

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?

Oppimisen ja koulunkäynnin tukea on hyvä tarkastella ja tarvittaessa uudistaa. Uudistus ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa näkövammaisten oppilaiden osalta mennään taaksepäin. Tämä on riskinä nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisuudistus tarkoituksenmukainen?

Näkövammaisten liitto ei pidä kokonaisuudistusta kokonaisuutena tarkoituksenmukaisena. Siihen on jäänyt puutteita, jotka tulevat vaarantamaan näkövammaisten oppilaiden opetuksen sekä heidän oikeutensa saada opetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea yhdenvertaisesti näkevien oppilaiden kanssa.

Hallituksen esityksessä Opetushallituksen alaisuudessa toimiva Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri on jäänyt liian näkymättömään rooliin. Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin roolia ja toimintamallia ei ole avattu sellaisenaan eikä vertaillen ehdotettuun Konsultatiiviseen sairaalaopetukseen. Aiheesta on tarkemmin myöhemmin tässä lausunnossa.

Esityksessä ei myöskään ole millään tavalla arvioitu tai kartoitettu tilanteita, joissa oppilas tarvitsee vain oppimis- ja ohjauskeskus Valterista saatavissa olevaa tukea taivoisi olla sekä Konsultatiivisen sairaalaopetuksen että oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palvelujen piirissä.

Näkövammaisten liitto on hämmästynyt ja erittäin huolestunut, ettei näiden perusopetusta ja inklusiota tukevien opetuksen järjestämisen muotojen välistä suhdetta ole arvioitu riittävän yhdenvertaisesti eikä syvällisesti. Arvioinnissa ei myöskään ole mitenkään otettu huomioon seurauksia oppimis- ja ohjauskeskus Valterin toimintaan.

Esityksessä esitetään, että sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan olisi järjestettävä toiminta-alueellaan Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa. Tästä on tarkoitus säätää lain 4 a §:ssä.

Pykälään 4 a esitettävän uuden 2 momentin mukaan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan olisi 1 momentissa tarkoitettuna varsinaisen sairaalaopetuksen lisäksi jatkossa järjestettävä toiminta-alueellaan Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa perusopetuslain mukaan määräytyneessä koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Palvelua olisi järjestettävä sellaisissa tilanteissa, joissa tarvitaan vaativaa monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tai tekemiseksi muiden kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevien oppilaiden sekä myös muiden kuin erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden opetukseen. Palvelun tarkoituksena olisi vahvistaa opettajien osaamista lähikouluissa ja tukea heitä kaikille turvallisen ja rauhallisen oppimisympäristön luomisessa sekä vahvistaa ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea koulujen toimintakulttuurissa. Lisäksi konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu vahvistaisi vahvaa tukea tarvitsevien oppilaiden tukemiseen tarvittavia moniammatillisen ja monialaisen työn rakenteita.

Näkövammaisten liitto huomauttaa, että 4 a §:n uudessa 2 momentissa esitetty rooli on ongelmallinen. Se on hyvin samankaltainen Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin roolin kanssa. Yhdenvertaisuuden ja näkövammaisten oppilaiden oikeuden oppimiseen toteutumisen kannalta esityksestä tekee erityisen ongelmallisen se, että sairaalan sijaintikunnan olisi järjestettävä toiminta-alueellaan Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa koulussa, mutta mikään ei edelleenkään velvoittaisi kuntia käyttämään oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palveluita.

Tosiasiasa oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palvelut ja siellä oleva osaaminen mahdollistavat näkövammaisten oppilaiden yhdenvertaisen oikeuden oppia, saada oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä suoriutua koulunkäynnistä omien edellytystensä mukaisesti ilman riskiä alisuorittamisesta. Kaikki kunnat eivät tälläkään hetkellä käytä oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palveluita, koska ne ovat maksullisia, jolloin näkövammaisen oppilaan oikeus oppia sekä saada oppimisen ja koulunkäynnin tukea ei välttämättä toteudu siten kuin olisi tarkoituksenmukaisinta.

Esitettävä uusi malli, jossa konsultatiivinen sairaalaopetus olisi ilmaista ja oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palvelut edelleen maksullisia, johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa tietyn tuen tarpeen, vamman tai diagnoosin omaavan oppilaan koulu (kunta) joutuu maksamaan palvelusta, joka on toisenlaisen tuen tarpeen, vamman tai diagnoosin omaavan oppilaan koululle (kunnalle) ilmainen. Tällainen tilanne on kestävä ja yhdenvertaisuuden periaatteen vastainen. Näkövammaisten liitto ei hyväksy tällaisen tilanteen syntymistä, sillä se tulee vaarantamaan näkövammaisten oppilaiden tarvitseman tuen saamisen ja sen myötä heidän oppimisensa.

Näkövammaisten liitto huomauttaa, ettei pykälässä esitettävä konsultatiivinen sairaalaopetus vastaa sisällöltään oppimis- ja ohjauskeskus Valterin ammattitaitoa esimerkiksi näkövammaisuuteen ja näkövammaisen oppilaan koulunkäyntiin liittyvässä osaamisessa. Lisäksi päällekkäisen järjestelmän luominen ei ole lainkaan tarkoituksenmukaista muun muassa resurssien näkökulmasta. Uusi päällekkäinen järjestelmä vie liikaa resursseja eikä ole toimiva esimerkiksi näkövammaisten oppilaiden näkökulmasta. On huomattava, että jo nyt oppimis- ja ohjauskeskus Valteri tuo Konsultatiivista palvelua näkövammaisen oppilaan kouluun ja sen kautta tukee sekä oppilaan, opetushenkilöstön että huoltajien mahdollisuuksia tukea näkövammaisen oppilaan koulunkäyntiä lähikoulussa.

Näkövammaisten liitto vaatii, että perusopetuksen tukipalveluiden maksuttomuuden periaate ulotetaan koskemaan myös Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palveluja. Ellei näin tehdä, oppilaat ovat eriarvoisessa asemassa sen mukaan, mikä vamma, sairaus tai muu syy on oppimisessa tarvittavien palvelujen ja tukitoimien sekä kohtuullisten mukautusten taustalla. Tässä on nähtävissä riski syrjinnälle.

Näkövammaisten liitto esittää, että perusopetuslakiin säädetään uusi 4 b §, jossa säädetään muusta perusopetukseen osallistuvan (vamman) oppilaan opetuksen ja opetuksen järjestämisessä tarvittavasta Konsultatiivisesta ohjauksesta. Lisäksi uudessa 4 b §:ssä tulee säätää siitä, että oppimis- ja ohjauskeskus Valterin ohjaus- ja konsultaatiokäynnit kuntiin subventoidaan 100 %:sesti nykyisten 70 %:n subvention sijaan. Uusi 4 b § on välttämätön, sillä sairaalaopetuksessa ei ole sellaista näkövammaisten oppilaiden tarvitsemaa erityisosaamista, jota oppimis- ja ohjauskeskus Valterissa on. Vaihtoehtoisesti perusopetuslain 39 §:ä tulee muuttaa siten, että oppimis- ja ohjauskeskus Valterin toiminta tulee yksiselitteisesti samalle viivalle Konsultatiivisen sairaalaopetuksen kanssa. Ellei toista näistä muutoksista tehdä, tullaan säätämään laki, joka ei suinkaan edistä yhdenvertaista oikeutta oppimiseen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen, vaan heikentää sitä nykytasosta.

On huomattava, että tyypillisesti näkövammaisten oppilaiden ohjauspalvelutoiminta on maksutonta koko Euroopassa. On perusteltua, että siitä tulee maksutonta myös Suomessa. Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin ohjaustoiminta tuo näkyväksi näkövammaisen oppilaan kokonaisvaltaisen kehityksen, oppimisen ja opintotekniikoiden erityispiirteitä oppilaan lähikoulun henkilökunnalle. Tämä tukee oppilaan opettajan ja ohjaajan toimintaa sokean, heikkonäköisen, kuulonäkövammaisen sekä monitarpeisen näkövammaisen oppilaan koulunkäynnissä. Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri tukee näkövammaisen oppilaan yksilöllistä opinpolkua sekä suunnittelee ja toteuttaa sitä yhdessä oppilaan, hänen lähikoulunsa henkilöstön sekä huoltajien kanssa.

On myös huomattava, ettei näkövammaisiin oppilaisiin ja näkövammaispedagogiikkaan erikoistunutta opettajakoulutusta ole ollut Suomessa tarjolla vuoden 2002 jälkeen. Opettajille ja kouluissa näkövammaisten parissa työskenteleville ohjaajille ei ole tarjolla muuta pedagogista tukea kuin mitä oppimis- ja ohjauskeskus Valteri tarjoaa.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Pykälässä 20 a säädetään oppilaan oikeudesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Pykälän perustelujen mukaan sääntely asettaisi konkreettiset tukitoimet lähtökohdaksi tuen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Tukitoimien suunnittelussa, järjestämisessä ja niistä päätettäessä olisi ensisijaisesti huomioitava lapsen etu perusopetuslain 3 a §:n mukaisesti. Lähtökohta on kannatettava, mutta se ei näy toteutuksessa läheskään riittävästi.

Pykälän 20 a 1 momenttiin tulee lisätä määre heti tuen tarpeen ilmetessä. Muutettu 1 momentti on seuraava:

”Oppilaalla, jolla on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen on heti tuen tarpeen ilmetessä oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia.”

Pykälän 20 a 1 momentin perusteluissa tuodaan voimakkaasti esiin oppimisvaikeudet sekä sosiaaliset suhteet, tunteiden säätely ja tarkkaavaisuuden tai käyttäytymisen haasteet. Näkövammaisten liitto edellyttää, että perusteluihin kirjataan myös vamma ja sairaus. Näkövamma ei ole oppimisvaikeus eikä muukaan perusteluissa kirjattu asia. Näkövamma on vamma, jonka silmälääkäri on todennut. Näkövammaisella oppilaalla voi olla yllä mainittuja haasteita oppimisessaan, mutta ne ovat eri asia kuin näkövamma. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että vamma ja sairaus lisätään perusteluihin, jotta niiden vaikutus tulee selkeästi esille eikä momenttiin jää tilaa sille, että vain sen perusteluissa luetellut seikat ovat relevantteja perusteluja.

Pykälän 20 a 2 momenttiin tulee lisätä kirjaus muista koulunkäynnin tukitoimista (esimerkiksi apuvälineet ja avustaja). Muutettuna 2 momentti on seuraava:

”Oppilaalla, jolla on vaikeuksia opinnoissaan etenemisessä tai opetukseen osallistumisessa, on oikeus tukiopetukseen, erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä sekä muihin koulunkäynnin tukitoimiin.”

Pykälän 20 a 3 momentissa säädetään, että oppilaalla, jolla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen suorittamiseksi, on oikeus opetuskielen tukiopetukseen. Näkövammaisten liitto muistuttaa, että tämän tulee koskea myös näkövammaisia ja kuulonäkövammaisia maahanmuuttajataustaisia oppilaita. Opetuskielen tukiopetus tulee toteuttaa siten, että myös näillä oppilailla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua opetukseen ja kehittyä opetuskielen osaamisessa.

Pykälän 20 a 4 momenttiin tulee lisätä maininta oppilaan vammasta. Nyt momentti on epäselvä eikä tuo selkeästi esiin vammaisten oppilaiden tarvetta tukitoimiin. Muutettuna momentti on seuraava:

”Oppilaalla, jonka opinnot eivät ennakoivista tukitoimista huolimatta etene, tai jolla on ennakoivista tukitoimista huolimatta vaikeuksia osallistua opetukseen, on oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin on myös oppilaalla, jolla on vamma tai sairaus, jonka vuoksi oppilas tarvitsee koulunkäynnissään erityisiä palveluja ja tukitoimia.”

Pykälän 20 a 4 momentin perusteluissa todetaan, että oikeus vahvempiin oppilaskohtaisiin tukitoimiin määrittäisi ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden perusteella. Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi alkaisi opettajien tai huoltajien aloitteesta. Perustelujen mukaan ennakoivien tukitoimien riittämättömyys voidaan todeta poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa sellaisella oppilaalla, joka tarvitsee opetukseen osallistumiseksi tulkitsemispalvelua tai apuvälineitä. Muiden oppilaskohtaisten tukitoimien saaminen edellyttää näilläkin oppilailla oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointia ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden perusteella.

Koska perusteluilla ei säädetä, poikkeus on perusteltua kirjata pykälätasolle. Näkövammaisten liitto esittää, että poikkeuksesta säädetään pykälään 20 a lisättävällä uudella momentilla. Momentti on seuraava:

”ennakoivien tukitoimien riittämättömyys voidaan todeta jo perusopetuksen alkaessa sellaisella vammaisella oppilaalla, joka tarvitsee opetukseen osallistumiseksi avustajapalvelua, tulkitsemispalvelua, apuvälineitä tai muita opetuksen erityisjärjestelyjä.”

Näkövammaisten liitto pitää edesvastuuttomana tilannetta, jossa näkövammaisen tai kuulonäkövammaisen oppilaan ilmiselviä ja ennalta tiedossa olevia tuen ja palvelujen tarpeita lähdetään testaamaan ennakoivien tukitoimien kautta, vaikka tuen tarve ja siihen vastaavat palvelut ovat jo tiedossa. Tällainen testaaminen vaikuttaa oppilaan, hänen huoltajiensa ja koulun arkeen eikä todellakaan edistä oppimista eikä yhdenvertaista oikeutta oppimiseen, opetukseen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen.

Pykälässä 20 i säädetään perusopetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Nykyisen perusopetuslain 17 § 4 momentissa säädetään siitä, että erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista tai esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamman, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön tai muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten. Tämä selkeä ja yksiselitteinen säännös tulee lisätä 20 i §:ään. Tällöin säännös on muodossa:

”Oppilaskohtaisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää ennakoivan tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamman, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten.”

Pykälässä 20 b säädetään ennakoivista tukitoimista ja niiden järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa korostetaan ryhmässä järjestettäviä ennakoivia tukitoimia. Näkövammaisten liitto esittää, että tässä otetaan huomioon myös yksilölliset tarpeet ja tarve yksilöllisiin tukitoimiin. Momenttiin on lisättävä maininta oppilaan oikeudesta yksilöllisiin ennakoiviin tukitoimiin tilanteissa, joissa oppilas niitä tarvitsee. Muutettuna 1 momentti on seuraava:

”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. Ennakoivia tukitoimia on toteutettava yksilöllisesti, mikäli oppilaan vamma, sairaus tai muu syy sitä edellyttää.”

Pykälän 20 b 2 momentissa mainittu ennakoiva tukiopeutus ja opetuskielen tukiopeutus ovat kannatettavia. Momentti on kuitenkin riittämätön, koska se ei millään tavalla ota huomioon yksilöllisten ennakoivien tukitoimien tarvetta. Pykälän 2 momenttiin tulee lisätä maininta koulunkäynnin tukitoimista kuten avustajasta tai apuvälineistä. Muutettuna 2 momentti on seuraava:

”Ennakoivia tukitoimia ovat opettajan antama ennakoiva tukiopeutus ja opetuskielen tukiopeutus sekä erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Ennakoivia tukitoimia ovat myös vamman, sairauden tai muun syyn vuoksi tarvittavat koulunkäynnin tukitoimet.”

Pykälän 20 b 3 momentin säädös siitä, että opetuksen järjestäjän on varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa tietty määrä opetustunteja oppilasta kohden pykälässä mainittuihin ennakoiviin tukitoimiin on kannatettava. Riskinä on, että minimistä tulee maksimi, joten todellista tarvetta vastaavaa toteutumista on seurattava.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Pykälässä 20 c säädetään oppilaskohtaisista tukitoimista ja niiden järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttaminen edellyttäisi opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Moniammatillinen yhteistyö esimerkiksi opiskeluhoitopalvelujen ammattilaisten kanssa voisi myös olla tarpeen. Näkövammaisten liitto esittää, että tähän lisätään maininta yhteistyöstä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Näkövammaisten oppilaiden kohdalla tarpeellinen yhteistyötaho on muun muassa oppimis- ja ohjauskeskus Valteri. Myös yhteistyö keskussairaaloiden silmäklinikoiden kuntoutusohjaajien sekä Näkövammaisten liiton kanssa on hyödyksi. Pykälän 1 momentissa olevaa säännöstä tulee tarkentaa lisäämällä siihen monialainen yhteistyö, sillä nyt pykälässä ei näy se sisältö, joka on kirjattu perusteluihin.

Pykälän 20 c 2 momentin perusteluissa todetaan, että oppilaskohtaisena tukitoimena oppilaalle ei järjestetä lääkinälliseen kuntoutukseen kuuluvia koulussa ja muissa elämäntilanteissa tarvittavia apuvälineitä, joista säädetään erikseen lääkinällisestä kuntoutuksesta annetussa asetuksessa.

Näkövammaisten liiton tiedossa on tilanteita, joissa hyvinvointialue ja kunta riitelevät siitä, kumman tehtäviin kuuluu järjestää näkövammaisen oppilaan perusopetuksessa tarvitsema apuväline. Tilanteet ovat ikäviä, sillä kärsijänä niissä on näkövammaisen oppilas. Nämä tilanteet on ratkaistava pikaisesti siten, että näkövammaisen oppilas saa tarvitsemansa apuvälineen, jonka jälkeen hyvinvointialue ja kunta ratkaisevat, kumpi korvaa sen kustannukset. Näkövammaisen oppilas ei saa jäädä ilman apuvälinettä tällaisesta syystä.

Pykälässä 20 d säädetään oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnista. Pykälän 3 momentin mukaan oppilaalle annettavien tukitoimien tarpeen arvioinnin tekevät opettajat. Tarvittaessa siihen voisivat osallistua oppilas- ja opiskelijahuollon ammattilaiset tai muut asiantuntijat. Momentin perusteluissa todetaan, että muita asiantuntijoita voivat olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt. Näkövammaisten liitto edellyttää, että tämä luettelo on avoin, jolloin se kirjataan muotoon esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt. Lisäksi avoimeen luetteloon tulee lisätä muina esimerkkeinä oppimis- ja ohjauskeskus Valterin asiantuntijat sekä vammaisjärjestöjen asiantuntijat. Myönteistä on, että momentin perusteluissa todetaan monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön olevan tarpeen pääsääntöisesti aina, kun arvioidaan vammaisen oppilaan opetuksen järjestämiseen liittyviä asioita. Tätä vaadetta voisi vahvistaa entisestään. Lisäksi sen tosiasiallista toteutumista on seurattava.

Pykälän 20 d 5 momentin perusteluissa todetaan, että tukitoimien tarpeen arviointi ei edellytä erillisen dokumentin tuottamista. Näkövammaisten liitto vaatii, että tämä virke poistetaan. Se sijasta on kirjattava säännös erillisen dokumentin tuottamisen välttämättömyydestä. Arvioinnin dokumentointi on välttämätöntä oppilaan ja opettajan oikeusturvan näkökulmasta. Se myös varmistaa, että arvioinnista jää jälki, johon voidaan tarvittaessa palata ja josta ovat luettavissa sovitut asiat. Arvioinnin dokumentointi on välttämätöntä myös mahdollisen muutoksenhaun tai kantelun kannalta.

Pykälissä 20 b, 20 c ja 20 d on kirjaus, jonka mukaan säädettävistä asioista määrätään tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa. Näkövammaisten liitto vastustaa tällaista säännöstä. Oppilaan oikeuksia koskevan sääntelyn tulee olla laintasoista, ei opetussuunnitelman perusteissa määrättävää.

Pykälässä 20 g säädetään opetusryhmien muodostamisesta. Näkövammaisten liitto on huolissaan pykälässä esitettävien tarkkojen oppilasmäärien käytöstä. Oppilasmäärien rajaaminen voi mahdollistaa laadukkaamman opetuksen ja oppimisen tuen, mutta huolestuttavaa on, mikäli kaikki tukea tarvitsevat eivät tule pääsemään tuen piiriin, koska opetusryhmät täyttyvät. Oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevat oppilaat saattavat jäädä ennakoivien tukitoimien piiriin, koska oppilaan siirtäminen oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin tekisi hänestä oppilaan, jota lain säännökset opetusryhmien koosta tulisivat koskemaan.

