

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?**

Esityksen perusteella sen lähtökohtina olisi edistää kaikkia oppilaita koskevaa inklusiivista koulutusta ja samalla vahvistaa oppilaan oikeutta tukitoimiin hänen yksilöllisten oppimistarpeidensa mukaisesti. Oppilaan oikeuksia ja oikeusturvaa vahvistaisi oppilaskohtaisista tukitoimista tehtävä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, johon kirjattaisiin ne konkreettiset annettavat tukimuodot ja tukipalvelut, joihin oppilaalle syntyisi oikeus. Sääntelyllä oppimisen tuesta ja opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, pyrittäisiin tukemaan kaikkien lasten yhdenvertaista oikeutta oppimiseen sekä turvaamaan heille opetuksen järjestämiseen ja oppimisen tuen tarpeisiin perustuvat sopivat järjestelyt ja kohtuulliset mukautukset.

Pidän esitystä tavoitteiltaan ja lähtökohdiltaan perusteltuna perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta. Oppimisen ja koulunkäynnin tuella on keskeinen tehtävä näiden oikeuksien toteutumisessa; oppimisen tuki osaltaan turvaa sitä, että lapsen oikeus opetukseen toteutuu tosiasiallisesti. Ehdotetulla oppimisen tuen sääntelyllä toimeenpannaan YK:n lasten oikeuksien sopimuksesta ja YK:n vammaisyleissopimuksesta johtuvia velvoitteita ja pyritään toteuttamaan inklusiivista koulutusjärjestelmää.

Perustuslain (PL) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta (PeVL 43/2020 vp, ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II) on todennut, että perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi. Turvaamiskeinoihin kuuluu myös perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön aikaansaaminen. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommenttien nro 5 ja nro 14 mukaan kansallinen lainsäädäntö on sopimusvaltioille keskeinen väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen. Tässäkin suhteessa pidän uudistusta perusteltuna (ks. myös esim. SiVM 19/2021 vp, EK 15/2022 vp).

PL 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista (12 art.). Pidän tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on osana säädösvalmistelua toteuttanut lasten ja nuorten kuulemisen valtakunnallisella kyselyllä ja kohdennetuin työpajoin. Esityksen mukaan keskeiset viestit on huomioitu lainsäädännön valmistelussa ja ne tullaan lisäksi raportoimaan erillisenä julkaisuna.

Totean myös, että oikeusasiamiehen opetusta ja koulutusta koskevan asiaryhmän laillisuusvalvonnassa jatkuvasti toistuvia kanteluaiheita ovat oppimisen tuen kysymykset sekä haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet. Usein kanteluissa on kyse puutteista hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa (oikeusturvassa) sekä monialaisessa yhteistyössä.

Viittaan aiempaan lausuntooni opetus- ja kulttuuriministeriölle (EOAK/4201/2021, lausunto kyselyyn perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutostarpeista), jossa pidin tärkeänä, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyä muutettaessa ja sääntelyä informaatio-ohjauksella toimeenpantaessa kiinnitetään huomioita paitsi tuen sisältöön ja järjestämistapaan myös hallinto- ja päätöksentekomenettelyihin, joilla turvataan lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen, sekä huolehditaan siitä, että erimielisyystilanteissa lapsi ja hänen huoltajansa pääsevät oikeuksiinsa.

Lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/7324/2020, HE 173/2020 vp) apulaisoikeusasiamies (AOA) Pasi Pölönen totesi, että vammaisten ja muiden oppimisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten henkilöiden yhdenvertaisen koulutukseen pääsyn edellytyksenä on, että eri koulutusasteilla on tarjolla oppilaiden yksilölliset tilanteet huomioivaa ja heidän erityisiin tarpeisiinsa riittävästi vastaavaa tukea sekä siihen liittyviä opintososiaalisia etuuksia ja palveluja. Vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta korostuvat erityisesti subjektiivisten oikeuksien kohdalla.

Päätöksessään EOAK/3927/2021 (27.10.2022) AOA esitti opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten selventämistarpeet. Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos pyrkii nähdäkseni vastaamaan myös sanotussa ratkaisussa esille tuotuihin sääntelytarpeisiin.

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

Laillisuusvalvojana tehtäviini ei kuulu arvioida esityksen tarkoituksenmukaisuutta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei myöskään sinänsä ole vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin tai niiden kohdentamiseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin katsottu, että jos

voimavarojen riittämättömyys johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen (esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteen vuoksi), laillisuusvalvonnassakaan ei voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Viranomaisten henkilöstö- tai muihin voimavaroihin liittyvistä seikoista ei voida lähtökohtaisesti etsiä hyväksyttäviä perusteluja sille, että viranomainen voisi laiminlyödä järjestää toimintonsa niin, että perusoikeuksina taatut yksilön oikeudet vaarantuvat.

Selvää on, että esitetyn sääntelyn toimeenpano edellyttää esimerkiksi riittävää, kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä. Yleisesti viitataan päätöksessä EOAK/3927/2021 sanottuun opetuksen järjestäjän vastuusta oppilaiden oikeuksien toteutumiselle välttämättömien edellytysten, kuten riittävien henkilöstövoimavarojen, luomisessa. Lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva velvoite ratkaista asiat lapsen edun mukaisesti estää opetuksen järjestäjää asettamasta esimerkiksi taloudellisia tai käytännön järjestelyihin liittyviä seikkoja oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin toteutumisen edelle. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on painotettu, että yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä edellyttävät, etteivät myöskään oppimisen tuen toteuttamisen käytännöt saa muodostua syrjiviksi.

Katson, että esitetyn sääntelyn toimeenpano tulee edellyttämään myös huomattavan kattavaa tukea ja ohjausta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Oppilaiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja hyvän hallinnon toteuttaminen tässäkin yhteydessä edellyttävät, että lakia soveltavalla henkilöstöllä on riittävästi tietoa uudesta lainsäädännöstä sekä ymmärrystä siitä, että sen taustalla olevissa perus- ja ihmisoikeuksissa on kyse nimenomaisesti perustuslaissa ja muussa kansallisessa lainsäädännössä sekä kansainvälisessä oikeudessa ihmisoikeussopimuksissa sitovasti määritellyistä oikeuksista ja velvoitteista.

Myös oppilaita ja heidän huoltajiaan tai muita laillisia edustajiaan tulee riittävän laajasti informoida esitetyn sääntelyn mukaisista viranomaisen velvollisuuksista, oppilaiden oikeuksista sekä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

Oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja valvonnan sekä perusopetuksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ensisijaisen tärkeää on, että perusopetusta sääntelevä lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä. Esitänkin tarkempia säännöskohtaisia huomioita jäljempänä kohdassa 2.

Totean vielä yleisesti, että esityksessä pyritään avaamaan inklusion käsitettä (esim. s. 25, 57). Kuten esityksessä (s. 91) todetaan, inklusion käsite on perusopetuksen yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen. Mielestäni esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita tavoitesäännöksen inklusion periaatteiden noudattamisesta lisäämistä esimerkiksi perusopetuslain 2 §:n yhteyteen (vrt. varhaiskasvatuslain 3 §:n 1 mom. 2) kohta). Eduskunnan perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan

(PeVL 41/2021 vp – HE 148/2021 vp) varhaiskasvatuslain muutosten säätämisen yhteydessä esille tarpeen määrittellä inklusiivisten periaatteiden perussisältö säädösperustaisesti, koska niitä ei kovin hyvin tunneta.

**Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

-

**Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

-

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

-

**Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

-

**Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

2 SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOTA (PERUSOPETUSLAKI)

1 § Soveltamisala

Säännöksen perusteluiden (s. 64) ensimmäinen virke on jäänyt keskeneräiseksi.

4 a § Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus ja konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu

Säännöskohtaisissa perusteluissa voisi olla selvyuden vuoksi perusteltua lyhyesti kuvata oppilaskohtaisiin päätöksiin liittyvät menettelyt ja päätöksentekovastuut sekä mahdollisesti 5 momentin perusteluissa huomioida viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (KHO:2023:80) kunnan valintamahdollisuudesta ja riittävästä avustuksesta todettu.

18 § Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on toistuvasti todettu, että koska erityisillä opetusjärjestelyillä käytännössä aina rajoitetaan oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja

puututaan oppilaan oikeuteen saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, päätöstä tehtäessä on hallintolain 6 §:n ilmaiseman suhteellisuusperiaatteenkin valossa arvioitava, mitkä erityiset järjestelyt (ja kuinka kauan) ovat ehdottoman välttämättömiä ja samalla lapsen edun mukaisia. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu, ettei esimerkiksi koulupäivän lyhentämistä voida käyttää korvaamaan puuttuvaa tukea.

Havaintona on myös ollut, että perusopetuslain 18 §:n tulkinta ja soveltaminen on ollut kirjavaa ja siihen liittyvät päätöksentekomenettelyt usein epäselviä (ks. esim. EOAK/4355/2021, EOAK/4201/2021). Viitataan myös eduskunnan sivistysvaliokunnan mietintöön (SiVM 16/2020 vp – HE 218/2020 vp), jossa todettiin, että perusopetuslaissa ei ole säännöksiä esimerkiksi tilanteeseen, jossa opetuksen toisin järjestämisen edellytyksiä tulisi arvioida tartuntatautilanteessa perheenjäsenen riskiryhmään kuulumisen vuoksi.

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa säädettäisiin oppilaskohtaisesta mahdollisuudesta jättää yksittäisen oppiaineen oppimäärä tai vuosiluokan oppimäärä suorittamatta. Perustelujen mukaan pykälän soveltaminen tulisi kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa oppilas siirtyy ulkomailla opiskeltuaan opetukseen niin myöhäisessä vaiheessa perusopetusta, ettei hän enää ajallisesti ehdi suorittaa oppimäärän tavoitteita.

Säännös on mielestäni tältä osin jossain määrin tulkinnanvarainen; onko tarkoitus säätää myös mahdollisuudesta jättää vuosiluokan kaikkien aineiden oppimäärät suorittamatta?

Avoimeksi tässä vaiheessa myös jää, olisiko nämä oppilaat tarkoitus ensisijaisesti vapauttaa oppiaineen oppimäärästä vai olisiko heidän etunsa mukaista tulla sijoitetuksi ikätasoaan alemmalle vuosiluokalle ja miten päätöksenteko tällöin järjestetään.

Säännöksen 2 momentin mukaan päätös tehtäisiin huoltajan hakemuksesta, mikä viittaa siihen, ettei asia voisi tulla vireille viranomaisaloitteisesti. Kuitenkin säännöksen perustelujen mukaan ”huoltajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä”, mikä taas viittaisi muunkinlaiseen kuin asianosaisaloitteiseen vireilletuloon. Siten säännös ja perustelut ovat jossain määrin ristiriitaiset.

Momentissa säädettäisiin myös nimenomaisesti, että [1 momentissa tarkoitettusta] perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä tehtäisiin päätös. Katson oppilaan edun ja oikeusturvan edellyttävän, että myös perusopetuksen järjestämisestä muutoin (3 momentti) tehtäisiin muutoksenhakukelpoinen päätös. Säännöstä on syytä joko täsmentää tältä osin tai jatkovalmistelussa perustella, miksi hallintopäätöstä ei tehtäisi.

Esityksen mukaan säännöksen soveltamisalaa kavennettaisiin, mutta samalla 3 momenttiin esitetään yleissäännöstä, jonka mukaan oppilaan opetus voitaisiin ”painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään”.

Ottaen huomioon esitetyn säännöksen mahdollistama perusoikeuden rajoitus sekä edellä kuvatut laillisuusvalvontahavainnot, pidän säännöksen muotoilua avoimuudessaan ongelmallisena. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole myöskään tarkemmin esimerkein kuvattu, mitä nämä painavat syyt voisivat olla, vaan on viitattu lapsen edun huomioimisen ohella oppilaan oikeuteen turvalliseen opiskeluympäristöön sekä todettu, että kyse ei olisi ainakaan 4 a luvussa säädettävästä oppilaalle annettavasta tuesta. Pidän välttämättömänä, että jatkovalmistelussa ainakin perusteluja tältä osin täsmennetään ja laajennetaan korostaen säännöksen viimesijaisuutta.

## 20 a § Oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen

Kuten edellä olen todennut, lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä, että laissa riittävän täsmällisesti säädetään siitä, millaiseen tukeen lapsella on oikeus ja mitä oikeussuojakeinoja on tarvittaessa käytettävissä. Viittaan tässä kohtaa myös edellä inklusioperiaatetta koskevasta säännöksestä esittämäni.

Pykälässä säädettäisiin oppilaan oikeuksista saada ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi sekä opetukseen osallistumiseksi. Säännöksen 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin tukimuodot kuvaten oikeudesta ennakoiviin tukitoimiin, 4 momentissa oikeudesta oppilaskohtaisiin tukitoimiin ja 5 momentissa oppimäärästä tai tavoitteista poikkeamisesta.

20 b §:ssä ja 20 c §:ssä esitetään – osin päällekkäisesti toistamalla – säädettäväksi tukitoimista ja niiden järjestämisestä.

Mielestäni lainsäädäntöteknisesti selkeämpi ratkaisu voisi olla, että oppilaan oikeuksista tukeen ja eri tukitoimiin säädettäisiin ensin erikseen ja tämän jälkeen säädettäisiin erikseen tarkemmin näistä tukitoimista ja niiden järjestämisestä.

Esityksessä on myös muutoin tiettyä epäselvyyttä esimerkiksi tukitoimen (sekä myös oppimäärän) käsitteen määrittelyssä ja käyttämisessä. Esimerkiksi s. 42 todetaan, että tukitoimi käsitteenä tarkoittaisi oppilaan tukemista siihen, että oppilas voisi osallistua esiopetukseen tai suorittaa perusopetuksen oppimäärän. Samassa yhteydessä kuitenkin toisaalta todetaan, että esityksessä tukitoimiin kuuluisivat ennakoivat tukitoimet, oppilaskohtaiset tukitoimet sekä perusopetuksen

oppimäärää ja opetussuunnitelman tavoitteita rajaavat toimet. Epäselväksi myös jää, tarkoitetaanko esityksessä oppimäärällä aina sekä sisältöä ja tavoitteita että myös laajuutta (opetustunteja).

Vaikka perusopetuslain 3 a §:n säännös osaltaan korostaa lapsen oikeutta esittää omat näkemyksensä ja saada ne huomioon otetuiksi itseään koskeissa asioissa, tulisi harkita myös 20 a §:n yleissäännöksen yhteyteen säädettäväksi oppilaan oikeudesta saada tietoa tuen järjestämisestä, oppilaan näkemysten selvittämisestä ja oikeudesta esittää mielipiteensä.

## 20 b § Ennakoivat tukitoimet ja niiden järjestäminen

Esitetystä 20 a §:ssä säädettäisiin oppilaan oikeudesta saada muun muassa ennakoivia tukitoimia. Edelleen esitetyn 20 b §:n perusteella opetuksen järjestäjä järjestäisi ennakoivia tukitoimia osana koulun ja esiopetuksen perustoimintaa, lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena eli koko ryhmälle kohdistettuina tukitoimina.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti varhaiskasvatuslain muutosten yhteydessä (PeVL 41/2021 vp – HE 148/2021 vp) huomiota siihen, että velvollisuus tehdä hallintopäätös ei kohdistunut esityksessä tarkoitettuun yleiseen tukeen tai tehostettuun tukeen. Valiokunnan mielestä erityisesti lakiehdotuksen 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu tehostettu tuki, jonka antamisen edellytykset oli säännösperustaisesti sidottu yleisen tuen riittämättömyyteen tai vahvemman tuen tarpeeseen, erosi tässä suhteessa olennaisesti osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa annettavasta 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettusta yleisestä tuesta, joka perusteluiden mukaan se kattoi kaikki varhaiskasvatuslain soveltamisalan piirissä olevat lapset. Perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä oli lakiehdotuksen sääntelyä täydentäminen siten, että velvollisuus hallintopäätöksen tekemiseen kohdistui myös tehostettuun tukeen.

Myös tässä yhteydessä oikeussuojakysymysten valtiosääntöoikeudellinen punninta edellyttää hallintopäätöstä edellyttävien ja toisaalta tosiasiallista toimintaa koskevien asioiden sisällön arviointia. Nyt lausuttavana olevan esityksen perustelujen (s. 70) mukaan ennakoivalla tukiopetuksella tarkoitettaisiin opittaviin asioihin perehtymistä muun opetuksen lisäksi järjestettävillä tukiopetustunneilla tai -tuokioilla.

Opetuskielen tukiopetuksella tarkoitettaisiin tukiopetusta, joka kohdistuisi ensisijaisesti opetuskielen hallintaan, mikä mahdollistaa oppilaan osallistumisen opetukseen ja opinnoissa etenemisen. Erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksen yhteydessä tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa ja erityispedagogiseen osaamiseen perustuvaa opetusta, joka tukee esi-, luokan- tai aineenopetusta. Sitä toteutettaisiin opetushenkilöstön yhteistyönä.

Esitetty sääntely siitä, ettei ennakoivista tukitoimista tehtäisi hallintopäätöstä, vaikuttaa siten hyväksyttävältä. Pidän kuitenkin tämänkin johdosta perusteltuna, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausuntonsa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus päättäisi opetussuunnitelman perusteissa tarkemmin ennakoivista tukitoimista. Vaikka ennakoivat tukitoimet eivät edellyttäisi oppilaskohtaista arviota, hallintopäätöstä tai suunnitelmaa, pidän tärkeänä, että perusteluissa (ja opetussuunnitelman perusteissa) edelleen korostettaisiin opetuksen järjestäjän perusopetuslain 3 §:n 3 momentista ja hallintolain 8 §:n 1 momentista johtuvia yhteistyö- ja neuvontavelvollisuuksia. Oppilaille ja heidän huoltajilleen on oltava myös ennakoivien tukitoimien osalta selvää, mitä tukea opetuksen järjestäjän velvollisuus on järjestää.

#### 20 c § Oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen

Kuten 1 momentin perusteluissakin on kuvattu, moniammatillinen ja -alainen yhteistyö voisi tukea oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista.

Laillisuusvalvonnassa toistuva aihe on puutteet viranomaisten välisessä yhteistyössä lapsen tarpeiden mukaisia palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä. Tähän nähden säännöksen täsmentämistä velvoitteella monialaiseen yhteistyöhön (esim. ”tarvittaessa myös ”) olisi aiheellista pohtia.

Ehdotetussa 2 momentissa on säädetty oppilaskohtaisista tukitoimista, joita olisivat oppilaskohtainen 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.

Säännöksen perusteluissa on todettu (s. 72), että opetuksen järjestäjän tulisi selvittää oppilaan yksilölliset tarpeet riittävällä tavalla ja sen perusteella arvioida, voidaanko oppilaan tarpeisiin vastata luokkakohtaisen avustajapalvelun suunnitelmallisella kohdentamisella vai tarvitseeko hän yksilökohtaisia avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä.

Totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa havaitaan toistuvasti oppilaan ja huoltajien oikeusturvaa vaarantavia puutteita erityisen tuen järjestämiseen ja avustajapalveluista päättämiseen liittyvässä hallintomenettelyssä (ks. esim. kootusti EOAK/1635/2022). Tähän nähden perusteluissa voisi tähdentää, että erimielisyystilanteessa lapsella ja huoltajalla (laillisella edustajalla) on oikeus saada hallintolaissa hallintopäätökselle asetetut vaatimukset täyttävä, valituskelppoinen päätös.



Totean myös, ettei esityksestä tässä kohtaa yksiselitteisesti ilmene, onko tarkoitus nimenomaan säätää, etteivät muut 31 §:n nojalla oppilaille annettavat palvelut (esim. erilaiset tukijaksot) olisi oppilaskohtaisia tukitoimia, joista päätetään hallintopäätöksellä (vrt. 42 §:ään esitetyt muutokset).

Pidän tärkeänä, että tässä yhteydessä myös tarkemmin arvioitaisiin, miten järjestetään, päätetään ja turvataan myös niiden oppilaiden yhdenvertainen osallistuminen opetukseen, jotka tarvitsevat avustajapalveluja tai muuta vastaavaa tukea pitkäaikaissairauden, kuten diabeteksen, vuoksi. Viimeaikaisten havaintojeni mukaan näiden lasten koulupäivän aikaisen hoidon tuessa ja järjestämisessä voi olla merkittäviä epäselvyyksiä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykytilaa vastaavasti, että jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestäisi oppilaskohtaisia tukitoimia, päätöksen oppilaskohtaisista tukitoimista tekisi opetuksen järjestäjään esityksestä oppilaan asuinkunta. Sääntely koskee tilanteita, joissa oppilas on muun kuin kunnan järjestämässä perusopetuksessa.

Esityksellä ei siis laajenneta perusopetuslain mukaisen tuen järjestämisvelvoitteita yksityisten opetuksen järjestäjien osalta. Esityksen 20 b §:n 3 momentin mukainen velvoite ennakoiisiin tukitoimiin varattavista opetustunneista koskisi kuitenkin myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä. Esityksen mukaan (4.4.2 Vaikutukset viranomaisiin, s. 51), mikäli yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei olisi käytössä erityisopettajan palveluita, he voisivat toteuttaa 20 b §:n mukaisen velvoitteen muilla ennakoivilla tukitoimilla kuin erityisopettajan antamalla opetuksella.

Esityksessä ei vallitsevan asiantilan säilyttämistä ole lainkaan perusteltu tai arvoitu oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pidän tätä puutteena.

#### 20 d § Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi

Säännöksen perusteella ja siitä tarkemmin ilmenevästi oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnissa selvitetään ja kuvataan muun muassa 20 c §:ssä tarkoitettu oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarve, opintojen etenemisen tilanne, aiemmat tukitoimet ja oppilaan edun mukaiset oppilasta parhaiten tukevat tukitoimet. Edelleen esitetyn 20 e §:n mukaan oppilaan tukea koskeva päätös tehdään 20 d §:ssä säädetyn arvion mukaisesti viipymättä. Hallintolain 6 luvussa säädetään viranomaisen velvollisuuksista asian selvittämisessä ja asianosaisen kuulemisessa.

Säännöksen 4 momentin perustelujen mukaan tukitoimien tarpeen arviointi ei kuitenkaan edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua muotoilla kohta siten, ettei siinä tarkoiteta tai voida tarkoittaa oppilaskohtaista tukitoimien arviointi -asiakirjaa.

Muutoin jää epäselväksi, missä yhteydessä ja miten pykälässä tarkoitettut asiat ”kuvattaisiin”, minkä tiedon perusteella asiaosaisia kuultaisiin tai tukea koskeva päätös tehtäisiin.

## 20 e § Tukea koskeva päätös

Esityksen mukaan päätöksen tarkistamisesta ei enää säädettäisi. On selvää, että oppilaan tilanteessa ja tuen tarpeissa voi tapahtua koulupolun aikana muutoksia, jotka edellyttävät myös tukea koskevan päätöksen muuttamista. Asia on myös todettu kohdassa 11.4, minkä ohella säännöskohtaisissa perusteluissa asiaa voisi olla hyvä tältä osin tähdentää.

Edelleen perusteluissa todetaan, että päätöksessä olisi määrättävä oppilaan oppilaskohtaiset tukitoimet oppilaan tukitoimia koskevan arvion mukaisesti. Oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat 20 c §:n mukaiset oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa sekä 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Tukitoimia koskevassa arvioissa sekä suunnitelmassa oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamiseksi annettaisiin tarpeelliset kuvaukset tarvittavista tukitoimista ja niiden toteutuksesta, päätöksessä ei niitä kuvattaisi.

Kuten esityksessäkin on todettu (s. 39), kanteluasioissa on usein kyse siitä, ettei päätöksestä riittävän yksilöidysti ilmene, mitä on päätetty ja mihin oppilas on oikeutettu (ks. esim. EOAK/1586/2019 ja KHO 20.5.2020/2193). Siten pidän välttämättömänä, että säännöstä ja perusteluja täsmennetään niin, että niistä yksiselitteisesti ilmenee, ettei 20 e §:ssä päättävän tuen (oppilaan oikeuksien) tarkempaa määrittelyä voida jättää myöhemmin laadittavan tukitoimien toteuttamista koskevan suunnitelman varaan, vaan päätöksen tulee täyttää hallintolaissa hallintopäätökselle säädetyt vaatimukset.

Säännöksen 1 momentti sisältää päätöksenteolle ajallisen tehosteen, jonka mukaan päätös on tehtävä ’viipymättä’. Tämä on ymmärrettävissä poikkeukseksi hallintolain 23 §:n 1 momentin veloitteesta käsitellä asia ’ilman aiheetonta viivytystä’, jolloin tavoitteena ja tarkoituksena olisi edelleen korostaa lapsen oikeutta saada tarvitsemiaan tukitoimia ja tukipalveluita viipymättä heti tuen tarpeen ilmetessä. Toisaalta jää epäselväksi, mitä ehdotetulla ajallisella tehosteella on käytännössä ajateltu saavutettavan hallintolain lähtökohtaan verrattuna. Siksi pitäisin aiheellisena täsmentää säännöksen perusteluita tältä osin.

## 20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen

Säännöksen 1 momentissa säädetään perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta. Sanamuodon perusteella tuntijaosta poikkeamisen mahdollisuus jää epäselväksi.

Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin, että opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia kokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Perustelujen mukaan oppilas voisi osallistua opetukseen vuosiluokittain etenevässä opetusryhmässä. Avoimeksi jää, onko esitetyn sääntelyn tarkoitus nimenomaan poistaa yksittäisen oppilaan mahdollisuus edetä opetuksessa vuosiluokittain hallintopäätökseen perustuen.

Esitetyn 4 momentin mukaan oppilas voitaisiin tilapäisesti vapauttaa suorittamasta oppiaineen oppimäärää, jos hän ei terveydellisistä syistä kykene oppiainetta opiskelemaan. Tällöin oppilaalle olisi kuitenkin järjestettävä muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Perustelujen mukaan opetukseen osallistumattomuus voisi koskea yksittäisen oppiaineen oppituntia viikoittain enintään 4 kuukauden ajan. Säännöksen perusteella se ei ilmeisesti soveltuisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa oppilaalla tilapäisesti terveydentilastaan johtuva perusteltu tarve kokonaisviikkotuntimäärän vähentämiseen.

Perustelujen mukaan pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta olisi tehtävä suunnitelma osana 20 e §:ää. Esitetty säännös ei sisällä tällaista momenttia.

## 37 § Henkilöstö

Esitetty 2 momentti ja sen perustelut eivät vastaa toisiaan.

## 42 § Oikaisuvaatimus

Esitetyn 20 c §:n 3 momentin mukaan oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat muun ohella 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. 20 e §:ssä säädetään, että opetuksen järjestäjän on tehtävä kirjallinen päätös muun muassa 20 c §:ssä säädettyistä oppilaskohtaisista tukitoimista. Esitettyssä 31 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevilla oppilaalla olisi lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Esitetyn 42 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan 20 e §:ssä säädettyä päätöstä ja 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluja, muita opetuspalveluja ja erityisiä apuvälineitä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta.

Sääntelyratkaisu ristikkäisviittauksineen on varsin epäselvä; milloin 31 §:ssä tarkoitettut oikeudet ja etuudet ovat tai eivät olisi oppilaskohtaisia tukitoimia ja missä tilanteissa niistä päätettäisiin erikseen?

Pykälän 4 kohdan viittauksessa 18 §:n otsikkoon tulisi viitata niin, että se sisältää myös ”perusopetuksen järjestämisen muutoin” (ks. säännöskohtainen huomio edellä).

## 11 luku Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen mukaan hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan toivomus esityksen saattamisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi otetaan esitykseen ainoastaan silloin, kun esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Esityksessä ei näitä tulkintaongelmia ole erikseen nostettu esiin, minkä vuoksi perusteluita tulisi täydentää. Sinänsä pidän esityksen tavoin perustuslakivaliokunnan lausuntoa perusteltuna. Esitys sisältää paljon sääntelyä, joka koskee oppilaiden sivistyksellisiä oikeuksia, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa ja sillä on merkittäviä vaikutuksia vammaisten ja muiden tukea tarvitsevien lasten perusoikeuksien toteutumiseen. Esitetyllä sääntelyllä myös tietyssä tilanteissa mahdollistetaan oppimäärästä tai opetussuunnitelmasta poikkeaminen.

Oppimäärästä tai opetussuunnitelmasta poikkeamista koskevia perusopetusta ohjaavia säädöksiä ei ole tarkasteltu niiden säätämisen yhteydessä oppilaan sivistyksellisten oikeuksien rajoituksena. Kuten esityksessä on todettu, perustuslakivaliokunta on arvioinut sivistyksellisten oikeuksien rajoituksia perustuslain 23 §:n poikkeusolojen perusteella (PeVM 6/2020 vp; PeVM 14/2020 vp).

Oppilaan oikeuksien kannalta voidaan pitää merkityksellisenä arviointia siitä, missä määrin oppilaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen tarkoittaa oikeutta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Oppilaan kannalta on myös keskeistä se, milloin tuen toteuttamiseen liittyvistä asioista voi saada valituskelpoisen päätöksen.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja;  
Esittelijäneuvos Piatta Skottman-Kivelä