

HE 93/2021 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 lukuvuoden 2021—2022 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 1.8.2021 ja olemaan voimassa 31.7.2022 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö	4
2.2 Koronavirustilanne peruskouluissa	6
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja perheisiin	10
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	15
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	18
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	19
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	20
6 Lausunto- ja kuulemis palaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	25
7.1 Perusopetuslaki	25
7.2 Laki Helsingin eurooppalaisesta koulusta.....	31
8 Voimaantulo	33
9 Toimeenpano ja seuranta	34
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	35
LAKIEHDOTUKSET	37
1. Laki perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta.....	37
2. Laki Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.....	38
LIITE	39
RINNAKKAISTEKSTIT	39
1. Laki perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta.....	39
2. Laki Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.....	41

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 järjestämismvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020, 131/2020 ja 191/2020, jäljempänä soveltamisasetukset).

Soveltamisasetuksella (126/2020) rajoitettiin lähiopetuksen ja -ohjauksen järjestämismvelvollisuutta 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 järjestämismvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (131/2020). Valtioneuvoston asetuksen myötä lähiopetuksen järjestämismvelvollisuutta 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 järjestämismvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista valtioneuvosto antoi 6.4.2020 uuden valtioneuvoston asetuksen (191/2020 soveltamisasetus). Soveltamisasetuksen mukaista etäopetusta ja siihen liittyviä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämismvelvollisuutta 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 Terveys- 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

HE 93/2021 vp

ja oppilaitokset ja määrätä kokoontumisiin liittyvistä rajoituksista. Tartuntatautilain väliaikainen muutos (147/2021) tuli voimaan 22.2.2021. Lakiin lisättiin pykälät, jotka koskevat uusia toimenpiteitä koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi (58 c—58 h §) sekä viranomaisten vastuita toimenpiteiden toteutuksessa ja valvonnassa (59 a—59 e §). Muutokset ovat voimassa 30.6.2021 saakka.

Koronaviruspandemiaan liittyen perusopetuslakiin on jo kahteen otteeseen lisätty määräaikainen säännös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. 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) olivat voimassa 1.8.—31.12.2020. Valtioneuvosto antoi 12.11.2020 uuden hallituksen esityksen (HE 218/2020 vp) laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Väliaikaiset säädösmuutokset (1191—1192) ovat voimassa 1.1.—31.7.2021. Lainsäädäntö mahdollistaa siirtymisen opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Mikäli opetusta ei pystyttäisi järjestämään turvallisesti, on poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen välttämätöntä paikallisen koronavirustilanteen näkökulmasta. Perusopetuslakiin esitetään edelleen väliaikaista muutosta, mikä varmistaisi vastavanlaisen säätelytilan myös lukuvuonna 2021—2022, jotta oppilaan oikeus saada opetusta toteutuisi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti valmistelun aikana erillisen kuulemistilaisuuden, 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 9.—23.4.2021. Lausuntokierroksen tuloksia käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 6.

Lainsäädännön arviointineuvosto valitsi hallituksen esityksen arvioitavaksi, joten esitys toimitettiin arviointineuvostolle arvioitavaksi. Arviointineuvoston lausuntoa käsitellään jäljempänä luvussa 6.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja-hallinnon neuvottelukunnan kokouksen sijaan erillisneuvottelussa 3.5.2021.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://mi-nedu.fi/hanke?tunnus=OKM002:00/2021#lainvalmistelu>

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 kykujensä 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. Elokuun alusta 2021 oppivelvollisuudesta säädetään tuolloin voimaan tulevalla oppivelvollisuuslailla (1214/2020). 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 tukiovetusta. Perusopetus voidaan järjestää myös sairaalaopetuksena perusopetuslain 4 a §:n mukaisesti tai opetuksessa voidaan siirtyä perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti erityisiin opetusjärjestelyihin, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä oletuksesta, 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 määriteltynä 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. Aikuisille tarkoitettu perusopetus voidaan perusopetuslain 46 §:n mukaan järjestää osittain tai kokonaan etäopetuksena.

Opetusta ei voinut soveltamisasetusten voimassaolon rauettua jatkaa etäyhteyksiä hyödyntävänä opetuksena. Edellä mainitun vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä 2020 väliaikaisen lainsäädännönmuutoksen valmistelun. Eduskunta hyväksyi lait 26.6.2020 ja väliaikaiset säädösmuutokset (521—522) olivat voimassa 1.8.—31.12.2020. Koronaviruspandemian jatkuessa annettiin uusi hallituksen esitys (HE 218/2020 vp) väliaikaisista lainsäädäntömuutoksista (1191—1192) ajalle 1.1.—31.7.2021.

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. On syytä varautua siihen, että myös lukuvuonna 2021—2022 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 (1191/2020) mukaisen oikeustilan jatkamista.

2.2 Koronavirustilanne peruskouluissa

Tiedot 1.1.2021 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 28.4.2021 mennessä ilmoitettuja tautitapauksia oli Suomessa yhteensä 86 405 ja tautiin liittyviä kuolemia yhteensä 911. Alle 19-vuotiaita tautiin kuolleita ei ko. päivämäärään mennessä ole ollut.

THL:lle oli tammi- ja helmikuun aikana 2021 ilmoitettu perusopetuksessa 466 altistumistilannetta, joissa altistuneita oli yhteensä noin 11 300 henkilöä. Niiden osalta, jotka oli eritelty oppilaiksi tai henkilökunnan jäseniksi, altistuneita oppilaita oli noin 9 650 ja henkilökuntaa noin 1 160. Näistä noin 7 450 oli alakouluista ja 3 300 yläkouluista. Osassa ilmoituksista edellä mainittuja erittelyjä ei oltu tehty. Kouluympäristöön liittyvien jatkotartuntojen määrä oli yhteensä 192 (1,7 % altistuneista), joista 111 alakouluissa ja 79 yläkouluissa. THL:n mukaan vaikea koronavirustaudin riski on matala niillä lapsilla ja nuorilla, jotka ovat terveitä, joiden perussairaus, esimerkiksi astma tai sydänsairaus, on hoitotasapainossa tai jotka sairastavat diabetesta ilman merkittäviä lisäsairauksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja aluehallintovirasto kartoittavat esi- ja perusopetuksen tilannetta kevään 2021 aikana säännöllisesti toteutettavalla kuntakyselyllä, jossa kerätään tietoa kunnilta ja yksityisiltä opetuksen järjestäjiltä. Kyselyajankohdasta riippuen noin 30—43 prosenttia kyselyyn vastanneista opetuksen järjestäjistä on ilmoittanut kevätlukukauden 2021 aikana tehneensä perusopetuslain 20 a §:n mukaisia päätöksiä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä. Noin 30—43 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. Alueelliset erot päätösten määrässä ovat erittäin suuria. Kun kevätlukukaudella 2021 on ajankohtaan 13.4. mennessä on tehty noin 21 700 päätöstä, niin suurin osa päätöksistä (noin 14 500) on tehty Uudenmaan maakunnassa. Muiden maakuntien osalta eniten päätöksiä on tehty Keski-Suomen (noin 2 000) ja Varsinais-Suomen

(noin 1 300) maakunnissa. Kyselyyn vastanneiden järjestäjien osalta etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa on ollut ajankohdasta riippuen ennen maaliskuuta noin 3 500—11 000 oppilasta. Hallitus linjasi 25.2.2021 suosituksesta, jonka mukaan kiihtymis- ja leviämisvaiheissa olevilla alueilla siirrytään yläkouluissa sekä toisella asteella etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen 8.3. alkaen kolmeksi viikoksi. Aluehallintovirasto määräsi tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin nojalla oppilaitosten tilat suljettavaksi 28.3. saakka 7.—9. vuosiluokkien opetuksen ja perusopetuslain lisäopetuksen järjestämiseltä. Tiloja voitiin kuitenkin käyttää vuosiluokkien 7—9 erityisen tuen päätöksen saaneiden, pidennetyn oppivelvollisuuden, valmistavan ja joustavan perusopetuksen oppilaiden lähiopetukseen ja yksilöllisen tarveharkinnan perusteella myös muiden oppilaiden välttämättömään lähiopetukseen. Päätös koski Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen toimialueita, Pirkanmaan, Vaasan, Etelä-Savon ja Itä-Savon sairaanhoitopiirejä ja Punkalaitumen kunnan aluetta. Ajankohtana 16.3. etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa oli kuntakyselyssä saatujen tietojen perusteella noin 82 100 oppilasta, ajankohtana 30.3. noin 64 200 oppilasta ja ajankohtana 13.4. noin 27 800 oppilasta.

Etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen siirtymisen syyksi on yleensä 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.

Perusopetuslain 18 §:n mukaisilla päätöksillä erityisistä opetusjärjestelyistä on mahdollistettu yksittäiselle oppilaalle opiskelu etäyhteyksiä hyödyntäen. Karanteenin ajaksi on tehty 18 §:n mukaisia päätöksiä. Oppilas on siirtynyt etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen myös varmuuden vuoksi tilanteissa, joissa huoltaja on altistunut.

Kuntakyselyssä selvitettiin helmikuussa 2021 opetuskäytäntöjen toteutumista poikkeuksellisissa ja erityisissä opetusjärjestelyissä. Lähes kaikki vastanneet ovat kuvanneet opetuksen tapahtuvan lähtökohtaisesti oppilaan lukujärjestyksen mukaisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana. Haasteeksi on nostettu taito- ja taideaineiden sekä yhtenäiskoulujen opettajaresurssin järjestäminen. Vastanneista opetuksen järjestäjistä (n=265) vain 38 kertoi käyttävänsä etäyhteyksiä hyödyntävän ja lähiopetuksen vuorottelua poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana opetusta antavat lähtökohtaisesti ryhmien omat opettajat. Lisäksi myös resurssiopettajat antavat opetusta ja useissa tapauksissa ohjaajat antavat tukea opetukselle. Valtaosa (61 %) opetuksen järjestäjistä vastasi, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana opettaja ei lähtökohtaisesti anna samaan aikaan etäyhteyksiä hyödyntävää ja lähiopetusta. Noin kolmannes (31 %) ilmoitti opettajien antavan poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana tarvittaessa samanaikaisesti etäyhteyksiä hyödyntävää ja lähiopetusta.

Myös erityisissä opetusjärjestelyissä korostuu lukujärjestyksen mukainen opiskelu ja etäyhteyksiä hyödyntävä opetus. Useimmat vastanneet opetuksen järjestäjät kertovat, että erityisten opetusjärjestelyjen aikana kotona eristyksessä tai karanteenissa olevilla oppilaille on mahdollisuus seurata luokkahuoneopetusta erilaisin striimaus-, verkkopuhelu- tai kokousratkaisuin. Samalla kuitenkin on todettu, että opetuksen seuraaminen etäyhteyden avulla ei välttämättä ole mahdollista kaikilla oppitunneilla tai kaikissa sisällöissä ja oppilaille osoitetaan usein myös itsenäisesti suoritettavia, määräaikaan mennessä palautettavia tehtäviä. Noin kaksi viidesosaa (41 %) vastanneista opetuksen järjestäjistä totesi, että opettaja ei lähtökohtaisesti anna samaan aikaan etäyhteyksiä hyödyntävää ja lähiopetusta erityisten opetusjärjestelyjen aikana. Noin joka neljäs (26 %) vastaaja ilmoitti opettajien antavan tarvittaessa samanaikaisesti etäyhteyksiä hyödyntävää ja lähiopetusta, useimmiten striimaamalla luokassa tapahtuvaa opetusta.

HE 93/2021 vp

Taulukko 1. Päätökset erityisistä (POL 18 §) ja poikkeuksellisista (POL 20 a §) opetusjärjestelyistä sekä etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa ja kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrä kevätlukukaudella 2021 (esi- ja perusopetuksen oppilaiden kokonaismäärä lukuvuonna 2020—2021 noin 567 000)

	POL 18 § mukaiset päätökset erityisistä opetusjärjestelyistä (% vastaajista)	POL 20 a § mukaiset päätökset poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä (% vastaajista)	Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa olevien oppilaiden määrä	Kotiopetuksessa COVID-19 joh-tuen olevien oppilaiden määrä
1.1.—19.1.2021 (n=229 kuntaa, 38 yksityistä järjestäjää)	30 % (1 054 päätöstä)	30 %	3 489 (ajankohta 19.1.)	362
20.1.—2.2.2021 (n=204 kuntaa, 42 yksityistä järjestäjää)	43 % (päättösten määrä ei tiedossa)	43 %	10 981 (ajankohta 2.2.)	355
3.2.—16.2.2021 (n=219 kuntaa, 46 yksityistä järjestäjää)	42 % (päättösten määrä kumulatiivisesti kevätlukukauden aikana: 8 812)	42 %	5 725 (ajankohta 16.2.)	384
17.2.—16.3.2021 (n=227 kuntaa, 49 yksityistä järjestäjää)	42 % (päättösten määrä kumulatiivisesti kevätlukukauden aikana: 16 184)	42 %	82 074 (ajankohta 16.3.)	498
17.3.—30.3.2021 (n=190 kuntaa, 36 yksityistä järjestäjää)	42 % (päättösten määrä kumulatiivisesti kevätlukukauden aikana: 16 449)	39 %	64 172 (ajankohta 30.3.)	415
31.3.—13.4.2021 (n=199 kuntaa, 38 yksityistä järjestäjää)	32 % (päättösten määrä kumulatiivisesti kevätlukukauden aikana: 21 664)	32 %	27 772 (ajankohta 13.4.)	448

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvata perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautilanteessa lukuvuonna 2021—2022.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

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 etäopetuksena. Esityksen tavoitteena on

jatkaa lakien (1191—1192/2020) mukaista oikeustilaa perusopetuksessa lukuvuoden 2021—2022 ajaksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

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 ja kevätlukukaudella 2021. 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. Koronavirustilanteen jatkuessa avustuksen käyttöaika on jatkettu vuoden 2021 loppuun saakka. 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 kohdennettiin erityisesti koronaviruksesta aiheutuneisiin tarpeisiin ja lisäkustannusten kattamiseen sekä tilanteesta aiheutuneiden tulonmenetysten kompensatioihin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin myönnettiin 400 miljoonaa euroa kertaluonteisina lisäyksiä koronavirustilanteesta aiheutuvien muiden kustannusten ja tulojen menetysten kompensoimiseksi. Lisäksi vuonna 2021 kuntataloutta tuetaan edelleen siten, että peruspalveluiden valtionosuuksiin tehdään kertaluonteinen 300 miljoonan euron korotus. Valtiovarainministeriön myöntämä valtionosuus on kokonaisuudessaan saajalleen yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen. Näin ollen rahoituksen saaja itse voi ohjata valtionosuusrahoituksen haluamiinsa käyttötarkoituksiin. Asiasta päättää kunta, joten on mahdotonta tässä vaiheessa esittää arviota siitä, kuinka suuri osuus määrärahoista tosiasiallisesti kohdentuu opetukseen ja koulutoimeen.

Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaisesti opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Näin ollen poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetuksessa tarvittavat laitteet, yhteydet ja materiaalit ovat oppilaalle maksuttomia eikä esityksellä siten ole taloudellisia vaikutuksia perheisiin.

4.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja perheisiin

Esitetty sääntely vastaa pääpiirteissään voimassa olevien lakien mukaista oikeustilaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt valtioneuvoston antamien niin sanottujen soveltamisasetusten jälkikäteistä vaikutusten arviointia sekä arvioinut väliaikaisten lakien (521—522/2020) ja (1191—1192/2020) toimeenpanoon ja soveltamiseen liittyviä vaikutuksia oppilaiden oikeuteen saada perusopetusta.

Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana oppilaille on oikeus saada perusopetuslain mukaista opetusta, oppimisen tukea ja oppilashuoltoa perusopetuslain ja sen nojalla annettujen normien mukaisesti. Tämä turvaa opetuksen jatkumisen mahdollisimman tasalaatuisena ja lisää yhdenvertaisuutta.

Oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta on huomioitava, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät koskisi esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1.—3. vuosiluokkien oppilaita, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita eikä 5 §:ssä tarkoitettuja valmistavan opetuksen oppilaita. Soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen oppilaiden ikä, kehitystaso sekä heidän tarvitsemansa oppimisen ja koulunkäynnin tuki perustelevat lähiopetuksen suurempaa tarvetta. Myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen tosiasiallinen saavutettavuus voisi heidän osaltaan etäopetuksessa vaarantua. Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden rajaamista poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden soveltamisalan ulkopuolelle pidettiin perustusvaliokunnan arvioinnissa perusteltuna (PeVL 18/2020 vp, s.3).

Esiopetuksen oppilaat sekä 1.—3. vuosiluokkien oppilaat ovat iältään alle 10-vuotiaita, joiden nuori ikä perustelee suurta tarvetta lähiopetukseen. Nuorimpien oppilaiden oppimaan oppimisen taidot ja itseohjautuvuus eivät ole vielä välttämättä kehittyneet itsenäiseen oppimiseen. Perusopetukseen 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 etäopetuksena järjestettävässä opetuksessa ja näiden oppilaiden edellytykset hyötyä etäopetuksesta voivat olla olennaisesti muita oppilaita heikommat. Näin ollen nämä oppilaat saattavat olla jo valmiiksi haavoittuvammassa asemassa, minkä vuoksi positiivinen erityiskohtelu olisi heidän osaltaan perusteltua.

Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden voidaan nähdä olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Toisaalta nämä oppilaat ovat heterogeeninen ryhmä, ja osalle heistä esimerkiksi aistikuormitus, kuten melu tai sosiaalinen kuormitus voi olla haaste ja he voisivat myös hyötyä etäopetuksesta stressin ja kuormituksen vähetessä. Lapset ja heidän huoltajansa voivat kokea syrjiväksi sen, etteivät he voi osallistua etäopetukseen, vaikka he itse niin haluaisivat. Lähiopetuksen järjestämisellä pyrittäisiin kuitenkin turvaamaan oppilaiden henkilökohtainen tavoittaminen ja ennaltaehkäisemään koulutuksesta syrjäytymistä. Positiivista erityiskohtelua voitaisiin heidän perusteellaan perustella tästä erityisasemasta johtuvaksi. Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat voivat tarvita moniammatillista tukea ja yhteistyötä ammattilaisen kesken. Oppilaille saattaa olla myös henkilökohtainen avustaja tai tulkki. Tulkitsemis- ja avustajapalveluiden käytännön järjestäminen voisi etäopetuksen aikana osoittautua haastavaksi.

Seurantatietojen perusteella tiedetään, että varsinkin erityisen tuen oppilaat ovat erityisessä vaarassa syrjäytyä koulutuksesta etäopetusjaksojen aikana. Oppimisen tuki jäi paikoin toteutumatta kevään 2020 etäopetusjakson aikana. Säädosratkaisuilla halutaan turvata varsinkin näiden hei-

kommassa asemassa olevien oppilaiden oikeus saada tukea. Erityisen tuen tai valmentavan opetuksen järjestämisen haasteita etäopetuksen aikana kuvastaa Neurospectrum Oy:n ja Jyväskylän yliopiston KTL:n tekemä tutkimus, jonka kohderyhmänä oli tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden vanhemmat. Tulosten mukaan kevään 2020 pitkän etäopetusjakson aikana korostui itsenäinen työskentely, jonka sujumisessa oli haasteita. Erityinen ja tehostettu tuki oli vähäistä etäopetuksen aikana. Kyselyyn vastanneiden vanhempien mukaan jopa 44 prosenttia lapsista ei saanut minkäänlaista erityistä tai tehostettua tukea koronakevään etäopetuksen aikana. Lisäksi 18 prosentilla lapsista tuen määrä väheni verrattuna lähiopetukseen. Vanhemmista 38 prosenttia koki, että päävastuu lapsen ohjauksesta etäopetuksen aikana oli heillä itsellään. Vanhemman ohjausta kaikissa tehtävissä tarvitsi 17 prosenttia lapsista ja osassa tehtävistä 25 prosenttia. Vain 7 prosenttia lapsista teki koulutehtävät itsenäisesti. Keväällä 2020 soveltamisasetusten nojalla perusopetusta järjestettiin pääasiallisesti etäopetuksena. Lukuvuonna 2020–2021 opetusta on voitu järjestää poikkeuksellisin opetusjärjestelyin. Opetusjärjestelyistä on kerätty tietoa opetuksen järjestäjiltä, rehtoreilta, opettajilta ja muulta koulun henkilökunnalta sekä oppilailta ja huoltajilta. Tietoa käytetään myös esitetyn poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vaikutusarvioinnissa.

Eri selvitysten ja tutkimusten mukaan koronaepidemiolla on ollut negatiivisia vaikutuksia lasten ja nuorten oppimiseen ja hyvinvointiin ja polarisaatio on kasvanut. Etäopetusjakso jakoi oppilaita: osa koululaisista arvioi, että etäopetus sopii heille hyvin ja he kokivat oppivansa kotona tehokkaammin kuin koulussa. Kuitenkin samalla oppimisvaje ja hyvinvointiin liittyvät ongelmat lisääntyivät. Samalla oppimisen ja koulunkäynnin tuki toteutui rehtoreiden, opettajien ja huoltajien mukaan normaalitilannetta heikommin ja oppilashuollon palveluiden tarve lisääntyi. Lähiopetuksen puuttumisella arvioidaan olleen suurimmat vaikutukset yhdenvertaisuuden toteutumiseen erityisesti tukea tarvitsevien ja kielivähemmistöihin kuuluvien oppilaiden keskuudessa.

Opetuksen järjestäjän on myös etäopetuksessa huolehdittava, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta. Opettajien mukaan opetussuunnitelman tavoitteet pääsääntöisesti saavutettiin kevään 2020 poikkeavien opetusjärjestelyiden aikana. Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n keväällä 2020 tekemään selvitykseen vastanneista opettajista enemmistö ilmoitti kuitenkin myös karsineensa opetussuunnitelman mukaisia tavoitteita ja sisältöjä etäopetuksen aikana. Noin kolme neljästä perusopetuksen opettajasta arvioi, että pitkittyneessä etäopetuksessa opetussuunnitelman tavoitteista, sisällöistä ja työtavoista on tingittävä. Neljäsosa perusopetuksen opettajista ilmoitti, että tavoitteita ja sisältöjä jouduttaisiin karsimaan suurelta osin. Pitkittyneessä etäopetuksessa vaarana voisi tällöin olla, että opetussuunnitelmaa ei pystytä täysimääräisesti toteuttamaan ja täyttämään sille asetettuja tavoitteita.

Tampereen ja Helsingin yliopistojen tutkimushankkeessa on toteutettu touko-kesäkuussa ja marraskuussa 2020 kaksi valtakunnallista kyselytutkimusta oppilaille, huoltajille, opettajille, rehtoreille sekä muulle koulun henkilöstölle. Syksyn osalta kyselyyn osallistui noin 900 rehtoria, 5 800 opettajaa, 1 750 oppilashuolto- tai koulun muuhun henkilöstöön kuuluvaa, 72 000 oppilasta ja 30 550 huoltajaa. Tulosten mukaan oppilaiden kevään 2020 poikkeusolojen aikaiset etäopetuskokemukset jakautuivat voimakkaasti. Noin puolet oppilaista arvioi oppineensa etäopetuksessa vähemmän ja puolet enemmän kuin tavallisesti. Moni vastaaja vaikutti olleen tyytyväisiä poikkeusolojen ajan etäopetusjärjestelyihin, sillä he toivoivat, että jos etäopetus jouduttaisiin toteuttamaan uudelleen, niin se järjestettäisiin samoin kuin aikaisemminkin. Toisaalta lähes saman verran oppilaita toivoi, ettei etäopetusjärjestelyitä tarvittaisi enää jatkossa. Syksyllä oppilaita pyydettiin arvioimaan, miten he uskovat selviävänsä laitteiden ja koulutehtävien kanssa, jos joudutaan uudelleen siirtymään etäopetukseen. Enemmistö sekä ala- että yläkoululaisista uskoivat osaavansa toimia erilaisissa digitaalisissa oppimisympäristöissä. Samalla kuitenkin noin puolet oppilaista epäili kykyänsä motivoitua etäopetukseen uudelleen.

Koulujen viime kevään etäopetuskäytänteissä oli suuria eroja, jotka heijastuivat perheiden kokemaan kuormitukseen ja oppilaiden kokemaan stressiin. Kun lukujärjestystä ei noudatettu tai opettaja ei ollut sovitusti tavoitettavissa, oppilaiden stressioireet lisääntyivät. Yläkoulujen väliset erot toimintakäytänteissä olivat huomattavan suuria. Toisaalta kuitenkin alakouluille oli yläkouluja tyypillisempää, että etäopetuksen rakenteet olivat löyhiä ja oppilaat saivat tehtäväpaketteja kotiin vuorovaikutteisten etäopetuskäytänteiden sijaan. Opettajan henkilökohtainen kontakti esimerkiksi etäyhteydellä oli yhteydessä oppilaan kokemaan tuen saantiin.

Haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden väliaikaisessa lainsäädännössä turvattua oikeutta lähiopetukseen pidettiin yleisesti hyvänä asiana. Suurin osa niin rehtoreista kuin opettajistakin oli sitä mieltä, että lähiopetusta keväällä saaneet oppilaat hyötyivät lähiopetuksesta ja valtaosa rehtoreista katsoi, että haavoittuvimmassa asemassa olevien oppilaiden oikeus lähiopetukseen tulisi turvata myös jatkossa, mikäli koulussa siirrytään etäopetukseen. Yleisellä tasolla myös huoltajat pitivät hyvänä sitä, että ko. oppilaiden oikeus lähiopetukseen on laissa määritelty erikseen. Enemmistö (noin 60 %) niiden alakoululaisten huoltajista, joiden lapset kuuluvat näihin oppilasryhmiin, toivoi lastensa saavan lähiopetusta myös etäopetusjaksojen aikana. Yläkoululaisten huoltajista samaa mieltä oli noin kolmannes vastaajista (noin 35 %). Tutkijoiden näemyksen mukaan haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat eivät ole homogeeninen oppilasryhmä, vaan joukko pitää sisällään hyvin monenlaisia oppilaita. Huoltajien vastauksissa korostui tarve sille, että opetusjärjestelyt olisivat joustavia eivätkä perustuisi kategorisesti esimerkiksi erityisen tuen päätökseen.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arvioinnissa selvitettiin kevään 2020 poikkeusolojen vaikutuksia tasa-arvoisiin ja yhdenvertaisiin oppimisen edellytyksiin eri koulutusasteilla. Tietoa kerättiin opetuksen järjestäjiltä, rehtoreilta, opetus- ja ohjaushenkilöstöltä sekä oppilailta kevään ja syksyn 2020 aikana. Arviointitulosten mukaan kokemukset poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä jakoivat oppilaita. Osalle etäopiskelu oli sopinut hyvin, ja he hyötyivät esimerkiksi ajasta ja paikasta riippumattomasta opiskelusta ja hakivat aktiivisesti tukea ja ohjausta. Itseohjautuvuuden korostaminen asetti oppilaat kuitenkin keskenään eriarvoiseen asemaan. Merkittävä osa oli kokenut opintoihin liittyvää henkistä kuormitusta ja opiskeluvalmiuksiin liittyvää osaamattomuutta poikkeustilanteen aikana. Oppilaiden itseohjautuvuudessa ja opiskelutaitojen riittävyudessa oli haasteita. Oppilaiden oman näkemyksen mukaan itsensä motivointi oli etäopetuksen aikana kaikkein hankalinta. Noin kolmasosa oppilaista arvioi etäopiskelun vaikeammaksi monissa oppiaineissa eivätkä heidän opintonsa edenneet toivotulla tavalla.

Opetus- ja ohjaushenkilöstö koki oppilaiden kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen selkeästi vaikeammaksi poikkeusolojen aikana normaalitilanteeseen verrattuna. Oppilaiden saama tuki etäopiskelun aikana ei ollut kaikilta osin riittävää. Myös opiskeluhuollon järjestämisessä oli paikoin ollut haasteita. Etäopiskelun aikana kodin tuen merkitys kasvoi. Kotoa saadun tuen vaihtelevuus aiheutti eriarvoisuutta oppilaiden välillä. Lähiopetuksen puute lisäsi tuen tarvetta erityisesti oppilailla, joilla on muita enemmän ongelmia opintojen etenemisessä. Poikkeustilanteessa elämänhallinnan ongelmat, oppimiseen liittyvät vaikeudet ja erilaiset mahdollisuudet opiskella kotioloissa vahvistivat eroja oppilaiden välillä.

Tampereen ja Helsingin yliopistojen tutkimuksessa kysyttiin huoltajilta stressin kokemisesta. Sekä alakoululaisten että yläkoululaisten huoltajat raportoivat enemmän stressioireita keväällä 2020 kuin syksyllä. Keväällä melko tai erittäin paljon stressiä lapsen koulunkäynnin takia ilmoitti kokeneensa noin 20 prosenttia tai vähän alle vastaajista, kun syksyllä vastaavat luvut olivat noin 10 prosenttia tai alle. Lapsen koulunkäynti oli lisännyt huoltajan stressiä enemmän keväällä kuin syksyllä: 57 prosenttia alakoululaisten ja 42 prosenttia yläkoululaisten huoltajista koki sen lisänneen stressiään hieman tai paljon keväällä, kun syksyllä vastaavat osuudet olivat 25 prosenttia ja 27 prosenttia.

Etäopetuksen vaikutus koronaviruksen leviämiseen

Rokotuskattavuuden lisääntyessä väestössä lukuvuonna 2021—2022 altistumistilanteita koulussa tulee olemaan nykyistä vähemmän. Etäopetusjärjestelyihin jouduttaneen siirtymään vähäisemmässä määrin kuin kuluvana lukuvuotena. Mikäli opetusta ei kuitenkaan pystyittäisi järjestämään turvallisesti, on poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen kuitenkin yhä välttämätöntä ja näin pystytään ehkäisemään koronatartuntojen riskiä kouluympäristössä.

Lähiopetuksen hyödyt ovat yleisesti suuremmat kuin koroviruksen aiheuttama tosiasiallinen tartuntariski. Koronatartunnan riski on koulussa altistumisen jälkeen selvästi pienempi kuin tartuntariski muissa korona-altistumistilanteissa. Tähän asti koulujen useista altistumistilanteista huolimatta kouluympäristöön liittyvien jatkotartuntojen määrä on ollut vähäinen. 30.3.2021 mennessä kunnat olivat raportoineet tiedot yhteensä 62 584 henkilöstä, jotka olivat altistuneet varhaiskasvatus- tai kouluympäristössä. Heistä 926 (1,5 %) oli saanut tartunnan. Aikuisien tartunnat ovat olleet suurimmaksi osaksi peräisin varhaiskasvatus- tai koulu yhteisön toiselta aikuiselta. Sekä THL:n että Yhdysvaltain tautikeskuksen tekemän tutkimuskoonnin mukaan vaikean koronavirustaudin riski on lapsilla ja nuorilla matala. Tutkimuskoonnin tulosten mukaan on näyttöä siitä, että lasten ja nuorten koronatartunnat ovat harvinaisempia aikuisiin verrattuna. Koronatartunnoilla on yhteys ympäröivän yhteisön koronatilanteeseen ja tartuntoja kouluissa voidaan rajoittaa esimerkiksi fyysisten kontaktien välttämällä ja kasvomaskien käytöllä.

Helsinki GSE Tilanhuone tutki rekisteriaineistojen avulla toisen asteen etäopetukseen siirtymisen yhteyttä koronavirustartuntoihin Suomessa loppuvuodesta 2020. Alustavien tulosten mukaan etäopetuksen vaikutuksista koronatartuntojen ilmaantuvuuteen ei voida tehdä vahvoja johtopäätöksiä, mutta nuorten ja heidän perheenjäsentensä ilmaantuvuudet vaikuttaisivat laskeneen huomattavasti etäopetuksen ja mahdollisten muiden rajoitustoimenpiteiden jälkeen. Etäopetukseen siirtyneissä kunnissa 16—18-vuotiaiden tartuntojen ei kuitenkaan havaittu laskeneen enemmän kuin 13—15-vuotiailla, jotka eivät olleet etäopetuksen piirissä. Lisäksi tartuntojen ilmaantuvuudet vaikuttaisivat laskeneen melko samalla tavoin 13—15-vuotiaiden vanhemmilla kuin 16—18-vuotiaiden vanhemmilla. Tulokset eivät anna selvää näyttöä siitä, että nimenomaan toisen asteen etäopetukseen siirtyminen olisi vähentänyt merkittävästi nuorten koronatartuntoja. Toisaalta etäopetuksella saattoi olla myös epäsuoraa vaikutusta 13—15-vuotiaiden tartuntoihin eikä ryhmiä vertaamalla voitu suoraan päätellä etäopetuksen vaikutusta.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja oppilashuolto

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

Oppilailta on poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana oikeus lain mukaisiin oppilashuollon palveluihin ja oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Esimerkiksi psykologin ja kuraattorin tapauksia voidaan järjestää turvallisesti myös etänä.

Poikkeustilanteella on eri selvitysten ja tutkimusten mukaan ollut vaikutusta lasten ja nuorten kokemaan hyvinvointiin ja mielenterveyteen. Turun yliopiston koululaisten koronakevät -tutkimuksen mukaan verrattuna vuoden 2019 kouluterveyskyselyyn, huomattavasti suurempi osuus 8.—9.-luokkalaisista nuorista koki kevään aikana kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta (20,5 %, vuotta aiemmin 12,9 %). Niiden joukossa, jotka kokivat etäopetusaikana vaikeaksi ottaa yhteyttä opettajaan, ahdistuneisuutta oli vielä huomattavasti edellä kuvattua enemmän (33,5 %). Myös ammatilliset ovat huolissaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista. THL:n selvitykseen osallistuneista kouluterveydenhoitajista ja -lääkäreistä viidennes arvioi

huolensa lasten ja nuorten hyvinvoinnista huomattavasti suuremmaksi kuin vuotta aiemmin. Neuvolahenkilöstöstä 59—90 prosenttia arvioi, että perheiden taloudelliset vaikeudet, yksinäisyys ja turvattomuus, vanhemmuuden haasteet ja parisuhde- sekä mielenterveysongelmat olivat kasvaneet huomattavasti vuoteen 2019 verrattuna. Huoli lasten, nuorten ja perheiden tilanteista on kasvanut myös lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa. Toimijoista 44—65 % arvioi perheiden taloudellisten vaikeuksien, mielenterveysongelmien, vanhemmuuden haasteiden, lasten ja nuorten pahoinvoinnin sekä yksinäisyyden ja turvattomuuden lisääntyneen merkittävästi syksyyn 2019 verrattuna.

Etäopiskelun aikana voimistuivat jo aiemmin tunnistetut pulmat kuten oppilas- ja opiskelija-huollon saatavuus ja laatu. THL:n ja Opetushallituksen toteuttaman valtakunnallisen opiskeluhuoltopalvelujen seurantakyselyn tulosten mukaan avun ja tuen saanti opiskeluhuoltopalveluista heikkeni kevään 2020 etäopetusjakson aikana selkeästi kaikkien opiskeluhuoltopalvelujen ammattiryhmien mielestä. Samanaikaisesti opiskeluhuollon yhteistyö koulun sisällä sekä koulun ulkopuolisten palvelujen kanssa heikkeni. Oppilaiden ja perheiden kasvaviin tarpeisiin oli keväällä saatavilla tukea ja apua entistä vähemmän, mikä on todennäköisesti johtanut osalla ongelmien syvenemiseen ja pitkittymiseen. Epidemia muutti terveydenhuollon työtä nopeasti ja kouluterveydenhoitajia ja -lääkäreitä siirrettiin muihin työtehtäviin ja koulutukseen. Syysluku-kauden käynnistyttyä opiskeluhuollon palvelujen resursointi oli selvästi kevättä ja kesää parempi. Kuitenkin edelleen joka kymmenes terveydenhoitajista raportoi tavallista pienemmästä työpanoksesta kouluterveydenhuoltoon. Osalla lapsia ja nuoria ongelmat ovat entistä vakavampia ja edellyttävät palvelujen suurempaa työpanosta.

Aluehallintoviraston ja opetus- ja kulttuuriministeriön kuntakyselyssä selvitettiin lokakuussa 2020 oppilashuollon palveluiden tarvetta ja saatavuutta. Kyselyyn vastasi yhteensä 206 kuntaa ja 28 yksityistä opetuksen järjestäjää. Kyselystä kävi ilmi, että oppilashuollon palveluiden tarve etenkin kuraattoripalveluiden osalta oli kasvanut suurella osalla kuntia koronavirusepidemian aikana. 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. Kysyttäessä oppilashuollon palvelujen riittävydestä 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.

Karvin arvioinnin mukaan oppilaiden hyvinvointiin ja henkiseen kuormittumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Osa oppilaista kokee kuormitusta ja osaamattomuutta opiskeluun poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana. Etäopetuksen aikana kynnys avun pyytämiseen on joillakin oppijoilla korkeampi tai se koetaan vaikeana. Samalla opetus- ja ohjaushenkilöstö on kokenut oppilaiden kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen selkeästi vaikeammaksi poikkeusolojen aikana normaalitilanteeseen verrattuna, mikä heikentää henkilöstön mahdollisuuksia tukea oppilaiden yhteisöllisyyttä ja hyvinvointia.

Lapsistrategian koronatyöryhmä on tarkastellut lasten oikeuksia ja hyvinvointia koronaepidemian jälkihoidossa. Työryhmä on huolissaan siitä, että pitkittyvä kriisi vaikuttaa syvästi jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin, ja kriisin sosiaaliset vaikutukset voivat olla erittäin pitkäaikaisia. Työryhmän mukaan kriisin seurauksia on

seurattava pitkäjänteisesti ja lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaamiseen on varmistettava riittävät voimavarat.

Aluehallintoviraston ja opetus- ja kulttuuriministeriön kuntakyselyssä kevään 2020 poikkeusolojen keskeisimpinä vaikutuksina on noussut esiin selkeä tarve vahvistaa oppimisen tuen ja oppilashuollon toimia oppimisen ja hyvinvoinnin sekä yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Kunnilta saatujen tietojen mukaan etäopetus oli osoittautunut haastavimmaksi oppilaille, jotka lähiopetuksessakin tarvitsevat paljon ohjausta. Opetuksen järjestäjiltä selvitettiin oppimisen tuen eri muotojen saatavuutta tarpeeseen nähden lokakuussa 2020 ja huhtikuussa 2021. Tulosten perusteella oppimisen tukea pystyttiin syksyllä 2020 järjestämään tarpeeseen nähden pääasiallisesti hyvin tai kohtalaisesti. Suuri osa (89 %) järjestäjistä arvioi tukiopetuksen riittävyden tarpeeseen nähden hyväksi tai erittäin hyväksi. Sen sijaan yli puolet vastaajista (52 %) arvioi oppitunnin aikaista rinnakkaisopettajan tukea olevan tarjolla tarpeeseen nähden korkeintaan kohtalaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön heinäkuussa 2020 jakamia esi- ja perusopetuksen koronavastuuta kiitettiin useissa vastauksissa. Avustuksen myötä oli saatu uusia resursseja kouluun, joka oli kohdennettu tukea tarvitseville. Toisaalta avustuksista huolimatta resurssia ei kaikkialla ole riittävästi. Huhtikuussa 2021 saatujen tietojen mukaan oppimisen tuen saatavuus vaikuttaa osin heikentyneen. Enää noin kolmasosa vastaajista arvioi tukiopetuksen riittävyden vähintään hyväksi. Määrä laski merkittävästi lokakuusta 2020. Tuen tarve on kasvanut myös muun muassa psyykkisen oirehtimisen vuoksi. Oppimisen tuen eri muotojen saatavuudesta koronaepidemiasta johtuvien oppimisen aukkojen paikkaamiseksi voitiin koostaa seuraava taulukko.

Taulukko 2. Opetuksen järjestäjien arvio oppimisen tuen eri muotojen saatavuudesta huhtikuussa 2021 (n=199 kuntaa, 38 yksityistä opetuksen järjestäjää)

	Erittäin hyvin tarpeeseen nähden	Hyvin tarpeeseen nähden	Kohtalaisesti tarpeeseen nähden	Huonosti tarpeeseen nähden	Erittäin huonosti tarpeeseen nähden	Emme tarjoa ko. palvelua
Tukiopetus	5 %	26 %	47 %	10 %		12 %
Rinnakkaisopettajan tuki oppitunnilla	10 %	42 %	44 %	3 %		1 %
Ohjaajan tuki oppitunnilla	4 %	39 %	46 %	7 %	2 %	2 %
Laaja-alaisen erityisopettajan tuki oppitunnilla	8 %	46 %	34 %	8 %	2 %	2 %
Laaja-alaisen erityisopettajan toteuttama osa-aikainen pienryhmä- tai yksilöllinen opetus	5 %	20 %	30 %	14 %	3 %	28 %
Nuorisotyöntekijän, psyykkäarin, tsempparin tmv. tuki oppitunnilla	29 %	56 %	14 %			1 %

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Esitys vaikuttaa kuntien opetuksen järjestämiseen ja suunnitteluun opetustoimen hallinnossa luvuvuonna 2021—2022. Luvuvuotta suunniteltaessa opetuksen järjestäjän harkinnassa olisi arvioida erilaisia toimintamalleja, mikäli 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 etäopetusta, 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.

Poikkeukselliset opetusjärjestelyt käytännössä aina toteutetaan etäopetuksena. Tämä vähentää koulukuljetusten tarvetta. Toisaalta lisätyötä saattaa aiheutua aterioiden kuljettamisesta oppilaille kotiin sekä esimerkiksi koko viikon lounaiden valmistamisesta ja pakkaamisesta. Rehtoreiden työtaakkaa lisää oppilaskohtaisten perusopetuslain 18 §:n mukaisten päätösten tekeminen. On kuitenkin oletettavaa, että rokotuskattavuuden lisääntyessä lukuvuonna 2021—2022 etäopetusjärjestelyihin joudutaan turvautumaan vähemmän kuin kuluvana lukuvuotena.

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 yliopiston TRIM-tutkimusyksikön ja Suomen eOppimiskeskuksen tutkimuksessa tarkasteltiin koulunkäynnin sujumista koronaepidemian aikana tutoropettajien näkökulmasta. Tutkimukseen osallistui marras-joulukuussa 2020 noin 340 tutoropettajaa. Tulosten mukaan kevään 2020 etäopetusjakso sai aikaan osaamisloikan opettajien ja oppilaiden digitaidoissa. Sekä opettajien että oppilaiden digiosaaminen oli lisääntynyt selvästi. Sähköisten alustojen aktiivinen hyödyntäminen osana opetusta oli lisääntynyt selvästi kevään 2020 poikkeusolojen jälkeen. Myös digitaalisia materiaaleja oli alettu hyödyntää enemmän opetuksessa. Digitaalisuutta hyödynnettiin enemmän kuin aikaisemmin ja se koettiin hyvänä toimintatapana. Opettajat olivat oppineet jakamaan omia materiaalejaan sähköisten alustojen avulla sekä hyödyntämään olemassa olevia materiaaleja. Digitaalisia oppimisympäristöjä arvioitiin käytetyn vähintään päivittäin lähes 90 prosentissa kouluista. Tutoreiden vastauksista heijastui kuitenkin myös tarve opettajien teknisten taitojen vahvistamiselle ja digipedagogiikan kehittämiseksi. Opettajien taidot ovat edelleen hyvin laajakirjoisia. Osa opettajista pystyy hyödyntämään digitaalisia resursseja sujuvasti osana omaa opetustaan, mutta osa tarvitsee edelleen sparrausta perustaidoissakin.

Eri oppiaineiden osalta etäopetus oli tulosten mukaan onnistunut keväällä 2020 parhaiten matematiikassa. 88 prosenttia vastanneista tutoropettajista piti matematiikkaa vähintään melko hyvin onnistuneena. Vastaavasti 86 prosenttia piti äidinkieltä ja kirjallisuutta vähintään melko hyvin onnistuneena, ja 85 prosenttia biologiaa, maantietoa ja ympäristöoppia. Vaikeimmiksi etäyhteyksin opetettaviksi aineiksi arvioitiin taito- ja taideaineet, joista kolme hankalinta olivat käsityöt (50 % vastauksista melko tai erittäin huonosti), musiikki (38 % melko tai erittäin huonosti), ja liikunta (35 % melko tai erittäin huonosti). Karvin arvioinnin mukaan oppilaiden näkökulmasta etäopiskelu koettiin helpommaksi verrattuna normaaliin lähiopetukseen liikunnassa, englannin tai muun vieraan kielen sekä historian ja yhteiskuntaopin opiskelussa. Vaikeimmaksi etäopiskelun vastaajat kokivat toisessa kotimaisessa kielessä (ruotsi tai finska) sekä matematiikassa. Matematiikan opiskelua etäopetusajana piti joko paljon tai hieman vaikeampana yli puolet vastaajista. Vähiten eroa etäopetuksen ja normaaliopetuksen välillä oppilaiden mielestä oli englannin tai muiden kielten opiskelussa, kuvataiteessa sekä äidinkielessä ja kirjallisuudessa.

Professori Salmela-Aron johtamassa tutkimuksessa tarkasteltiin opettajien ja rehtorien työhyvinvointia koronakeväänä 2020. Verrattuna aiempiin samojen ammattiryhmien tutkimuksiin, rehtorit kokivat vähemmän innostusta ja opettajat enemmän uupumusta kuin aiempina vuosina.

Reilu kolmasosa opettajista ja kolmasosa rehtoreista koki korkeaa työintoa ja alhaista työuupumusta myös koronakevään erityisjärjestelyiden aikana, mutta koronakevät opetuksen erityisjärjestelyineen oli lisännyt erityisesti opettajien uupumusriskiä ja laskenut rehtorien innostusta. Tulosten mukaan opettajista 42 prosenttia oli innostuneita, 11 prosenttia innostuneita mutta uupuneita, 37 prosenttia uupumusriskissä ja 10 prosenttia vakavasti työuupuneita. Rehtoreista 36 prosenttia oli innostuneita, 46 prosenttia työuupumusriskissä ja 18 prosenttia työuupuneita. Todennäköisyyttä kuulua uupumusryhmiin lisäsivät muun muassa stressi covid-19-pandemiasta, kokemus kotien heikommin onnistuneesta siirtymisestä etäopetukseen, kokemus omista heikoista digitaaloista sekä opettajien kokemus koko koulun etäopetussiirtymän heikommasta onnistumisesta ja oppilaiden heikommista digitaaloista.

Vaasan yliopiston tutkimuksessa selvitettiin opetusalan ammattilaisten kokemuksia etätyöstä koronakeväänä 2020. Vastaajia oli noin 1 350, joista suurin osa peruskouluista. Moni raportoi yhteisöllisyyden kasvaneen koronakriisin aikana ja kokivat suoriutuneensa työstään monella tapaa hyvin. Toisaalta myös ihmiskontaktien puute ja yksinäisyys korostuivat. Opetusalan ammattilaiset arvostivat osoitettua luottamusta heidän ammattitaitoonsa ja omaan harkintaansa muuttuvien olosuhteiden aikana. Organisaatiot ja varsinkin lähijohtajat olivat vastaajien arvioiden mukaan selviytyneet nopeistakin muutoksista ja niiden johtamisesta hyvin. Huolimatta lisääntyneestä työkuormasta, uusista osaamisvaatimuksista ja koronakevään 2020 haastavista olosuhteista, opetusalan ammattilaiset kokivat suoriutuneensa monella tapaa hyvin. Vastaajat arvioivat suoriutuneensa työtehtävistään hyvin ja täyttäneensä asetetut vaatimukset ja odotukset.

Opetusalan ammattilaisten työn määrällinen kuorma ja osaamisvaatimukset kuitenkin kasvoivat koronakevään aikana, mikä heijastui myös viikoittaisten työtuntien määrän kasvussa. Työaika kasvoi keskimäärin lähes kuudella ja puolella tunnilla viikossa. Enemmistö vastaajista (69 %) raportoi erilaisiin opetustehtäviin liittyvien viikkotyötuntiensä kasvaneen ja lähes neljänneksellä työmäärä oli kasvanut yli 10 tunnilla. Opetustyötä tekevistä 23 prosenttia raportoi viikkotyötuntien pysyneen samana ja alle 9 prosenttia kertoi niiden vähentyneen. Vertailtaessa koronakriisin ja etäopetuksen vaikutuksia eri ammattiryhmissä erityisesti luokanopettajat sekä peruskoulun ja lukion aineenopettajat erottuivat omaksi ryhmäkseen, joiden vastauksissa näkyi työn kuormittavuus. He kokivat työnsä keskimääräistä kuormittavammaksi, haastavammaksi sekä vähemmän autonomiseksi. Tämä heijastui stressin ja työuupumuksen kokemuksissa sekä vähäisessä määrässä työn imua. He raportoivat myös heikointa tasapainoa työn ja yksityiselämän kanssa sekä ylipäätään suurinta tyytymättömyyttä etätyön tekemiseen. Opetusalan ammattilaisten stressi oli asteikolla 1—5 mitattuna kokonaisuudessaan hieman keskitasoa korkeammalla (ka 3,16). Korkeinta stressiä kokivat keskiarvojen perusteella peruskoulun aineenopettajat (ka 3,32) ja luokanopettajat (ka 3,29). Oppilasmäärän mukaan tarkasteltuna stressitaso kasvoi oppilasmäärän kasvaessa.

Tampereen ja Helsingin yliopistojen tutkimuksen mukaan opettajien ja rehtorien stressitaso ei olennaisesti poikennut syksyllä 2020 kevään poikkeusolojen tilanteesta. Noin kymmenen prosenttia vastaajista ei kokenut ollenkaan stressiä tai koki sitä erittäin paljon. Noin kolmannes koki stressiä melko tai erittäin paljon. Opettajilta kysyttiin syksyllä 2020, kuinka stressitaso on muuttunut verrattuna kevään poikkeusaikaan. Kolmannes vastaajista kertoi stressitason kasvaneen, neljännes sen pysyneen suunnilleen samana ja 40 prosenttia stressitason laskeneen. Kysyttäessä työn aiheuttamasta kuormituksesta palautumisesta työpäivän jälkeen noin kymmenen prosenttia vastaajista koki palautuneensa huonosti ja vastaava määrä hyvin. Noin kolmannes koki palautuneensa työn aiheuttamasta kuormituksesta huonosti tai melko huonosti.

Yli puolet Karvin arviointiin osallistuneista perusopetuksen opetus- ja ohjaushenkilöstöstä koki saaneensa omaan hyvinvointiinsa sekä etäopetukseen ja -ohjaukseen liittyvää tukea työnantajaltaan poikkeusolojen aikana. Osa vastaajista ei kuitenkaan ollut saanut tukea ja ohjeistusta laitteiden ja ohjelmistojen käyttöön tai ohjeistusta oppituntien järjestämiseen etänä.

4.2.4 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. Etäopetuksen aikana oppilaille on erilaiset edellytykset saada opetukseen tukea huoltajilta. Myös vieraskielisillä oppilaille 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 oppilaille, 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 opintososiaaliin etuisuuksiin, millä pyritään ennaltaehkäisemään yhteiskunnallista eriarvoistumiskehitystä.

Rokotuskattavuuden lisääntyessä lukuvuonna 2021-2022 altistumistilanteita koulussa tulee olemaan nykyistä vähemmän. Etäopetusjärjestelyihin jouduttaneen siirtymään vähäisemmässä määrin kuin kuluvana lukuvuotena.

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 ulkomailta käytettyjen keinojen arviointiin. Ulkomailta 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 opetuksen lainsäädännössä*, c) *Mitään muutosta ei tehdä, ja toimitaan voimassaolevan lain puitteissa* ja d) *Säädetään väliaikaisesta perusopetuslain muutoksesta*. Hallituksen esityksessä (HE 86/2020 vp) kuten myös marraskuussa 2020 annetussa hallituksen esityksessä (HE 218/2020 vp) esitettiin sääntelyratkaisuksi 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 tarkoitetun toiminnan järjestäjälle säädettyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuksien 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 käyttöönottoasetuksella käyttöön.

Perusopetuksen osalta valmiuslain nojalla annetut soveltamisasetukset raukesivat 14.5.2020, jolloin perusopetuksessa siirryttiin takaisin lähiopetukseen. Hallituksen 6.5.2020 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tartuntatautilanetta 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 sääntämisessä on lähdetty siitä oletuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s.52). Tämän vuoksi valtioneuvosto on antanut kesäkuussa 2020 hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp) ja uudelleen marraskuussa 2020 hallituksen esityksen (HE 218/2020) 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 etäopetusta lisäävät oppilaiden eriarvoisuutta, jonka vuoksi esitetty sääntely olisi väliaikainen. Ehdotettujen lakien toimeenpanon seuranta mahdollistaa, että lakien vaikutuksista saadaan tietoa lainsäädäntöratkaisujen arvioimiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää perusopetuksen tukeen ja erityisiin opetusjärjestelyihin liittyviä sääntelymuutostarpeita osana Oikeus Oppia -kehittämissohjelmaa tuen työryhmän esi- ja perusopetusjaostossa.

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 normaalien 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 sisällöltään voimassa olevia lakeja perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (1191—1192/2020), joiden voimassaolo päättyy 31.7.2021. Voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/202 vp ja 41/2020 vp). Lakeja koskevaan hallituksen esitykseen (HE 218/2020 vp) sisältyviä lakiehdotuksia ei muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta.

Valmistelun yhteydessä mietittiin myös vaihtoehtoa, mikä mahdollistaisi opetuksen järjestämisen etäopetuksena myös haavoittuvassa asemassa oleville lapsille tilanteessa, jossa tartuntatautiviranomainen sulkisi tartuntatautilain 58 §:n perusteella opetustilat kokonaisuudessaan. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska tavoitteena ei ole lisätä tätä oppilasryhmää koskevaa etäopetusta. Perusopetuslain 20 a § tosiasiallisesti ohjaa tartuntatautiviranomaisen päätöksen tekoa. Tämä vaihtoehto olisi saattanut lisätä opetustilojen sulkemista kokonaisuudessaan varmuuden vuoksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kansainvälisten järjestöjen arvioiden mukaan koronaviruksen vaikutukset koulutukseen ovat globaaleja. Maailmanlaajuisesti 1,6 miljardia oppilasta oli keväällä 2020 pandemiasta johtuvien koulusulkujen piirissä. Globaali lasten ja nuorten tilanne on heikentynyt erityisesti koulujen sulkeutumisen myötä. Lokakuussa 2020 edelleen 34 maassa koulutusjärjestelmä oli kokonaan suljettu 580 miljoonalta oppijalta, ja monessa maassa taas osittain. 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 etäopetustilanteessa. Heikommassa asemassa olevilla lapsilla haasteita on myös turvallisen opiskeluympäristön osalta. OECD:n arvion mukaan meneillään olevalla oppimiskadolla on suoria taloudellisia vaikutuksia yksilölle ja yhteiskunnalle, mutta myös laajempia epäedullisia sosiaalisia vaikutuksia etenkin köyhistä oloista tuleville lapsille. Sulkutoimien johdosta menetetty opetusaika tulee pitkällä aikavälillä aiheuttamaan myös tuottavuuden laskua. Koronapandemia kiihdyttää jo olemassa olevia globaaleja ongelmia lasten ja nuorten keskuudessa sekä koulutuksen rakenteissa. Ongelmista voi tulla ylisukupolvisia, eli huonosti hoidettuna koulujen sulkeminen tulee näkymään myös seuraavien sukupolvien elintasossa ja kehityksessä. Koulunkäynnin mahdollistaminen on OECD:n näkemyksen mukaan erittäin tärkeää kasville ja työllisyydelle.

Maailmanpankki on arvioinut, että koulujen ollessa suljettuna viisi kuukautta se vastaa kuuden kuukauden oppimisvajetta ja eliniän aikana kertyvänä tulonmenetyksenä jopa kymmentä prosenttia globaalista bruttokansantuotteesta tai kymmentä biljoonaa Yhdysvaltain dollaria oppimisköyhyyden lisääntyessä. Myös OECD:n arvioiden mukaan pandemian aikaisten globaalien koulusulkujen myötä koululaisten koko eliniän tulot jäisivät kolme prosenttia pienemmiksi. Unicefin mukaan etenkin nyt koronapandemian aikana yksi esiopetukseen investoitu Yhdysvaltain dollari palautuu yhteiskuntaan yhdeksänkertaisena johtuen opintojen kertaamisen ja koulupudokkuuden vähenemisestä.

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 etäopetuksen keinoin vahvistettiin väliaikaisella asetuksella, joka on voimassa 16.3.2020—30.6.2021. Väliaikainen asetus 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. Kouluille tämä tapahtuu jakamalla toimenpiteet tasoille liikennevalomallissa, jossa on vihreä, keltainen ja punainen. Toimenpiteet vaihtelevat melkein normaalista jokapäiväisen kouluelämän järjestämisestä (vihreä taso) kattaviin toimenpiteisiin, joissa on pienempiä, kiinteitä ryhmiä ja etäisyys opiskelijoiden ja henkilökunnan välillä (punainen taso). Infektioiden valvontaviranomaiset (paikalliset tai kansalliset) päättävät, millä tasolla toimenpiteitä on sovellettava. Syyslukukausi alkoi lähiopetuksessa keltaisella valmiustasolla, mikä tar-

koittaa 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 on perusopetuksen osalta noudatettu 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 säädettiin muun muassa, että hätäopetuksen tulee olla mahdollisimman lyhytkestoista, maksimissaan neljä viikkoa mahdollisella kahden viikon jatkoajalla. Maassa oli syksyllä käynnissä osittaisia koulusulkuja, jolloin koulut olivat osittain kiinni. Joulukuussa viidesluokkalaiset ja sitä vanhemmat koululaiset siirtyivät etäopetukseen. 25.12. alkoi maanlaajuinen koronasulku 7. helmikuuta saakka ja kaikki koululuokat siirtyivät etäopetukseen. Vuosiluokat 0—4 palasivat lähiopetukseen 8.2.2021. Maaliskuun alussa hallitus totesi, että koulujen avaamisen edellytyksenä on sekä henkilökunnan että oppilaiden testaaminen kahdesti viikossa. Vuosiluokasta 5 ylöspäin oppilaat kaikkialla maassa voivat 15.3.2021 alkaen käydä ulkona-opetuksessa kerran viikossa. Maan hallitus on sopinut koulujen asteittaisesta lisäämisestä huhtikuussa 2021.

Virossa peruskoulut aloittivat syyslukukauden lähiopetuksessa. Kunnilla, opetuksen pääasiallisina järjestäjävastuutahoina, oli mahdollisuus asettaa omia rajoituksia ja varotoimenpiteitä koulunkäyntiin. Kouluissa muun muassa porrastettiin koululaisten lounasaikoja, mahdollisuuksien mukaan sijoitettiin oppilaita harvemmin luokkahuoneisiin sekä toteutettiin hybridimalleja, joissa osa oppilaista oli etäopetuksessa ja osa lähiopetuksessa. Kevätlukukaudella 1.3.2021 alkaen kouluissa siirryttiin etäopetukseen lukuun ottamatta 1.—4. vuosiluokkien oppilaita ja erityisen tuen tarpeessa olevia oppilaita. Alkaen 1.3. myös 1.—4. vuosiluokkien oppilaat siirtyivät etäopetukseen. Erityisen tuen tarpeessa olevilla oppilailta on huoltajien toiveesta mahdollisuus lähiopetukseen. Tallinnalaisten koulujen 1.—4. vuosiluokkien oppilailta on mahdollisuus saada huolenpitoa ja erilaista toimintaa 4 tuntia päivässä, mikäli heidän huoltajillaan ei ole mahdollisuutta olla päivisin kotona.

6 Lausunto- ja kuulemis palaute

Lausuntokierros

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla 9.—23.4.2021. 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, Suomen Kuntaliitolle, Opetushallitukselle, Kuntatyönantajille, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:lle ja Sivistystyönantajille.

Lausuntoa pyydettiin 28 taholta. Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin yhteensä 15 kappaletta. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoitti, että se ei anna lausuntoa asiassa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, Opetushallitus, Lapsiasiavaltuutettu, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Kuhmon kaupunki, Helsingin kaupunki, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki, KT Kuntatyönantajat, Pääkaupunkiseudun ateistit ry, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Finlands Föräldraförbund rf, Sivistystyönantajat ry, Suomen Kuntaliitto ry ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL.

Lausunnonantajat pitivät ehdotettua väliaikaisten lakien mukaisen oikeustilan jatkamista koronatilanteen epävarmuuden vuoksi perusteltuna ja pitivät tärkeänä, että opetuksen jatkuminen mahdollistetaan tarvittaessa poikkeuksellisin opetusjärjestelyin, jotta yhdenkään lapsen ja nuoren opetus ei keskeydy koronapandemian vuoksi. Esityksen nähtiin antavan koulutuksen järjestäjille työkaluja vastata tartuntatautilanteeseen nimenomaan paikalliset olosuhteet huomiottaen.

Linjauksia lähiopetuksen ensisijaisuudesta ja haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeudesta lähiopetukseen myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana pidettiin myös pääosin hyvänä. Kuitenkin jotkut lausunnonantajat toivoivat, että mahdollisuus etäopetukseen annettaisiin huoltajan pyynnöstä myös näihin ryhmiin kuuluville oppilaille. Osa erityisen tuen oppilaiden huoltajista oli kokenut väliaikaisen perusopetuslain 20 a §:n epäoikeudenmukaiseksi.

Suomen Kuntaliitto toi lausunnossaan esiin huolen siitä, että pitkittyneen koronavirusepidemian ja siitä syntyneiden käytänteiden johdosta monelle taholle on muodostunut käsitys siitä, että poissaolon sijaan olisikin mahdollista saada etäopetusta. Kuntaliitto piti riskinä, että tämä toimintamalli vakiintuu ilman lainsäädännöllistä taustaa ja toivoi pysyvää lainsäädäntöä normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin. Myös monet muut lausunnonantajat toivoivat pysyvää lainsäädäntöä normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin. Nykyistä perusopetuslain 20 a §:ää ei pidetty toimivana pysyvälouenteisena ratkaisuna, vaan sellainen täytyisi luoda, perustuslailliset reunaehdot huomioiden.

Perusopetuslain 18 §:n mukaisen erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan säännöksen käyttöä toivottiin nykyistä joustavammaksi. Oppilaskohtaisten päätösten tekeminen koettiin opetuksen järjestäjälle raskaaksi. Toivottiin ohjeistusta, jonka mukaan tilanteessa voitaisiin tehdä yksi päätös, joka koskisi kaikkia niitä oppilaita, jotka eivät voi osallistua lähiopetukseen tartuntatautilain 57, 60 tai 63 §:n nojalla. Esiin tuotiin myös ajatus, että tartuntatautiviranomaisen karanteenipäätös olisi yksinään riittävä hallinnollinen päätös ja oikeuttaisi etäopetukseen, tai että 18 §:n mukaiset päätökset katsottaisiin niin kutsutuksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jolloin hallintopäätöksiä ei tarvitsisi tehdä lainkaan.

Lausunnoissa tuotiin esiin, että hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan ansiokkaasti sitä polarisaatiota, mitä pitkään jatkunut koronakriisi aiheuttaa oppimistuloksissa ja opiskelijoiden, henkilökunnan ja johdon hyvinvoinnissa. Korona-aika on vaikuttanut lasten ja nuorten hyvinvointiin, erityisesti mielenterveyteen. Tieto koronaepidemian aikana syntyneestä oppimisvajeesta on huolestuttava ja sen epätasainen jakautuminen esimerkiksi perhetaustan mukaan eriarvoistaa lapsia.

Monet lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että tietoa poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen laadusta ja niiden vaikutuksesta lasten ja nuorten hyvinvointiin kerätään. Oppimisvajeen paikkaamiseen tulee etsiä ratkaisuja ja opetuksen järjestäjien tukeen tulee kiinnittää huomiota. Lausunnoissa painotettiin, että myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja oppilashuoltopalvelujen tulee olla tarjolla matalalla kynnyksellä, ja niitä tulee oppilaille aktiivisesti tarjota myös etäopetuksen aikana. Esiin tuotiin myös huoli siitä, että oppilas- ja opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen siirtäminen sote-hyvinvointialueille tulisi lisäämään ongelmia. Koronakriisin vaikutusten tiivistä seuranta pidettiin tärkeänä.

Huomiota kiinnitettiin myös opetuksen järjestäjien sekä rehtoreiden ja opetushenkilöstön kuorituksen lisääntymiseen. Kuntaliitto korosti, että kunnalta ja perusopetuksen järjestäjältä edellytetään lainsäädännön mukaista toimintaa myös koronavirusepidemian aikana. Viranomaisten kunnille opetuksen järjestäjänä antamat ohjeistukset ja suositukset eivät saa ohjata toimimaan

tästä poikkeavasti yksittäisten oppijoiden tai perheiden osalta. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, jossa viitataan syrjäytymisvaarassa tai haavoittumassa asemassa oleviin oppilaisiin, riskiryhmään kuuluviin huoltajiin, huoltajien altistumisiin tai omaehtoisiin karanteeneihin. Esiin tuotiinkin myös toive opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisestä informaatio-ohjauksesta opetuksen järjestäjille.

Esiin nostettiin myös se, että päätöksenprosessissa tartuntatautiviranomaisten kanssa on ollut haasteita ja tietämys perusopetuslain osalta on ollut puutteellista. Yhteistyön tiivistämistä ja vuoropuhelun lisäämistä tartuntatautiviranomaisten ja opetuksen järjestäjien välillä toivottiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esiin, että kun rajoitustoimenpiteitä kohdistetaan eri tavoin eri ryhmiin, on erilainen kohtelu sallittua, jos se on oikeasuhtaista, oikea-aikaista ja tehokasta. Toisaalta valtuutettu toi samalla esiin huolen siitä, että toteutetut rajoitustoimenpiteet ainakin välillisesti syrjivät nuoria. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen jatkuessa osittain jo toista vuotta, olisi esityksessä kiinnitettävä entistä enemmän huomiota yhdenvertaisuusvaikutuksiin.

Helsingin eurooppalaisen koulun osalta huomiota kiinnitettiin siihen, että koulun yläkoululukion kahdella ylimmällä luokalla annetaan lukiokoulutusta vastaavaa opetusta, minkä vuoksi nämä luokat olisi yhdenmukaisuuden vuoksi syytä jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arviointineuvosto toteaa 4.5.2021 antamassaan lausunnossa muun ohella, että esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu kokonaisuus. Keskeisimmistä puutteista arviointineuvosto totesi, että vaikutusarviossa kuvataan lähinnä jo saatuja kokemuksia, mutta ei arvioida tämä esityksen vaikutuksia. Vaikutusarviossa ei myöskään ole käsitelty tartuntojen vähentymisen terveysvaikutuksia, vaikka esityksen tavoitteena on hidastaa tartuntojen leviämistä. Esitysluonnoksessa tulisi arviointineuvoston mukaan myös käsitellä vaikutuksia oppilaiden yhdenvertaisuuteen ja oikeuteen saada perusopetusta sekä miten yhdenvertaisuutta voitaisiin edistää. Arviointineuvosto toteaa myös, että lähiopetuksen myönteisiä vaikutuksia oppimiseen ja toisaalta koronavirustaudin leviämisen riskejä ei ole sovitettu yhteen esityksessä. Esityksessä tulisi arviointineuvoston mukaan analysoida edes yleisellä tasolla lähiopetuksen hyötyjä, etäopetuksen haittoja sekä toisaalta viruksen leviämisen riskejä. Esityksessä tulisi myös esimerkinomaisesti käsitellä hallinnollista taakkaa, henkilöstöresurssitarpeita ja muutoksia eri henkilöstöryhmille, jos koulutyötä joudutaan esimerkiksi porrastamaan tai siirtymään etäkouluun.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti.

Hallituksen esitysluonnokseen on tehty joitakin lisäyksiä ja tarkennuksia arviointineuvoston lausunnon johdosta. Arviointineuvosto toteaa lausunnossaan, että oppilaan koulunkäynti voi keskeytyä myös karanteenin vuoksi, jolloin koulutuksen järjestäjä ei olisi velvollinen järjestämään etäopetusta. Kuitenkin esitysluonnoksen 20 a §:n 5 momentin mukaisesti näissä tilanteissa oppilaan opetus käytännössä aina järjestetään etäopetuksena perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisina erityisinä opetusjärjestelyinä. Oppilailla on karanteenin aikana samat oikeudet ja etuudet kuin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vuoksi etäopetuksessa olevilla. Lapsia on tältäkin osin kohdeltava yhdenvertaisesti.

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 ryhmänsä näkemyksiä lainvalmistelussa. Syksyllä 2020 osana hallituksen esityksen (HE 218/2020 vp) 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.

Kyselyn tulokset antoivat lainvalmistelijoille arvokasta taustatietoa, ja tulosten perusteella hallituksen esityksen perusteluihin tarkennettiin, mitä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus on ja korostettiin yhteydenpitoa oppilaisiin. Hallituksen esityksen valmisteluaiakataulun kiireellisyydestä johtuen lasten kuulemista ei voitu uusia keväällä 2021.

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 voimassa olevaa perusopetuslain (1191/2020) 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 on antanut 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 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen 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 välttämättömyisedellytys. Välttämättömyyden arvioinnissa arvioitaisiin, onko etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen siirtyminen välttämätöntä opetuksen turvallisesti järjestämiseksi. Arviointi tulisi

toteuttaa paikallisista lähtökohdista käsin ja arvioida, voisiko opetusta järjestää esimerkiksi väljyys- ja hygieniatekijät 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. 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 etäopetuksena Voimassa olevassa laissa puhutaan etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta. Käytännössä opetus on kuitenkin järjestetty etäopetuksena. Lisäksi käsitettä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus käytetään valtakunnallisessa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 määräyksessä opetuksesta jossa oppilaat ovat koulussa, mutta opettaja on etäyhteyden päässä. Väärinkäsitysten välttämiseksi esityksessä ehdotetaan pykälän sanamuotoa muutettavaksi niin, että siinä käytettäisiin termiä etäopetus.

Oppilaiden sekä henkilöstön välisien fyysisten kontaktien välttämiseksi opetusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi etäopetuksen ja lähiopetuksen yhdistelmämallin mukaisesti, jossa etäopetusta ja lähiopetusta vuoroteltaisiin viikoittain tai muulla opetuksen järjestäjän soveltuvaksi arvioimalla rytmillä. Tällöin esimerkiksi osa opetusryhmistä saisi opetusta etäopetuksena ja osa lähiopetuksena. Kuitenkin kuten sivistysvaliokunta toteaa mietinnössään SiVM 16/2020 vp, käytettäessä opetuksessa etä- ja lähiopetuksen vuorottelua on huolehdittava, ettei järjestely johda siihen, että opettajan tulee tehdä kaksinkertainen työ saman opetuksen antamiseksi. 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 etäopetuksena annettavat opetusjaksot olisivat mahdollisimman lyhyitä. Oppilaat, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta voisivat olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ajan. Pykälän 4 momentissa tarkoitettut oppilaat olisivat kuitenkin koko ajan lähiopetuksessa.

Opetuksen järjestäjän tulisi poikkeuksellisiin opetuksen järjestelyihin siirtymistä harkitessaan arvioida poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden kesto, soveltuvaa opetuksen järjestämiskohtaa, 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 etäopetusta 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 2020 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.

Ehdotetun pykälän mukainen opetuksen järjestäminen etäopetuksena tarkoittaisi 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. Etäopetus voisi olla esimerkiksi opettajan johdolla annetun opetuksen ohella monimuoto-opetusta. Etäopetuksessa noudatettaisiin koulujen työaikoja, perusopetusasetuksen (852/1998) mukaista työaikaa ja opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaa. Reaaliaikainen vuorovaikutus on tärkeää ja sen toteuttamiseksi olisi hyvä suunnitella lukujärjestys, joka edellyttää säännöllistä vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa oppilaisiin useita kertoja päivässä.

Etäopetus 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. Etäopetus olisi perusopetuslaissa määriteltyä opetusta. Opetuksen järjestäjän olisi myös etäopetuksessa 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 etäopetuksessa valvoa oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa oppilaan huoltajalle luvattomista poissaoloista ja opintojen etenemisestä.

Ehdotettu pykälän 3 momentti vastaa voimassaolevaa perusopetusopetuslain (1191/2020) 20 a §:n 3 momenttia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin opetuksen järjestäjän velvollisuudesta pykälän 1 ja 5 mukaisissa opetusjärjestelyissä 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 tukiovetusta 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. Etäopetus 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 opiskeluhuoltosuunnitelmassa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että 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 edellytetä yhteistä ohjattua ruokailua. Lisäksi ehdotetaan jätettäväksi pois vaatimus aterian täysipainoisuudesta, koska muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa esimerkiksi tuototteiden tarjoaminen turvallisesti voi olla haastavaa.

Etäopetuksessa 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 torjumiin liittyvää osaamistaan tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti.

Etäopetuksena toteutettava opetus sisältää riskin haavoittuvammassa asemassa olevien lasten perusoikeuden saada perusopetusta toteutumisellem. 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 säädettyt 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 oppilaille 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 etäopetuksessa 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 tarkoitetut 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 etäopetuksena järjestettävässä opetuksessa. Valmistavan opetuksen oppilaat rajataan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, koska heidän edellytyksensä hyötyä etäopetuksena järjestettävästä 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 oppivelvollisuusiän 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 eristykseen. 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 eristykseen 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 tarkoitettuun erityisiin opetusjärjestelyihin etäopetuksena. 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 etäopetuksena. 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. Erityisiä opetusjärjestelyjä koskeva päätös on aina yksilökohtainen. Mikäli oppilaita olisi useita, voisi opetuksen järjestäjä valmistautua päätöksentekoprosessiin laatimalla standardisoidun päätöspohjan ja käyttää sitä päätöksen teon pohjana. Tämä voisi helpottaa opetuksen järjestäjän hallinnollista työtä tilanteissa, jossa päätöksiä joudutaan tekemään lukumääräisesti paljon, esimerkiksi karanteenitilanteissa. 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).

Sivistysvaliokunta nosti mietinnössään (SiVM 8/2020 vp) 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. Tämän vuoksi momentissa ehdotetaan, että päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Säännös on tältä osin saman sisältöinen kuin voimassa oleva 20 a §:n 5 momentti.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) velvoittaa opetuksen järjestäjiä ja kouluja muun ohella arvioimaan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on suositellut lausunnossaan (13.5.2020, VVTDno-2020-393), että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tarjottaisiin yhtäläisesti myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun linjauksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus suosittavat, että akuutin koronakriisin aikana myös sellaisen oppilaan opetus järjestetään etäopetuksena, joka jää kotiin riskiryhmään kuuluvan perheenjäsenensä tartuntavaaran takia.

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 sisällöltään Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain (1192/2020) 8 a §:n 1 momenttia.

Koulu voisi siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin silloin, kun tartuntatautilain mukainen tartuntatautiviranomainen on antanut 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 turvallisuudesta järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että jos opetusta ei tartuntatautilain 58 §:n nojalla annetun 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 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 etäopetukseen siirtyminen välttämätöntä opetuksen turvalliseksi järjestämiseksi. Arviointi tulisi toteuttaa paikallisista lähtökohdista käsin ja arvioida, voisiko opetusta järjestää esimerkiksi väljyys- ja hygieniatekijät 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 liittäväksi 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 etäopetusta 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 etäopetuksessa. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi paikallisen opetussuunnitelman muuttamista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan etäopetuksena. Tartuntatautiviranomainen voisi sulkea koulun tai muun opetuksen järjestämipaikan osittain tai kokonaan ottaen huomioon 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 etäopetusta ja lähiopetusta vuoroteltaisiin viikoittain tai muulla opetuksen järjestäjän soveltuvaksi arvioimalla rytmillä. Opetus tulee järjestää niin, että oppilas saisi pääsääntöisesti lähiopetusta ja etäopetuskaksot olisivat mahdollisimman lyhyitä. Pykälän 4 momentissa tarkoitettut, 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.

Opetuksen 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. Etäopetus voisi olla esimerkiksi opettajan johdolla annetun opetuksen ohella monimuoto-opetusta. Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa noudatettaisiin koulujen työaikoja ja opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaa.

Etäopetus 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. Opetuksen järjestäjän olisi myös etäopetuksessa 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 etäopetuksessa 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 toteutumiselle. 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. Nuoremilla 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 poikkeuksellisin opetusjärjestelyin, etäopetuksena. Tämän ikäiset oppilaat ovat keskimäärin 10 vuotta täyttäneitä ja selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin nähden itsenäisemmin etäopetuksessa 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.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 5 momentti, jonka mukaan pykälää ei sovellettaisi yläkoululukion kahdella ylimmällä vuosiluokalla annettavaan opetukseen. Kahden ylimmän vuosiluokan opiskelijat ovat rinnastettavissa lukiolain (714/2018) tarkoitamiin lukio-opiskelijoihin. Koronapandemian aikana lukionlain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/217) mukaisessa toisen asteen koulutuksessa oleva opiskelijat ovat olleet etäopetuksessa koulutuksen järjestäjien tekemillä päätöksillä. Käytännössä epäselvyyttä on aiheutunut siitä, koskeeko koulutuksen järjestäjän oikeus päättää etäopetukseen siirtymisestä myös Helsingin eurooppalaisen koulun European Baccalaureate-tutkintoon opiskelevia. Jotta järjestelmä olisi yhdenmukainen muun toisen asteen koulutuksen kanssa, ehdotetaan, että pykälää ei sovellettaisi lainkaan kahdella ylimmällä vuosiluokalla annettavaan opetukseen.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.8.2021 ja ovat voimassa 31.7.2022 saakka. Ehdotettu voimassaoloaika kattaisi koko lukuvuoden 2021—2022. Koko lukuvuoden kestävä voimassaolo antaisi opetuksen järjestäjille mahdollisuuden suunnitella opetuksen järjestämistä pitkäjänteisemmin. Lain määräaikaaisuutta ei kuitenkaan voida käyttää perusteena rajoittaa oikeutta saada lähiopetusta enemmän kuin olisi mahdollista, jos kyseessä olisi pysyvien muutosten tekeminen.

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 vielä lukuvuoden 2021—2022 jälkeen.

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 ja 1191—1192/2020) 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. Sivistysvaliokunnan mietinnössään SiVM 16/2020 vp edellyttämän mukaisesti ministeriö on yhdessä Opetushallituksen kanssa laatinut prosessikaavion malliksi poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä. 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 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 edelleen kevään 2020 soveltamisasetusten, lakien (521—522/2020 ja 1191—1192/2020) 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 -kehittämishjelmalla 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. Kehittämisohjelman kautta seurataan myös 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. Eriytyinen vastuu seurannasta ja eriarvoistumisen vastaisten politiikkatoimien valmistelusta on Oikeus oppia -ohjelman alla toimivassa koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia valmistelevassa työryhmässä. Työryhmän tehtäviin kuuluu valmistella ehdotus toimenpiteistä eriarvoistumiskehityksen ehkäisemiseksi kesäkuuhun 2022 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 toteuttaa 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 rehtorien näkemyk-

siä. Tutkimushankkeessa on toteutettu aineistonkeruut keväällä ja syksyllä 2020. Koronatilanteen jatkuessa seurantaan tullaan jatkamaan. Marraskuun 2020 aikana toteutettuun kyselyyn saatiin vastaukset noin 900 rehtorilta, 5 800 opettajalta, 1 750 oppilashuolto- ja muun henkilökunnan jäseneltä, 72 000 oppilaalta ja 30 500 huoltajalta. Seurantatutkimuksen seuraava kysely toteutetaan maaliskuun sulkujakson jälkeen huhtikuussa 2021. Syksyllä 2021 toteutetaan vielä yksi aineistonkeruu, jolloin voidaan saada tietoa myös koronatilanteen pitkittäisvaikutuksista.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on toteuttanut arviointihankkeen, jossa 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 loppuraportti julkaistiin huhtikuussa 2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioi poikkeusolojen vaikutuksia jatkossa osana koulutuksen arviointisuunnitelmaan sisältyviä hankkeita vuosina 2020—2023.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetuilla laeilla jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2022 päättymiseen asti. Lakiehdotukset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevia lakeja perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (1191—1192/2020), joiden voimassaolo päättyy 31.7.2021. Erona nyt käsillä olevissa lakiehdotuksissa voimassa oleviin lakeihin verrattuna on se, että molemmissa lakiehdotuksissa puhuttaisiin etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen sijaan etäopetuksesta. Terminologian muuttaminen on perusteltua, koska käytännössä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus toteutetaan etäopetuksena. Lisäksi valtakunnallisessa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 -määräyksessä termiä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus käytetään toisenlaisessa yhteydessä. Lisäksi Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan pykälää ei sovellettaisi yläkoululukion kahden ylimmän luokan opetukseen. Nämä opiskelijat rinnastuvat lukiolain (714/218) tarkoittamiin toisen asteen opiskelijoihin, joiden osalta koulutuksen järjestäjät ovat koronapandemian aikana itsenäisesti päättäneet etäopetusjärjestelyistä suositusten mukaisesti.

Voimassa olevat lait on säädetty kahteen otteeseen tavallisen lain säätämisyksityksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2020 vp ja PeVL 41/2020 vp). Lakeja koskevaan ensimmäiseen hallituksen esitykseen (HE 86/2020 vp) sisältyviä lakiehdotuksia ei muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta (PeVL 18/2020 vp). 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.

Toisella kerralla lausunnossaan (PeVL 41/2020 vp) koskien hallituksen esitystä HE 218/2020 vp perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettavia säännöksiä ei ollut syytä arvioida toisin kuin asialliselta sisällöltään lähes vastaavia voimassa olevia säännöksiä. Lakiehdotukset olivat siten käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin edelleen huomiota tarpeeseen huolehtia siitä, että oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poik-

HE 93/2021 vp

keuksellisten opetusjärjestelyjen aikana (PeVL 18/2020 vp s.3). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVL 18/2020 vp s.4). Sivistysvaliokunta esitti 20 a §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen edellyttää tartuntatautiviranomaisen jo antamaa päätöstä. Lisäksi 3 momenttiin laitettiin viittaus 1 ja 5 momentissa tarkoitettuihin opetusjärjestelyihin, millä selkeytetään tukitoimien ja palvelujen järjestämisvelvollisuutta sekä 1 että 5 momentissa säädettyissä tilanteissa (SiVM 16/2020 vp).

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.

Koska ehdotetut lait eivät pääpiirteiltään eroa lakien (521—522/2020 ja 1191—1192/2020) sisällöstä, ei tässä *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys* -luvussa toisteta hallituksen esityksen (HE 86/2020 vp ja HE 218/2020 vp) mukaista perustuslainmukaisuuden arviointia

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

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 annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, voidaan opetuksessa siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokonaan etäopetuksena.

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus 1 ja 5 momentin mukaisissa opetusjärjestelyissä 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 tarkoitetuin erityisin opetusjärjestelyin etäopetuksena. 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 2022.

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 annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, voidaan opetuksessa siirtyä koulun päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokonaan etäopetuksena.

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.

Tätä pykälää ei sovelleta yläkoululukion kahdella ylimmällä vuosiluokalla annettavaan opetukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2022.

Helsingissä 20.5.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Jussi Saramo

1.

Laki**perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta**

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

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

4 luku

4 luku

Opetus**Opetus**

20 a §

20 a §

*Poikkeukselliset opetusjärjestelyt**Poikkeukselliset opetusjärjestelyt*

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispai-kassa, voidaan opetuksessa siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin ope-tusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestä-miseksi 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 voi-daan panna täytäntöön lainvoimaa vailla ole-vana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokoa-naan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus 1 ja 5 momentin mukaisissa opetusjärjestelyissä järjestää 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä pal-veluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mah-dollista toteuttaa. Opetuksen järjestäjällä on

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispai-kassa, voidaan opetuksessa siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin ope-tusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestä-miseksi 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 voi-daan panna täytäntöön lainvoimaa vailla ole-vana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokoa-naan *etäopetuksena*

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus 1 ja 5 momentin mukaisissa opetusjärjestelyissä järjestää 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä pal-veluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mah-dollista toteuttaa. Opetuksen järjestäjällä on

Voimassa oleva laki

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 tämän lain 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.

Ehdotus

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 tämän lain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin opetusjärjestelyihin *etäopetuksena*. 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 2022.

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:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 luku

2 luku

Opetus**Opetus**

8 a §

8 a §

*Poikkeukselliset opetusjärjestelyt**Poikkeukselliset opetusjärjestelyt*

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispai- kassa, voidaan opetuksessa siirtyä koulun pää- töksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyi- hin, jos se opetuksen järjestämiseksi on vält- tämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjes- telyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla sää- detyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirty- mistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voi- daan panna täytäntöön lainvoimaa vailla ole- vana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai koko- naan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Koululla on velvollisuus järjestää 21 §:ssä tarkoitettua oppimisen tehostettua tukea sel- laisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuh- teisiin nähden mahdollista toteuttaa.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske esikoulun oppilaita, 1—4 vuosiluokkien oppi- laita, eikä oppilaita, jotka tarvitsevat 21 §:ssä säädettyä tehostettua tukea.

Jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annetun päätöksen johdosta voida järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispai- kassa, voidaan opetuksessa siirtyä koulun pää- töksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyi- hin, jos se opetuksen järjestämiseksi on vält- tämätöntä. Oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjes- telyiden aikana tässä laissa tai sen nojalla sää- detyn tai määrätyn mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirty- mistä koskeva päätös voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä voi- daan panna täytäntöön lainvoimaa vailla ole- vana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai koko- naan *etäopetuksena*.

Koululla on velvollisuus järjestää 21 §:ssä tarkoitettua oppimisen tehostettua tukea sel- laisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuh- teisiin nähden mahdollista toteuttaa.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske esikoulun oppilaita, 1—4 vuosiluokkien oppi- laita, eikä oppilaita, jotka tarvitsevat 21 §:ssä säädettyä tehostettua tukea.

HE 93/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä pykälää ei sovelleta yläkoululukion kahdella ylimmällä vuosiluokalla annettavaan opetukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2022.