

Viimeksi julkaistu 12.11.2020 14.42

# Hallituksen esitys HE 218/2020 vp

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

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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. Esityksellä jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2021 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 ja olemaan voimassa 31.7.2021 saakka.

### PERUSTELUT

#### 1 Asian tausta ja valmistelu

##### 1.1 Tausta

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomessa vallitsee COVID-19 -epidemian (jäljempänä koronavirus) vuoksi valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sen hallinnonalan virastot, laitokset ja muut toimijat pyrkivät toimillaan ehkäisemään koronaviruksen leviämistä ja lieventämään siitä koituvia haittoja.

Valtioneuvosto antoi keväällä 2020 valmiuslain nojalla käyttöönottoasetuksia ja soveltamisasetuksia koronaviruksen etenemisen hidastamiseksi. Koronavirukseen liittyvien poikkeusolojen vuoksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain 6 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) sekä 31.3.2020 asetuksen mainittujen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (174/2020). Lisäksi valtioneuvosto antoi keväällä 2020 asetuksia varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020, 131/2020 ja 191/2020, jäljempänä soveltamisasetukset).

Soveltamisasetuksella (126/2020) rajoitettiin lähiopetuksen ja -ohjauksen järjestämisvelvollisuutta eri koulutusasteilla 13.4.2020 saakka. Esityksen tavoitteena oli osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden, opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja kaikilla koulutusasteilla. Esi- ja perusopetuksessa epidemian leviämisen estämiseksi siirryttiin pääosin etäopetukseen. Soveltamisasetuksen 3 §:ää muutettiin varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (131/2020). Valtioneuvoston asetuksen myötä lähiopetuksen järjestämisvelvollisuutta laajennettiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden osalta.

Valtioneuvosto antoi 31.3.2020 valmiuslain 8 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (174/2020). Jatkamisasetuksen 6 §:n mukaan valmiuslain 109 §:n 2 momentissa tarkoitettu opetuksen ja koulutuksen järjestäjien opetus- ja muu toiminta voitiin keskeyttää tai rajoittaa koko valtakunnan alueella. Jatkamisasetus oli voimassa 14.4.—13.5.2020. Varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista valtioneuvosto antoi 6.4.2020 uuden valtioneuvoston asetuksen (191/2020 soveltamisasetus). Soveltamisasetuksen mukaista etäopetusta ja siihen liittyviä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevia rajoituksia jatkettiin 13.5.2020 saakka.

Valtioneuvoston asetuksen (191/2020) voimassaolo raukesi 13.5.2020. Hallituksen 6.5.2020 antaman periaatepäätöksen mukaisesti esi- ja perusopetuksen tilojen käyttöä hallitaan 14.5. alkaen tartuntatautilain (1227/2016) mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto periaatepäätöksen mukaisesti suositti, että yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa, vapaassa sivistystyössä sekä oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa jatketaan etäopetusta lukukauden 2019-2020 loppuun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos antoivat 4.8.2020 päivitetyn suosituksen opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjille koronavirusepidemian aikana. Suositusta noudattamalla pyritään vähentämään tartuntariskiä koulunkäynnin yhteydessä. Tartuntatautiviranomaisilla on toimivalta tartuntatautilain (1227/2016) nojalla sulkea esimerkiksi koulut ja oppilaitokset ja määrätä kokoontumisiin liittyvistä rajoituksista. Valtioneuvosto antoi 4.6.2020 hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp) eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Eduskunta hyväksyi lait 26.6.2020 ja väliaikaiset säädösmuutokset (521—522) ovat voimassa 1.8.—31.12.2020. Lainsäädäntö mahdollistaa siirtymisen opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Mikäli opetusta ei pystyttäisi järjestämään turvallisesti, on poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen välttämätöntä paikallisen koronavirustilanteen näkökulmasta. Perusopetuslakiin esitetään väliaikaista muutosta, mikä varmistaisi vastavanlaisen säätelytilan myös kevätlukukaudella 2021, jotta oppilaan oikeus saada opetusta toteutuisi.

## 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on esivalmisteluvaiheessa pyytänyt huomioita lakien (521—522/2020) toimivuudesta kuntien sivistysjohtolta ja keskeisiltä sidosryhmiltä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti valmistelun aikana erillisen kuulemistilaisuuden Helsingin eurooppalaiselle koululle, Suomen Kuntaliitolle, Opetushallitukselle, Kuntatyönantajille, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:lle ja Sivistystyönantajille.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa säädösvalmistelussa kuulemista koskevasta ohjeellisesta lausuntoajasta. Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos on ollut lausunnoilla 12.—27.10.2020.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti valtakunnallisen lasten kuulemisen osana säädösvalmistelua 2.—23.10.2020 välisenä aikana.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja-hallinnon neuvottelukunnassa 28.10.2020.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa

<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM041:00/2020>.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Lainsäädäntö

Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Oppivelvollisuudesta ja perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa. Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Tuen tarpeessa olevien lasten oppivelvollisuutta voidaan perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaan pidentää. Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus vuotta 25 §:n 1 momentissa säädettyä aikaisemmin ja kestää 11 vuotta. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen valvomaan oppivelvollisuuden suorittamista.

Perusopetuslain 26 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppivelvollisuus tarkoittaa siis velvollisuutta suorittaa perusopetuslaissa ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määritelty perusopetuksen oppimäärä tai saavuttaa vastaava tiedollinen ja taidollinen taso muulla tavoin. Oppivelvollisuus on Suomessa säädetty velvollisuudeksi hankkia tietyntasoinen osaaminen, ei koulupakoksi eli velvollisuudeksi osallistua opetukseen. Perusopetuslain 26 §:n mukaan ne lapset, jotka eivät osallistu oppivelvollisuuskoulutukseen hankkivat perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot muulla tavoin. Tällöin oppivelvollisen asuinkunta valvoo oppivelvollisen edistymistä. Oppilaan tulee perusopetuslain 35 §:n mukaan osallistua perusopetukseen, johon hänet on otettu, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta. Lähtökohtana on, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta. Jos oppilas ei sairauden tai vastaavan hyväksyttävän syyn vuoksi voi osallistua kouluopetukseen, hänen opetuksensa voidaan järjestää antamalla hänelle ohjausta, oppimateriaalia ja oppimista tukevaa arviointipalautetta kotiin tai vastaavaan paikkaan. Kun

oppilas palaa kouluun sairauden jälkeen, voidaan hänelle tarvittaessa antaa tukiopetusta. Perusopetus voidaan järjestää myös sairaalaopetuksena perusopetuslain 4 a §:n mukaisesti tai opetuksessa voidaan siirtyä perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan mukaisesti erityisiin opetusjärjestelyihin, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Perusopetuslain säätämisesä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). 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. Tämä toteuttaa oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Lähiopetukseen kuuluu opettajan antama opetus koulun osoittamassa turvallisessa opiskeluympäristössä ja työsuunnitelmassa määriteltyinä työaikoina. Perusopetuslaki ei mahdollista opetuksen järjestämistä niin sanottuna etäopetuksena tai etäyhteyksiä hyödyntävänä opetuksena, jossa oppilas valitsee itse opiskelun ajan ja paikan. Lähiopetuksessa voidaan kuitenkin hyödyntää etäyhteyksiä esimerkiksi videon tai tietokoneen välityksellä.

Opetusta ei voinut soveltamisasetusten voimassaolon rauettua jatkaa etäyhteyksiä hyödyntävänä opetuksena. Edellä mainitun vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä väliaikaisen lainsäädännönmuutoksen valmistelun. Eduskunta hyväksyi lait 26.6.2020 ja väliaikaiset säädösmuutokset (521—522) ovat voimassa 1.8.—31.12.2020.

Käynnissä oleva tartuntatautilanne etenee eri tahdissa eri puolilla maata, jonka vuoksi esitetään väliaikaista säännöstä perusopetuslakiin, joka mahdollistaisi siirtymisen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin opetuksen järjestäjän päätöksellä. Koronaviruksen kestosta ja kehittymisestä ei ole saatavissa varmaa ennustetta tai yksiselitteistä tietoa. Myös kevätlukukaudella 2021 perusopetuksen lähiopetusta voidaan joutua rajaamaan tartuntatautilanteesta johtuen. Lisäksi oppilaita saatetaan joutua asettamaan karanteeniin, eristää tai määrätä poissaolevaksi opetuksesta tartuntatautilain nojalla. Edellä mainituissa tilanteissa oppilaan oikeus saada opetusta tosiasiallisesti estyy. Oppilaalla on kuitenkin perusoikeus saada perusopetusta, ja opetusta on pystyttävä järjestämään mahdollisimman normaalisti. Tartuntatautilanne saattaa edellyttää siirtymistä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin ja etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen. Opetuksen poikkeusjärjestelyiden on perustuttava lakiin, jonka vuoksi valtioneuvosto esittää voimassaolevan perusopetuslain (521/2020) mukaisen oikeustilan jatkamista.

## **2.2 2.2 Koronavirustilanne peruskouluissa**

Tiedot 1.8.2020 voimaan astuneiden väliaikaisten lakien toimeenpanon vaikutuksista ja koronaviruksen etenemisestä täydentyvät jatkuvasti. Tuleekin huomioida, että koronaviruksen seurantatieto ja vaikutusarviointia koskevat tiedot täydentyvät myös hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL kerää tietoa ajankohtaisesta koronatilanteesta. Ajankohtaan 4.11.2020 mennessä ilmoitettuja tautitapauksia oli Suomessa yhteensä 16 930 ja tautiin liittyviä kuolemia yhteensä 361. Alle 19-vuotiaita tautiin kuolleita ei ko. päivämäärään mennessä ole ollut. Todettujen koronatapausten 14 vuorokauden liukuva ilmaantuvuus ajankohtana 1.11.2020 oli 7—15-vuotiaiden ikäryhmässä noin 150.

THL:lle 4.11.2020 mennessä ilmoitetuissa perusopetuksen altistumistilanteissa noin 7 950 oppilasta ja 1050 henkilökunnan jäsentä oli altistunut. Kouluympäristöön liittyvien jatkotartuntojen määrä oli yhteensä 91, joista 78 lasten ja 13 aikuisten tartuntoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja aluehallintovirasto kartoittavat esi- ja perusopetuksen tilannetta syksyn 2020 aikana säännöllisesti toteutettavalla kuntakyselyllä, jossa kerätään tietoa kunnilta ja yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä. Ajankohtana 15.9. Manner-Suomen alueella toteutettuun kyselyyn vastasi 206 kuntaa ja 51 yksityistä opetuksen järjestäjää. Vastaajilta selvitettiin kouluista poissaolijoiden määrää verrattuna tavanomaiseen tilanteeseen. Vastaajista 61 prosenttia arvioi poissaolojen määrän tavanomaista runsaammaksi. Poissaoloissa nostetiin erittäin laajasti esiin flunssa- ja nuhakausi. Koronaohjeistuksen mukaisesti oppilaat jäivät kotihoitoon lievissäkin flunssaoireissa herkemmin ja poissaolo kestää pidempään. Vastauksista ilmeni, että lapset ovat käyneet flunssaoireiden takia koronatesteissä ja poissaolojen pidentyminen johtuu osaltaan myös varovaisuudesta ja testaamisesta.

Kyselyajankohdasta riippuen noin 14–23 prosenttia kyselyyn vastanneista opetuksen järjestäjistä on ilmoittanut tehneensä perusopetuslain 20 a §:n mukaisia päätöksiä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä. Noin 25 prosenttia järjestäjistä on tehnyt perusopetuslain 18 §:n perustuvia päätöksiä siirtymisestä erityisiin opetusjärjestelyihin johtuen tilanteesta, jossa oppilaalle ei tartuntatautilain 57 (poissaolon määrääminen), 60 (karanteeni) tai 63 (eristäminen) §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa voida järjestää lähiopetusta. Päätöksistä valtaosa on tehty Uudenmaan maakunnassa. Kyselyyn vastanneiden järjestäjien osalta etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa on ollut ajankohdasta riippuen noin 3 000—5 000 oppilasta. Etäopetukseen siirtymisen syyksi on kuvattu yksittäisen oppilaan, ryhmän tai kokonaisen luokka-asteen karanteenia korona-altistumisesta ja/tai tartunnasta johtuen. Joissakin tapauksissa on tehty laajempi, koulun tai kunnan kaikkia oppilaita koskeva ratkaisu. Yleisin avovastauksissa annettu etäopetuksen kesto on ollut 1—2 viikkoa riippuen tartuntatautilääkärin määräämän karanteenin kestosta. Muutamissa tapauksissa etäopetukseen ovat siirtyneet koulun tietyt luokat 1—2 viikon tai koko kuukauden ajaksi. Esimerkkinä on kerrottu myös, kuinka on siirrytty yläkoulussa vuoro-opetukseen, jolloin 7.—9.-luokkalaiset ovat vuorotelleet kuukauden ajan 1 viikon lähi- ja 2 viikkoa etäopetuksessa.

Perusopetuslain 18 §:n mukaisilla päätöksillä erityisistä opetusjärjestelyistä on mahdollistettu yksittäiselle oppilaalle opiskelu etäyhteyksiä hyödyntäen. Päätöksiä on tehty riskiryhmään kuuluvien oppilaiden osalta. Joissakin tapauksissa myös koronavirustartunnan saaneille on annettu etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta. Myös ulkomailta tulleiden oppilaiden osalta kahden viikon karanteenin ajaksi on tehty 18 §:n mukaisia päätöksiä. Oppilas on siirtynyt etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen myös varmuuden vuoksi tilanteissa, joissa huoltaja on altistunut. Useissa tapauksissa opetuksesta on vastannut näissä tilanteissa oma opettaja. Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta toteutetaan erilaisilla tavoilla, osassa kunnista tehtävät jaetaan esimerkiksi Wilman kautta ja etäopetus on itsenäistä opiskelua. Joissakin kunnissa on mahdollisuus osallistua kotoa oppitunnin striimauksen kautta opetukseen ja myös verkko-oppimisympäristöjä on käytössä.

Taulukko 1. Päätökset erityisistä (POL 18 §) ja poikkeuksellisista (POL 20 a §) opetusjärjestelyistä sekä etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa ja kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrä

	<b>POL 18 § mukaiset päätökset erityisissä opetusjärjestelyistä (% vastaajista)</b>	<b>POL 20 a § mukaiset päätökset poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä (% vastaajista)</b>	<b>Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa olevien oppilaiden määrä</b>	<b>Kotiopetuksessa COVID-19 johtuen olevien oppilaiden määrä</b>
15.9.2020 mennessä(n=206 kuntaa, 51 yksityistä järjestäjää)	18 % (1 217 päätöstä)	18 %(36 kuntaa,9 yksityistä)	5 246 (ajankohta 15.9.)	
16.9.–29.9.2020(n=222 kuntaa, 41 yksityistä järjestäjää)	14 %(1 822 päätöstä)	14 %(31 kuntaa,5 yksityistä)	2 688(ajankohta 29.9.)	
30.9.–6.10.2020(n=214 kuntaa, 36 yksityistä järjestäjää)	17 % (2 083 päätöstä)	17 %(34 kuntaa,9 yksityistä)	4 498(ajankohta 6.10.)	
7.10.–27.10.2020(n=235 kuntaa, 42 yksityistä järjestäjää)	kumulatiivisesti syyslukukauden aikana:25 % (5 026 päätöstä)	23 %(55 kuntaa,10 yksityistä)	2 731(ajankohta 27.10.)	347

### 3 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvata perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautilanteessa kevätlukukaudella 2021.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 4.1 Keskeiset ehdotukset

Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti säännökset, jotka mahdollistaisivat, että opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntäen. Esityksen tavoitteena on jatkaa lakien (521—522/2020) mukaista oikeustilaa perusopetuksessa kevätlukukauden 2021 ajaksi.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### 4.2.1 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksellä voi olla vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisen kustannukset voivat myös olla lähiopetukseen verraten alhaisemmat. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt voivat aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia esimerkiksi laitehankintoihin liittyen. Kustannuksien arvioidaan olevan vähäisiä, koska vastaavat laitehankinnat ovat pääasiallisesti olleet käytössä jo kevät- ja syyslukukaudella 2020. Tulee myös huomioida, että kaikki kunnat eivät välttämättä tule ottamaan käyttöön poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä, ja toisaalta poikkeukselliset järjestelyt eivät välttämättä koske samanaikaisesti kunnan kaikkia oppilaita. Jos etäopetus koskee vain osaa kunnan oppilaista, uusille laitteille ei välttämättä ole tarvetta.

Valtioneuvosto on lukuvuonna 2020—2021 pyrkinyt paikkaamaan kevään 2020 etäopetusjakson synnyttämää osaamis- ja hyvinvointivajetta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän 70 miljoonan euron lisämäärärahan puitteissa. Määräraha on jaettu esi- ja perusopetuksen järjestäjille valtion erityisavustuksena koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseen lukuvuodelle 2020—2021. Valtionavustus on tarkoitettu lasten ja oppilaiden kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseen. Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa valtionosuuteen kunnille peruspalvelujen järjestämiseen kohdennettiin yhteensä 833 miljoonan euron lisäystä, josta 550 miljoonaa euroa kaikille kunnille jaettavaksi osin asukasluvun suhteessa yhtä suurella määrällä ja osin vuoden 2020 kunnallisveron jako-osuuksien suhteessa sekä 112 milj. euroa lasten, nuorten ja perheiden palveluiden kohdennettavaan määräaikaiseen lisäykseen ja 50 miljoonaa euroa harkinnanvaraisen korotuksen lisäykseen. Vuoden 2020 seitsemännessä lisätalousarvioesityksessä rahoitusta ehdotetaan kohdennettavaksi erityisesti koronaviruksesta aiheutuneisiin tarpeisiin ja lisäkustannusten kattamiseen sekä tilanteesta aiheutuneiden tulonmenetysten kompensatioihin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin ehdotetaan 400 miljoonaa euroa kertaluonteisina lisäyksinä koronavirustilanteesta aiheutuvien muiden kustannusten ja tulojen menetysten kompensoimiseksi.

### 4.2.2 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Esitetty sääntely vastaa pääpiirteissään voimassaolevien lakien mukaista oikeustilaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt valtioneuvoston antamien niin sanottujen soveltamisasetusten jälkikäteistä vaikutusten arviointia sekä arvioinut voimassaolevien väliaikaisten lakien (521—522/2020) toimeenpanoon ja soveltamiseen liittyviä vaikutuksia oppilaiden oikeuteen saada perusopetusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti valtakunnallisen lasten kuulemisen osana lainsäädännön valmistelua. Kuulemisen tuloksia käsitellään luvussa 6.

Tässä hallituksen esityksessä käytetään termiä *etäyhteyksiä hyödyntävä* opetus viitattaessa (521—522/2020) lainsäädännön mukaisiin poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Sen sijaan useissa vaikutusarvioinneissa on käytetty termiä etäopetus, jota voidaan pitää synonyyminä etäyhteyksiä hyödyntävälle opetukselle. Tarkemmin käsitettä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on selitetty hallituksen esityksen luvussa 7.

*Haavoittuvammassa asemassa olevat lapset*

Hallituksen esityksessä esitetään, että 20 a §:n 4 momentissa mainitut oppilasryhmät olisivat oikeutettuja lähiopetukseen myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Edellä mainituilla oppilaille riski syrjäytyä koulutuksesta on suurempi, mikä perustelee lähiopetusoikeuden täysimääräistä säilyttämistä ja sen suojaamista. Vaikutusten arviointien tulosten mukaan kevään 2020 soveltamisasetusten mukainen etäopetus lisäsi oppimisen tuen tarvetta ja polarisoitumista.

Keväällä 2020 soveltamisasetusten nojalla perusopetusta järjestettiin pääasiallisesti etäyhteyksiä hyödyntäen. Opetusjärjestelyistä on kerätty tietoa opetuksen järjestäjiltä, rehtoreilta, opettajilta ja muulta koulun henkilökunnalta sekä oppilailta ja huoltajilta. Tietoa käytetään myös esitetyn poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vaikutusarvioinnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja aluehallintovirasto keräsivät keväällä 2020 koronavirusepidemian aiheuttamien poikkeusolojen aikana viikoittain Manner-Suomen kunnista tietoa perusopetuksen tilanteesta (jäljempänä kuntakysely). Kuntakyselyn mukaan perusopetuksen lähiopetukseen osallistui 2.4.—7.5. välisenä aikana noin 7—9 prosenttia 1.—3. vuosiluokkien oppilaista ja 5—8 prosenttia 4.—9. vuosiluokkien erityisen tuen päätöksen saaneista oppilaista. Perusopetuksen valmistavan opetuksen lähiopetukseen osallistui 16.4.—7.5. välisenä aikana noin 11—16 prosenttia oppilaista. Soveltamisasetuksen voimassaolon rauettua kouluissa siirryttiin takaisin lähiopetukseen 14.5.2020 alkaen. Kevään viimeisten kouluviikkojen ajan lähiopetukseen osallistui noin 90 prosenttia kaikista oppilaista. Poissaolijoista ajankohtana 26.5.2020 noin 97 prosentilla oppilaista oli luvallinen poissaolo ja 3 prosenttia oli poissa koulusta ilman lupaa.

Neurospectrum Oy:n yhteistyössä Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksen (KTL) kanssa erityistä tai tehostettua tukea saavien lasten vanhemmille tekemän kyselytutkimuksen mukaan suurin osa (88 %) heidän lapsistaan osallistui kevään 2020 poikkeusolojen aikana etäopetukseen kotona ja vain 3 prosenttia lähiopetukseen koulussa. Loput oppilaista sai opetusta etä- ja lähiopetuksen yhdistelmämallissa. Etäopiskelussa korostui itsenäinen työskentely, jonka sujumisessa oli haasteita. Oppimisen tukea saavien oppilaiden vanhemmista 61 prosenttia kertoi, että etäopiskelu vaati lapselta paljon itsenäistä työskentelyä. Itsenäinen työskentely kuitenkin sujui yli puolella lapsista huonosti, satunnaisesti tai ei ollenkaan. Neljäsosa lapsista ei motivoitunut ollenkaan tehtävien itsenäiseen tekemiseen ja 15 prosenttia ei motivoitunut tehtävien tekemiseen edes vanhemman ohjauksessa. 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. Lähes neljäsosa lapsista teki kevään aikana vain sellaisia koulunaineita, jotka olivat itseä kiinnostavia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja aluehallintoviraston kuntakyselyssä saatujen tietojen mukaan etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on ollut haasteellisinta niille oppilaille, jotka lähiopetuksessakin tarvitsevat paljon ohjausta. Oppilaita, joita on ollut vaikea tavoittaa tai jotka eivät ole palauttaneet tehtäviä tai eivät osallistuneet verkossa pidettäville oppitunneille, kuvataan oppilaiksi, joiden koulunkäynnissä on ollut vaikeuksia jo ennen etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen siirtymistä. Kysyttäessä näkökulmia poikkeusolojen keskeisistä vaikutuksista, esiin nousi oppimiseen ja oppilaiden hyvinvointiin liittyviä teemoja. Oppimis- ja kasvatustavoitteiden saavuttamisen osalta on koettu huolta, mutta toisaalta osan oppilaista on todettu myös hyötyneen etäopetuksesta. Perheiden pääsy seuraamaan opiskelua tavanomaista lähempää ja tiiviimmin koettiin myönteisenä asiana ja koulun arvostuksen arveltiin nousseen tai nousevan jaettujen kokemusten myötä. Oppimisen näkökulmasta ongelmana nähtiin kuitenkin perheiden vaihtelevat valmiudet tukea oppilaiden koulunkäyntiä. Huoli oli kasvanut etenkin niiden oppilaiden kohdalla, joista oli huolta jo ennen poikkeusoloja. Keskeisenä vaikutuksena nousi esiin myös oppilaiden ja perheiden jaksaminen.



Esimerkiksi Turun yliopiston koululaisten koronakevät -kyselyn aineiston ja huhtikuun 2020 vaihteessa 13—19-vuotiaille toteutetun #MPkorona-kyselyn mukaan kevään 2020 etäopetusjakson aikana yksinäisten ja ahdistuneisuutta kokevien oppilaiden määrä kasvoi erityisesti yläkouluikäisissä. Monet kasvuympäristön turvallisuutta indikoivat muuttajat ovat kehittyneet heikompaan suuntaan. Turvattomassa kasvuympäristössä eläminen muodostaa merkittävän riskin lapsen psyykkiselle hyvinvoinnille ja fyysiselle turvallisuudelle eikä etäopetusaikana heikoimmassa asemassa olevia lapsia välttämättä nähdä eikä heidän hätäänsä tunnusteta. Jyväskylän yliopiston vanhemmuuden voimavara- ja kuormitustekijät -tutkimuksen kyselyaineiston mukaan kevään etäopetusjakso koettiin lapsiperheissä hyvin eri tavoin: alustavien havaintojen mukaan kyselyyn vastanneista vanhemmista 54 prosenttia koki koronatilanteen synkkänä tai toivottomana, kun taas 44 prosenttia koki tilanteen valoisana. Etäopiskeluaikana kielteiset vaikutukset näyttävät kasautuneen niille lapsille, jotka myös normaalissa tilanteessa tarvitsevat oppimisessaan paljon tukea. Oppilaiden ja kotien eriarvoisuus nousi kuitenkin esiin useista eri näkökulmista, niin teknologian saatavuudesta kuin oppimisen tuen mahdollisuuksista. Tutoropettajien näkemyksen mukaan osa oppilaista myös hyötyi etäopetusjaksosta. Verkon kautta opiskellessa oli omaa aikaa ja rauhaa tehdä tehtäviä omassa tahdissa. Nämä oppilaat pääsivät näyttämään omaa osaamistaan uudella tavalla, ja onnistumisten myötä myös motivaatio oppimiseen lisääntyi. Toisaalta osa oppilasta koki etäjakson hyvin hankalana.

#### *Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja oppilashuolto*

Kevään soveltamisasetuksen aikainen etäyhteyksiä hyödyntävä opetus lisäsi oppimisen tuen tarvetta. Tulosten perusteella etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa oppimisen tuen ja oppilashuollon järjestäminen tarpeeseen nähden oli polarisoitunutta.

Neurospectrum Oy:n ja KTL:n tutkimuksen 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. Koronaviruksen aikainen etäopetus kuormitti erityistä tai tehostettua tukea saavien lasten perheiden arkea ja heikensi huomattavasti vanhempien voimavaroja. Jopa 65 prosenttia vanhemmista kertoi, että koki omat voimavaransa etäopetuksen aikana huonommaksi tai selvästi huonommaksi kuin aikaisemmin. Oppilaat olivat eriarvoisessa asemassa riippuen tuen tarpeesta ja huoltajien tarjoamasta tuesta. Karvin arvioinnin mukaan noin kolmasosassa opetuksen järjestäjien, perusopetuksen rehtoreiden ja perusopetuksen opettajien vastauksissa nousi esiin, että oppilaiden saama tuki kotona vaihteli etäopetuksen aikana ja aikaansai epätasa-arvoisuutta oppilaiden välillä. Yli 80 prosenttia opettajista piti oppimisen tuen järjestelyjä vaikeampina tai paljon vaikeampina kuin normaalioloissa. Lähiopetuksen puuttumisella arvioidaan olleen suurimpi vaikutus negatiivinen vaikutus erityisesti tukea tarvitsevien ja kielivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden keskuudessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja aluehallintoviraston kuntakyselyssä poikkeusolojen keskeisimpinä vaikutuksina nousi esiin selkeä tarve vahvistaa oppimisen tuen ja oppilashuollon toimia oppimisen ja hyvinvoinnin sekä yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Kunnilta saatujen tietojen mukaan keväällä 2020 etäopetus oli osoittautunut haastavimmaksi oppilaille, jotka lähiopetuksessakin tarvitsevat paljon ohjausta. Kun järjestäjiltä kysyttiin etäopetuksessa olleiden oppilaiden oppimisen tuen toteutumisesta poikkeusolojen aikana 18.3.–13.5. kokonaisuudessaan, vastauksista voitiin koostaa seuraava taulukko. Tulosten perusteella tukiopeutus pystyttiin järjestämään poikkeusolojen aikana pääasiallisesti tarpeeseen nähden hyvin. Sen sijaan vahvempien tukimuotojen osalta (hallintopäätöksen ja HOJKS:n mukaiset tukipalvelut, eriyttäminen, osa-aikainen erityisopettajan tuki) järjestäminen koettiin haastavammaksi. Haastavammaksi koettiin myös oppimisen tuen järjestäminen S2/R2-oppimäärän etäopetuksessa olleille oppilaille.

Taulukko 2. Kuntien arvio oppimisen tuen järjestämisestä poikkeusolojen aikana (18.3.—13.5.2020)

	<b>Erinomaisesti tarpeeseen vastaten</b>	<b>Erittäin hyvin tarpeeseen vastaten</b>	<b>Hyvin tarpeeseen vastaten</b>	<b>Kohtalaisesti tarpeeseen vastaten</b>	<b>Tyydyttävästi tarpeeseen vastaten</b>
Tukiopetusta 1—3 luokkien etäopetuksessa olleille oppilaille pystyttiin järjestämään	6 %	19 %	46 %	24 %	4 %
Tukiopetusta 4—9 luokkien etäopetuksessa olleille oppilaille pystyttiin järjestämään	5 %	19 %	45 %	25 %	5 %
Muu tarvittava oppimisen tuki (eriyttäminen, osa-aikainen erityisopettajan tuki ymv.) 1—3 luokkien etäopetuksessa olleille oppilaille pystyttiin järjestämään	6 %	26 %	41 %	23 %	3 %
Muu tarvittava oppimisen tuki (eriyttäminen, osa-aikainen erityisopettajan tuki ymv.) 4—9 luokkien etäopetuksessa olleille oppilaille pystyttiin järjestämään	6 %	25 %	44 %	21 %	3 %

Hallintopäätöksen ja HOJKS:n mukaiset tukipalvelut etäopetuksessa olleille erityisen tuen oppilaille pystyttiin antamaan	5 %	17 %	45 %	29 %	4 %
Oppimisen tuki S2/R2-oppimäärän etäopetuksessa olleille oppilaille pystyttiin järjestämään	8 %	14 %	37 %	29 %	12 %

Arviointitulosten perusteella oppilashuollon paikallisesti toimivat mallit tulee ottaa käyttöön entistä paremmin, jotta opettajat ja oppilashuollon henkilöstö saavat riittävän tuen työhönsä. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja aluehallintoviraston lokakuun alussa 2020 tekemästä kyselystä käy ilmi, että oppilashuollon palveluiden tarve etenkin kuraattoripalveluiden osalta on kasvanut suuressa osassa kuntia koronavirusepidemian aikana. Kyselyyn vastasi yhteensä 206 kuntaa ja 28 yksityistä opetuksen järjestäjää. Yhteensä 67 prosenttia vastaajista arvioi kuraattoripalveluiden tarpeen lisääntyneen tai lisääntyneen merkittävästi aiempiin syksyihin nähden. Psykologipalveluiden kohdalla vastaava luku oli 53 prosenttia, terveydenhoitajapalveluiden kohdalla 47 prosenttia ja lääkäripalveluiden kohdalla 28 prosenttia. Kyselyn vastauksissa nousi esille muun muassa oppilaiden turvattomuuden kokemukset, aikuisen läsnäolon tarve ja poissaolojen lisääntyminen. Yksilöllisten tarpeiden kasvun myötä esiin nousi myös huoli resurssien puutteesta yhteisölliseen oppilashuoltotyöhön ja ennaltaehkäisevään työhön. Poissaolojen lisääntymisen koettiin myös lisänneen moniammatillisen oppilashuoltotyön tarvetta.

Vastaajat arvioivat myös oppilashuollon palvelujen riittävyttä tarpeeseen nähden. Lääkäri- ja psykologipalveluiden saatavuus oli heikointa: 58 prosenttia arvioi psykologipalveluiden olevan korkeintaan kohtalaisella tasolla, lääkäripalveluiden kohdalla vastaava luku oli 56 prosenttia. Vastaajista 74 prosenttia arvioi kuraattoripalveluiden saatavuuden vähintään hyväksi, 76 prosenttia piti terveydenhoitajapalveluiden saatavuutta vähintään hyvänä.

Etäopetukseen osallistuville oppilaille palveluja pystytään järjestämään etäyhteyksin monissa kunnissa. Etäyhteyksin järjestettävät palvelut ovat monipuolistaneet palvelutarjontaa ja ne voivat sopia paremmin osalle oppilaista. Noin 80 prosenttia vastanneista kertoi tarjoavansa kuraattoripalveluita etäopetuksessa oleville vain etäyhteyksin (5 %) tai ensisijaisesti etäyhteydellä (75 %). Psykologipalveluita tarjosi etäyhteyksien käyttöön painottuen 64 prosenttia ja vain etäyhteydellä 11 prosenttia vastaajista. Terveydenhoitaja- ja lääkäripalveluita tarjottiin etäopetuksessa oleville oppilaille pääosin fyysisinä tapaamisina ja lisäksi etäyhteydellä. Kuitenkin niidenkin osalta 41 prosenttia tarjosi terveydenhoitajapalveluita ja 34 prosenttia lääkäripalveluita ensisijaisesti tai vain etäyhteyttä käyttäen.

Tampereen ja Helsingin yliopistojen toteuttaman koronakevään vaikutuksia kartoittavan tutkimuksen ensitulokset osoittavat, että etäopetus jakoi oppilaita: osa oppilaista arvioi, että etäopetus sopii heille hyvin ja he kokivat oppivansa kotona tehokkaammin kuin koulussa. Kuitenkin lähes puolet yläkoululaisista ja kolmannes alakoululaisista arvioi oppineensa etäopetuksen aikana vähemmän kuin tavallisesti. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki toteutui rehtoreiden, opettajien ja vanhempien mukaan normaalitilannetta heikommin. Noin puolet huoltajista koki lapsen poikkeusolojen koulunkäynnin ja siihen liittyneiden poikkeusjärjestelyiden lisänneen heidän stressiään. Huoltajan velvollisuuksien ja koulunkäynnin yhteensovittaminen koettiin haastavaksi. Erityisesti alakoululaisten huoltajat kokivat lapsensa koulunkäynnistä huolehtimisen kuormittaneen heitä. Lähes neljä viidestä alakoululaisten ja noin puolet yläkoululaisten huoltajista oli käyttänyt päivittäin enemmän aikaa lapsen koulunkäynnin tukemiseen kuin normaalitilanteessa. Nopeasta siirtymäajasta huolimatta etäopetukseen siirtyminen sujui oppilaiden mukaan käytettävän tekniikan näkökulmasta kohtuullisen hyvin.

Karvin arvioinnin mukaan oppimisen tuen saatavuuden pulmat voimistuivat kevään 2020 etäopetusjakson aikana. Lisäksi oppimisen tuen merkitys sitä tarvitseville korostui poikkeusolojen aikana eikä tukea ollut aina riittävästi saatavilla. Opetuksen järjestäjien (16 %), rehtoreiden (9 %) ja opettajien (21 %) avovastauksissa arvioitiin lähiopetuksen puutteen heikentäneen yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti tukea tarvitsevien ja kielivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden osalta. Noin kolmasosassa opetuksen järjestäjien, rehtoreiden ja opettajien vastauksista arvioitiin, että oppilaiden saama tuki kotona vaihteli etäopetuksen aikana ja aikaansai epätasa-arvoisuutta oppilaiden välille. Viidennes vastanneista arvioi, että oppilailla oli paljon haasteita opintojen edistymisessä. Vastaaajien mukaan myös itseohjautuvuuden tukemisessa olisi parannettavaa. Opetus- ja ohjaushenkilöstöstä lähes kolmannes ja rehtoreista yli kymmenen prosenttia koki erityisessä ja tehostetussa tuessa olleen paljon haasteita poikkeusolojen aikana. Rehtoreista vajaa viidennes sekä opetus- ja ohjaushenkilöstöstä neljännes koki oppilashuollossa olleen paljon haasteita poikkeusolojen aikana.

#### **4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin**

Esitys vaikuttaa kuntien opetuksen järjestämiseen ja suunnitteluun opetustoimen hallinnossa kevätlukukaudella 2021. Lukukautta suunniteltaessa opetuksen järjestäjän harkinnassa olisi arvioida erilaisia toimintamalleja, mikäli kevätlukukaudella jouduttaisiin siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Tämä aiheuttaa hallinnollista työtä sivistystoimen ja koulujen johdolle, mikäli opetuksessa joudutaan siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Opetuksen järjestämiseksi opetustoimessa tulisi tehdä esimerkiksi yleiset linjaukset siitä, miten sekä minkälaisin toteuttamistavoin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta, lähiopetusta, oppimisen ja koulunkäynnin tukea, etuuksia ja oppilashuoltoa järjestetään. Myös viestintää ja yhteistyön tiivistämistä tulisi suunnitella. Esitys edellyttäisi myös yhteistyökäytäntöjen tiivistämistä paikallisiin ja alueellisiin tartuntatautiviranomaisiin. Opetusjärjestelyt ja toimenpiteet kirjattaisiin opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaan sekä koulukohtaiseen oppilashuoltosuunnitelmaan.

Mahdollisiin poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisellä voidaan nähdä olevan vaikutusta myös opetushenkilökunnan työskentelyyn. Perusopetuslain mukaisesti opetus ja oppimisen tuki on toteutettu tähän saakka lähiopetuksena, jolloin laajamittaista tarvetta digitaalisiin oppimisympäristöihin ei perusopetuksessa ennen kevään 2020 poikkeusoloja ole ollut. Tampereen ja Helsingin yliopistojen tutkimuksen ensitulosten mukaan suurin osa opettajista koki omien laitteiden (84 %), verkkoyhteyksien (74 %) sekä ohjelmistojen ja oppimateriaalien (72 %) toimineen hyvin poikkeusolojen aikana. Sen sijaan oppilaiden laitteita (51 %) ja verkkoyhteyksiä (32 %) ei koettu yhtä usein hyvin toimivina. Suurin osa opettajista (94

%) arvioi oman digitaalisen osaamisensa kehittyneen poikkeusolojen aikana ainakin hieman, ja yli kaksi kolmasosaa opettajista (69 %) uskoi poikkeusajan opetuskokemuksen vaikuttavan siihen, kuinka he tulevat opettamaan tilanteen palattua normaaliksi. Opettajista 89 prosenttia koki poikkeusolojen työmäärän suurempana tai paljon suurempana normaalitilanteeseen verrattuna.

Tampereen yliopiston TRIM-tutkimusyksikön ja Suomen eOppimiskeskuksen Digikillan toimeksiannosta tutoropettajille toteuttaman kyselyn mukaan kevään etäopetuksen järjestäminen onnistui tutoreiden mielestä hyvin, joissain paikoissa erittäin hyvin. Suurin osa opettajista käytti etäopetuksessa pääasiassa työnantajan tarjoamia laitteita joko pelkästään (53 %) tai yhdessä omien laitteiden kanssa (42 %).

Tampereen ja Helsingin yliopistojen tutkimushanke selvitti oppilashuoltohenkilöstön ja muun henkilöstön, joka työskentelee oppilaiden kanssa näkemyksiä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Vastaajista harvempi piti oppilashuoltotyön rakenteita selkeänä poikkeustilanteen aikana. Monialaisessa asiantuntijaryhmässä tapahtuneen yksilökohtaisen oppilashuollon toteutumisessa yli 40 prosenttia vastaajista totesi tilanteen huonontuneen poikkeusolojen aikana. Mukana oli kuitenkin myös niitä, joiden käsityksen mukaan yksilökohtainen oppilashuolto lisääntyi poikkeusolojen aikana merkittävästi (15 %) tai jonkin verran (3 %). Poikkeusolojen aikana koulun muiden ammattilaisten kanssa tehty yhteistyö oli keskimäärin vähäisempää normaalitilanteeseen verrattuna, mutta toisaalta jonkin verran ilmoitettiin myös yhteistyön lisääntymistä. Valtaosa koulun ulkopuolisten palveluiden kanssa (esim. lastensuojelu, sosiaalitoimi, perheneuvola) yhteistyötä tehneistä ilmoitti yhteistyön pysyneen samalla tasolla. Jonkin verran ilmoitettiin sekä yhteistyön lisääntymistä (13 %) että vähenemistä (11 %). Noin kolmannes vastaajista arvioi oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutuneen selvästi tai hieman heikommin poikkeusaikana normaalitilanteeseen verrattuna. Vastaavasti tuen toteutumisen arvioi paremmaksi tai selvästi paremmaksi 14 % vastaajista tehostettua tukea saavien oppilaiden osalta, 17 % erityistä tukea saavien oppilaiden osalta ja 11 % muiden oppilaiden osalta.

#### 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Oikeus koulutukseen nähdään olennaisen tärkeänä keinona vahvistaa lasten ja erityisesti heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien lasten osallistumista ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Oikeus koulutukseen on myös olennaisessa roolissa varmistamassa, että lapsilla on mahdollisuus hankkia elämässään tarvittavia tietoja ja taitoja voidakseen kiinnittyä työelämään.

Kansainväliset vertailut osoittavat koulutuksen ja osaamisen voimakkaan yhteyden sekä kansantalouteen että yksilöiden tulotasoon, terveyteen, hyvinvointiin sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Viime vuosina oppimistulosten kansalliset ja kansainväliset arvioinnit ovat osoittaneet, että perusopetusta päättävien oppilaiden oppimistulokset ovat merkittävästi laskeneet, kouluoppimista haittaavat asenteet ovat vahvistuneet ja sukupuolten väliset osaamiserot ovat kasvaneet. Koska sosioekonomisten tekijöiden merkitys osaamiserojen selittäjänä on vahvasti noussut Suomessa, tulee se huomioida myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana.

Oletuksena on, että epidemiasta johtuvat rajoitustoimet rajoittavat lasten oikeutta saada koulutusta ja opetusta ja täten vahvistavat eriarvoistumiskehitystä. Globaalisti katsoen lasten oikeus saada opetusta on vahvasti riippuvainen valtion kyvystä huolehtia opetuksen järjestämisestä poikkeuksellisissa olosuhteissa etäopetusta hyödyntäen. OECD:n keräämien alustavien tietojen mukaan Suomi on onnistunut varmistamaan lasten oikeudet saada opetusta maailman parhaiden maiden joukossa. Etäopetusta tai etäyhteyksin toteutettua opetusta koskevaa kansainvälistä normistoa,

määritelmää tai muuta yhteistyötä ei kuitenkaan ole olemassa, vaan asiaa koskeva kansainvälinen yhteistyö ja keskustelu laadunhallinnan tavoista on vasta muodostumassa. Nopealla aikataululla on myös muodostumassa kansainvälistä ja kansallista koulutuksen ja kasvatuksen alan tutkimusta, jolla seurataan koronaviruksesta johtuvien rajoitustoimien vaikutuksia opetuksen ja koulutuksen toteutumiseen.

Oppilaiden perhetaustan merkitys korostuu etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Oppimisen näkökulmasta ongelmana nähtiin kuitenkin perheiden vaihtelevat valmiudet tukea oppilaiden koulunkäyntiä. Huoli oli kasvanut etenkin niiden oppilaiden kohdalla, joista oli huolta jo ennen poikkeusoloja. Tästä syystä yhteiskunnallinen eriarvoistumiskehitys ja koulutuksesta syrjäytyminen voivat entisestään vahvistua. Etäyhteyksiä hyödyntävien opetusjärjestelyiden aikana oppilailla on erilaiset edellytykset saada opetukseen tukea huoltajilta. Myös vieraskielisillä oppilailla ja huoltajilla mahdollisuudet saada ja antaa tukea ovat rajallisemmat. Osalla vanhemmista on ollut mahdollisuus työskennellä etäyhteyksien varassa ja tukea lapsen koulunkäyntiä. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista kaikille vanhemmille, jonka vuoksi oikeus lähiopetukseen on pyritty säilyttämään oppilailla, joilla lähiopetuksen tarve on suuri.

Edellä mainittu aiheuttaa tarpeen pyrkiä turvaamaan jokaisen lapsen oikeus saada perusopetusta myös tartuntatautilanteessa. Suomessa oikeus saada perusopetusta on vallitsevassa tartuntatautilanteessa pyritty turvaamaan valmiuslain nojalla annetuilla soveltamisasetuksilla sekä väliaikaisella lainsäädännöllä mahdollisimman täysimääräisesti. Sääntelyssä on huomioitu haavoittuvammassa asemassa olevat oppilaat sekä oikeus tukeen ja opintososiaalisiin etuisuuksiin, millä pyritään ennaltaehkäisemään yhteiskunnallista eriarvoistumiskehitystä.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Maailman terveysjärjestön mukaan koronavirus on pandemia, joka on levinnyt kaikkialle maailmaan. Tämän vuoksi opetuksen järjestämiseen liittyvät ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusten arviointi perustuvat pitkälti ulkomailla käytettyjen keinojen arviointiin. Ulkomailla käytettyjä keinoja on päivitetty syyskauden 2020 osalta luvussa 5.2. Hallituksen esityksessä (HE 86/2020 vp) arvioitiin perusopetuksen järjestämiseen liittyviä sääntelyvaihtoehtoja vallitsevassa tartuntatautilanteessa. Ratkaisuvaihtoehdoiksi nostettiin a) *Valmiuslain ja soveltamisasetuksen soveltaminen*, b) *Poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä säätäminen toistaiseksi opetustoimen lainsäädännössä*, c) *Mitään muutosta ei tehdä, ja toimitaan voimassaolevan lain puitteissa* ja d) *Säädetään väliaikaisesta perusopetuslain muutoksesta*. Hallituksen esityksessä (HE 86/2020 vp) esitettiin sääntelyratkaisuihin vaihtoehto d:tä eli väliaikaista perusopetuslain muutosta.

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Perustuslain kannalta merkityksellistä on, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä (ks. myös HE 3/2008 vp, s. 98—99), jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslaki mahdollistaa, että lain tarkoitetuissa poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä perusopetuslaissa opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai

oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Lisäksi välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi voidaan rajoittaa valmiuslain 109 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiminnan järjestäjälle säädettyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateriat-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi tehdä poikkeusoloissa edellä mainitun päätöksen vain, jos kyseinen toimivaltuus on otettu eduskunnan hyväksymällä valtioneuvoston antamalla käyttöönasetuksella käyttöön.

Perusopetuksen osalta valmiuslain nojalla annetut soveltamisasetukset raukesivat 14.5.2020, jolloin perusopetuksessa siirryttiin takaisin lähiopetukseen. Hallituksen 6.5.2020 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tartuntatautilannetta hallitaan tartuntatautilailla eli niin sanotulla tavallisella lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla viranomaisten tavanomaisilla toimintavaltuuksilla. Valmiuslain soveltamisen kynnys on korkea. Perustuslain 23 §:n sekä valmiuslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti valmiuslainsäädännön käytön edellytyksenä on se, että tilannetta ei voida hallita tavallisella lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla viranomaisten tavanomaisilla toimivaltuuksilla, kuten normaalitilanteessa. Valmiuslakiin perustuva sääntely on tämän vuoksi hyvin rajoitetusti käytettävissä oleva säätelyvaihtoehto. Mikäli tartuntatautilanne pahenee voi valmiuslain soveltaminen tulla ajankohtaiseksi. Esi- ja perusopetusta tulee kuitenkin pystyä järjestämään turvallisesti myös normaaliolojen aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriölle on 22.9.2020 tehty aloite (Kuntaliitto: Aloite etäopetuksen mahdollistamisesta oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa) etäopetuksen vakiinnuttamiseksi toistaiseksi voimassaolevaksi toimintatavaksi opetustoimen lainsäädännössä. Voimassaolevan lainsäädännön tulkintakäytännön mukaisesti opetuksen järjestäjä ei perusopetuslain puitteissa voi päättää, että opetuksessa siirrytään kokonaan etäopetukseen. Perusopetuslain säätämässä on lähdetty siitä oletuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Tämän vuoksi valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2020 hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp) perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta, mikä mahdollisti siirtymisen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin vallitsevassa tartuntatautilanteessa. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei toistaiseksi ole valmisteilla lainsäädännön muutosta liittyen etäopetuksen vakiinnuttamiseksi toistaiseksi voimassaolevalla lainsäädännöllä. Opetuksen järjestäjien toistaiseksi erilaiset valmiudet järjestää etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta lisäävät oppilaiden eriarvoisuutta, jonka vuoksi esitetty sääntely olisi väliaikainen. Ehdotettujen lakien toimeenpanon seuranta mahdollistaa, että lakien vaikutuksista saadaan tietoa lainsäädäntöratkaisujen arvioimiseksi.

Eri hallinnonaloilla on tunnistettu tarve arvioida kriisitilanteisiin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin soveltuvan toistaiseksi voimassaolevan säännöksen tarpeellisuutta. Kriisitilanteissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa on keskeistä taata esi- ja perusopetuksen järjestämisen häiriötön jatkuminen mahdollisimman täysimääräisesti normaalin lainsäädännön puitteissa. Lainsäädännön muutos edellyttää usean hallinnonalan yhteistyötä ja laajempaa arviointia osana valtioneuvoston yhteistä valmiustyötä.

Tartuntatautilanne etenee eri tahdissa, eri puolilla maata. Etenevä tartuntatautilanne aiheuttaa sen, että opetuksen järjestämisessä tulee pystyä reagoimaan paikallisista lähtökodista käsin, oikea-aikaisesti. Ehdotettu väliaikainen lakimuutos antaa mahdollisuuden hankalassa tartuntatautilanteessa toimia paikallisesti. Lakiehdotukset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevia lakeja perusopetuslain ja Helsingin

eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (521-522/2020), joiden voimassaolo päättyy 31.12.2020. Voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2020 vp). Lakeja koskevaan hallituksen esitykseen (HE 86/2020 vp) sisältyviä lakiehdotuksia ei muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kansainvälisten järjestöjen arvioiden mukaan koronaviruksen vaikutukset koulutukseen ovat globaaleja. Maailmanlaajuisesti 1,6 miljardia oppilasta on keväällä 2020 ollut pandemiasta johtuvien koulusulkujen piirissä. Valtakunnalliset ja paikalliset koulujen sulkemiset ovat kestäneet keskimäärin 10 viikkoa ja sulun vaikutus oppimisen edellytyksiin on ollut merkittävä. Heikoimmassa asemassa olevat lapset, vähemmistöryhmiin kuuluvat oppilaat ja tytöt ovat kärsineet koulusuluista erityisesti. Kouluopetusta on pyritty järjestämään erilaisin etäopetuksen tai etäyhteyksiä hyödyntävin menetelmin. Globaalilla tasolla ongelmaksi on noussut etäopetusvalmiuksia ja infrastruktuuria koskeva epätasa-arvo, opettajien etäopetusvalmiudet sekä koulun sosiaalisten tehtävien täyttymättä jääminen etäyhteyksiä hyödyntävässä opetustilanteessa. Heikommassa asemassa olevilla lapsilla haasteita on myös turvallisen opiskeluympäristön osalta. OECD:n arvion mukaan koulusulkutoimista kärsivän oppilaskohortin kohtaama osaamistason lasku vastaa noin kolmasosaa kouluvuoden aikaisesta oppimisesta. Sulkutoimien johdosta menetetty opetusaika tulee pitkällä aikavälillä aiheuttamaan myös tuottavuuden laskua. Mikäli koulusulkutoimia joudutaan jatkamaan pitkään, osaamisvajeesta ja myöhemmästä tuottavuuden laskusta tulee merkittävää, jopa 1,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Koulunkäynnin mahdollistaminen on OECD:n näkemyksen mukaan erittäin tärkeää kasvulle ja työllisyydelle.

Insights for Education -säätiön 192 maata kattavan selvityksen mukaan laajamittaisilla koulujen avaamisilla eristystoimien päätteeksi ei ole ollut selkeää yhteyttä kasvaviin koronavirustartuntamääriin. Koulujen sulkeminen pandemian aikana on kuitenkin johtanut maailmanlaajuisesti jopa 300 miljardin koulupäivän vajeeseen, josta suurin osa, noin 84 prosenttia, on kohdistunut köyhempien maiden lasten koulutukseen. Maailmanlaajuisesti 44 pääosin matalamman tulotason maata pitää yhä kouluja kiinni ja 711 miljoonan oppilaan arvioidaan olevan koronaviruksen vuoksi poissa kouluista vuoden 2020 loppuun saakka. Selvityksen mukaan monet maat ovat löytäneet keinoja pitää kouluja auki pandemiasta huolimatta. Näitä keinoja ovat muun muassa koronatestauksen lisääminen, maski- ja väljyysuositukset, oppilaiden kierrättäminen kouluissa eri aikoina sekä erilaiset etä- ja normaaliopetuksen yhdistelmät.

EU-maat ovat pyrkineet takaamaan perusopetuksen oppilaiden opetuksen erilaisin käytäntein myös koronaviruksen aikana. Kokemuksia ja käytänteitä on vaihdettu muun muassa ministeritasoisissa keskusteluissa. Suuri osa jäsenmaista on mahdollistanut erilaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt lainsäädännön tai väliaikaisen lainsäädännön nojalla.

Valtaosassa jäsenmaita etäopetuksen pedagogiset tavoitteet on saavutettu hyvin ja opetuksen siirtymisestä digitaaliseksi on pääosin hyviä kokemuksia. Etäyhteyksin toteutettu opetus koetaan haasteellisena erityisesti oppilaiden hyvinvoinnin kannalta ja erityistä huolta kannetaan oppilaiden koulupudokkuudesta ja syrjäytymisalttiuden lisääntymisestä.

*Ruotsissa* perusopetus on epidemian aikana järjestetty normaalisti lähiopetuksena. Kotiopetus ei Ruotsin koululain mukaan ole sallittua. Koronaviruksen aikana opetuksen järjestäjien mahdollisuutta sopeuttaa koulun toimintaa etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen keinoin vahvistettiin väliaikaisella asetuksella, joka on voimassa 16.3.2020—30.6.2021. Väliaikainen asetusta antoi opetuksen järjestäjille mahdollisuuden päättää koulujen



sulkemisesta ja sopeuttaa opetusta esimerkiksi etä- ja kauko-opetuksen keinoin. Koulujen koronaturvallisuus on rehtoreiden vastuulla, ja eri puolella maata on toteutettu erilaisia joustavia järjestelyitä: esimerkiksi aloitus- ja lopetusaikoja sekä ruoka- ja välitunteja on porrastettu tungoksen välttämiseksi, ulkopuolisilta on kielletty pääsy koulujen tiloihin ja julkisia kulkuvälineitä pyritään välttämään.

*Norjassa* valtakunnallinen liikennevalomalli määrittää valmiustason mukaiset käytännöt kouluissa ja päiväkodeissa. Syyslukukausi alkoi lähiopetuksessa keltaisella valmiustasolla, mikä tarkoittaa lähinnä käsi- ja muusta hygieniasta huolehtimista ja 1 metrin etäisyyden pitämistä vanhempien oppilaiden osalta, jotka siihen pystyvät. Keväällä, kun koulut avattiin uudelleen lähiopetukselle, olivat toimenpiteet punaisella tasolla. Punaisella tasolla luokat muun muassa jaettiin pienryhmiin, oppilaiden koulupäivän aloitusta porrastettiin, ja opetusta järjestettiin mahdollisimman paljon ulkona. Liikennevalomalli on valtakunnallinen, mutta tarvittaessa toimenpiteitä voidaan kiristää kuntatasolla.

*Tanskassa* kaikki opetusasteet palasivat syyslukukaudella lähiopetukseen. Perusopetuksen osalta noudatetaan 1. elokuuta alkaen normaalia lainsäädäntöä. Ns. hätäopetukseen (nødundervisning) voidaan siirtyä vain, mikäli koronavirustilanne tai -ohjeistus ei mahdollista normaalia opetusta. Hätäopetukseen siirtymiseen liittyvistä suuntaviivoista ja prosesseista annettiin opetusministeriön päätös kesäkuussa 2020. Siinä säädetään muun muassa, että hätäopetuksen tulee olla mahdollisimman lyhytkestoista, maksimissaan neljä viikkoa mahdollisella kahden viikon jatkoajalla. Tanskan nykyisen koronastrategian yleisenä lähtökohtana on välttää uudet laajat, koko maan kattavat sulkutoimet. Terveysviranomaisten uusien ohjeiden mukaan koko luokka on testattava, mikäli yhdellä henkilöllä on todettu tartunta. Jokainen koulu päättää itse koulun sulkemisesta tartuntavaaran vuoksi. Myös potilasturvallisuusvirasto voi tehdä päätöksen yksittäisen koulun sulkemisesta. Osa kouluista on oma-aloitteisesti ottanut käyttöön eri tyyppisiä lisätoimia ja ohjeita, ml. maskipakkoja ja laajoja oppilaiden karanteeneja. Koulujen tulee kustantaa maskit, mikäli niiden käyttöä vaaditaan.

*Virossa* peruskoulut aloittivat syyslukukauden lähiopetuksessa. Kunnilla, opetuksen pääasiallisina järjestäjävastuutahoina, on mahdollisuus asettaa omia rajoituksia ja varotoimenpiteitä koulunkäyntiin. Kouluissa muun muassa porrastetaan koululaisten lounasaikoja, mahdollisuuksien mukaan sijoitetaan oppilaita harvemmin luokkahuoneisiin sekä toteutetaan hybridimalleja, joissa osa oppilaista on etäopetuksessa ja osa lähiopetuksessa.

## 6 Lausunto- ja kuulemispalaute

### *Lausuntokierros*

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla 12.—27.10.2020. Esityksen kiireellisyyden vuoksi säädösvalmistelussa oli tarpeen poiketa kuulemista koskevasta ohjeellisesta lausuntoajasta. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti lausuntokierroksen aikana erillisen kuulemistilaisuuden Helsingin eurooppalaiselle koululle, Suomen Kuntaliitolle, Opetushallitukselle, Kuntatyönantajille, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:lle ja Sivistystyönantajille.

Lausuntoa pyydettiin 28 taholta. Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin yhteensä 21 kappaletta. Lausunnon antoivat Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin kaupunki, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kuntatyönantajat, Lappeenrannan kaupunki, Mikkelin kaupunki, Oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Sivistystyönantajat ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Rehtorit ry, Suomen vanhempainliitto ry, Terveysten ja

hyvinvoinnin laitos, Turun kaupunki, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE, Vantaan kaupunki ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Pyydettyjen lausuntojen lisäksi lausunnon toimittivat Finlands svenska lärarförbund, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Pääkaupunkiseudun ateistit ry. Lausunnot ja lausuntotiivistelmä on luettavissa kokonaisuudessaan esityksen hankesivuilla osoitteessa

**<https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM041:00/2020>**.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät ehdotettua väliaikaisten lakien mukaisen oikeustilan jatkamista tarpeellisena. Lausunnonantajat pitivät hyvänä, että poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen edellyttää tartuntatautiviranomaisen päätöstä, eikä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen voida siirtyä vain varmuuden vuoksi. Säännöksissä tarkoitettujen päätösten täytäntöönpanon lainvoimaa vailla olevina mahdollistavien lisäysten katsottiin selkeyttävän säännösten soveltamista. Noin vajaa kolmasosa lausunnonantajista kannatti lakien määräaikaista voimassaoloa, mutta lähes yhtä suuri osa lausunnonantajista toivoi perusopetuslakiin toistaiseksi voimassaolevaa sääntelyä, joka mahdollistaisi etäopetusjärjestelyihin siirtymisen myös normaalioloissa. Lausuntopalautte kohdistui erityisesti perusopetuslain väliaikaisiin muutoksiin.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille näkökohtia siitä, ettei esitysluonnoksessa ole riittävässä määrin huomioitu poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisen taloudellisia vaikutuksia. Kustannuksia lausunnoissa arvioitiin aiheutuvan esimerkiksi laitteista, yhteyksistä, etäyhteyksien päässä olevien oppilaiden aterioinnin poikkeuksellisesta toteuttamisesta sekä päällekkäisistä opetusjärjestelyistä henkilöstökuluineen. Lisäksi muutamissa lausuntopalautteissa todettiin esimiesten ja opettajien työmäärän kasvun aiheuttavan lisäkustannuksia.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös erilaisia opintososiaaliin etuuksiin, esimerkiksi kouluruokailun järjestämiseen, liittyviä näkökohtia. Lausunnoissa korostettiin, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana kouluruokailu tulee järjestää niin, että myös muussa kuin lähiopetuksessa olevilla oppilailla on tosiasiallinen mahdollisuus ateriaan. Lausuntopalautteen perusteella säännöskohtaisia perusteluja täsmennettiin muussa kuin lähiopetuksessa olevien oppilaiden osalta. Tärkeänä pidettiin myös, että kouluruokailun toteutumista seurataan tarkkaan lain voimassaolon aikana.

Muutamissa lausunnoissa toivottiin perusteluiden selkeyttämistä siltä osin, edellyttääkö poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen muutoksia paikalliseen opetussuunnitelmaan, vuosisuunnitelmaan, oppilaan oppimissuunnitelmaan tai henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaan suunnitelmaan. Muutama lausunnonantaja toi esille näkemyksensä siitä, että väliaikaisten poikkeusjärjestelyiden tulisi aiheuttaa mahdollisimman pieniä muutostarpeita opetusta koskeviin suunnitelmiin. Lausuntopalautteen perusteella paikallisia opetussuunnitelmia koskevaa sääntelyä korjattiin ja selkiytettiin muiden suunnitelmien osalta.

Haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeutta lähiopetukseen poikkeuksellistenkin opetusjärjestelyiden aikana pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä. Osa lausunnonantajista kuitenkin toivoi, että myös näiden oppilasryhmien tilanne pystyttäisiin huomioimaan yksilöllisesti ja heidän opetuksensa voitaisiin esimerkiksi huoltajan pyynnöstä järjestää etäyhteyksiä hyödyntäen poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana kevään 2020 soveltamisasetusten mukaisesti.

Yksittäisistä asiakokonaisuuksista esiin nousi erityisesti ehdotetun perusopetuslain 20 a §:n 5 momentin mukaiset opetusjärjestelyt ja perusopetuslain 18 §:n soveltuvuus. Useissa lausunnoissa toivottiin, että näissä tilanteissa voitaisiin poiketa perusopetuslain 18 §:n soveltamisesta ja oppilas voisi siirtyä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen ilman hallintopäätöstä, tosiasiallisena hallintotoimena. Ehdotetun sääntelyn koettiin sellaisenaan

lisäävän opetuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa. Suomen Kuntaliitto ehdotti, että ehdotetun perusopetuslain 20 a §:n 5 momentin säännös siirrettäisiin omaksi pykäläkseen.

Lisäksi useammassa lausunnossa toivottiin perusteluissa selkeytettävän sitä, onko myös sellaisilla lapsilla, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin. Lausunnoissa viitattiin Yhdenvertaisuusvaltuutetun 13.5.2020 antamaan lausuntoon (VVTDo-2020-39), jossa suositeltiin, että tällainen mahdollisuus tulisi olla. Lausuntopalautteen perusteella esitysluonnosta on muutettu olemassa olevan opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen ohjeen mukaiseksi.

### *Lasten kuuleminen*

Perustuslain 6 §:ssä 3 momentissa mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksesta seuraa velvoite kuulla lasten ja nuorten sekä heidän ryhmiensä näkemyksiä lainvalmistelussa. Osana lainvalmistelua opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti valtakunnallisen lasten kuulemisen. Kuulemisella haluttiin selvittää perusopetuksen oppilaiden kokemuksia kevään 2020 etäopetuksen järjestämiseen ja syksyn koulutyön alkamiseen liittyen. Kuuleminen toteutettiin verkkokyselynä 2.—23.10.2020. Kyselyn kautta yli 58 000 oppilasta kertoi näkemyksensä opetuksen järjestämisestä ja koulutyöstä.

Suurin osa (80 %) kyselyyn vastanneista ilmoitti kokeneensa arjen turvalliseksi kouluissa syksyllä 2020. Vastanneista 15 prosenttia ilmoitti tunteneensa epävarmuutta ja vain 5 prosenttia kertoi olleensa tyytymätön tai kokeneensa turvattomuuden tunnetta syksyn koulutyön aikana. Vastausten perusteella turvattomuuden tunne lisääntyi sitä mukaa, kuinka uhkaavana oppilaat kokivat koronaviruksen itselleen tai läheisilleen. Vaikka turvallisuuden tunne oli valtaosalla vahva, koronavirus on ollut aktiivisesti läsnä oppilaiden keskusteluissa ja mietteissä. Kyselyn perusteella kaksi kolmasosaa vastanneista ajatteli koronavirusta usein koulupäivän aikana, toisaalta kolmannes oppilaista ei ajattele asiaa koulupäivän aikana ollenkaan. Hieman yli puolet vastanneista koki koronavirusepidemian vaikuttaneen ainakin jonkin verran kavereiden tapaamiseen ja vapaa-ajan viettämiseen.

Vastaajista 69 prosenttia kertoi puhuneensa koronaviruksesta kaverien, opettajien tai vanhempien kanssa. Kolmannes kyselyyn osallistuneista sen sijaan ilmoitti, ettei juurikaan ole keskustellut asiasta. Mikäli koronaviruksesta on halunnut puhua tai kysyä, se on onnistunut kyselyn perusteella kotona ja koulussa hyvin. Positiivisena voidaan pitää sitä, että neljä viidestä oppilaasta löytää koulusta ainakin yhden aikuisen, jonka kanssa voi keskustella koronavirukseen liittyvistä asioista. Oppilaiden mielestä opettajat osaavat vastata koronavirukseen liittyviin kysymyksiin.

Koulun aikuisten tarjoaman tuen tärkeys vaihteli jonkin verran ikäryhmien välillä. Nuoremmat oppilaat (vuosiluokat 1—3) pitivät opettajan tukea tärkeämpänä kuin vanhemmat oppilaat. Opettajan rooli tukena ja apuna koulussa koettiin kuitenkin vastaajan iästä riippumatta ylivoimaisesti tärkeimmäksi. Kouluterveydenhoitajan tuki ja apu koettiin nuorempien koululaisten (vuosiluokat 1—3) vastauksissa toiseksi tärkeimmäksi. Toiseksi yleisin vastaus 4—9 luokkalaisten osalta puolestaan oli, ettei tukea ole saatu tai sitä ei ole tarvittu. Toisaalta avokysymysten vastauksista käy ilmi, että nämä kyselyyn vastanneet oppilaat eivät ole pääsääntöisesti tukea tarvinneet, sillä asiasta on puhuttu tarvittaessa kotona ja kavereiden kanssa tai tietoa on haettu itse internetin välityksellä. Avokysymysten perusteella apua on ollut tarjolla monipuolisesti lähes kaikilta koulun henkilökunnan jäseniltä ja koulutyöhön liittyviltä aikuisilta. Vastauksista käy myös ilmi, että tarjolla ollut koulun aikuisten tuki ja apu on koettu oppilaiden keskuudessa onnistuneeksi ja positiiviseksi.

Yli puolet kyselyyn vastanneista ei osannut kommentoida koulukuraattorin ja psykologin tavoittamista syksyllä 2020. Yleisin syy vastauksiin oli, ettei palveluita oltu tarvittu. Osalle nuoremmista oppilaista koulukuraattori ja psykologi olivat sanoina vieraita. Tästä voidaan tehdä oletus, että koulukuraattorin ja psykologin palveluja ei kuitenkaan kokonaisuutena koeta kovin kiinteäksi osaksi koulupäivän toimintoja.

Kaksi kolmasosaa oppilaista kertoi olevansa tyytyväinen poikkeusolosuhteissa keväällä 2020 järjestettyyn opetukseen. Vain kolme prosenttia vastaajista ei ollut tuolloin etäopetuksessa. Vajaa kolmasosa vastaajista kertoi, että kaikki onnistui kevään opetuksen aikana hyvin. Lisäksi avokysymysten vastauksissa etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen hyvinä puolina tuotiin esille muun muassa koulutyön ja tehtävien helppous (14 %), omassa tahdissa eteneminen (14 %) sekä kodin rauha ja rentous (7 %). Osa kertoi myös saaneensa parannettua arvosanojaan kotona opiskelun myötä. Etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen huonoina puolina vastauksissa esiin nousi tehtävien liiallinen määrä (24 %), opiskelun vaikeus (24 %), haasteet tekniikan toimivuudessa (8 %), koulun ohjauksen ja tuen puute (7 %), oppimisympäristön rauhattomuus (5 %) sekä kotona olevien aikuisten antaman tuen puute (5 %).

Kyselyn perusteella olosuhteet opiskelulle olivat pääsääntöisesti hyvällä mallilla oppilaiden kotona. Vastaajista 94 prosentilla oli opiskelua varten käytössään oma työpöytä tai muu tila. Lisäksi vastaajista 90 prosentilla oli kotona käytettävissään tietokone tai tabletti koulutehtävien tekemiseen. Joka kymmenellä tietokonetta tai tablettia ei puolestaan ollut. Tietokoneen ja tabletin käyttäminen onnistui oppilailta hyvin ja ainoastaan kaksi prosenttia koki laitteiden käyttämisen vaikeaksi.

Kyselyssä selvitettiin myös oppilaiden toiveita ja tarpeita, mikäli opetuksessa jouduttaisiin siirtymään etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen. Hieman yli puolet oppilaista arvioi, että siirtymisellä ei ole vaikutusta heidän tarvitsemaansa tukeen koulutehtävistä suoriutumiseen. Vastaajista 26 prosenttia arvioi tarvitsevansa normaalia vähemmän tukea ja 21 prosenttia puolestaan arvioi tuen tarpeensa normaalia suuremmaksi. Vastauksissa korostuivat oppilaiden erilaiset toiveet ja tarpeet. Osa vastanneista toivoi lisää tehtäviä ja opettajan yhteydenpitoa ja osa sen sijaan toivoi niitä olevan vähemmän. Yleisimmät toivomukset mahdolliseen etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen liittyen olivat kuitenkin tehtävänantojen, läksyjen ja ohjeiden selkeys sekä opettajan tavoitettavuus, mikäli kysymyksiä tai ongelmia ilmenee. Lisäksi kahdenkeskinen kontakti ja henkilökohtainen auttaminen nousivat esiin monissa toiveissa.

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Perusopetuslaki

**20 a §.Poikkeukselliset opetusjärjestelyt.** Perusopetuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 20 a §, jossa säädettäisiin poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Ehdotettu pykälän 1 momentti vastaa sisällöltään perusopetuslain (521/2020) 20 a §:n 1 momenttia. Ehdotetun sääntelyn mukaisesti opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin.

Oppivelvollisten perusopetusta järjestetään ensisijaisesti lähiopetuksena. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että opetuksen järjestäjä voisi siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos tartuntatautilain mukainen tartuntatautiviranomainen antaisi tartuntatautilain 58 §:n nojalla päätöksen opetukseen käytettävien tilojen sulkemisesta osittain tai kokonaan, tai jos opetuksessa ei voitaisi noudattaa päätökselle mahdollisesti asetettuja ehtoja. Lisäksi edellytyksenä olisi, että opetuksen järjestäminen ei olisi turvallista ja poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen olisi välttämätöntä.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin voitaisiin siirtyä vain tartuntatautilanteessa. Päätöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ei voisi tehdä varmuuden vuoksi, vaan päätöksen edellytyksenä olisi tartuntatautiviranomaisen tekemä epidemiologinen arviointi ja opetuksen järjestäjän tekemä arvio opetuksen turvallisesta järjestämisestä.

Perusopetuslain 29 §:n 1 momentin mukaisesti opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Turvallisuuden arviointi perustuisi tartuntatautiviranomaisen päätöksen sisältöön ja siinä mahdollisesti asetettuihin ehtoihin perusopetuksen tilojen käyttämisestä. Turvallisuuden arvioinnissa voitaisiin hyödyntää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön antamaa suositusta opetuksen järjestämisestä koronavirusepidemian aikana. Turvallisuuden arvioinnissa opetuksen järjestäjä voisi toimia yhteistyössä paikallisen tai alueellisen tartuntatautiviranomaisen kanssa. Turvallisuuden arvioinnissa ja lähiopetuksen järjestämisen käytännön suunnittelussa noudatettaisiin tartuntatautilain mukaisiin päätöksiin mahdollisesti sisältyviä edellytyksiä opetukseen käytettävien tilojen käyttämisestä sekä hyödynnettäisiin kunnan lääketieteellistä ja tartuntatautien torjumiseen liittyvää osaamista tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymiselle esitetään pykälän 1 momentissa välttämättömyyedellytys. Välttämättömyyden arvioinnissa arvioitaisiin, onko etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen siirtyminen välttämätöntä opetuksen turvalliseksi järjestämiseksi. Arviointi tulisi toteuttaa paikallisista lähtökohdista käsin ja arvioida, voisiko opetusta järjestää esimerkiksi väljyys- ja hygieniehtojen huomioiden tai porrastamalla koulutyötä ja koulupäivän toimintoja hyödyntämällä väistötiloja tai muita käytettävissä olevia tiloja suhteessa oppilasmäärään.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että päätöksen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä tekisi opetuksen järjestäjä. Opetuksen järjestäjän ollessa kunta tekisi päätöksen kuntalain (410/2015) 90 §:n hallintosäännössä määritelty kunnan toimielin tai viranhaltija. Valtuusto voi kuntalain 91 §:n mukaisesti hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Valtion tai rekisteröidyn yhteisön tai säätiön järjestämässä opetuksessa päätöksen tekee valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annetun lain (634/1998) 4 §:n johtosäännössä määritelty toimielin tai henkilöstöön kuuluva, jonka toimivaltaan asiasta päättäminen kuuluu lain 4 §:n 2 momentin mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa esitetään, että oppilaan oikeus opetukseen tulisi turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetyn ja määrätyn mukaisesti. Opetuksessa tulisi näin ollen noudattaa esimerkiksi tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita.

Ehdotettu 2 momentti vastaa sisällöltään voimassaolevaa perusopetusopetuslain (521/2020) 20 a §:n 2 momenttia. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi selvyiden vuoksi säännös, että poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

Perusopetuslaissa ei säädetä muutoksenhausta opetuksen järjestäjän perusopetuslain 20 a §:n perusteella tekemään päätökseen opetuksen poikkeuksellisista järjestelyistä. Muutoksenhausta kuntien ja kuntayhtymien päätöksiin sovelletaan kuntalakia. Muutoksenhausta yksityisen yhteisön ja säätiön sekä valtion oppilaitoksen päätöksiin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). Kuntalain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemisestä kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä. Hallintolain 49 f §:n 2 momentin mukaisesti päätös voidaan 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. Sääntely turvaa, että oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua myös tartuntatautilanteessa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voitaisiin tehdä enintään yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskevaa päätöstä voitaisiin tarvittaessa jatkaa, mikäli päätökselle asetetut edellytykset täyttyvät.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntäen. Oppilaiden sekä henkilöstön välisien fyysisten kontaktien välttämiseksi opetusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi etäyhteyksiä hyödyntävän ja lähiopetuksen yhdistelmämallin mukaisesti, jossa etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja lähiopetusta vuoroteltaisiin viikoittain tai muulla opetuksen järjestäjän soveltuvaksi arvioimalla rytmillä. Tällöin esimerkiksi osa opetusryhmistä saisi opetusta etäyhteyksiä hyödyntäen ja osa lähiopetuksena. Opetuksen järjestäjän päätös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voisi koskea esimerkiksi yksittäistä koulua tai kaikkia opetuksen järjestäjän kouluja tai toimipisteitä. Oppilaiden yhdenvertaisuus huomioon ottaen opetus tulisi järjestää niin, että oppilas saisi pääsääntöisesti lähiopetusta, ja etäyhteyksiä hyödyntävät opetusjaksot olisivat mahdollisimman lyhyitä. Oppilaat, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta voisivat olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ajan. Pykälän 4 momentissa tarkoitetut oppilaat olisivat kuitenkin koko ajan lähiopetuksessa.

Opetuksen järjestäjän tulisi poikkeuksellisiin opetuksen järjestelyihin siirtymistä harkitessaan arvioida poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden kestoja, soveltuvaa opetuksen järjestämispäikkää, opetuksen käytännön järjestämistä sekä sitä, mitä toimipisteitä, vuosiluokkia ja opetusryhmiä päätös koskisi. Käytännön järjestämisen arvioinnissa tulisi pyrkiä arvioimaan, kuinka oikeus saada perusopetusta voisi toteutua yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Lisäksi opetuksen järjestäjän tulisi arvioida, miten oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen parhaiten turvataan. Opetuksen järjestäjän tulisi tehdä myös yleiset linjaukset siitä, miten sekä minkälaisin toteuttamistavoin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja pykälän 3 momentissa mainittuja tukea, palveluja ja etuuksia järjestetään. Opetusjärjestelyt ja toimenpiteet kirjattaisiin opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaan sekä koulukohtaiseen oppilashuoltosuunnitelmaan. Muutokset opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaan sekä koulukohtaiseen oppilashuoltosuunnitelmaan voitaisiin tehdä erillisellä liitteellä. Liitteissä pitäisi tuoda esille opetusjärjestelyitä ja toimenpiteitä, joita noudatetaan silloin, kuin opetus järjestetään poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden 20 a §:n mukaisesti. Kevään soveltamisasetuksen aikainen oppilashuollon järjestäminen oli tulosten perusteella tarpeeseen nähden polarisoitunutta. Tulisikin arvioida, kuinka oppilashuollon palveluiden tosiasiallinen saavutettavuus toteutuisi myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi paikallisen opetussuunnitelman muuttamista.

Pykälässä käytettäisiin termiä *etäyhteyksiä hyödyntävä opetus*. Ehdotetun pykälän mukainen opetuksen järjestäminen etäyhteyksiä hyödyntäen tarkoittaisi poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvää väliaikaista opetusjärjestelyä. Opetusjärjestelyssä oppilas ja opettaja eivät sijaitsisi fyysisesti samassa tilassa, vaan opetus sekä oppilaiden ja opettajan välinen vuorovaikutus tapahtuisivat eri- tai samanaikaisesti esimerkiksi digitaalisia välineitä, kuten etäyhteyksiä, verkko-oppimisympäristöjä, sähköisiä alustoja tai digitaalisia viestintävälineitä hyödyntäen. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus voisi olla esimerkiksi opettajan johdolla annetun opetuksen ohella monimuoto-opetusta. Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa noudatettaisiin koulujen työaikoja, perusopetusasetuksen (852/1998) mukaista työaikaa ja opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaa.

Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tulisi järjestää oppilaan ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Nuorempien oppilaiden ja tukea tarvitsevien oppilaiden osalta itsenäistä opiskelua tulisi pyrkiä käyttämään rajoitetusti. Oppilaalla olisi oikeus saada opettajan antamaa opetusta poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus olisi perusopetuslaissa määriteltyä opetusta. Opetuksen järjestäjän olisi myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa huolehdittava, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta, ja oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetuksen järjestäjän tulisi huolehtia myös oppilaiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista oppimista edistävään vuorovaikutukseen sekä siitä, että oppilaat pääsevät etenemään opinnoissaan. Opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa valvoa oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa oppilaan huoltajalle luvattomista poissaoloista ja opintojen etenemisestä.

Ehdotettu pykälän 3 momentti vastaa voimassaolevaa perusopetusopetuslain (521/2020) 20 a §:n 3 momenttia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin opetuksen järjestäjän velvollisuudesta järjestää perusopetuslain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista. Oppilaalla olisi säännöksen mukaisesti oikeus saada tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta, tehostettua tukea, erityistä tukea ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaista opetusta ja tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se olosuhteisiin nähden on mahdollista toteuttaa. Perusopetuslain mukainen oppimisen tuki on kolmiportainen, ja oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea. Oppimisen tuen antaminen sisältäisi myös oppimisen tuen tarpeen arvioinnin. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen voi lisätä oppimisen tuen tarvetta ja tuen tarpeen arviointia. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus voi lisätä oppimisen tuen tarvetta myös niillä oppilailla, jotka eivät aikaisemmin ole tukea tarvinneet. Momentissa 3 ehdotetaan, että oppilaalla olisi oikeus perusopetuslain 31 §:n mukaisiin palveluihin ja etuisuuksiin. Lain 31 §:n 1 momentin mukaisesti opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetuksessa tarvittavat laitteet, yhteydet ja materiaalit olisivat oppilaalle maksuttomia. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi perusopetuslain 16 a §:n mukaisen tehostetun tuen oppilaan oppimissuunnitelman tai perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea saavan oppilaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman päivittämistä. Sen sijaan muutokset, joita mahdollisesti aiheutuu erityisen tai tehostetun tuen toteuttamiseen, kerrottaisiin yleisesti vuosisuunnitelmassa ja opiskeluhoitosuunnitelmassa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana lähiopetuksessa olevilla oppilailla olisi työpäivinä oikeus saada tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaisesti. Opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus antaa myös muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa kaikille oppilaille maksuton ateria. Muuna kuin lähiopetuksena järjestettävässä opetuksessa olevien oppilaiden osalta oikeus maksuttomaan ateriaan eroaa 31 §:n 2 momentista siten, että aterian antamisen yhteydessä ei edellytettäisi yhteistä ohjattua ruokailua. Lisäksi ehdotetaan jätettäväksi pois vaatimus aterian täysipainoisuudesta, koska muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa esimerkiksi tuoretuotteiden tarjoaminen turvallisesti voi olla haastavaa.

Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa maksuton ateria ei tarkoittaisi esimerkiksi rahallista avustusta, eikä maksuttoman aterian antamiselle voitaisi asettaa tarveharkintaa. Säännös ei velvoittaisi opetuksen järjestäjää järjestämään aterian kuljettamista oppilaan kotiin. Aterian tarjoaminen ei lähtökohtaisesti voisi tarkoittaa ruokatarvikkeiden antamista, vaan aterian tulisi olla valmistettu valmiiksi. Opetuksen järjestäjien tulisi varmistaa muussa kuin lähiopetuksessa olevien oppilaiden oikeus ateriaan myös tosiasiallisesti. Opetuksen järjestäjien tulisi esimerkiksi suunnitella, miten

pitkämatkaisimmat oppilaat saavat ateriat. Etänä opiskelevilla lapsilla ja nuorilla kouluruoka on järjestettävä niin, että ruokailu tai ruuan noutaminen on mahdollista koulupäivän asettamien aikataulujen puitteissa ja että matkat sen noutamiseen eivät muodostu liian pitkiksi ja haastavaksi. Vaihtoehtona aterian tarjoamiselle voisi olla ruokatarvikekassin antaminen, mikäli huoltajat tähän suostuisivat. Tämä korostaisi huoltajan vahvempaa velvollisuutta huolehtia lapsen riittävän ravinnon järjestämisestä niinä koulupäivinä, kun lapsi ei osallistu lähiopetukseen. Ateriat tulisi järjestää erityisruokavaliot huomioiden. Koska poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden tavoitteena on tartuntataudin rajoittaminen, opetuksen järjestäjän tulisi ottaa tämä huomioon ateriointia järjestettäessä. Aterioiden järjestäminen normaaliin tapaan kaikille lapsille johtaisi merkittävään lähikontaktien määrän lisääntymiseen. Sellaista yleispätevää sääntöä siitä, kuinka ateriat tulisi järjestää, ei ole mahdollista antaa, sillä tilanne koronaviruksen suhteen vaihtelee niin alueellisesti kuin ajallisestikin. Opetuksen järjestäjän tulisi järjestää ateriointia kulloistenkin olosuhteiden mukaisesti ja hyödyntää harkinnassa omaa lääketieteellistä ja tartuntatautien torjumiseen liittyvää osaamistaan tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti. Ehdotetun säännöksen mukaisesti etäyhteyksin järjestettävässä opetuksessa jätettäisiin pois vaatimus aterian täysipainoisuudesta, koska esimerkiksi tuoretuotteiden toimittaminen turvallisesti voisi olla haastavaa ja vaarantaa ruoan turvallisuuden.

Muuna kuin lähiopetuksena toteutettava opetus sisältää riskin haavoittuvammassa asemassa olevien lasten perusoikeuden saada perusopetusta toteutumiseksi. Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koskisi haavoittuvammassa asemassa olevia oppilaita. Siksi soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esiopetuksen oppilaat, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaat, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetut erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitetut valmistavan opetuksen oppilaat. Pykälän 4 momentissa säädetyt oppilaat voisivat siirtyä erityisiin opetusjärjestelyihin perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan nojalla terveydellisistä syistä.

Soveltamisen ulkopuolelle jäisivät esiopetuksen oppilaat sekä 1—3-vuosiluokkien oppilaat. Iältään oppilaat ovat alle 10-vuotiaita, joiden nuori ikä perustelee poikkeamista esitetyn säännöksen soveltamisalasta. Nuorimpien oppilaiden oppimaan oppimisen taidot ja itseohjautuvuus eivät ole vielä välttämättä kehittyneet itsenäiseen oppimiseen. Nuoremmilla oppilailta tarve lähiopetukseen on suuri. Käytännössä opetus 4. vuosiluokasta 9. vuosiluokkaan saakka sekä lisäopetus järjestettäisiin tarvittaessa poikkeuksellisin opetusjärjestelyin. Tämän ikäiset oppilaat ovat keskimäärin 10 vuotta täyttäneitä ja he selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin nähden itsenäisemmin etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa opettajan ohjauksessa. Tapauskohtaisessa arvioinnissa tulisi huomioida yksittäisten oppilaiden kehitystaso ja itseohjautuvuus. Edellä mainitun mukaisesti oppilaat, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta voisivat olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ajan. Rajauksessa on huomioitu se, että perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan järjestää vain vuosiluokkien 1—2 oppilaille ja erityisen tuen oppilaille. Lisäksi työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan alle 10-vuotiasta lasta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että perusopetuslain 17 §:n mukaiset erityisen tuen ja 25 §:n mukaiset pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat rajattaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ulkopuolelle. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevilla oppilaille on pääasiallisesti aina tehty myös päätös erityisestä tuesta. Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja oppilaan tarvitsemasta muusta tuesta. Erityisen tuen ja pidennetyn tuen oppilaat voivat tarvita moniammatillista tukea ja yhteistyötä ammattilaisen kesken. Oppilaille saattaa olla myös henkilökohtainen avustaja tai tulkki. Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden voidaan nähdä olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, jonka vuoksi ehdotetaan, että



nämä momentissa esitetyt oppilaat jäisivät pykälän soveltamisen ulkopuolelle, ja oppilaille tulisi järjestää lähiopetusta. Lähiopetuksen järjestämisellä pyrittäisiin turvaamaan oppilaiden henkilökohtainen tavoittaminen ja ennaltaehkäisemään koulutuksesta syrjäytymistä. Positiivista erityiskohtelua voitaisiin edelleen perustella tästä erityisasemasta johtuvaksi. Yleisen ja tehostetun tuen oppilaat kuuluisivat 20 a §:n soveltamisalan piiriin.

Lähiopetukseen oikeutettuun oppilasryhmään kuuluivat myös perusopetuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettut perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaat. Valmistavan opetuksen oppilaat ovat perusopetusikäisiä maahanmuuttajataustaisia oppilaita, joilla opetus keskittyy ennen kaikkea suomen ja ruotsin kielen opiskeluun sekä valmiuksien antamiseen esi- tai perusopetusta varten. Oppilaiden maahanmuuttajataustaiset vanhemmat eivät aina pysty tukemaan oppilaita riittävästi etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Valmistavan opetuksen oppilaat rajataan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, koska heidän edellytyksensä hyötyä etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta voivat olla olennaisesti muita oppilaita heikommat. Näin ollen nämä oppilaat saattavat olla jo valmiiksi haavoittuvammassa asemassa, minkä vuoksi positiivinen erityiskohtelu olisi perusteltua. Perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä. Ehdotettu sääntely ei koskisi perusopetuslain 46 §:n mukaista oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetusta, jossa opetuksessa voidaan siirtyä etäopetukseen voimassaolevan lain 46 §:n 9 momentin mukaisesti.

Tartuntatautiviranomainen voi määrätä tartuntatautilain 57 §:n nojalla oppilaan oppilaitoksesta poissaolevaksi yhtäjaksoisesti yhteensä enintään kahden kuukauden ajaksi. Oppilas voidaan määrätä tartuntatautilain 60 ja 63 §:n nojalla karanteeniin tai eristyksen. Tartuntatautilain 60 §:n mukaan henkilö voidaan määrätä karanteeniin 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 yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastunut tai sairastuneeksi perustellusti epäilty henkilö voidaan määrätä eristyksiin terveydenhuollon toimintayksikköön enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Näissä tilanteissa oppilaan lähiopetukseen osallistuminen tosiasiallisesti estyy ja oppilaalle syntyisi poissaolo opetukseen osallistumisesta.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että tartuntatautilain 57, 60 ja 63 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa opetus voitaisiin järjestää perusopetuslain 18 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin opetusjärjestelyihin. Perusopetuslain 18 § ei anna mahdollisuutta poiketa oppilaan perusopetuslain mukaisista etuuksista, oikeuksista ja palveluista, vaan se mahdollistaa opetuksen järjestämisen osittain toisin. Edellä mainituissa tartuntatautilain mukaisissa tilanteissa opetus järjestettäisiin etäyhteyksiä hyödyntävänä opetuksena. Erityisiä opetusjärjestelyitä koskeva päätös voitaisiin tehdä enintään edellä tarkoitettujen tartuntatautilain nojalla annetun oppilasta koskevan päätöksen voimassaolon ajaksi ja päätöksen rauettua tulisi oppilaan siirtyä lähiopetukseen terveydentilan niin salliessa. Pykälän 5 momentin mukaisen päätöksen tekeminen ei edellyttäisi poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä. Pykälän 5 momentin muotoilu vastaa tältä osin eduskunnan sivistysvaliokunnan tekemää muutosehdotusta (ks. SiVM 8/2020 vp, EV 83/2020 vp). Momenttiin esitetään lisättäväksi, että erityisissä opetusjärjestelyissä opetusta voitaisiin järjestää ”*etäyhteyksiä hyödyntäen*”. Voimassaolevan perusopetuslain 18 §:n sanamuoto ei mahdollista etäyhteyksin järjestettävää opetusta, minkä vuoksi esitetään oikeustilaa selkeyttävää lisäystä.

