

22.10.2020

EOAK/6749/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI PERUSOPETUSLAIN JA HELSINGIN EUROOPPALAISESTA KOULUSTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronaviruksen (COVID-19) leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvata perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautilanteessa kevätlukukaudella 2021.

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 (521–522/2020) 26.6.2020 ja väliaikaiset säädösmuutokset ovat voimassa 1.8.–31.12.2020. Lainsäädäntö mahdollistaa siirtymisen opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin tartuntatautilanteessa ja välttämättömyysedellytyksen täyttyessä. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voidaan järjestää osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntäen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin väliaikaiset säännökset, jotka varmistaisivat vastaavanlaisen säätelytilan myös kevätlukukaudella 2021. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 ja olemaan voimassa 31.7.2021.

1 Yleistä

Ehdotettu lainsäädäntö ei pääpiirteiltään eroa lakien (521–522/2020) sisällöstä. Lausuttavana olevan luonnoksen säätämisyjärjestelyperusteiden mukaan kyse olisi edelleen tavallisesta laista, jossa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaista perusoikeutta perusopetukseen ehdotetaan rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 18/2020 – HE 86/2020 vp) lainvalmistelussa tehtyä valintaa perusteltuna ja hallituksen esityksen perusratkaisua sekä sääntelyn rajattua voimassaoloaikaan asianmukaisena.

Vallitsevassa tartuntatautilanteessa pidän myös nyt lausuttavana olevaa esitysluonnosta ja sen rajattua voimassaoloaikaan perusteltuna. On

välttämättömän tärkeää, että esityksen lähtökohtana on siitä tarkemmin ilmenevästi pidetty lapsen edun ensisijaista huomioonottamista ja pyritty siihen, että lapsen oikeus hänelle säädettyihin oikeuksiin toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti myös tartuntatautilanteessa.

Perustuslain 6 §:ssä 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista (12 art.). Pidän siten myös hyvänä ja tärkeänä, että esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa valtakunnallisen lasten kuulemisen verkkokyselynä osana säädösvalmistelua 2.–23.10.2020. Kyselyn johtopäätökset ja sen tulosten mahdollinen vaikutus lopulliseen esitykseen jää nähtäväksi.

Edelleen pidän hyvänä, että esityksessä on laajalti arvioitu sen vaikutuksia lapsiin keskittyen edellä mainittujen säännösten (521–522/2020) sekä kevään 2020 poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskevan soveltamisasetusten vaikutusten arviointiin ja siihen, millaisia vaikutuksia sääntelyllä on ollut lasten oikeuteen saada perusopetusta. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVM 8/2020 vp, HE 86/2020 vp, s. 5) piti ehdottoman tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö tekee seurantaa koronatilanteen vaikutuksista lasten hyvinvointiin ja oppimiseen.

2 Perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestelyperusteissa luonnosta on arvioitu erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan tekemiin huomioihin hallituksen esityksestä (HE 86/2020) sekä lakien toimeenpanossa esiin nousseisiin perusoikeudellisiin kysymyksiin. Olen arvioinut myös itse esitystä tästä näkökulmasta.

Todettakoon, että oikeusasiamieheltä ei pyydetty lausuntoa lakien (521–522/2020) valmisteluvaiheessa. Tähän nähden pidän perusteltuna nostaa jäljempänä esiin joitain seikkoja myös siltä osin, kuin luonnos sisällöltään ja sanamuodoltaan vastaa nyt voimassaolevaa perusopetuslain 20 a §:ää.

Yhdenvertaisuus

Painotan perustuslakivaliokunnan (PeVL 18/2020 vp, s. 3) tavoin sitä myös uuden esitysluonnoksen perusteluissa mainittua (s. 21) seikkaa, että opetuksen käytännön järjestämisen arvioinnissa tulee arvioida, kuinka oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Lisäksi opetuksen järjestäjän tulee arvioida, miten oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen parhaiten turvataan. Edelleen perustuslakivaliokunnan tavoin painotan YK:n yleissopimuksesta vammaisten henkilöiden oikeuksista johtuvia erityisiä vaatimuksia muun ohella esteettömyydestä ja saavutettavuudesta sekä velvoitteista kohutuullisiin mukautuksiin.

Myös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvässä päätöksenteossa tulee huomioida oppilaan yksilölliset tarpeet ja harkita lapsen etua

tapaus- ja tilannekohtaisesti. Esityksessä onkin muun ohella todettu, että esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevat oppilaat voisivat jatkaa lähiopetuksessa myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, mikäli opetuksen järjestäjä katsoo sen perustelluksi ja lähiopetusta voidaan järjestää perusopetuslain 29 §:n mukaan turvallisesti. Edelleen esityksen mukaan (s. 32) vammaisten lasten opetus tulee ensisijaisesti järjestää lähiopetuksena.

Maksuttomuus / kouluruokailu

Maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa. Päätöksessäni ([EOAK/2393/2020](#)) totesin, että [nyt voimassa oleva] väliaikainen perusopetuslain 20 a § turvaa oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kuuluvaan ateriaan paremmin kuin keväällä 2020 annetut valmiuslain soveltamisasetukset.

Sivistysvaliokunta piti tärkeänä ([SiVM 8/2020](#) vp, s. 5), että opetuksen järjestäjä päättää oman kokonaisvaltaisen tarkoituksenmukaisuusharkintansa mukaan, millä tavalla perusopetuslain mukainen maksuton ruokailu oppilaille toteutetaan käytännössä. Valiokunta katsoi, että pakkotavista syistä voidaan pitää hyväksyttävänä, ettei ruokailua voida järjestää ohjattuna etäopetuksessa oleville tartuntariskin vuoksi. Sen sijaan aterian täysipainoisuudesta poikkeamista etäopetuksessa olevien kohdalla ei sivistysvaliokunnan mukaan ollut esityksessä (HE 86/2020) riittävästi perusteltu. Totean, ettei myöskään nyt lausuttavana olevassa esityksessä asiaa ole enemmälti perusteltu.

Päätöksenteko ja oikeusturva

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään toistuvasti huomiota oppilaiden oikeusturvaa vaarantaviin puutteisiin perusopetuksen järjestäjien hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Kun kyse on käsilä olevan kaltaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta ja väliaikaisista muutoksista opetuksen järjestämiseen, asettaa se erityisiä haasteita opetuksen järjestäjän päätöksenteolle ja samalla vaateita sääntelyn ja siihen liittyvän ohjeistuksen selkeydelle.

Esityksessä todetaan (s. 21), että opetuksen järjestäjän päätös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voisi koskea esimerkiksi yksittäistä koulua tai kaikkia opetuksen järjestäjän kouluja tai toimipisteitä. 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 oppilashuolto-suunnitelmaan. Samalla sivulla todetaan ensin, että ”poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen edellyttäisi muutoksia paikalliseen opetussuunnitelmaan”, mutta heti seuraavassa kappaleessa kuitenkin, että ”poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi paikallisen opetussuunnitelman muuttamista.” Mahdollisiin virhetulkintoihin johtavat kirjoitusvirheet tulee korjata lopulliseen esitykseen, jotta lain soveltajalle ei jää epäselväksi, tuleeko

paikallisia opetussuunnitelmia muuttaa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vuoksi vai ei.

Totean myös, että näkemykseni mukaan perusopetuslain 18 §:n soveltaminen ja siihen liittyvä päätöksenteko tässä yhteydessä on esityksen perusteella edelleen jossain määrin epäselvää. Perustelen näkemykseni tarkemmin jäljempänä kohdassa 3.

Mielestäni voisi olla myös olla perusteltua, että esityksessä lyhyesti arvioitaisiin sitä, edellyttääkö poikkeuksellisiin opetusjärjestelyjen siirtyminen muutoksia oppilaiden henkilökohtaisiin suunnitelmiin.

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunta ([PeVL 18/2020](#) vp) kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta.

Esitysluonnoksen mukaan ja siitä tarkemmin ilmenevin perustein myöskään nyt lausuttava oleva ehdotus ei puutu lapselle kuuluvan oikeuden saada perusopetusta ydinalueeseen, koska perustuslain 16 §:ssä turvattu oikeus perusopetukseen ja sekä oikeus perusopetuslaissa säädettyihin palveluihin ja etuisuuksiin edelleen säilyvät myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Esityksellä pyritään samanaikaisesti suojaamaan perusoikeutta saada perusopetusta vallitsevassa tartuntatautilanteessa sekä turvaamaan perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja perustuslain 19 §:ssä julkiselle valalle asetettua velvollisuutta turvata ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheiden ja muiden lapsen huollosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Ehdotettu lainsäädäntö saattaa kuitenkin rajata oppilaan oikeutta lähiopetukseen, jonka voidaan katsoa tosiasiallisesti toteuttavan oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy edelleen riskejä liittyen oppilaiden yhdenvertaisuuteen sekä erilaisten syrjäytymisvaarassa ja heikommassa asemassa olevien lasten asemaan ja oikeuteen saada opetusta. Kuten esityksessäkin todetaan, opetuksen järjestäjien erilaiset valmiudet järjestää oppimisen ja koulunkäynnin tukea etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa lisäävät oppilaiden eriarvoisuutta. Opetuksen järjestäjän joutuessa tekemään päätöksiä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ehdotetun säännöksen nojalla, myös niiden valmiudet päätöksenteosaan huomioida oppilaiden yksilölliset tarpeet ja tilanteet saattavat vaihdella.

Edellä todetun perusteella yhdyin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että olisi suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausuntonsa.

3 Säännöskohtainen arviointi

Esityksessä ehdotetaan nyt voimassaolevaan perusopetuslain

väliaikaiseen 20 a §:n 5 momenttiin lisättäväksi oikeustilaa selventävä säännös, että erityisissä opetusjärjestelyissä opetusta voitaisiin järjestää etäyhteyksiä hyödyntäen. Lisäksi säännökseen esitetään lisättäväksi selvyyden vuoksi, että opetuksen järjestäjän poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskeva päätös ja perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen päätös erityisistä opetusjärjestelyistä voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Esitetyn sääntelyn tarkoituksena on turvata sitä, että oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua myös tartuntatautilanteessa (2 mom) ja muutoksenhakuajan aikana (5 mom). Mielestäni tältä osin voisi esityksessä olla perusteltua selventää hallintovalitusasian ja kunnallisvalituksen piiriin kuuluvan asian täytäntöönpanokelpoisuuden keskinäisiä eroja.

Perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetun 20 a §:n (jäljempänä säännös) 4 momentti vastaa voimassaolevaa perusopetusopetuslain (521/2020) 20 a §:n 4 momenttia. Sen perusteella poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koskisi haavoittuvammassa asemassa olevia oppilaita, eli soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esiopetuksen oppilaat, perusopetuksen 1–3 vuosiluokkien oppilaat, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettujen erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettujen pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettujen valmistavan opetuksen oppilaat.

Edelleen esityksen perustelujen mukaan säännöksen *4 momentissa säädettyt oppilaat* voisivat [tarvittaessa] siirtyä erityisiin opetusjärjestelyihin perusopetuslain 18 §:n nojalla. Opetus voidaan tällöin antaa poikkeuksellisesti esimerkiksi etäopetuksena, jolloin oppilas voi turvallisesti opiskella kotoa käsin. Tällainen järjestely voisi tulla kysymykseen riskiryhmiin kuuluvien oppilaiden osalta (s. 32). Lisäksi säännöksen 5 momentin perusteella tartuntatautilaissa tarkoitetuissa tilanteissa (poissaolosta päättäminen, karanteeni ja eristäminen) oppilaan opetus voidaan järjestää lain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuin erityisin opetusjärjestelyin etäyhteyksiä hyödyntäen.

Esityksen luvussa 9 (s. 5) on myös viitattu yhdenvertaisuusvaltuutetun 13.5.2020 antamaan lausuntoon (VVTDno-2020-393), jonka mukaan mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tulisi tarjota yhtäläisesti lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin.

Esityksessä todetaan, ettei perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan säännös mahdollista oppilaan lähiopetuksen rajaamista oppilaan lähipiiriin tai perheeseen kuuluvan henkilön sairauden vuoksi. Oppivelvollisten perusopetus järjestetään ensisijaisesti lähiopetuksena, eikä oppilaan lähiopetusoikeuden rajaaminen muun kuin oppilaan omaan terveydentilaan liittyvän syyn vuoksi voida katsoa olevan hyväksyttävä peruste.

Edelleen esityksen mukaan erityisiin opetusjärjestelyihin ei voida siirtyä muiden kuin oppilaan omaan terveydentilaan liittyvien syiden vuoksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilla (<https://minedu.fi/korona-virus-ja-varautuminen>) on puolestaan todettu, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana esiopetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää esiopetusta etäopetuksena. Mainituilla verkkosivuilla ("koronaviruksesta usein kysyttyä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla") viitataan myös edellä mainittuun yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoon ja suositellaan, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tarjottaisiin väliaikaisesti akuutin koronavirusepidemian ajan yhtäläisesti myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin.

Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (SiVM 8/2020, s. 8), että perusopetuslain 18 §:n soveltaminen käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tarkoittamassa tilanteessa ei välttämättä ole selkeää tartuntatautilain säännösten samanaikaisen soveltamisen vuoksi. Valiokunta katsoi myös, että viittaussäännös 18 §:ään ja sen mukaisiin erityisiin opetusjärjestelyihin tuossa yhteydessä ei ollut ongelmattomia mm. perusopetuslain systematiikan ja sääntelyn selkeyden kannalta. Kyse oli kuitenkin säännöksestä, joka on voimassa lyhyehkön määräajan. Valiokunta piti ehdottoman tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa säännöksen mahdollista toimeenpanoa tarkoin ja arvioi sen vaikutuksia myös lainsäädännön johdonmukaisuuden ja ristiriidattomuuden kannalta.

Edellä sanotun johdosta pidän perusteltuna, että esityksessä laajemmin perustellen esitettäisiin perusopetuslain 18 §:n soveltaminen käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 20 a §:n tarkoittamissa tilanteissa sekä oppilaan perusopetuksesta poissaolon aikana. Pidän tärkeänä, että oppilaille, heidän huoltajilleen ja myös säännöksiä soveltaville viranomaisille on riittävän selkeää, mitkä oppilaiden oikeudet ja vastaavasti opetuksen järjestäjän velvollisuudet ovat tartuntatautilanteessa ja poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirryttäessä. Esityksessä tulisi mielestäni myös enemmän arvioida ja selkeämmin ilmetä, miten oppilaan oikeus esiopetukseen turvataan kaikissa edellä sanotuissa tilanteissa.

Lopuksi totean, että sekä voimassaolevassa että esitetyn perusopetuslain 20 a §:n 4 momentissa on jossain määrin säännöksen ymmärrettävyyttä haittaava kirjoitusvirhe ("ei koske... 25 §:n 2 momentissa tarkoitetuille pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita"). Esityksessä on myös joitakin virheellisiä viittauksia, jota tullevat korjatuiksi lopulliseen esitykseen.