

HE 162/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia.

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä olisi velvollinen poissaolojen seurannan lisäksi ennalta-ehkäisemään ja puuttumaan poissaoloihin suunnitelmallisesti.

Esityksen tavoitteena on edistää oppilaiden hyvinvointia sekä vahvistaa koulujen edellytyksiä tukea perustaitoja ja saavuttaa oppimistuloksia koulupoissaoloja vähentämällä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lainsäädäntö koskien oppilaan osallistumista opetukseen sekä poissaoloja	3
2.2 Perusopetuksen oppilaiden poissaolot.....	4
2.3 Sitouttavan kouluyhteistyön kehittämistoiminta.....	5
3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
3.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
3.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
3.2.1 Vaikutukset kuntien ja koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan.....	6
3.2.2 Vaikutukset opetuksen järjestäjiin	7
3.2.3 Vaikutukset opiskeluhuollon toimijoihin	7
3.2.4 Vaikutukset oppivelvollisten ja muiden opiskelijoiden asemaan (lapsivaikutukset).....	7
3.2.5 Vaikutukset perusoikeuksiin	8
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
5 Lausuntopalaute	8
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	9
7 Voimaantulo	9
8 Toimeenpano ja seuranta	9
9 Suhde muihin esityksiin.....	9
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	9
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	9
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	11
Laki perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta	11
LIITE	12
RINNAKKAISTEKSTI.....	12
Laki perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on julkisen talouden suunnitelmassa linjannut, että vuodesta 2023 alkaen vakiinnutetaan sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamalli. Rahoitus maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamallilla ohjataan lisäresursseja ja tukea poissaolojen ennaltaehkäisyyn ja suunnitelmalliseen puuttumiseen. Tämä tarkoittaa kouluille nykyistä parempia valmiuksia tukea oppilaiden hyvinvointia, mielenterveyttä ja sosioemotionaalisia taitoja sekä rakentaa koulun yhteisöllistä toimintakulttuuria.

1.2 Valmistelu

Osana pääministeri Marinin hallitusohjelmaa on toteutettu perusopetuksen laatua ja tasa-arvoa vahvistavaa Oikeus oppia –ohjelmaa vuosina 2020—2022. Osana Oikeus oppia –ohjelmaa on käynnistetty vaikuttavia toimenpiteitä perusopetuksen koulupoissaolojen ehkäisemiseksi ja todettu tarve perusopetuksen poissaolojen seurantaan koskevien säädösten muuttamiseksi.

Hallituksen esitys perusopetuksen oppilaiden poissaolojen seurantaan liittyvän säännöksen tämentämisestä on ollut lausunnolla 1.—18.2.2022 osana hallituksen esitystä oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntopyyntö oli luonteeltaan täydentävä alkuperäiseen lausuntokierrokseen nähden, jossa lausuntoa pyydettiin oppivelvollisuutta koskevan lain ja siihen liittyvien lakien muuttamiseksi. Täydentävä lausuntopyyntö osoitettiin niille alkuperäisen lausuntokierroksen tahoille, joilla arvioitiin olevan lausuttavaa kyseiseen liisäykseen. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry, Opetushallitus, Suomen Vanhempainliitto ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry, Sivistystyönantajat ry, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry, Suomen Ammatikoulutuksen Johtajat ry, Finlands Svenska Skolungdomsförbund, Suomen Kuntaliitto ja Opetusalan ammattijärjestö OAJ.

Hallitus on neuvottelussa vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmasta päättänyt, että vuodesta 2023 alkaen vakiinnutetaan sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamalli, johon on julkisen talouden suunnitelmassa varattu 8 miljoonaa euroa vuosittain. Rahoitus maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Tämän päätöksen perusteella asian valmistelu muutui osaksi valtion vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelua toteutettavaksi perusopetuslain 26 § muuttamiseksi.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä julkisessa palvelussa internet-osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM034:00/2022>

Esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö koskien oppilaan osallistumista opetukseen sekä poissaoloja

Perusopetuslain (628/1998) 26 §:n 2 momentissa säädetään oppilaan poissaolojen seurannasta. (Voimassa olevassa ruotsinkielisessä lain käännöksessä puhutaan virheellisesti kontrollista.)

Voimassa olevan säännöksen mukaan opetuksen järjestäjän tulee seurata perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Perusopetuksen suorittaminen alkaa oppivelvollisuuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyä ajankohtana, jollei lapselle ole tehty päätöstä opetuksen poikkeavasta aloittamisajankohdasta. Perusopetuksen suorittaminen päättyy, kun oppilas täyttää 18 vuotta.

Huomioiden perusopetuslain 30 §:n mukainen säännös oppilaan oikeudesta opetukseen ja perusopetuslain 35 §:n mukainen säännös oppilaan velvollisuudesta osallistua opetukseen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoitus, on tärkeää, että perusopetuslain 26 §:n 2 momenttia täsmennettäisiin siten, että se olisi paremmin linjassa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

2.2 Perusopetuksen oppilaiden poissaolot

Opetushallituksen kartoituksen (2020) mukaan Suomessa on vähintään 4 000 yläkouluikäistä nuorta, noin 2—3 prosenttia koko yläkoulun ikäluokasta, jotka ovat säännöllisesti poissa koulusta pitkiä aikoja, jopa lukuvuosia. Syynä ovat muun muassa psyykkiset syyt ja motivaatio-ongelmat. Pitkittyneet poissaolot perusopetuksesta ovat lisääntyneet voimakkaasti jo ennen koronapandemiaa, ja huolta herättää yhä nuorempien lasten jääminen pois koulusta. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön teettämässä 17-vuotiaiden oppivelvollisten tilanteen erillisselvityksessä havaittiin, että päättötodistuksen saamatta jäämiseen vaikuttivat usein pitkittyneisiin poissaoloihin kytkytyvät oppivelvollisen mielenterveys- ja oppimishaasteet sekä perhetilanteeseen liittyvät ongelmat. Perusopetuksen aikana kertyneet pitkittyneet poissaolot ennakoivat usein ongelmia toisen asteen siirtymässä sekä tutkinnon suorittamisessa. (Kouluakäymättömyys Suomessa, Opetushallitus raportit ja selvitykset 2020:9, <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/kouluakaymattomyys-suomessa>)

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää opetussuunnitelman perusteissa perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että koulun tehtävänä on puuttua poissaoloihin ja auttaa oppilaita onnistumaan koulutyössään. Oppilashuollon osalta yhteisöllisen oppilashuollon ja sen toimintatapojen kohdalla todetaan oppilashuoltosuunnitelmassa kuvattavaksi poissaolojen seuraaminen, niistä ilmoittaminen ja niihin puuttuminen.

Opetussuunnitelman perusteisiin ja oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013) pohjautuen opetuksen järjestäjien on tullut sisällyttää oppilashuoltosuunnitelmaansa kuvaus siitä, miten poissaolojen seuraaminen, ilmoittaminen ja poissaoloihin puuttuminen on järjestetty. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (jäljempänä Karvi) julkaisemattoman selvityksen mukaan poissaolojen seurannan ja poissaoloihin puuttumisen tavat vaihtelevat merkittävästi opetuksen järjestäjittäin ja jopa kouluittain ja niiden pohjalta kehittyneet käytänteet ovat johtaneet oppilaiden eriarvoiseen kohteluun. Lisäksi nykyisin käytössä olevista poissaoloihin puuttumisen käytänteistä puuttuvat usein poissaoloja ennaltaehkäisevät sekä varhaisen puuttumisen toimintatavat, jotka tutkimusten mukaan ovat vaikuttavin ja kustannustehokkain tapa ehkäistä pitkittyneitä koulupoissaoloja ja koulupudokkuutta.

2.3 Sitouttavan koulu yhteistyön kehittämistoiminta

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti keväällä 2021 sitouttavan koulu yhteistyön valtakunnallisen kehittämistoiminnan perusopetuksen poissaolojen vähentämiseksi. Hankkeen taustalla on vahva asiantuntijayhteistyö ja kehittämisen valmistelu pohjautuu kansainväliseen alan tutkimuskirjallisuuteen. Sitouttavan koulu yhteistyön kehittämisen lähtökohtana on, että läsnäoloa voidaan tukea ja poissaoloja ennaltaehkäistä vahvistamalla kouluun kiinnittymistä tukevaa toimintakulttuuria, edistämällä tunne- ja vuorovaikutustaitoja ja jatkuvaa ryhmäytymistä sekä seuraamalla ja puuttamalla poissaoloihin systemaattisesti. Myös oppilaan osallisuuden tukeminen sekä huoltajien kanssa tehtävä yhteistyö vahvistavat kouluun kiinnittymistä. Opetuksen järjestäjän toteuttama poissaolojen jatkuva seuranta sekä yhteistyö oppilashuoltopalveluiden toimijoiden kanssa mahdollistavat suunnitelmallisten toimenpiteiden toteuttamisen koulu yhteistyön tasolla. Yhtenäistämällä pedagogisen ja monialaisen tuen tapoja ja selkeyttämällä eri toimijoiden rooleja poissaoloihin puuttumisessa tuetaan oppilaan oppimista ja hyvinvointia.

Sitouttavan koulu yhteistyön hankkeen valmistelussa on todettu selkeä tarve perusopetuksen lainsäädännön kehittämiseksi siten, että lainsäädäntö ohjaisi opetuksen järjestäjiä nykyistä vahvemmin poissaoloja ennaltaehkäisevään toimintaan. Nykyinen lainsäädäntö kattaa ainoastaan poissaolojen seurannan sekä luvattomista poissaoloista ilmoittamisen huoltajille. Ennaltaehkäisevien toimien puuttuminen lainsäädännöstä on johtanut siihen, että pitkittyneet poissaolot ovat jatkuvasti lisääntyneet perusopetuksessa, eikä kouluilla ole ollut tehokkaita toimenpiteitä tilanteeseen puuttumiseksi. Kansallisten kehittämistoimien puuttuminen puolestaan on aiheuttanut poissaolojen seurannassa ja toimenpiteissä merkittävää kirjavuutta sekä tehottomuutta.

Sitouttavan koulu yhteistyön hankkeessa on käynyt selkeästi ilmi tarve vahvistaa käytänteitä poissaolojen ennaltaehkäisyyn, varhaisen puuttumisen sekä suunnitelmallisuuden osalta. Perusopetuslain mukaan oppilaan oikeutena on opetussuunnitelman mukainen opetus, ohjaus, oppilashuolto ja tuki sekä turvallinen oppimisympäristö kaikkina koulupäivinä. Tähän sisältyy myös opetuksen järjestäjän vastuu ennaltaehkäistä ongelmia sekä tunnistaa ja poistaa kasvun ja oppimisen esteitä koulun toimintatavoista. Myös yhteisöllisen oppilashuollon tavoitteena on edistää oppilaiden oppimista, hyvinvointia, terveyttä, sosiaalista vastuullisuutta, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä opiskeluympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämää sitouttavan koulu yhteistyön kehittämistoimintaa edistetään pilotoimalla. Karvi toteuttaa vuosina 2021—2023 arviointihankkeen, jossa arvioidaan sitouttavan koulu yhteistyön erityisavustusta saavien pilottihankkeiden toteutusta ja vaikuttavuutta. Arvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa pilottihankkeiden toiminnasta saadun tiedon perusteella suosituksia sitouttavan koulu yhteistyön valtakunnallisen mallin laatimisen tueksi.

Karvi kartoitti perusopetuksen poissaolojen toimintamallien nykytilaa, vahvuuksia ja kehittämiskohteita elokuussa 2021. Karvin toteuttama kartoitus osoitti, että koulupoissaoloihin puuttuminen sekä oppilaiden pidempiaikaisiin koulupoissaoloihin liittyvät toimenpiteet ja toimintamallit vaihtelevat Suomessa opetuksen järjestäjien välillä. Tulosten mukaan poissaolojen toimintamalleissa on pääsääntöisesti kuvattu laajasti toimintaa pitkittyneissä poissaolotilanteissa. Sen sijaan poissaoloja ennaltaehkäisevän työn kuvaaminen toimintamalleissa on vähäistä. Kartoituksen tulosten mukaan poissaoloihin puuttumisen kynnyksrajat vaihtelivat erittäin paljon eri opetuksen järjestäjien välillä. Ensimmäisten toimenpiteiden käynnistyminen vaihteli välittömästä puuttumisesta aina 60 tunnin poissaolomäärään saakka. Myös intensiivisten tukitoimien käynnistyminen vaihteli 30 tunnista 150 tuntiin. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2022/05/KARVI_T0322.pdf

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi perusopetuslain mukaista poissaolojen seurantaan koskevaa säännöstä siten, että opetuksen järjestäjän tulisi perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaolojen seurannan lisäksi myös ennaltaehkäistä ja puuttua poissaoloihin suunnitelmallisesti.

Muutos vahvistaisi perusopetuslain 30 §:n mukaista oppilaan oikeutta opetukseen ja lain 35 §:n mukaista oppilaan velvollisuutta osallistua opetukseen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain tavoitetta vahvistaa koulu yhteisön ennaltaehkäisevää työtä.

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Vaikutukset kuntien ja koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan

Perusopetuksen poissaolojen ennaltaehkäiseminen ja niihin suunnitelmallisesti puuttuminen on kunnille osin laajeneva tehtävä, jolla on taloudellisia vaikutuksia. Vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa sitouttavan koulu yhteisötyön kustannuksiin on varattu 8,0 miljoonaa euroa vuosittain.

Koska lainsäädäntöön ei olla säätämässä kuntia sitovia menetelmiä poissaolojen ennaltaehkäisemiseksi, kustannuksia on arvioitu siten, että osana ennaltaehkäisevää työtä voitaisiin esim. kuntien paikalliseen tuntijakoon lisätä 5—6 –vuosiluokille yhteensä 1 vuosiviikkotunti tunne- ja vuorovaikutuskasvatusta, jatkuvan ryhmäytymisen tukemista tai muuta vastaavaa poissaoloja ennaltaehkäisevää toimintaa. Yhden vuosiviikkotunnin kustannus olisi yhteensä n. 6,6 miljoonaa euroa. Alaluokkien vuosiviikkotunnin kustannus on laskettu luokanopettajan keskimääräisellä vuosiviikkotunnin kustannuksella. Kustannusarvio perustuu Kuntatyönantajien laskelmaan opettajien vuosiviikkotunnin kustannuksista maaliskuulta 2022. Oppimateriaaleihin ja oppimisympäristöihin on laskelmissa varattu n. 235 000 euroa.

Edellisen lisäksi Opetushallituksen kartoituksessa on todettu, että noin 2—3 prosenttia koko yläkoulun ikäluokasta on säännöllisesti pois koulusta pitkiä aikoja, jopa lukuvuosia. 2,5 % ikäluokasta vuosiluokilla 5—9 vastaa n. 7 700 oppilasta. Mikäli tälle joukolle tarjotaan kouluvalmentajan tai muun vastaavan työntekijän intensiivistä tukea 5 h vuosittain, á 30 euroa, kustannus tästä olisi n. 1,15 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut esimerkit ovat kustannusten laskennallinen pohja, mutta käytännön toteutustavat ovat täysin opetuksen järjestäjän päätettävissä.

Laajenevan valtionosuustehtävän kustannukset olisivat yhteensä arviolta 8,0 miljoonaa euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaisesti laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia mainittujen tehtävien laskennallisista kustannuksista. Poissaolojen ennaltaehkäisemisestä ja niihin puuttumisesta aiheutuvat kustannukset maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena momentilta 28.90.30 siten, että lain voimaantulovuonna kustannuksista korvataan 5/12, koska laki tulisi voimaan vuoden 2023 elokuun alusta alkaen. Näin ollen vuonna 2023 kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentilta osoitetaan kunnille 3,3 miljoonaa euroa ja 8,0 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lukien.

3.2.2 Vaikutukset opetuksen järjestäjiin

Esitys vahvistaisi opetuksen järjestäjän edellytyksiä toteuttaa perusopetuslain 2 ja 3 §:n mukaisen opetuksen tavoitteiden, opetuksen järjestämisen perusteiden sekä 3 a §:n mukaisen lapsen edun ensisijaisuuden tavoitteita.

Ehdotettu muutos perusopetuksen poissaolojen seurantaan koskevan säännöksen täsmentämisestä vahvistaisi toimenpiteiden johdonmukaisuutta oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja perusopetuslain välillä. Ehdotettu muutos aiheuttaisi mahdollisesti ainakin jonkinasteisia muutoksia ja lisäyksiä opetuksen järjestäjän tehtäviin. Muutoksella selkeytettäisiin ja tuettaisiin opetuksen järjestäjän jo olemassa olevaa tehtävää poissaolojen seurantaan liittyen. Samalla vahvistettaisiin yhteistyötä opiskeluhuollon palveluiden kanssa ja selkeytettäisiin toimijoiden rooleja poissaoloihin puuttumisessa. Muutoksen myötä niitä voimavaroja, joita käytetään nyt pitkittyneiden poissaolojen selvittämiseen, voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää tehokkaammin poissaolojen ennaltaehkäisyssä ja varhaisessa puuttumisessa.

Ennakoiva ja suunnitelmallinen puuttuminen poissaoloihin vähentäisi perusopetuksen poissaoloja ja vahvistaisi perusopetuksen oppilaiden sitoutumista perusopetuksen suorittamiseen. Tämä helpottaisi myös siirtymää toiselle asteelle sekä tukisi toisen asteen tutkinnon suorittamista. Toimenpiteet vähentäisivät myöhemmässä vaiheessa opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä kunnille ja valtionhallinnolle koulutuksen keskeyttämisistä ja heikoista perustaidoista johtuvia hallinnollisia tehtäviä ja tätä kautta taloudellisia kustannuksia.

3.2.3 Vaikutukset opiskeluhuollon toimijoihin

Ehdotettu muutos perusopetuksen poissaolojen seurantaan koskevan säännöksen täsmentämisestä vahvistaisi toimenpiteiden johdonmukaisuutta oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja perusopetuslain välillä.

Oppilas- ja opiskeluhuoltolain sekä opetus suunnitelman perusteiden muodostama sääntelykonaisuus edellyttää jo nykyisin poissaolojen ennaltaehkäisyyn ja puuttumiseen liittyvien toimien toteuttamista. Muutoksella selkeytettäisiin ja tuettaisiin yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

3.2.4 Vaikutukset oppivelvollisten ja muiden opiskelijoiden asemaan (lapsivaikutukset)

Perusopetuslain poissaolojen seurantaan koskevat täsmennykset vahvistaisivat perusopetuksen oppilaiden oikeutta suorittaa oppivelvollisuutta ja saada perusopetuslain 2 §:n tavoitteiden mukaista opetusta, sillä ennakoivalla ja suunnitelmallisella poissaoloihin puuttumisella voidaan vahvistaa merkittävästi perusopetuksen oppilaiden edellytyksiä saavuttaa perusopetuksen oppimäärä sekä onnistunut siirtymä toisen asteen opintoihin.

Esitys on tärkeä erityisesti niille perusopetuksen oppilaille, joilla on terveyden, oppimiseen tai perhetaustaan liittyviä haasteita sekä näihin haasteisiin liittyen riski toistuvien poissaolojen kertymiseen. Esityksellä vahvistettaisiin lasten ja nuorten mahdollisuuksia kiinnittyä kouluyhteisöön ja tätä kautta tuettaisiin myös oppilaiden mielenterveyttä ja hyvinvointia. Vähentämällä poissaoloja perusopetuksen aikana voidaan merkittävällä tavalla vähentää myös riskiä myöhemmän koulupudokkuuteen ja syrjäytymiskehitykseen.

Esitetyllä muutoksella voitaisiin tukea opetuksen järjestäjää varmistamaan oppilaan etu myös sellaisessa tilanteessa, jossa oppilaan poissaolot kertyvät huoltajan antamalla suostumuksella, mutta ennakoivat pidempiaikaisen poissaoloja koskevan haasteen kehittymistä. Ennakoivalla ja

suunnitelmallisella toiminnalla tuettaisiin vanhemmuutta sekä koulun ja oppilaan huoltajien välisen yhteistyön rakentumista. Ehdotetun muutoksen voi olettaa vahvistavan koko kouluyhteisön hyvinvointia.

3.2.5 Vaikutukset perusoikeuksiin

Ehdotetut perusopetuslain muutokset poissaoloihin liittyen vahvistaisivat lapsen oikeutta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Ehdotetut muutokset vahvistaisivat täten perustuslain, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista oikeutta saada maksutonta perusopetusta.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Asian luonteesta johtuen ja koska esityksessä esitetään täsmennystä voimassa olevaan perusopetuslain pykälään, asiassa ei ole ollut tarvetta arvioida muita toteuttamisvaihtoehtoja.

5 Lausuntopalautte

Lausuntopalautteen mukaan poissaolojen ennaltaehkäisyä ja poissaoloihin puuttumista pidettiin yleisesti kannatettavina tavoitteina. Muutamissa lausunnoissa tuotiin kuitenkin esille, että onko asiasta tarpeen säätää ehdotetulla tavalla, koska asiasta on jo aiempaa sääntelyä ja siitä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Opetushallitus kiinnitti huomiota siihen, että oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin perustuen opetuksen järjestäjien on tullut sisällyttää koulukohtaiseen oppilashuoltosuunnitelmaansa kuvaus poissaolojen seuraamisesta, ilmoittamisesta ja niihin puuttumisesta. Lisäksi opetushallitus on osana perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita antanut määräyksen opiskeluhuoltosuunnitelmaan sisällytettävästä kokonaisuudesta, jonka yhteisöllistä oppilashuoltotyötä käsittelevään osuuteen poissaolot sisältyvät. Kuntaliitto kiinnitti huomiota siihen, että esityksestä olisi käytävä paremmin ilmi se, miten esitetty perusopetuslain muutos asemoituu suhteessa oppilas- ja opiskeluhuollon soveltamiseen ja toteuttamiseen.

Esityksen perusteluita toivottiin myös tarkennettavan opetussuunnitelman perusteisiin tehtävien muutosten sisällön sekä rehtoreiden ja opettajien työhön liittyvien muutosten osalta. Esityksen perusteluita toivottiin tarkennettavan siten, että kuvattaisiin millä keinoin opetuksen järjestäjä voisi ennaltaehkäistä poissaoloja ja toteuttaa suunnitelmallisuutta. Lisäksi toivottiin perusteluiden tarkennusta huoltajan, kodin ja oppilaitoksen yhteistyön sekä opiskeluhuollon roolien merkityksen kannalta poissaolojen ennaltaehkäisyssä. Opetusalan ammattijärjestö OAJ toi esille, että esityksestä ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten opetuksen järjestäjien ja käytännössä rehtorin sekä opettajien edellytetään muuttavan nykyistä toimintaansa.

Lausuntopalautteessa nostettiin esille myös kustannusvaikutuksia kuntatalouteen. Koulun toimesta tehty ennaltaehkäisy, paikallinen opetussuunnitelmatyö ja henkilöstön kouluttaminen eivät ole kustannusneutraalia opetuksen järjestäjille vaan edellyttäisivät paikallista panostamista. Lisäksi todettiin, että poissaolojen ennaltaehkäisy vaatisi lisäksi pitkäaikaista rahoitusohjelmaa, joka kohdentuisi opettajamitoituksen säätämiseen.

Saadun palautteen perusteella esitystä on tarkennettu ja täydennetty. Rahoituksen osalta täsmennetään, että vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelmassa sitouttavan kouluyhteisötyön kustannuksiin on varattu 8,0 miljoonaa euroa vuosittain.

6 Säännöskohtaiset perustelut

26 §. *Perusopetuksen suorittaminen.* Voimassa olevan perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee seurata perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja. Lisäksi opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi poissaoloihin puuttumisen osalta siten, että opetuksen järjestäjän olisi ennaltaehkäistävä poissaoloja. Lisäksi opetuksen järjestäjän olisi seurattava ja puututtava poissaoloihin suunnitelmallisesti.

Poissaolojen ennaltaehkäisyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi kouluun kiinnittymistä lisäävän toimintakulttuurin luomista, tunne- ja vuorovaikutustaitojen vahvistamista, jatkuvan ryhmäytymisen tukemista, poissaolojen systemaattista seurantaa ja varhaista reagoimista sekä yhteistyötä huoltajien kanssa.

Suunnitelmallisella puuttumisella poissaoloihin tarkoitettaisiin esimerkiksi pedagogisen ja monialaisen tuen tapojen yhtenäistämistä sekä eri toimijoiden roolien selkiyttämistä poissaolojen syiden selvittämisessä ja niihin puuttumisessa.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.8.2023.

8 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen perusopetuslain 26 §:ää koskevien muutosten toimeenpanoa tuettaisiin Opetushallituksen toimesta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutoksella sekä valtakunnallisella opetushenkilöstön täydennyskoulutuksella. Henkilöstön täydennyskoulutukseen on varattu miljoonan euron määräraha ja se toteutettaisiin osana Sitouttavan koulu yhteisöyön kehittämistoimintaa.

Lisäksi muutosten toimeenpanoa tuettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2021 käynnistämällä valtakunnallisella perusopetuksen sitouttavan koulu yhteisöyön toimintamallin kehittämishallinnalla. Ehdotetussa muutoksen voimaantulon ajankohdassa otettaisiin huomioon, että Sitouttavan koulu yhteisöyön kehittämistyöstä julkaistaan Karvin väliraportti kehittämisehdotuksineen syksyllä 2022.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole riippuvuuksia muihin esityksiin.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lainmuutoksella varmistetaan toimintamallin pysyvä rahoitus opetuksen järjestäjille osana valtionosuuksia.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuus

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PeVL 18/2020 vp, s. 3, PeVM 14/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVM 6/2020 vp). YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta.

Ehdotettu muutos perusopetuslain 26 §:n 2 momenttiin vahvistaisi perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta saada perusopetusta tukemalla ja vahvistamalla oppilaiden kiinnittymistä koulunkäyntiin tehostamalla opetuksen järjestäjän suunnitelmallisuutta poissaolojen ennaltaehkäisyssä ja niihin puuttumisessa.

Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1—2 momenttien mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:ssä säädetään kunnan hoitavan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetyt tehtävät.

Ehdotetulla muutoksella perusopetuslain 26 §:n 2 momenttiin olisi vaikutusta kuntien tehtäviin siten, että opetuksen järjestäjän velvoitetta poissaolojen seurantaan laajennettaisiin. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä olisi velvollinen poissaolojen seurannan lisäksi ennaltaehkäisemään ja puuttumaan poissaoloihin suunnitelmallisesti.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 26 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1216/2020, seuraavasti:

26 §

Perusopetuksen suorittaminen

Opetuksen järjestäjän tulee ennaltaehkäistä perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissa-
oloja sekä seurata ja puuttua niihin suunnitelmallisesti. Opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa
luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

Laki

perusopetuslain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 26 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1216/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

26 §

26 §

Perusopetuksen suorittaminen

Perusopetuksen suorittaminen

Opetuksen järjestäjän tulee seurata perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja ja ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Opetuksen järjestäjän tulee *ennaltaehkäistä perusopetukseen osallistuvan oppilaan poissaoloja sekä seurata ja puuttua niihin suunnitelmallisesti*. Opetuksen järjestäjän tulee ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .