

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?

Esityksessä kuvatut perusteet uudistukselle ovat ymmärrettävät, ja tavoite selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja oppilaan tarpeen mukaiset on erittäin kannatettava. Myös opetushenkilöstön hallinnollisen taakan vähentäminen on tarpeellista. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistuksen keskiössä tulee olla oppilaiden saaman tuen vahvistuminen sekä tuen yhdenvertainen toteutuminen koulusta riippumatta.

Uudistusten toteutuessa on erittäin tärkeää järjestää laaja-alaisia alueellisia koulutuksia muutoksista ja lainsäädännön soveltamiskäytännöistä valtakunnallisen yhtenevyyden saavuttamiseksi.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne on osin kannatettava, mutta esitetyssä rakenteessa on myös alla kuvattuja selkeitä puutteita, jotka tulee ottaa huomioon lainsäädäntöuudistuksessa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki määrittelee, että psykologi- ja kuraattoripalveluilla tuetaan opiskelijoiden oppimista (Luku 1, 7§). Lisäksi luvussa 3 pykälä 15 määrittää, että "Opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin arvion perusteella opiskelijalla on oikeus saada riittävä tuki ja ohjaus hänen opiskeluunsa ja kehitykseensä liittyvien vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi." Lakiesityksessä opiskeluhuollon työntekijöiden rooli oppimisen tuen suunnittelussa ohenee, sillä tuen tarvetta voisi arvioida opetushenkilöstön toimesta ilman yhteistyötä. Yhdymme Suomen Rehtorit ry:n esiin nostamaan huoleen siitä, että uudistus esityksen mukaan toteutuessaan vähentää moniammatillisuutta tukitoimien arvioinnissa ja suunnittelussa, mikä vaarantaa oppilaan oikeutta tulla tuen tarpeen osalta kokonaisvaltaisesti huomioiduksi. Uudistus jättää erityisopettajalle ja luokan-/aineenopettajille suuren vastuun tuen laadukkaasta toteutuksesta sekä esimerkiksi opetuksen suunnittelun ja arvioinnin vastuun jakautumisesta lukuvuoden aikana, sillä konsultaation osuus ja käytännön toteuttamisen tapa prosessissa jää heikosti avatuksi ja liian helposti yksittäisten opettajien varassa tapahtuvana epätasaisesti toteutuvaksi. Tässä on riskinä, että esimerkiksi tarvetta psykologin arvioon tai mahdolliseen jatko-ohjaukseen ei havaita tai tehdä edes silloin, kun se lapsen

tai nuoren kannalta olisi välttämätöntä. Lakiesitys myös lisää riskiä siihen, että opiskeluhoito hyvinvointialueen järjestämänä palveluna ja opetuksen järjestäjät etääntyvät entisestään toisistaan, ja opiskeluhoillon toimintakenttä kapeutuu siten, ettei se palvele enää riittävästi oppilaiden tai myöskään opetushenkilöstön tarpeita. Uudistuksessa tulisi siis heikennysten sijaan pyrkiä vahvistamaan moniammatillisen asiantuntijaverkoston roolia oppilaan ja opetushenkilöstön tukena.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Opetuskielen tukiovetus pitäisi aloittaa jo varhaiskasvatuksen ja esikoulun puolella. Pienryhmissä koulun puolella ovat oppilaat, joilla usein on monenlaisia haasteita oppimisessa, eivät yleensä saa erillistä lukiopetusta erityisopettajilta, vaikka sille voisi olla suuri tarve. Tarvittavaa tukea tulee järjestää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ensisijaisesti kouluilla.

Hallituksen esityksen mukaisessa perusopetuslain muutoksessa opiskeluhoillon moniammatillinen yhteistyö kaventuu ennakoivien tukitoimien osalta, vaikka tämä on lakisääteisestikin keskeisintä psykologien ja kuraattoreiden työkenttää kouluilla. Muutosehdotuksessa esimerkiksi psykologia tai moniammatillista yhteistyötä ei mainita näissä yhteyksissä enää lainkaan. Pykälästä 20 b (Ennakoivat tukitoimet ja niiden järjestäminen) tulisi muokata kohta ”Ennakoivien tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota” muotoon ” Ennakoivien tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota esimerkiksi erityisopettajan erityispedagogista ja opiskeluhoillon ammattilaisten asiantuntemusta hyödyntäen.” Lisäksi herää huoli siitä, että kun oppilaskohtaisesti käytettyjä ennakoivia tukitoimia ei enää kirjata mihinkään, oppilaan saaman tuen vaikutusten seuranta sekä psykologisten tutkimusten tarpeen arvio hankaloituu.

On myös tärkeä varmistaa opetushenkilöstön resurssien riittävyys, jotta henkilöstö ei kuormitu liikaa uudistusten asettamien vaatimusten myötä.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esityksessä nostetut erityisopetuksen, koulunkäynninohjaajien, tukiovetusresurssien sekä opetuskielen tuen lisääminen ovat tärkeitä uudistuksia. Lisäksi tuen tarpeisten oppilaiden ryhmäkoon rajaamiseen liittyvät esitykset ovat perusteltuja, joskin herää kysymys, onko rajausta 20 oppilaan ryhmäkoosta mahdollista käytännössä kuitenkaan tehdä. Oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaan määrän rajausta on periaatteessa kannatettavaa, mutta voi asettaa käytännön tasolla suuria haasteita. Jos erityisopettajan antama tuki määritellään suoraan oppilasmääriin, niin miten se suhteutuu, jos luokkakoko on 12 tai 32 oppilasta? Ryhmässä voi myös olla hyvin erilaisilla perusteilla tukitoimia tarvitsevia oppilaita. Ja jos luokassa on lisäksi tarkkavaisuushäiriöisiä, sosioemotionaalista ongelmista kärsiviä lapsia tai esimerkiksi paljon maahanmuuttajataustaisia oppilaita, joiden kielitaito on heikko, niin huomioidaanko tämä jollain tapaa? Kannatettavana voidaan pitää myös sitä, että oppilaskohtaista tukea saavat oppilaat olisivat oikeutettuja aamu- ja iltapäivätoimintaan.

Valitettavasti opiskeluhoillon rooli tuen tarpeen arvioinnissa ja järjestämisessä on esitysluonnoksessa sivuutettu käytännössä kokonaan. Arvioitaessa oppilaskohtaisia tukitoimia ja niiden järjestämistä, kuinka jatkossa todetaan tuen tarpeen taustalla olevien syiden painavuus ja muiden tukitoimien tarpeellisuus? Opettajan voi olla haastavaa arvioida esimerkiksi terveydellisten seikkojen tai toimintakyvyn aleneman vaikutusta tuen tarpeeseen. Laissa olisi tarpeen painottaa, että tukitoimia ja erityisiä opetusjärjestelyitä olisi syytä suunnitella yhdessä opiskeluhoillon ja tarpeen mukaan myös muiden terveydenhuollon/ sosiaalihuollon ammattilaisten kanssa. On

huolestuttavaa, jos koulussa yksilöllistetään opetusta tai vähennetään oppitunteja ilman, että siihen liittyy monialaista arviota, jolloin arvio voi perustua yhden työntekijän subjektiiviseen arvioon.

Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tukevat varmasti oppimista, mutta niiden toteuttaminen edellyttää usein arviota lapsen kognitiivisesta tasosta, jotta tukitoimet pystytään kohdentamaan oikein. Millä tavoin jatkossa on tarkoitus hyödyntää esimerkiksi psykologisten tutkimusten tuloksia osana koulun tukitoimien suunnittelua? Tutkimustulokset saattavat muun muassa puoltaa oppimäärän yksilöllistämistä, esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkimuksista nousee esiin merkittävää kielellistä haastetta ja tarvetta diagnostiselle arviolle. Pykälään 20 f ”Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma” tulisi lisätä lauseen ”Suunnitelman laativat oppilaan opettajat.” perään lause ”Tarvittaessa suunnitelman laatimiseen osallistuvat opettajien lisäksi opiskeluhuollon ammattilaiset tai muut asiantuntijat.” Lain tulisi myös tarkemmin ohjeistaa, millaiselle lomakkeelle tai minne nämä suunnitelmat tallennetaan.

Esimerkiksi erikoissairaanhoidon oppimisvaikeuksien selvittelyihin ohjattavien lasten ja nuorten osalta on erittäin tärkeää saada kattavat palautteet oppimisesta. Oppimissuunnitelman tai HOJKSin kopio ovat kuvanneet hyvin oppilaan tukitoimien tarvetta. Jatkossakin olisi erittäin tärkeää kirjata suunnitelma konkreettisesti ja selkeästi, jotta tukitoimien toteutumista voitaisiin seurata niin koulussa kuin kotona. Aikaisempi yleisen, tehostetun ja erityisen tuon muoto on erikoissairaanhoidon suuntaan kuvannut osaltaan ongelmien vaikeusastetta ja ollut osa lähetekriteereitä esimerkiksi foniatrialla. Tulevaisuudessa on vaikeampi hahmottaa sitä, keiden ongelmat näyttäytyvät selkeästi vaikea-asteisina.

Myös oppimäärän yksilöllistämiseen liittyvät yksityiskohdat jäävät esityksessä epäselviksi. Opiskeluhuollon näkökulmasta yksilöllistäminen on tärkeää tehdä oikea-aikaisesti, jotta ratkaisu tukisi mahdollisimman hyvin oppimista, itsetunnon kehitystä sekä jaksamista.

Erytysten opetusjärjestelyjen korvaaminen pykälällä: ”18 § Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin”. Käytännössä tätä pykälää on käytetty muun muassa kouluakymättömien masentuneiden tai ahdistuneiden oppilaiden kohdalla, joiden koulunkäyntiä on ollut tarpeen keventää psykologin tai lääkärin lausunnolla. Pienemmällä päivittäisellä tai viikoittaisella tuntimäärällä oppilaita on saatu jälleen sitoutettua kouluun tulemiseen, mikä on helpottanut myös heidän kokonaistilannettaan. Käytetäänkö jatkossa samaan tarkoitukseen ”20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen”? Jolloin ”osallistumattomuus voisi koskea yksittäisen oppiaineen oppituntia viikoittain enintään 4kk ajan”. Tarkoittaako tämä pelkästään rajausta yhteen oppiaineeseen (mikä ei riitä, jos suunnitellaan että oppilas käy esim. koulua 2h/pv) ja voiko 4kk jaksoja ketjuttaa? Miten arviointi toteutetaan, jos oppilas on tilapäisesti vapautettu suorittamasta oppiaineen oppimäärää. Katsotaanko suoritukset silloin vain siltä ajalta, kun oppilas on osallistunut opetukseen? Lisäksi herää kysymys siitä, että tarkoittaako muutos myös sitä, että oppilasta ei voida enää lopullisesti vapauttaa esim. valitun A2-kielen opiskelemisesta, vaikka se aiheuttaisi lapselle kohtuutonta kuormitusta? Nykyisin päätös on tehty moniammatillisen käsittelyn perusteella, huoltajan anomuksesta ja opiskeluhuollon tai muun asiantuntijan puolella.

Miten koulua käymättömien oppilaiden tuki tullaan järjestämään? Tapahtuuko esimerkiksi esityksessä mainittu ”muu opetus tai ohjattu toiminta” koulun ulkopuolella? Tarkoittaako tämä myös sitä, että ne, joiden koulupäivää on aiemmin lyhennetty, osallistuisivat muuhun opetukseen tai ohjattuun toimintaan? Nämä koulunkäynnistä kuormittuvat oppilaat eivät välttämättä kuormitu itse opiskelusta, vaan koko päivän viettämisestä koulurakennuksessa.

Lisäksi on hyvä huomata, että yksityisiä opetuksen järjestäjiä ei velvoiteta antamaan erityistukea, eikä jatkossa myöskään oppilaskohtaista tukea. Tämä herättää suuren huolen siitä, kuinka yksityisten opetuksen järjestäjien oppilaat ovat epätasa-arvoisessa asemassa muihin nähden tuen järjestämisen suhteen.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Nykyisen lainsäädännön mukaisesti opiskeluhoito on osallistunut tehostetun ja erityisen tuen päätösten käsittelyyn ja tukitoimien suunnitteluun. Tämä on luonut moniammatilliseen yhteistyöhön rakenteita, joissa on tehty yhteistyötä oppilaan/esiopetuksen lapsen tuen suunnittelussa, ja uudistus tulee valitettavasti vähentämään moniammatillista yhteistyötä. Nykyisin tuen tarvetta käsitellään oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti mm. oppilaan tueksi koottavassa monialaisessa asiantuntijaryhmässä. Ryhmän tulisi kirjata toimenpiteensä opetuksen järjestäjän ylläpitämään opiskeluhoitokisteriin, mutta opetuksen järjestäjät eivät ole ajankohtaisesti tietoturvaan liittyvien ongelmien vuoksi kyenneet järjestämään tätä siten, että myös opiskeluhoiton henkilöstö pääsee käsittelemään kyseisiä asiakirjoja.

Lainsäädäntöuudistuksen (40 §) myötä herää huoli siitä, että tietojen siirto ammattilaisten välillä vaikeutuu entisestään. Kuinka turvataan, että opiskeluhoiton ammattilaiset eri organisaation edustajina jatkossa pääsevät käsittelemään oppimisen tuen asiakirjoja, jos jatkossa ei ole enää perusteena sitä, että heidän tulee lakisääteisesti olla mukana näitä asiakirjoja laatimassa? Pääsy tukea koskeviin asiakirjoihin on mahdollistettava myös työssään niitä ehdottomasti tarvitseville opiskeluhoiton työntekijöille.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

-

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Yllä mainittujen seikkojen lisäksi perusopetuslain 4 a pykälään koskien konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua tulisi lisätä kirjaus ”Lisäksi huolehditaan tarpeen mukaisten opiskeluhoitopalvelujen toteutumisesta osana tukitoimia”. Käytännössä pykälässä mainittu palvelu koskettaa myös oppilashuollossa tehtävää yhteisöllistä ja yksilökohtaista opiskeluhoitotyötä. Sairaalaopetuksen konsultoinnit koskevat usein lasten tai nuorten erittäin vaikeita tilanteita, joissa käytännössä lapsi tarvitsisi erityisluokkapaikan, mutta on yleisopetuksen oppilaana esimerkiksi sen vuoksi, että vanhemmat eivät ole hyväksyneet muuta tukea lapselle. Toisena esimerkkinä palvelun tarpeellisuudelle mainitaan kouluakäymättömyys. Poissaolosten syvällisempi selvittely on lähtökohtaisesti opiskeluhoitopalvelujen ammattilaisten tai tilanteen mukaan muun perheen kanssa työskentelevän tahon (esim. sosiaalipalvelut) tehtävä. Esityksessä ei kuitenkaan mainita opiskeluhoiton roolia tässä yhteydessä. Onko sairaalaopetuksella resurssia tarjota konsultaatiota riittävässä laajuudessa, ja kuinka hyvin tällä pystytään vastaamaan esimerkiksi kouluakäymättömyyden ongelmaan, jossa vaaditaan yleensä nimenomaan yksilökohtaisen oppilashuollon selvittelyjä? Lisäksi on syytä huomata, että lakiesityksessä kunnille valtiosuudesta korvattavat konsultaatiopalvelut on rajattu vain sairaalaopetuksen konsultaatioon, vaikka konsultioita palveluita tuottavat erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin myös muut vaativan monialaisen tuen toimijat, joiden toimintaedellytykset tulee turvata.

Oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaisen varhennetun oppivelvollisuuden mahdollistaminen myös myöhemmässä kuin alkuopetusvaiheessa on kannatettava uudistus ja lisää oppilaiden yhdenvertaisuutta. Esitystekstissä mainitaan, että uudessa lainsäädännössä lisärahoitus ei enää

perustuisi kehitysvammadiagnosiin, vaan pedagogiseen tuen tarpeen arvioon. Tarkoittaako tämä sitä, että varhennetun oppivelvollisuuden myöntämiseen ei tarvita enää psykologin tai lääkärin lausuntoa? Yhdymme näkemykseen, että varhennettua oppivelvollisuutta ei tulisi sijoittaa tiettyihin diagnooseihin, vaan käytännön toiminta- ja oppimiskykyyn, mutta pykälään tulisi lisätä kirjaus siitä, että arvio tulisi tehdä moniammatillisesti. Pidennetty oppivelvollisuus on ollut erityisen tärkeää myös esimerkiksi kielihäiriöisille lapsille, useimmiten niin, että se on toteutettu kahtena esikouluvuotena tai kolmivuotisena alkuopetuksena. Varhentaminen ei tue näiden lasten kehitystä, kun taidot eivät ole siihen tasoon vielä riittäviä. Jos kaikki aloittavat jatkossa perusopetuksen 7-vuotiaina, lähtötasossa voi olla hyvin suuria eroja. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon psykologipalveluissa tutkituista lapsista suuri osa on hyötynyt pidennetystä oppivelvollisuudesta, toisesta esikouluvuodesta ja osa myös koululyykkäyksestä. Koulun haasteet saattavat näille lapsille tulla aivan liian suurina, jos esimerkiksi kielellisessä kehityksessä on useamman vuoden viive. He eivät myöskään hyödy varhennetusta esiopetuksesta, jos kielellisellä alueella pohja on muuten liian huterana. Kouluun lähdön myöhentäminen on siis ollut hyvä vaihtoehto niille, joilla kehitys tulee hieman viiveellä, ja jotka ovat olleet myös esimerkiksi loppuvuodesta syntyneitä. Samoin maahanmuuttajataustaiset lapset ovat esiopetusvaiheessa hyötynneet usein lisävuodesta suomen kielen taitojen vahvistamiseksi.

Lopuksi Psykologiliitto haluaa huomauttaa, että sidosryhmien kuulemistilaisuuksiin ei oltu lainkaan kutsuttu psykologeja edustavaa tahoa (s. 4), vaikka opiskeluhuollon psykologeilla on ajankohtaisesti varsin keskeinen rooli tarpeen mukaisten tukitoimien arvioinnissa, ja lähtökohtaisesti psykologit ovat ainoa ammattiryhmä, jolla on kouluissa mahdollista tehdä kognitiivisia oppimiskyvyn tutkimuksia, joita varsin usein tarvitaan tukitoimien kohdentamisessa oikein. Tutkimustarve ei poistu sillä, etteivät ne ole välttämättömiä tukipäätöksiä tehtäessä, sillä tutkimusten ensisijainen tarkoitus on hyödyttää oppilasta hänen oppimiseensa (tai sosiaalisiin/ hyvinvointiin) liittyvien haasteidensa tunnistamisessa ja tarpeen mukaisen tuen suunnittelussa, sekä tukea opetushenkilöstöä tuen järjestämisessä ja tähän liittyvässä päätöksenteossa, ei palvella hallintorakenteita. Mikäli valmisteluprosessissa olisi hyödynnetty psykologien asiantuntijuutta paremmin, olisivat nämä oppilaiden ja oppimisen kannalta varsin keskeiset näkökulmat varmasti tulleet esitysluonnoksessa paremmin huomioituksi. Näin ollen pyydämme, että viimeistään tässä vaiheessa valmisteluprosessia lausunnossamme esiin nostetut näkökulmat tullaan huomioimaan erityisellä painoarvolla, ja myös tarkastelemaan esitettyjen lainsäädäntömuutosten yhteyttä oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin sekä vaikutuksia lasten ja nuorten tarpeen mukaisten palveluiden piiriin pääsyyn ja kouluissa oppilaiden edun kannalta erittäin tarpeelliseen moniammatilliseen yhteistyöhön nykyistä lakiesitystä perusteellisemmin.

Gergov Vera
Suomen Psykologiliitto - Ammatti- ja yhteiskuntapäällikkö