



15.3.2013

Dnro 6/000/2012

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 12.2.2013 Dnro 8/010/2013

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAEIKSI PERUSOPETUSLAIN,
LUKIOLAIN, AMMATILISESTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN, AMMATILISESTA
AIKUISKOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN JA KUNNAN PERUSPALVELUIDEN
VALTIONOSUUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 12.2.2013 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta koulujen ja oppilaitosten työrauhaa edistäviksi ja siihen liittyviksi lakiehdotuksiksi. Opetushallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esitykseen on koottu useita ehdotuksia koulujen ja oppilaitosten työrauhaa parantaviksi toimenpiteiksi. Lisäksi esitykseen on sisällytetty eräitä sairaalaopetusta, sijoitettujen lasten opetuksen kotikuntakorvausta, oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta sekä oppilas- ja opiskelijakuntia koskevia ehdotuksia.

Esityksen tavoitteet ja pääosa ehdotuksista ovat kannatettavia. Eräitä jäljempänä mainittuja kohtia on syytä vielä pohtia ja täsmentää.

Esitysluonnoksen sisällysluettelon ja esitystekstissä olevat otsikot eräiltä osin poikkeavat toisistaan.

Kaiken kaikkiaan ehdotetut säännösmuutokset tarkoittavat koulujen ja oppilaitosten toiminnan oikeudellistumista, mikä ei ole kaikilta osin toivottavaa kehitystä. Säännösmuutosten sijasta tulisi harkita, onko olemassa muita, esimerkiksi kasvatuksellisia keinoja asetettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Vaarana on myös, että liian yksityiskohtainen sääntely johtaa vastakohtaispäätelyyn; se mikä ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti sallittua, on kiellettyä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan muutokset on tarkoitettu muilta kuin sairaalaopetusta ja valtionosuutta koskevilta osin tulemaan voimaan 1.8.2013. Opetushallituksen näkemyksen mukaan aikataulu on liian kireä muutosten edellyttämiin toimiin sekä Opetushallituksessa että opetuksen/koulutuksen järjestäjätasolla. Säännösmuutokset edellyttävät muutoksia opetussuunnitelman perusteisiin ja paikallisiin suunnitelmiin, henkilöstön kouluttamista ja ohjeistamista sekä tiedottamista oppilaille/opiskelijoille ja huoltajille.

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita uudistetaan parhaillaan ja edessä ovat myös lukion opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen. Ehdotettujen säädösmuutosten edellyttämät muutokset olisi hyvä tehdä opetussuunnitelman perusteisiin näiden uudistamisprosessien yhteydessä. Opetushallitus ehdottaa, että säädösmuutokset tulisivat voimaan aikaisintaan 1.1.2014, mutta opetussuunnitelman yhteydessä laadittavat kurinpitosuunnitelmat edellytettäisiin otettavaksi käyttöön uudistettujen opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti laadittujen opetussuunnitelmien kanssa 1.8.2016.

Sairaalaopetusta ja sijoitettujen lasten opetusta koskevat muutokset

Sairaalaopetusta koskeva muutos on odotettu ja tärkeä, koska niin kuin lain perusteluissa sanotaan, hoitokäytänteet ovat muuttuneet osastohoidosta avohoidon suuntaan.

Perusopetuslakiin ehdotettu uusi 4a § takaisi sen, että myös avohoidossa olevan oppilas voi säännöksessä mainituilla edellytyksillä saada sairaalaopetusta. Ehtona sairaalaopetuksen saamiseksi on esitetty pedagogiset erityistarpeet sekä hoidolliset ja kuntoutukselliset toimenpiteet sekä lisäksi se, että opetuksen järjestäminen ei muutoin ole tukitoimista huolimatta oppilaan edun mukaista. Epäselväksi esityksessä ja sen perusteluissa kuitenkin jää, mikä taho viime kädessä päättää, osallistuuko avohoidossa oleva oppilas sairaalaopetukseen vai järjestääkö opetuksen oppilaan oma koulutuksen järjestäjä, jos opetuksen järjestäjät ovat eri mieltä siitä, mikä on oppilaan edun mukaista.

Epäselväksi jää myös, onko uudistuksen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset selvitetty riittäväällä tavalla. Onko esimerkiksi mahdollista, että sairaalaopetuksen järjestämisvelvoite koskee muutoksen jälkeen sellaista kuntaa, joka nykyisten säännösten mukaan ei ole velvollinen järjestämään sairaalaopetusta.

Avohoidossa olevan oppilaan oikeus koulumatkatukeen hänen käydessään sairaalaopetuksessa tulisi myös säätää.

Tärkeää on esitysluonnoksen 4a §:n 3 momenttiin kirjattu moniammatillisen yhteistyön velvoite tuen järjestämisessä. Tuen jatkuminen yli nivelvaiheiden on koettu hyvin ratkaisevaksi oppilaan tulevaisuuden kannalta.

Lakiesityksen perustelujen mukaan sairaalassa potilaana oleville ja avohoidossa oleville oppilaille järjestetyn sairaalaopetuksen kustannuksista oppilaan kotikunnat maksaisivat korvauksen keskimääräisen opetuspäivän hinnan mukaan nykyisen hoitopäivän hinnan sijasta. Tähän liittyy ehdotus kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan sairaalaopetuksen järjestäjä päättäisi sairaalaopetuksen käytännön järjestämisestä kuultuaan ensin mm. oppilaan opetuksen järjestäjää.

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan oppilaan opetuksen järjestäjän tulee sairaalaopetuksen järjestäjän kanssa sopia ja järjestää pykälässä tarkoitetuille oppilaille sairaalaopetukseen ja sieltä takaisin siirtymisen kannalta välttämätön tuki opetuksen järjestämiseksi.

Lakiesityksen perustelujen mukaan tuella tarkoitettaisiin oppilaan oman koulun ja sairaalakoulun yhteistyössä sopimia tarpeellisia sairaalaopetuksen järjestäjän tarjoamia tukitoimenpiteitä, jotka voisivat olla konsultaatiota ja suunnittelua, mutta myös esimerkiksi sairaalaopetuksen henkilökunnan jalkautumista oppilaan omaan kouluun tai oppilaan osallistumista sairaalaopetuksen järjestäjän järjestämille tukijaksoille. Tukitoimista aiheutuvat kustannukset olisivat sairaalaopetuksen järjestäjälle aiheutuneita kustannuksia ja niistä oppilaan kotikunnalla olisi korvausvelvollisuus todellisten kustannusten mukaisesti.

Sairaalaopetuksesta aiheutuvat kustannukset sisältyvät esi- ja perusopetuksen valtionosuuspohjan kustannuksiin. Vuoden 2013 toteutuneiden kustannusten perusteella määritellään vuodelle 2016 rahoituksen laskennalliset perusteet. Perusopetuslain sairaalaopetusta koskeva 4 a §:n muutos on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014 alkaen. Muutoksen aiheuttamat mahdolliset lisäkustannukset eivät sisälly näin ollen pohjavuoden 2013 kustannuksiin ja tämä tulisi ottaa huomioon kustannuspohjan tarkistuksessa. Siltä osin, kun ehdotuksen mukaista sairaalaopetusta kunnat jo toteuttavat, kustannukset sisältyvät 2013 kustannuksiin.

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston tiedonkeruussa kerätään sairaalaopetuksen kustannustiedot ja hoitopäivien lukumäärätieto. Opetushallituksen julkaisemilla kustannusraporteilla raportoidaan kuntien sairaalaopetuksen kustannukset hoitopäivää kohden.

Ehdotetun muutoksen johdosta tulisi selvittää, tarvitaanko jatkossa kustannustiedot erikseen sairaalaopetuksesta, josta kotikuntakorvaus on opetuspäivää kohti ja erikseen tukitoimien kustannukset, jotka korvataan todellisten kustannusten mukaan. Kyselyssä hoitopäivien tilalla kysyttäisiin sairaalaopetuksen opetuspäivien lukumäärä vuodessa.

Tilanteissa, joissa oppilas ei ole kotikuntansa koulussa siirtyessään sairaalaopetukseen, tulisi kotikuntaa informoida koska maksuvelvollisuus on kotikunnalla

Sairaalaopetuksen kustannusten laskutusperiaatteet vaikuttavat johdonmukaisilta ja tukevat oppilaan tuen järjestämistä nykyistä paremmin.

Esitysluonnoksen sivulla 60 avohoidon potilaiden sairaalaopetuksen ja nivelvaiheiden tuen kustannusten laskutuksen osalta virheellisesti todetaan,

että niistä voitaisiin laskuttaa oppilaan asuinkuntaa, kun pitäisi laskuttaa oppilaan kotikuntaa.

Sijoitettujen lasten esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausta koskeva muutos sisältyy ehdotukseen kuntien peruspalveluiden valtiosuuslain 41 §:n muuttamiseksi. Opetuksen järjestäjälle maksettava kotikuntakorvaus perustuisi koulun keskimääräisten vuosikustannusten sijasta sijoitetun oppilaan aiheuttamiin todellisiin kustannuksiin.

Esityksellä ei ole vaikutusta opetuksen järjestäjille myönnettävään rahoitukseen tai kustannusten tiedonkeruuseen.

Aiheuttamisperiaatteen soveltaminen toisaalta selkiyttää laskutuksen perusteiden oikeellisuuden arvioimista mutta merkitsee luopumista järjestelmän laskennallisuudesta eikä välttämättä kannusta taloudellisuuteen palvelun järjestämisessä. Ainakin niissä tapauksissa, joissa palvelun järjestäminen aiheuttaa poikkeuksellisen suuria kustannuksia, tulisi maksajaa eli kotikuntaa kuulla.

Työrauhaa koskevat muutokset

Lakiehdotuksessa olevat säännökset oikeudesta ottaa haltuun oppilaalla/ opiskelijalla olevia esineitä ja aineita sekä säännökset oppilaiden/ opiskelijoiden tavaroiden ja vaatteiden tarkastamisesta tulisi arvioida vielä erityisesti oppilaiden ja opiskelijoiden perusoikeuksien näkökulmasta.

Säännösehdotukset (perusopetuslaki 36 d §, lukiolaki 26 d § ja ammatillisesta koulutuksesta annettu laki 35 d §) oikeudesta ottaa pois oppilaalta esineitä ja aineita sekä tutkia oppilaan tavarat ovat vaikeaselkoisia. Niissä edellytetään opettajalta vaikeasti suoritettavaa todennäköisyysarviota. Opettajalle ja rehtorille säännöksissä annettava oikeus tarkastaa päällisin puolin oppilaan vaatteet on tulkinnanvarainen ilmaus.

Haltuun otetun esineen säilytystavan tarkkaa määrittämistä lain tasolla Opetushallitus pitää tarpeettomana.

Perusopetus

Perusopetuslain esitysluonnoksen 29 §:n 7 momenttia tulisi täsmentää siten, että väkivalta ja häirintä koskisivat vain oppilaiden keskinäistä väkivaltaa ja häirintää. Nyt esitetty muotoilu pitää sisällään myös mahdollisen ulkopuolisen toimesta aiheutetun häirinnän.

Pykäläehdotuksen 4 ja 6 momentissa säädetään järjestyssääntöjen soveltamisalasta ja perusopetuslain 36 §:n 1 momentissa kurinpito- ja ojentamiskeinojen käyttämisestä. Näitä lainkohtia ei esityksessä ehdoteta laajennettavaksi koskemaan koulumatkoja. Näin ollen pykälän 7 momentin loppu, jossa viitataan mahdollisuuteen määrätä koulumatkan tapahtumien

perusteella kurinpidollisia toimia, on ristiriidassa 4 ja 6 momentin säännösten kanssa.

Välittömän koulumatkan tulkinta ja koulumatkalla sattuneiden tapahtumien selvittäminen voi olla käytännössä hankalaa. Koulutuksen järjestäjälle asetettava sitova velvoite puuttua koulumatkalla sattuneeseen väkivaltaan tai häirintään tulisi harkita uudelleen. Koulumatkalla sattuneiden, koulutuksen järjestäjän tietoon tulleiden tapahtumien osalta koulutuksen järjestäjälle tulisi asettaa velvollisuus informoida huoltajia asiasta, mutta ei velvoitetta selvittää niitä eikä ryhtyä niiden perusteella kurinpidollisiin toimenpiteisiin. Lain perustelutekstissä voidaan tuoda esille erilaisia esimerkkitalanteita, miten koulutuksen järjestäjä voi toimia sen tietoon tulleissa koulumatkalla sattuneissa väkivalta- tai häirintätapauksissa; se voi tarjota sovitteluapua oppilaille ja heidän huoltajilleen, voi tehdä lastensuojeluilmoituksen taikka tarvittaessa rikosilmoituksen.

Kasvatuskeskustelua koskevasta pykälästä (35a §) tulisi käydä selkeästi ilmi, että kasvatuskeskustelu on ensisijainen toimenpide 36 §:n tarkoittamiin kurinpito- ja ojentamiskeinoihin nähden ja että sen käyttöala on 36 §:ssä säädettyjä tilanteita laajempi.

Pykälään tulisi lisätä vastaava säännös kuin 36 §:n 6 momentissa, jonka mukaan kasvatuskeskustelua ei voida järjestää siten, että oppilas joutuu jäämään pois opetuksesta tai koulun muusta toiminnasta.

Opettajat ja rehtorit käyvät oppilaiden kanssa keskusteluja päivittäin ja viikoittain lukuisia kertoja. Pykälässä tarkoitettu kasvatuskeskustelu tulisi erottaa näistä koulun arkeen kuuluvista opettajan ja oppilaan välisistä muista keskusteluista, joilla on myös kasvatukselliset tavoitteet. Normaleissa koulutilanteissa kasvatuksellinen keskustelu opettajan ja oppilaan välillä on jatkuvaa eikä kaikesta siitä ole tarvetta kirjata ja ilmoittaa vanhemmille. Säännöstä olisi syytä vielä selventää.

Lainsäädännön tasolla ei ole tarpeellista säätää jälki-istuntorangaistuksen käytännön toteutusta vaan se tulisi jättää koulutuksen järjestäjän päätösvaltaan. Kurinpitosäännöstä koskevaan lain perustelutekstiin voidaan kirjoittaa esimerkkejä jälki-istunnon toteutustavoista.

Pykäläehdotuksen 6 momentin mukaan jälki-istuntoa ei voida toteuttaa siten, että oppilas joutuisi sen seurauksena jäämään pois opetussuunnitelman tai muun koulun toimintaa koskevan suunnitelman mukaisesta opetuksesta. Opetushallituksen mielestä jälki-istuntoa ei voitaisi toteuttaa myöskään siten, että oppilas joutuisi jäämään pois koulun toimintaa koskevan suunnitelman mukaisesta tilaisuudesta. Tältä osin säännöstä on syytä täydentää.

Lakiin olisi hyvä ottaa myös maininta suorittamattomien jälki-istuntojen suhteesta todistuksen antamiseen. Opetushallituksen mielestä todistusta ei

voida jättää antamatta sen vuoksi, että oppilaalla on suorittamattomia jälki-istuntoja.

Rehtorille tulisi säätää oikeus jälki-istunnon määräämiseen.

Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus

Lukiolain 26 d §:n 1 momentin ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 35 d §:n 1 momentin säännösehdoiksiin ei ole sisällytetty mahdollisuutta ottaa haltuun opetusta tai oppimista häiritsevää esinettä tai ainetta kuten perusopetuksessa. Tältä osin asiaa tulisi vielä pohtia erityisesti koetilanteiden näkökulmasta. Tällöin esimerkiksi opiskelijoiden matkapuhelimet voivat aiheuttaa häirintää.

Oppilaan ja opiskelijan velvollisuuksia koskevat muutokset

Opetushallitus pitää hyvänä oppilaan ja opiskelijan velvollisuuksia koskeviin säännöksiin otettavaa nimenomaista viittausta vahingonkorvauslakiin. Vaikka sillä ei muutetakaan voimassa olevaa oikeutta, se on kuitenkin omiaan korostamaan oppilaan ja opiskelijan vastuuta aiheuttamiensa vahinkojen korvaamisesta.

Perusopetuslain 35 §:n 4 momenttia koskevassa ehdotuksessa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä oppilas puhdistamaan ja uudelleen järjestämään oppilaan tahallaan tai huolimattomuudellaan likaaman tai epäjärjestykseen saattaman koulun omaisuuden tai tilan. Opetushallituksen mielestä liittujen tai epäjärjestykseen saatettujen paikkojen puhdistaminen ja muu jälkien korjaaminen tulisi hoitaa kasvatuksellisenä asiana ilman, että siitä erikseen säädettäisiin. Ehdotetun mukaisen oikeudellisesti sitovan työvelvoitteen asettaminen ei liene säännösten mukaisella mahdollista.

Osallisuutta ja oppilaskunta/opiskelijakuntaa koskevat muutokset

Opetushallitus pitää tärkeänä, että oppilaiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia lisätään perusopetuksessa. Oppilaskunnan asettaminen eräissä tilanteissa tulee kuitenkin jättää koulutuksen järjestäjän harkintaan. Esimerkiksi osa erityiskouluista voi olla sellaisia, että oppilailla ei ole välttämättä edellytyksiä toimia oppilaskuntana.

Opetushallitus kannattaa opiskelijoiden osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä myös toisen asteen oppilaitoksissa.

Osallisuuden lisäämisellä on vaikutusta demokratiakasvatukseen ja harjoitteluun yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Nimenomaan ehdotettu kaikkien opiskelijoiden osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen on kannatettavaa, vaikka tehtävä on haasteellinen.

Oppilaskunnan nimen muuttaminen toisella asteella opiskelijakunnaksi on kannatettava ehdotus.

Ammatillista koulutusta koskevan 36 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan opiskelijakunta voi olla myös useamman oppilaitoksen tai toimintayksikön yhteinen. Tässä jää epäselväksi, mitä toimintayksiköllä ko. kohdassa tarkoitetaan. Mikäli sillä tarkoitetaan yksittäisen oppilaitoksen osaa, se on ristiriidassa momentin 1 virkkeen säännöksen kanssa.

Ammatillinen aikuiskoulutus

Opetushallitus kannattaa turvallisen oppimisympäristön kehittämistä myös ammatillisessa aikuiskoulutuksessa, mutta tämän esityksen keinot eivät sovellu aikuiskoulutukseen.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelut, nykytilan kuvaus ja keskeiset ehdotukset koskevat vain lasten ja nuorten opetusta ja koulutusta. Aikuiskoulutuksen näkökulmaa niissä ei ole otettu huomioon. Esimerkiksi kohdassa, jossa käsitellään ammatillista koulutusta (s.14-15) huomioidaan vain ammatillinen peruskoulutus. Opetushallituksen näkemyksen mukaan muutokset tulee ammatillisen koulutuksen osalta rajata vain ammatilliseen peruskoulutukseen. Tätä tukee myös se, että tämä esitysluonnos on kytkeyty opiskelijahuoltolakiesitykseen, joka ei koske ammatillista aikuiskoulutusta.

Jos haluttaisiin, että lakiesitys koskee myös ammatillista aikuiskoulutusta, yleisperusteluissa pitäisi kuvata ammatillisen aikuiskoulutuksen näkökulma. Siinä tapauksessa olisi myös perusteltua, että lakiesitys laajennettaisiin koskemaan myös ammattikorkeakouluja ja yliopistoja.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ei säädetä opetussuunnitelmista, minkä vuoksi laissa ei tulisi olla viittausta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 28 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Opetushallituksen tulee opetussuunnitelman perusteissa antaa määräykset suunnitelman laatimisesta.

Eri koulutusmuotojen käsitteet menevät tekstissä sekaisin ja esitysten vaikutusten kohdistaminen eri koulutusmuotoihin on hyvin epäselvää tai ne on kuvattu vain lasten ja nuorten näkökulmasta.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa aikuiskoulutus on kuitattu pelkällä viittaustekniikalla, eikä sisältöä ole perusteltu aikuiskoulutuksen kannalta.

Pääjohtaja Aulis Pitkälä

Kouluneuvos Ulla Vanttaja