

27.10.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Asia: Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/19465/2020

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ kannattaa kyseessä olevan lakiesityksen määräaikaaisuutta ja esitettyä voimassaolon pituutta sekä täsmennystä siitä, että perusopetuslain 20 a §:n mukainen päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Yleisesti toteamme, että lausuttavana oleva lainsäädäntö ei merkittävästi eroa lakien (521–522/2020) sisällöstä. Kuitenkin toteamme myös, ettei lakiesityksessä ole riittävästi otettu huomioon aiemmin nopealla aikataululla annetuissa laeissa olleita puutteita ja epäselvyyksiä aiheuttavia kohtia. Niihin esitämme tässä lausunnossa muutosesityksemme.

Opetuksen poikkeusjärjestelyt ovat vaihtelevia ja käsitteistö sekavaa

Edellä mainitut lainmuutokset säädettiin kesällä ja niiden nojalla on toteutettu opetusta toistaiseksi hyvin rajatusti, koska syksyn tartuntatautilanne ei ole vielä aiheuttanut tarvetta laajamuotoisiin opetuksen poikkeusjärjestelyihin perusopetuksessa. Kunnissa ja kouluissa on kuitenkin varauduttu näihin järjestelyihin laatimalla suunnitelmat opetuksen järjestämiseen tällaisessa tilanteessa. Näissä suunnitelmissa on ollut suurta paikallista vaihtelua ja pahimmillaan suunnitellut opetusjärjestelyt johtavat tilanteisiin, joissa opettajat joutuvat kuormittavasti jatkuvasti opettamaan samanaikaisesti lähi- ja etäopetuksen ryhmiä.

OAJ on myös tuonut jo lakiesitystä koskevissa kuulemisissa esiin tarpeen tehdä lain perusteluissa selkeyttävää käsitteen määrittelyä etenkin erilaisten poikkeusjärjestelyissä käytettävien opetuksen järjestämistapojen (kuten lähiopetus, etäopetus, etäyhteyksiä hyödyntävä opetus, opetuksen seuraaminen suoratoistona) osalta. Etenkin sekaannusta aiheuttaa lakiesityksen käyttämä termi 'etäyhteyksiä hyödyntävä opetus', jota käytetään jo normaalioloissa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesta opetuksesta, jossa lähiopetuksessa olevat oppilaat saavat opetusta etäyhteyksiä hyödyntäen. Tästä ei kuitenkaan poikkeusjärjestelyjen etäopetuksessa ole kyse. OAJ esittää, että pykälässä käytettäisiin selkeää jakoa 'lähiopetus' ja 'muu kuin lähiopetus'. Perusteluissa käytettyä termiä 'itsenäinen opiskelu', ei perusopetuslaki myöskään tunne ja sitä tulisi tässä yhteydessä välttää kokonaan. Myös poikkeusjärjestelyissä oppilailla on oltava oikeus opettajan opetukseen ja ohjaukseen.

27.10.2020

Väliaikaista lainmuutosta on syytä jatkaa kesään 2021 asti

OAJ pitää erittäin tärkeänä, että mahdolliset opetuksen poikkeusjärjestelyt perustuvat lakiin. Siksi kesällä säädetyille määräaikaisille lainmuutoksille on ollut tarve. Tartuntatautilinjan on sen kaltainen, että syksyn kaltaiselle varautumiselle on yhtä lailla tarve myös kevään osalta, joten OAJ kannattaa määräaikaisen lainmuutoksen jatkoa kesään 2021 saakka.

Koska poikkeusjärjestelyiden ja myös tämän lakiesityksen perusteluiden yhteydessä on käyty myös laajasti keskustelua etäopetuksen mahdollistamisesta perusopetuksessa entistä laajemmin myös normaalioloja koskevalla pysyvällä lainsäädännöllä, haluaa OAJ tässä yhteydessä tuoda esiin näkemyksensä asiasta:

Perusopetuslaki mahdollistaa jo nykyisellään opetustarjonnan monipuolistamisen ja näin opetuksen saavutettavuuden lisäämisen etäyhteyksiä hyödyntäen (mm. valinnaiskielten/aineenopetuksen tarjoaminen pienille kouluille), kuitenkin siten, että oppilaiden koulunkäynti järjestetään lähiopetuksena. Lisäksi etäopetus on mahdollista tarvittaessa erityisin opetusjärjestelyin perusopetuslain 18 §:n nojalla esimerkiksi oppilaan terveydentilan perusteella. Perusopetuksen kokonaisvaltainen oppimiseen, kasvuun ja hyvinvointiin liittyvä tehtävä rakentuu oleellisesti lähiopetuksen varaan, eikä olisi toteutettavissa etäopetuksena. Tämän vuoden aikana läpikäytyt poikkeusolot ovat vain entisestään todistaneet kattavan lähiopetuksen merkitystä lasten oppimiselle, kasvulle ja hyvinvoinnille. Siksi OAJ kannattaa etäyhteyksien hyödyntämistä jatkossa aktiivisesti nykyisin mahdollistamalla tavalla, mutta vastustaa lähiopetukseen perustuvan perusopetuksen nakertamista pysyvästi perusopetuslaissa.

OAJ vaatii muutoksia lakiesityksen ja sen perusteluiden seuraaviin kohtiin:

Vaikutusten arviointi

OAJ pitää hyvänä sitä, että esityksen vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille esimiesten sekä opettajien työmäärän kasvu, mikä on noussut selvästi esille myös tehdyissä opettaja- ja rehtorikyselyissä. Pidämme vaikutusten arvioinnissa kuitenkin puutteena sitä, että tämän ei todeta aiheuttavan lisäkustannuksia, esimerkiksi apulaisrehtorien palkkaamistarpeesta rehtoreiden työmäärän kasvua helpottamaan tai opettajille aiheutuvan lisätyön korvaamisesta. Nyt lakiesityksellä todetaan voivan olevan vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, ja poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisen kustannusten olevan jopa lähiopetukseen verraten alhaisempia. Korostamme, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt tarkoittavat aina lisätyötä rehtoreille ja opettajille, mikä on korvattava.

Lain perusteluissa on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka paljon koronan seurauksena rehtoreiden ja opettajien työmäärä on kasvanut ja todettava, että se työ on korvattava, mikä kasvattaa näin ollen kustannusvaikutuksia.

27.10.2020

Muuna kuin lähiopetuksena annettavan opetuksen toimeenpano

Lakiesityksen perusteluissa on täsmennettävä kohtaa, jossa ohjataan poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden toimeenpanoa (s. 21). Perustelut pitävät mahdollisena sitä, että esimerkiksi osa vuosiluokasta saisi opetusta etäyhteyksiä hyödyntäen ja osa lähiopetuksena. Epämääräisestä ohjaavasta kirjoitustavasta johtuen on osa opetuksen järjestäjistä tulkinnut asiaa siten, että yksittäiset opetusryhmät voitaisiin tai jopa tulisi jakaa kahtia osan saadessa lähiopetusta ja osan etäopetusta. Tämä on opetuksen poikkeusjärjestelyiden kuormittavin toteutustapa. Perusteluita on täsmennettävä siten, että mahdollisessa poikkeustilanteessa nimenomaan eri opetusryhmien opetusta voidaan järjestää vuorotellen etä- ja lähiopetuksena. Vuorottelua tehtäisiin siis ryhmien välillä, ei niiden sisällä. Muuten järjestelyt johtavat tilanteeseen, jossa opettaja joutuu antamaan samanaikaisesti etä- ja lähiopetusta, mikä on työmäärältään kohtuutonta, eikä mahdollista oppilaille laadukkaana opetuksen edellyttämää vuorovaikutusta.

Perusteluissa on korostettava sitä, että opetusjärjestelyt aina kun mahdollista toteutetaan niin, ettei opettaja joudu antamaan lähi- ja etäopetusta samanaikaisesti.

On myös mainittava, että koko ryhmälle järjestettävästä opetustavasta voi poiketa niiden yksittäisten oppilaiden opetusjärjestelyt, joiden opetus on järjestetty tartuntatautilain 57, 60 tai 63 §:n nojalla erityisin opetusjärjestelyin (Pol 18 §).

Mahdollisimman pieniä muutoksia opetuksen järjestämistä koskeviin suunnitelmiin

Paikallinen opetussuunnitelma. Esitysluonnoksessa todetaan (s. 21) ristiriitaisesti, että ”poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen edellyttäisi muutoksia paikalliseen opetussuunnitelmaan”, ja heti perään, että ”poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen ei lähtökohtaisesti edellyttäisi paikallisen opetussuunnitelman muuttamista.”

OAJ:n näkemyksen mukaan perusopetuslain 20 a §:n mukaisten opetusjärjestelyiden ei pidä aiheuttaa muutoksia paikallisiin opetussuunnitelmiin, vaan kaikilla pitää olla edelleen oikeus koulun työpäivinä opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen. Tämä vastaa sitä, mitä esityksen perusteluidenkin mukaan 20 a §:n 1 momentissa säädetään: ”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.”

Opetuksen järjestäjä ei nyt tiedä, että pitääkö paikallisia opetussuunnitelmia muuttaa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vuoksi vai ei. Perusteluissa on otettava selkeä kanta siihen, pitääkö opetussuunnitelmia muuttaa vai ei. Jos niitä pitää muuttaa, on täsmällisesti ilmoitettava, miltä osin.

27.10.2020

Vuosisuunnitelma ja oppilashuoltosuunnitelma. Opetuksen järjestäjällä, rehtoreilla ja opettajilla on juuri nyt niin paljon ylimääräistä työtä, että suunnitelmien päivittämistarve pitäisi ohjeistaa valtakunnan tasolta mahdollisimman selkeästi ja niin valmiiksi kuin mahdollista, niiltä osin kuin muutokset ovat kaikille samoja.

Esitämme, että perusteluissa todettaisiin, että tarve päivittää 20 a §:n johdosta opetuksen järjestäjän vuosisuunnitelmaa sekä koulukohtaista oppilashuoltosuunnitelmaa voitaisiin tehdä erillisellä liitteellä. Liitteissä pitäisi tuoda esille opetusjärjestelyitä ja toimenpiteitä, joita noudatetaan silloin, kuin opetus järjestetään oppilaalle perusopetuslain 20 a §:n mukaisesti.

Oppilaan oppimissuunnitelma ja HOJKS. Opettajien työtaakkaa keventäisi merkittävästi, jos säädettäisiin, ettei oppilaskohtaisesti tarvitse päivittää 20 a §:n aikaisten opetusjärjestelyiden ajaksi oppilaan oppimissuunnitelmaa eikä HOJKSia. Tämä siitäkkin huolimatta, että tilanteessa, jossa opetusjärjestelyissä noudatetaan 20 a §:ää, ei aina täysimääräisesti voida toimia oppimissuunnitelman tai HOJKS mukaisesti. Sen sijaan edellytettäisiin, että muutokset, joita mahdollisesti aiheutuu erityisen tai tehostetun tuen toteuttamiseen, kerrottaisiin yleisesti vuosisuunnitelmassa ja opiskeluhuoltosuunnitelmassa 20 a §:ää koskevissa liitteissä.

Lainsäädäntö edellyttää, että yksittäisen oppilaan suunnitelman päivittäminen tehdään vähintään yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajansa kanssa, eikä opettajilla ole aikaa ja mahdollisuutta useiden oppilaiden joutuessa esitetyn 20 a §:n mukaisiin opetusjärjestelyihin päivittää suunnitelmia vaaditussa yhteistyössä. Esityksestä pitäisi käydä ilmi, että tältä osin suunnitelmia ei tarvitse oppilaskohtaisesti päivittää, vaan tuen järjestäminen tapahtuu normaalisti, mutta 20 a §:n soveltamisen ajan niissä otetaan huomioon vuosisuunnitelmaan ja oppilashuoltosuunnitelmaan kirjatut poikkeukset.

Säädettävä päätöksen sisällöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä päätettäessä

OAJ esittää, että oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi siirretään lain perusteluissa kuvatut vaatimukset päätöksen sisällöstä kirjattavaksi itse säännökseen. Tämä varmistaisi paremmin sen, että päätökset ovat hallintolain mukaisesti perusteltu. Säännöksessä edellytettäisiin, että opetuksen järjestäjän päätöksestä on käytävä ilmi poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden välttämättömyys, kesto, soveltuva opetuksen järjestämispaikka, opetuksen käytännön järjestäminen sekä perusteluineen laajuus: mitä toimipisteitä, vuosiluokkia ja opetusryhmiä päätös koskee.

27.10.2020

Perusopetuslain 18 §:n käytön selkeyttäminen

HE 86/1987 mukaan perusopetuslain 18 § Erityiset opetusjärjestelyt “antaa mahdollisuuden oppilaskohtaisesti poiketa lain ja sen nojalla annettavan asetuksen säännöksistä ja lain nojalla annettavista määräyksistä myös muussa kuin 17 §:ssä säädetyssä erityisopetuksessa.” Nyt lausunnolla olevan esityksen mukaan “Perusopetuslain 18 § ei anna mahdollisuutta poiketa oppilaan perusopetuslain mukaisista etuuksista, oikeuksista ja palveluista, vaan se mahdollistaa opetuksen järjestämisen osittain toisin.” Lisäksi todetaan, että “Momenttiin esitetään lisättäväksi säännös, että erityisissä opetusjärjestelyissä opetusta voitaisiin järjestää etäyhteyksiä hyödyntäen. Voimassa olevan perusopetuslain 18 §:n sanamuoto ei mahdollista etäyhteyksin järjestettävää opetusta, minkä vuoksi esitetään oikeustilaa selkeyttävää lisäystä.” Toisaalla esityksessä todetaan, että “Perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan mukaisesti oppilaan opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin, jos se on perusteltua oppilaan omaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Säännöksen mukaisesti vain oppilaan oman terveydentilaan vuoksi opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin. Opetus voidaan tällöin antaa poikkeuksellisesti esimerkiksi etäopetuksena, jolloin oppilas voi turvallisesti opiskella kotoa käsin.”

Lakiesityksessä ja sen perusteluissa on täsmennettävä ja selkeytettävä 18 §:n tulkintaa tältä osin. Vallitseva käytäntö on ollut, että 18 §:n nojalla on ollut mahdollista poiketa kaikista perusopetuslain säännöksistä ja järjestää opetusta myös muuna kuin lähiopetuksena. Lisäksi on tarve korostaa sitä, että 18 §:n soveltamista ei ole tarkoitettu muutettavaksi niin, että kaikille terveydellisistä syistä koulusta poissaoleville olisi tarve järjestää siksi ajaksi opetus 18 §:n nojalla. Se tulee olla edelleen tarkoitettu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa terveydentila aiheuttaa pitkäaikaisen poissaolon, ei normaaleihin sairastumisesta aiheutuviin päivästä mutamaan viikkoon kestäviin poissaoloihin.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan riskiryhmiin kuuluvat oppilaat voisivat siirtyä erityisiin opetusjärjestelyihin tarvittaessa perusopetuslain 18 §:n nojalla. Lisäksi 20 a §:n 5 momentin perusteella tartuntatautilain 57, 60 ja 63 § tilanteissa (poissaolosta päättäminen, karanteeni ja eristäminen) oppilaan opetus voidaan järjestää perusopetuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin opetusjärjestelyihin ja etäyhteyksiä hyödyntäen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin, pitäisi niitä tarjota myös lapsille, jotka ovat poissa opetuksesta perheenjäsenensä terveydentilan vuoksi. Esitysluonnoksen mukaan perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan mukaisesti erityisiin opetusjärjestelyihin voidaan kuitenkin siirtyä vain oppilaan omaan terveydentilaan liittyvien syiden vuoksi, ei oppilaan lähipiiriin tai perheeseen kuuluvan henkilön sairauden vuoksi.

Jos tämä on lainsäätäjän tahtotila ja tarkoitus, korostamme, että viranomaisten ohjeiden on oltava linjassa lain esitöiden ja säännösten kanssa. Nyt OKM:n verkkosivuilla suositellaan, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin tarjottaisiin myös lapsille, jotka ovat perustellusti poissa opetuksesta perheenjäsenensä

27.10.2020

terveydentilan vuoksi, jos erityisiä opetusjärjestelyitä tehdään lapsille, jotka kuuluvat riskiryhmiin. Eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti jo mietinnössään (SiVM 8/2020) huomiota perusopetuslain 18 §:n soveltamisen haasteisiin ja edellytti, että sen soveltamista seurataan tarkoin. OAJ:n saaman palautteen mukaan 18 §:n mukainen tulkinta on monen kirjavaa ja tämä esitysluonnos on omiaan lisäämään sen tulkinnan sekavuutta, ellei perusteluita täsmennetä.

Perusopetus on lähiopetusta

OAJ vaatii, että perusteluissa täsmennetään myös sitä, mihin lähiopetuksen ensisijaisuus perustuu ja miksi etäopetus ei ole nykyisen perusopetuslain mukaan mahdollista. Nyt esityksessä todetaan, että "Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Näin ollen voidaan lähteä siitä oletuksesta, että perusopetus on pääsääntöisesti kouluissa järjestettävää lähiopetusta. Ainoastaan perusopetuslain 18 §:n nojalla opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin. Perusopetuslain säännöstekstin sanamuotoinen tulkinta ei määrittele perusopetuksen järjestämistä yksinomaan lähiopetuksena. Tulee kuitenkin huomioida, että perusopetuslaki on vahvistettu vuonna 1993, jolloin etäyhteyksiä hyödyntävä tekniikkaa ei ollut olemassa tai hyödynnettävissä opetuksessa. Laajamittainen perusopetuksen järjestäminen etäopetuksena ei kuitenkaan sovellu perusopetusta koskevan lainsäädännön perustarkoitukseen."

On kuitenkin syytä tuoda esille, että mikäli etäopetus olisi tarkoitettu mahdolliseksi oppivelvollisille tarkoitetussa perusopetuksessa olisi siitä nimenomaisesti säädetty vastaavasti kuin perusopetuslaissa on säädetty erikseen etäopetuksen antaminen mahdolliseksi ns. aikuisten perusopetuksessa. Siitä ei näin ollen pitäisi olla mitään epäselvyyttä, salliiko nykyinen perusopetuslaki etäopetuksen vai ei.

Lausunnon keskeinen sisältö

OAJ kannattaa mainittujen lakien väliaikaisten muutosten jatkoa ja esitettyä määräaikaaisuutta. OAJ toteaa kuitenkin, ettei lakiesityksessä ole riittävästi otettu huomioon aiemmin nopealla aikataululla annetuissa laeissa olleita puutteita ja epäselvyyksiä aiheuttavia kohtia. Näihin OAJ esittää lausunnossaan seuraavia muutosesityksiä:

- Lain perusteluissa on tehtävä selkeyttävää käsitteen määrittelyä etenkin erilaisten poikkeusjärjestelyissä käytettävien opetuksen järjestämistapojen (kuten lähiopetus, etäopetus, etäyhteyksiä hyödyntävä opetus, opetuksen seuraaminen suoratoistona) osalta.
- Esityksen vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille esimiesten sekä opettajien työmäärän kasvu, mutta ei esitetty kustannusvaikutuksia, joita syntyy, kun tästä lisääntyneestä työstä on korvattava.

27.10.2020

- Perusteluita on täsmennettävä siten, että mahdollisessa poikkeustilanteessa etä- ja lähiopetuksen vuorottelua voidaan järjestää eri opetusryhmien välillä, ei yksittäisiä opetusryhmiä jakaen.
- Esitystä on muutettava siten, että väliaikaiset poikkeusjärjestelyt aiheuttavat mahdollisimman pieniä muutostarpeita opetusta koskeviin suunnitelmiin (opetussuunnitelma, vuosisuunnitelma ja etenkin oppilaan oppimissuunnitelma ja HOJKS).
- OAJ esittää, että oppilaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi siirretään lain perusteluissa kuvatut vaatimukset päätöksen sisällöstä kirjattavaksi itse säännökseen.
- OAJ vaatii selkeyttä perusopetuslain 18 §:n käyttöön. On tarve korostaa sitä, että 18 §:n soveltamista ei ole tarkoitettu muutettavaksi niin, että kaikille terveydellisistä syistä koulusta poissaoleville olisi tarve järjestää siksi ajaksi opetus 18 §:n nojalla. Se tulee olla edelleen tarkoitettu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa terveydentila aiheuttaa pitkäaikaisen poissaolon.
- OAJ vaatii, että perusteluissa täsmennetään myös sitä, mihin lähiopetuksen ensisijaisuus perustuu ja miksi etäopetus ei ole nykyisen perusopetuslain mukaan mahdollista.

Näiden lisäksi tuomme esille, että OAJ kannattaa etäyhteyksien hyödyntämistä jatkossa aktiivisesti nykylain mahdollistamalla tavalla, mutta vastustaa lähiopetukseen perustuvan perusopetuksen nakertamista pysyvästi perusopetuslaissa.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan päällikkö

Jaakko Salo
koulutuspolitiikan päällikkö