

Asia: VN/18606/2024

Hallituksen esitysluonnos laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Ovatko ehdotetut muutokset selkeitä?

Laillisuusvalvojana tehtäviini ei kuulu arvioida esitysluonnoksen tarkoituksenmukaisuutta tai sinänsä vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin. Rajaan lausuntoni käsittelemään esitettyä perusopetuslain muutosta.

Yhdenvertaisuuteen opetuksen järjestäjien rahoituksessa on kiinnittänyt huomiota muun ohella eduskunnan sivistysvaliokunta (ks. esim. SiVL 7/2020 vp, Valiokunnan lausunto SiVL 7/2020 vp - VNS 1/2020 vp valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024,), jonka mukaan kyse ei ole ainoastaan koulutuksen rahoituksesta vaan laajemmin myös koulutuksen järjestäjien tasavertaisuudesta ja yksityisissä kouluissa opiskelevien oikeudesta saada mahdollisuudet tasavertaiseen koulutukseen kunnan oppilaitoksissa opiskelevien kanssa.

Perusopetuslain mukaisen järjestämisluvan saaneita ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä ei nykyisin lainsäädännöllä veloiteta antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, tuen järjestämisen erilaisten velvoitteitten takia oppilaat ovat tosiasiassa erilaisessa asemassa keskenään ollessaan kunnallisen tai ei-kunnallisen järjestäjän järjestämässä opetuksessa. Ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien opetuksessa erityiseen tukeen kuuluvaa kokoaikaista erityisopetusta pienryhmässä ei ole nykyisin välttämättä juurikaan saatavilla (s. 5).

Asia on tullut esille myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa, jossa on muun ohella todettu epäselvyyksiä oppimisen tuen ja avustajapalvelujen järjestämisessä ja niistä päättämisessä ei-kunnallisen opetuksen järjestäjän koulun toimiessa kunnan oppilaalle osoittamana lähikouluna. Asiaa on lisäksi selvitetty oikeusasiamiehen viimeaikaisessa tarkastustoiminnassa (EOAK/1939/2023, EOAK/1941/2023).

Olen edelleen kiinnittänyt asiaan huomiota vastikään opetus- ja kulttuuriministeriölle antamassani lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista (7.6.2024, EOAK/2667/2024). Samalla, kun edellä sanotun esitysluonnoksen mukaan sen tavoitteena on uudistaa nykyinen oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva lainsäädäntö (tavoitteina mm. edistää kaikkia oppilaita koskevaa inklusiivista koulutusta ja tukea heidän yhdenvertaista oikeuttaan oppimiseen), ei siinä kuitenkaan esitetty laajennettavaksi perusopetuslain mukaisen tuen järjestämisvelvoitteita yksityisten opetuksen järjestäjien osalta. Pidän lausunnossani esitysluonnoksen puutteena sitä, ettei siinä ollut lainkaan perusteltu tai arvoitu tätä asiaa oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Edellä todetun johdosta pidän nyt esitettyä muutosta perusteltuna. Tuon lisäksi esille seuraavat huomiot.

Ovatko ehdotetut muutokset selkeitä?

Perusopetuslain 17 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos valtion koulu tai yliopiston harjoittelukoulu ei järjestä erityistä tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Mainituilla opetuksen järjestäjillä ei edelleenkään olisi lakisääteistä erityisen tuen järjestämisen velvoitetta.

Perusopetuslakiin esitetään siis laajoja muutoksia myös esi- ja perusopetuksen tuen uudistamista koskevassa lakiesityksessä, jossa muun muassa perusopetuslain 17 § ehdotetaan kumottavaksi. Nyt lausuttavan esitysluonnoksen mukaan eduskuntaa pyydetään huomioimaan ja yhteen sovittamaan rinnakkaiset esitykset.

Totean yleisellä tasolla, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että eduskunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten yhteisvaikutuksia. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (esim. PeVL 19/2016 vp, s. 3).

Esitys ei siis muuttaisi sitä, että kaikilla perusopetuksen järjestäjillä ei ole laissa säädettyä velvollisuutta erityisen tuen (tai esitysluonnoksen VN/32974/2023 mukaisten oppilaskohtaisten tukitoimien) järjestämiseen. Esityksen säätämisyksityksessä on tunnistettu, että lapset olisivat eri asemassa lakisääteisen erityisen tuen järjestämisvelvoitteen osalta sen mukaan, minkä opetuksen järjestäjän opetuksessa he ovat. Esitysluonnoksessa asiantilaa on perusteltu sillä, että tosiasia

erityistä tukea järjestetään myös valtion kouluissa ja harjoittelukouluissa, joten eron ei arvioida olevan käytännössä suuri (s. 11 ja 16) sekä viitattu hallitusohjelmakirjauksen sanamuotoon ja valittua laajemman toteuttamisvaihtoehdon taloudellisiin vaikutuksiin (s. 13). Oppilailla olisi myös edelleen aina subjektiivinen oikeus asuinkuntansa järjestämään esi- ja perusopetukseen (s.16).

Yleisenä lähtökohtana totean, että perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kuuluu velvollisuus turvata lasten yhdenvertaisuuden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen myös silloin, kun perusopetuksen järjestäjänä on muu kuin kunta. Vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta korostuvat erityisesti subjektiivisten oikeuksien kohdalla. Perusopetuksen järjestäjien erilaiset velvollisuudet voivat vaarantaa yhdenvertaisuutta erityisesti niiden oppilaiden osalta, joiden lähikouluksi kunta osoittaa ei-kunnallisen opetuksen järjestäjän koulun.

Todettakoon myös tässä yhteydessä, että ilmeisesti ainakaan kaikki valtion koulut (ks. <https://hrsk.fi/perusopetus/oppilaan-tuki/>) eivät tällä hetkellä järjestä erityistä tukea.

Katson, että eri perusopetuksen järjestäjien säädöstasolla toisistaan poikkeavia velvoitteita, erityisesti erityisen tuen (tai mahdollisten oppilaskohtaisia tukitoimien) järjestämisen velvoitteita, tulisi esityksen jatkovalmistelussa perustella ja arvioida laajemmin oppilaiden yhdenvertaisten oikeuksien kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi myös kuvata ja arvioida menettelyä siinä tapauksessa, että oppilas on sellaisessa valtion (tai yliopiston) järjestämässä opetuksessa, jossa oppilaan tarvitsemaa erityistä tukea ei järjestetä. Korostan myös sitä, että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2).

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esityksessä arvioidaan (s. 13), että laajeneva erityisen tuen velvoite voi aiheuttaa paikallisten opetussuunnitelmien tarkentamistyötä keväällä 2025 niiden opetuksen järjestäjien osalta, jotka eivät tähän mennessä ole tarjonneet erityistä tukea. Edelleen esitysluonnoksen mukaan Opetushallitus toteuttaa valtakunnallisesti kattavaa toimeenpanon tukea paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön.

Samaan aikaan voimaan tulevaksi tarkoitettu esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus muuttaa tuen järjestämistä ja toteuttamista merkittäväällä tavalla koskien kaikkia opetuksen järjestäjiä. Tuon tässäkin yhteydessä esille oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan jatkuvan

havainnon puutteista hyvässä hallinnossa perusopetusta ja sen tukea järjestettäessä. Pidän selvänä, että nyt lausuttavana olevan esityksen toimeenpano edellyttää opetussuunnitelmatyön lisäksi laajaa tukea ja informaatio-ohjausta myös asiaan liittyvistä hallinto- ja päätöksentekomenettelyistä.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;

Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä