

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?

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa nykyinen oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaista tukea koskeva lainsäädäntö siten, että tuen muodot olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset.

Tampereen yliopisto pitää oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta tarpeellisena, koska nykyinen tuen kolmiportaisuus on monilta osin tulkinnanvarainen. Hallituksen esitys ei kuitenkaan ratkaise havaittuja ongelmia lainsäädännön tulkinnassa ja toimeenpanossa, vaan tuo mahdollisesti uudenlaisia haasteita. Hallituksen esityksessä tuodaan uusina käsitteinä ennakoiva tuki ja oppilaskohtainen tuki, jotka eivät kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla tarkoitustaan ja jäävät epäselviksi. Tampereen yliopisto pitää tärkeänä käsitteiden tarkempaa määrittelyä, mikäli kyseiset käsitteet jäävät lainsäädäntöön.

Hallituksen esitys sisältää ristiriitaisuuksia mm. ennakoivien tukitoimien osalta. Kuitenkin suunnitelmallisuus ennakoivissa tukitoimissa on edellytys hallituksen esityksessä ehdotetun lainsäädännön toteutumiselle.

Ristiriita 20b§. Opetuksen järjestäjän on varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja järjestettävä ennakoivia tukitoimia osana koulun perustoimintaa. Ennakoivia tukitoimia toteutetaan lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena ja niitä on "annettava suunnitelmallisesti".

virt.

Ennakoivat tukitoimet "eivät edellyttäisi oppilaskohtaista arviota, hallintopäätöstä tai suunnitelmaa", mutta niiden toteuttaminen olisi suunniteltava osana koulutyötä.

Ennakoivat tukitoimet eivät hallituksen esityksen mukaisesti edellyttäisi hallintopäätöstä, mikä keventää koulujen hallinnollisen työn määrää. Kuitenkin huoltajien vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös tässä tapauksessa.

Hallituksen esityksen mukaisella suunnitelmallisuudella tarkoitettaisiin sitä, että opetuksen järjestäjä suunnittelisi etukäteen, edellisen lukuvuoden aikana tai ennen uuden lukuvuoden alkua, ennakoivia tukitoimia kaikkiin esi- ja perusopetuksen ryhmiin siten, että niiden toteuttaminen on ryhmän tarpeiden mukaan mahdollista läpi lukuvuoden. Tämä täsmennettäisiin pykälän 3 momentissa. Opetuksen järjestäjän tulisi huomioida ennakoivat tukitoimet jo etukäteen tuntikehyksessään sekä opettajien lukujärjestyksessä.

Oppimisen tuen näkökulmasta on tärkeä asia, että opettajien kelpoisuusehdot määritellään lainsäädännöstä. Hallituksen esityksessä ehdotetun lainsäädännön mukaisesti vastuu ennakoivissa tukitoimissa siirtyisi luokan- ja aineenopetuksen järjestettäväksi ja siten pois erityisopetukselta. On kuitenkin syytä muistaa, että kelpoisuus on ensisijainen tukitoimien toteutuksessa eikä niinkään työntekijällä oleva tehtävänimike.

Tampereen yliopisto pitää tärkeänä tarkastella oppimisen tuen kokonaisuutta varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Varhaiskasvatuslaissa määritellään kolmiportainen tuki, hallituksen esityksessä siitä luovuttaisi perusopetuksen osalta. Vaikkakin hallituksen esityksessä viitataan mahdolliseen tarpeeseen arvioida ja päivittää varhaiskasvatuslakiin tehtäviä muutoksia tuen kokonaisuuden osalta, hallituksen esityksen mukaiset muutokset perusopetuslakiin ovat ristiriidassa juuri uudistetun varhaiskasvatuslain kanssa ja väistämättä aiheuttaa tulkinta- ja toimeenpanon haasteita kasvatus- ja koulutusyksiköissä. Tampereen yliopisto kiinnittää huomiota myös mahdollisiin varhaiskasvatuslain nopeasyklisiin muutoksiin ja niiden aiheuttamiin käytännön haasteisiin.

Eri koulutusasteiden lainsäädännön käsitteellinen epä johdonmukaisuus ei hallituksen esityksen mukaisesti aiheuttaisi liian suurta poikkeavuutta. Kuitenkin esimerkiksi tehostetun ja erityisen tuen puuttuminen perusopetuslaista väistämättä aiheuttaa haasteita esimerkiksi esiopetuksen järjestämiseen silloin, kun lapsi osallistuu sekä esiopetukseen että sitä täydentävään varhaiskasvatukseen.

Esiopetuksen osalta huomionarvioista on, että sen erityispiirteitä suhteessa perusopetukseen ja asemaan osana varhaiskasvatusta ei ole kiinnitetty esityksessä riittävää huomiota. Ennakkoon toteutetuissa lasten kuulemisissa ei ole ollut mukana esiopetusikäisiä lapsia tai esiopetuksen

opettajia. Lapsivaikutusten arvioinnissa esiopetusta ja esiopetuksen ja muun varhaiskasvatuksen välistä yhteistyötä ei mainita. Pykälässä 20 a säädettäisiin esityksen mukaan oppilaan oikeuksista saada ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi. Pykälässä ei säädetä näin ollen riittävällä tavalla esiopetuksessa annettavasta tuesta sillä esiopetuksessa ei pyritä perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla, jolla on vaikeuksia opinnoissaan etenemisessä tai opetukseen osallistumisessa, on oikeus ennakoivaan tukiopetukseen. Tukiopetus ei ole termi tai tukimuoto, joka olisi tyyppillisesti käytössä varhaiskasvatuksessa ja siihen määritelmällisesti kuuluvassa esiopetuksessa. Kohta osoittaa, että esityksessä käytetty terminologia sopii heikosti esiopetuksen kontekstiin ja esiopetuksen erityispiirteitä ei ole riittävällä tavalla huomioitu esityksessä.

Tampereen yliopisto pitää tärkeänä sitä, että oppimisen tuen rakenteet ja käsitteiden määrittely on kaikilla koulutusasteilla mahdollisimman yhtenevä ja huomauttaa, että hallituksen esityksen mukainen perusopetuksen tuen käsitteistö poikkeaa toisen asteen koulutuksen käsitteistöistä. Lisäksi on tärkeä ottaa huomioon koulutuksen nivel- ja siirtymävaiheet ja arvioida hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksia myös edeltävien ja seuraavien koulutusasteiden näkökulmasta.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Tampereen yliopisto kannattaa hallituksen esityksen mukaista lähtökohtaa siitä, että tuen tarpeen arviointi ja päätökset perustuvat ennen kaikkea pedagogiseen arviointiin eikä diagnooseja edellyttävään medikaaliseen malliin. Hallituksen esityksen mukainen oppimisen ja koulunkäynnin tuen mukaisen mallin toimiminen edellyttää kuitenkin käsitteiden huolellista ja tarkoituksenmukaista valintaa ja määrittelyä. Hallituksen esityksessä täsmennetään tiettyjä ohjeita, mutta niiden toteuttamiskelpoisuus jää käytännön kannalta epäselväksi. Lisäksi on tärkeää, että myös ennakoivan tuen vaiheessa oppilaiden yksilölliset tuen tarpeet huomioidaan ja niihin vastataan, vaikka oppilaskohtaisen tuen päätöstä ei olisikaan tehty.

Hallituksen esityksessä korostetaan opetuskielen tuen merkitystä, mikä on tärkeää. Samaan aikaan kun opetuskielen tuen tulisi olla integroitu kaikkeen opetukseen, on tärkeää määritellä tarpeeksi konkreettisesti rakenteet ja vastuut. Oppimisen ja koulunkäynnin kokonaisuudistuksen tulisi myös selkiyttää opetuskielen haasteiden, oppimisvaikeuksien tai muiden vahvempaa tukea edellyttävien ongelmien tunnistamista ja erottamista toisistaan, ja esityksessä ehdotetut rakenteet mahdollistavat tämän nykyistä paremmin.

Koulun arjessa yksilön oikeuksien ja ryhmän oikeuksien yhteensovittaminen ei ole aina yksiselitteistä. Hallituksen esitys ei tuo selkeää parannusta tilanteeseen.

Nykyisessä lainsäädännössä tehostetun ja erityisen tuen rajapinta on epäselvä. Vastaavasti hallituksen esityksen mukaisessa ehdotetussa lainsäädännössä ennakoivan ja oppilaskohtaisen tuen raja jää epäselväksi. Käytännön koulutyön kannalta on olennaista määritellä, milloin tuen antaminen

muuttuu niin säännölliseksi, ettei kyseessä enää ole ennakoiva tuki vaan siitä tulee oppilaskohtaista tukea, josta on tehtävä hallintopäätös. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi, milloin lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä muuttuu oppilaskohtaiseksi säännölliseksi erityisopettajan antamaksi muun opetuksen yhteydessä annettavaksi tueksi, toisin sanoen milloin ennakoiva tuki muuttuu oppilaskohtaiseksi tueksi. Esimerkiksi alkuopetuksessa erityisopettaja työskentelee usein melko intensiivisesti lukemaan opettelevien oppilaiden kanssa valiten työskentelymenetelmänsä ja -ympäristönsä tilanteen mukaan, ja opetusta voidaan järjestää tarvittaessa pienemmille oppilasryhmille myös erillisissä tiloissa eli ei muun opetuksen yhteydessä. Kaikilla oppilailla tuen tarve ei välttämättä kuitenkaan ole pitkäaikainen vaan tuen tarve poistuu lukutaidon kehittyttyä. Haasteeksi näin ollen muodostuu käytännön tilanteissa epäselvyys siitä, milloin tuki tulee tulkita säännölliseksi, mikä edellyttää hallintopäätöstä. Tältä osin hallituksen esitys on vastoin matalan kynnyksen tuen periaatteita, sillä se rajoittaa erityisopettajan joustavia työskentelymahdollisuuksia. Hallituksen esityksen yleistulkintana voi muodostua vaikutelma, että tuen järjestämisessä pyrittäisiin rajoittamaan tukitoimien saatavuutta niille oppilaille, joilla on virallisesti todettu tuen tarve, ja tukitoimien toteutus tapahtuisi nykyistä useammin oman luokan ulkopuolella. Tampereen yliopisto ei pidä tätä kehityskulkua suotavana.

Opetusryhmien muodostamista koskeva pykäläehdotus (20 g §) on monilta osin ongelmallinen. Lähtökohtaisesti Tampereen yliopisto pitää hyvänä sitä, että yhteen oppilasryhmään ei koota esimerkiksi lukujärjestysteknisistä syistä suurta joukkoa tukea tarvitsevia oppilaita. Kuitenkin tuen saajien määrän kategorinen rajoittaminen viiteen oppilaaseen aiheuttaa monia käytännön haasteita. Erikokoiset koulut ovat keskenään hyvin erilaisessa tilanteessa siinä, miten oppilasryhmiä on mahdollista muodostaa. Jos yksisarjaiseen kouluun olisi tulossa kuudes tukea tarvitseva oppija, sijoitetaanko hänet muuhun kuin lähikouluun? Oppilaiden tuen tarpeet voivat muuttua lukuvuoden aikana. Miten toimitaan tilanteissa, joissa luokalla on jo viisi tuensaajaa ja tuen tarve todetaan myöhemmin lukuvuoden aikana myös kuudennella ja seitsemännellä oppilaalla? Esitetyssä lainsäädännössä ei määritellä sitä, tuleeko mahdollisiin maksimioppilasmääräylyksiin reagoitava välittömästi vai lukuvuositasolla. Tilapäisyyttä ei ole hallituksen esityksessä määritelty.

Oppilaiden hyvinvoinnin näkökulmasta sosiaalinen jatkuvuus on tärkeää sekä tukea saaville oppilaille että koko oppilasryhmille. Hallituksen esityksen mukainen jäykkä rakenne voi vaarantaa oppilaiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin, jos se edellyttää luokkien jatkuvaa uudelleenmuodostamista tai tukipäätöksen saaneen oppilaan siirtämistä oppimisryhmästä tai koulusta toiseen.

Tampereen yliopisto pitää tärkeänä, että lainsäädännössä tulee määritellä täsmällisesti yhteis- ja samanaikaisopettajuus.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Hallituksen esityksessä käytetyt käsitteet johtavat helposti virhetulkintoihin. Nykyinen yleinen tuki on käsitteenä ennakoivaa tukea osuvampi, sillä tuen tarve on jo olemassa mutta tuen toimenpiteet ovat aluksi kevyempiä. Lisäksi esimerkiksi ennakoiva tuki, ja varsinkin siihen kuuluva ennakoiva tukiopeetus, voidaan tulkita ainoastaan ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä, vaikka tosiasiallisesti hallituksen esityksen mukaiseen ennakoivaan tukeen kuuluu myös korjaavia toimenpiteitä. Esimerkiksi käsitettä ennakoiva tukiopeetus on tähän asti käytetty siinä merkityksessä, että vaikeita

asioita käydään joidenkin oppilaiden kanssa läpi jo etukäteen ennen niiden käsittelyä koko ryhmän kanssa. Uudessa esityksessä ennakoivalla tukiopetuksella tarkoitettaisiin harhaanjohtavasti sekä tätä että perinteistä korjaavaa tukiopetusta. Tukiopetuksen merkityksen korostaminen on sinänsä positiivista.

Hallituksen esityksessä määritellään nykyistä tarkemmin kaikille saatavia tukitoimia. Esityksen pohjalta jää kuitenkin epäselväksi, milloin tuki tulkitaan niin säännölliseksi tai yksilölliseksi, että tarvitaan oppilaskohtaisen tuen hallintopäätös, vaikka tukitoimet sinänsä olisivat melko kevyitä.

Hallituksen esityksessä todetaan pitkäaikaisen tutkimusnäytön osoittavan, että esimerkiksi toivotun käyttäytymisen tukemisessa olisi tehokkaampaa panostaa korjaavien toimenpiteiden sijasta ennaltaehkäisevään toimintaan. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tuo konkretiaa tai parannusta nykytilaan. Esimerkiksi koulunsa aloittavilla lapsilla on yhä enemmän tarpeita käyttäytymisen tukemisessa, mutta siinä vaiheessa tukitoimet eivät ole enää ennaltaehkäiseviä.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat ehdotukset vaikuttavat pääsääntöisesti selkeämmiltä kuin ennakoivia tukitoimia koskevat ehdotukset. Kuitenkin paikoin vaikuttaa siltä, että lakiesitys johtaisi entiseen yleisopetus–erityisopetus-jakoon. Oppilaskohtainen tukitoimi on esityksen mukaan vahvasti erityisopettajälähtöistä. Tuen intensiteetin kuvauksena ilmaisu säännöllinen on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen.

Kokoaikaista pienryhmässä toteutettavaa erityisopetusta ei olla määritelty riittävän selkeästi pois lukien pykälässä 20 i. Hallituksen esityksen maininnat tarpeellisesta pienryhmäopetuksesta jäävät väljiksi ja epäselviksi. Käsite oppilaskohtainen on epätarkoituksenmukainen. Kun tukitoimissa oppilas huomioidaan yksilönä, se edellyttää hallintopäätöksen tekemistä, vaikka tukitoimet olisivat kevyitä.

Tampereen yliopisto pitää tärkeänä sitä, että oppilaan tuen tarve määrittelee oppilaskohtaiset tukitoimet, eikä määrittäväenä tekijänä ole käytettävissä olevat resurssit (viittaus kohtaan 20 c §).

Hallituksen esityksen mukainen opetusryhmien muodostaminen (20 g §) on käytännön toiminnan näkökulmasta haasteellista, sillä koulun henkilöresurssit, tilaresurssit ja opetusryhmien määrä eivät ole nopeasti joustavia. Tilapäisyyden määritelmä jää epäselväksi.

Hallituksen esityksessä annetaan tarkka määrällinen varautumismitoitus (0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa). Sen sijaan oppilaskohtaiseen tukeen varautuminen jää hallituksen esityksessä mitoituksesta huomiotta.

Tampereen yliopiston näkökulmasta vuosiluokkaan sitomattoman opiskelun mahdollistaminen voimassa olevan lain mukaisesti on kannatettavaa.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Tampereen yliopisto kannattaa tuen asiakirjojen vähenemistä edellyttäen, että ennakoivan tuen aikana tukitoimia kirjataan siinä määrin, että niiden toteutumisen seuranta mahdollistuu ja että oppilaskohtaisen tuen tarvetta arvioitaessa on mahdollista eritellä jo käytössä olleiden tukitoimien vaikutuksia. Lisäksi nähdään tärkeänä, että jo vakiintunut käsite HOJKS säilytetään eikä siirrytä uuteen käsitteeseen oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskevaan suunnitelmaan, sillä käytännössä nämä tarkoittavat pitkälti samaa asiaa.

Tampereen yliopisto on nostanut lausunnon aikaisemmissa kohdissa esiin epäselvyydet mm. siinä, mitä tukitoimia voi järjestää ilman hallintopäätöstä ja mihin sitä tarvitaan, vaikka tuen tarpeet olisivat tilapäisiä tai lieviä.

Oppilaskohtaisista tukitoimista tehdään lakiesityksen (20 e §) myötä päätös, jonka mukaisesti voidaan poiketa perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista tai 20 i § mukaisesti, mitä voidaan pitää hallintopäätösnäkökulmasta kannatettavana uudistuksena.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Hallituksen esityksen mukaisesti lyhyen aikavälin vaikutus työvoiman kysyntään on laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Tampereen yliopistossa käynnistyy syksyllä 2025 erityisopettajakoulutus ja erityisopettajan tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot. Koulutustarjonnalla pyritään vastamaan ennen kaikkea Pirkanmaan alueen erityisopettaja- ja erityisluokanopettajatarpeeseen. Koulutus aloitetaan rajoitetulla opiskelijamäärällä (20+30), mutta Tampereen yliopistolla on valmius laajentaa koulutusta vastaamaan paremmin alueellisia ja valtakunnallisia tarpeita, mikä kuitenkin edellyttää riittävää koulutuksen resursointia.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Tampereen yliopisto pitää tärkeänä hallituksen esityksessä esitetyn käsitteistön tarkistamista ja uudelleen määrittelyä muun muassa tässä lausunnossa esitettyjen sekaannusten välttämiseksi. Lisäksi tulisi uudelleen pohtia ryhmäkokoja koskevaa sääntelyä kielteisten sosiaalisten vaikutusten välttämiseksi. Ennakoivan ja oppilaskohtaisen tuen raja tulee määritellä ja selkiyttää täsmällisemmin erityisesti erityisopettajan työn osalta. Tampereen yliopisto esittää, että ennakoiden tukitoimien kuvaamiseen laadittaisi ryhmäkohtainen suunnitelma ja että yksilöllisesti suunnitellun tuen mahdollisuus sisältyisi jo ennakoivaan tukeen. Lisäksi lakiesityksen sanoittamisessa tulisi varmistua siitä, että lainsäädännöstä ei välity ajatus paluusta yleisopetus–erityisopetus-kahtiajakoon.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[TAU_EDU Lausuntotiivistelmä perusopetuslaki 17.6.2024.pdf](#)

Irjala Sanni

Tampereen yliopisto - Tampereen yliopisto, kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta sekä Tampereen yliopiston normaalikoulu, lausunnonantajana
koulutusvararehtori Marja Sutela