Lisäksi pykälässä 20 g säädetään opetusryhmien muodostamisesta. Pykälän 4 momentin kirjaus, jos tässä momentissa tarkoitettun oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin tässä tai 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta, jää epäselväksi. On aiheellista tarkentaa, mitä säännöksellä tarkoitetaan.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esityksen tavoitteena on vähentää hallinnollisen työn määrää. Hallinnollisen työn määrän vähentämisellä pyritään mahdollistamaan koulujen henkilöstön ja resurssien käyttö tavalla, joka hyödyntää paremmin oppimisen tuen tarjoamisen kaikille oppilaille yhdenvertaisesti. Näkövammaisten liitto huomauttaa, että hallinnollinen työ on usein luonteenomaista lakeihin perustuville järjestelmille, joissa perusoikeuksien kunnioittaminen halutaan varmistaa. Perusoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen toteutetaan lakeihin perustuvien ja läpinäkyvien prosessein, joita ei tule vain nähdä opettamisesta resursseja vievänä, ylimääräisenä ja turhana hallintona.

Näkövammaisten liitto on huolissaan oppilaiden perusoikeuksien toteutumisesta, jos oppimisen tuen päätöksiä ja niiden taustoja ei riittävästi dokumentoida. Lisäksi se heikentää näkövammaisen oppilaan huoltajan mahdollisuutta ilmaista tyytymättömyyttään esimerkiksi muutoksenhaun tai kantelun muodossa, jolloin tuen puutteisiin ei saada valvontaviranomaisen tai tuomioistuimen kantaa. Tämä puolestaan voi johtaa siihen, että huoltajat eivät uskalla olla eri mieltä koulun tai kunnan kanssa, koska he kokevat, että apua ei saa muualta.

Pykälässä 20 e säädetään tukea koskevasta päätöksestä. Siinä päätökset on esitetty eri pykälien osalta vaihtoehtoisina. On hyvä tarkentaa, voiko olla tilanteita, joissa oppilaalle on tarpeen tehdä useampi kuin yksi pykälässä mainituista päätöksistä.

Esityksen mukaan päätöksessä olisi määrättävä oppilaan oppilaskohtaiset tukitoimet oppilaan tukitoimia koskevan arvion mukaisesti. Esityksen mukaan tukitoimia koskevassa arvioissa sekä suunnitelmassa oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamiseksi annettaisiin tarpeelliset kuvaukset tarvittavista tukitoimista ja niiden toteutuksesta, mutta Näkövammaisten liitto on huolissaan siitä, miten ne tulisi kuvaamaan itse päätöksessä.

On huolestuttavaa, että päätös ja arvio, johon päätös perustuu, erotetaan toisistaan. Näkövammaisten liitto esittää, että päätöksessä kuvataan selkeästi ja yksityiskohtaisesti tarpeelliset tukitoimet ja niiden toteutus. Ellei näin tehdä, riskinä voi olla näkövammaisen oppilaan tuen riittämättömyys ja sen myötä alisuoriutuminen oppimisessa, koulunkäynnissä ja edelleen toisen asteen opinnoissa, korkea-asteen opinnoissa ja työllistymisessä.

Yllä mainituilla perusteilla Näkövammaisten liitto pitää välttämättömänä, että päätöksen sisällöstä säädetään tarkemmin, sillä kyse on oppilaan perusoikeuksista. Koska 20 f §:n 2 momentissa säädetään, että suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen mukaisten tukitoimien toteuttaminen ja seuranta, on 20 e §:ssä ohjattava täsmällisesti siitä, miten tukitoimet kirjataan päätökseen.

Pykälän 20 e perustelujen mukaan päätöksen tarkistamisesta ei enää säädetä. On kuitenkin ratkaistava, millä tavoin päätöstä tarkastellaan ja päivitetään, mikäli oppilaan tilanne muuttuu. Näkövammaisen oppilaan kohdalla tilanne voi muuttua esimerkiksi etenevän silmäsairauden edetessä tai siirryttäessä alakoulusta yläkouluun. Pelkästään oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan suunnitelman toteutumisen ja tukitoimien riittävyyden arviointi, josta säädetään 20 f §:n 3 momentissa, ei ole riittävää, sillä mainittu suunnitelma ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Pykälässä 20 f säädetään oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskevasta suunnitelmasta. Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelman laativat opettajat yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa. Tähän tulee lisätä maininta yhteistyöstä muiden asiantuntijoiden kanssa, sillä kyse on tarpeesta monialaiselle ja moniammatilliselle yhteistyölle. Näkövammaisten oppilaiden kohdalla tämä tarkoittaa muun muassa yhteistyötä oppimis- ja ohjauskeskus Valterin sekä muiden näkövammaisuuteen liittyvien asiantuntijatahojen kanssa. Muutettuna 1 momentti on seuraava:

”Oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi on laadittava tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma. Suunnitelman laativat oppilaan opettajat. Suunnitelma on laadittava yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa sekä muiden asiantuntijoiden kanssa.”

Pykälän 20 f 2 momenttiin tulee lisätä maininta tukitoimien arvioinnista. Lisäksi siihen on lisättävä maininta siitä, ketkä tukitoimien arviointiin osallistuvat. Muutettuna 2 momentti on seuraava:

”Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen mukaisten tukitoimien toteuttaminen, seuranta ja arviointi. Tukitoimien arviointiin osallistuvat opettaja, oppilas, huoltaja tai oppilaan muu laillinen edustaja sekä muut tarvittavat tahot.”

Arviointiin osallistuvien tahojen avoin luettelo on mahdollista lisätä myös pykälän 4 momenttiin, jossa säädetään arvioinnista.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Lapsivaikutusten arvioinnissa todetaan, että kouluissa on järjestetty laaja lasten kuuleminen. Mistään ei käy ilmi, onko kuulemiseen osallistunut myös vammaisia lapsia. Mikäli heitä on kuulemiseen osallistunut, olisi hyvä tuoda esiin myös heidän näkökulmansa. Jos heitä ei ole osallistunut kuulemisiin, on aiheellista kertoa, miksi ei ole.

Lasten kuulemisessa on noussut esiin oppimateriaalien ja digivälineiden oppimista edistävä vaikutus. Näkövammaisten liitto huomauttaa, että näkövammaisten oppilaiden kohdalla tässä korostuvat digitaalisten oppimateriaalien ja muiden digitaalisten palvelujen saavutettavuus ja käytettävyys. Saavutettavuudella tarkoitetaan, että digitaaliset oppimateriaalit ja muut digitaaliset järjestelmät toimivat näkövammaisten oppilaiden käyttämien apuvälineiden (ruudunlukuohjelma ja suurennusohjelma) kanssa. On myös otettava huomioon visuaalisten oppimateriaalien ongelmallisuus näkövammaisille oppilaille sekä taattava, että heillä on käytössään korvaavia materiaaleja, jotka johtavat oppimisessa samaan lopputulokseen.

On myönteistä, että vaikutusarvioinnissa on arvioitu myös vammaisvaikutuksia. Vammaisvaikutusten arviointi tulisi olla laajempi kattaen muun muassa sen, mitä oppimisen tukeen suunniteltavat muutokset tarkoittavat vammaisten oppilaiden osalta, kun uudistuksia ja nykytilannetta (kolmiportainen tuki) verrataan keskenään. Samoin vaikutusarvioinnista puuttuvat näkemykset siitä, millä tavoin esitettävät uudistukset takaavat oppimisen tuen jatkuvuuden esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen asti. Esitysten kerrotaan pohjautuvan Oikeus oppia -ohjelman kehittämissuunnitelmiin. Todellisuudessa hallituksen esityksen luonnos ja siinä tehtävät esitykset ovat irtautuneet näistä kehittämissuunnitelmista eivätkä takaa tuen jatkuvuutta.

Vammaisvaikutusten kohdalla on myös arvioitava, mitä tulee tarkoittamaan, mikäli oppimis- ja ohjauskeskus Valterin palvelut ja tukitoimet sekä siellä oleva osaaminen ei ole riittävässä laajuudessa näkövammaisten oppilaiden käytössä. Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri on ainoa toimija, jolla on syvällistä osaamista näkövammaisten oppilaiden opetukseen.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Näkövammaisten liitto on huolissaan tuen muotojen yhteismitattomuuden puutteesta toisen asteen ja perusasteen välillä. Kevään 2024 aikana ovat olleet valmistelussa ja lausuntokierroksilla lukiolakia ja ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat esitykset. Näissä esityksissä on myös oppimisen tukeen liittyviä uudistuksia ja muutoksia. Mikäli nämä kaikki hallituksen esitykset hyväksytään luonnosvaiheessa olleissa muodoissa, seurauksena voi olla ongelmia oppimisen tuen jatkumisen kanssa.

Kun oppimisen tuen terminologia ja rakenne perusasteella eroavat merkittävästi oppimisen tuen terminologiasta toisella asteella, seurauksena saattaa olla vaikeuksia arvioida tuen tarvetta toisella asteella. Käytännössä uudistus tulee sitomaan resursseja, kun toisella asteella opiskelijoiden tuen tarvetta arvioidaan uudelleen siitä huolimatta, että se on jo arvioitu perusasteella. Lisäksi on olemassa riski, että opiskelijan tuen tarve arvioidaan väärin.

Näkövammaisten liitto ehdottaa, että tuen muodot ja terminologia yhtenäistetään tai harmonisoidaan perusasteen ja toisen asteen välillä. Tällä tavoin oppilaan perusasteella selvitetty tuen tarve, ja perusasteella tätä tuen tarvetta vastaamaan kehitetyt tukitoimet, voivat tehokkaasti siirtyä sellaisinaan toiselle asteelle ilman, että toisen asteen alussa toisen asteen oppilaitoksen tulisi lähteä uudelleen arvioimaan tuen tarvetta, kun se on jo perusasteella selvitetty.

Laki painottaa erityisopettajien tehtäviä ja kelpoisuuksia, yleisopetuksen ryhmäkokoja sekä yksilökohtaisia tukitoimia. Kun painotukset ovat tällaiset, on riski, että laki estää inklusiivisen toimintakulttuurin syntymisen. Esityksessä mainitaan Oikeus oppia -hanke ja sen toimiminen perustana uudistukselle. Valitettavasti Näkövammaisten liiton näkemyksen mukaan Oikeus oppia -hankkeen raportin ja ehdotusten henki ei näy lakiehdotuksessa. Hallituksen esityksessä tulee myös näkyä voimakkaammin varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevien palvelujen rooli.

Näkövammaisten liiton mielestä 27 §:stä ei tule poistaa sen viimeistä virkettä ”Opetuksen järjestäjä voi mainittujen selvitysten perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin.” Säännös on edelleen tarpeellinen. Esitys heikentää vammaisten oppilaiden mahdollisuutta osallistua esi- ja perusopetukseen. Monen näkövammaisen oppilaan kehitykselle yksi lisävuosi ennen perusopetuksen aloittamista on merkittävä mahdollisuus kehittyä ja kasvaa esiopetuksessa sekä saada valmiuksia perusopetuksen toimintakulttuuriin.

Pykälässä 30 säädetään oikeudesta saada opetusta. Näkövammaisten liitto vastustaa esitystä, jonka mukaan pykälästä poistetaan se säännöksen osa, jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Tämä loppuosa on säilytettävä pykälässä.

Pykälässä 31 säädetään opetuksen maksuttomuudesta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos. Vammaisen ja erityistä tukea saava oppilas korvattaisiin oppilaskohtaisia tukitoimia saavalla oppilaalla. Esityksen mukaan muutos ei kaventaisi momentin soveltamisalaa. Näkövammaisten liitto pitää teknisluonteista muutosta ongelmallisena. Tosiasiassa se tulee kaventamaan momentin soveltamisalaa, sillä se saattaa jättää osan vammaisista oppilaista maksutta saatavien opetukseen osallistumisen edellyttämien tulkitsemis- ja avustajapalvelujen, muiden opetuspalvelujen, erityisten apuvälineiden sekä 39 §:n nojalla järjestettävien palvelujen ulkopuolelle. Näkövammaisen oppilas voi tarvita esimerkiksi apuvälineitä, vaikka hän ei olisikaan oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä. Näkövammaisten liitto vaatii, että maininta vammaisesta oppilaasta säilytetään pykälässä. On välttämätöntä, että jokainen 31 §:n mukaisia tukitoimia tarvitseva vammaisen oppilas tosiasiassa saa tarvitsemansa tukitoimet. Pykälässä on myös perusteltua säätää näihin tukitoimiin liittyvästä päätöksenteosta.

Lisätietoja

juristi Taina Kölhi, taina.kolhi@nakovammaistenliitto.fi

järjestöjohtaja Sari Kokko, sari.kokko@nakovammaistenliitto.fi

lapsi- ja perhetyön asiantuntija Annika Tyynysniemi, annika.tyynysniemi@nakovammaistenliitto.fi

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[tiivistelma_170624.docx](#)

Kokko Sari
Näkövammaisten liitto ry