

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?

Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT (jäljempänä KT) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista. KT kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti esityksen henkilöstövaikutuksiin.

KT toteaa, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen. Edellinen uudistus kolmiportaisesta tuesta vuodelta 2010 oli sekava erityisesti opettajien kelpoisuusvaatimusten osalta, joka näyttäytyi OKM:n ja OPH:n keskenään poikkeavissa ja vaihtuvissa ohjeistuksissa ja aiheutti tulkinnanvaraista ja tarpeetonta ”kuka saa opettaa” keskustelua erityisesti apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (EOAK/3927/2021) jälkeen.

Esityksen lähtökohta selventää oppilaalle annettavien tukimuotojen kokonaisuutta, tuen järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä, on kannatettava. Uusista tukimuodoista ei ole säädetty, mikä on tarkoituksenmukaista. Oppilaan tarvitsema tuki on esityksen mukaan tarkoitus toteuttaa esityksen mukaan ensisijaisesti yleisopetuksen yhteydessä ja erityisopetus toteutetaan pienryhmässä ja/tai osittain muun opetuksen yhteydessä. Säädöstasolla lähikouluperiaate ja erilaiset koulutuksenjärjestäjät onkin huomioitu voimassa olevaa kolmiportaista tukimallia paremmin. Uudistus on tehty perusopetuksen näkökulmasta ja ongelmallisena voidaan pitää sitä, että tuen jatkuvuus varhaiskasvatuksesta toisen asteen koulutukseen ei näyttäyty yhtenäisenä jatkumona. Siirtymä- ja nivelvaiheiden sujuvuuteen tulee kiinnittää vielä huomiota. Eri koulutusmuotoja koskevat säädökset ovat myös termistöltään erilaisia ja erityisesti tuen järjestäminen esiopetuksessa on säädöstasolla epäselvä ja tulkinnanvarainen. Esi- ja perusopetuksen siirtymässä on uhkana, että hallinnollinen taakka tuen järjestämisessä voi lisääntyä ja asioiden hallinnointi vaikeutua. Ehdotetut säännökset eivät tunnista esiopetuksen oppilaiden täydentävää varhaiskasvatusta. Tuen järjestämistä koskevaa sääntelyä tulee täsmentää.

Uudistukseen sisältyvä tavoite vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä asiakirjoja, on hyvä. Tarvittavan erityisopetuksen toteuttaminen ensisijaisesti osa-aikaisena ja pienryhmissä, on koulutuksenjärjestäjille realistisempi vaihtoehto saada kelpoisuusvaatimukset täyttäviä ja pysyvää henkilöstöä erityisopetuksen tehtäviin. Todettakoon kuitenkin, että myös erityisopettajissa on saatavuusongelmia. Kelpoisuusvaatimukseen esitetty muutos erityisluokanopettajakelpoisuuden edellyttämisestä ainoastaan luokkamuotoisena toteutettavaan erityisopetukseen on selkeyttävä muutos.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

KT toteaa, että kokonaisrakenne on tahtotilana ja säädöstasolla tarkoituksenmukainen. Säännöksinä jako ennakoiviin tukitoimiin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin on selkeä. Samoin pedagogisten asiakirjojen vähentämisen voidaan ennakoida vähentävän opetushenkilöstön hallinnollista työtä. Kokonaisrakenteen toimivuutta ja sen tosiasiallista tarkoituksenmukaisuutta voidaan kuitenkin arvioida vasta toimeenpanon jälkeen.

Opetushallitukselle on annettu laaja toimivalta määrätä opetussuunnitelman perusteissa erilaisista tuen toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohdista mm. ennakoivista tukitoimista, oppilaskohtaisista tukitoimista sekä näiden tarpeen arvioinnista. Kunnilla koulutuksenjärjestäjinä on perustuslaissa turvattu itsehallinto. Kunnille uusista ja laajenevista tehtävistä tulee säätää lailla ja nämä tehtävät tulee täysimääräisesti rahoitusperiaatteen mukaisesti rahoittaa. Esityksessä Opetushallituksen toimivaltaan kuuluvien tarkentavien määräysten sisältöä ja vaikutusta on esityksestä mahdotonta arvioida. Opetushallituksen toimivallan laajuutta tulisikin arvioida myös perustuslain näkökulmasta. Opetushallituksen määräyksinä annetut yksityiskohtaiset ohjeet eivät voi olla tosiasiallisesti uusia velvoitteita koulutuksenjärjestäjille.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

KT toteaa, että tarkoituksenmukaista henkilöstönäkökulmasta on, että ennakoivat tukitoimet on suunniteltu toteutettavan osana koulun perustoimintaa ja lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena. Se, että erityisopetus annetaan muun opetuksen yhteydessä, on ehdotuksena hyvä.

KT toteaa edelleen, että tavoitteet ennakoivien tukitoimien osalta ovat hyviä ja perusteltavia. Ehdotuksessa on näiksi ennakoiviksi tukitoimiksi ehdotettu tukiovetusta, opetuskielen tukiovetusta ja erityisopettajan opetusta muun opetuksen yhteydessä. Näiden tukitoimien toteuttaminen ei edellytä myöskään oppilaskohtaista pedagogista dokumentaatiota, joka vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työkuormaa. Säännöstekstien perusteluissa korostetaan etukäteissuunnittelua ennakoivien tukitoimien osalta. Suunnitteluvuoroilla ei tarkoitettane sitä, että muuttuviin tilanteisiin ja tarpeisiin ei voisi reagoida lukuvuoden aikana esimerkiksi opetusryhmäjärjestelyillä. Perusteluosuudessa jäi epäselväksi miksi oppilaan ennakoiva tukiovetus ja opetuskielen tukiovetus

on eroteltu erillisiksi tukimuodoiksi. Ennakoivaa tukiopetusta voidaan antaa myös opetuskielen hallintaan, jolloin malli olisi yksinkertaisempi.

Ehdotuksessa ennakoivien tukitoimien osalta opettajien kelpoisuusvaatimukset ovat tarkoituksenmukaisia. Tarkoituksenmukaista on, että opettajan kelpoisuusvaatimuksia ei tarkastella oppilaan tukitoimista käsin vaan kelpoisuusvaatimus määräytyy sen opetuksen mukaan, jota opettaja antaa.

Ehdotuksessa on opetuksen järjestäjälle säädetty velvoite varata lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa ryhmässä annettavaan ennakoivaan tukiopetukseen, opetuskielen tukiopetukseen ja erityisopettajan antamaan opetukseen ryhmässä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tuntimäärän todetaan olevan vähimmäismäärä ja ennakoivia tukitoimia tulisi antaa tarpeen vaatiessa tätä enemmän. Säännöksen (20b §) 2 momentin ja 3 momentin tekstit ovat ristiriitaisia erityisopetuksen osalta. Asiallisesti ei ole ymmärrettävää mitä tarkoitetaan erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä erona erityisopettajan antamaan opetukseen ryhmässä. Resurssointivelvoite on sidottu erityisopetuksen antamiseen ryhmässä. KT toteaa, että keskeistä on, että tukimuodot ovat saavutettavia oppilaan tarpeen mukaisesti ja että ne ovat oppilaan saavutettavissa viipymättä. Sen sijaan laintasoisesti määritelty tuen vähimmäismäärä koulutasoisesti ja niin, että se tulisi päättää lukuvuosisuunnitelmassa ei ole tarpeellista eikä perusteltua.

KT toteaa esiopetuksen osalta vielä seuraavaa. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esiopetukseen ei sovelleta esityksen 18 §:ää (perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen) eikä 20i §:ää (perusopetuksen järjestäminen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite). Sen sijaan muut säännökset tulisivat sovellettavaksi myös esiopetukseen ainakin osittain. Se miten näitä tulisi soveltaa esiopetukseen on erittäin tulkinnanvaraista ja säännöksiin sisältöjä tulisikin tarkentaa. Suurin osa esiopetuksesta järjestetään päiväkodeissa. Lapset ovat saman päivän aikana sekä varhaiskasvatuksen toiminnassa, että saavat esiopetusta. Esiopetusta voidaan järjestää myös koulun toimintana, jolloin esiopetusikäiset lapset ovat koulun oppilaita, mutta heillä on oikeus myös täydentävään varhaiskasvatukseen. Kaikkiaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännöskokonaisuuden soveltaminen esiopetuksessa on esitettyssä muodossa käytännössä mahdotonta. Esiopetukseen sovellettava tukikokonaisuus tulisi laissa erottaa selkeästi teknisesti omaksi kokonaisuudekseen.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

KT toteaa, että ehdotukset ovat säännöstasolla tarkoituksenmukaisia. Perusteltua on, että päätös tehdään vain selkeästi säännellyistä tilanteista. Henkilöstönäkökulmasta erityisopetuksen toteuttaminen tukitoimena ensisijaisesti muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä huomioi lähikouluperiaatteen toteutumisen ja erityisopetuksen henkilöstön saatavuusongelmat paremmin myös pienten koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta. Säännöksiin tekstit eivät ole kaikilta osin

loogisia. Perustelematta jää miksi 20 d §:ssä säädettäisiin opettajan tehtävistä (tukitoimien tarpeen arviointi), kun kyse on opetuksen järjestäjän velvoitteista.

Tarkoituksenmukaista on, että erityisluokanopettajakelpoisuutta edellytetään opettajalta vain, jos kyse on erityisluokassa annettavasta erityisopetuksesta.

Avustajapalveluiden osalta tulisi selkeästi todeta, että niillä tarkoitetaan sekä ryhmäkohtaisia että yksilökohtaisia avustajapalveluita.

Ehdotukseen sisältyvästä opetusryhmien muodostamista koskevasta sääntelystä KT toteaa, että se on perusteeton ja aiheuttaa toiminnallista jäykkyyttä ilman, että sääntely olisi tarpeellinen oppilaan tuen toteuttamisen kannalta. Säännöstekstien perustelujen mukaan yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä voi olla enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Tilapäinen ylittäminen on ehdotuksessa rajattu lukukauteen. Ajallisesti yhteen lukukauteen rajattu ylitysmahdollisuus on kohtuuttoman lyhyt tilanteessa, jossa joudutaan mahdollisesti rekrytoimaan uusi opettaja ja järjestämään opetustiloja uudelleen. Opetusryhmien muodostaminen tulee jatkossakin olla opetuksen järjestäjien päätettävissä ja nykyiset ryhmäkokosäännökset tarpeellisin teknisin muutoksin ovat riittäviä.

KT toteaa edelleen, että uusien opetusryhmien muodostamiseen varattu n. 9 miljoonaa euroa ”viiden oppilaan säännön toteuttamiseen” ei ole riittävä. Rahoitus on tarpeellinen ja vaikuttavinta kohdentaa oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamiseen, ei ryhmäkokosääntelyyn. Ryhmäkokosääntely aiheuttaisi myös riskin lähikouluperiaatteen ja inklusion toteuttamiselle ja lopputulema olisi päinvastainen ehdotukseen nähden. Sääntelyssä tulisi huomioida myös luokanopetuksen ja aineenopetuksen erityispiirteet samoin opetusryhmän käytössä oleva avustajaresurssi. Ryhmäkokosääntelyssä on myös päällekkäisyyttä niiden oppilaiden osalta, joille on tehty päätös varhennetusta opetusvelvollisuudesta.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

KT toteaa, että tuen asiakirjojen vähentäminen on tarkoituksenmukainen ja tärkeä ehdotus. Hallintopäätöksen tekemisestä on säädetty tarkkarajaisesti ja ne on koottu yhteen säännökseen. Ehdotuksella hallinnollista työtä on pyritty vähentämään. Hallinnollisen työn tosiasiallinen väheneminen voidaan kuitenkin arvioida vasta uudistuksen toimeenpanon jälkeen.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

KT toteaa, että viranomaistehtävien ja kustannusvaikutusten arviointiin tulee kiinnittää esityksen jatkovalmistelussa huomioita. Erityisesti esiopetuksen järjestämisen kustannusvaikutukset puuttuvat.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalveluiden tuominen erillisten hankkeiden sijasta lainsäädäntöön on perustelua. Säännösehdotuksessa jää kuitenkin epäselväksi mitä tarkoitetaan järjestämistä vastuulla toiminta-alueella ja tätä tulee jatkovalmistelussa täsmentää. Näiden palveluiden järjestämisen kustannusvaikutukset on myös tehty hyvin yleisellä tasolla. Esityksen perusteella onkin mahdollista arvioida, toteutuuko asiassa tosiasiallisesti täysimääräinen uusien laajenevien tehtävien rahoitus.

KT toteaa, että uudistukseen sisältyvä erityisopettajien saatavuutta vahvistava esitys 150 erityisopettajan lisäyksestä on alimitoitettu ja siten myös arvioitujen kustannusten osalta riittämätön. Vaikuttavuusarvioinnissa ei ole huomioitu nyt alalla työskentelevien kelpoisuutta vailla olevia opettajia vaan ainoastaan eläköityvien opettajien poistuma. KT toteaa edelleen, että työssä olevien opettajien mahdollisuudet kouluttautua erityisopetuksen tehtäviin ovat aikaisempaa heikommat aikuiskoulutustuen poistamisen jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriön olisi toivottavaa antaa ohjausta yliopistojen kasvatustieteellisille tiedekunnille, jotta asetuksen 794/2004 mukaisten erityisopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavien opintojen (60 op) kokonaisuus suunniteltaisiin niin, että se olisi mahdollista suorittaa myös työn ohella ilman pitkiä virkavapaita. Koulutuskokonaisuuden suunnittelussa tulisi huomioida opettajien jo olemassa olevan erityispedagogisen osaamisen tunnistaminen.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Edellä esitettyjen huomioiden lisäksi KT toteaa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 986/1998 8 §:n muutosehdotuksiin seuraavaa:

Nyt voimassa olevan asetuksen 8 §:ssä määrätään Erityisopetusta antavan opettajan kelpoisuus. Ehdotuksessa säännös on muutettu nimikkeeseen perustuvaksi eli Perusopetuksessa erityisopettajana on kelpoinen toimimaan henkilö ja Perusopetuksessa erityisluokanopettajana on kelpoinen toimimaan henkilö.

Muutosehdotus on toisaalta asetuksen soveltajan kannalta ehkä ns. luettavampi ja selkeämpi, mutta toisaalta se poikkeaa asetuksen sääntelyn logiikasta, jossa säädetään nimenomaisesti kelpoisuutena antaa opetusta, ei kelpoisuutena tiettyyn virkaan. Muutosesitys on ristiriitainen myös perusopetuslain HE muutosesityksen 37 §:n henkilöstöä koskevan säännöksen perustelutekstin kanssa, jossa todetaan, että säännös ei määrittäisi opettajien, koulunkäyntiavustajien tai muun henkilöstön tarkempia nimikkeitä tai palvelussuhdelajia, vaan tästä päättäisi opetuksen järjestäjä.

Opettajat ovat kunnan virkasuhteista henkilöstöä. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu virkojen perustaminen ja myös virkanimikkeistä päättäminen (KL 87 § ja 88 §). Virkanimikkeillä on myös virkaehtosopimukseen liittyvä ulottuvuus eli palkkaus- ja työaikamääräykset perustuvat virkanimikkeisiin. Palvelussuhteenehdoista päättävät virkaehtosopimuksella työmarkkinaosapuolet sopimusosapuolina. Kelpoisuusasetuksella ei tulisi ottaa kantaa nimikkeisiin ja koska asetuksella ei määritellä palvelussuhteenehtoja, ei asetustekstin tulisi johtaa asiasta virheelliseen tulkintaan. Kelpoisuusasetuksen muutoksessa on kyse osittaisuudistuksesta, jossa muutetaan vain asetuksen yhtä säännöstä. Tällöin on perusteltua pitäytyä asetuksen sääntelyn logiikassa, jonka mukaan säädetään kelpoisuutena antaa opetusta.

Nyt voimassa olevan 8 § 5 momentissa säädetään kehitysvammaisille annettavasta opetuksesta eli kehitysvammaisille oppilaille erityisopetusta on kelpoinen antamaan myös henkilö, joka on suorittanut soveltuvan korkeakoulututkinnon ja erityisopettajan opinnot. Esityksessä mainittu säännös esitetään poistettavaksi. Asiasta todetaan perusteluosiossa niin, että muutoksen tarkoituksena on, että kehitysvammaisten oppilaiden opettajien kelpoisuuksiin sovellettaisiin jatkossa samoja säännöksiä kuin muidenkin oppilaiden opetukseen. Ehdotuksesta ei ilmene perusteluja ehdotetulle muutokselle. KT toteaa ehdotettuun 8 §:n 5 momentin muutokseen, että se on perustelematon ja koulutuksenjärjestämisen näkökulmasta merkittävä muutos. Nykyiset kelpoisuusvaatimukset ovat toimineet hyvin. Esityksessä ei ole perusteluja esimerkiksi tutkimustietoon perustuen, miksi kelpoisuusvaatimuksia olisi syytä kiristää. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet luokkamutoiseen erityisopetukseen kelpoiset opettajat, eivät ole tähänkään mennessä hakeutuneet kehitysvammaisille annettavan erityisopetuksen virkasuhteisiin, vaan opetustehtäviä ovat hoitaneet opettajat mainitulla korkeakoulututkintoon perustuvalla kelpoisuudella. Kelpoisuusvaatimusmuutos johtaisi todennäköisesti näiden virkasuhteiden täyttämiseen ei-kelpoisilla ja siten määräaikaisten virkasuhteiden kasvuun ja opetushenkilöstön suurempaan vaihtuvuuteen. KT esittääkin, että nyt voimassa oleva 8 § 5 momentin kelpoisuusvaatimus kehitysvammaisille annettavaan opetukseen on perusteltua säilyttää minimissään ainakin perusopetuslain 20 i §:n 2 momentin osalta eli silloin kun opetusta järjestetään toiminta-alueittain.

Ehdotuksessa esitetään 8 § 5 momenttiin siirtymäsäännöstä kehitysvammaisen erityisopetukseen muutoksien voimaan tullessa 1.8.2025 niin, että henkilö, joka on asetuksen voimaan tullessa opettajana virka- tai työsuhteessa, on kelpoinen opettamaan oppilaita, joilla on perusopetuslain 20 i §:ssä tarkoitettu vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ja jotka ovat perusopetuslain 20 c §:n 2 momentissa tarkoitettussa erityisopettajan antamassa opetuksessa muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä. KT toteaa edellä esitettyyn viitaten, että ehdotettu siirtymäsäännös on kirjoitusasultaan epäselvä ja erittäin tulkinnanvarainen. Se poikkeaa oleellisesti kelpoisuusasetuksen yleisestä siirtymäsäännöksestä eli 27 §:ssä säädetystä Aikaisemmin saavutetun kelpoisuuden säilyminen, joka on taannut opettajakelpoiseksi valmistuneen henkilön kelpoisuuden säilymisen opetusta antamaan riippumatta niistä tehtävistä, joissa työskentelee asetuksen muutoshetkellä.

Yhteenvetona edellä esitettyyn KT toteaa, että asetuksen osittaisuudistuksessa tulisi noudattaa asetukseen jo sisältyvää sääntelylogiikkaa. Asetuksessa säädetään kelpoisuutena antaa opetusta ja tästä ei tulisi poiketa yhden säännöksen osalta. Samoin asetus sisältää jo siirtymäsäännöksen. Osittaisuudistuksessa ei 27 §:stä poikkeava siirtymäsäännös ole perusteltu. Nyt ehdotetussa muodossa se on myös moniselitteinen ja vaikeasti tulkittava, joka asettaa erityisopetusta antavia opettajia sattumanvaraisesti eriarvoiseen asemaan. Ensisijaisesti nyt voimassa olevan 8 § 5 momentin kelpoisuusvaatimus tulisi säilyttää silloin, kun opetusta järjestetään toiminta-alueittain. Jos kelpoisuusvaatimuksia muutetaan, tulisi siirtymäsäännöksenä noudattaa asetuksen 986/1998 27 §:n määräystä.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[OKM lausuntopyyntö VN329742023 KTyhteenveto 140624.pdf](#)

Metsäranta Teija
Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT