

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?**

Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Lapin aluehallintovirastot (jatkossa aluehallintovirastot) antavat asiasta yhteisen lausunnon.

Aluehallintovirastot pitävät oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta tarpeellisena. Aluehallintovirastot huomauttavat, että käsillä olevan perusopetuslain oppimista ja koulunkäynnin tukea koskevan uudistuksen yhteydessä olisi kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista uudistaa myös voimassa olevan varhaiskasvatuslain sääntelyä lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen. Tukijärjestelmien samanaikaisella uudistamisella olisi voitu edistää lapselle annettavan tuen yhdenmukaisuutta ja suunnitelmallisuutta erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa lapsi osallistuu sekä esiopetukseen että sitä täydentävään varhaiskasvatukseen.

#### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?**

Varhennetun oppivelvollisuuden osalta aluehallintovirastot toteavat, että esityksessä jää epäselväksi, mitä lisää varhennettu oppivelvollisuus tuo oppilaalle oppimisen ja koulunkäynnin tuen lisäksi. Aluehallintovirastot katsovat, että oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentin muutoksesta ei ilmene, mihin oikeusvaikutuksiin varhennetusta oppivelvollisuudesta säätämällä tosiasiallisesti pyritään. Varhennetusta oppivelvollisuudesta säätäminen esityksen mukaisesti ei aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tuo voimassa olevassa lainsäädännössä pidennetystä oppivelvollisuudesta säädetty huomioon ottaen muutosta oppilaan oikeuksiin nykyiseen oikeustilaan nähden. Aluehallintovirastot katsovat siten, että varhennetusta oppivelvollisuudesta säätämisen tarpeellisuus jää oppilaan oikeuksien kannalta epäselväksi, eikä sitä voida pitää perusteltuna YK:n vammaissopimuksen 24 artiklassa lainsäätäjää sitovista velvoitteista säädetty huomioon ottaen. Oppivelvollisuuden varhentaminen lapsen vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteesta johtuvan tarpeen vuoksi johtaa tosiasiasa helposti lasten erottelemiseen opetuksessa vammaisuudesta johtuen, mikä on vastoin YK:n vammaissopimuksen 3 artiklan yleisiä periaatteita ja 24 artiklassa vahvistettua oikeutta inklusiiviseen koulutukseen.

Lisäksi aluehallintovirastot kiinnittävät varhennetun oppivelvollisuuden osalta huomiota oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentin muuttamista koskeviin perusteluihin, joissa annetaan

lähtökohtaisesti-sanavalinnalla ymmärtää, että oppivelvollisuuden varhentamiseen liittyvissä kriteereissä ja päätöksentekoaikajankohdassa olisi harkinnanvaraa. Lähtökohtaisesti-sana tulisi poistaa kyseisen säännöksen perustelutekstistä. Aluehallintovirastot huomauttavat myös, että lapsen oikeusasemaa koskevaa päätöstä varhennetusta oppivelvollisuudesta ei hallintolain sääntely ja oikeusturvan toteutuminen huomioon ottaen voida tehdä takautuvasti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lain 18 §:n 3 momentissa, että lisäksi oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään. Aluehallintovirastot katsovat, että ehdotettu lain 18 §:n 3 momentti ei tältä osin selkeytä nykyistä oikeustilaa, sillä se jättää laajan harkintavallan säännöksen soveltamistilanteista opetuksen järjestäjälle. Esityksestä jää jossain määrin epäselväksi, onko säännös tarkoitettu sovellettavaksi perusopetuslain 29 §:ssä säädettyä turvallista opiskeluympäristöä koskevana turvaamistoimena vai oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimenpiteenä. Jos säännöstä katsotaan voitavan soveltaa turvaamistoimitarkoituksessa, sen suhde perusopetuslain 36 §:ssä säädettyyn määräaikaiseen erottamiseen tulisi selventää. Jatkossa olisi aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tarpeellista säätää väliaikaisista, kestoaltaan hyvin rajallisista turvaamistoimista, joihin voitaisiin tarvittaessa ryhtyä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti ilman päätöksentekoa.

Edelleen aluehallintovirastot katsovat, että edellytyksistä lain 18 §:n 3 momentin soveltamiseen tulisi säätää tarkemmin. Lisäksi edellä mainitussa säännöksessä tulisi pelkästään painavan syyn sijaan säätää painavasta ja välttämättömästä syystä poikkeavan opetusjärjestelyn perusteena. Edelleen lain 20 f §:ssä tulisi säätää suunnitteluvaiheesta myös lain 18 § 3 momentin mukaisia tilanteita varten, jotta varmistuttaisiin siitä, että säännöksen mukaisten poikkeavien opetusjärjestelyjen tarvetta arvioitaisiin tosiasiallisesti niiden välttämättömyyden ja lapsen edun näkökulmasta.

Aluehallintovirastot toteavat vielä ehdotetun lain 18 §:n 3 momentin osalta, että hallituksen esityksessä tulisi säännöksen mahdollisimman yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi täsmentää esimerkinomaisesti, millaisten ratkaisujen tekemiseen lain 18 §:n 3 momentti opetuksen järjestäjän oikeuttaa. Aluehallintovirastot huomauttavat lisäksi säännöksen epäselvästä suhteesta perusopetusasetuksen 11 §:n 3 momenttiin. Jos ehdotuksen mukaisesti päätös vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta voitaisiin oppilalle jatkossa tehdä lain 18 §:n 3 momentin nojalla, perusopetusasetuksen 11 § 3 momentti tulisi poistaa tarpeettomana. Perusopetusasetuksen 11 §:n 3 momentissa ei säädetä, millä perusteella säännöksessä tarkoitettu ratkaisu voidaan tehdä. Vuosiluokkiin sitomattomalla opetuksella poiketaan lainsäädännön mukaisesta opetuksen järjestämisestä, joten perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää jo ylipäänsä, että järjestelystä säädetään nimenomaan laissa.

Aluehallintovirastot huomauttavat lain 18 §:n 3 momentin osalta lopuksi, että muutoksenhausta kyseisen säännöksen nojalla tehtyihin päätöksiin ei ehdoteta säädettävän lain 42 §:ssä. Tämä tarkoittaisi, että kyseisiin päätöksiin haettaisiin muutosta aluehallintovirastojen sijaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakumahdollisuus edellä todettuihin päätöksiin tulisi siten aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lisätä 42 §:n 1 momentin 4 kohtaan.

### **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Aluehallintovirastot katsovat tarpeelliseksi, että ennakoivan tuen tarkoitus ja sisältö yksilötasolla täsmennetään hallituksen esityksessä nyt selostettua tarkemmin. Tämä on tärkeää, jotta ehdotettua ennakoivaa tukea koskevaa sääntelyä sovelletaan yksilötasoisien ennakoivan tuen osalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Aluehallintovirastot toteavat, että esityksestä jää epäselväksi, mitä erityisopetuksella tarkalleen ottaen tarkoitetaan ennakoivien ja oppilaskohtaisten tukitoimien yhteydessä. Aluehallintovirastot kiinnittävät erityisesti huomiota siihen, että pienryhmässä annettava erityisopetus kuuluisi esityksen mukaan vasta oppilaskohtaiseen tukeen. Aluehallintovirastot katsovat, että esityksessä tulee tarkentaa erityisopetuksen lisäksi sitä, mitä pienryhmällä ja siinä annettavalla opetuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Lisäksi aluehallintovirastot kiinnittävät yleisesti huomiota siihen, että lapsen tuen tarpeeseen tulee vastata heti tuen tarpeen ilmetessä. Vastuu riittävän ja lapsen yksilöllisistä tarpeista lähtevän tuen antamiseen lapselle on yhtälailla luokanopettajalla, aineenopettajalla että erityisopettajalla. Lapsen on tuen tarpeestaan huolimatta saatava opetussuunnitelman mukainen opetus.

Aluehallintovirastot pitävät esityksen 20 g §:ssä säädettäväksi esitettävää viiden oppilaan enimmäismäärää ongelmallisena lähikoulu- ja inklusioperiaatteiden näkökulmasta. Aluehallintovirastot katsovat, että esitys vaarantaa tältä osin oppilaiden yhdenvertaisuuden. Opetuksen ja kasvatuksen inklusiivinen järjestäminen tarkoittaa, että oppilaan tulisi saada tukea lähtökohtaisesti siinä oppimisympäristössä, jossa tarve havaitaan. Tuki on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä ensisijaisesti oppilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä. Oppilaalle annettavan tuen ei sellaisenaan tulisi vaikuttaa hänen koulupaikkansa ja opetusryhmänsä määräytymiseen. Aluehallintovirastot katsovat lisäksi, että esitetyn erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavien oppilaiden ryhmäkohtaisen enimmäismäärän noudattaminen voisi pahimmillaan johtaa siihen, että opetuksen järjestäjä viivyttelisi oppilaskohtaisista tukitoimista päättämisessä resurssisyistä.

### **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota esityksen 20 c §:n 1 momenttiin, jossa esitetään säädettäväksi, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Esityksestä jää epäselväksi, mitä konsultaatiolla tarkoitetaan ja miten se eroaa opettajien välisestä yhteistyöstä.

Aluehallintovirastot pitävät sinällään tärkeänä esitystä siitä, että opettajien välisestä yhteistyöstä säädettäisiin edellä mainitussa säännöksessä, jolloin se olisi opettajia velvoittavaa. Ehdotetussa muodossaan säännös tarkoittaisi ja-sanan vuoksi kuitenkin sitä, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamisessa tulee tehdä sekä opettajien välistä yhteistyötä että konsultaatiota. Aluehallintovirastot katsovat siten, että hallituksen esityksessä tulisi selkeyttää sanojen yhteistyö ja konsultaatio eroa sekä tarkentaa perusteluita konsultaation velvoittavuudesta kaikissa tilanteissa.

Edelleen aluehallintovirastot pitävät ongelmallisena esityksen 20 c §:n 4 momentissa säädettäväksi esitettävää muun opetuksen järjestäjän kuin kunnan oikeutta olla järjestämättä oppilaskohtaisia tukitoimia. Aluehallintovirastot katsovat, että toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, ehdotettu sääntely tosiasiallisesti kaventaisi muiden opetuksen järjestäjien kuin kunnan velvollisuutta oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämiseen voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Ehdotettu sääntely tarkoittaisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan sitä, että voimassa olevan perusopetuslain nojalla tehostettua tukea saavat oppilaat siirtyisivät toisaalle muiden opetuksen järjestäjien kuin kunnan opetuksesta. Aluehallintovirastot pitävät esitystä ongelmallisena oppilaiden yhdenvertaisuuden sekä lähikoulu- ja inklusioperiaatteiden valossa. Ehdotettu sääntely on lisäksi vastoin YK:n vammaisopimuksen 24 artiklassa säädettyä.

Inklusioperiaatteen mukaisesti opetuksesta on tehtävä saavutettavaa kaikenlaisille oppijoille, ja tarpeelliseksi arvioitava oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuki tulee lähtökohtaisesti järjestää oppilaan lähikoulussa.

Aluehallintovirastot toteavat vielä esityksessä ehdotettua 20 d §:n 4 momenttia koskien, että oppilaan mielipiteiden selvittämisestä ja huomioon ottamisesta säättäminen esityksen mukaisesti on välttämätöntä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi. Lisäksi aluehallintovirastot pitävät perusteltuna ehdotetun 20 d §:n 3 momentin mukaista sääntelyä siitä, että opiskeluhuollon ammattilaisten tai muiden asiantuntijoiden osallistuminen oppilaan tukitoimien tarpeen arviointiin ei olisi välttämätöntä. Oppilaan opetuksen järjestämistä ja oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan arvion tulee esityksen mukaisesti perustua arvioon oppimäärän tavoitteista suoriutumisen ja opetukseen osallistumisen edellyttämien tukitoimien tarpeesta ja opetuksen järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta, eikä esimerkiksi lääketieteelliseen tarkasteluun.

Aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota edelleen esityksen 20 d §:n 4 momenttia koskevaan perustelutekstiin, jonka mukaan tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista. Aluehallintovirastot huomauttavat, että hallintolain 31 §:ssä säädetty viranomaisia velvoittava selvittämisvelvollisuus edellyttää, että opetuksen järjestäjä laatii tukitoimien tarpeen arvioinnista asiakirjan. Aluehallintovirastot katsovat sen sijaan, että opetuksen järjestäjän hallinnollisen työn keventämiseksi, tukitoimien tarpeen arviointi ja suunnitelma tukitoimien toteuttamisesta voitaisiin jatkossa kirjata samaan asiakirjaan.

### **Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Aluehallintovirastot katsovat, että esityksen 20 e §:n 1 momentissa tulisi ehdotetun sijaan säätää päätöksen tekemisestä seuraavasti: Opetuksen järjestäjän on tehtävä kirjallinen päätös 20 c §:ssä säädettyistä oppilaskohtaisista tukitoimista, 20 h §:ssä säädetystä perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta sekä 20 i §:ssä säädetystä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai muu toimintakyvyn rajoite. Päätös tehdään 20 d §:ssä säädetyn arvioinnin mukaisesti viipymättä. Aluehallintovirastot katsovat, että säännöstä tulee muuttaa edellä todetun mukaisesti, koska säännöksessä todetut päätökset eivät ole vaihtoehtoisia, vaan on mahdollista, että ne kaikki tehdään samaa oppilasta koskien.

Ehdotetun 20 e §:n 2 momentin osalta aluehallintovirastot katsovat, että säännöksessä tulisi lisäksi säätää edellytyksistä päätöksen täytäntöönpanoon lainvoimaa vailla olevana.

Aluehallintovirastot huomauttavat edelleen, että perusopetuslaissa tulisi säätää, että myös oppilaan sairaalaopetuksesta on tehtävä hallintolaissa säädetyn mukaisesti perusteltu päätös ja opetuksen järjestämisestä henkilökohtainen suunnitelma.

Lopuksi aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota esityksessä ehdotettuun salassapitoa koskevaan 40 §:ään. Aluehallintovirastot katsovat, että ehdotetun 40 §:n 3 momentin sijaan salassa pidettäviksi asiakirjoiksi tulisi pykälässä säätää kaikki oppimisen ja koulunkäynnin tuen asiakirjat. Ehdotetussa muodossaan sääntely tarkoittaisi, että tukea koskevat päätösasiakirjat olisivat julkisia, mistä seuraisi aluehallintoviraston käsityksen mukaan, että tukea koskeviin päätöksiin ei sisällytettäisi oppilaan tukea koskevia asioita siinä laajuudessa kuin perusopetuslaissa on tarkoitettu. Aluehallintovirastot

katsovat, että edellä mainituista salassa pidettävistä asiakirjoista tulisi säätää ensisijaisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä.

**Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Ei lausuttavaa

**Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Aluehallintovirastot toteavat, että ruotsinkielistä sairaalaopetusta annetaan hallituksen esitysluonnoksen sivulla 33 mainittujen koulujen lisäksi myös Turun sairaalakoulussa.

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[AVI:n lausuntotiivistelmä perusopetuslain muuttamisesta lausuntopalvelu.pdf](#)

Rautio-Sipilä Marie  
Lounais-Suomen aluehallintovirasto - Lapin, Etelä-Suomen, Itä-Suomen,  
Pohjois-Suomen, Lounais-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen  
aluehallintovirastot, opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue