

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 93/2021 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Mika Puukko, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Sonja Vahtera, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- johtaja Anni Miettunen, Opetushallitus
- lakimies Laura Francke, Opetushallitus
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Mari Sjöström, Suomen Kuntaliitto
- koulutuspolitiikan päällikkö Jaakko Salo, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Pääkaupunkiseudun ateistit ry
- Suomen Vanhempainliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia väliaikaisesti. Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäviksi väliaikaiset säännökset opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä. Esityksellä jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa lukuvuoden 2021—2022 ajaksi. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen.

Valiokunnan mietintö SiVM 7/2021 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021 ja olemaan voimassa 31.7.2022 saakka.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus varautua siihen, että opetusta voidaan joutua antamaan poikkeuksellisin tavoin myös lukuvuoden 2021—2022 aikana koronaviruspandemiasta johtuvista syistä. Aikaisemmin on kahteen otteeseen annettu vastaavat määrälliset säännökset, joista viimeisimmän voimassaolo päättyy 31.7.2021.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä koronatilanteen jatkumiseen liittyvän epävarmuuden vuoksi perusteltuna ja pitää tärkeänä, että perusopetus mahdollistetaan tarvittaessa poikkeuksellisin opetusjärjestelyin, jottei lasten ja nuorten opetus ja oppiminen keskeydy koronapandemian vuoksi.

Valiokunta katsoo, että esityksen linjaukset lähiopetuksen ensisijaisuudesta ja etäopetuksen mahdollisimman lyhyestä kestosta ovat tärkeitä. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskevia päätöksiä ei tule tehdä varmuuden vuoksi, vaan niiden tulee perustua tarkkaan arviointiin viranomaismääräysten vaatimukset huomioon ottaen.

Valiokunta pitää tärkeänä vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen kohdennetun 40 miljoonan euron määrärahaa. Sen avulla pyritään taannoittamaan koronavirustilanteesta johtuvia kielteisiä vaikutuksia, kuten oppimisvajeen kasvua sekä opiskelijoiden hyvinvoinnin heikentymistä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat

Esityksessä on huomioitu voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeus saada lähiopetusta myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana. Etäopetus on haasteellisinta lähiopetuksessakin paljon ohjausta tarvitseville oppilaille, kuten esiopetuksen oppilaille, nuorimmille koululaisille, erityistä tukea tarvitseville oppilaille sekä pidennetyt oppivelvollisuuden ja valmistavan opetuksen oppilaille. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen ulkopuolelle kuuluvat oppilasryhmät ovat ehdotetussa laissa samat kuin syksyllä 2020 ja keväällä 2021 (lait 521—522/2020 ja 1191—1192/2020).

Valiokunnan saaman asiantuntijalausannon mukaan osa integroiduista erityisen tuen oppilaista ja heidän vanhemmistaan on kokenut syrjiviksi ja epäoikeudenmukaisiksi tilanteet, joissa erityisen tuen oppilaat joutuvat jäämään yksin lähiopetukseen muun opetusryhmän siirtyessä etäopetukseen. Esille on tuotu tarve ottaa poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvässä päätöksenteossa huomioon oppilaan yksilölliset tarpeet ja harkita poikkeusajan opetusjärjestelyissä lapsen etua taupos- ja tilannekohtaisesti yhdessä lapsen ja hänen huoltajiensa kanssa.

Valiokunnan mietintö SiVM 7/2021 vp

Valiokunta tunnistaa edellä todetun yleisopetukseen integroituihin oppilaisiin liittyvän huolen ja viittaa näiltä osin valiokunnan aikaisempaan mietintöön (SiVM 16/2020 vp, s. 4—5), jossa asiaa on käsitelty tuoden esille muun muassa, että säännös erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden rajaamisesta poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen ulkopuolelle on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Huomattava on, että erityisen tuen oppilaan ja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan oppilaan oppimisen tuen järjestäminen etäyhteydellä oppilaan tarpeiden mukaisesti voi olla vaikeaa. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää ja arvioida opetuksen järjestämisen mahdollisuuksia poikkeuksellisina aikoina siten, että oppilaiden erilaiset tilanteet voidaan ottaa huomioon.

Riskiryhmään kuuluva perheenjäsen

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille oppilaan perheenjäsenen riskiryhmään kuulumisesta johtuva tarve siirtää oppilas etäopetukseen. Valiokunta viittaa aikaisempaan mietintöönsä (SiVM 16/2020 vp, s. 4—5), jossa vastaavaa sääntelyehdotusta on käsitelty, ja uudistaa siinä todetun, että sääntelyn muuttaminen näiltä osin ei ole ongelmatonta. Asia vaatii perusteellista arvioimista muun muassa lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä (s. 20) mainitaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää perusopetuksen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyviä sääntelymuutostarpeita Oikeus Oppia -kehittämishojelman valmistelutyössä. Valiokunta pitää edellä mainittua selvittämistä ja sen perusteella tehtävää sääntelyn muuttamisen tarpeen arviointia tärkeänä. Siinä on hyvä hyödyntää korona-ajan poikkeussäännösten soveltamisen kokemukset sekä asiaa koskeva mahdollinen tutkittu tieto.

Lasten mielipiteiden selvittäminen

Valiokunta pitää myönteisenä, että esityksen vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty selvityksiä ja tutkimuksia. On erinomaista, että lapsia on kuultu lainvalmistelun aikana syksyllä 2020. Valiokunta asiantuntijalausuntoon viitaten kiinnittää huomiota siihen, että lasten kokemukset tällä hetkellä saattavat poiketa siitä, miten he ovat suhtautuneet asioihin aiemmin. Esimerkiksi Islannin lapsiasiavaltuutetun lapsilta keräämästä tiedosta ilmeni, että lapset kokevat nyt paljon enemmän ahdistusta kuin ensimmäisen korona-aallon aikaan, jolloin monet vielä nauttivat poikkeusajan tuomista muutoksista.

Lasten ajantasaisen näkemysten selvittämiseksi on ilmeinen tarve. Tähän viittaavat myös hallituksen esityksessä esille tuodut huomiot, kuten lasten ahdistuneisuuden kokemukset, jotka olivat keväällä 2020 huomattavasti aiempaa korkeammat (s. 13), ja huhtikuussa 2021 saadut tulokset siitä, että oppimisen tuen saatavuus vaikuttaa osin heikentyneen (s. 15), sekä lasten eriarvoistumisen korostuminen koronan myötä.

Valiokunta kouluissa tehtäviä ratkaisuja koskien kiinnittää huomiota siihen, että opetuksen järjestäjien tulee perusopetuslain (628/1998) 47 a §:n nojalla huolehtia siitä, että kaikilla oppilailta on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä oppilaiden asemaan liittyvistä asioista.

Valiokunnan mietintö SiVM 7/2021 vp

Tutkimus ja seuranta

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että poikkeusjärjestelyissä on jouduttu tinkimään opetus suunnitelman mukaisista tavoitteista, oppimisen tuen järjestelyissä on ollut puutteita ja etäopetuksen käytännöt ovat vaihdelleet reaaliaikaisesta etäopetuksesta kirjallisesti ohjeistettuun oma-toimiseen opiskeluun. Opetuksen vuorovaikutteisuudessa on ollut vaihtelua. Erot oppilaiden välillä ovat kasvaneet ja oppimisvajetta on syntynyt vaihtelevasti.

Valiokunta pitää erittäin tärkeinä hallituksen esityksessä (s. 34—35) kuvattuja tutkimus-, arviointi- ja ohjaustoimia. Seuranta on välttämätöntä jatkaa sekä poikkeusjärjestelyiden ajan että myös normaalitilanteeseen paluun jälkeen, jotta pidempiaikaiset vaikutukset voidaan tunnistaa ja niihin pystytään reagoimaan oikealla tavalla. Vaikutusten arvioinnin ja tutkitun tiedon saamisen merkitystä korostaa se, että väliaikaisiksi tarkoitettut säännökset ovat olleet voimassa jo verrattain pitkän aikaa.

Lopuksi

Lakiesityksessä on selkiytetty terminologiaa siten, että poikkeusjärjestelyiden yhteydessä puhutaan nyt etäopetuksesta. Tämä luo selkeän eron lähiopetuksessa jo normaalioloissa käytössä olevan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen ja poikkeusjärjestelyissä käytettävän etäopetuksen välille.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa kannustetaan opetuksen järjestäjiä valmistautumaan perusopetuslain 18 §:n mukaiseen päätöksentekoprosessiin laatimalla standardisoitu päätöspohja, jolla voidaan helpottaa päätöksentekoon liittyvää työtä, jos esimerkiksi karanteenipäätöksiä tulee lukumääräisesti paljon.

Valiokunta kiinnittää huomiota opettajien ja rehtoreiden jaksamisesta huolehtimiseen ja uudistaa aikaisemmassa mietinnössään (SiVM 16/2020 vp) esille tuomansa, että ”käytettäessä opetuksessa etä- ja lähiopetuksen vuorottelua on huolehdittava, ettei järjestely johda siihen, että opettajan tulee tehdä kaksinkertainen työ saman opetuksen antamiseksi.”

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 93/2021 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 7/2021 vp

Helsingissä 9.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
varajäsen Johan Kvarnström sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen