

HE 218/2020 vp: Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (1.12.2020)

Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa vastineessaan kantaa lausunnoissa (Kuntaliitto, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, aluehallintovirastot) esitettyihin näkökohtiin vain siltä osin kuin ne liittyvät nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettuihin asioihin. Vastineen alkuun on koottu aihepiirit, joihin otettiin kantaa useissa lausunnoissa. Tämän jälkeen on koottu vastaukset säädösteknisiin huomioihin.

Haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat

Aluehallintovirastot, Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä Opetushallitus kiinnittävät lausunnoissaan huomiota siihen, että ehdotetun perusopetuslain 20 a §:n 4 momentin mukaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koskisi esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaita, 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita eikä 5 §:ssä tarkoitettuja valmistavan opetuksen oppilaita.

Ehdotetun 20 a §:n 4 momentin mukaisesti poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskeva sääntelyä ei sovellettaisi edellä mainittuihin oppilaisiin. Ehdotettu sääntely vastaa tältä osin voimassaolevaa sääntelyä. Soveltamisalan ulkopuolelle valitut oppilasryhmät olisivat samoja kuin syksyllä 2020 (lait 521—522/2020).

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa 25. marraskuuta 2020 antamansa vastineensa mukaisesti, että näillä oppilailla lähiopetuksen tarve on ilmeinen, jotta oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua. Hallituksen esityksessä (HE 218/2020 vp, s. 24–25) on perusteltu tarkemmin, miksi edellä mainittujen oppilaiden oikeus lähiopetukseen tulee turvata. Soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen oppilaiden ikä, kehitystaso sekä tarvitsemansa oppimisen ja koulunkäynnin tuki perustelevat lähiopetuksen suurempaa tarvetta. Perusopetuslain 17 §:n ja 25 §:n mukaisten oppimisen tukea tarvitsevien oppilaiden rajaamista poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden soveltamisalan ulkopuolelle pidettiin perustusvaliokunnan arvioinnissa perusteltuna (PeVL 18/2020 vp, s. 3). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tosiasiallinen saavutettavuus voisi vaarantua etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Lisäksi osa edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvista oppilaista saisi opetusta lähiopetuksena ja osa etäyhteyksiä hyödyntäen, mikä myös saattaisi muodostaa opetuksen ja tuen käytännön järjestämiseen liittyviä haasteita.

Perusopetuslain 18 §:n mukaisiin erityisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen on mahdollista vain lapsen *oman* terveystilanteen niin vaatiessa. Mikäli tartuntatautilanne kehittyisi sellaiseen vaiheeseen, jossa koulut ja muut opetuksen järjestämispaikat olisi syytä sulkea kokonaan tartuntatautilain nojalla ja kaikkien lasten tulisi siirtyä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen tartuntatautilanteen vuoksi, tulisi valtioneuvoston harkita valmiuslain (1552/2011) soveltamista.

Mikäli lainsäädännössä mahdollistettaisiin, että myös 20 a §:n 4 momentissa määritellyt oppilaat voisivat siirtyä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen huoltajan pyynnöstä, korostuisi tilanteessa perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukainen huoltajan velvollisuus huolehtia, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Keväällä 2020 oli voimassa laki koronavirusepidemian vuoksi palkatta työstä poissa olevalle maksettavasta väliaikaisesta tuesta (297/2020), minkä nojalla palkatta töistä poissa olevat huoltajat pystyivät hakemaan koronaepidemian väliaikaista tukea. Tuki korvasi huoltajan ansionmenetystä ja turvasi toimeentuloa silloin, kun huoltaja oli palkatta poissa työstään hoitaakseen kotona varhaiskasvatuksessa tai perusopetuksen 1–3 vuosiluokalla olevaa lastaan hallituksen koronavirusepidemian torjumiseksi antamien suositusten mukaisesti. Laki oli määräaikainen ja oikeus tukeen oli vain valmiuslain mukaisten poikkeusolojen ajan. Vastaavaa sääntelyä huoltajille maksettavasta etuudesta ei tällä hetkellä ole voimassa. Myöskään keväällä 2020 voimassa ollut laki ei sellaisenaan enää soveltuisi tämän hetkiseen tilanteeseen. Lisäksi tulee huomioida, että työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan työntekijällä on oikeus saada lapsen hoidon järjestämiseksi tai tämän hoitamiseksi tilapäistä hoitovapaata enintään neljä työpäivää kerrallaan, jotta vanhempi voi jäädä kotiin hoitamaan alle 10-vuotiaasta lasta, mikäli lapsi sairastuu äkillisesti. Silloin kun on kyse terveen lapsen kotona tapahtuvasta hoidosta tai opetuksesta, ei työntekijällä ole oikeutta jäädä pois työstään muutoin kuin työnantajan kanssa erikseen sopien.

Ministeriö korostaa, että mikäli pykälän 4 momentissa määriteltyt oppilaat voisivat siirtyä poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana huoltajan pyynnöstä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen, tulisi asiasta tehdä hallintopäätös oppilaan oikeusturvan takaamiseksi. Tapauskohtaiseen harkintaan liittyvään päätöksentekoon tulisi luoda selkeä prosessi, mikä huomioisi oppilaan oikeusturvan sekä hallintolain 31 §:ssä säädetyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuden, jotta päätökset toteuttaisivat tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Ratkaisut perustuisivat aina tapauskohtaiseen harkintaan siitä, voidaanko oppilaan opetus järjestää etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa oppilaan edun mukaisesti.

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaisesti opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Mikäli oppilas tarvitsee perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea, tulee erityisen tuen päätöksessä päättää oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä sekä mahdolliset tulkittamis- ja avustajapalvelut. Esimerkiksi tulkittamis- ja avustajapalveluiden käytännön järjestäminen voi osoittautua haastavaksi.

Ministeriö haluaa myös tuoda esiin, että erityisen tuen tai valmentavan opetuksen järjestäminen etäyhteyksiä hyödyntäen voi osoittautua käytännössä haastavaksi. Neurospectrum Oy:n ja Jyväskylän yliopiston KTL:n tekemän tutkimuksen kohderyhmänä oli tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden vanhemmat, mukaan kevään 2020 pitkän etäopetusjakson aikana korostui itsenäinen työskentely, jonka sujumisessa oli haasteita. Tulosten mukaan erityinen ja tehostettu tuki oli vähäistä etäopetuksen aikana. Kyselyyn vastanneiden vanhempien mukaan jopa 44 prosenttia lapsista ei saanut minkäänlaista erityistä tai tehostettua tukea koronakevään etäopetuksen aikana. Lisäksi 18 prosentilla lapsista tuen määrä väheni verrattuna lähiopetukseen. Vanhemmista 38 prosenttia koki, että päävastuu lapsen ohjauksesta etäopetuksen aikana oli heillä itsellään. Vanhemman ohjausta kaikissa tehtävissä tarvitsi 17 prosenttia lapsista ja osassa tehtävistä 25 prosenttia. Vain 7 prosenttia lapsista teki koulutehtävät itsenäisesti.

Oppilaan lähiopetusoikeuden rajaaminen perheenjäsenen riskiryhmään kuulemisen vuoksi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun, aluehallintovirastojen sekä Opetushallituksen antamissa lausunnoissa ehdotetaan, että valiokunta lisäisi oikeuden erityisiin opetusjärjestelyihin myös niille oppilaille, jotka ovat poissa lähiopetuksesta perheenjäsenen riskiryhmään kuulumisen vuoksi. Mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tarjottaisiin yhtäläisesti myös oppilaille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenenä terveydentilan vuoksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 13.5.2020 on antamassaan lausunnossa (VVDno-2020-393) kiinnittänyt huomiota, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tulisi tarjota yhtäläisesti myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenenä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toistaa 25. marraskuuta sivistysvaliokunnalle antamansa vastineen mukaisesti, että perusopetuslain 18 §:n 3 kohta mahdollistaa opetuksen järjestämisen osittain toisin kuin perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetään, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Säännöksen sanamuoto mahdollistaa siis opetuksen järjestämisen osittain toisin vain oppilaan omaan terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi. Perusopetuksen järjestämiseen liittyy periaate, että opetuksen järjestämisessä voidaan poiketa vain oppilaaseen itseensä liittyvästä syystä, kuten oppimisen tai tuen tarpeesta johtuvasta syystä. Säännös muuttaisi selkeästi tätä perusopetukseen liittyvää peruseriaatetta.

Ministeriö katsoo, että kyseessä ei ole pelkästään koronavirukseen tai poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvä sääntelytilanne. Esimerkiksi muut tartuntataudit, kuten kausittaiset influenssat voisivat aiheuttaa vastaavan tarpeen pyytää oppilaalle etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta perheenjäsenen riskiryhmään kuulumisen vuoksi. Perusopetuksessa ei ole voimassaolevaa sääntelyä edellä mainittuun tilanteeseen.

Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä oletuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Ministeriö tulkitsee, että suosituksen ulottaminen osaksi itse säännöstä aiheuttaisi perusoikeuspunnintatilanteen siitä, voidaanko yksittäisen lapsen perusoikeus saada perusopetusta lähiopetuksena tosiasiallisesti rajoittaa muiden henkilöiden terveydentilaan liittyvistä syistä.

Käytännössä on vaikea arvioida, milloin oppilaan perheenjäsenet kuuluvat riskiryhmään. Lisäksi oppilaat saattaisivat opiskella etäyhteyksien varassa huomattavan pitkiä aikoja. Ministeriö korostaa, että mikäli suositus sisällytettäisiin osaksi säännöstä, tulisi tapauskohtaiseen harkintaan liittyvään päätöksentekoon luoda selkeät prosessit riskiryhmään kuulumisen todentamisesta ottaen huomioon oppilaan oikeusturvan näkökulma sekä hallintolain 31 §:ssä säädetty viranomaisen selvittämisvelvollisuus, jotta päätökset toteuttaisivat tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Ehdotetun väliaikaisen lainsäädännön ei ole tarkoitus muuttaa tai laajentaa perusopetuslain 18 §:n soveltamiskäytäntöä. Edellä esitetyn mukaisesti Yhdenvertaisuusvaltuutettu on suositellut, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tarjottaisiin yhtäläisesti myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus suosittelevat, että näin toimittaisiin väliaikaisesti akuutin koronavirusepidemian ajan. Hallituksen esityksessä (s. 36) mainitaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää perusopetukseen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyviä sääntelymuutostarpeita osana Oikeus Oppia-kehittämisohjelmaa tuen työryhmän esi- ja perusopetusjaostossa. Perusopetuslain 18 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia voidaan huomioida tässä työryhmässä. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esityksen perusteluista on korjattu Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön suosituksen mukaisiksi.

Säädöstekniset huomiot

POL 20 a §:n 1 mom.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarkentavana ja perusteltavana korjauksena, että ehdotettua perusopetuslain 20 a §:n 1 momentin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:n 1 momentin sanamuoto *"annettavassa päätöksen"* korjataan muotoon *"annetun päätöksen"*. Ehdotetun sääntelyn soveltamisen ehtona on, että tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös on tehty.

POL 20 a §:n 3 mom. ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:n 3 mom.

Kuntaliitto tiedustelee lausunnossaan edellyttääkö poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen oppilaalle perusopetuslain 31 §:n nojalla annettujen päätösten uusimista. Perusopetuslain 31 §:ssä säädetään oppilaan oikeudesta tiettyihin opintososiaalisiin palveluihin ja etuuksiin. Säännöksen mukaisesti opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia, joihin ei pääsääntöisesti anneta hallintopäätöstä, vaan edellä mainittujen materiaalien antaminen katsotaan tosiasialliseksi hallintotoimeksi. Pykälän 2 momentissa säädetään oppilaalle annettavasta ateriasta, mistä säädetään tarkemmin 20 a §:n 3 momentissa. Ruokailun järjestämisestä ei pääsääntöisesti myöskään anneta hallintopäätöstä, vaan kyseessä on tosiasiallinen hallintotoiminta. Pykälän 3 momentissa säädetään oppilaalta perittävistä maksuista.

Sen sijaan pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään vammaisen ja muulla erityistä tukea tarvitsevan oppilaan oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Edellä mainituille oppilaille on pääsääntöisesti tehty erityisen tuen päätös. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaisesti *"..erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut.."*

Hallituksen esityksessä (s. 23-24) mainitaan, että poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi perusopetuslain 16 a §:n mukaisen tehostetun tuen oppilaan oppimissuunnitelman tai perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea saavan oppilaan henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman päivittämistä. Sen sijaan muutokset, joita mahdollisesti aiheutuu perusopetuslaissa säädettyjen tukimuotojen järjestämiseen ja toteuttamiseen koulussa, kerrottaisiin yleisesti koulun vuosisuunnitelmassa ja opiskeluhoitosuunnitelmassa. Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat esimerkiksi tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet. Näitä tukimuotoja voi käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä.

Hallituksen esityksessä (s. 37) mainitaan myös, että *”ehdotettu sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi tuen laajuudesta poikkeamista. Sen sijaan tuen toteuttamistapaa voitaisiin mukauttaa sellaiseksi, että se olosuhteisiin nähden on mahdollista ja turvallista toteuttaa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana.”*.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa, että edellä mainituilla perusteilla poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi muutoksia perusopetuslain 17 §:n nojalla tai 31 §:n nojalla tehtyihin päätöksiin. Mikäli oppilaan tuen tarve muuttuisi poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, tulisi oppilaalle tehtyjä päätöksiä luonnollisesti tarkistaa ja antaa uusi hallintopäätös.

Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lakiin ehdotetaan 8 a §:ä voimassaolevaa lainsäädäntöä vastaavasti. Pykälän 3 momentissa koululla on velvollisuus järjestää 21 §:ssä tarkoitettua oppimisen tehostettua tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Lain 2 1 §:n mukaisesti oppimisessa tehostettua tukea tarvitsevalle oppilaalle laaditaan oppimissuunnitelma. Oppimissuunnitelmassa koulu määrää oppilaalle opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi järjestettävistä tukimuodoista. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa, että poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei edellyttäisi muutoksia lain 21 §:n mukaiseen suunnitelmaan. Mikäli oppilaan tuen tarve muuttuisi poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, tulisi oppilaalle tehtyjä suunnitelmaa luonnollisesti tarkistaa ja antaa tarvittaessa uusi suunnitelma tuen toteuttamisesta.