

Minna Antila

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Kuuleminen 7.4.2020

Lausunto koskien Eduskunnalle annettua Valtioneuvoston asetusta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista

Lausuttavana olevalla asetuksella säädetään valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin mukaisten velvollisuuksien rajoituksista.

Valmiuslain 88 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että kunta voi luopua lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Kunnan järjestämisvastuusta säädetään nykyisin varhaiskasvatuslaissa.

Valmiuslain 109 §:n 2 momentin nojalla voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden, opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja kaikilla koulutusasteilla. Lausuttavana olevalla asetuksella annetaan varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille mahdollisuus määräaikaaisesti poiketa eräistä toiminnan järjestämistä koskevista säännöksistä. Varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annettu valtioneuvoston asetus on uusi. Sen sisältö vastaa pääosin 13.4.2020 asti voimassa olevaa soveltamisasetusta. Lausuttavana olevalla asetuksella on tehty muutoksia perusopetusta ja ammatillista koulutusta koskeviin säännöksiin. Aiemmin annetut asetukset 126/2020 ja 131/2020 ovat voimassa 13.4.2020 saakka. Lausuttavana olevan asetuksen järjestämisvelvollisuutta koskevat rajoitukset tulevat voimaan 14.4.2020 ja ovat voimassa 13.5.2020 asti.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi.



Minna Antila

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja opetuksen järjestäjän vastuut ja velvollisuudet eivät ole riittävän selkeät tilanteessa, jossa koulut ja oppilaitokset on tartuntatautilain nojalla suljettu ja valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa opetus joudutaan järjestämään pääosin muuten kuin lähiopetuksena. Oppilaat ja opiskelijat ovat opetuksen järjestäjän vastuulla opetuksen järjestäjän toiminnassa. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä säädetään mm. opetukseen osallistuvan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön ja perusopetuslaissa myös oppilaan oikeudesta maksuttomaan tapaturman hoitoon. Kuntaliitto korostaa, että tilanteessa, jossa opetusta laaja-alaisesti järjestetään etäyhteyksiä hyödyntäen, kuntien ja opetuksen järjestäjien hallittavissa ei ole mitenkään se, minkälaisissa oppimisympäristöissä oppilaat opiskelevat. Kuntaliitto katsoo, että kuntien ja opetuksen järjestäjien vastuuta tulee tässä tilanteessa selkeyttää ja selkeästi rajata. Tämä on erityisen tärkeää, kun etäopetusta ollaan laajentamassa myös 1-3 vuosiluokan, erityisen tuen päätöksen omaavien oppilaiden, pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden ja perusopetukseen valmistavassa opetuksessa oleviin oppilaisiin.

Asetuksen 2 §:ssä säädetään, että kunta voi luopua varhaiskasvatuksesta annetun lain (540/2018) mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Säännöstä voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Kuntaliitto toteaa, että varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuutta koskevien väliaikaisten rajoitusten osalta valtioneuvoston asetus jatkuu 13.5.2020 asti samansisältöisenä kuin 13.4.2020 asti voimassa oleva valtioneuvoston asetus (126/2020).

Asetuksen 3 §:ssä säädetään perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen ja muun toiminnan järjestämisvelvollisuuden rajoituksista. Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa.

Kuntaliitto toteaa, että 3 §:n 1 momentti on samansisältöinen kuin soveltamisasetuksessa 126/2020 ja 131/2020. Asetuksen (126/2020) taustamuistion mukaan säännös mahdollistaa etäopetuksen järjestämisen myös perusopetuksessa siinä laajuudessa, kun kunta harkitsee tarkoituksenmukaiseksi. Tässä tilanteessa kuntien ja opetuksen järjestäjien on otettava huomioon myös aluehallintovirastojen tartuntatautilain nojalla tekemät päätökset koulun tilojen sulkemisesta. Opetuksen järjestäjällä ei ole oikeutta keskeyttää opetuksen järjestämistä. Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuusikäisten perusopetuksen järjestäminen etäyhteyksiä hyödyntäen ei ole ollut ennen valmiuslain käyttöön ottoa mahdollista. Kuntaliitto katsoo, että viranomaisten taholta tulee selkeyttää, minkälaisia toimenpiteitä tai päätöksiä lähiopetuksen järjestämisvelvollisuuden rajoittaminen kunnissa ja opetuksen järjestäjissä edellyttää. Voidaanko tässä tilanteessa käyttää päätöksenteon välineenä perusopetuslain ja -asetuksen tunnistamia välineitä esim. opetussuunnitelmaa, jossa opetussuunnitelman perusteiden 5 luvun mukaan opetuksen järjestäjä päättää käyttämistään opetusjärjestelyistä.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjä saa poiketa opetuksen laajuuden osalta perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun



Minna Antila

valtionneuvoston asetuksen (422/2012) 6 §:ssä säädetystä tuntijaosta sekä perusopetusasetuksen (852/1998) 3 ja 4 §:ssä säädetystä opetuksen määrästä. Opetuksen määrää saadaan vähentää vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä. Asetuksen taustamuistion mukaan jo nyt voimassa olevan soveltamisasetuksen mukaan opetuksen järjestäjä voi poiketa opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä ja, että näistä poikkeaminen tarkoittaa poikkeamista myös tuntijaosta. Lausuttavana olevalla asetuksella säännöstä on täsmennetty myös siten, että opetuksen määrää saadaan vähentää vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä. Säännös turvaa sen, että missään olosuhteissa voida keskeyttää kokonaan tai vähentää sitä enempää kuin näissä poikkeusoloissa on välttämätöntä.

Kuntaliitto pitää säännöksen selvyttä ja tarkkarajaisuutta lisääviä täsmennyksiä perusteltuina mutta ei riittävinä. Asetuksen perusteella jää epäselväksi muun muassa se, voidaanko sen nojalla joitakin oppiaineita (esim. taito- ja taideaineita) jättää opettamatta vai ei. Kuntaliitto katsoo, että viranomaisten taholta tulee myös selkeyttää, minkälaisia toimenpiteitä ja/tai päätöksiä opetuksen laajuudesta ja työmäärästä poikkeamaan oikeuttava säännös kunnilta ja opetuksen järjestäjiltä edellyttää. Ja voidaanko tässä tilanteessa päätöksenteon välineenä käyttää perusopetuslain ja -asetuksen tunnistamia välineitä, esim. perusopetusasetuksen 9 §:n mukaista suunnitelmaa?

Asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää perusopetuslain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sekä 31 a §:ssä säädettyä oppilashuoltoa siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi kouluruokailun järjestämistä on kuvattu tarkemmin asetuksen taustamuistion sivuilla 3-4.

Kuntaliitto toteaa, että säännöstä on tarkennettu siten, että siinä mainittuja tukitoimia, palveluja ja etuuksia kuten esimerkiksi perusopetuslain 31 §:n 2 momentissa säädettyä kouluruokailua on järjestettävä siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Kuntaliitto pitää tarkennusta perusteltuina mutta katsoo, että viranomaisten taholta tulee edelleen selkeästi linjata, mikä on kunnille ja opetuksen järjestäjille hyväksyttävä tapa, oppilaiden yhdenvertainen kohtelu huomioiden, järjestää esimerkiksi perusopetuslain 31 §:ssä säädetty kouluruokailu ja oppilaan opetukseen osallistumisen edellyttämät avustajapalvelut lausuttavana olevan rajoitusasetuksen mukaisesti. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että perusopetusta koskeva lainsäädäntö ei tunnista mahdollisuutta oppilaiden priorisointiin lakisääteisiä palveluja ja etuja järjestettäessä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarvitaan myös selkeätä linjausta siitä, edellyttääkö asetuksen 3 §:n 3 momentissa säädetyn rajoituksen soveltaminen, perusopetuslain 42 ja 42 a §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus huomioiden, oppilaskohtaisia päätöksiä ja/tai suunnitelmia ja mihin perustuen näistä velvoitteista voitaisiin poiketa.

Asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan mitä 1-3 momentissa säädetään, ei koske esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1-3 vuosiluokkien oppilaita, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen



Minna Antila

saaneita oppilaita eikä perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita. Edellä 1—3 momentissa säädetty ei koske myöskään perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaita, jos kunta järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta.

Kuntaliitto toteaa, että asetuksen 3 §:n 4 momentissa säädetään lähiopetukseen oikeutetuista oppilaista ja jatkossa siihen kuuluisivat myös perusopetuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaat, mikäli kunta järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Kuntaliitto pitää laajennusta perusteltuna.

Lisäksi asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan huoltajan pyynnöstä 4 momentissa tarkoitetuille muille kuin esiopetuksen oppilaille on opetus järjestettävä muuna kuin lähiopetuksena sen mukaisesti, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään. Asetuksen taustamuistion mukaan voimassaolevan soveltamisasetuksen osalta on herännyt kysymys kunnan velvollisuudesta järjestää etäopetusta niille lapsille, joilla olisi oikeus lähiopetukseen.

Kuntaliitto toteaa, että asetuksen 3 §:n 4 momentissa ehdotetaan etäopetusta laajennettavaksi siten, että huoltajan pyynnöstä myös 4 momentissa tarkoitetuille (pl. esiopetuksen oppilaat) oppilaille järjestetään opetus muuna kuin lähiopetuksena. Kuntaliitto toteaa, että säännöksellä annetaan poikkeuksellisesti huoltajille merkittävä toimivalta ja vastuu päättää siitä, miten ja missä oppilaan opetus tulee järjestää. Kuntaliitto katsoo, että kuntien perustuslaillinen itsehallinto huomioiden kuntien velvollisuuksista tulee säätää täsmällisesti lailla, eikä pidä tämän kaltaista sääntelyä normaalioloissa mahdollisena. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö ei tunnista mahdollisuutta järjestää esiopetusta etäyhteyksiä hyödyntäen ja kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen 3 §:n 4 momentti ei velvoita kuntaa järjestämään esiopetusta muuna kuin lähiopetuksena. Asetuksen taustamuistion mukaan halutessaan kunnat voivat kuitenkin järjestää myös esiopetusta etäopetuksena. Kuntaliitto katsoo, että kuntien oikeus tai velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen etäyhteyksiä hyödyntäen tulisi ratkaista säädöstasolla. Kuntaliitto katsoo, että viranomaisten taholta tulisi myös selkeästi linjata, että mikäli lähiopetukseen oikeutettu esiopetuksen oppilas ei huoltajan ratkaisuun perustuen opetukseen osallistu, tarkoittaako tämä käytännössä sitä, että opetuksen järjestäjän päätöksellä oppilaalle myönnetään lupa poissaoloon.

Lopuksi Kuntaliitto toteaa, että näissä poikkeuksellisissa oloissa opetuksen järjestäjät ovat joutuneet siirtymään laajasti etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestämiseen. Voimassa oleva esi- ja perusopetusta koskeva lainsäädäntö ei ole tätä mahdollistanut. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnat ja opetuksen järjestäjät ovat joutuneet siirtymään täysin uuteen tapaan järjestää opetusta. Etäyhteyksien välityksellä annetut opetusjärjestelyt on jouduttu käynnistämään ilman, että siihen on voitu ennalta varautua ja ilman, että niitä olisi voitu ennalta harjoitella ja kokeilla. Näin ollen ei voida taata yhdenvertaisuuden toteutumista. Kuntaliitto kiinnittää huomioita siihen, että toistaiseksi on puuttunut selkeät ohjeet, minkälaisin välinein opetus voidaan järjestää siten, että myös tietoturva- ja tietosuojavaatimukset täyttyvät. Kuntaliitto esittää,



Minna Antila

että viranomaiset selvittäisivät asiaa yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen eli tietosuojavaltuutetun toimiston edustajien kanssa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Minna Antila
lakimies

