

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?

Nykyisessä perusopetuslaissa säädetyn ns. kolmiportaisen tuen heikkoutena on ollut kansallisen ohjauksen puute. Tuen portailla ei ole ollut täsmällistä määrittelyä eikä lainsäädäntö ole ollut tarkkarajaista ja täsmällistä. Uudistus on tarpeellinen, jotta oppilaat saisivat tasalaatuisin kriteerein tukea valtakunnallisesti. Paikallisesti päätettäviä asioita on sekä lainsäädännössä että opetussuunnitelman perusteissa vähennettävä ja kansallista ohjausta lisättävä sekä tarkennettava, jotta uudistuksella saavutettaisiin sille asetetut tavoitteet.

Hallituksen esityksen luonnos perusopetuslain muuttamiseksi on askel kohti selkeämpää ja yhdenmukaisempaa oppilaan tukea. Esityksessä pyritään konkreettisesti keskittymään tukitoimiin ja niiden seurantaan sekä vähentämään opetushenkilöstön hallinnollista työtä. Tämä lähestymistapa on kannatettava, sillä se parantaa oppilaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemansa tuki oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Esityksessä tulee kuitenkin huomioida hallinnollisen työn näkökulmat myös muun kuin opetushenkilöstön osalta, johon esityksessä tuntuu kiinnitetyn korostetusti huomioita mm. jo valmisteluvaiheessa, kun kuulemista kohdennettiin nimenomaisesti opettajiin. Kokonaisuudistuksessa on ongelmia, joita olisi jo valmisteluvaiheessa voitu tunnistaa, jos lainvalmistelijat olisivat kuulleet myös koulutuksen järjestäjien edustajia, jotka vastaavat siitä, että kunkin organisaation hallinnolliset prosessit, päätöksenteko toimivaltuuksineen, asiakirjahallinto ja arkistointi järjestetään ja hoidetaan säädösten mukaisesti.

Lapsen koulutuspolun tulisi olla yhtenäinen. Nyt luonnoksessa tarkastelu on rajautunut lähinnä vain perusopetukseen. Eryteisesti esiopetusta koskeva perusopetuslakiin sisältyvä sääntely on valmistelussa jäänyt liian vähälle huomiolle. Ministeriön tulee huolehtia omalla vastuualueellaan koulutuksellisesta jatkumosta niin, että oppimisen tuen sääntely, terminologia ja toimintaperiaatteet muodostavat loogisen ja yhtenäisen jatkumon aina varhaiskasvatuksesta esiopetuksen kautta perusopetukseen sekä edelleen toiselle asteelle. Perusopetuksen uudistamista ei pidä tehdä vain perusopetuksen lähtökohdista ja vain perusopetuslakia tarkastellen, vaan huomioida mm. se, että esiopetusikäiset lapset ovat nyt esitettävien säädösten jälkeenkin sekavasti kahden eri lainsäädännön piirissä saman arkipäivän aikana. Esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen piirissä olevien lasten oppimisen tukea koskeva sääntely tulee ottaa huolelliseen

tarkasteluun ja selkeyttää tilannetta ennen kuin perusopetuslain uudistamistyötä viedään eteenpäin eduskuntakäsittelyyn.

Emme näe kokonaisuudistuksessa tarkoituksenmukaisena sitä, että perusopetuslakia kehitetään ainakaan eritahtisesti eri suuntaan kuin nykyistä varhaiskasvatustalakeia. Tämä heikentää myös huoltajien asemaa lapsen etujen valvojana: huoltajien on vaikea ymmärtää lapsensa oikeuksia, jos tukea koskeva lainsäädäntö ja toimintamallit ovat lapselle erilaiset varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, esiopetusta täydentävässä varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja myöhemmin myös toisen asteen koulutuksessa.

Kokonaisuudistus on sinänsä tarpeellinen, mutta uudistus on tehtävä koulutuspolun kokonaisuutena koko oppivelvollisuusajalta loogisena jatkumona, jossa käytetään yhtenäisiä termejä siirryttäessä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen, esiopetuksesta perusopetukseen ja edelleen perusopetuksesta toiselle asteelle. Ei voida puhua kokonaisuudistuksesta, jos em. kokonaisuudesta uudistetaan vain yhtä osaa huomioimatta koulutuspolun vaiheita sekä ennen että jälkeen sen ajan, jolloin sovelletaan perusopetuslakia. Esitämme, että valmisteluun varataan riittävästi aikaa ja se tehdään huolellisesti rinnakkain sekä toisen asteen koulutusta koskevien lakiuudistusten että varhaiskasvatustalain päivitystyön kanssa niin, että muutokset oppimisen ja koulunkäynnin tuen säädöksistä ja käytettävästä terminologiasta astuvat voimaan samaan aikaan kaikissa em. koulutusmuodoissa. Kokonaisuudistus on tarpeellinen, mutta nyt hallitusohjelmassa asetettu aikataulu aiheuttaa valmisteluun turhaa kiirettä. Riskinä on se, että hohumalla saadaan aikaan sekava kokonaisuus, jonka korjailuun käytetään resursseja tulevina vuosina.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Koska esitetty uudistus on hyvin erilainen kuin voimassa oleva perusopetuslaki, on tarkoituksenmukaisuutta vaikea arvioida. Aiempaa yksinkertaisempi rakenne voi olla tarkoituksenmukaisempi, jos ennakoiviin tukitoimiin on jokaisella opetuksen järjestäjällä oikeasti käytettävissä riittävästi resursseja. Rakenne näyttäisi tarjoavan mahdollisuuden käyttää aikaa nimenomaan konkreettiseen oppilaan tukemiseen asiakirjabyrokratian sijasta.

Kokonaisrakenteessa on kuitenkin vielä paljon avoimia kohtia, jotka tulevat kirjattuina vasta opetussuunnitelman muutoksen yhteydessä, joten näihin on opetuksen järjestäjien vielä vaikea ottaa lopullista kantaa. Tästä johtuen lainvalmistelussa tulisi edetä riittävän rauhallisesti, jotta ehditään suunnittelemaan ja huomioimaan myös käytännön toiminnan yksityiskohdat ja vaikutukset ennen lainsäädännön muuttamista ja päivitettyjen opetussuunnitelman perusteiden hyväksymistä, jotta uudistuksessa ei ajauduta tarpeettoman kiireen ja hätiköidyn valmistelun jälkeen paikkailemaan uudistuksen "valuviokoja" tulevien vuosien aikana.

Toivomme, että uudistus valmistellaan rauhallisesti eri näkökulmia tarkastellen, eikä kiirehdiä asian aikataulua vain siksi, että poliittisissa piireissä on päätetty asettaa hallitusohjelmaan jokin aikaraja, joka lopulta osoittautuu ison muutosprosessin läpiviemiseksi liian tiukaksi ja erityisesti kaikkien esi- ja perusopetuksen opetuksen järjestäjien kannalta kohtuuttomaksi. On syytä huomata, että perusopetuslain uudistamisen jälkeen tulee päivitettäväksi sekä perusopetuksen että esiopetuksen opetussuunnitelmat. Kahden opetussuunnitelman uusiin perusteisiin perehtymiseen ja vuorovaikutteisena prosessina paikallisten opetussuunnitelman päivittämiseen pitää olla riittävästi aikaa ennen uudistusten voimaantumista.

Konsultatiivisen sairaalaopetuksen lisääminen lainsäädäntöön on erittäin tarpeellista. Sitä, kenellä ja missä tilanteissa oikeus konsultaatioon muodostuu, ei laki määrittele. Tähän tulee saada

lainsäädäntöön yksiselitteiset määräykset, ja niiden lisäksi vahva kansallinen ohjaus ja selkeä rahoitus, jotta oikeus on tasavertainen ja oppilaan asuinkunnasta riippumaton. Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisääminen lainsäädäntöön tuo toivottavasti oppilaan tarvitsemat palvelut ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti oppilaiden omiin lähikouluihin, mikä voi vähentää ongelmien kasautumista.

Tukitoimien jakaminen ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin vaikuttaa melko selkeältä, mutta joitakin täsmennettäviä kohtia löytyy (ks. lausunnon seuraavat osiot). Säännöllisen erityisopetuksen käsite on määriteltävä täsmällisesti, jotta tulkinnanvaraisuuden mahdollisuus jää mahdollisimman pieneksi.

Esityksen mukaisen 18 § 3 momentin soveltamisala jää epäselväksi. Sivulla 67 viitataan oikeudesta turvalliseen oppimisympäristöön. Onko tätä tarkoitus soveltaa tilanteissa, joissa oppilas on vaaraksi itselleen tai muille, eli käyttäytymisellään reagoiviin oppilaisiin? Voisiko 18 § 3 momentin perusteella oppilas esimerkiksi siirtää opiskelemaan lyhennettyä koulupäivää erillään muusta opetusryhmästä, jos turvallisuus niin vaatii? Luonnosta tulee näiltä osin täsmennä.

Erytishuomiota kokonaisuudistuksessa on kiinnitettävä rakenteessa siihen, että esiopetusta koskeva oppimisen ja koulunkäynnin tuki on looginen, selkeä ja yhtenevä varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön kanssa. Ei ole kenenkään etu, että saman vuorokauden aikana eri kellonaikoihin samaa lasta koskevissa tuen asioissa käytetään eri lainsäädäntöä ja erilaisia määrittelyitä. Ehdotamme, että esiopetuksen osalta lainsäädäntöä täsmennetään niin, että jos esiopetus annetaan varhaiskasvatustilassa 1 § 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta noudatetaan varhaiskasvatustilassa 3 a luvun säädöksiä. Ja jos esiopetus annetaan koulussa, tällöin noudatetaan perusopetuslain säädöksiä. Tällä vähennettäisiin hallinnollista työtä, kun tukea tarvitseville lapsille ei esiopetusvuoden aikana tarvitsisi tehdä erikseen hallinnollisia päätöksiä sekä varhaiskasvatustilassa mukaisesti sille ajalle, kun lapsi tarvitsee esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta, että myös perusopetuslain määräysten mukaisesti esiopetusajalle (n. 4 tuntia päivässä).

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Lakiesityksessä käytetään termiä ”ennakoiva tukiopeutus”. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, eikö lainsäädännön puitteissa ole enää mahdollista antaa korjaavaa tukiopeutusta? Korjaavalla tukiopeutuksella on suuri merkitys oppilaalle: oppilaalla tulee olla oikeus saada luokan- tai aineenopettajan antamaa korjaavaa tukiopeutusta sen sijasta tai sen lisäksi, kun hän saa erityisopettajan antamaa opetusta. Tällä turvataan myös mm. poissaoloista johtuvan tilapäisen oppimisvajeen paikkaaminen ilman, että erityisopettajaresurssi kohdentuu näihin tarpeisiin.

Ennakoivissa toimissa ei huomioida mitenkään oppilaita, joiden tuen tarve on lähinnä toiminnanohjauksessa, itsesäätelyssä tai keskittymisen suuntaamisessa. Näitä oppilaita on alakoulussa ja erityisesti alkuopetuksessa valtaosa nykyisistä tehostettuun tukeen siirretyistä oppilaista. Apuvälineet tulisi sisällyttää jo ennakoiviin tukitoimiin, kuten nytkin käytännössä tehdään, kun apuvälineillä tarkoitetaan myös keskittymisen tukeen tarvittavaa välineistöä.

Avustajapalvelut mainitaan vasta oppilaskohtaisissa tukitoimissa. Perusopetusta aloitettaessa tueksi voisi kuitenkin riittää ennakoivana tukitoimena vain kohdennettu avustajapalvelu opetusryhmässä. Toisaalta alkuopetusikäisillä tukitoimet on usein perusteltua kohdentaa koko perheen tukemiseen käyttäytymisen, toiminnanohjauksen ja tunnesäätelyn haasteissa, mutta luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten nämä tukitoimet huomioidaan/kirjataan perusopetuslain mukaisesti. Onko tällöin kyse ennakoivista vai oppilaskohtaisista tukitoimista?

20 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa määritellään, että erityisopettajan antamaa opetusta muun opetuksen yhteydessä annettaisiin yhteis- tai samanaikaisopetuksena. Ei ole tarkoituksenmukaista, että oppilaan tarvitsema tilapäinen pienryhmä- tai yksilöopetus vaatii hallintopäätöstä oppilaskohtaisesta tukitoimesta. Mielestämme tuen antamisen muoto ei voi tässä olla määrittävä tekijä vaan tarpeen tilapäisyys. Tämän lisäksi sivulla 70 konsultaation yhteydessä mainitaan “neuvonta voisi kohdentua myös oppilaiden huoltajille”. Opettajan antaman opetuksen ja konsultaation tulee kohdistua muihin alan ammattilaisiin. Opettaja ei ole perhetyöntekijä tai koulukuraattori. Esityksessä useassa kohdassa mainitaan, ettei koulun tehtäviin kuulu sellaiset tehtävät, jotka ovat esim. hyvinvointialueen työntekijöiden tehtäviä. Tästä syystä maininta siitä, että opettaja neuvoo oppilaan huoltajia, tulisi tarkistaa, onko se johdonmukainen esityksen muun sisällön kanssa.

Koemme hyvänä, että Opetushallitus veloitetaan luomaan yhdenmukaiset ja yksiselitteiset periaatteet ja toteutustavat. Tämä helpottaa myös paikallista työtä, kun paikallisesti ei tarvitse päättää asioista niin laajasti kuin tällä hetkellä. Laskennallisten absoluuttisten kertoimien määrittelyssä lainsäädännössä annettava määrittely on kuitenkin oltava yksiselitteistä ja tarkkarajaista, jos määrittelyllä halutaan ohjata koulutuksenjärjestäjien toimintaa velvoittavasti. Jos säädöksiin jätetään tulkinnanvaraisuutta sekä epämääräisyyksiä, tiukkojen laskennallisten kertoimien asettaminen on turhaa eikä sillä saavuteta niitä tavoitteita, joihin pyritään lasten oppimisen tuen tasalaatuistamiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon turvaamiseksi koko maassa.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

20 a § 4 momentista esitetään, että päätös oppilaskohtaisista tukitoimista voidaan tehdä ennen perusopetuksen aloitusta ainoastaan tulkittamispalveluiden tai apuvälineiden osalta. Tämä tarkoittaisi, että perusopetuksen aloittavalla lapsella ei olisi oikeutta missään tilanteessa aloittaa koulunkäyntiä kokoaikaisesti erityisluokassa. Ehdotettua menettelyä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena, koska se tarkoittaisi sitä, että jatkossa esimerkiksi vaikeimmin vammaisten oppilaiden on aloitettava perusopetus tavallisessa luokassa ilman erityisopettajan antamaa säännöllistä tukea. Voidaanko toiminta-alueittain järjestettävään opetukseenkin siirtyä vasta esimerkiksi 1. vuosiluokan puolellessa? Näissä tilanteissa ei oppilaan etu toteutuisi. Ehdotettua sääntelyä on tarkistettava.

Koulujen toiminta suunnitellaan lukuvuodeksi kerrallaan. Paimion kaupunki on ollut viime vuodet oppilasmäärältään kasvava, ja tyyppillistä on myös uusien oppilaiden muuttaminen kaupunkiin kesken lukuvuoden tilanteissa, joissa opetusryhmät voivat olla jo valmiiksi melko täynnä. Lisäksi koulujen käytössä on rajallinen määrä opetustiloja sekä opetushenkilöstöä. Tästä syystä esitämme, että viiden oppilaskohtaisia tukitoimia saavan oppilaan rajasta voitaisiin tilapäisesti poiketa jäljellä olevan lukuvuoden, ei lukukauden, loppuajaksi. Tällä välttyisimme siltä, että oppilaita tarvitsee siirtää kesken lukuvuoden opetusryhmästä toiseen, tai jouduttaisiin rekrytoimaan lisää opetushenkilöstöä kesken lukuvuoden, minkä seurauksena voidaan päätyä tilanteeseen, jossa muodollisesti kelpoista opetushenkilöstöä ei ole työmarkkinoilta saatavissa. Lisäksi lakiin on täsmennettävä, koskeeko viiden oppilaan raja erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa oppilasta vai oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Tältä osin esityksessä on sisäisiä ristiriitaisuuksia. Viiden oppilaan tiukkaa rajaa ei voi pitää myöskään tarkoituksenmukaisena aivan kaikille oppitunneille; sääntelyä tulisi lieventää mm. peruskoulun ylimpien vuosiluokkien valinnaisaineiden sekä liikunnan opetuksesta.

Esitetty epätarkka kirjaus: “Tarvittaessa tukitoimien tarpeen arviointiin osallistuvat opettajien lisäksi opiskeluhuollon ammattilaiset...” voi etäännyttää opiskeluhuollon ammattilaiset koulun oppimisen

tuen moniammatillisesta ryhmästä. Jää epäselväksi, mikä on oppilashuollon ammattihenkilöstön rooli jatkossa oppilaan tuen päätöksissä ja tukea arvioitaessa. Lainsäädäntöä uudistettaessa on syytä pysähtyä myös tarkastelemaan sitä, miten taataan joustava ja riittävän oikea-aikainen tiedonsiirto sekä yhteistyö opetus- ja opiskelijahuollon ammattilaisten kesken. Tässä tarvitaan lainsäädännön muutoksia muuallekin kuin perusopetuslakiin, eikä perusopetuslaki pidä uudistaa ilman, että säädosmuutoksilla varmistetaan myös toimiva ja lapsen/oppilaan/opiskelijan edun toteutuminen yhteistyössä oppilaitoksen ja opiskeluhuollon edustajien välillä.

Luonnoksesta jää epäselväksi, voiko jatkossa erityisluokalla opiskeleva oppilas integroitua vain sellaiseen opetusryhmään, jossa on alle 5 oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Miten taataan se, että erityisluokalla opiskelevilla on oikeus integroitua yleisopetukseen niissä aineissa, jotka todetaan hänen etunsa mukaisiksi, jos koulussa ei ole useampia rinnakkaisia opetusryhmiä ja ainoassa ryhmässä on jo viisi oppilasta, jotka saavat oppilaskohtaisia tukitoimia? Tarkkarajaisessa sääntelyssä lainsäätäjän tulee huomioida, että maassamme on paljon erikokoisia kouluja ja erilaiset olosuhteet. Säädöksen tulee antaa mahdollisuus toteuttaa opetus paikalliset olosuhteet ja kokonaisuus huomioiden lapsen edun mukaisesti eikä vain tuijottaen absoluuttista viiden oppilaan lukumäärää per opetusryhmä. Esitetty sääntely on myös epämääräistä ja vaikeasti sovellettavaa yhä yleisemmiksi käyvissä yhteisopettajuusluokissa, joissa yleisopetuksen ryhmä ja erityisluokka opiskelevat kahden opettajan johdolla, tai 2-3 opettajaa vastaa yhdessä noin 40-50 oppilaan opetusryhmästä, jota ei ole jaoteltu erillisiin opetusryhmiin.

Lapset, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite: Esityksessä jää epäselväksi, millaisia toimintakyvyn rajoitteita tässä tarkoitetaan. Maamme kouluissa on kasvava määrä lapsia ja nuoria, joilla on toimintakykyä rajoittava masennus tai ahdistus. Nämä lapset eivät välttämättä pysty käymään koulua tavallisessa opetusryhmässä tai edes koulurakennuksessa, ja heillä on usein valtava määrä poissaoloja tai he eivät käy koulua ollenkaan. Kuuluvatko nämä oppilaat 20 i §:n mukaisen opetuksen järjestämisen ja rahoituksen piiriin?

20 h § 4 momentin säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tilapäinen oppiaineen oppimäärästä vapauttaminen voi koskea yksittäisen oppiaineen oppituntia viikoittain enintään 4 kk:n ajan. Sanamuoto viittaa siihen, että kerrallaan voidaan vapauttaa vain yhden oppiaineen yhdeltä oppitunnilta. Jos oppilaalla on sellaisia terveydellisiä syitä, jotka vaativat tilapäistä oppiaineesta vapauttamista, ei yleensäkin yhden oppitunnin vapauttaminen ole riittävä toimenpide varsinkaan, kun tämän oppitunnin tilalle tulee järjestää muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Tarvitaan selkeät kansalliset ohjeistukset siihen, miten toimitaan niiden oppilaiden kohdalla, jotka eivät terveydellisistä syistä (esimerkiksi ahdistus) pysty opiskelemaan kokonaisia koulupäiviä.

Koemme hyvänä, että Opetushallitus veloitetaan luomaan yhdenmukaiset ja yksiselitteiset periaatteet ja toteutustavat. Tämä helpottaa myös paikallista työtä, kun paikallisesti ei tarvitse päättää asioista niin laajasti kuin mitä tällä hetkellä. Sääntelyä määriteltäessä tulee kuitenkin huomioida paikallisten olosuhteiden erilaisuus niin, ettei uudistus käänny itseään vastaan ja hankaloita oppilaan edun mukaisten järjestelyjen toteuttamista.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

20 d § 4 momentissa sanotaan, ettei tukitoimien tarpeen arviointi edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista. Tämä tekee päätöksenteon haastavaksi. Mihin pohjataan päätös yksilökohtaisista tukitoimista ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen? Päätöksentekijällä tulee olla riittävät tiedot, jotta hän voi varmistua oppilaan saaneen tarvittavassa määrin ennakoivia tukitoimia ennen päätöksentekoa, ja myös muodostaa käsityksen ao. oppilaasta ja hänen tilanteestaan pelkästään

kirjallisten dokumenttien perusteella. Jos tällaista erillistä dokumenttia ei ole käytettävissä, on vaarana, että arviointi ja suunnitelma –dokumentin tietoja voidaan muuttaa päätöksenteon jälkeen. Tämän jälkeen ei ole selvää, millä perusteella päätös on tehty. Vai onko tarkoitus, että päätöksentekijät ovat hallinnon sijasta ruohonjuuritason toimijoita, jotka ovat mukana oppilaan tuen prosesseissa ja näin varmistuneet oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeesta? Tällöin vaarana on hallinnollisen menettelyn virheet valmistelu- ja päätösprosessissa.

20 e § mukaisen tukea koskevan päätöksen tarkistamisesta ei enää säädettäisi. Koemme hyvänä, että tuen määräaikaistarkastuksista luovutaan. Samalla tulee selkeästi määritellä, että tuen päätös tulee tarkistaa aina tarvittaessa.

20 f § mukaisesti käytössä olisi yksi asiakirja, jolla tehdään sekä erilaisten tuen tarpeiden arviointi että suunnitelma kaikista annettavista tukitoimista. Esitämme, että käytössä olisi kaksi erillistä dokumenttia: oppilaskohtaisia tukitoimia koskeva arviodokumentti ja tukitoimia koskeva suunnitelma. Hallintopäätöksen tulisi perustua arviodokumenttiin. Dokumentin avulla päätöksentekijä voisi varmistua siitä, että arviointi on riittävän kattavasti tehty ja että oppilas on saanut asianmukaisesti toteutettuja ennakoivia tukitoimia. Arviodokumentti tulisi laatia uudelleen oppilaan tuen tarpeiden muuttuessa. Määräaikaisista tuen tarpeiden arvioinneista hallintopäätöksineen on hyvä luopua. Tuen toteuttamisen dokumentti tulisi laatia vuosittain, mutta arviodokumentti vain tarvittaessa. Tämä myös vähentäisi opettajien kirjaamisen määrää.

Kahden erillisen dokumentin tuottaminen helpottaisi myös opettajien arkea. Laaja arvio- ja toteutusdokumentti olisi massiivinen, eivätkä sen kaikki kohdat koskettaisi jokaista arvioitavaa oppilasta. Opettajilla on hyvin laadittujen ja ohjeistettujen pedagogisten asiakirjojapohjien ohjaavasta avusta huolimatta vaikeuksia suoriutua kirjaamisesta. Jos sama dokumentti sisältää jatkossa nykyisen pedagogisen selvityksen sisältöjen lisäksi myös mm. vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen järjestämisen, yksilöllistetyt oppimäärät ja toiminta-alueittain annettavan opetuksen kuvauksen, on opettajan vaikea ymmärtää, mitä kirjauksia häneltä vaaditaan kunkin oppilaan asiakirjaan.

Jää epäselväksi, miksi huoltajille halutaan antaa hallintopäätöksen antamisvelvoitteen myötä valitusoikeus erityisopettajan antamasta tuesta. Opettajilla on velvollisuus antaa oppilaalle oppimisen tukea. Aiheuttaako kaavailtu hallintopäätös säännöllisestä erityisopetuksesta sen, että huoltaja voi halutessaan kieltää lapseltaan tämän säännöllisen erityisopettajan antaman opetuksen? Näin ei voi olla, jos tilanteessa oppilaan etu ei toteudu.

Lakiesityksen toteutuessa hallintopäätösten määrä tulee kasvamaan, vaikka esitetty tavoite onkin hallinnollisen työn vähentäminen. Uudistuksen tavoitteista paistaa halu vähentää opettajien hallinnollista työtä, mutta opetushallinnossa työskenteleville uudistus näkemyksemme mukaan lisää työmäärää. Tämä tulisi huomioida uudistuksessa, koska hallinnollista työtä esi- ja perusopetuksen järjestäjien organisaatioissa tekevän henkilöstön määrä on rajallinen ja työmäärän osalta he ovat jo nyt varsin kuormitettuja.

Ennakoivasta tuesta huolimatta osa oppilaista tulee tarvitsemaan oppilaskohtaisia tukitoimia, eikä arkikokemuksen perusteella määrä rajoitu ainoastaan nykyisessä erityisessä tuessa oleviin oppilaisiin. Tällöin myös huoltajien kuulemisen määrä tulee kasvamaan, samoin kasvaa opetushenkilöstön päätöksenteon valmisteluun käyttämä aika.

Esitämme, että erityisopettajan antamasta opetuksesta annettaisiin hallintopäätös vain silloin, kun annetaan luokkamuotoista erityisopetusta tai asiaan liittyy esimerkiksi perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen. Lisäksi hallintopäätös tulisi antaa pyydettyä, jos huoltaja on tyytymätön lapsensa saamaan tukeen ja sen toteutukseen. Tilanteissa, joissa tuen antaminen toteutuu lapsen edun mukaisesti ja asiat hoidetaan hyvässä yhteistyössä huoltajien kanssa, hallintopäätösten kirjoittaminen vain hypoteettisen muutoksenhakumahdollisuuden turvaamiseksi automaattisesti on tarpeetonta resurssien haaskausta.

Hallintopäätösten lukumäärän kasvaessa tulee harkittavaksi myös päätöksenteosta vastaavien henkilöiden lukumäärän lisääminen koulutuksenjärjestäjän sisällä. Tuleeko tiedolla johtaminen jopa valtakunnan tasolla haasteellisemmaksi ja kokonaisuus epämääräisemmäksi, kun hallintopäätöksen tekijöitä tulee aiempaa enemmän. Tällöin tulee pohdittavaksi mm. se, ovatko päätökset jatkossa eri koulujen välillä tasalaatuisia suhteessa toisiinsa, ja mitä tällaiset päätökset jatkossa kertovat koulujen todellisesta tilanteesta?

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Taloudelliset vaikutukset: uusia opetusryhmiä esitetään laskennallisesti muodostuvan 149 kappaletta. Tämän esitetään maksavan 8,6 miljoonaa euroa. Yhtä opetusryhmää kohti tämä tarkoittaa noin 57 700 euron vuosikustannusta. Kustannusvaikutusarviossa ei ole huomioitu niiden koulutuksenjärjestäjien tilannetta, joilla oppilasmäärä on kasvava ja koulurakennuksissa kaikki opetustilat ovat jo käytössä. Jos uusia ryhmiä pitää perustaa, taloudellisiin vaikutuksiin pitää laskea pelkkien opettajan palkkakustannusten lisäksi kiinteistöinvestointien ja tilojen käyttökustannusten tai kiinteistövuokrien osuus, jotta uusilla opetusryhmillä on myös toimitila, jossa opetusta voidaan järjestää.

Hallinnollisen työn määrään liittyvät vaikutukset: Sivulla 41 mainitaan, että esityksen tavoitteena on vähentää hallinnollisen työn määrää. Sivulla 51 kerrotaan hallintopäätösten vähentyvän ja opetuksen järjestäjän tehtävien tämän myötä kevenevän. Tätä perustellaan sillä, että ennakoivien tukitoimien järjestämisestä säädetäisiin ensisijaisina. Kuitenkin jo nyt yleisen tuen tasolla oppilaalle on voitu antaa monipuolisesti ennakoivaa tukea ja jos tuki on todettu riittämättömäksi, on tuen portailta edetty eteenpäin. Tämä on yksi syistä, joiden perusteella emme usko hallinnollisen työn vähenevän.

Esityksen mukaisen lain toteutuessa ainoastaan nykyainsäädännön mukaisen erityisen tuen päätösten määräaikaistarkastukset poistuvat. Sen sijaan hallintopäätösten määrä tulee kasvamaan, koska nykyisen erityisen tuen tasolla olevien oppilaiden lisäksi päätöksiä joudutaan tekemään myös osalle nykyisen tehostetun tuen piirissä olevista oppilaista. Kun hallintopäätösten määrä lisääntyy, lisääntyy myös mm. hallintopäätösten valmisteluun liittyvä työ sekä huoltajien kuulemisten lukumäärä. Näin ollen voimme päätellä, että lakiesitys ei tällaisenaan toteutuessaan tule vähentämään hallinnollisen työn määrää.

Opetusryhmien muodostamiseen liittyvät vaikutukset: Esityksessä on tältä osin ristiriitaisuuksia. Sivulla 44, 54 ja 58 viiden oppilaan raja määritellään ”enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta”, sivulla 43 sekä säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 75 raja määritellään ”enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena”. Sillä, miten viiden oppilaan raja määritellään, on merkittävä vaikutus opetusryhmien muodostamiseen. Jos rajan piiriin lasketaan kaikkia oppilaskohtaisia tukitoimia saavat oppilaat, ovat

vaikutukset sekä taloudellisesti että oppilaskohtaisesti suuremmat kuin jos määrittely on ”erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa”.

Oppilaat, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite: On tarkoituksenmukaista, että kertoimet perustuvat siihen, kuinka oppilaan opetus järjestetään.

Vaikutukset opetuksen järjestäjien toimintaan: Suunnitellun muutoksen aikataulu on erittäin tiukka. Paikallisten opetussuunnitelmien laatimiseen on aikaa käytännössä opettajien lomat huomioiden maaliskuu-, huhti- ja toukokuu 2025. Opettajat tulisi myös ehtiä kouluttaa uuteen lainsäädäntöön ja opetussuunnitelmien muutoksiin ennen lukuvuoden 2025–2026 alkamista. Tiukan aikataulun vuoksi toivomme, että paikallisesti päätettäviä asioita tulisi opetussuunnitelmaan mahdollisimman vähän ja opettajille järjestettäisiin kansallista koulutusta lakimuutoksen aiheuttamista hallinnollisista ja käytännön muutoksista jo keväällä 2025 aikana, jos esitetystä aikataulusta uudistuksen osalta aiotaan pitää kiinni.

Siirtymävaiheessa opetuksen järjestäjät joutuvat tarkastelemaan erityisen tuen päätökset. Varsinkin pienemmissä kunnissa, jossa päätöksiä tekeviä henkilöitä on vähän, tulee tämä olemaan kuormittava tehtävä.

Vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuslain muutostarpeiden arviointi: Jotta lapsen saama tuki olisi huoltajien näkökulmasta ymmärrettävää, tulisi varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain tuen määrittelyiden olla samanlaisia. Lakien erilaisuus tulee tuottamaan haasteita myös esiopetuksen henkilöstölle, kun lapsi saman päivän aikana nähdään esiopetuksessa perusopetuslain mukaiseen toimintaan kuuluvaksi ja täydentävän varhaiskasvatuksen osalta toimitaan varhaiskasvatuslain mukaisesti. Yhtenevät lait ja käytännöt helpottaisivat paitsi huoltajien ja esiopetuksen henkilöstön arkea, tukisivat ne lapsen oikeuksien toteutumista ja sen valvontaa.

Lapsivaikutusten arviointi: Lakimuutoksella tavoitellaan inklusiivisen koulutuksen edistämistä. Nykyinen lainsäädäntö ja kelpoisuusasetus eivät ole tukeneet inklusiivisen koulutuksen toteuttamista, kun esim. yksilöllistettyjä oppimääriä on voinut opettaa vain erityisluokanopettaja. Tämä on käytännössä johtanut ääritapauksissa joko siihen, että oppilas on siirretty toiseen kouluun saamaan säädettyä tukea tai tuki on toteutettu muilla tavoin kuin laissa on määritelty. Tässä lakiesityksessä yksilöllistettyjä oppimääriä voisi opettaa myös erityisopettaja, kun opetus tapahtuu pienryhmässä. Pienryhmän kokoonpanosta ei kuitenkaan esitetä säädettaväksi, vaan sen koko tulisi paikallisesti päätettäväksi. Tämä ei edistä oppilaiden tasavertaisuutta.

Opetusryhmien muodostamista koskeva sääntely parantaa oppilaan oikeutta tukeen. Sääntely ei kuitenkaan huomioi esim. käyttäytymisellään reagoivia oppilaita. Tällainen oppilas ei välttämättä tarvitse säännöllistä erityisopettajan antamaa opetusta, vaan esim. selkeää struktuuria ja riittävän pientä opetusryhmää. Esitetynkin lainsäädännön puitteissa ryhmässä voisi olla useita käyttäytymisellään reagoivia oppilaita, mikä vaikeuttaa mm. riittävän työrauhan saavuttamista ja ennakoivan tuen antamista. Kysymmekin, olisiko oppilaan oikeuksien toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisempaa säätää opetusryhmien enimmäiskoosta kuin oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden lukumäärästä ryhmässä? Viiden oppilaan raja tulee luultavasti myös aiheuttamaan sen, että oppilaita joudutaan siirtämään kesken lukuvuoden ryhmästä toiseen - pahimmassa tapauksessa jopa lähikoulusta toiseen. Jos oppilas tuen päätöksen myötä joudutaan siirtämään toiseen opetusryhmään tai kouluun, ei se edistä inklusion toteutumista. Jotta oppilaiden siirtämiseltä kesken lukuvuoden vältyttäisiin, esitämme, että viiden oppilaan rajasta voitaisiin poiketa kyseisen lukuvuoden, ei lukukauden, ajan.

Lapset, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite: Käsitteiden täsmentäminen on varmasti tarpeellista. Lasten oikeuksien toteutumiseksi on terveydenhuollon henkilöstöä pitäisi kouluttaa muutoksesta riittävästi: edelleen lääkäreiltä tulee lausuntoja, joissa lapselle suositellaan 11-vuotista oppivelvollisuutta. Opetustoimessa käytettävän kriteeristön tulee olla myös terveydenhuollon henkilöstön tiedossa ja ymmärrettävissä.

Vaikutukset tiedonhallintaan: Esityksessä esitetään, että "Opetuksen järjestäjä arvioisi, kuten tähänkin asti sen, mitkä tiedot se katsoo opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiksi." Toivomme tätä muutettavaksi. Eri opetuksenjärjestäjät tulkitsevat käsitteen "välttämätön tieto" hyvin eri tavoin. Opetushallitus on määritellyt välttämättömäksi tiedoksi ainoastaan erityisen tuen päätöksen. Toivomme, että oppilaan oikeuksien turvaamiseksi välttämättömästä tiedosta annetaan vähintään kansalliset suuntaviivat, jollei täsmällistä tarkkarajaista määrittelyä katsota lainsäädännössä mahdolliseksi. On kannatettavaa, että tuen arviointi- ja tuen toteuttamisen asiakirjasta annetaan selkeät sisältökriteerit ja valtakunnallisesti yhtenäiset ohjeistukset. Valtakunnallisen tiedon hyödyntäminen paikallisessa tiedolla johtamisessa on erittäin tervetullutta.

Oppilaskohtaisista tukitoimista tehtävän hallintopäätöksen sanotaan vahvistavan oppilaan oikeutta, oikeusturvaa ja huoltajien oikeutta saada lapselleen tukitoimia. Tämä ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, jos lapselle ei koulun puolesta esitetä päätöstä tukitoimista.

Koulutuskustannuksien yhteydessä esitetään, että kuntakentältä voitaisiin kouluttaa 150 uutta erityisopettajaa luokanopettajista vuoden mittaisella täydennyskoulutuksella. Hallitus on jo ajanut läpi muutoksen, jossa romutettiin aikuiskoulutustukijärjestelmä, mikä mahdollisti työelämässä olevien henkilöiden opiskelun ilman kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä. Nyt esitettävässä lakiuudistuksessa erityisopettajien täydennyskoulutuksen kustannuksiin tulee lisätä koulutettavien henkilöiden ansionmenetykskorvauksia vastaava summa sekä luoda järjestelmä, jota kautta korvaukset voidaan maksaa niille, jotka haluavat opiskella erityisopettajaksi (mikä tarkoittaa päätoimista opiskelua, jota ei voi tehdä ainakaan kokonaan palkkatyön ohessa).

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

- Varhaiskasvatustalakeia ja perusopetuslakia tulisi kehittää samaan suuntaan samassa aikataulussa, ei eritahtisesti.
- Erillinen arviointiasiakirja ja tukitoimien suunnitelmadokumentti
- Viiden oppilaan rajasta poikkeaminen lukuvuoden, ei lukukauden ajan
- Erityisopettajan antamasta opetuksesta annettaisiin päätös vain silloin, kun on kysymys luokamuotoisesta erityisopetuksesta tai asiaan liittyy perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelmasta poikkeaminen
- Lakiesitystä on tarkasteltava tarkemmin esiopetuksen näkökulmasta. Mitä on tukiopetus esiopetuksessa?
- Lakiuudistuksen yhteydessä pitäisi kehittää paikallisia ja valtakunnallisia laatumittareita resurssien ja vaikuttavuuden mittaamiseen, jotta kirjauskäytännöt ja siirtyminen oppilaskohtaisten tukitoimien käyttöön olisivat niin paikallisesti kuin valtakunnallisestikin yhdenmukaiset ja tasavertaiset.
- Perusopetuslain uudistamisessa tulisi ottaa vahvasti kantaa hallinnollisten esteiden purkamiseen opetuksen järjestäjien ja hyvinvointialueiden välillä. Nykytilanteessa moniammatillinen

yhteistyö ei toimi riittävän joustavasti. Kirjaamisessa ja tilastoinnissa tulee huomioida, että kirjaukset tehdään vain kerran joko opetuksen järjestäjän järjestelmiin tai hyvinvointialueen järjestelmiin. Merkityksellisen tiedon pitää tämän jälkeen siirtyä järjestelmästä toiseen sujuvasti.

- Perusopetuslaissa tulisi huomioida myös yhteisöllinen tuki. Kouluissa tarvitaan kasvatus- ja opetushenkilöstön lisäksi sosiaalialan ammattilaisia yhteisöllisten tukitoimien tuottamiseen. Yhteisöllisellä tuella voidaan ennakoivasti vaikuttaa oppilaiden oppimiskykyyn positiivisesti. Kouluihin tarvitaan lisää jalkautuvia ammattilaisia, joita on helppo lähestyä matalalla kynnyksellä, jotka ennaltaehkäisevät ongelmien syntymistä sekä ohjaavat oppilaita oppilashuoltoon tarvittaessa.
- Opiskeluhuollon toimijoiden rooli jalkautuvassa yhteisöllisessä opiskeluhuollossa tulevaisuudessa olisi tärkeää näkyä myös perusopetuslain vaatimuksissa, jotka kohdistetaan opiskeluhollosta vastaaville hyvinvointialueille. Vanhemmuuden tuki ja ryhmämuotoiset interventiot ovat vaikuttavuudeltaan usein tehokkaampia kuin yksilötuki erityisesti esi- ja alkuopetusikäisillä. Tästä johtuen perusopetuslain uudistusta pitäisi tarkastella erityisen tarkasti oppilas- ja opiskelijahuoltolain kanssa rinnakkain ja tarkentaa myös oppilas- ja opiskelijahuoltolakia.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Lausuntotiivistelmä VN_32974_2023 Paimion kaupunki.pdf](#)

Lumiainen Jyrki
Paimion kaupunki