

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?**

Nuorisotutkimusseura kiittää mahdollisuudesta lausua perusopetuslain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on uudistaa nykyistä esi- ja perusopetuksen ns. kolmiportaista oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevaa lainsäädäntöä siten, että tuen muodot olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset. Esityksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen. Esityksen tavoitteena on lisäksi vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää sekä keventämällä niiden valmisteluprosessia.

Tavoite valtakunnallisesta yhtenäistämisestä ja selkeyttämisestä sekä resurssien varmistamisesta on tarpeellinen lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden ja lasten oikeuksien näkökulmasta. Esityksen tietopohjassa korostuu erityisesti opettajien tai laajemmin järjestäjien huoli siitä, että tuen tarve on suurempi kuin tällä hetkellä tarjolla oleva tuki. Nuorisotutkimusseura esittää, että on tehtävä analyysi siitä, kuinka realistista on, että nykyinen lakiesitys sellaisenaan toteuttaa tavoitteensa, ellei lakiesitykseen lisäksi tarkastella, miten turvataan tarvittavat resurssit, joilla voidaan vastata edellä kuvattuun huoleen. Erityisen tärkeää olisi varmistaa, ettei jo nykyisiä riittämättömiä tukitoimia vähennetä resurssiperusteisesti, vaan uudet tukitoimet ja niiden järjestämiseen tarvittavat resurssit ja allokoidaan vastaamaan lasten ja nuorten tarpeisiin.

Kuten esityksessäkin todetaan, oppimisen ja koulunkäynnin tuki sekä opiskeluhuollon tukijärjestelmä näyttäisivät toimivan erillisinä. On perusteltua pyrkiä parantamaan eri tukijärjestelmien yhteistyötä, sitä, että lapsen ja nuoren näkökulmasta tukimuodot muodostavat helposti ymmärrettävän, tarkoituksenmukaisen ja tarpeista kumpuavan kokonaisuuden.

Kriittisesti voidaan huomauttaa, että lakiesityksen tavoitteita olisi tukenut se, että olisi tarkasteltu koko kasvatus- tai koulutusjärjestelmää pelkän perusopetuksen sijaan. Esimerkiksi vast'ikään uudistettu varhaiskasvatustuki toi varhaiskasvatukseen kolmiportaisen tuen. Tuolloin tavoitteena oli yhdenmukaistaa tuen muotoja perusopetuksen kanssa. Tarkoituksenmukaisempaa olisikin ollut pelkän perusopetuslain uudistamisen sijaan tarkastella koulutuspolkuja kokonaisvaltaisesti varhaiskasvatuksesta perusopetuksen kautta toiselle asteelle.

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

Tukimuotojen rajaaminen kahteen voi luoda edellytyksiä saada esimerkiksi erityisopettajan tukea joustavammin kuin se kolmiportaisen tuen suhteen on ollut mahdollista. Lain tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sitä, että uudistusta toteutettaessa annetaan riittävää koulutusta, huolehditaan resurssien tasosta sekä arvioidaan tietopohjaisesti uudistuksen vaikutuksia.

Nuorisotutkimukselle on ollut luonteenomaista korostaa, että koulussa toimii rinnakkain kaksi sosiaalista maailmaa, virallinen koulu sekä oppilaiden vertaiskehä. Näin myös koulussa viihtyminen ja siellä menestyminen on sidoksissa paitsi nuorten ja aikuisten suhteisiin, myös nuorten keskinäisiin suhteisiin. Käytännön johtopäätöksenä tästä lähtökohdasta on ollut korostaa, että koulussa tulisi olla kunnioitettavia ja tukevia aikuisia sekä toimivia vertaissuhteita. Jälkimmäinen näkökulma ei käytännössä korostu esityksessä ollenkaan, ja esitys kohdentuu opetusryhmiin.

Nuorisotutkimusseura toivoisi, että esityksessä huomioidaan myös nuorten itsensä ryhmäsuhteet. Tätä toivetta tukee se, että esitysluonnoksen mukaan lasten ja nuorten kuulemisessa tunnistettiin kavereiden merkitys, vaikka tätä ei ole lakiesityksessä jatkokehitelty tukea pohtiessa. Näkökulma on tärkeää erityisesti ennakoinnin näkökulmasta.

Haluamme korostaa, etteivät pelkät erilliset tukimuodot ole ainoa tarvittava ratkaisu, vaikkakin niiden rooli on tärkeä. Jotta koulunkäynnin ja oppimisen tuki toteutuu parhaimmillaan, on kouluissa syytä tarkastella koko koulu yhteisöä ja sen toimintakulttuuria. Koulu ympäristön ja -yhteisön tulisi olla hyvinvointia tukeva, turvallinen ja oppilaita osallistava. Siksi erillisten lakien ohella olisi tarkasteleva myös eri ammattiryhmien yhteistyötä.

Nuorisotutkimuksen näkökulmasta on syytä nostaa esiin koulussa toteutuvan moniammatillisen työn merkitys niin lasten ja nuorten hyvinvoinnin kuin oppimisenkin kannalta. Ennakoivan tuen (ymmärrämme tämän termin laajasti, emme siis pelkkänä ennakoivana tukiopetuksena) järjestämisessä keskeistä on yhteistyö eri toimijoiden kesken sekä osaamisen jakaminen. Erityisen tärkeä pidämme nuorisotyön roolia ja sen joustavia, nuorten tarpeista nousevia, yhteisöllisyyttä rakentavia ja nuoria osallistavia tapoja toimia kouluissa. Keväällä 2024 julkaistun tutkimuksen (Kivijärvi, Kiilakoski & Kauppinen 2024) perusteella kouluissa tehtävä nuorisotyö näyttäisi vaikuttavan kouluhyvinvointiin toivotuilla tavoilla vähäisenä koulukiusaamisena ja jossain määrin myös hyviksi koettuina vaikuttamismahdollisuuksina ja luokkahenkenä. Hyviin tuloksiin pääsemistä edistää parhaiten pitkäjänteisyys, nuorisotyön kiinnittyminen koulun arkeen ja vakiintuneet moniammatillisen yhteistyön rakenteet.

Opetushenkilöstön hallinnollisen työn vähentäminen on varmasti kannatettavaa, mutta siinä tulee huomioida, ettei tuen arviointi, päätöksenteko ja suunnittelu samalla heikkene, vaan löydetään tavat varmistaa lasten ja nuorten oikea-aikainen, tarpeeseen perustuva ja laadukas tuki.

Toivottavaa on, että tuen tarpeet kartoitetaan perusteellisesti ja tietoperusteisesti ja tuen järjestämisen periaatteissa huomioidaan myös erilaiset koulujen käytänteet ja toimintakulttuurit.

### **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien tarkoituksena olisi tukea oppilasta perusopetuksen oppimäärän suorittamisessa ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa. Tämä tarkoittaa ryhmämuotoista tukea.

On myös perusteltua erottaa yleinen, kaikkiin oppiaineisiin tai oppimisen vaikeuksiin kohdentuva ennakoiva tukiopeutus sekä opetuskielen tukiopeutus selkeämmin toisistaan, koska se antaa paremmat mahdollisuudet tunnistaa erilaiset tuen tarpeet. Se myös parantaneekin muiden kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien oppilaiden mahdollisuuksia saada tukea nimenomaan omiin tarpeisiinsa silloin, kun tuen tarve liittyy nimenomaan opetuskielen. On myös syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että oppilaiden suomen kielen oppimista tuetaan vahvasti ja laadukkaasti. On keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että heidän on mahdollista rakentaa vertaissuhteita myös äidinkielenään suomea tai ruotsia puhuvien oppilaiden kanssa.

Nuorisotutkimusseura huomauttaa, että esityksessä on käsitteellistä huojuntaa ennakoivien tukitoimien ja ennakoivan tukiopeutuksen välillä. Nämä ovat kaksi eri asiaa. Vaikutusanalyysseissa on lähdetty siitä, että ennakoivat tukitoimenpiteet ovat nimenomaan kohdennettua (tuki)opetusta ryhmässä. Ennakoivien tukitoimien näkökulma on kuitenkin tätä laajempi. Nuorisotutkimusseura esittää toivomuksen, että tukitoimessa näkökulma on laajemmin nuorten maailmaan kohdentuva. Erityisesti ennakoivina tukitoimina on syytä kiinnittää huomiota myös ryhmäkokoon. Riittävän pieni ryhmäkoko on kaikkien oppilaiden onnistuneen tukemisen edellytys. Erityisesti nuoruudessa vertaisilla ja ryhmäsuhteilla on suuri merkitys nuoren hyvinvoinnin ja sen myötä oppimisen ja koulunkäynnin kannalta. Ennakoivia tukimuotoja ja niiden kokonaisuutta suunniteltaessa onkin syytä tuoda esiin myös nuorten ryhmäsuhteiden tukeminen.

### **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Oppilaskohtaiset tukitoimet korvaavat tulkintamme mukaan nykyiset erityisen tuen ja osin tehostetun tuen nykyiset kohderyhmät. Tämä voi parhaimmillaan johtaa nykyistä joustavampaan rakenteeseen, mutta mikäli nykyisen tehostetun tuen parissa olevia oppilaita siirretään oppilaskohtaisiin tukitoimiin, on epätodennäköistä, että hallintopäätösten määrä vähenisi ainakaan merkittävästi.

Periaate siitä, että varmistetaan opettajien mahdollisuus opettaa ryhmää säätämällä tuen piirissä olevien määrää, on kannatettava. On kuitenkin määriteltävä tarkemmin, mitä tämä käytännössä tarkoittaa. Tältä osalta toivoisimme laadukkaampaa vaikutusten analyysia: mitä tämä tarkoittaa, jos kaikki erityisen tuen piirissä olevat ja suurehko osa tehostetun tuen piirissä olevista siirretään oppilaskohtaisten tukitoimenpiteiden piiriin. Näiltä osin pykälää voi kommentoida yksityiskohtaisemmin vasta, kun on otettu kantaa missä olosuhteissa viiden oppilaan rajasta voidaan poiketa – erityisesti tulisi huomioida se, että yläkoulussa tukitoimenpiteitä voidaan tarvita vain yhdessä aineessa eikä esityksestä selviää, miten asia tulkitaan tilanteissa, jossa ryhmässä voi olla oppilaita, joilla on tukipäätöksiä, mutta eri aineessa kuin mitä opetetaan.

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

Lasten ja nuorten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on varmasti perusteltua selkeyttää tuen käynnistämisen ja seurannan prosesseja ja niihin liittyvää asiakirjakokonaisuutta sekä yhdenmukaistaa oppilastietojen kirjaamista.

Esityksessä ei säädetä lasten ja nuorten kuulemisesta silloin, kun heidän asioistaan tehdään hallintopäätöksiä. Tulkintamme mukaan lapsen oikeuksien sopimuksen kuulemisveloitteen soveltava pykälää tulisi soveltaa myös näihin. Esimerkiksi pykälässä 20 a Oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen todetaan, että lapsen edun selvittäminen edellyttää oppilaiden näkemyksen huomioon ottamista lähtökohtaisesti kaikissa heitä koskevista asioissa. Lasten ja nuorten osallisuus on syytä pitää esillä yhtäältä lapsen oikeuksien ja osallisuuden ja toimijuuden merkitystä todentavien tutkimusten näkökulmasta. Sitä tukee myös nykyinen oppimiskäsitys, joka perustuu ajatukseen siitä, että oppilas on aktiivinen toimija.

### **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Koulun kasvat- ja opetustehtävässä keskeisenä tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuulliseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Lisäksi valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2021 tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen ja koulutuspolkujen jatkumisen tukeminen koko ikäluokalla. Näiden tavoitteiden toteutuminen vaatii paljon lasten ja nuorten tarpeisiin vastaavaa tukea ja tukiresursseja peruskouluun ja toisen asteen oppilaitoksiin. Keskeistä onkin näiden lisäksi, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisrakenne on tarkoituksenmukainen. Tämä edellyttää, että on varmistettava riittävät resurssit perusopetuksen tuen toteuttamiseksi. Nykyisellään vaikutusarvioissa lähtökohdaksi on otettu nykyinen tilanne, johon esitykseen sisältyvän kuulemisen perusteella oltiin tyytymättömiä.

Vaikutusten arvioinnissa tulisi tunnistaa paitsi toivotut ja helposti ennakoitavissa olevat vaikutukset, myös mahdolliset ei-toivottavat ja hankalasti ennakoitavat vaikutukset. Vaikutusten arviointi perustuu jälkimmäiseen. Nuorisotutkimusseura pitää mahdollisena skenaariona, että opetusryhmän rajaus viiteen oppilaskohtaista tukea tarvitsevaan oppilaaseen voi tuottaa sen, että kouluilla on

kannustin olla tekemättä tukipäätöksiä, mikäli nämä tarkoittaisivat ryhmien uudelleenjärjestelyn vaatimusta. Tämän seikan ennakointi olisi hyvä kirjoittaa auki.

### **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Nuorisotutkimusseuran ymmärryksen mukaan ennakoiva tuki edellyttää koko koulun toimintaa (ns. whole school approach) siten, että siihen osallistuu koko koulun henkilökunta. Esityksessä asiaa kuitenkin tarkastellaan pelkästään opettajien sisäisenä toimintana. (“Ennakoivia tukitoimia toteutetaan lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena ja niitä on annettava suunnitelmallisesti. Ennakoivien tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota.”) Näkökulma on kapea eikä edistä yhteistyötä eri ammattiryhmien, kuten oppilashuollon tai muiden terveystalvelujen, kanssa.

Esityksessä ei säädetä lasten ja nuorten kuulemisesta silloin, kun heidän asioistaan tehdään hallintopäätöksiä.

Esityksessä ei ole pohdittu nuorten ryhmäsuhteiden merkitystä oppimisen ja erityisesti koulunkäynnin osalta eikä myöskään suhteita muihin nuorten palveluihin, kuten nuorisotyöhön.

### **Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[Nuorisotutkimusseura\\_lausunto.docx](#)

Kiilakoski Tomi  
Nuorisotutkimusseura ry