Sivistysvaliokunta nosti mietinnössään esiin, että päätöksen täytäntöönpano ilman lainvoimaa edellyttää hallintolain (434/2003) 49 f §:n mukaan sitä, että asiasta on säädetty laissa tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Epäselvän oikeustilan vuoksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaisesti päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Valiokunta katsoi, että edellytykset panna edellä mainittu päätös täytäntöön lainvoimaa vailla olevana tulee arvioida aina tapauskohtaisesti.

## 7.2 Laki Helsingin eurooppalaisesta koulusta

**8 a §. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt.** Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 a §, jossa säädettäisiin poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Ehdotuksen mukaisesti opetuksen järjestäjällä olisi oikeus päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Ehdotettu pykälän 1 momentti vastaa pääasialliselta sisällöltään Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain (522/2020) 8 a §:n 1 momenttia.

Koulu voisi siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin silloin, kun tartuntatautilain mukainen tartuntatautiviranomainen antaa tartuntatautilain 58 §:n nojalla päätöksen opetukseen käytettävien tilojen sulkemisesta osittain tai kokonaan. Lisäksi edellytyksenä olisi, että opetuksen järjestäminen ei olisi turvallista ja poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen on välttämätöntä. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin voitaisiin siirtyä vain tartuntatautilanteessa. Päätöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ei voisi tehdä varmuuden vuoksi, vaan päätöksen edellytyksenä olisi tartuntatautiviranomaisen tekemä epidemiologinen arviointi ja opetuksen järjestäjän tekemä arvio opetuksen turvallisesta järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että jos opetusta ei tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettavan tilojen käyttöä koskevan päätöksen mukaisesti voisi järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa voitaisiin opetuksessa siirtyä koulun päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Pykälän 1 momentin mukainen turvallisuuden arviointi perustuisi tartuntatautiviranomaisen päätöksen sisältöön ja siinä mahdollisesti asetettuihin edellytyksiin opetuksen tilojen käyttämisestä.

Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Turvallisuuden arvioinnissa koulu toimisi yhteistyössä paikallisen tai alueellisen tartuntatautiviranomaisen kanssa. Turvallisuuden arvioinnissa ja lähiopetuksen järjestämisen käytännön suunnittelussa noudatettaisiin tartuntatautilain mukaisiin päätöksiin mahdollisesti sisältyviä edellytyksiä sekä hyödynnettäisiin koulun sijaintikunnan omaa lääketieteellistä ja tartuntatautien torjumiseen liittyvää osaamista tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti. Oppilaan oikeus opetukseen tulisi turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetyn ja määrätyn mukaisesti. Opetuksessa tulisi näin ollen noudattaa myös tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita

Turvallisuuden arvioinnissa voitaisiin hyödyntää Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön antamaa suositusta opetuksen järjestämisestä koronavirusepidemian aikana. Turvallisuuden arvioinnissa opetuksen järjestäjä voisi toimia yhteistyössä paikallisen tai alueellisen tartuntatautiviranomaisen kanssa. Turvallisuuden arvioinnissa ja lähiopetuksen järjestämisen käytännön suunnittelussa noudatettaisiin tartuntatautilain mukaisiin päätöksiin mahdollisesti sisältyviä edellytyksiä opetukseen käytettävien tilojen käyttämisestä sekä hyödynnettäisiin kunnan lääketieteellistä ja tartuntatautien torjumiseen liittyvää osaamista tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymiselle esitetään pykälän 1 momentissa välttämättömyyседелlytys. Välttämättömyyden arvioinnissa arvioitaisiin, onko etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen siirtyminen välttämätöntä opetuksen turvalliseksi järjestämiseksi. Arviointi tulisi toteuttaa paikallisista lähtökohdista käsin ja arvioida, voisiko opetusta järjestää esimerkiksi väljyys- ja hygieniehtekijät huomioiden tai porrastamalla koulutyötä ja koulupäivän toimintoja hyödyntämällä väistötiloja tai muita käytettävissä olevia tiloja suhteessa oppilasmäärään.

Ehdotettu pykälän momentti 2 vastaisi voimassaolevaa lain 8 a §:n 2 momenttia. Päätöksen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä tekisi lain 31 §:ssä säädetty johtokunta. Lain 36 §:n mukaisella johtosäännöllä toimivalta asiassa voidaan siirtää koulun rehtorille tai muulle virkamiehelle. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voitaisiin tehdä enintään yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan, ja sitä voitaisiin koulun päätöksellä jatkaa, mikäli tartuntatautilain päätökselle asetetut edellytykset edelleen vallitsevat. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi selvyuden vuoksi säännös, että poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 42 ja 43 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Hallintolain 49 f §:n 2 momentin mukaisesti päätös voidaan 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. Sääntely turvaa oikeutta saada perusopetusta tosiasiallisesti myös tartuntatautilanteessa.

Koulun tulisi tehdä myös yleiset linjaukset siitä, miten sekä minkälaisin toteuttamistavoin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja pykälän 3 momentissa mainittuja tukea järjestetään. Opetusjärjestelyt ja toimenpiteet kirjattaisiin koulun vuosisuunnitelmaan sekä oppilashuoltosuunnitelmaan. Muutokset opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaan sekä koulukohtaiseen oppilashuoltosuunnitelmaan voitaisiin tehdä erillisellä liitteellä. Liitteissä pitäisi tuoda esille opetusjärjestelyitä ja toimenpiteitä, joita noudatetaan silloin, kuin opetus järjestetään poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden 20 a §:n mukaisesti. Kevään soveltamisasetuksen aikainen oppilashuollon järjestäminen oli tulosten perusteella tarpeeseen nähden polarisoitunutta. Tulisikin arvioida, kuinka oppilashuollon palveluiden tosiasiallinen saavutettavuus toteutuisi myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi paikallisen opetussuunnitelman muuttamista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen. Tartuntatautiviranomainen voisi sulkea koulun tai muun opetuksen järjestämipaikan osittain tai kokonaan ottaen huomioon myös muiden perusoikeuksien toteutuminen. Koulun päätös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voisi vastaavasti koskea esimerkiksi yksittäisiä luokkia tai opetusryhmiä. Oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisien fyysisten kontaktien välttämiseksi opetusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi etä- ja lähiopetuksen yhdistelmämallin mukaisesti, jossa etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja lähiopetusta vuoroteltaisiin viikoittain tai muulla opetuksen järjestäjän soveltuvaksi arvioimalla rytmillä. Opetus tulee järjestää niin, että oppilas saisi pääsääntöisesti lähiopetusta ja etäyhteyksiä hyödyntävät opetusjaksot olisivat mahdollisimman lyhyitä. Pykälän 4 momentissa tarkoitetut, haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat, olisivat kuitenkin koko ajan lähiopetuksessa.

Ehdotettu momentti 3 vastaisi voimassaolevaa lain 8 a §:n 3 momenttia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin koulun velvollisuudesta järjestää lain 21 §:ssä säädettyä oppimisen tehostettua tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Mikäli opetusta järjestettäisiin etäyhteyksiä hyödyntäen tulisi oppimisen tuen tarvetta arvioida tarvittaessa kaikkien oppilaiden osalta. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen voisi lisätä oppimisen tuen tarvetta ja sen arviointia.

Pykälässä käytettäisiin termiä *etäyhteyksiä hyödyntävä opetus*. Perusopetuksen järjestäminen etäyhteyksiä hyödyntäen tarkoittaisi ehdotetun pykälän mukaista poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvää väliaikaista opetusjärjestelyä. Opetusjärjestelyssä oppilas ja opettaja eivät sijaitisi fyysisesti samassa tilassa, vaan opetus sekä oppilaiden ja opettajan välinen vuorovaikutus tapahtuisivat eri- tai samanaikaisesti esimerkiksi digitaalisia välineitä, kuten etäyhteyksiä, verkko-oppimisympäristöjä, sähköisiä alustoja tai digitaalisia viestintävälineitä hyödyntäen. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus voisi olla esimerkiksi opettajan johdolla annetun opetuksen ohella monimuoto-opetusta. Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa noudatettaisiin koulujen työaikoja ja opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaa.

Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus tulisi järjestää oppilaan ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Nuorempien oppilaiden ja tukea tarvitsevien oppilaiden osalta itsenäistä opiskelua tulisi pyrkiä käyttämään rajoitetusti. Oppilaalla on oikeus saada opettajan antamaa opetusta poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus olisi perusopetuslaissa määriteltyä opetusta. Opetuksen järjestäjän olisi myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa huolehdittava, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta, ja oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Koulun tulisi huolehtia myös oppilaiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista oppimista edistävään vuorovaikutukseen sekä siitä, että oppilaat pääsevät etenemään opinnoissaan. Opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus myös etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa valvoa oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa oppilaan huoltajalle luvattomista poissaoloista ja opintojen etenemisestä.

Helsingin eurooppalaisen koulun oppilailta voidaan lain 15 §:n mukaan periä materiaali- ja ruokailumaksuja. Koska koulun oppilaat eivät normaalioloissakaan ole oikeutettuja maksuttomaan ateriaan kuten perusopetuksessa olevat oppilaat, ei pykälään esitetä vastaavaa oikeutta maksuttomaan ateriaan, kuten perusopetuslaissa ehdotetaan.

Muuna kuin lähiopetuksena toteutettava opetus sisältää riskin haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumiseksi. Momentissa 4 ehdotetaan, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koskisi kaikkein nuorimpia tai haavoittuvassa asemassa olevia oppilaita. Siksi soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esikoulun oppilaat, 1—4 vuosiluokkien oppilaat ja 21 §:n mukaista oppimisen tehostettua tukea saavat oppilaat. Ehdotettu sääntely vastaisi tältä osin voimassaolevan lain 8 a §:n 4 momenttia. Nuorimpien oppilaiden oppimaan oppimisen taidot ja itseohjautuvuus eivät ole vielä välttämättä kehittyneet itsenäiseen oppimiseen. Nuoremmilla oppilailta tarve lähiopetukseen on suuri. Tapauskohtaisessa arvioinnissa tulisi huomioida yksittäisten oppilaiden kehitystaso ja itseohjautuvuus. Edellä mainitun mukaisesti oppilaat, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta voisivat olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ajan. Käytännössä opetus 5. vuosiluokasta ylöspäin voitaisiin järjestää poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, etäyhteyksiä hyväksikäyttäen. Tämän ikäiset oppilaat ovat keskimäärin 10 vuotta täyttäneitä ja selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin nähden itsenäisemmin etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa opettajan ohjauksessa. Rajauksessa on huomioitu se, että työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten mukaan vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan alle 10-vuotiasta lasta.

## 8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2021 ja ovat voimassa 31.7.2021 saakka. Ehdotettu voimassaoloaika kattaisi koko perusopetuksen kevätlukukauden 2021.

Lainvalmistelun aikana ei pystytä ennustamaan tulevaa tartuntatautilannetta, mikä lisää voimassaoloon liittyvää epävarmuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa koronavirusepidemian kehittymistä ja varautuu antamaan hallituksen esityksen, jolla lain voimassaoloa voitaisiin tarvittaessa jatkaa, mikäli tartuntatautilanteen arvioidaan jatkuvan lukukautena 2021—2022.

## 9 Toimeenpano ja seuranta

Keväällä 2020 annettujen soveltamisasetuksien perustuslaillisessa arvioinnissa (PeVM 14/2020 vp) painotettiin tarvetta perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen myös asianmukaisella ohjeistuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriö on seurannut lakien (521—522/2020) toimeenpanoa kunnissa tarkkaan ja päivittänyt säännösten soveltamiseen liittyvää ohjeistusta. Ehdotettujen lakien toimeenpanoa tuetaan informaatio-ohjauksella. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus laativat kesällä 2020 ohjeistuksen opetuksen järjestäjille säännöksen käytännön soveltamisesta sekä tarvittavaa tukimateriaalia. Ohjeistusta päivitetään säännöllisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkaa tiiviissä yhteistyössä suurimpien kaupunkien sivistysjohdon kanssa ja kuulee säännöllisesti toimeenpanoa koskevia kokemuksia ja palautetta. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja aluehallintovirasto kartoittavat esi- ja perusopetuksen tilannetta loppuvuoden 2020 aikana säännöllisesti toteutettavalla kuntakyselyllä, jossa kerätään tietoa kunnilta ja yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä. Kyselyn avulla seurataan myös opintososiaalisten etuuksien, mukaan lukien kouluruokailun, toteutumista lain voimassaolon aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kevään 2020 soveltamisasetusten, lakien (521—522/2020) sekä esitettyjen lakien vaikutuksia. Ministeriö on käynnistänyt pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmat vuosille 2020—2022. Oikeus oppia -kehittämisohjelmalla edistetään koulutuksellista tasa-arvoa sekä lapsen ja koulunkäynnin tukea ja inklusiota, uudistetaan lainsäädäntöä, vahvistetaan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen rahoitusjärjestelmien vaikuttavuutta sekä etsitään yhdenvertaisuutta vahvistavia, vaikuttavia käytänteitä ja toimintatapoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö on keväällä 2020 päivittänyt Oikeus oppia -ohjelman tavoitteita ja toimintakokonaisuuksia siten, että kehittämisohjelman kautta voidaan seurata koronavirusepidemian vaikutuksia perusopetuksen toteutumiseen, perusopetuksen oppilaiden oppimiseen ja hyvinvointiin sekä esimerkiksi oppilashuollon ja tuen toteutumiseen, yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja eriytymiskehitykseen. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisen rinnalla seurataan koronavirusepidemiasta johtuvan taloudellisen taantuman vaikutuksia yhteiskunnalliseen eriarvoistumiskehitykseen. Vaikutusten seurannalla ja arvioinnilla pyritään varmistamaan Oikeus oppia -ohjelman kautta valmisteltavien toimenpiteiden vaikuttavuus ja ajanmukaisuus. Erityinen vastuu seurannasta ja eriarvoistumisen vastaisten politiikkatoimien valmistelusta on Oikeus oppia -ohjelman alla toimivassa koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia valmisteleavassa työryhmässä. Työryhmän tehtäviin kuuluu valmistella ehdotus toimenpiteistä eriarvoistumiskehityksen ehkäisemiseksi kesäkuuhun 2021 mennessä. Tehtäviin kuuluu myös seurata ja analysoida koronavirusepidemian aiheuttamia seurauksia varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen alalla erityisesti tasa-arvon ja eriarvoistumiskehityksen näkökulmista sekä valmistella näihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt yhteistyössä Tampereen ja Helsingin yliopistojen kanssa valtakunnallisen seurantatutkimuksen, jonka tavoitteena on seurata ja selvittää poikkeusolojen johdosta toteutettujen opetuksen rajoitustoimien vaikutuksia lasten ja perheiden hyvinvointiin, toteutuneeseen opetukseen sekä koulujen opetus- ja johtamiskäytänteisiin. Tutkimuksessa kartoitetaan oppilaiden, huoltajien, opettajien, oppilashuollon henkilöstön sekä koulujen johtajien näkemyksiä. Tutkimushankkeen ensimmäinen kysely on toteutettu touko- kesäkuun vaihteessa

2020 ja vastaukset saatiin noin 900 rehtorilta, 5 400 opettajalta, 1 300 oppilashuolto- ja muun henkilökunnan jäseneltä, 57 000 oppilaalta ja 36 000 huoltajalta. Tutkimuksen toisen vaiheen kysely toteutetaan syksyllä 2020. Tutkimukseen liittyy kansainvälinen yhteistyö ja vertailu väestöpohjaltaan ja epidemiatilanteeltaan vastaavassa tilanteessa olevan Norjan kanssa, jossa koulutuspoliittiset ratkaisut poikkeusoloissa ovat olleet pitkälti Suomea vastaavat. Seurantatutkimusta koskevaa yhteistyötä ja tavoitteistoa päivitetään vuoden 2020 kuluessa.

Tampereen yliopiston TRIM-tutkimuskeskus ja Suomen eOppimiskeskus ry toteuttavat yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tutkimushankkeen, jonka tavoitteena on selvittää miten koronakevään kokemukset ja opit ovat muuttaneet kuntien ja koulujen strategioita, suunnitelmia ja käytänteitä koulujen pedagogisessa toiminnassa, jotta jatkossa osataan paremmin varautua koulutyön muuttuviin olosuhteisiin ja varmistaa tasavertaisen opetuksen tarjoaminen kaikille erilaisissa olosuhteissa. Samalla selvitetään opetushenkilöstön tarve digivälineiden pedagogisen hyödyntämisen jatkokoulutukselle tulevaisuudessa. Tutkimuksen kohderyhmänä on tutoropettajat, joita Suomessa on yhteensä noin 2 200. Heiltä kerätään tietoa kyselyin ja haastatteluin. Tutoropettajat ovat kiinteässä yhteydessä koulunsa ja kuntansa opettajiin tukien näitä niin pedagogisesti kuin teknisesti. Selvityksen ensivaiheessa on toteutettu Digikilta-hankkeen toimeksiannosta touko-kesäkuussa 2020 kysely tutoropettajille poikkeusolojen vaikutuksista ja kokemuksista.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamassa arviointihankkeessa selvitetään poikkeusolojen vaikutuksia koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Arviointi kattaa koko koulutusjärjestelmän varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Arvioinnissa nostetaan esiin suomalaisen koulutuksen vahvuuksia, jotka tukevat poikkeusoloista selviämistä, mutta toisaalta myös huolenaiheita, jotka voivat heikentää tasa-arvoisten ja yhdenvertaisten oppimisen edellytysten toteutumista. Arvioinnin tehtävänä on tuottaa tietoa oppimiseen, arviointiin, tukeen ja ohjaukseen sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin kohdistuvista vaikutuksista. Ensimmäisessä vaiheessa touko-kesäkuussa 2020 on julkaistu taustaraportti, synteesi ja tilannearvio valmiiden aineistojen pohjalta sekä kansallisen arvioinnin ensitulokset. Kansallisen arvioinnin tulokset ja johtopäätökset julkaistaan loppuvuonna 2020. Arviointi toteutetaan eri koulutusasteiden järjestäjiä, opettajia sekä oppilaita ja opiskelijoita kuullen. Lisäksi Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioi poikkeusolojen vaikutuksia jatkossa osana koulutuksen arviointisuunnitelmaan sisältyviä hankkeita vuosina 2020—2023.

## 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotetuilla laeilla jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2021 päättymiseen asti. Lakiehdotukset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevia lakeja perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (521—522/2020), joiden voimassaolo päättyy 31.12.2020. Erona nyt käsillä olevissa lakiehdotuksissa voimassa oleviin lakeihin verrattuna on se, että 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 ja 5 sekä 2. lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentteihin ehdotetaan lisättäväksi oikeustilaa selkeyttävät säännökset, että poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Lisäksi esitetään muutamia lakitekniisiä muutoksia. Koska ehdotetut lait eivät pääpiirteiltään eroa lakien (521—522/2020) sisällöstä, ei tässä *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* -luvussa toisteta hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp) mukaista perustuslainmukaista arviointia. Edellä mainitun vuoksi luvussa esitystä arvioidaan pääasiallisesti suhteessa sekä perustuslakivaliokunnan että sivistysvaliokunnan (PevL 20/2020 vp ja SiVM 8/2020 vp) tekemiin huomioihin hallituksen esityksestä (HE 86/2020 vp), sekä suhteessa lakien toimeenpanossa esiin nousseisiin perusoikeudellisiin kysymyksiin.

Voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2020 vp). Lakeja koskevaan hallituksen esitykseen (HE 86/2020 vp) sisältyviä lakiehdotuksia ei muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä muutettiin sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 8/2020 vp) pohjalta hyvin rajatusti. Sivistysvaliokunta esitti perusopetuslain 20 a §:n 5 momentin loppuun mainintaa, että momentin soveltaminen liittyy perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin ja että 5 momentin soveltaminen on ajallisesti sidottu siinä tarkoitettujen tartuntatautilain nojalla annettujen päätösten voimassaoloon.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksia ei ehdoteta säädettävän perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisistä perusoikeuksien poikkeuksista. Perustuslakivaliokunta (PeVL 18/2020 vp) piti perusteltuna hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp) perusratkaisua siitä, että esityksen lakiehdotuksia ei ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisiksi poikkeuksiksi perusoikeuksista, vaan kyse oli tavallisesta laista, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotettiin rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti.

#### *Oikeus maksuttomaan perusopetukseen*

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tämä oikeus on luonteeltaan subjektiivinen (HE 309/1993 vp, s. 19), joka tarkoittaa välittömästi toteutettavaa yksilöllistä oikeutta. Subjektiivinen oikeus pitää sisällään oikeuden saada perusopetusta ja oikeuden saada opetusta maksutta. Maksuton opetus kytkeytyy oppivelvollisuuteen, josta säädetään edelleen lailla. Perustuslain tarkoittamaksi perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka sisältyy oppivelvollisuuteen (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 64 ja PeVL 20/2007 vp).

Perusoikeudet eivät yleisesti ole katsottu olevan siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai missään laajuudessa rajoittaa (HE 309/1993 vp, s. 29). Perusoikeus saada maksutonta perusopetusta on kytketty sääntelyvarauksella tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvarauksien on katsottu jättävän lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa perusoikeuksien sääntelyssä kuin ilman sääntelyvarausta turvattujen perusoikeuksien kohdalla. Perustuslain 16 §:n 1 momentin lakivaraus antaa toimeksiannon, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Lakivaraus mahdollistaa, että asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muuten perusoikeuden sisältö jäisi aukolliseksi (PeVM 10/1998 vp).

Lainvalmistelussa on myös huomioitu, että lainsäädäntö ei voi tyhjentävästi määritellä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista perusoikeutta. Perusoikeuden sisältöä on autonominen ja itsenäinen. Perustuslaissa perusoikeutena turvattun maksuttoman perusopetuksen sisältö voidaan siis pitää itsenäisenä suhteessa perusopetuslakiin, jolla ei voida sitovasti määritellä, mitä perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu maksuton perusopetus tarkoittaa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu silloisessa peruskoululaissa. Esitöissä on myös todettu, ettei perustuslain 16 §:n 1 momentin säännös kuitenkaan estä muuttamasta esimerkiksi perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään (HE 309/1993 vp, s. 64.). Perusoikeusuudistuksen mukaisesti lainvalmistelun peruslähdekohtana on ollut, että perusoikeuden järjestämistapaa voidaan väliaikaisesti muuttaa, jos se on yhteiskunnallisen kehityksen aiheuttaman tarpeen vaatimaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2020 vp) pidetään perusteltuna tuolloisen hallituksen esityksen perusratkaisua siitä, että esityksessä ehdotettiin säädettäväksi tavallinen laki, jossa perustuslaissa ”*säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotetaan rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti.*” Ehdotettu lainsäädäntö rajaa oikeutta lähiopetukseen, mikä voi tapauskohtaisesti myös ilmentyä perusoikeuden rajoittamisena. Kuten edellä esitellyissä vaikutusarvioinneissa käy ilmi siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen on vaikuttanut heikentävästi perustuslain 16 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun maksuttoman perusopetuksen toteutumiseen ja aiheuttanut esimerkiksi oppimisen tuen polarisoitumista. Tämän vuoksi lakiesitystä on valmistelussa päädytty arvioimaan rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti.

Koronavirus etenee eri tahdissa eri puolilla maata. Mikäli koulu suljettaisiin osittain tai kokonaan tartuntatautilain 58 §:n nojalla, opetuksen järjestäminen lähiopetuksena käytännössä estyisi. Ilman lainsäädännön muuttamista opetuksen järjestäjä ei voi vakavassa tartuntatautilanteessa siirtyä päätöksellään etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen, jolloin myös oikeus saada perusopetusta ja suorittaa oppivelvollisuutta koulua käymällä käytännössä estyisi. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi siirtymisen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin opetuksen järjestäjän päätöksellä. Ensisijaisesti ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan vallitsevassa tartuntatautilanteessa perusopetuksen järjestäminen ja perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden tosiasiallista toteutumista.

#### *Perusopetuksen toteuttamistapa*

Opetuksen järjestäjä ei voimassa olevan lain puitteissa voi päättää opetuksen siirtymisestä kokonaan etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen. Oppivelvollisten perusopetusta annetaan ensisijaisesti lähiopetuksena. Oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan ensisijaisesti lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52), vaikka perusopetuslain säännöstekstin sanatarkkailukinta ei määrittelekään perusopetuksen järjestämistä yksinomaan lähiopetuksena. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2020 vp) esitetään kannanotto, jonka mukaan ”*perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa.*”. Perusopetuslaki on tullut voimaan vuonna 1999, jolloin etäyhteyksiä hyödyntävä teknologia ei ollut nykypäivää vastaavalla tavalla olemassa tai hyödynnettävissä opetuksessa. Tämän vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että opetusta annetaan ensisijaisesti lähiopetuksena. Mikäli laajamittainen etäopetus olisi tarkoitettu mahdolliseksi oppivelvollisille tarkoitettussa perusopetuksessa, olisi siitä nimenomaisesti säädetty vastaavasti kuin perustuslaissa on säädetty erikseen etäopetuksen antaminen mahdolliseksi perusopetuslain 46 §:n mukaisessa oppivelvollisuuden ylittävien perusopetuksessa.

Lähiopetuksen katsotaan tosiasiallisesti toteuttavan oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Tätä perustelee osaltaan myös perusopetuslain 30 §:n 1 momentti, mikä mukaisesti opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Oikeus opetukseen ja muihin perusopetuslaissa säädettyihin oikeuksiin saattaa vaarantua etäopetuksessa, jossa oppilaan tuen tarpeen huomaaminen ja saavutettavuus voivat huonontua. Opetuksen järjestäjän velvollisuus on turvata perusopetuslain 29 §:n mukainen oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, mikä myös perustelee opetuksen antamista lähiopetuksena.

*Oikeus elämään ja julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä*



Suomi on ratifoinut YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukainen syrjimättömyysvaatimus ja 3 artiklan mukainen lapsen edun ensisijaisuus korostuvat tartuntatautien rajoitustoimien aikana. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen oikeus hyvinvointiin ja sen välttämätön suojeleminen, oikeus huolenpitoon sekä 6 artiklan mukainen oikeus elämään ja kehitykseen edellyttävät myös tehokkaita tartuntatautien rajoittamisen toimia. Vallitsevassa tartuntatautilanteessa lainsäätäjä ja toimeenpanevat viranomaiset joutuvat arvioimaan, kuinka lapsen oikeus elämään 6 artiklan mukaisesti sekä parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan 24 artiklan mukaisesti ja oikeus opetukseen 28 ja 29 artiklojen mukaisesti voisivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti.

Perustuslain 7 § takaa jokaisen oikeuden elämään. Tätä voidaan pitää perusoikeuksista perustavanlaatuisimpana perusoikeutena ja vallitseva tartuntatautilanne uhkaa vakavasti sen toteutumista. Perustuslain 19 §:n 3 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää väestön terveyttä. Väestön terveyden edistäminen voidaan tulkita olevan sellainen ensisijainen perusoikeus, joka takaa myös muiden perusoikeuksien, kuten sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp). Oppivelvollisille tarkoitettu perusopetus koskee lapsia. Yleisen olettamuksen mukaisesti koronavirus vaarantaa varsinkin aikuisten, kuten lasten huoltajien ja kouluissa työskentelevien aikuisten terveyttä. Aikuisten terveys ja toimintakyky mahdollistavat sen, että lapsen perusoikeudet voivat tosiasiallisesti toteutua. Lasten oikeus terveyteen ei ole tärkeä pelkästään itsestään, vaan tämän ihmisoikeuden toteutuminen on myös välttämätön edellytys kaikkien muiden yleissopimuksen mukaisten oikeuksien nauttimisen kannalta (CRC/C/GC/15, kohta 7). Turvaamalla koko väestön terveyttä ja oikeutta elämään turvataan myös lasten oikeuksien toteutumista, koska päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. Julkisella vallalla on velvollisuus perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti tukea perheiden ja muiden lapsen huollosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimus kohdistuu myös perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen saada perusopetusta (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp).

Perusoikeudet velvoittavat ensisijaisesti julkista valtaa (HE 309/1993 vp, s. 25—29). Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa on korostettu sitä, että velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttää perusoikeuksien aineellista turvaamista. Julkinen valta toteuttaa velvollisuuttaan esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa lainsäädäntöä (HE 309/1993 vp, s. 75). Vallitsevassa tartuntatautilanteessa pyritään turvaamaan useita perusoikeuksia samanaikaisesti. Tässä esityksessä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista perusoikeutta saada perusopetusta vakavassa tartuntatautilanteessa esitetään turvattavaksi väliaikaisella lainsäädännöllä. Sääntely turvaisi myös perustuslain 7 §:n mukaista terveyttä ja 19 §:n mukaista velvollisuutta turvata väestön terveyttä.

Jotta kaikki perusoikeudet voisivat tosiasiallisesti toteutua vallitsevassa tartuntatautilanteessa, joudutaan edellä mainittuja perusoikeuksia punnitsemaan lainvalmistelussa, mutta myös yksittäisissä soveltamistapauksissa. Perusoikeuden käyttämistä voivat rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet sekä painavat yhteiskunnalliset intressit. Lastenkaan kohdalla ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelle, että se johtaisi toisten hengen ja terveyden loukkaukseen. Vaikka ehdotettu sääntely turvaa ensisijaisesti oikeutta perusopetukseen, turvaa se myös muiden perusoikeuksien toteutumista. Ehdotetulla sääntelyllä on pyritty sääntelyratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaa kaikkien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen.

*Haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat*

Vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 7 artiklan mukaisesti kaikissa vallitsevissa tilanteissa vammaisten lasten tulee voida nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla velvoittaa, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ehdotetuilla lailla on myös selkeä kytkentä 19 artiklaan, mikä edellyttää tukemaan elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä. Esityksellä pyritään tukemaan vammaisen oppilaan itsenäistä koulutyötä ja koulu yhteisön osallisuutta.

Esityksen valmistelun lähtökohtana on lapsen edun ensisijainen huomioonottaminen vallitsevassa tartuntatautilanteessa. Esityksen valmistelussa on pyritty varmistamaan, että esitetyt väliaikaiset lait toteuttaisivat YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) tavoitteita ja määräyksiä sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettua yleissopimusta mahdollisimman hyvin. Tämä velvoite korostuu erityisesti säädöksen soveltamistapauksissa. Myös perustuslakivaliokunta korosti aiempaan lausunto- ja mietintökäytäntöön tukeutuen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 5). Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille annettiin suuri harkintavalta perusopetuksen ja sen tuen järjestämisessä, mikä johti sekä alueellisiin että kuntien ja koulujen välisiin eroavaisuuksiin (ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 5). Tarve turvata oikeutta elämään ja väestön terveyttä saattaa rajata myös lakiehdotuksen 20 a §:n 4 momentissa tarkoitettujen lasten oikeutta perusopetukseen. Perustuslakivaliokunnan arviointikäytännön mukaisesti lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (

**PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3, PeVL 18/2020 vp, s. 3).** Tämä vaatimus kattaa myös lakiehdotuksen 20 a §:n 4 momentin mukaisten rajausten soveltamisen.

Esityksellä ja sen täytäntöönpanotoimenpiteissä pyritään siihen, että lapsella on oikeus nauttia mahdollisimman täysimääräisesti hänelle säädetyistä oikeuksista myös tartuntatautilanteessa. Keväällä 2020 tutkimustulosten mukaisesti korostui oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeen polarisoituminen sekä haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus saada perusopetusta. Suomi on ratifioinut YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukainen syrjimättömyysvaatimus ja 3 artiklan mukainen edun ensisijaisuus korostuvat tartuntatautien rajoitustoimien aikana. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen oikeus hyvinvointiin ja sen välttämätön suojelu ja lapsen oikeus huolenpitoon sekä 6 artiklan mukainen oikeus elämään ja kehitykseen edellyttävät myös tehokkaita tartuntatautien rajoittamisen toimia. Vallitsevassa tartuntatautilanteessa lainsäätäjät ja toimeenpanoviranomaiset ovat joutuneet arvioimaan, kuinka lapsen oikeus elämään 6 artiklan mukaisesti sekä 24 artiklan mukaiseen parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan ja 28 ja 29 artiklan mukainen oikeus opetukseen voisivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti.

Lainsäädäntöratkaisussa on pyritty turvaamaan lakiehdotuksen 20 a §:n 4 momentissa määriteltyjen oppilaiden oikeus perusopetukseen tosiasiallisesti. Muuna kuin lähiopetuksena toteutettava opetus sisältää riskin, että haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus perusopetukseen ei toteutuisi täysimääräisesti. Ehdotetun 20 a §:n 4 momentin mukaisesti näillä oppilailla olisi oikeus saada lähiopetusta myös siinä tilanteessa, jos opetuksen järjestäjä päättää siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Soveltamisalan ulkopuolelle valitut oppilasryhmät olisivat samoja kuin soveltamisasetusten voimassaolon aikana keväällä (126/2020, 131/2020 ja 191/2020) ja syksyllä 2020 (lait 521—522/2020). Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esiopetuksen oppilaat, perusopetuksen 1.—3. vuosiluokkien oppilaat, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetut erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitetut valmistavan opetuksen oppilaat. Näillä oppilailla lähiopetuksen tarve on ilmeinen, jotta oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua. 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 tukea tarvitsevien oppilaiden voidaan nähdä olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, ja oppilaille tulisi järjestää lähiopetusta.

Lainvalmistelun yhteydessä on tunnistettu se, että ehdotettu sääntely saattaa jättää soveltamisalan ulkopuolelle oppilaita, jotka ovat haavoittuvammassa asemassa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, esimerkiksi lastensuojelulain mukaisten toimien piirissä olevia oppilaita tai oppilaita, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta. Ehdotettu sääntely jättää laajaa harkintavaltaa järjestää opetusta siten, että kukaan oppilas ei olisi pelkästään etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, vaan lähiopetuksessa ja etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa voitaisiin vuorotella opetuksen järjestäjän päättämällä rytmillä. Lainsäädäntö mahdollistaa, että syrjäytymisvaarassa olevat oppilaat voisivat jatkaa lähiopetuksessa myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Tätä perustelee myös hallituksen esityksen 4.2 *Pääasialliset vaikutukset*-luvussa esiin tuotu vaikutusarviointi, jonka mukaisesti etäopetusjaksot ovat vaikeuttaneet oppimisen tuen tosiasiallista saamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 13.5.2020 on antamassaan lausunnossa (VVTDno-2020-393) kiinnittänyt huomiota, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tulisi tarjota yhtäläisesti myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin. Tarvittaessa 20 a §:n 4 momentissa säädetty oppilaat voisivat siirtyä erityisiin opetusjärjestelyihin perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan mukaisesti. Perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan mukaisesti oppilaan opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin, jos se on perusteltua oppilaan omaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Jos oppilas ei voi esimerkiksi omaan terveydentilaan liittyvistä syistä osallistua lähiopetukseen, hänelle on mahdollista tehdä yksilökohtainen päätös perusopetuslain 18 §:n mukaisista erityisistä opetusjärjestelyistä. Opetus voidaan tällöin antaa poikkeuksellisesti esimerkiksi etäopetuksena, jolloin oppilas voi turvallisesti opiskella kotoa käsin. Tällainen järjestely voi tulla kysymykseen riskiryhmiin kuuluvien, kotiin jäävien oppilaiden osalta. Järjestely on mahdollinen yksittäisten oppilaiden osalta terveydellisin perustein. Päätöksenteossa voidaan hyödyntää lääkärin arviota. Perusopetuslain 18 § ja erityiset opetusjärjestelyt ovat olleet osa perusopetuslakia jo ennen koronavirusepidemiaa. Lausuntokierroksen yhteydessä Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti lainesitöissä esitettyä tulkintaa perusopetuslain 18 §:n soveltamisesta välillisesti syrjivänä. 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. Lausuntokierroksen palautteen sekä olemassa olevan opetus- ja kulttuuriministeriön

sekä Opetushallituksen ohjeen mukaisesti lausuntokierroksella ollutta hallituksen esitystä on korjattu. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallitus suosittelivat, että näin toimittaisiin väliaikaisesti akuutin koronavirusepidemian ajan. Opetuksen järjestäjän tulee seurata perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle. Huoltajan on huolehdittava, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Luvattomiin poissaoloihin puututaan koulujen normaalien käytäntöjen mukaisesti. Tarvittavat tukitoimet ja oppilashuollolliset toimenpiteet otetaan osaksi tilanteita, joissa oppilaalla on syystä tai toisesta runsaasti poissaoloja. Opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää perusopetukseen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyviä sääntelymuutostarpeita osana Oikeus Oppia- kehittämisohjelmaa tuen työryhmän esi- ja perusopetusjaostossa.

Perustuslaki- ja sivistysvaliokunta edellyttivät huomioimaan vammaisten oikeuksien yleissopimuksesta johtuvia erityisiä vaatimuksia. Yleissopimuksen 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta soveltuvat myös opetuksen järjestämiseen etäyhteyksiä hyödyntäessä. Erilaisissa oppimisympäristöissä tulee huomioida esteettömyys ja saavutettavuus, jotta vammaisille henkilöille on tosiasiallinen yhdenvertainen pääsy palveluihin. Lainvalmistelussa on tunnistettu vammaisten lasten erityinen asema. Vammaisten lasten opetus tulee ensisijaisesti järjestää lähiopetuksena. Jos opetuksen järjestäminen lähiopetuksena ei oppilaan terveydentilaan liittyvästä syystä ole mahdollista, tulee opetuksen käytännön ratkaisuisa huomioida, että oppilaalla on tosiasiallisesti mahdollisuus saada opetusta, oppimisen ja koulunkäynnin tukea, edetä opinnoissaan ja mahdollisuuksista oppimista edistävään vuorovaikutukseen. Se mitä kohtuulliset mukautukset tarkoittavat määräytyvät tapauskohtaisesti. Lapsen etua on arvioitava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3, PeVL 18/2020 vp, s. 3). Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä. Säännös velvoittaa koulutuksen järjestäjän tekemään asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Lainsäädännölle on katsottu olevan ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/l). Esitetyn sääntelyn luomaa positiivista erityiskohtelua voidaan edelleen perustella erityisasemasta johtuvaksi. Ehdotus olisi myös linjassa vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 7, 11 ja 24 artiklojen kanssa. Vammaisten henkilöiden yleissopimuksen 7 artiklan mukaisesti valtioiden tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Tämä koskee myös 24 artiklan mukaista oikeutta koulutukseen. Artiklassa todetaan, että sopimuspuolien tulee tunnustaa vammaisten henkilöiden oikeus koulutukseen. Sopimuksen mukaisesti vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset. Vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan ja toteutetaan tehokkaat yksilöidyt tukitoimet ympäristöissä, jotka mahdollistavat opillisen ja sosiaalisen kehityksen enimmäistämisen täysimääräisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti.

### *Opintososiaaliset etuudet*

Esityksessä ehdotetaan, että opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus järjestää poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se olisi olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Sekä sivistysvaliokunta että perustuslakivaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille on annettu suuri harkintavalta perusopetuksen ja sen tuen järjestämisessä, mikä on johtanut sekä alueellisiin että kuntien ja koulujen välisiin eroavaisuuksiin (SiVL 5/2020 vp ja PeVM 14/2020 vp). 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. Kevään soveltamisasetuksen aikainen oppilashuollon järjestäminen oli tulosten perusteella tarpeeseen nähden polarisoitunutta. Oikeutta oppilashuoltoon poikkeuksellisissa opetusjärjestelyissä ehdotetaan turvattavaksi nimenomaisella säännöksellä.

Maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa, ei siis välttämättä aterioinnin tai kouluruokailun järjestämistä (PeVM 25/1994 vp s. 9/II). Valmiuslain nojalla annettujen soveltamisasetusten osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että soveltamisasetukset eivät sisältäneet nimenomaista sääntelyä kouluruokailusta (PeVM 14/2020 vp, PeVM 6/2020 vp, ks. myös SiVL 5/2020 vp). Ehdotettu sääntely vastaa voimassaolevaa perusopetusopetuslain (521/2020) mukaista sääntelyä kouluruokailusta. Muussa kuin lähiopetuksessa olevien oppilaiden osalta oikeus maksuttomaan ateriaan eroaa perusopetuslain 31 §:n 2 momentista siten, että aterialta ei edellyttäisi ohjattua ruokailua ja aterian täysipainoisuutta. Rajauksen tarkoituksena on vähentää sosiaalisia kontakteja ja edistää terveyttä. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä tältä osin perusteltuna sääntelyn tavoitteiden kannalta (PeVL 18/2020 vp). Aterian täysipainoisuudesta ehdotetaan poikettavan lain (521/2020) mukaisesti, koska muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa esimerkiksi tuoretuotteiden tarjoaminen turvallisesti voi olla haastavaa, mikä voisi vaarantaa ruoan terveellisyyden. Tätä perusteellaan sillä, että perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä on omaksuttu kanta, jonka mukaisesti maksuton perusopetus tarkoittaa myös *riittävää ravintoa* (PeVM 25/1994 vp s. 9/II).

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 18/2020 vp) mukaan valtioneuvoston on seurattava tarkkaan soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia myös kouluruokailun osalta (ks. myös PeVM 14/2020 vp, PeVM 6/2020 vp, SiVL 5/2020 vp). Myös sivistysvaliokunta (SiVM 8/2020 vp, s. 5) lausui asiaa käsitellessään, että pakottavista syistä voidaan pitää hyväksyttävänä, että ruokailua ei voida järjestää ohjattuna etäopetuksessa oleville tartuntariskin vuoksi. Sivistysvaliokunta korosti, että tilannetta, jossa kaikki kunnat eivät tarjoa kouluateriaa, ei voida pitää hyväksyttävänä. Valmiuslakia koskevassa lausunnossaan (SiVL 5/2008) sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että myös kouluruokailu ja oppilashuolto tulee järjestää mahdollisimman kattavasti poikkeusoloissa, mikä vahvistaa lasten ja nuorten turvallisuudentunnetta ja luo uskoa kriisin jälkeiseen tulevaisuuteen. Vaikka kyse on normaaliolojen lainsäädännöstä, on oikeutta kouluruokailuun vallitsevassa tartuntatautilanteessa vahvistettu väliaikaisella säännöksellä.

Sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 8/2020 vp) valiokunta piti *"tärkeänä, että opetuksen järjestäjä päättää oman kokonaisvaltaisen tarkoituksenmukaisuusharkintansa mukaan, millä tavalla perusopetuslain mukainen maksuton ruokailu oppilaille toteutetaan käytännössä."* Ehdotettu perusopetuslain 20 a §:n 3 momentin sääntely täyttää perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen perusopetuksen maksuttomuudesta, koska siinä säännösperusteisesti turvattaisiin perusopetuksen maksuttomuuteen kuuluva oppilaan oikeus maksuttomaan päivittäiseen kouluateriaan

säättämällä opetuksen järjestäjälle velvollisuus antaa ”*muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria*”. Opetuksen järjestäjällä ei siten olisi harkintavaltaa perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta käsketyt lopputuloksen suhteen. Harkintavalta jäisi ainoastaan jossain määrin sen suhteen, kuinka tämä jokaisen oppilaan oikeus käytännössä toteutetaan.

Myös eduskunnan oikeusasiamies katsoi soveltamisasetuksia koskevassa ratkaisussaan (EOAK/2393/2020), että väliaikainen perusopetuslain 20 a § turvaa oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kuuluvaan ateriaan paremmin kuin keväällä 2020 annetut valmiuslain soveltamisasetukset. Oikeusasiamies esitti kouluruoan jakelua sen noutamisen etäisyydestä johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi esimerkiksi käytössä olevia koulukuljetusreittejä ja -kalustoa hyödyntäen. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan edellyttäisi kouluruoan kuljettamista. Sen sijaan sääntelyllä jätetään liikkumavaraa järjestää kouluruokailua paikallisista lähtökohdista käsin. Luvussa 7.1 esitetään tarkemmin kouluruokailun järjestämiseen liittyviä reunaehtoja. Kouluruokailua tarkastellessa tulee huomioida, että tartuntatautilain 68 §:n 2 momentin mukaisesti kunnan on tarvittaessa järjestettävä karanteeniin määrätulle asianmukainen karanteenipaikka ja huolehdittava myös karanteeniin määrätyn ruokahuollosta, mikäli oppilas tai oppilaan huoltaja eivät voisi noutaa ateriaa karanteenin vuoksi.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä. Muuna kuin lähiopetuksena järjestettävässä opetuksessa olevien oppilaiden oikeus maksuttomaan ateriaan ei katsota asettavan oppilaita epäyhdenvertaiseen asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentin sanamuoto ilmaisee, että yksilöitä ei saa asettaa eri asemaan ”*ilman hyväksyttävää perustetta*”. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke tarkoittaa mielivallan kieltoa ja vaatimusta samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tulkintakäytännössään todennut, ettei perustuslain yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voida johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Oikeus maksuttomaan ateriaan säilyisi sekä lähiopetuksessa sekä etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa. Muutokset johtuvat siitä, että lähikontakteja pyritään tartuntatautilanteessa vähentämään. Esitetyt erottelut maksuttoman aterian järjestämistavassa johtuvat perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesta oikeudesta elämään suojelusta sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesta julkisen vallan velvoitteesta edistää väestön terveyttä.

#### *Sääntelyn ehdotettu voimassaoloaika*

Ehdotetut lait olisivat voimassa väliaikaisesti, perusopetuksen kevätlukukauden 2021 eli 1.1.—31.7.2021.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisesti tarpeellisiksi osoittautuvien pysyvien muutosten säätämistä normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen perusteltuna (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6). Sivistysvaliokunta on katsonut (SiVM 8/2020 vp), että lapsen oikeuksien ja perusoikeuksien rajoittamisen tulee olla tarkkarajaista, tarkoitussidonnaista ja kestoltaan mahdollisimman lyhytaikaista saavutettavaan päämäärään nähden, jonka vuoksi voimassaoloaika ehdotetaan rajattavaksi lukuvuoden 2020—2021 loppuun.

Väliaikaisen lainmuutoksen tarkoituksena on vastata vallitsevin poikkeusoloihin, ei muuttaa perusopetuksen järjestämistä toistaiseksi. Ehdotuksessa on kyse poikkeusjärjestelystä, johon voidaan turvautumaan vain tarpeen vaatiessa. Sääntelyn määräaikaista voimassaoloaika perustelee vahvasti se, että opetuksen järjestäjien toistaiseksi erilaiset valmiudet järjestää etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta lisäävät oppilaiden eriarvoisuutta, jonka vuoksi esitetty sääntely olisi väliaikainen. Väliaikaisuutta perustelee myös hallituksen esityksen 4.2 *Pääasialliset vaikutukset*- luvussa esiin tuotu

vaikutusarviointi, jonka mukaisesti etäopetusjaksot ovat vaikeuttaneet oppimisen tuen tosiasiallista saamiseen ja lisänneet polarisoitumista. Ehdotettujen lakien toimeenpanon seuranta mahdollistaa, että lakien vaikutuksista saadaan tietoa toistaiseksi voimassaolevien lainsäädäntöratkaisujen arvioimiseksi.

### Säätämisyjärjestys

Käytännössä ehdotetuilla laeilla jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2021 ajaksi. Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna ja asianmukaisena hallituksen esityksessä esitettyä (HE 86/2020 vp) perusratkaisua siitä, esityksen lakiehdotuksia ei ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisiksi poikkeuksiksi perusoikeuksista, vaan kyse oli tavallisesta laista, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotettiin rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta muotoili, että perusoikeuksien rajoitusten tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin (PeVM 25/1994 vp, 5). Ehdotettu sääntely kuuluu lainalaan.

Perusoikeudet eivät yleisesti ole katsottu olevan siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa (HE 309/1993 vp, s. 29). Oikeutta perusopetukseen saisi rajoittaa vain oikeasuhtaisesti verrattaessa hengen ja terveyden varjeluun. Ehdotettu sääntely on hyväksyttävässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä toimenpiteillä toisaalta varmistetaan oikeus saada perusopetusta, mutta yhtäältä suojellaan sekä lasten että myös heistä huolehtivien aikuisten oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Eri perusoikeuksien punninnassa perustuslain 7 §:n 1 momentilla on vahva painoarvo ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvat vähäiset rajoitukset ovat siten hyväksyttävissä, mikäli ne suojelevat oikeutta elämään (PeVL 6/1998 vp). Esityksellä ei ehdoteta lapsen oikeuksien yleistä rajoitusta, vaan tarvittaessa väliaikaisesti priorisoidaan oikeutta terveyteen ja sen suojeluun. Pyrkimys siihen, että yhtä perusoikeutta rajoittamalla edistetään toisen perusoikeuden parempaa toteutumista, on katsottu täyttävän hyväksyttävyyden vaatimuksen (PeVL 35/2014 vp, s. 3).

Lisäksi ehdotettu sääntely on myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähimmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa ulottua pidemmälle, kuin se on perusteltua ottaen huomion yhteiskunnallisen intressin painavuus (PeVM 25/1994 vp, 5.). Ehdotetun sääntelyn yhteiskunnallisena tavoitteena on hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvata perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautilanteessa.

Ehdotuksessa suhteellisuutta perustele se, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt olisivat voimassa määräajan enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Lisäksi ehdotettu sääntely olisi voimassa seitsemän kuukautta. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt olisivat sidottuja tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettujen päätösten soveltamiseen, mikä mahdollistaisi sen, että oikeutta perusopetukseen ei rajoitettaisi enempää kuin tartuntatautilanteessa olisi tarpeen. Toimien oikeasuhtaisuutta tukee myös se, että oppilas voisi olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana ja opetusta voitaisiin järjestää hybridimallin mukaisesti. Sääntely ei myöskään velvoittaisi opetuksen järjestäjää siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, vaan antaisi mahdollisuuden järjestää opetusta väliaikaisesti toisin, mikäli tartuntatautilanne sitä edellyttäisi. Ehdotetut toimet eivät kuitenkaan tule suoraan lain nojalla sovellettavaksi tietyksi ajaksi vaan perustuvat tartuntatautiviranomaisen ja opetuksen järjestäjän päätökseen, joka voidaan antaa enintään yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä ei olisi kyse järjestämisvelvollisuuden rajaamista tai yleisestä lapsen oikeuksien rajaamisesta. Esitys kuitenkin rajaisi oppilaan oikeutta lähiopetukseen. Rajauksien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia tavoiteltavaan hyötyyn nähden.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Ehdotettu sääntely on välttämätöntä tavoiteltavaan päämäärään nähden, sillä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen ei ole mahdollista siirtyä kevätlukukaudella 2021 ilman perusopetuslain muuttamista. Ehdotettu sääntely pyrkii turvaamaan sekä yksilön oikeutta elämään että maksuttomaan perusopetukseen mahdollisimman täysimääräisesti. Lisäksi esitys turvaa perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta takaamalla haavoittuvammassa asemassa oleville oppilaille oikeuden lähiopetukseen. Ehdotettu sääntely liittyy painavaan yhteiskunnalliseen intressiin eli tartuntataudin etenemisen hidastamiseen. Kansallinen turvallisuus on katsottu olevan sellainen hyväksyttävyyysvaatimus (PeVL 21/1997 vp). Lisäksi rajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että rajoituksista huolimatta perusopetuksen oppilaiden oppivelvollisuus ja oikeus saada maksutonta perusopetusta säilyisivät poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä huolimatta.

Perustuslaki ilmaisee kuitenkin pääsäännön eli ydinsisällön, jota ei voida sääntelyvarauksen nojalla heikentää (HE 309/1993 vp, s. 5—6.). Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen puuttuvaa rajoitusta. Ehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan lapselle kuuluvaan oikeuteen saada perusopetusta ydinalueeseen, sillä oikeus perusopetukseen ja perusopetuslaissa säädettyihin palveluihin ja etuisuuksiin säilyisi myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Kun perusoikeuden ydinsisältö säilyy, voidaan esityksen katsoa olevan linjassa myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaisissa (1144/1991) erikseen säädetään. Perusopetuslakiin esitetty muutos poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ei koskisi Ahvenanmaalla asuvia, koska Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa opetusta ja oppisopimusta koskevissa asioissa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## **1. Laki perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* perusopetuslakiin (628/1998) väliaikaisesti uusi 20 a § seuraavasti:

### **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 järjestämipaikassa, 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. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. 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 ja 2 momentissa säädetään, ei koske 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.

Jos oppilaan opetusta ei tartuntatautilain 57, 60 ja 63 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa voida järjestää lähiopetuksena, opetus voidaan järjestää edellä 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin opetusjärjestelyihin etäyhteyksiä hyödyntäen. Päätös erityisistä opetusjärjestelyistä voidaan tehdä enintään mainittujen tartuntatautilain pykälien nojalla annetun oppilasta koskevan päätöksen voimassaolon ajaksi. Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2021.

## 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 järjestämipaikassa, 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. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. 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 ja 2 momentissa säädetään, ei koske 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 heinäkuuta 2021.

Helsingissä 12.11.2020

Pääministeri Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson