



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/12402/2021-02

6.5.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu kokonaisuus. Luonnoksessa on kuvattu asian tausta, keskeiset tavoitteet ja ehdotukset. Esityksen vaikutuksia on tarkoitus seurata ja arvioida useassa hankkeessa, mikä on myönteistä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Vaikutusarvioissa kuvataan lähinnä jo saatuja kokemuksia etäopetuksesta eikä arvioida tämän esityksen vaikutuksia. Vaikutusarviossa ei myöskään käsitellä tartuntojen vähentymisen terveysvaikutuksia, vaikka esityksen tavoitteena on hidastaa tartuntojen leviämistä. Tehtävä on ymmärrettävästi vaikea, mutta se on kokonaisuuden kannalta olennainen.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia oppilaiden yhdenvertaisuuteen ja oikeuteen saada perusopetusta. Lisäksi tulisi arvioida, miten yhdenvertaisuutta ja oikeutta perusopetukseen voitaisiin edistää.
- iii) Lähiopetuksen myönteisiä vaikutuksia oppimiseen ja toisaalta koronavirus-taudin leviämisen riskejä ei ole sovitettu yhteen esityksessä. Riskien ja hyötyjen arviointi on tässä tapauksessa vaikeaa, mutta esityksessä tulisi analysoida edes yleisellä tasolla lähiopetuksen hyötyjä, etäopetuksen haittoja sekä toisaalta viruksen leviämisen riskejä.
- iv) Tässä vaiheessa on luonnollisesti vaikea tietää, millaisia opetusjärjestelyjä lukuvuonna 2021-2022 tarvitaan. Esityksessä tulisi kuitenkin esimerkinomaisesti käsitellä hallinnollista taakkaa, henkilöressurssitarpeita 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 ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen 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.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitys on sujuvasti ja ymmärrettävästi kirjoitettu. Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen perusopetuslain muutoksesta ja asian taustasta. Esityksessä on kuvattu muun muassa etäopetuksessa ja kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrät kevätlukukaudella 2021. Esitykseen tulisi lisätä oppilaiden kokonaismäärät, jolloin poikkeuksellisissa opetusjärjestelyissä olevien oppilaiden määrät suhteutuisivat oppilaiden kokonaismääriin. Lisäksi esityksessä tulisi kuvata karanteenissa olevien oppilaiden määrät ja karanteenipäätösten alueellinen jakauma.

Esitysluonnoksessa on kuvattu melko perusteellisesti koronavirusepidemian aiheuttamia muutoksia oppilaiden oppimistuloksiin ja hyvinvointiin. Erilaisten tutkimusten ja kyselyjen perusteella käy ilmi, että kokemukset etäkoulusta ovat kahtalaiset: toisille etäkoulu sopii, mutta jotkut oppilaat tarvitsevat enemmän tukea. Jälkimmäisiin etäkoulu vaikuttaa eriarvoistavasti, ja se heikentää heidän hyvinvointiaan. Lisäksi opetussuunnitelman tavoitteita ei ole kyetty noudattamaan etäopetuksessa.

Esitysluonnoksessa on käsitelty lyhyesti altistumistilanteita ja jatkotartuntoja perusopetuksessa. THL:n mukaan vaikea koronavirustaudin riski on matala terveillä lapsilla sekä niillä lapsilla, joilla perussairausten hoito on kunnossa.

Esityksen mukaan epidemian leviämisen ehkäisemiseksi siirrytään osittain tai kokonaan etäopetukseen. Siirtymisestä päättävät tartuntatautiviranomaiset. Säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan ilmi, että ennen poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä tulisi arvioida, voisiko opetusta järjestää esimerkiksi väljyy- ja hygienia-tekijät huomioiden tai porrastamalla koulutyötä ja koulupäivän toimintoja hyödyntämällä väistötiloja tms.

Arviointineuvosto katsoo, että lähiopetuksen myönteisiä vaikutuksia oppimiseen ja toisaalta lähiopetuksen koronavirustaudin leviämisen riskejä ei ole sovitettu yhteen esityksessä. Asiaa on ymmärrettävästi vaikea arvioida, mutta riskejä ja hyötyjä tulisi pohtia edes yleisellä tasolla. Esimerkiksi miten suuri epidemian leviämisen riski on eri ikäisillä? Miten tehokkaasti koulunkäynnin porrastamisella ja pienryhmillä viruksen leviämistä voidaan estää? Voitaisiko vain tietyt riskiryhmät siirtää etäopetukseen? Milloin koulun sulkeminen ja siirtyminen etäopetukseen on välttämätöntä? Esityksestä tulisi käydä suuntaa antavasti ilmi, milloin eri toimenpiteisiin siirtymistä tulisi harkita.¹

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että ehdotuksen vaikutusarviossa ei käsitellä lainkaan tartuntojen vähentymisen vaikutuksia, vaikka esityksen tavoitteena on hidastaa tartuntojen leviämistä. Asiaa tulisi käsitellä edes suuntaa antavasti, koska se on kokonaisuuden kannalta olennaista.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioissa ei juuri arvioida tämän esityksen vaikutuksia, vaan toistetaan jo saadut tulokset etäopetuksesta. On sinänsä hyvä, että esitysluonnoksessa on käsitelty melko laajasti etäkoulusta saatuja kokemuksia ja asiaa koskevia tutkimuksia. Esimerkiksi lähes 60 000 lasta on kuultu kyselyn kautta, mikä on myönteistä. Nykytilan kuvaus ei ole kuitenkaan vaikutusarvio. Jo saatuja kokemuksia ja muuta tietoa tulisi analysoida ja arvioida, millaisia vaikutukset voisivat olla lukuvuonna 2021–2022.

¹ Seuraavissa artikkeleissa on esitelty kokemuksia ja tutkimuksia koronaviruksen leviämisestä kouluissa ja etäopetuksen vaikutuksista: Helsinki Graduate School of Economics (2021): Tilannehuoneen raportti: Etäopetuksen vaikutus koronatartuntoihin – Alustavia tuloksia: <https://www.helsinki.fi/corona/tilannehuoneen-raportti-etaopetuksen-vaikutus-koronatartuntoihin-alustavia-tuloksia/>. Centers for Disease Control and Prevention: Science Brief: Transmission of SARS-CoV-2 in K-12 schools. https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/science/science-briefs/transmission_k_12_schools.html

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että poikkeusolojen vaikutuksia oppimiseen, tasa-arvoon ja hyvinvointiin on tarkoitus seurata useammalla hankkeella ja tutkimuksella.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, koska mm. laitehankintoja on jo tehty koronavirusepidemian aikana. Lisäksi esityksessä tuodaan esille kunnille myönnetty erilaiset lisähoitukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa käsityksen kuntien tuen mittaluokasta, mutta tekstissä ei kerrota, miten paljon tuesta kohdentuu kouluille ja opetukseen. Taloudellisia vaikutuksia koskevaa tekstiä tulisi selkeyttää ja kuvata vaihteluvälillä se summa, joka kohdentuu opetukseen ja koulutoimeen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on muualla todettu, että oppilaille ei aiheudu taloudellisia kustannuksia muuttuneista oppimisjärjestelyistä. Tämän voisi todeta myös kotitalousvaihteluksissa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esityksen arvioidaan vaikuttavan kuntien opetuksen järjestämiseen ja suunnitteluun. Mahdollisiin poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisellä voi olla vaikutusta myös opetushenkilökunnan työskentelyyn. Lisäksi on kuvattu jo saatuja kokemuksia etäopetuksesta.

Arviointineuvosto katsoo, että tässä vaiheessa on luonnollisesti vaikea tietää, millaisia opetusjärjestelyjä lukuvuonna 2021-2022 voidaan tarvita. Esityksessä tulisi silti esimerkinomaisesti käsitellä hallinnollista taakkaa, henkilöressursitarpeita ja muutoksia eri henkilöstöryhmille (opetuksen suunnittelu, opetus ja muu henkilökunta), jos koulutyötä joudutaan esimerkiksi porrastamaan tai siirtymään etäkouluun. Jos koulua käytäisiin esimerkiksi kahdessa vuorossa, miten tämä vaikuttaisi koulujen ruokahuollosta vastaavaan henkilöstöön.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi arvioida karkealla tasolla etäopetuksen vaikutuksia tartuntoihin, vaikeiden tautimuotojen ilmaantumisiin lapsilla ja nuorilla ja jatko-tartuntoihin. Tehtävä on ymmärrettävästi vaikea, mutta lukuvuonna 2021–2022 rokotuskattavuus koko väestön osalta on jo melko hyvä, joten tilanne on todennäköisesti erilainen kuin edellisellä lukukaudella.

Esitysluonnoksen mukaan etenkin tukea tarvitsevat oppilaat kärsivät etäopiskelusta. Tämä aiheuttaa tarpeen pyrkiä turvaamaan jokaisen lapsen oikeus saada perusopetusta myös tartuntatautitilanteessa. Sääntelyssä on huomioitu haavoittuvimmassa asemassa olevien oppilaiden opetus sekä oikeus tukeen ja opintososiaalisiin etuisuuksiin, millä pyritään ennaltaehkäisemään yhteiskunnallista eriarvoistumiskehitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutuksia tukea tarvitseville oppilaille on käsitelty esitysluonnoksessa, mutta oppimiseen ja oppilashuoltoon liittyvät toimenpiteet, lähiopetuksen lisäksi, voisi yksilöidä tarkemmin. Esityksen perusteella jää osin epäselväksi, mitä ongelmille konkreettisesti tehdään.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksiin. Esitysluonnoksen perusteella etäopetus on ollut varsin kirjavaa, mutta esitysluonnoksessa ei käsitellä, miten etäopetus olisi jatkossa tasalaatuisempaa. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan on mahdollista, että saman kunnan kouluviranomaiset voivat päätyä erilaisiin opetusratkaisuihin riippuen siitä onko kyseessä kunnan vai yksityinen koulu. Tällöin samanikäiset koululaiset voivat joutua keskenään eriarvioiseen asemaan. Esityksessä tulisi selvittää perusteellisemmin vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Esityksessä etäopetusta on käsitelty järjestelmän näkökulmasta, jolloin vaikutukset ihmisten arkeen ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Arviointineuvosto huomauttaa, että oppilaan koulunkäynti voi keskeytyä myös terveystieteiden tekemän altistumisesta johtuvan karanteeniin vuoksi. Koulutuksenjärjestäjä voi järjestää oppilaalle etäopetusta karanteeniin ajaksi, mutta se ei ole siihen velvollinen. Karanteeniin vaikutus oppilaaseen voi olla vielä merkittävämpi kuin etäopetuspäätös, koska oppilas voi jäädä ilman etäopetusta ja hänet eristetään käytännössä kouluyhteisöstä ja muusta siihen liittyvästä toiminnasta. Esityksessä tulisi arvioida vaikutuksia yhdenvertaisuuteen myös karanteenitapauksissa sekä vaikutuksia oikeuteen saada perusopetusta.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaista koulua koskevasta esitysluonnoksesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.4.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 6. toukokuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri