

Asia: VN/32974/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Lausunnonantajan lausunto

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnosehdotuksesta esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistamiseksi. Kuntaliitto kiinnittää erityisesti huomiota esi- ja perusopetuksen järjestämisen lähtökohtiin ja muutosten vaikutuksiin, mikäli oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus toteutuu luonnosehdotuksen mukaisesti.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että oppimisen ja koulunkäynnin tuki esi- ja perusopetuksessa uudistetaan. Tutkimukset, selvitykset ja opetuksen järjestäjiltä saadut tiedot osoittavat mm. sen, että oppilaiden oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeet ovat tilastojen perusteella lisääntyneet. Nykyisessä tuen järjestelmässä on pidetty hyvänä tuen "portaisuutta", jossa pyritään välittömällä tuen antamisella oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden ennaltaehkäisyyn. Nykyisessä mallissa tukea voidaan tarpeen mukaan tehostaa tai vähentää. Portaisuuden ongelmaksi on muuttunut tuen sisältöjen ja intensiteetin määrittelyn epäselvyydet sekä monitulkintainen käsitys henkilöstön kelpoisuuksista jopa eri viranomaistahojen kesken. Näitä ongelmia on viimeksi pyritty ratkomaan informaatio-ohjauksen keinoin, mikä ei ole kestävä ratkaisu. Kuntaliiton mukaan kokonaisuudistuksessa on tunnistettu, että koko koulu yhteisön ja opetushenkilöstön tehtäviin kuuluu edistää ja tukea oppilaiden oppimista ja koulunkäyntiä. Myös opetushenkilöstön yhteistyöhön kannustaminen on tärkeä päämäärä.

Kuntaliiton mukaan näin perustavanlaatuisista muutosta tehtäessä olisi tarpeellista, että tuen jatkumoon kiinnitettäisiin huomiota varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen siirryttäessä sekä oppivelvollisten jatkaessa perusopetuksesta toiselle asteelle. Tätä myös hallitusohjelmassa korostetaan ja eduskunnan vastauksessa (EV 195/2021 vp). Erityisesti viimeaikaiset tuen uudistukset eri koulutusmuodoissa aiheuttavat tuen jatkumon toteutumiseksi hankalia tilanteita ja lainsäädännön korjaustarpeita. Osa näistä olisi vältettävissä mm. paremmalla lainsäädännön valmistelun koordinaatiolla. Suomen koulutuspolitiikan vahvuuksina on pidetty vakaata ja systeemistä kehittämistä.

Viime hallituskaudella tuen jatkumoa tavoiteltiin edistettävän siten, että varhaiskasvatuksessa otettiin käyttöön yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Tuen antamisen tavoitteet olivat hyviä ja inklusiota korostavia, mutta mallin toteuttaminen on osoittautunut olevan hallinnollisesti raskas ja henkilöstöä kuormittava. Uudistus ei kaikilta osin ole ollut onnistunut. Luonnosehdotuksen mukaan esi- ja perusopetuksessa kolmiportaisen tuen mallista luovuttaisiin 1.8.2025 alkaen. Kuntaliiton näkemyksen tuen jatkumo ei vielääkään selkeydy. Kasvatuksen ja opetuksen järjestäjille tuen järjestelmän systeeminen kehittäminen on tällä tavoin haastavaa. Tukeen liittyvät hallinnolliset tehtävät erityisesti varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen kesken sekä näistä toiminnoista perusopetukseen siirryttäessä, ovat jatkossakin raskaat. Ehdotettu ratkaisu ei edistä eheän toiminnan toteuttamista tai normien järkevöittämistä ennen kaikkea esiopetuksen oppilaiden osalta. Heistä suurimmalla osalla on täydentävän varhaiskasvatuksen tarvetta. Esiopetuksessa olevan lapsen ja perheiden näkökulmasta voi näyttäytyä monimutkaisilta tilanteet, jossa tarvittava tuki toteutuu kahden erilaisen lainsäädännön pohjalta saman päivän aikana. Kun lapsi siirtyy perusopetukseen on välttämätön lapsen/oppilaan tukea koskeva tieto siirrettävä ko. palveluista erillisin prosessein.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitetyn kokonaisrakenteen toimivuuteen sisältyy kuten aina rakenteellisten uudistusten yhteydessä epävarmuutta. Toimintakulttuurin muutos, henkilöstön osaamisen täydentäminen sekä tosiasi-allisten vaikutusten todentaminen vievät aikaa. On varhaista tehdä johtopäätöksiä siitä, miten ehdotettu rakenne tulee muuttamaan tuen järjestämistä ja siihen liittyviä käytänteitä. Saattaa olla, että perusopetuksen oppilaan saamat tuen muodot ovat ehdotuksen tavoitteiden mukaisesti yhtenäisemmät ja selkeämmät valtakunnallisesti, mutta tuen tarpeet eivät välttämättä näillä rakennemuutoksilla vähene eikä myöskään opetuksen järjestäjien hallinnollinen taakka. On tärkeää, että uudistuksen seuraamisessa selvitetään ennakoivien tukitoimien vaikuttavuutta ja arvioidaan sen mahdollisuuksia estää oppilaskohtaisten tukitoimien tarvetta. Alkuvaiheessa lain voimaantullessa, on erityisen epävarmaa, miten tehostetun ja erityisen tuen oppilaat asemoituvat tukimuodoittaiseen malliin.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uudistuksen lähtökohdaksi on otettu lähikouluperiaatteen toteutumisen ja inklusiota edistävien toimenpiteiden merkitys esi- ja perusopetuksessa. Esityksessä ei välttämättä ole tunnistettu toimenpiteitä, jotka voivat johtaa muunlaisiin lopputuloksiin. Näitä nostamme esille lausunnon muissa kohdissa.

Kuntaliiton mukaan Opetushallitukselle annetaan merkittävä toimivalta täsmentää esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tuen sisältöjä. Ehdotuksen mukaan Opetushallitukselle annettaisiin toimivaltaa määrätä tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa ennakoivista tukitoimista, oppilaskohtaisista tukitoimista, tukitoimien tarpeen arvioinnista, oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan suunnitelman sisällöstä, perusopetuksen oppimäärän tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen sisällöistä sekä toiminta-alueittain annettavan opetuksen toiminta-alueista, niiden tavoitteista ja sisällöistä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota kuntien perustuslaissa turvattuun itsehallintoon, erityisesti siihen, että uusista ja laajenevista tehtävistä kunnille tulee säätää lailla. Kuntien tehtävät tulee myös rahoitusperiaatetta noudattaen rahoittaa.

Ehdotuksen perusteella on mahdotonta arvioida tarkentavien määräysten sisältöä ja vaikutuksia. Perustuslain 80.2 §:n mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asiasta, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Kuntaliitto katsoo, että Opetushallitukselle esitetyt toimivaltuudet ovat kokonaisuudessaan varsin laajat ja ehdottaa, että niitä arvioidaan esityksen jatkovalmistelussa tarkemmin myös suhteessa perustuslain säännöksiin.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostetaan 100 prosenttiin ja yhdenmukaistetaan järjestäjien velvollisuudet. Ehdotuksen mukaan tuen järjestämisen osalta kuntien ja valtioneuvoston luvanvaraisten toimijoiden (Pol 7 §) tehtävät ovat jatkossakin suppeammat suhteessa kuntiin. Tämä koskee myös kaikkia tuen osa-alueiden järjestämistä lähikouluperiaatteen mukaisesti, joka käytännössä jää yksinomaan kuntien tehtäväksi. On mahdollista, että muut opetuksen järjestäjät kuin kunnat tulevat esittämään, että oppilas siirrettäisiin kunnan ylläpitämään koulun tuen tarpeen toteutumiseksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämistä ei rajattaisi määrättyihin opetuksen järjestämistahoihin, vaan oppilaskohtaisia tukitoimia järjestetään kaikkien perusopetuslain tunnistamien opetuksen järjestäjien kouluissa. Esityksen mukaan, jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä oppilaskohtaisia tukitoimia, tekee päätöksen oppilaskohtaisista tukitoimista opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Käytännössä tämä tarkoittanee, että oppivelvollinen myös siirtyy asuinkunnan järjestämään opetukseen, jossa oppilaskohtaiset tukitoimet päätöksen mukaisesti tulee järjestää viipymättä.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ehdotuksen mukaan perusopetuslain 4 a lukuun koottaisiin oppimiseen ja koulunkäynnin tuen keskeisiä pykäläiä. Tätä voidaan pitää hyvänä ratkaisuna.

Oppilaan oikeudet oppimisen ja koulunkäynnin tukeen (20 a §) on koottu yhteen pykälään. Lisäksi ehdotuksen mukaan säädettäisiin erikseen ennakoivien tukitoimien järjestämisestä (20 b §) ja oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämisestä (20 c §). Kuntaliiton mukaan ko. pykälien sisältöjä olisi vielä hyvä täsmentää suhteessa toisiinsa epäselvyyksien välttämiseksi.

Kuntaliiton mukaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännöskokonaisuuden soveltaminen esiopetuksessa tulee käytännössä olemaan mahdotonta. Esi-tyksen perusopetuslain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, että lakiluonnoksen 18 ja 20 i §:iä ei sovelleta esiopetukseen. Muilta osin tuen säännöskokonaisuuden soveltaminen esiopetukseen on sekä pykälien sanamuodon että perusteluiden perusteella tulkinnanvaraista. Tilanne on oppilaiden oikeusturvan sekä lainsoveltajan kannalta kestävä. Esimerkiksi ehdotetun 4 a luvun ja säännöskohtaiset otsikoinnit ”oppimisen ja koulunkäynnin tuki” viittaavat yksinomaan perusopetukseen ja/tai pelkästään osana koulun toimintaa toteutettuun esiopetukseen. Myös ehdotetun 20 a §:n, jossa säädetään oppilaan oikeudesta tukitoimiin, sanamuodon mukaan ”tukitoimien tarkoituksena on turvata se, että kaikki oppilaat voisivat saavuttaa perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet”. Lisäksi oikeus tukitoimiin on 20 a §:ssä vahvasti sidottu opinnoissa etenemiseen, joka viittaa perusopetukseen. Myös ehdotetun 20 b §:n sanamuoto ”ennakoivia tukitoimia on järjestettävä osana koulun perustoimintaa” viittaa siihen, että sääntely ei tunnista tilannetta, jossa esiopetusta järjestetään osana varhaiskasvatusta. Kuntaliitto

katsoo, että esityksessä tulisi huomioida esiopetuksen erityispiirteet ja selkeyttää lakitasoisesti esiopetukseen käytännössä sovellettavat ja toimintaan soveltuvat tukimuodot. Kuntaliitto ehdottaa, että jatkovalmistelussa esiopetukseen sovellettava tuen kokonaisuus lakiteknisesti erotettaisiin perusopetuslaissa omaksi kokonaisuudeksi.

Oppilaan oikeudet tukeen tulee selkeästi rajata työpäiviin, jolloin oppilas osallistuu esiopetukseen tai perusopetukseen. Kuntaliitto esittää, että 20 a §:n 1 momentissa oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ennakoivina ja oppilaskohtaisina tukitoimina säädetään voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti koskemaan työpäiviä, joihin oppilas osallistuu perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn esi- tai perusopetukseen. Säädöstasolla on liian epätasua todeta, että oppilaan oikeus tukitoimiin syntyy, kun hänellä on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen, vaikka vakiintuneesti opetuksen järjestäjän toimivaltuudet ja velvoitteet rajautuvatkin koulun toimintaan.

Kuntaliiton mukaan tavoitteet ennakoivan tukitoimien osalta ovat lähtökohtaisesti hyvät. On tarkoituksenmukaista, että ennakoivat ryhmämuotoisesti tarjottavat tukitoimet, johon kuuluisivat tukiopeus, opetuskielen tukiopeus ja erityisopettajan opetus muun opetuksen yhteydessä ovat ns. tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa tukimuotojen antaminen ei edellytä oppilaskohtaista pedagogista dokumentaatiota ja hallintopäätöstä. Jatkossa ennakoivien tuki-toimien vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että opettajat entistä enemmän kiinnittävät huomiota joustaviin ja monipuolisiin tapoihin antaa tukiopeusta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on myös tarkoituksenmukaista, että opettajan kelpoisuusvaatimuksia ei tarkastella oppilaan tukitoimista käsin vaan kelpoisuusvaatimus määräytyy sen opetuksen mukaan, jota opettaja antaa.

Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että opetuksen järjestäjä suunnittelisi etukäteen ennen lukuvuoden alkua ennakoivia tukitoimia kaikkiin esi- ja perusopetuksen ryhmiin siten, että niiden toteuttaminen on ryhmän tarpeiden mukaan mahdollista läpi lukuvuoden. Kuntaliiton mukaan opetuksen järjestäminen on hyvin strukturoitua, mutta hyvästä suunnittelusta huolimatta lukuvuoden aikana tilanteet ja tuen tarpeet voivat vaihdella esim. oppilastuntemuksen lisääntyessä. Myös opetusryhmiä on mahdollista muodostaa tai välttämättömä järjestellä toisella tapaa lukuvuoden aikana. Opetuksen järjestäjillä tulee jatkossakin olla mahdollista toteuttaa joustavia opetusjärjestelyitä ja ryhmittelyjä lukuvuoden aikana. Kuntaliitto kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että ehdotuksessa on päädytty korostamaan tukiopeuksen merkitystä, jota voidaan pitää keskeisenä opettajan antamana tukimuotona. Epäselväksi jää miksi on tarpeellista lakitasolla erotella oppilaan ennakoiva ja opetuskielen tukiopeus erillisiksi tukimuodoiksi. Kuntaliitto pitää hankalana lain soveltamisen kannalta, että opetuskielen tukiopeuksen oppilasjoukkoa ei määritellä tai rajata. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kielitietoista opetusta ja opetuskielen omaksumisen merkitystä voidaan painottaa osana tukiopeusta. Tukiopeusta voidaan aina antaa opetuskielen hallintaan. Ennakoivat tukitoimet yksinkertaistuisivat, jos lakitasolla ei eroteltaisi ennakoivaa tukiopeusta ja opetuskielen tukiopeusta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että oppilaan kielitaidon kehittymistä ja siihen liittyvää tuen polkua kehitettäisiin erityisesti oppilaan siirtyessä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta esi- tai

perusopetukseen. Myös S2- ja R2-oppilaiden opetuskielen vahvistumiseen on tärkeää kiinnittää huomiota koko koulu yhteisössä sekä koulutusjärjestelmän jatkumossa. S2- ja R2- opetukseen sekä oman äidinkielen opetukseen liittyvä rahoitusjärjestelmä kaipaa uudistamista siten, että asetus myönnettävän valtionavustuksen perusteista vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa (1777/2009) uudistettaisiin. Valtionavustuksen tulisi paremmin kompensoida opetuksen kustannuksia, jolloin se laajentaisi koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia tarjota vieraskielisille oppilaille ja opiskelijoille tarpeellista kielen opetusta sekä muun opetuksen ja opiskelun tukemista esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Kielten opetuksen osalta on tarvetta kehittää joustavia opetusjärjestelyitä kuten etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta ja lähiopetusta täydentävää etäopetusta.

Kuntaliitto pitää hyvänä ratkaisuna, että erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä on osa ennakoivaa tukiovetusta. Tämä vastaa kohtuullisen hyvin nykykäytännettä saada erityisopetusta. Kokonaisuutta tarkasteltaessa on tulkinnanvaraista missä vaiheessa opetuksen järjestäjän on tehtävä hallintopäätös oppilaskohtaisista tukitoimista, johon sisältyy erityisopettajan antama säännöllinen erityisopetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä. Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnin kannalta on hankalaa saada käsitystä, tarkastellaanko säännöllisyyttä ajallisena kestona kuten lukuvuoden ajan tai määrällisesti suhteessa oppimäärään tai onko määre jokin muu. Opetuksen järjestäjän velvollisuuksien ja oppilaan oikeusturvan kannalta asia tulisi selkeyttää tai harkita, että erityisopettajan antama säännöllinen opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä olisi myös ennakoivaan tukitoimeen kuuluvaa.

Ehdotuksessa ennakoivat tukitoimet sidotaan osaksi koulun perustoimintaa. Tämä pykälämuotoilu vaikuttaa rajaavan osana varhaiskasvatuksen toimintaa järjestetyn esiopetuksen soveltamisalan ulkopuolelle myös niissä tilanteissa, jossa esiopetusta järjestetään koulun tiloissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ennakoivia tukitoimia järjestettäisiin osana esi- ja perusopetuksen perustoimintaa. Asia tulee tarkentaa. Kuntaliiton mukaan ehdotuksessa ei ole riittävästi arvioitu ja perusteltu, miten ennakoiva tukiovetus tai opetuskielen tukiovetus soveltuvat tosiasiallisesti esiopetukseen ja ovat tukimuotoina vaikuttavia. Erityisopettajan antama opetus esiopetuksen ryhmässä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista oppilaan tukemiseksi.

Luonnosehdotuksen mukaan opetuksen järjestäjän on varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa kaikkiin ennakoiviin tukitoimiin, joita ovat ryhmässä annettava ennakoiva tukiovetus, erityisopettajan antama opetus ryhmässä ja opetuskielen tukiovetus. Tähän määrään on ehdotuksen mukaan päädytty laskennallisten kustannusarvioinnin perusteella. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kyseinen tuntimäärä olisi vähimmäismäärä. Ennakoivia tukitoimia olisi aina annettava oppilaiden tarpeen vaatiessa tätä enemmän. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että 20 b §:n 3 momentissa resursointivelvoite sidotaan erityisopettajan antamaan opetukseen ryhmässä eikä ilmaisu vastaa pykälän 2 momentin sanamuotoa. Kuntaliitto ei pidä tuen toteutumisen ennakoinnin ja seurannan kannalta tarpeellisena, että laissa määritellään opetuksen järjestäjille resursoinnin vähimmäisvaade. Kuntaliitto ei myöskään pidä tarpeellisena, että asia tulisi nimenomaisesti päättää lukuvuosisuunnitelmassa. Keskeistä tuen toteutumisen toimeenpanon kannalta on, että tukimuodot ovat joustavia ja saavutettavia oppilaan tarpeiden mukaisesti.

Kuntaliiton mukaan riittäisi, että lakitasolla edellytettäisiin oppilaalla olevan oikeus ennakoiviin tukitoimiin hänen osallistuessaan opetukseen.

Kuntaliitto vaatii, että 20 b §:n 3 momentin soveltamista esiopetukseen arvioitaisiin ja sen soveltuvuus tukitoimien resursoimiseksi perusteltaisiin, sillä tällaisenaan veloitteen toteuttaminen olisi ongelmallista. Asiasta ei myöskään ole tehty asianmukaista kustannustenvaikutusten arviointia. Esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia vuodessa.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ehdotuksen mukaan 20 c §:ssä todetaan, että oppilaalla olisi oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä. Sanamuotoilu ei Kuntaliiton mukaan vastaa täsmällisesti 20 a §:n 4 momentissa kuvailtua tilannetta.

Ehdotuksen mukaan oppilaskohtaisia tukitoimia ovat säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa tai 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Kuntaliitto pitää tarpeellisena inklusiivisten rakenteiden osalta sitä, että oppilaskohtaisia tukitoimia saava oppilas voi osallistua yleisopetukseen ja pedagogiset tuen menetelmät ovat laajasti käytössä. On tärkeää, että tarvittaessa muutkin tarkoituksenmukaiset erityisopetuksen antamisen tavat ja ryhmittelyt tunnistetaan toimivina keinoina tarjota oppilaalle tukea joustavasti. Myöskään mahdollisuus erityisluokassa järjestettävään opetukseen ei poistu. Kuntaliitto on lausuntonsa muussa kohdassa ottanut kantaa ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien rajapinnan epätasaisuuteen.

Ehdotuksen mukaan oppilaskohtaisia tukitoimia olisi 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Säännöksen perusteluissa on todettu, että yksilökohtaiset avustajapalvelut tulisivat kyseeseen tilanteissa, joissa muut osana koulun perustoimintaa järjestettävät oppimista tukevat opetusjärjestelyt ja mahdollinen ryhmäkohtainen koulunkäyntiavustaja eivät tukisi riittävästi oppilasta. Opetuksen järjestäjän tulisi myös selvittää oppilaan yksilölliset tarpeet riittävällä tavalla ja sen perusteella arvioida, voidaanko oppilaan tarpeisiin vastata luokkakohtaisen avustajapalvelun suunnitelmallisella kohdentamisella vai tarvitseeko hän yksilökohtaisia avustajapalveluita henkilökohtaisesti järjestettynä. Kuntaliiton mukaan ehdotuksessa tulisi selkeästi todeta, että oppilaskohtaisilla perusopetuslain 31 §:n nojalla annetuilla avustajapalveluilla tarkoitetaan sekä ryhmäkohtaisia että yksilökohtaisia avustajapalveluita, jonka tarpeen opetuksen järjestäjä aina arvioi. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että oppilaan oikeudesta avustaja- ja tulkitsemispalveluihin säädetään sekä osana perusopetuksen maksuttomuutta että ehdotetun 20 c §:n 2 momentissa tarkoitettuna oppilaskohtaisena tukitoimena. Sääntely on tältä osin päällekkäistä ja tulkinnanvaraista. Kuntaliitto ehdottaa, että oppilaan oikeudesta opetukseen osallistumisen edellyttämiin avustaja- ja tulkitsemispalveluihin sekä apuvälineisiin säädetäisiin ainoastaan osana perusopetuslain 31 §:n perusopetuksen maksuttomuutta. On tärkeää, että avustajapalveluiden ja muiden oikeudellista

harkintaa edellyttäviä etuuksia koskevan tarpeen arvioinnin tekee opetuksen järjestäjä eikä 20 d §:n mukaisesti oppilaan opettaja.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 42 §:n mukaan 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluja, muita opetuspalveluja ja erityisiä apuvälineitä koskevaan päätökseen saa jatkossa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Syntyy vaikutelma, että muilta osin 31 §:n mukaisista etuuksista valitetaan edelleen 42 a §:n nojalla suoraan hallintovalituksin hallinto-oikeuteen. Esityksessä ei ole arvioitu eikä perusteltu 31 §:ssä tarkoitettujen päätösten muutoksenhakureittejä tai niiden muutoksia.

Ehdotuksen mukaan opetusryhmien muodostamisesta säädettäisiin jatkossa lakitasolla 20 g §:ssä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että opetusryhmät muodostetaan siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä on enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Viiden oppilaan enimmäismäärä voidaan ylittää tilapäisesti. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan sääntely edellyttäisi mm. erityisopettajan antamaa opetusta tarvitsevien oppilaiden määrän rajaamista opetusryhmiä muodostettaessa riippumatta siitä missä määrin oppilas saisi erityisopetusta. Viiden oppilaan tilapäisellä ylittämällä tarkoitettaisiin tilanteita, jolloin kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta kesken lukuvuoden. Tällöin yhden opetusryhmän osalta viiden oppilaan enimmäismäärän koko voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan (syys- tai kevätlukukausi), jona oppilas on siirtynyt kouluun. Ajallisesti tilapäinen ylitys on kohtuuttoman lyhyt ellei tosiasiallisesti ole tarkoitettu koko lukuvuotta. Kuntaliitto ei kannata 20 g §:n 2 momentin mukaista ryhmäkokosäännöstä ja esittää säännöksen poistamista. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että perusopetuslain 37 §:ä ehdotetaan myös tiukennettavan siten, että opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia sekä koulunkäynninavustajia. Muutoksella on kustannusvaikutuksia. Aikataulullisesti säännöksen (20 g § 2. mom.) aiheuttama muutosvaatimus nykytilaan on opetuksen järjestäjille kohtuuton. Se lisää merkittävästi toiminnallista jäykkyyttä sekä investointipaineita opetustilojen muuttamiseksi ja kasvattamiseksi. Uudistuksen tavoitteena lienee, että opetuksen järjestäjät panostaisivat ensisijaisesti opetushenkilöstön riittävyteen ja tarpeellisiin avustajapalveluihin eikä toimintaa tarpeettomasti kangistaviin rakenteisiin. Opetusryhmien muodostaminen tulee jatkossakin olla opetuksen järjestäjien päätettävissä ja nykyiset ryhmäkokosäännökset tarpeellisin teknisin muutoksin olisivat uudistuksen toteuttamisen kannalta riittävät.

Kuntaliiton mukaan on todennäköistä, että nyt laskennallisesti varatut n. 9 miljoona euroa ns. uusien opetusryhmien muodostamiseksi ei tule riittämään 20 g §:n 2 momentin mukaisen ”viiden oppilaan säännön” toteuttamiseksi. Kuntaliiton mukaan rahoitus on uudistuksen toteutumisen kannalta silti tarpeellinen ja vaikuttavinta kohdentaa oppilaskohtaisiin tukitoimiin eikä ryhmäkokoihin. Ehdotettu tukimuodotteen rakenne ohjaa nykytilaan nähden osan tehostetun tuen oppilaista oppilaskohtaisiin tukitoimien piiriin. Vaikutustenarvioinnissa on korostettu, että viiden oppilaan rajaamisella edistetään koko ryhmän oppimista eikä tämä leimaisi oppilaita. Kuntaliitto näkee, että säännös aiheuttaa selkeän riskin lähikouluperiaatteen ja inklusion toteuttamiseksi, jolloin lopputulema tulee olemaan varsin päinvastainen ehdotukseen tai yhteiskunnallisiin vaikutustenarvioinnissa nostettuihin perusteluihin nähden. On mahdollista, että oppilaskohtaisia

tukitarpeita havaitaan monista syistä perusopetuksen aikana ja kesken lukuvuoden eikä vain uusien oppilaiden tullessa esiopetukseen tai perusopetukseen. Tilanne tulee olemaan on erityisen haastava pienissä opetuksen saavutettavuutta turvaavissa yksisarjaisissa lähikouluissa, jossa on mahdollisesti myös yhdysluokkia sekä yläkoulujen aineenopetuksessa, jossa oppiaineiden opetus hajautuu erityisen paljon ja oppilaat opiskelevat koulupäivän aikana useassa eri ryhmässä. Ehdotuksessa tulisi paremmin huomioida opetuksen järjestämistavan jaottelu luokan- ja aineenopetukseen sekä niihin liittyvät erityispiirteet. Kuntaliiton mukaan on olemassa riski, että säännös vaikeuttaa myös oppilaiden ryhmäytymistä ja lisää kielteistä käsitystä inklusiosta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ehdotuksen perusteluissa tuodaan selkeästi esille, että erityisopetusta saavan oppilaan tulisi osallistua yleisopetukseen aina kun se on mahdollista oppimisen ja koulunkäynnin kannalta.

Ehdotuksen perusteella 20 g §:än kootut ryhmäkokosäädökset ovat epäselviä ja päällekkäisiä myös niiden oppilaiden opetuksen osalta, joille on tehty päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta. Ehdotuksen 20 g §:n 4 momentin mukaan, jos varhennetun oppivelvollisuuden piirissä olevan oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta. Jos oppilas tämän päätöksen perusteella saa oppilaskohtaisia tukitoimia saattaa opetusryhmään 20 oppilaan maksimikriteerin lisäksi tulla 20 g §:n 2 momentissa määritelty rajaus opetusryhmän muodostamisen erilliseksi rajoitteeksi. Tämäkin voi aiheuttaa oppilaiden opetuksen järjestämiseksi suuria käytännön haasteita ja vaarantaa osaltaan lähikouluperiaatteen ja inklusion toteuttamista.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti tuen asiakirjojen konkreettista vähentämistä hyvänä ja tärkeänä ratkaisuna. Laadittavien dokumenttien vähentäminen antaa mahdollisuuden, että oppilaskohtaisten tukitoimien arvioinnissa ja suunnittelussa keskityttäisiin tuen järjestämisen kannalta ainoastaan olennaisiin arvioitaviin ja suunniteltaviin sisältöihin. Nykyrakenteissa tunnistetut päällekkäisyydet on mahdollista poistaa.

Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että kaikki tukea koskevat hallintopäätökset kootaan yhteen ensisijaisesti 20 e §:än. Ehdotuksen mukaan opetuksen järjestäjän on tehtävä päätös joko 20 c §:ssä säädetystä oppilaskohtaisista tukitoimista, 20 h §:ssä säädetystä perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta tai 20 i §:ssä säädetystä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai muu toimintakyvyn rajoite. Esityksen jatkovalmistelun kannalta olisi hyvä ottaa kantaa mitä ”joko- tai” päätöksenteon kannalta tarkoittaa. Kuntaliitto pohtii, onko tarkoitus, että oppilaalla ei voi olla 20 c, h ja i §:n mukaisia päätöksiä yhtäaikaisesti. Kuntaliiton mukaan 20 e § on ristiriitainen 20 d §:n sisällön kanssa. Lisäksi 20 d §:n otsikointi vaikuttaa säännöksen sisältöä suppeammalta. Esityksessä ehdotetaan 20 d §:n 3 momentissa säädettäväksi, että oppilaalle annettavien tukitoimien tarpeen arvioinnin tekevät oppilaan opettajat. Kuntaliitto ei kannata, että lakitasolla säädetään opetushenkilöstön tehtävistä. Lisäksi tilanteessa jää epäselväksi missä laajuudessa opettajat ovat velvollisia tekemään päätöksenteon perusteena olevia arviointeja. Pykälässä todetaan, että Opetushallitus määrää opetussuunnitelman perusteluissa tarkemmin tukitoimien tarpeen arvioinnista eli ilmeisesti myös opettajan velvollisuudet voivat täsmentyä.

Kuntaliitto pitää perusteltuna ehdotusta, ettei hallintopäätösvelvoite jatkossa sisällä tiettyyn ajankohtaan sidottuja tarkistamisvelvoitteita. Hallintolaki yleislakina ohjaa päätöksentekoa ja sen tarkistamista riittävästi.

Ehdotuksen mukaan pidennetty oppivelvollisuus poistuu ja sen tilalle tulee ns. varhennettu oppivelvollisuus. Termi kuvaa paremmin ko. tilannetta. Ehdotuksen mukaan oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin, että mikäli oppivelvollisuus varhennetaan ennen perusopetuksen aloittamista, tekisi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjä päätöksen varhennetusta oppivelvollisuudesta ennen perusopetuksen alkamista. Jos lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa, varhennetusta oppivelvollisuudesta päättää lapsen asuinkunta. Kuntaliitto ei pidä tätä ratkaisua tarkoituksenmukaisena, jossa varhennetun oppivelvollisuuden päätösvalta jakautuu kolmen viranomaisen kesken. Kuntaliiton mukaan oppivelvollisuuslain systematiikan kannalta olisi selkeintä, jos päätöksen tekee oppilaan asuinkunta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä ehdotuksen siirtymäsäännöstä, joka antaa opetuksen järjestäjille aikaa tarkistaa ennen 1.8.2025 tehdyt päätökset erityisestä tuesta, tehostetun tuen oppimissuunnitelmasta, erityisen tuen henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevat suunnitelmat 31.7.2026 mennessä. Tämän lisäksi on tunnistettu, että kaikki pidennetyn oppivelvollisuuden päätökset on tarkistettava ja tämä tulisi tehdä 1.10.2025-31.7.2026 välisenä aikana.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Kuntaliiton mukaan oppimisen koulunkäynnin tuen uudistuksessa ei ole esiopetuksen järjestämisen kustannusvaikutuksia tehty lainkaan. Näin ollen esi-opetuksen järjestämisen osalta ehdotuksen tulisi olla nykytilaan nähden kustannusneutraali. Koska kunnille kuitenkin selkeästi asetetaan ehdotuksessa esiopetuksen järjestämiseksi uusia lakisääteisiä tehtäviä, tulisi viranomaisomaisvaikutukset arvioida ja tehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset rahoitusperiaatteen mukaisesti korvata täysimääräisesti. Kuntaliitto pitää kustannusvaikutusten arviointia tältä osin puutteellisena, joka tulisi jatkovalmisteluissa korjata.

Kuntaliitto pitää erittäin tarpeellisena, että erityisopettajien saatavuuteen suomeksi, ruotsiksi sekä saamen ja viittoman kielillä kiinnitetään huomiota. Kuntaliiton mukaan koulutuskustannusten osalta uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti ainoastaan 150 uutta erityisopettajaa tulevana vuosina. Asiaa on päädytty arvioimaan eläköityvien opettajien poistumana. Kustannusvaikutustenarvioinnin mukaan tämä saavutettaisiin pelkästään tutkintojen täydentämisen kautta. Kuntaliiton mukaan erityisopettajien lisäys on ehdotuksessa alimitoitettu ja tulee arvioitujen kustannusten osalta olemaan riittämätön. Ehdotuksessa ei ole todettu jo olemassa olevaa ongelmaa eli sitä, että kelpoisista erityisopettajista ja erityisluokanopettajista on krooninen pitkään jatkunut pula.

Kuntaliitto pitää kustannusvaikutustenarvioinnissa 20 g §:ä 2 momentin mukaisen opetusryhmäkoon rajoitteen kustannusvaikutuksia puutteellisesti selvitettyinä. 149 uuden opetusryhmän tarve vaikuttaa verrattain pieneltä. Laskentapa tulisi avata tarkemmin rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että pidennetyn oppivelvollisuuden poistuminen johtaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslainsäädännön muuttamiseen. Muutokset ehdotetaan tehtäväksi nykyisten määrärahojen puitteissa kustannuskertoimia muuttamalla. Kuntaliitto yhtyy siihen, että muutos on perusteltua toteuttaa nykyisen rahoituskehiksen määrärahoihin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa säädetään esi- ja perusopetuksen sellaisten toimintojen rahoituksesta, joita ei rahoiteta valtiovarainministeriön hallinnoimalla ikäluokkapohjaisella valtionosuudella. Ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tällä hetkellä pidennetyn oppivelvollisuuden rahoitustaso 5-vuotiaiden esiopetuksessa olevien oppilaiden osalta on ollut verrattain suuri 6-vuotiaiden lasten rahoitustasoon nähden. Lähtökohtaisesti näin voidaan todeta. Toisaalta on aiheellista kiinnittää huomiota, että kunnan velvollisuus järjestää esiopetusta pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaille vuotta säädettyä aikaisemmin (5-vuotiaalle) on poikkeus ja rajaa mm. lapsen tarvetta varhaiskasvatukselle. Varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen osalta kunnalla on mahdollista saada maksutuottoja. Kuntaliitto toteaa, että rahoituskertoimien muutokset voivat oppilasvolyymeja tarkasteltaessa olla merkittävät. Kustannusvaikutusten arvioinnissa todetaan, että oppilastilastoissa saattaa olla virheitä, joka hankaloittaa rahoituskertoimien oikeasuhteisuuden arviointia suhteessa kustannuksiin. Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kustannuskertoimien tarkoituksenmukaisuutta ja tarvittaessa tekee niihin muutoksia. Ehdotuksessa oleva arvio määrärahatarpeen vähentymisestä on tässä vaiheessa epävarmaa. Vaikutustenarviointiin tulisi lisätä huomio kertoimien muutosten vaikutuksista tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen osalta. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhinnan lisäksi koulutuksen järjestäjä saa perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukaisen varhennettua oppivelvollisuutta vastaavan lisärahoituksen.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu muutoksia perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan ilmeisesti sillä perusteella, että muutosta pidetään varsin teknisenä erityisen tuen poistuessa. Kuntaliiton mukaan vaikutukset tulisi kuitenkin arvioida osana uudistusta, jotta ei synny epäselvyyksiä mm. kohdejoukon ja toimintaan koskevien hakumenettelyiden osalta erityisesti siirtymä-vaiheessa. Vuonna 2023 perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistui hieman yli 3 000 3.–9. vl oppilasta, jolla oli erityisen tuen päätös. Kunnilta edellytetään perusopetuslain mukaan, että toimintaan hakeutumisesta ilmoitetaan ennakkoon. Haku ajoittuu tyyppillisesti lukuvuotta edeltävään kevääseen, joka tulee aiheuttamaan aikataulullisia haasteita. Ilmeisesti 1.8.2025 alkavaan toimintaan haetaan koko lukuvuodeksi erityisen tuen päätöksellä ja paikka voidaan tarjota kyseisen päätöksen perusteella. Olisi tärkeää, että uudistuksen vaikutukset perusopetuslain mukaiselle aamu- ja iltapäivätoiminnalle käsiteltäisiin. Kuntaliitto esittää, että kohdejoukkoon kuuluu 1. ja 2. vuosiluokan sekä 20 c §:n oppilaiskohtaisia tukitoimia saavat oppilaat kunnan päättämässä laajuudessa. Ottaen huomioon perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan laadun ja laajuuden, vastaisi tämä paremmin nykyistä toiminnan kohdejoukkoa.

Ehdotuksessa ei juurikaan ole mainittu uudistuksen vaikutuksia tutkintokoulutukseen valmentavan koulutukselle (TUVA). Tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta koskevan lain 22 §:ssä viitataan perusopetuslain mukaisesti tehtyyn oppilaan erityisen tuen päätökseen.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Kuntaliitto pitää lain toimeenpanon aikataulua hyvin tiukkana muutosten ollessa näin laajoja ja merkittäviä. Opetuksen järjestäjille tulee antaa tukea ja tarpeen mukaan ajankohtaista informaatio-ohjausta sekä koulutusta. Näin laajan muutoksen toimeenpano tulee viemään useamman vuoden aikaa ottaen huomioon muutoksen valmistelun, toimeenpanon sekä vaikutusten seurannan. Sekä kuntien sivistysjohto, varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta vastaavat viranhaltijat, rehtorit ja koulujen henkilöstö tarvitsevat koulutusmahdollisuuksia ja laadukasta informaatio-ohjausta kaikissa prosessin eri vaiheissa.

Kuntaliiton mukaan esiopetusta koskeva lainsäädäntö on välttämätöntä selkeyttää jatkovalmistelussa ja tehdä asianmukainen kustannusvaikutustenarviointi. Esiopetuksen asemaa osana kasvatuksellista ja koulutuksellista jatkumoa ei tunnisteta riittävästi, koska uudistuksessa painottuu perusopetuksen tuen korjaamistarpeet. Varhaiskasvatuksen tuen uudistuksen yhteydessä todettiin, että tuen jatkumoon kiinnitetään tosiasiallisesti huomiota siinä vaiheessa, kun esi- ja perusopetuksen tuki uudistetaan. Ratkaisua ei voida pitää onnistuneena ehdotuksen perusteella. Kuntaliitto on lausunnossaan esittänyt asian ratkaisemiseksi tässä vaiheessa sen, että esiopetusta koskevat tuen pykälät koottaisiin omaksi kokonaisuudeksi perusopetuslakiin. Asia ei kokonaan poista hallinnollista ja toiminnallista hankaluutta tilanteissa, jossa esiopetuksen oppilas tarvitsee tukea sekä esiopetuksessa että varhaiskasvatuksessa. Lapsivaikutusten arvioinnissa olisi syytä todeta, että lapsille ja huoltajille tuen arvioinnin erilaisuus varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa on tosiasiallinen kuormitustekijä.

Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus ja konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut valtionavustuksin vaativan konsultaation hanketta, jossa ns. Vaatu-toimijat eli Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, sairaalaopetus ja Valtion koulukotikoulut ovat olleet halutessaan mukana. Perusopetuslain 4 a §:n ja 39 §:n perusteella vain osa mainituista toimijoista voi lakisääteisenä tehtävänä tarjota oppilaalle suunnattuja konsultaatio- ja ohjauspalveluja tai -käyntejä esiopetuksen järjestämispaikkoihin tai lähikouluihin. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että monialaisia tukipalveluita tarvitsevien oppilaiden haasteet ja tarpeet yhä paremmin tunnistetaan mm. sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Muun muassa VIP-verkosto on tehnyt ansiokasta työtä näiden asioiden eteen. Hankkeiden sijaan asia on perusteltua ratkaista jatkossa lainsäädännöllä. Oppilaan tarpeiden ja palveluiden kohtaannossa suomeksi ja ruotsiksi on selkeitä kehittämissuunnitelmia mm. kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspintayhteistyönä. Kuntaliitto pitää oikeasuuntaisena lähestymistapana sitä, että voimavarat entistä enemmän kohdentuisivat vaativan erityisen tai monialaisten tuen oppilaan määrittelyn sijaan monialaisten palveluiden kehittämiseen ja yhteensovittamiseen, jossa oppilaan hyvinvoinnin tukeminen ja oppiminen ovat eri viranomaisten toiminnan ja yhteistyön keskiössä. Oppivelvollisuuden laajennettua on ammatillisessa koulutuksessa havaittu ns. kuntouttavan opetuksen kehittämistarvetta. Tästä Kuntaliitto on ammatillisen koulutuksen Areena-verkoston kanssa tehnyt 22.4.2014 aloitteen opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Kuntaliiton mukaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua koskeva sääntely kaippaa monilta osin selkeyttämistä, jotta sääntelystä sekä siihen liittyvästä rahoitus- ja laskutusoikeutta koskevasta sääntelystä tulee looginen kokonaisuus. Kuntaliitto tiedostaa, että oppilaalle ns. vaativan monialaisen tuen ja siihen liittyvien palveluiden vakiinnuttamiseksi on tarvetta. Kuntaliitto ehdottaa, että konsultatiivista sairaalaopetusta koskeva lainsäädäntö sekä siihen liittyvä rahoitus- ja laskutusoikeus irrotetaan omaksi kokonaisuudeksi.

Kuntaliitto kiinnittää seuraaviin asioihin huomiota erityisesti:

Voimassa olevassa 4 a §:n 1 momentissa säädetään erikoissairaanhoidossa olevan esi- tai perusopetuksen oppilaan opetuksesta. Säännöksen mukaan sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään opetusta sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle sekä muun kuin sairaalassa potilaana olevan erikoissairaanhoidon piirissä olevan ns. "avopotilaan" oikeudesta päästä sairaalaopetukseen. Kuntaliitto ei pidä tarpeellisena eikä kannata 4 a §:n 1 mom. ehdotettua muutosta, jonka mukaan sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään "myös muulle kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevalle oppilaalle opetusta ja tukea...". Syntyy vaikutelma, että säännöksen sanamuodon muutos on ongelmallinen, koska se laajentaisi opetuksen järjestämistehtäviä. Myöskään säännöskohtaiset perustelut eivät lainsäätäjän tahtotilaa selvennä.

Esityksessä ehdotetaan 4 a §:ä muutettavaksi siten, että erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetuksen lisäksi saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin jatkossa myös konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua annettaisiin ennaltaehkäisevästi myös niiden oppilaiden opetukseen, jotka eivät ole erikoissairaanhoidon piirissä. Kuntaliitto ei pidä esitettyä ratkaisua, jossa konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua koskevaa sääntelyä asemoidaan osaksi erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden sivistyksellisten oikeuksien turvaamista koskevaa sääntelyä, onnistuneena. Kuntaliitto muistuttaa, että erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden sairaalaopetuksen henkilöstö palkataan tätä tehtävää varten.

Ehdotetun 4 a §:n uuden 2 momentin sananmuodon mukaan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan olisi jatkossa järjestettävä konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Kuntaliitto toteaa yleisesti, että jatko-valmistelussa olisi erityisesti huomioitava ja ratkaistava, että lainsäädännössä ei ole määritelty sairaalaa ja myös erikoissairaanhoidoa koskeva laki on kumottu hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä. Palvelua on järjestettävä sellaisissa tilanteissa, joissa vaaditaan monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tai tekemiseksi myös muille kuin erikoissairaanhoidossa oleville oppilaille. Ehdotuksen mukaan myös kunnat, joissa sijaitsee erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettu erikoissairaanhoidon muu toimintayksikkö, voivat järjestää konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua.

Ehdotetun uuden 2 momentin perusteluiden mukaan varsinaisen sairaalaopetuksen lisäksi sairaalan sijaintikunnan olisi jatkossa järjestettävä konsultatiivista sairaalaopetusta toiminta-alueellaan. Kuntaliitto toteaa, että on epäselvää mitä toiminta-alue tarkoittaa. Kunnan tehtävistä tulee säätää

lakitasolla. Perustelujen mukaan palvelua olisi järjestettävä sellaisissa tilanteissa, joissa tarvitaan vaativaa monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi myös muille kuin erikoissairaanhoidossa oleville oppilaille. Perusteluiden mukaan palvelun tarkoitus on ensisijaisesti vahvistaa opettajien osaamista lähikouluissa, tukea heitä kaikille turvallisen ja rauhallisen oppimisympäristön luomisessa sekä vahvistaa ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea koulujen toimintakulttuurissa. Lisäksi se vahvistaisi vahvaa tukea tarvitsevien oppilaiden tukemiseen tarvittavia moniammatillisen työn rakenteita. Kuntaliitto saa vaikutelman, että palvelu ei välittömästi kohdennukaan oppilaiden tukemiseen ennaltaehkäisevästi.

Kuntaliitto toteaa, että kustannusvaikutukset on hyvin karkeasti arvioitu eikä niitä ole riittävän täsmällisesti laadittu. Esi- ja perusopetuksen oppilasjoukkoa ei ole lainkaan rajattu, joka hankaloittaa konsultaatiotarpeiden kasvun ja kustannusten arviointia. Ehdotuksen perusteella on mahdotonta arvioida, mitä uusi 2 momentti tarkoittaa kunnan järjestämisvastuiden näkökulmasta. Esityksen jatkovalmistelussa esitetty säännös edellyttää merkittäviä muutoksia ja vaikutusten huolellisempaa arviointia. Lisäksi Kuntaliitto kummastelee, että kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain 38 §:ä esitetään lisättäväksi kotikuntaa vailla olevan oppilaan asuinkunnan korvausvelvollisuus. Kuntaliiton mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä tarkemmin perustella, miksi korvausvastuu tilanteessa asetetaan oppilaan asuinkunnalle. Kotikunta vailla olevien osalta valtio on velvollinen maksamaan kotikuntakorvauksen opetuksen järjestäjälle.

Kuntaliiton mukaan ehdotuksen parantamiseksi on perusteltua poistaa ennakoivia tukitoimia koskevat resursointivelvoite sekä 20 g §:n 2 mom. ns. ”viiden oppilaan” ryhmäkokosäännös. Lainsäädännöllisesti voidaan muilla tavoin edistää tukitoimien vahvistamista ja tuen oikea-aikaisuutta oppilaan osallistuessa esi- ja perusopetukseen.

Esityksessä ehdotetaan 18 §:ä perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä tai perusopetuksen järjestämisestä muutoin muutettavaksi. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä päättää oppimäärän suorittamatta jättämisestä huoltajan hakemuksesta. Sanamuoto viittaa siihen, että asia ei voi tulla vireille opetuksen järjestäjän aloitteesta. Kuitenkin perustelujen mukaan huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Kuntaliitto viittaa hallintolain 34 §:n ja ehdottaa, että jatkovalmistelussa säännöstä ja sen perusteluita täsmennetään, sillä syntyy vaikutelma, että ne ovat esityksessä ristiriitaiset. Säädösehdotuksen kolmannessa momentissa säädetään, että oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään. Kuntaliitto katsoo, että säännös jättää varsin avoimeksi, missä tilanteessa ja miltä osin oppilaan opetus voidaan järjestää toisin kuin perusopetuslaissa säädetään. Toisin kuin perusteluissa todetaan, säännöksen soveltamisala ei nykyisestä kaventuisi. Kuntaliitto katsoo, että sääntelyn, jolla nojalla oppilaan oikeudesta saada perusopetuslain mukaista maksutonta perusopetusta ja vastaavasti opetuksen järjestäjän velvollisuudesta sitä lain mukaan järjestää, voidaan poiketa, tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Säännöstä on esityksen jatkovalmistelussa välttämätöntä täsmennää. Kuntaliiton käsityksen mukaan kyse on myös oppilaan sivistyksellisten oikeuksien kannalta merkittävästä asiasta, joka edellyttää nykytilaa vastaavasti muutoksenhakuelpoista päätöksentekoa.

Ehdotuksen mukaan opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 986/1998 8 §:ä esitetään muutettavaksi. Voimassa olevan asetuksen 8 §:ssä määrätään erityisopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta. Säännöstä esitetään muutettavaksi nimikkeeseen perustavaksi eli siten, että ”perusopetuksessa erityisopettajana on kelpoinen toimimaan henkilö” ja ”perusopetuksessa erityisluokanopettajana on kelpoinen toimimaan henkilö”. Muutosta voidaan pitää nykyiseen nähden selkeämpänä. Sanamuodon muutos johtaa kuitenkin asetuksen sääntelyn logiikasta poikkeamiseen. Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusasetuksessa säädetään nimenomaisesti kelpoisuudesta antaa opetusta eikä kelpoisuutena tiettyyn virkaan. Kuntaliiton mukaan muutos ei vastaa 37 §:n säännöskohtaisia perusteluita, jossa todetaan, että säännös ei määrittäisi opettajien, koulunkäyntiavustajien tai muun henkilöstön tarkempia nimikkeitä tai palvelussuhdelajia, vaan tästä päättäisi opetuksen järjestäjä. Kuntaliitto muistuttaa, että kunnalliseen itsehallintoon kuuluu virkojen perustaminen ja myös virkanimikkeistä päättäminen (KL 87 § ja 88 §). Kuntaliiton mukaan, koska asetusta uudistetaan osittain, on perusteltua pitäytyä nykysääntelyn logiikassa, jonka mukaan säädetään kelpoisuutena antaa opetusta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että opetushenkilöstön kelpoisuutta koskevaa asetuksen 8 §:n 5 momentti esitetään poistettavaksi. Asiaa perustellaan siten, että kehitysvammaisten oppilaiden opettajien kelpoisuuksiin sovellettaisiin jatkossa samoja säännöksiä kuin muidenkin oppilaiden opetukseen. Tutkimustietoon tai muuhunkaan selvitykseen perustuen ei kehitysvammaisille annettavan opetuksen kelpoisuusvaatimuksia ole syytä kiristää. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset ovat käytännössä toimineet hyvin ja olleet tarpeellisia. Kuntaliitto ei pidä muutosta kannatettavana ja ehdottaa, että nyt voimassa oleva 8 §:n 5 momentin kelpoisuusvaatimus kehitysvammaisille annettavaan opetukseen on perusteltua säilyttää minimissään ainakin perusopetuslain 20 i §:n 2 momentin mukaisesti toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa.

Esityksen mukaan perusopetuslain 27 §:ä ehdotetaan muutettavaksi. Lapsella olisi jatkossakin oikeus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin, jos psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella hänellä on edellytykset suoriutua opiskelusta. Tällöin lapsi ei osallistu velvoittavaan esiopetukseen. Sen sijaan mainittujen selvitysten perusteella opetuksen järjestäjä ei voisi enää päättää antaa lapselle lupaa aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Kuntaliiton mukaan ratkaisu ei vaikuta johdonmukaiselta ja yhdenvertaiselta.

Kuntaliitto pitää joustavien opetusjärjestelyiden kuten vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen koulu- ja ryhmäkohtaisten ratkaisujen poistumista heikennyksenä mahdollistaa ja kehittää joustavia opetusjärjestelyitä paikallisiin tarpeisiin. Esimerkiksi joustavassa esi- ja alkuopetuksessa vuosiluokkiin sitomaton opetus on ollut yksi käytössä olevista opetuksen järjestämismuodoista. Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu yksilötasolla ei myöskään ole yksinomaan palvelut vain tuen tarvisijoita. Nimensä mukaisesti vuosiluokkiin sitomattomassa opiskelussa voidaan edetä omaan, henkilökohtaiseen tahtiin ja jopa nopeuttaa perusopetuksessa etenemistä oppilaan ollessa tähän motivoitunut ja sitoutunut.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan perusopetuslain 37 §:n 2 momentti. Sellaista säännöstä ei ehdotuksessa ole.

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslain 40 §:n lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan 20 d §:ssä tarkoitettua oppilaan tukitoimien arviointia ja 20 f §:ssä tarkoitettua tukitoimien toteuttamista koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Esityksen perusteella ehdotetun salassapitovelvollisuuden kohde ja ulottuvuus jää epäselväksi. Asiasta tulisi säätää tarkemmin. Esityksessä salassa pidettäväksi ehdotetun 20 d §:n 3 momentin mukaan tarvittaessa tukitoimien tarpeen arviointiin osallistuvat opettajien lisäksi opiskeluhuollon ammattihenkilöt ja muut asiantuntijat. Kuntaliitto katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on tarkoin selvitettävä, mihin perustuen esimerkiksi oppilaan opettajat voivat salassapitovelvollisuudesta suhteessa opiskeluhuollon ammattihenkilöihin tai muihin asiantuntijoihin poiketa. Yleiset viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat säännökset eivät automaattisesti oikeuta salassapidosta poikkeamiseen.

Kuntaliitto on pitänyt hyvänä lähtökohtana, että oppilaan tuen tarvetta nykyisin arvioidaan moniammatillisesti yhteistyössä opiskeluhuollon ammattihenkilöiden kanssa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että opetuksen järjestäjä voi tarvittaessa edellyttää opiskeluhuollon ammattihenkilöstöä osallistumaan oppilaan tukitoimien tarpeen arviointiin ja suunniteluun.

Kuntaliitto pitää valitettavana, että luonnosehdotusta ei ole samaan aikaan nähtävillä kokonaisuudessaan ruotsin kielellä. Kyseessä on uudistus, joka kosketta yhdenvertaisesti suomen- ja ruotsinkielistä esi- ja perusopetusta.

Kuntaliitto ehdottaa esityksen parantamiseksi tiivistettynä mm. seuraavia asioita:

- Kustannusvaikutusten täsmällisempää arviointia suhteessa kuntien uusiin lakisääteisiin velvoitteisiin.
- Esiopetuksen tuen järjestämisen selventämistä vastaamaan koulutuspalvelun tavoitteita, toimintaa ja erityispiirteitä. Esiopetuksen oppilaan oikeus tukeen ja tuen järjestämistä koskevat pykälät omaksi kokonaisuudeksi perusopetuslakiin.
- Perusopetuslain 20 b §:n 3 momentin mukaisen resursointivelvoitteen poistamista
- Perusopetuslain 20 g §:n 2 momentin poistamista.

Sjöström Mari
Suomen Kuntaliitto ry - Hanna Tainio, varatoimitusjohtaja / Mari Sjöström,
erityisasiantuntija