

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 86/2020 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 18/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Kirsi Lamberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Laura Francke, Opetushallitus
- opetusneuvos, yksikön päällikkö Marjo Rissanen, Opetushallitus
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Mari Sjöström, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Helsingin eurooppalainen koulu
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Yksityiskoulujen Liitto ry
- Pääkaupunkiseudun ateistit ry
- Leijonaemot ry
- Omaishoitajaliitto ry

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

- Suomen Luokanopettajaliitto
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Jani Erola

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia väliaikaisesti. Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaiset säännökset opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen (COVID-19) leviämistä, lievittää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto antoi keväällä 2020 valmiuslain (1552/2011) nojalla ns. käyttöönottoasetuksia koskien eräitä valmiuslain säännöksiä. Näiden perusteella valtioneuvosto antoi 17.3.2020 ja uudelleen 6.4.2020 ns. soveltamisasetukset varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020 ja 191/2020). Jälkimmäisen soveltamisasetuksen mukaiset varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevat rajoitukset ja mahdollisuus etäopetukseen olivat voimassa 13.5.2020 saakka.

Hallituksen 6.5.2020 antaman periaatepäätöksen mukaisesti esi- ja perusopetuksen tilojen käyttöä hallitaan 14.5. alkaen tartuntatautilain (1227/2016) mukaisilla toimenpiteillä. Periaatepäätöksen mukaan aluehallintovirastot antavat tartuntatautilain nojalla päätökset, joilla pyritään turvaamaan oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen ja oppilaiden sekä koulussa työskentelevien aikuisten terveys. Valtioneuvoston periaatepäätöksen yhteydessä on arvioitu, että opetustilat voidaan ottaa käyttöön edellyttäen, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tätä tarkoitusta varten 11.5.2020 antamaa ohjeistusta noudatetaan tiloja käytettäessä. Ohjeen noudattamisen vaatimuksella pyritään vähentämään tartuntariskiä koulunkäynnin yhteydessä.

Tartuntatautiviranomaisilla on toimivalta tartuntatautilain perusteella sulkea esimerkiksi koulut ja oppilaitokset ja määrätä kokoontumisiin liittyvistä rajoituksista. Mikäli opetusta ei pystytä järjestämään turvallisesti lähiopetuksena, on rajoittaminen välttämätöntä paikallisen koronavirusepidemiatilanteen näkökulmasta.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Hallituksen esityksessä esitetään perusopetuslakiin väliaikaista muutosta, joka varmistaa sen, että oppilaan oikeus saada opetusta toteutuu, vaikka koulujen ja muita opetukseen käytettäviä tiloja suljetaan osittain tai kokonaan tartuntatautilain nojalla. Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä samalla turvata oikeus perusopetukseen tartuntatautilanteessa. Hallituksen esitys mahdollistaa sen, että koronaepidemian etenemiseen reagoidaan järjestäjäkohtaisesti.

Sivistysvaliokunta korostaa, että koronavirusepidemian kestosta ja kehittymisestä ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa eikä varmaa ennustetta. Tulevana syksynä perusopetuksen lähiopetusta voidaan joutua rajaamaan epidemiatilanteesta johtuen, ja tartuntatautilain nojalla oppilaita, luokkia tai koulujakin voidaan joutua asettamaan karanteeniin. Näissäkin tilanteissa opetuksen on kuitenkin jatkettava mahdollisimman normaalisti, vaikkakin poikkeuksellisin keinoin, ja näiden opetuksen poikkeusjärjestelyiden on perustuttava lakiin. Sivistysvaliokunta korostaa lähiopetuksen ensisijaisuutta ja mahdollisten poikkeusjärjestelyjen riippuvuutta tartuntalain nojalla tehdyistä alueellisista tai paikallisista toiminnan rajoituspäätöksistä.

Perustuslakivaliokunta esittää hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta. Ehdotetun sääntelyn mukaan oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti.

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

Lapsen näkökulman huomioon ottaminen

Yleistä. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on tehty perusteellisesti. Esityksessä on punnittu keskenään erityisesti lapsen oikeutta opetukseen, parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan ja turvalliseen oppimisympäristöön. On positiivista, että esityksessä on tarkasteltu selvityksiä poikkeusajan opetusjärjestelyjen kokemuksista ja seurauksista. Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö tekee seurantaa koronatilanteen vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja oppimiseen myös jatkossa.

Lapsen oikeuksien rajoittamisen tulee olla tarkkarajaista, tarkoitussidonnaista ja kestoaltaan mahdollisimman lyhytaikaista saavutettavaan päämäärään nähden. Esityksessä on hyvin punnittu erilaisia sääntelyvaihtoehtoja ja todettu valitun vaihtoehdon parhaiten turvaavan lapsen oikeuden opetukseen ja terveyteen, jos koronavirustilanne pahenee uudelleen. Valiokunta painottaa huolehtimista siitä, että annettavan lain mahdollistamia rajoittamisen perusteita ei käytetä muun rajoittamisen perusteena jatkossa.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Lasten näkemysten selvittäminen. Sivistysvaliokunta korostaa lasten näkemysten selvittämisen tärkeyttä ja kiinnittää huomiota siihen, että lasten näkemysten selvittäminen on jäänyt tästä hallituksen esityksestä pois. Esityksen mukaan lasten mielipiteiden selvittäminen on lapsivaikutusten arvioinnista jätetty pois kiireisen aikataulun vuoksi (s. 10). Esityksen valmistelussa on kuitenkin kuultu lukuisia muita tahoja, kuten etujärjestöjä (s. 4). Näin ollen oletettavaa on, että myös lasten kuuleminen tässä heidän arkeaan oleellisesti koskettavassa asiassa olisi ollut mahdollista, ja esityksen vaikutukset huomioon ottaen myös erittäin tärkeää.

Valiokunta katsoo, että kiire ei ole perusteltu syy sivuuttaa lasten mielipiteiden selvittämistä ja jättää niitä aikuisten näkemysten varjoon. Lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista (12 art.). YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro. 23 (Yleiskommentti 12., kohta 111.) erikseen todennut, että sopimusvaltioiden pitäisi kysyä paikallisesti ja kansallisesti lasten mielipidettä kaikista koulutuspolitiikan näkökohdista.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota perusopetuslain oppilaiden osallisuutta koskevaan säännökseen (47 a §), jonka soveltaminen tulee ottaa huomioon mahdollisissa opetuksen järjestäjäkohtaisten päätösten valmisteluissa. Em. säännöksen mukaan opetuksen järjestäjän on mm. kuultava koulun oppilaskuntaa ennen oppilaiden asemaan olennaisesti vaikuttavia päätöksiä.

Etäopetuksen aikainen tuki oppilaille. Hallituksen esityksessä (s. 8—9) tuodaan esille Turun yliopiston selvityksen tuloksia, joiden mukaan oppilaiden kokemukset poikkeusajan opetuksesta olivat pääosin hyvät. Selvityksen perusteella oppilaat ovat kevään 2020 etäopetuksen aikana kokeneet eniten vaikutusta olleen oppimiseen ja hyvinvointiin sillä, millainen yhteys heillä on ollut opettajaansa. Tämä tukee näkemystä siitä, että koulun sosiaalisilla suhteilla on suuri merkitys oppilaan oppimiseen, oppimismotivaatioon ja hyvinvointiin. Myös vanhemmille tehdyn kyselyn mukaan etäopetuksen kokemuksiin on erityisesti vaikuttanut opettajan yhteydenpito oppilaaseen ja vanhempiin. Selvityksen mukaan usea oppilas oli kokenut saaneensa puutteellisesti tukea hyvinvointiinsa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen vahvana läpileikkaavana velvoitteena on kohdella lapsia keskenään yhdenvertaisesti. Ehdotettu lakimuutos saattaa johtaa tilanteeseen, jossa lasten oikeus saada opetusta ei toteudu yhdenvertaisesti. Asiantuntijalausunnon mukaan kuluneen kevään poikkeusoloista saatujen tietojen mukaan opetus ei tosiasiallisesti toteutunut yhdenvertaisesti, vaan opetuksen järjestelyissä on ollut kunta-, koulu- ja jopa opettajakohtaisia eroja.

Perustuslakivaliokunta painottaa lausunnossaan vammaisten oikeuksien yleissopimuksesta (Sop.S. 27/2016) johtuvia erityisiä vaatimuksia. Yleissopimuksen 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta soveltuvat myös opetuksen järjestämiseen etäyhteyksiä hyödyntäen. Esteettömyys ja saavutettavuus tarkoittavat sitä, että vammaisille henkilöille tulee varmistaa yhdenvertainen pääsy erilaisiin järjestelyihin ja palveluihin, kuten fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen sekä tiedottamiseen ja viestintään. Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan saavutettavuuden esteitä tulee tunnistaa ja poistaa kouluissa. Opetuksen on siten oltava yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla esteetöntä ja saavutettavaa myös vammaisille oppilaille.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan myös yleissopimuksen mukaisia velvoitteita kohtuullisiin mukautuksiin järjestettäessä opetusta etäyhteyksiä hyödyntäen. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yleissopimuksen 2 artiklan mukaan tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee myös oikeutta opetukseen ja koulutukseen.

Sivistysvaliokunta yhtyy näihin perustuslakivaliokunnan huomioihin. Sivistysvaliokunta korostaa, että vammaisten oikeuksien yleissopimus on voimassa myös poikkeusoloissa.

Saatujen tietojen mukaan opiskeluhuollon, eli koulupsykologien ja -kuraattorien sekä opiskeluterveydenhuollon käyntejä toteutui poikkeusjärjestelyjen aikana huomattavasti vähemmän kuin normaalioloissa ja myös palvelujen saatavuudessa oli vaihtelua. Valiokunta korostaa, että opiskeluhuollon palvelujen tarve korostuu etäopetuksen aikana mm. haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden kohdalla, eikä niitä tule vähentää tai käynteihin pääsyä vaikeuttaa tehtäessä päätös etäopetukseen siirtymisestä. Opiskeluhuollon avulla voidaan vähentää etäopetuksesta aiheutuvaa henkistä kuormitusta, tukea arjen säännöllisyyttä ja rakenteita, ehkäistä koulupudokkuutta ja siten vähentää osaltaan syrjäytymisen vaaraa.

Kouluateria. Valiokunta pitää kannatettavana ja välttämättömänä, että lainsäädännössä tuodaan selkeästi esille oppilaan oikeus maksuttomaan päivittäiseen kouluateriaan. Pakottavista syistä voidaan pitää hyväksyttävänä, että ruokailua ei voida järjestää ohjattuna etäopetuksessa oleville tartuntariskin vuoksi. Sen sijaan aterian täysipainoisuudesta poikkeamista etäopetuksessa olevien kohdalla ei ole esityksessä riittävästi perusteltu. Tilannetta, jossa kaikki kunnat eivät tarjoa kouluateriaa, ei voida pitää hyväksyttävänä. Kevään 2020 poikkeusjärjestelyjen aikana oppilaiden yhdenvertainen oikeus kouluateriaan ei toteutunut, eikä tätä tilannetta saa syntyä uudelleen.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muussa kuin lähiopetuksessa annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että opetuksen järjestäjä päättää oman kokonaisvaltaisen tarkoituksenmukaisuusharkintansa mukaan millä tavalla perusopetuslain mukainen maksuton ruokailu oppilaille toteutetaan käytännössä.

Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät oppilaat. Esityksessä ehdotetaan, että siinä tarkoitettujen poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen soveltamisen ulkopuolelle jäävät esiopetuksen sekä perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaat ja Helsingin eurooppalaisessa koulussa 1—4 vuosiluokkien oppilaat. Esityksessä ikärajausta perustellaan sillä, että tämän rajauksen ylittävän ikäiset oppilaat ovat keskimäärin kymmenen vuotta täyttäneitä ja selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin verrattuna itsenäisemmin etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa opettajan ohjauksessa. Rajausta perustellaan esityksessä myös sillä, että työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten mukaan vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan alle kymmenvuotiasta lasta.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Valiokunta saamansa asiantuntijalausuntoon viitaten huomauttaa, että tiedossa ei ole tutkimukseen perustuvaa näyttöä kymmenen vuotta täyttäneiden lasten ikäistään nuorempia lapsia paremmasta selviytymisestä etäopetuksessa. Kymmenvuotias ja tätä vanhempi lapsi tarvitsee yhä runsaasti tukea huoltajiltaan, eikä moni lapsi ole vielä yläkouluikässäkään valmis kantamaan itsenäisesti vastuuta opiskelustaan ja arjen säännöllisyydestä. Tutkimusten mukaan lapset kehittyvät yksilöllisesti ja heidän tarpeensa tulisi myös arvioida yksilöllisesti sen sijaan, että luodaan kategorisia ikärajoja. Valiokunta katsoo, että ehdotettua lapsen ikään perustuvaa rajaamista voitaneen kuitenkin pitää hyväksyttävänä tässä tilanteessa ottaen huomioon sääntelyn tarkoitus ja määräämiskäisyys sekä se, että säännösehdotus mahdollistaa kaikkien nuorimpien oppilaiden osallistumisen lähiopetukseen ilman harkintaa.

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset. Hallituksen esityksessä tuodaan esille (s. 12), että oppilaan perhetaustan merkitys korostuu etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Perhetaustalla on vaikutusta siihen, minkälaisia valmiuksia oppilailla on ollut etäopetukseen ja minkälaista tukea hän on voinut saada kotoaan. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeus saada lähiopetusta on huomioitu rajaamalla nuorimmat oppilaat sekä eräät muut erityisryhmät rajoitustoimien ulkopuolelle (ehdotetut perusopetuslain 20 a § 4 mom. ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a § 4 mom.).

Valiokunta katsoo, että rajoitusten tekemisen rajaaminen tietyn oppilasryhmän perusteella voi olla selkeää säännöstasolla tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi, mutta toteaa, että tehty rajaaminen ei ole ongelmaton. Kansallisen koulutuksen arviointineuvoston (Karvi. 2020. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Osa I: Kansallisen arvioinnin taustaraportti, synteesi ja tilanearvio valmiiden aineistojen pohjalta.) mukaan perusopetuksessa oppilaan osaaminen on heikompaa, mikäli oppilaalla on erityisen tuen tarve, kielellisiä tai oppimisen vaikeuksia taikka jos hän on syntynyt loppuvuodesta (alkuvuonna syntyneeseen verrattuna syntyy suurimmillaan vuoden kehitysero) tai jos lapsi on vanhempien koulutuksen näkökulmasta sosioekonomisesti matalassa ryhmässä. Saadun lausunnon mukaan lastensuojelun asiakkaina olevilla lapsilla on paljon koulunkäynnin vaikeuksia ja koulunkäynnin vaikeudet ovat yleisin huostaanottojen taustalla vaikuttava lapseen liittyvä kuormitustekijä. Lastensuojelun mukaisessa sijaishuollossa olevista lapsista yli puolella on vaikeuksia pysyä stabiililla koulutuspolulla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä haavoittuvassa asemassa oleviksi määriteltyjen lasten ulkopuolelle jää merkittävä joukko lapsia, joille poikkeusjärjestelyt saattavat muodostaa syrjäytymisvaaran. Asiantuntijalausunnon mukaan tutkimusten perusteella tiedetään, että lyhytkin poissaolo opetuksesta voi heikentää lapsen menestymistä opinnoissaan ja myöhemmin työllistymisessään. Etäopetuksessa ei myöskään voida turvata lapselle välttämätöntä sosiaalista tukea tai arjen struktuuria. Koulun lähiopetukseen osallistuminen voi olla kriittinen tekijä tuettaessa lapsen hyvinvointia ja se voi ehkäistä tuntuvampien interventioiden, kuten lastensuojelun, tarvetta.

Valiokunta painottaa, että jos opetuksen järjestäjä joutuu tekemään päätöksiä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ehdotetun säännöksen nojalla, päätöksenteossa otetaan huomioon oppilaiden yksilölliset tarpeet — oppilaiden ja huoltajien näkemykset huomioiden — niin pitkälle kuin se on mahdollista.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Yksittäiseen oppilaaseen kohdistuvat rajoitukset ja opetusjärjestelyt

Ehdotetun 20 a §:n 5 momentin tarkoituksena on hallituksen esityksen perustelujen mukaan parantaa oppilaan oikeutta saada opetusta myös silloin kun hänelle on annettu tartuntatautilain nojalla määräys, jonka johdosta hän ei voi osallistua opetukseen koulussa tai muissa opetuspaikoissa. Perustelujen mukaan säännöksellä pyritään poistamaan opetuksen järjestämisvelvollisuuteen liittyvät tulkinnanvaraisuudet tilanteissa, jolloin oppilas ei saa tulla kouluun tartuntatautilain 57, 60 tai 63 §:ssä annetun määräyksen perusteella.

Tartuntatautilain 57 § antaa kunnan virkasuhteiselle lääkärille toimivallan määrätä oppilaan olemaan poissa koulusta, jos yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Määräys voidaan antaa yhtäjaksoisesti yhteensä enintään kahden kuukauden ajaksi.

Tartuntatautilain 60 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettu virkasuhteinen lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi, jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää. Karanteeniin määrätty erotetaan muista ihmisistä kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan.

Tartuntatautilain 63 §:ssä säädetään, että siinä tarkoitettu lääkäri voi päättää yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä terveydenhuollon toimintayksikköön enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Eristäminen tarkoittaa sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn henkilön hoitamista terveydenhuollon toimintayksikössä muista erillään siten, että tartunnan leviäminen estyy.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille varauksellinen suhtautuminen perusopetuslain 18 §:n soveltamiseen osana nyt ehdotettavan lain soveltamista. Perusopetuslain 18 § antaa opetuksen järjestäjälle mahdollisuuden oppilaskohtaisesti poiketa lainsäädännöstä myös muussa kuin erityisopetuksessa. Säännöksessä sen soveltamistilanteita ei ole rajattu tiukasti, sillä sen mukaisten erityisten opetusjärjestelyjen tarvetta on vaikea määritellä säännöksessä tyhjentävästi. Lain esitöiden mukaan terveydentilan perusteella (3 kohdan nojalla) poikkeus voidaan myöntää esimerkiksi yleisopetuksessa olevan vammaisen oppilaan opiskelun järjestämisessä (HE 86/1997 vp).

Ehdotetun 5 momentin mukaan oppilaan opetus voidaan järjestää 18 §:n mukaisin erityisjärjestelyin, jos hän ei voi osallistua lähiopetukseen hänelle tartuntatautilain nojalla annetun määräyksen vuoksi. Ehdotetun momentin sanamuodon ja perustelujen mukaan 18 §:n mukaiset opetusjärjestelyt tarkoittavat ehdotettavaa säännöstä sovellettaessa vaihtoehtoa lähiopetukselle, eli käytännössä opetuksen antamista etäopetuksena.

Valiokunta toteaa, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan opetuksen järjestäjä voi antaa oppilaalle luvan olla poissa koulusta erityisen syyn, kuten sairauden, vuoksi. Jos oppilas em. tilanteessa jää opinnoista jälkeen, on hänellä oikeus tukiopetukseen. Nyt ehdotettavalla säännöksellä poiketaan tavanomaisesta menettelystä, jolloin opetuksen järjestäjä voi halutessaan järjestää säännöksessä tarkoitettua lääkärin määräyksen saaneelle oppilaalle opetuksen etäopetuksena.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Muita sairauden tai muun erityisen syyn vuoksi koulusta poissa olevia oppilaita ehdotettu säännös ei koske, vaan heidän tulee hakea poissaololupaa.

Lakiehdotus on annettu varautumiseksi nimenomaan koronavirustilanteen mahdolliseen pahenemiseen, mutta säännöksen sanamuodossa tätä ei ole otettu huomioon. Siten opetuksen järjestäminen osittain toisin perusopetuslain 18 §:n nojalla voi tulla arvioitavaksi myös mahdollisessa muussa tartuntatautilanteessa.

Perusopetuslain 18 § ei anna mahdollisuutta poiketa oppilaan perusopetuslain mukaisista etuuksista, oikeuksista ja palveluista, vaan se mahdollistaa opetuksen järjestämisen osittain toisin. Oppilaan opetuksen järjestäminen em. säännöksen mukaisesti edellyttää oppilaalle annettavaa hallintopäätöstä, johon on mahdollista hakea muutosta perusopetuslain 42 §:n nojalla. Hallintolain (434/2003) 49 f §:n mukaan päätöksen toimeenpano edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta. Mainitun säännöksen mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Edellytykset panna ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu päätös täytäntöön lainvoimaa vailla olevana tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Perusopetuslain 18 §:n soveltaminen nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tarkoittamassa tilanteessa ei välttämättä ole selkeää tartuntatautilain säännösten samanaikaisen soveltamisen vuoksi. Tartuntatautilaissa säädetään karanteeniin ja eristykseen määrätyn henkilön oikeuksiin liittyvistä seikoista. Esimerkiksi em. lain 68 §:n mukaan karanteeni ja eristäminen on toteutettava siten, että henkilön oikeuksia ei tarpeettomasti rajoiteta ja että kunnan on tarvittaessa järjestettävä karanteeniin määrätulle asianmukainen karanteenipaikka ja huolehdittava myös karanteeniin määrätyn ruokahuollosta. Näiden yhteensovittaminen oppilaan perusopetuslain mukaisten oikeuksien kannalta voi aiheuttaa arviointia esimerkiksi soveltuvan oppimisympäristön ja aterian järjestämisvastuun kannalta.

Valiokunta katsoo, että viittaussäännös 18 §:ään ja sen mukaisiin erityisiin opetusjärjestelyihin tässä yhteydessä ei ole ongelmallista mm. perusopetuslain systematiikan ja sääntelyn selkeyden kannalta. Kyse on kuitenkin säännöksestä, joka on voimassa lyhyehkön määräajan. Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa säännöksen mahdollista toimeenpanoa tarkoin ja arvioi sen vaikutuksia myös lainsäädännön johdonmukaisuuden ja ristiriidattomuuden kannalta.

Eräitä huomioita poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä

Keskeisiksi ongelmiksi kevään poikkeusjakson aikana on noussut se, että osa oppilaista on ollut hyvin heikosti tavoitettavissa, ja se, että oppimisen tuki on toteutunut normaalioloja heikommin. Asiantuntijat ovat pitäneet erittäin tärkeänä sitä, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä selkeästi linjataan lähiopetuksen ensisijaisuudesta, ja että poikkeusjärjestelyt on rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa lähiopetusta rajataan.

Sivistysvaliokunta korostaa, että väliaikaisen lainmuutoksen tarkoituksena on vastata poikkeusoloihin, ei muuttaa perusopetuksen järjestämistä yleisesti. Toimintamallissa ei ole kyse kokeilus-

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

ta, vaan poikkeusjärjestelystä, joihin toivottavasti joudutaan mahdollisimman vähäisessä määrin turvautumaan. Poikkeusjärjestelyissäkin tulee turvata oppilaan oikeus opetukseen mm. tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Sivistysvaliokunta pitää esitykseen sisältyvää kirjausta oppimisen tuen järjestämisestä erittäin tarpeellisenä. Oppimisen tukea (mm. ohjaaja, avustaja, erityisopetus) ei saa karsia, vaikka sen toteuttamistapoja joudutaankin soveltamaan. Oppilaalla on oikeus tarvitsemaansa riittävään tukeen myös poikkeusjärjestelyjen aikana.

Asiantuntijalausunnon mukaan etäopetusjakso on ollut hyvin kuormittava opettajille. Kuormitusta on aiheuttanut etenkin oppilaiden kasvanut yksilöllinen ohjauksen tarve. Asiantuntijakuulemisessa on korostettu opettajien ja oppilaiden todellista opetuksellista vuorovaikutusta. Etäopetusjakson seurantatietojen mukaan joka viides opettaja arvioi, että käytettävissä olleilla välineillä ei voinut toteuttaa reaaliaikaista etäopetusta oppilaiden enemmistön kanssa.

Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa noudatetaan lukujärjestystä sekä koulun työaikoja ja vuosisuunnitelmaa, mm. poissaoloja opetuksesta seurataan normaalitapaan. Opetuksessa käytettävien välineiden tulee perusopetuksessa olla oppilaalle maksuttomia ja opetuksen järjestäjän on näin ollen varmistettava, että etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa oppilailla on toimintaan tarvittavat välineet. Tämän opetusmuodon soveltuvuutta on esityksen mukaan arvioitava oppilaan iän ja edellytysten mukaan. Opetusjärjestelyt, joissa oppilaan opetus typistyy kirjallisiin, itenäisesti suoritettaviin tehtäviin, eivät asiantuntijan arvion mukaan täytä oppilaan oikeutta saada opetusta.

Saamansa asiantuntijalausunnon perusteella sivistysvaliokunta muistuttaa, että perusopetuslaki ei tunne itsenäistä opiskelua. Tämän vuoksi on tärkeää, että Opetushallitus toimivalansa puitteissa täsmentää ohjeillaan hallituksen esityksessä mainittua, että etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa opettajan ja oppilaan vuorovaikutus voi olla eriaikaista ja että opetus voi olla oppilaan itsenäistä opiskelua. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että mahdollisissa tulevilla poikkeusjärjestelyissä turvataan kaikin tavoin oppilaiden yhdenvertaiset oikeudet oppimista edistävään vuorovaikutukseen opettajan kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä on tunnistettu tarve arvioida laajemmin kriisitilanteisiin ja normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin soveltuvan toistaiseksi voimassaolevan säännöksen tarpeellisuutta. Lainsäädännön muutos edellyttää usean hallinnonalan yhteistyötä ja laajempaa arviointia lainmuutoksen tarpeellisuudesta. Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esityksessä tarkoitetun arvioinnin toteuttamista.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. lakiehdotus

20 a §. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt. Pykälän 5 momentissa viitataan perusopetuslain 18 §:ään kokonaisuudessaan, mutta säännöksen perusteluissa (s. 20) todetaan siinä tarkoitettavan yhtäältä 18 §:n 1 mom. 3 kohtaa, mutta myös koko pykälää. Valiokunta katsoo, että säännöksen tarkoitus ja asiayhteys huomioon ottaen kyseeseen tulee vain säännöksen 3 kohta, jonka mukaan oppilaan opetus voidaan järjestää osittain toisin, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

liittyvistä syistä. Valiokunta ehdottaa momentin täsmentämistä siten, että siinä viitataan perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Pykälän 2 momentin säännös päätöksentekomenettelystä tulee sovellettavaksi myös tässä laissa tarkoitettussa tilanteessa.

Pykälän 5 momentin soveltaminen on riippuvainen siinä mainittujen tartuntalain pykälien nojalla tehdystä yksittäistä oppilasta koskevasta rajoituspäätöksestä. Rajoituspäätöksen kestosta säädetään tartuntatautilaissa. Valiokunta korostaa, että momentin soveltaminen on ajallisesti sidottu siinä tarkoitettujen tartuntatautilain nojalla annettujen päätösten voimassaoloon. Sivistysvaliokunta pitää tarpeellisena lisätä momentin loppuun tätä korostavan lauseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 86/2020 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 86/2020 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään perusopetuslakiin (628/1998) väliaikaisesti uusi 20 a § seuraavasti:

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

4 luku

Opetus

20 a §

Poikkeukselliset opetusjärjestelyt

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annettavan päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, voidaan opetuksessa siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria.

Mitä 1—2 momentissa säädetään, ei koske esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaita, 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, 25 §:n 2 momentissa tarkoitetuille pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita eikä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettuja valmistavan opetuksen oppilaita.

Jos oppilaan opetusta ei tartuntatautilain 57, 60 ja 63 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa voida järjestää lähiopetuksena, opetus voidaan järjestää 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuin erityisin opetusjärjestelyin, jota koskeva päätös voidaan tehdä enintään edellä tarkoitettun tartuntatautilain nojalla annetun oppilasta koskevan päätöksen voimassaolon ajaksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

2.

Laki

Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin (1463/2007) väliaikaisesti uusi 8 a § seuraavasti:

2 luku

Opetus

8 a §

Poikkeukselliset opetusjärjestelyt

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annettavan päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, voidaan opetuksessa siirtyä koulun päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Koululla on velvollisuus järjestää 21 §:ssä tarkoitettua oppimisen tehostettua tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa.

Mitä 1—2 momentissa säädetään, ei koska esikoulun oppilaita, 1—4 vuosiluokkien oppilaita, eikä oppilaita, jotka tarvitsevat 21 §:ssä säädettyä tehostettua tukea.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Valiokunnan mietintö SiVM 8/2020 vp

Helsingissä 16.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sari Sarkomaa kok
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Jenna Simula ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen
valiokuntaneuvos Kaj Laine