, että tilanteessa, jossa yksittäisen oppilaan opetus järjestetään vuosiluokkiin sitomattomasti, on asia ratkaistava hallintopäätöksellä silloinkin, kun opetuksen järjestäjä on päättänyt VSOP:n käytöstä opetussuunnitelmassa.

Yksittäisen oppilaan opetuksen järjestämisestä tulee tehdä perusteltu, valituskelpoinen hallintopäätös, mikä varmistaa oppilaan ja huoltajan oikeusturvan asiassa. Voimassa olevassa perusopetuslaissa ei kuitenkaan ole säännöstä, minkä nojalla hallintopäätös tehtäisiin. Vuosiluokkiin sitomattomasta, oppilaan oman opinto-ohjelman mukaisesta etenemisestä säädetään ainoastaan perusopetusasetuksen 11 pykälässä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että vaikka perusopetusasetuksen 11 §:n 3 momentissa sekä sen perusteluissa viitataan vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen olevan yksilöllinen etenemistapa, edellyttää sen järjestäminen ja toteuttaminen aina opetussuunnitelman laadintaa vuosiluokkiin sitomattomasti opintokokonaisuuksittain. Erittäin keskeistä on määritellä opinnoissa etenemisen esteet opetussuunnitelmassa myös vuosiluokkiin sitomattomasti edetessä.

Ministeriö pitää ongelmallisena tulkintaa, jonka mukaan vuosiluokittain etenevän opetuksen mukaisessa opetussuunnitelmassa päätettäisiin yksittäistä oppilasta koskien vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen järjestämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinnan mukaan vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun toteuttaminen ilman erillisen hallintopäätöksen tekemistä edellyttäisi koko koulun etenevän vuosiluokkiin sitomattoman opetussuunnitelman mukaan. Tällöin oppilaaksi ottopäätös toimisi hallinnollisena päätöksenä VSOP:n mukaisesta opinnoissa etenemisestä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa Opetushallituksen opetussuunnitelman perusteissa olevista määräyksistä syntyvän vaikutelman, että opetuksen järjestäjä voi hyvin pitkälti päättää, miten järjestää ja toteuttaa vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen sekä seuraa oppilaan opintojen etenemistä. Opetushallituksen määräämissä opetussuunnitelman perusteissa ei edellytetä vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen osalta määriteltävän opinnoissa etenemisen estettä, vaikka asetuksen perustelujen [ks. edellä jaksossa 3.1] mukaan opinnoissa etenemisen esteet tulisi määritellä opetussuunnitelmassa oppiainekohtaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että Opetushallituksen tulisi tehdä tarkennukset opetussuunnitelman perusteisiin edellä kuvatun mukaisesti. Lisäksi opetussuunnitelmassa tulee määritellä opinnoissa etenemisen esteet oppiaineittain myös vuosiluokkiin sitomattomasti edetessä.

Ministeriö toteaa myös, ettei mikään POL 18 §:n kohdista sovellu vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta päättämiseen tilanteessa, jossa sitä hyödynnetään opintojen keskeyttämistä ehkäisevänä toimintatapana kyseen ollessa muista kuin terveydellisistä syistä johtuvista poissaoloista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että oppilaalle on pitkäikäisten poissaolojen vuoksi ensisijaisesti tarjottava riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä ohjattava oppilas tarvittaessa oppilashuollon palveluiden piiriin.

Lisäksi ministeriön mukaan POL 17 § edellyttää erityisen tuen päätöksen tarkistamista ja sitä edeltävää pedagogista selvitystä aina, kun oppilaan opetuksen sisältöjä, järjestämistapaa tai tukea muutetaan. Vaikka VSOP ei ole laissa määritelty oppimisen ja koulunkäynnin tuen muoto, niin mikäli se liittyy osana erityisen tuen oppilaalle määriteltyyn tukeen yhtenä keinona opetuksen järjestämiseen, siitä tulisi päättää samassa hallintopäätöksessä, kuin kaikista oppilasta koskevista tuen järjestelyistä. Mikäli oppilas ei kykene opiskelemaan vuosiluokittain edeten muiden oppilaiden kanssa, eikä kyse ole suoraan oppilaan terveydentilasta, on oppilaalla käytännössä erityisen tuen tarve. Näin ollen erityistä tukea saavan oppilaan kohdalla vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta tulisi siis päättää erityisen tuen päätöksessä, jolloin myös päätöksen tarkistaminen tehtäisiin perusopetuslain edellyttämällä tavalla ja oppilaan oma opinto-ohjelma liitettäisiin osaksi HOJKS:aa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lopuksi, että POL 18 §:n ja perusopetusasetuksen 11 §:n soveltaminen vaikuttaa tällä hetkellä olevan selkeästi laajempi kuin lain säätämisen ajankohtana. Niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole erityistä tukea koskevaa hallintopäätöstä, on vuosiluokkiin sitomatonta opiskelua koskeva päätöksenteko opetussuunnitelmassa oppilaan oikeusturvan näkökulmasta puutteellinen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan Opetushallituksen tulisi nykyisen lainsäädännön pohjalta tehdä edellä todetut tarkennukset opetussuunnitelman perusteisiin. Ministeriö tulee tältä osin olemaan yhteydessä Opetushallitukseen. Ministeriö pitää myös tarpeellisena POL 18 §:n sekä POA 11 §:n tarkastelua tilanteen selkeyttämiseksi.

### 3.3 Arviointi

#### 3.3.1 Yleistä

Opetushallitus ohjaa opetuksen järjestämistä ja paikallisten opetussuunnitelmien laatimista määräämällään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla, jota opetuksen järjestäjä ei voi jättää noudattamatta. Opetushallituksella ei ole yleistä toimivaltaa sitovasti määrätä säännösten tulkinnasta. Opetushallitus voi ja sen tulee antaa neuvontaa, ohjeita ja muuta selventävää opastusta toimialaansa kuuluvan koulutuksen ja opetuksen lainmukaiseksi järjestämiseksi. Opetuksen järjestäjä puolestaan vastaa siitä, että opetus järjestetään lain ja määräysten mukaisesti ja niin, että oppilaan perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös kouluympäristössä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa usein toistuvia kanteluaiheita ovat oppimisen tuen kysymykset sekä haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet (ks. päätökseni 27.10.2022, EOAK/3927/2021).<sup>5</sup> Oikeusasiamiehen toiminnassa havaitaan myös toistuvasti puutteita ja epäselvyyksiä hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa oppilaan erityistä tukea tai erityisiä opetusjärjestelyjä järjestettäessä. Pidän oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja valvonnan sekä perusopetuksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeänä, että perusopetusta koskeva lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa tässä asiassa antamassaan lausunnossa, että POL 18 §:ää sovelletaan tällä hetkellä laajemmin kuin sen säätämisen ajankohtana. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on myös ollut havaittavissa, että sanotun säännöksen soveltaminen on hyvin kirjavaa. Useissa tapauksissa on ollut kyse epäselvyyksistä tai erimielisyyksistä siinä, millaista selvitystä erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksenteon tueksi tarvitaan ja minkä tahon vastuulla sen hankkiminen on.

Sanottua säädöstä käytetään päätöksenteon perusteena myös tilanteissa, joihin säännös ei sanamuotonsa vuoksi sovellu tai joissa päätöksentekovelvollisuus on epäselvä; esimerkiksi erilaiset ”kotiopiskelujärjestelyt” silloinkin, kun kyse on muista kuin oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä tai kun kyse on perusopetusasetuksen 5 §:ssä tarkoitetusta korvaavasta opetuksesta vapauttamisesta.

Eduskunnan sivistysvaliokunta käsitteli mietinnössään (SiVM 16/2020 vp, ks. myös SiVM 7/2021 vp) muun ohella opetuksen toisin järjestämisen mahdollisuuksia eräissä tilanteissa. Valiokunta piti tärkeänä, että perusopetuslain 18 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia tarvittavine ratkaisuehdotuksineen arvioitaisiin osana Oikeus oppia-kehittämishjelmaa.

### 3.3.2 Vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättäminen

Opetushallituksen mukaan oppilaalla ei ole subjektiivista oikeutta saada VSOP-järjestelyä, vaan siitä päättää opetuksen järjestäjä. Kun vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä on määrätty paikallisessa opetussuunnitelmassa, ei asiasta tehdä yksilökohtaista hallintopäätöstä, sillä kyse on paikallisen opetussuunnitelman täytäntöönpanosta. Mikäli paikallisessa opetussuunnitelmassa ei ole määrystä vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä, oman opinto-ohjelman mukaan etenemistä koskeva ratkaisu voidaan tehdä hallintopäätöksenä yksittäiselle oppilaalle POL 18 §:n 1 momentin nojalla.

<sup>5</sup> <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3927/2021>

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo – toisin kuin Opetushallitus – että vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen järjestäminen ja toteuttaminen edellyttää aina opetussuunnitelman laadintaa vuosiluokkiin sitomattomasti opintokokonaisuuksittain; keskeistä on myös määritellä opinnoissa etenemisen esteet. Totean, että myös perusopetusasetus edellyttää ja sen perustelumuihosta todetaan, että VSOP-järjestelystä otetaan määräykset opetussuunnitelmaan. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätään nimenomaisesti, että vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä määrätään paikallisessa opetussuunnitelmassa myös silloin, kun vuosiluokkiin sitomatonta opiskelua käytetään yksittäisen oppilaan kohdalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan se tulee olemaan yhteydessä Opetushallitukseen opetussuunnitelman perusteiden tarkennustarpeisiin liittyen. Pidän tätä perusteltuna.

Edelleen ministeriö katsoo Opetushallituksen tulkinnasta poikkeavasti, että yksittäisen oppilaan VSOP-järjestelyistä tulee aina tehdä hallintopäätös. Erityistä tukea saavan oppilaan kohdalla asiasta päätetään erityisen tuen päätöksessä. Muiden oppilaiden osalta ministeriön mukaan päätöksenteko on oppilaan oikeusturvan näkökulmasta puutteellista.

Hallintolain 43 §:ssä vahvistetaan kirjallisen hallintopäätöksen antamista koskeva pääsääntö. Hallintolain säännösten noudattamisella toteutetaan perustuslaissa säädettyä oikeusturvaa. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta kuuluvat perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvattaviin hyvän hallinnon takeisiin. Säännös ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen tai oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 41/2021 vp, PeVL 49/2017 vp, s. 7 ja PeVL 68/2014 vp).

Totean, että käsillä olevan kaltaisessa, saadun selvityksen ja lausunnon perusteella epäselvässä tai tulkinnanvaraisessa tilanteessa, kysymystä päätöksentekovelvollisuudesta ei voida lopullisesti ratkaista oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa, sillä viime kädessä tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta.

Tuon kuitenkin esille omana näkemyksenäni seuraavan.

Maksuton perusopetus on perustuslain 16 §:ssä jokaiselle turvattu oikeus ja muun ohella perusopetuslain 26 §:ssä oppilaalle säädetty velvollisuus. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tulkittu, että kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, valituskelpoisia ovat myös ratkaisut, joilla on päätetty subjektiivista oikeutta koskevan palvelun toteuttamisesta (järjestämistavasta).

Perusopetuslaissa (30 §) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (9 §) säädetään opetukseen osallistuvan oikeudesta riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen sekä sellaiseen opiskeluhooltoon, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. Ns. kolmiportaisen tuen säännöksissä säädetään oppimisen tuesta tarkemmin. Oppilaan perusopetuksen ja sen tuen järjestäminen edellyttävät muutoksenhakukelpoista, hallintolain edellytykset täyttävää ja perusopetusta ohjaaviin säännöksiin perustuvaa hallintopäätöstä. Tosiasialliset hallintotoimet (kuten yleinen ja tehostettu tuki sekä opiskeluhoolto) rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle.

Vaikka VSOP ei ole perusopetuslaissa määritelty oppimisen ja koulunkäynnin (kolmiportaisen) tuen muoto, se on yksi keino tukea oppilaan oppimista tai koulunkäyntiä järjestämällä joustoa hänen opiskeluunsa ja mahdollistamalla yksilöllinen opinnoissa eteneminen. Käytännössä kyse on perusopetuslaista poikkeavasta järjestelystä, joten asia on näkemykseni mukaan ratkaistava hallintopäätöksellä. VSOP-järjestelyllä on suoraan vaikutusta siihen, miten oppilaan oikeus saada perusopetusta tosiasiallisesti toteutuu.

Näin ollen oppilaan oikeus perusopetukseen myös VSOP-järjestelyin on mielestäni voitava tarpeen vaatiessa saada viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi. Tämä edellyttää muutoksenhakukelpoista päätöstä. Mahdollisuus hallintokantelun tekemiseen erimielisyystilanteessa ei voi korvata tätä oikeutta. Kun oppilaan VSOP-järjestelyistä tehdään aina hallintopäätös, suojaa menettely oppilaan oikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa sekä toimii hyvän hallinnon takeena, mikä osaltaan vahvistaa myös perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Menettelytapa mahdollistaa asiantilaa jäsentävän hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön muodostumisen.

Katson opetus- ja kulttuuriministeriön tavoin, että VSOP:sta erityistä tukea saavan oppilaan kohdalla tulisi päättää erityisen tuen päätöksessä. Myös muiden oppilaiden kohdalla perusopetuslain 18 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden järjestää säännöksen 1–3 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa opetus toisin kuin perusopetuslaissa tai sen nojalla säädetään ja määrätään.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Saman lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Olen edellä todennut epäselvyyttä perusopetusasetuksen 11 §:n soveltamisessa ja vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämisessä sekä perusopetuslain 18 §:n soveltamisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on osaltaan lausunnossaan tuonut esiin tarpeen selkeyttää sanottuja säännöksiä sekä tarkentaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita.

Saatan edellä jaksossa 3.3 esittämäni käsitykset Opetushallituksen tietoon.

Pidän perusteltuna myös esittää opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, tulisiko sanottuja säännöksiä selkeyttää. Edelleen pidän tarpeellisena esittää Opetushallituksen arvioitavaksi, tulisiko perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tältä osin tarkentaa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni Opetushallitukselle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Pyydän sekä Opetushallitusta että opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 28.2.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.