

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?

Lapsiasiavaltuutetun lausunto kokonaisuudessaan myös liitteenä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva lainsäädäntö tukee tuen järjestämistä käytännössä mahdollisimman hyvin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tässä vaiheessa lainvalmistelua ei ole oleellista arvioida, onko kokonaisuudistus tarpeellinen vai ei. Jos/kun uudistus on päätetty tehdä, tulee sen edelleen tukea mahdollisimman hyvin tuen järjestämistä käytännössä ja vahvistaa entisestään jokaisen lapsen oikeutta koulutukseen siten kuin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 ja 29 artikloissa säädetään.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että sääntelyn tulee olla kokonaisuudessa yhdenmukaista lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa ja edistää lapsen edun – lapsen kaikkien oikeuksien – toteutumista, kuten perusopetuslainkin (628/1998) 3 a § edellyttää: ”[p]erusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu”.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyssä on erityisesti otettava huomioon LOS 23 artikla. Kyseisen artiklan mukaan henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. Vammaiselle lapselle annettavan avun tulee varmistaa muun muassa vammaisen lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin ja koulutukseen.

YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti kesällä 2023 antamissaan loppupäätelmissä huolensa lasten eriarvoisuudesta, kun on kyse mahdollisuudesta päästä hyvälaatuiseen koulutukseen, suurista osaamisen eroista maahanmuuttajataustaisten lasten ja muiden lasten välillä sekä syrjinnästä, ahdistelusta ja koulukiusaamisen yleisyydestä. Komitea kehotti muun muassa vahvistamaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan kaikille vammaisille lapsille osallistava opetus yleisopetuksessa, muun muassa mukauttamalla opetussuunnitelmia ja opetusta, antamalla asianmukaiset resurssit ja valmiudet sekä sijoittamalla erityisopettajia ja ammattihenkilöitä siten, että vammaiset lapset ja oppimisvaikeuksia kokevat lapset saavat yksilöllistä tukea ja asianmukaista huomiota.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Lapsiasiavaltuutetulla ei ole mahdollisuutta tarkemmin arvioida esitysluonnoksen tarkoituksenmukaisuutta.

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. Tavoitteena on myös, että oppilailla olisi yhdenvertainen mahdollisuus saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäsenenä että yksilöinä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tavoitteita kannatettavina ja katsoo, että kokonaisrakenne voi mahdollistaa tavoitteiden toteutumisen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että muutoksilla pyritään siirtämään tuen painopistettä varhaiseen tukeen ja että oppilaan ja huoltajien oikeusturvaa vahvistetaan. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan oppilaalla on subjektiivinen oikeus tukeen tarpeen ilmetessä. On tärkeää tiedostaa, että pelkästään sillä, että tuen tasojen sijaan puhutaan oppilaan oikeudesta tukeen, ei vielä muuteta käytäntöjä yhdenmukaisiksi tai varmisteta riittäviä resursseja tuen toimeenpanoon.

Jatkossa toimeenpanoon tarvitaan kattavaa ja riittävän tarkalla tasolla olevaa ohjausta ja tukea niin koko maan tasolla kuin alueellisesti ja paikallisestikin, jotta tavoite tuen yhdenvertaisesta toteutumisesta toteutuu. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että sääntelyn toimeenpanoon on käytettävissä riittävät resurssit. Toimeenpanoon tarvitaan riittävästi kelpoisuusvaatimukset täyttäviä erityisopettajia ja erityisluokanopettajia. Samaan aikaan on huolehdittava siitä, että luokanopettajilla on riittävä osaaminen ja valmiudet yhteistyöhön erityisopetusta antavien opettajien kanssa. Kiinteä yhteistyö opiskeluhuollon kanssa tulee varmistaa ja se edellyttää niin opetushenkilöstön kuin opiskeluhuollonkin henkilöstön osaamisen ja valmiuksien vahvistamista.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksesta on jossain määrin vaikeaa saada kuvaa, miksi kolmiportaisesta tuesta luovutaan ja miten uusi malli toimisi paremmin käytännössä, vaikka siinä hyvin kuvataankin nykyjärjestelmän ongelmakohtia. Valmistelun taustalla oleva opetus- ja kulttuuriministeriön oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja inklusiota koskeva selvitys (2022) on monipuolinen ja laaja, mutta siinä kuvataan kyselyaineiston tuloksia, ei tehdä selkeitä muutosehdotuksia niihin perustuen. Samana vuonna valmistuneessa oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleavan työryhmän loppuraportissa on selkeät kehittämissuositukset (kohta 5 Koonti kehittämissuosituksista) myös lainsäädännön osalta, mutta näistä ehdotuksista ei ainakaan suoraan löydy kolmiportaisesta tuesta luopumista. Monilta osin esitysluonnoksessa toki otetaan loppuraportin ehdotukset huomioon.

Kohdassa 4.3. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset todetaan, että selvitysten ja tutkimusten valossa tuen tasoja koskevat paikalliset määrittelyt ja tulkinnat ovat siinä määrin vaihtelevia, että kansallisten kriteerien määrittelyjä ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Kohdassa myös todetaan, perusopetuslaki luo nykyisellään oppilaalle subjektiivisen oikeuden tukeen tarpeen ilmetessä, mutta tuen myöntämisen kriteereistä tai tuen määrästä ei säädetä lain tasolla. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että perusopetuslaissa nykyisellään säädetään vain tehostetusta ja erityisestä tuesta ja yleinen tuki on jätetty perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden varaan. Vaihtoehto, jonka mukaan lakiin olisi lisätty yleistä tukea koskevat säännökset, jätettiin valitsematta sillä perusteella, että opetuksen järjestäjäkohtainen vaihtelu liittyy tuen tasoihin ja siksi ko. vaihtoehto ei olisi

edistänyt uudistuksen tavoitteita. Tätä johtopäätöstä ei avata tarkemmin. Valmistelussa on päädytty siten valitsemaan vaihtoehto, jossa luovutaan kolmiportaisen tuen tasoista ja oppilaan oikeudesta tukitoimiin säädettäisiin nimenomaisesti lailla.

Lapsiasiavaltuutettu pitäisi siis suotavana, että esityksessä arvioitaisiin selkeämmin sitä, olisiko nykyisen mallin mukaista sääntelyä ja mahdollisesti muuta ohjeistusta, kuten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, tarkentamalla päästy tavoitteet täyttävään lopputulokseen ja miksi on päädytty esitysluonnoksen mukaisiin ehdotuksiin.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

-

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

-

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Lapsiasiavaltuutettu esittää seuraavassa jotain parannusehdotuksia esitysluonnokseen, pyrkimättä kattavaan analyysiin ehdotetusta sääntelystä.

Sääntelytekniset huomiot

Perusopetuslaki on vuodelta 1998 ja sitä on muutettu lukuisia kertoja sen jälkeen. Nykyiset lain säännökset ovat paikoin hyvin pitkiä ja monimutkaisia. Nyt ehdotettavat muutokset perustuvat osin siihen, että sääntelyn on katsottu olevan liian väljää ja sallivan laajan harkintavallan, joten on sinänsä ymmärrettävää, että muutosehdotuksia on pyritty kirjoittamaan melko yksityiskohtaiseen muotoon. Valitettavasti tämä helposti johtaa siihen, että sääntelystä tulee paikoin vaikeasti ymmärrettävää, pykälätekstit ovat pitkiä eikä niiden sijoittelukaan välttämättä ole aina perustelua.

Esimerkiksi 4 a §, jossa säädetään erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetuksesta ja konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta, sääntelee mukaan kahta erityyppistä sairaalakoulun järjestämää opetusta. Säännös voitaisiin siten todennäköisesti jakaa (vähintään) kahdeksi erilliseksi pykäläksi, jolloin myös momenttien järjestys uusissa pykälissä olisi hyvä harkita uudelleen. Kahdeksi eri pykäläksi jakamista puoltaisi sekin, että konsultatiivista sairaalaopetusta voitaisiin antaa myös muille kuin erikoissairaanhoidossa oleville oppilaille.

Sijoittelusta esimerkkinä voidaan mainita opetusryhmien muodostamista koskeva säännös, joka ehdotetaan nostettavaksi perusopetusasetuksesta (852/1998, 2 §) lain tasolle. Säännös on esitysluonnoksessa sijoitettu 4 a lukuun, joka koskee oppimisen ja koulukäynnin tukea. Ehdotetun 20 g §:n 1 momentti koskee opetusryhmien järjestämistä vuosiluokittain, joten sen paikka olisi

luontevimmin 4 luvun alla, joka koskee yleisesti opetusta. Muut momentit liittyvät oppimisen ja koulukäynnin tukea ja ovat siten oikean luvun alla.

Yleisenä sääntelyteknisenä huomiona voidaan lisäksi todeta, että 4 a luvun säännökset sisältävät paljon viittauksia toisiin pykäliin vaihtelevassa järjestyksessä (edeltäviin tai jäljessä tuleviin pykäliin), joka tekee paikoin niistä vaikeasti hahmotettavia. Viitaukset sinänsä ovat hyväksyttäviä, mutta olisi hyödyllistä vielä kertaalleen miettiä säännösten järjestystä, jotta viitaukset ainakin pääsääntöisesti olisivat aina kutakin säännöstä edeltäviin säännöksiin, noudattaen asiatekstin periaatetta ”mitä vielä ei ole sanottu, ei edellytetä tunnetuksi”, kuten lainkirjoittajan oppaassakin ohjeistetaan.

18 § Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin

Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä tai perusopetuksen järjestämisestä muutoin ehdotetaan säädettäväksi 18 §:ssä, jonka otsikko ja sisältöä muutetaan. Oppiaineen oppimäärän tai koko vuosiluokan oppimäärän voisi jättää suorittamatta, jos oppilas hallitsisi jo oppimäärän tiedot ja taidot tai jos oppimäärän suorittaminen olisi kohtuutonta aikaisemmat opinnot huomioon ottaen. Oppimäärän hallitseminen on tässä kohdin perusteluidenkin mukaan selkeä peruste.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan esimerkkinä tilanne, että oppilas ei ulkomailla opiskeltuaan enää ajallisesti ehtisi suorittaa oppimäärän tavoitteita. Perusteluista ei käy ilmi, tarkoitetaanko tässä sekä yksittäisen oppimäärän tavoitteita vai myös koko vuosiluokan oppimäärää. Perustelut jättävät jossain määrin myös tulkinnanvaraiseksi, onko tämä esimerkki kohtuuttomuudesta, jonka perusteella oppimäärän voi jättää suorittamatta. Epäselvää on, että siirtykö tällaisessa tapauksessa oppilas seuraavalle vuosiluokalle, vaikka edellisen vuosiluokan oppimäärää ei ole suoritettu, aloittaako hän ko. vuosiluokan alusta seuraavana syksynä vai onko kyse siitä, että ulkomailla suoritettut opinnot pääosin vastaavat kyseisen vuosiluokan oppimäärää. Vai viitataanko ehtimisellä oppivelvollisuuden täyttymiseen?

Lapsiasiavaltuutettu katsoo lisäksi, että myös 18 § 3 momentissa tarkoitettu poikkeavasta oppilaan opetuksen järjestämisestä tulisi tehdä valituskelpoinen päätös.

4 a luku Oppimisen ja koulukäynnin tuki ja perusopetuksen oppimäärästä poikkeaminen

Oppimisen ja koulukäynnin tuesta säädettäisiin jatkossa uudessa 4 a luvussa. Säännöksissä on jonkin verran epä johdonmukaisuutta ja päällekkäisyyttä. Esimerkiksi oppilaan oikeutta oppimisen ja koulukäynnin tukeen koskeva 20 a § 2 ja 3 momentit koskevat 20 b §:ää (ennakoivat tukitoimet) eli momenteissa kerrotaan, milloin ennakoivia tukitoimia annetaan. Samaa sisältöä ei toisteta 20 b §:ssä. Sen sijaan 20 a §:n 4 momentin mukaan oppilaalla, jonka opinnot eivät ennakoivista tukitoimista huolimatta etene, tai jolla on ennakoivista tukitoimista huolimatta vaikeuksia osallistua opetukseen, olisi oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin, joista puolestaan säädetään 20 c §:ssä. Kyseisen 20 c §n 1 momentissa toistetaan oppilaskohtaiseen tukeen oikeudet eli että oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä.

Oppilaskohtaisista tukitoimista ehdotetaan säädettäväksi 20 c §:ssä. Säännöksen 2 momentin mukaan oppilaskohtaista säännöllistä tukea antaisi erityisopettaja muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmissä tai erityisluokanopettaja erityisluokassa. Esitysluonnoksen perusteella on epäselvää, milloin pienryhmiä perustetaan eikä pienryhmän koolle määritellä rajoituksia, lukuun ottamatta yksityiskohtaisissa perusteluissa todettua, että ryhmän koon ei tulisi olla liian suuri tuen tosiasiallista toteuttamista ajatellen. Ryhmä koko jäisi paikallisesti opetuksen järjestäjän päätettäväksi.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotetut 20 b § ja 20 c § jättävät jossain määrin epäselväksi, mikä katsotaan erityisopettajan antamaksi ennakoivaksi tueksi ja mikä oppilaskohtaiseksi tueksi. Myös tuen oppilas- ja ryhmäkohtaisuus vaikuttaa epäselvältä. Ehdotetun 20 a § 2 momentin mukaan oppilaalla on oikeus tukiopetukseen ja erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä (ennakoivat tukitoimet). Ennakoivia tukitoimia ovat 20 b §:n mukaan muun muassa erityisopettajan antama tukiopetus (2 momentti) ja ennakoivia tukitoimia annetaan lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena (1 momentti).

Oppilaskohtaiseksi tukitoimeksi puolestaan määritellään säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä. Erityisopettajan antama ennakoiva tuki on tarkoitus antaa ryhmämuotoisena (20 b §), mutta perusteluissa ei puhuta pienryhmistä, vaan ryhmä voisi tarkoittaa koko opetusryhmää tai pienempää ryhmää (s. 69). Epäselvää siis on, toimiiko ryhmien muodostaminen samoin periaattein ennakoivassa tuessa ja oppilaskohtaisessa tuessa. Näiden tukimuotojen erona on myös se, että oppilaskohtainen tuki on säännöllistä, vaikkakin ennakoivan tuenkin kohdalla perusteluissa todetaan sen olevan suunnitelmallista ja sitä annetaan niin kauan kuin on tarpeen. Tällöin on jossain määrin tulkinnanvaraista mikä katsotaan säännölliseksi tueksi.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita myös erityisluokanopettajan antamaan tukeen erityisluokissa (20 c § 2 momentti). Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko tarkoitus, että erityisluokassa annetaan oppilaalle kaikki opetus, mukaan lukien esimerkiksi liikunnan tai taide- ja taitoaineiden opetus. Jossain määrin epäselvää on myös rajanveto erityisopettajan antaman pienryhmäopetuksen ja erityisluokanopettajan erityisluokassa antaman opetuksen rajanveto. Tätä olisi hyvä selvittää perusteluissa ja tarvittaessa säännösten osalta.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[LAPS_lausunto_OKM_perusopetus_oppimisentuki_18062024_.pdf](#)

Helander Merike
Lapsiasiavaltuutetun toimisto