

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?

OAJ katsoo, että perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tukea käsittelevien lakipykälien kokonaisuudistus on äärimmäisen tarpeellinen. Oppimisen tuen riittämättömyys, toimimattomuus ja epäyhtenäisyys ovat olleet jo vuosien ajan yksi keskeisimpiä esi- ja perusopetuksen ongelmia. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole riittävän täsmällinen eikä selkeä. Se ei myöskään riittävän hyvin turvaa oppilaan oikeutta tukeen, vaikka on kuitenkin kasvattanut opettajien, koulujen ja päiväkotien hallinnollisen työn taakkaa.

Perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistuksessa on oltava tavoitteena oppilaiden saaman tuen vahvistuminen, tuen vaikuttavuuden parantuminen sekä tuen yhdenvertainen toteutuminen kunnasta, koulusta ja esiopetuksen järjestämispaiikasta riippumatta.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

OAJ:n mielestä hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty perusopetuslain uusi luku 4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja perusopetuksen oppimäärästä poikkeaminen on tarpeellinen muutos. Kokoamalla kaikki oppimisen ja koulunkäynnin tukea käsittelevät pykälät samaan lukuun parannetaan lain luettavuutta. Pykälissä pitää kuitenkin olla avattuna esitettyä tarkemmin keskeiset käsitteet ja myös pykäläotsikoiden on oltava selkeitä ja pykälän sisältöä kuvaavia.

OAJ pitää kannatettavana uudistuksen lähtökohta, jossa päähuomio siirtyy tuen portaista itse konkreettisiin tukitoimiin. Samoin kannatettava on peruseriaate, jossa painopistettä siirretään ennakoivaan ja ennaltaehkäisevään tukeen, kuitenkin hylkäämättä vahvimpia tukitoimia, kuten erityisluokkaopetusta.

OAJ pitää hyvänä jaottelua ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin, koska näissä pykälissä säädetään konkreettisista tukitoimista. Jotta saadaan vahvistettua oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden ennaltaehkäisyä ja varhaista puuttumista, on näiden pykälien, jotka säätävät tukitoimista, oltava täsmällisiä ja yksiselitteisesti tulkittavissa olevia. Tällöin koulun ja esiopetuksen arjessa toimitaan varmemmin joka puolella Suomea säännösten edellyttämällä tavalla oppilaiden etu huomioon ottaen. Valitettavasti käytäntö on osoittanut, että väljä lainsäädäntö on omiaan eriyttämään oppilaiden saamia tukitoimia ja siksi yhdenvertaisuus edellyttää selkeää, täsmällistä lain-säädäntöä. Nyt esitetyssä muodossa säännökset eivät ole riittävän selkeitä eivätkä yksiselitteisiä.

On erinomaista, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi tarkemmin opetusryhmien muodostamisesta. OAJ pitää esitettyä ryhmäkokosäätelyä keskeisenä osana uudistusta ja sen vaikuttavuutta. Samoin pidämme hyvänä, että opetus-ryhmien muodostamisesta säädettäisiin jatkossa lain tasolla asetuksen sijaan.

Esityksessä on mainittu ryhmäkokosäätelyyn vaikuttavina vain erityisopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavat oppilaat. Perusopetuksessa on kuitenkin monia hyvinkin erilaisia erityisluokkia, joista on oppilaiden edun mukaista integroitua yleisopetuksen ryhmiin pääsääntöisesti taito- ja taideaineissa mutta myös muissa oppiaineissa. Erityisluokkien oppilailla pitää jatkossakin olla mahdollisuus integroitua yleisopetuksen ryhmiin kaikkien oppilaiden etu huomioiden ja siksi myös erityisluokkien oppilaiden pitää olla mukana tuossa tuen tarvitsijoiden viiden oppilaan enimmäismäärässä. On myös varmistettava, että tukea tarvitsevat oppilaat saavat yleisopetuksen ryhmässä riittävästi tukea, jotta integroituminen onnistuu, eikä vastuu oppilaiden tukemisesta jää luokan- tai aineenopettajan vastuulle.

OAJ katsoo, että vaikeista oppimisen ja koulukäynnin haasteista kärsivien oppilaiden kohdalla sitä, kuinka monta erityisopettajan erityisopetusta saavaa oppilasta voi yhdessä luokassa olla, tulisi arvioida aina tapauskohtaisesti ja viiden oppilaan enimmäismäärästä on syytä aina tarvittaessa poiketa alaspäin. Arviota tehtäessä tulisi ottaa huomioon lapsen etu, turvallisuus ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen antamisen mahdollisuus. Opetusryhmä tulisi muodostaa siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilasta, jotka saavat erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Tämä on välttämätön lisä ryhmäkokosäätelyyn ja parantaa oppimista tukevia opetusjärjestelyjä. Ryhmäkokoihin liittyvä säätely koskien tukea tarvitsevia lapsia tulee muotoilla täsmällisesti myös esiopetuksen osalta.

OAJ pitää tarpeellisena myös sitä, että jatkossa säädetään täsmällisesti, milloin ja miten oppilaan tuen päätös voidaan purkaa. Erityisesti tästä on tarpeen säätää niissä tapauksissa, kun oppilaan opetus sekä arviointi toteutetaan hänen oman yksilöllisen opetussuunnitelmansa mukaisesti.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat säätelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset muodostavat hyvän ja kattavan kokonaisuuden oppimisen ja koulunkäynnin haasteisiin puuttumiseksi. Ennakoivia tukitoimia koskevan sääntelyn on oltava riittävän selkeää ja velvoittavaa, jotta kaikki opetuksen järjestäjät varmistavat resurssit oppimisen ja opiskelemisen edellytyksiä tukeviin opetusjärjestelyihin mm. riittävällä opetushenkilöstön määrällä. Vahva erityispedagoginen osaaminen jokaisessa koulussa ja päiväkodissa sekä erityis-opettajien ja resurssiopettajien määrän lisääminen on välttämätöntä, jotta oppimisen ja koulunkäynnin haasteisiin on mahdollista puuttua aikaisessa vaiheessa ja vähentää raskaampien tukitoimien tarvetta.

OAJ:n mielestä on erinomaista, että opetuksen järjestäjän on jatkossa varattava resurssia vähintään keskimäärin 0,127 tuntia viikossa oppilasta kohden ennakoiviin tukitoimiin. Kerroin on välttämätön, jotta turvataan, että tukeen myös todellisuudessa kohdennetaan resursseja, joita sinne kipeästi tarvitaan. Rahoituksen riittävyttä on kuitenkin seurattava ja seurantaan on luotava vertailukelpoiset ja yhtenevät mittarit, joilla pystytään todentamaan annetun tuen määrä ja vaikuttavuus verrattuna nykytilanteeseen. On myös pystyttävä varmistamaan, että uusi rahoitus kohdistuu aidosti uusiin ennakoiviin, ryhmäkohtaisiin tukitoimiin ja että samaan aikaan opetuksen järjestäjät resursoivat oppilaskohtaiset tukitoimet tuen tarvetta vastaavasti. Lisäksi on täsmennettävä, miten rahoitus kohdentuu esiopetuksen osalta.

20 b § Ennakoivat tukitoimet ja niiden järjestäminen 1 momentissa määrätään, että opetuksen järjestäjän on varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt. Säädoskohtaisissa perusteluissa tulee mainita, että opetuksen järjestäjä voi vaikuttaa oppimisen edellytyksiä tukeviin opetusjärjestelyihin opetusryhmiä muodostettaessa muun muassa ryhmäkoolla tai kohdentamalla ryhmään lisäresurssia esimerkiksi resurssiopettajan käyttämiseen yleisopetuksen ryhmässä.

OAJ ehdottaa, että 20 b §:n 1 momenttiin lisätään, että opetuksenjärjestäjän on huomioitava ennakoivat tukitoimet jo etukäteen tuntikehyksessä sekä opettajien lukujärjestyksessä. Tämä asia on tällä hetkellä säädoskohtaisissa perusteluissa, mutta se pitää nostaa pykälätekstiin.

Tukiopetus ja erityisopettajan antama osa-aikainen erityisopetus on koettu vaikuttaviksi tukimuodoiksi ja niiden antaminen matalalla kynnyksellä ilman pedagogisia asiakirjoja, hallinnollisia päätöksiä ja muuta byrokratiaa on hyvin kannatettavaa. Vähintään lain perusteissa on syytä todeta, että nämä ennakoivat tukimuodot eivät ole oppilaalle vapaaehtoisia eivätkä vaadi huoltajan suostumusta. Esityksessä pitää tuoda esille myös oppilaan oikeus koulukuljetukseen tukiopetuksen yhteydessä. Koulukuljetus tai lukujärjestys ei saa estää tukiopetuksen antamista vaan näitä on oltava mahdollisuus muuttaa joustavasti oppilaan tuen tarpeet huomioiden.

Ennakoivat tukitoimet eli opettajan antama ennakoiva tukiopetus, opetuskielen tukiopetus ja erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä pitää määritellä joko pykälässä tai säädoskohtaisissa perusteluissa mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti. Korostamme, että oppilaalla on aina oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta kaikkina koulupäivinä eikä

tukiopetuksen antaminen oikeuta tunti-jaon mukaisesta opetuksesta tinkimiseen. Täten tukiopetus on siis selkeästi määriteltävä annettavaksi muun opetuksen lisäksi. Pykälässä on myös määriteltävä, mitä ennakoivat tukitoimet tarkoittavat esiopetuksessa sikäli, kun ne poikkeavat perusopetuksen tuesta.

Tämän lisäksi on täsmennettävä, että ennakoiviin tukitoimiin kuuluva erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä on käytännössä samaa kuin osa-aikainen erityisopetus on tähän asti ollut eli luokanopettajan tai aineenopettajan ja erityisopettajan yhdessä suunnittelemaa ja toteuttamaa opetusta. On myös selkeästi rajattava, että sama opettaja ei voi yhtä aikaa antaa sekä ryhmäkohtaisia ennakoivia tukitoimia että oppilaskohtaista tukea. Tämä voisi muuten vesittää käytännössä oppilaskohtaiset tukitoimet tältä osin.

Tukiopetus esitetään jatkossa annettavaksi pääsääntöisesti ryhmämuotoisena. Tämä kasvattanee tukiopetusta saavien oppilaiden määrää. Jatkossakin on kuitenkin oltava mahdollisuus antaa tukiopetusta myös yksilökohtaisesti silloin, kun sen koetaan olevan toimivin ja vaikuttavin tapa. Tukiopetus mainitaan esityksessä vain ennakoivana tukitoimena. Kaikkia ennakoivia tukitoimia pitää olla mahdollista antaa myös säännöllisesti oppilaskohtaisina tukitoimina. Tälle olisi erityinen tarve valmistavasta opetuksesta perusopetuksen oppilaaksi siirtyvien oppilaiden kohdalla kielellisenä tukena.

Erityisopettajan antama tuki voi esityksen mukaan olla myös konsultaatiota, joka kohdistuu luokanopettajiin, aineenopettajiin, oppilaisiin ja mahdollisesti myös huoltajiin. Tämä erityisopettajan huoltajiin kohdentuva konsultaatio on kokonaan uusi velvoite, eikä ole siis osa nykyistä koulun ja kodin välistä yhteistyötä, joka nykyisellään on jokaisen opettajan velvollisuutena ja jota hoidetaan opettajien yhteissuunnittelutyöajalla. Tämä tukimuoto on perusteluissa avattava tarkemmin, koska se edellyttää toteutuakseen rahoituksen käyttämistä tämän uuden velvoitteen toimeenpanoon. Myös vaikutusarvioinneissa on huomioitava konsultatiivisen työn määrän lisääntyminen ja siihen tarvittava lisärahoitus ja vaikutus erityisopettajatarpeeseen.

On myös huomioitava, että erityisopettajat ovat koulussa ja päiväkodissa ensisijaisesti oppilaita ja heidän tosiasiallista tukemistaan varten. Opettajien työaika ei voi suunnata konsultatiiviseen työhön niin, että se vähentää suoraan oppilaisiin kohdistuvan tuen määrää. Opetuksen järjestäjillä on oltava velvollisuus huolehtia siitä, että erityisopettajia on riittävä määrä varmistamaan, että opettajien työaika riittää sekä opetukseen että konsultaatioon.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaan oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia välittömästi, jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä, on tarpeellinen. On myös hyvä, että opetuksen järjestäjä on velvollinen järjestämään aina ensin ennakoivia tukitoimia ja vasta niiden osoittauduttua riittämättömiksi, edetään vahvempiin tukitoimiin. Säädoskohtaisissa perusteluissa määritellään kuitenkin pykälätekstiä vahvemmin, että myös jo ennakoivien tukitoimien säännöllinen tarve oikeuttaa oppilaan saamaan oppilaskohtaisia

tukitoimia. Tämän tulkinta voi tuoda opetuksen järjestäjille erilaisia käytäntöjä oppilaskohtaiseen tukeen siirtymisessä ja on siksi selkeytettävä myös pykälätekstissä.

Oppilaskohtaiset tukitoimet ja erityisesti erityisluokalla annettava erityisopetus eivät saa olla liian joustamattomia tukimuotoja. Vaikka oppilaalla olisi selkeä erityisluokkapaikan tarve, tämä ei aina tarkoita yhtä vahvaa tuen tarvetta kaikissa oppiaineissa.

Oppilaskohtaiset tukitoimet on määritelty erityisesti erityisopettajan antaman pienryhmäopetuksen osalta liian epäselvästi sekä pykälätekstissä että säädöskohtaisissa perusteluissa. Sen sijaan opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota on kuvattu säädöskohtaisissa perusteluissa laajasti peilaten sitä moniammatilliseen yhteistyöhön ja oppilashuoltopalveluihin. On hyvä, että oppilaskohtaiset tukitoimet rajataan selkeästi koulun toimintapiiriin eli oppimisen ja koulunkäynnin tukemiseen eikä koulun velvollisuuksia laajenneta sosiaali- ja terveystalveluiden puolelle. Tästä tarvitaan täsmennystä myös esiopetuksen osalta.

Esityksen mukaan päätös perusopetuksen tavoitteista ja oppimäärästä poikkeamiseen voidaan tehdä vain sellaiselle oppilaalle, joka saa oppilaskohtaisena tukitoimena joko erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa. Pykälässä ei kuitenkaan ole täsmällisesti määrätty, tarkoittaako tämä sitä, että kyseisen päätöksen jälkeen ns. yksilöllistettyä oppiainetta voidaan opettaa joko erityisopettajan antamana pienryhmässä tai erityisluokanopettajan opettamana erityisluokalla. Näiden kahden opetuksen ero on epäselvä ja siksi täsmennettävä. Pykälässä on yksiselitteisesti määriteltävä, millaista opetusta oppilas on oikeutettu saamaan oppiaineessa, jonka oppimäärästä poiketaan.

Mikäli oppilas voi saada erityisopettajan antamaa pienryhmäopetusta kaikilla tai suurimmalla osalla oppiaineen oppitunneista, tällöin saattaa syntyä tilanne, jossa oppilaan jonkin oppiaineen opetuksesta suurimman osan tai kaikenkin opetuksen antaa opettaja, jolla ei ole ainedidaktista koulutusta eikä kelpoisuutta opettaa kyseistä oppiainetta. Tämä olisi huomattava kelpoisuusvaatimusten väljennys ja vaikuttaisi haitallisesti kaikista suurimmassa tuen tarpeessa oleviin oppilaisiin ja heidän opettajiensa koulutusvaatimuksiin.

OAJ vaatii, ettei erityisopettajien tehtäviä ja vastuita muuteta esitetyllä tavalla ja samalla väljennetä kelpoisuuksia. Käytännössä tämä vältetään lisäämällä esitykseen määräys, että erityisopettajan antama pienryhmäopetus voi olla laajuudeltaan enintään puolet oppiaineen tunneista. Tällöin oppiaineen opetus tapahtuisi luokan- tai aineenopettajan ja erityisopettajan yhteistyönä muulloin kuin erityisluokanopettajan antamassa erityisluokalla annettavassa opetuksessa. Erityisluokalla erityisluokanopettajan antama opetus voi koskea myös yksittäistä oppiainetta, jolloin opettajalta vaaditaan kelpoisuusasetuksen mukaisesti erityisopettajan ja aineenopettajan kelpoisuus.

Perusteluissa tulee myös tuoda esiin, että erityisopettajan edellä mainitulla tavalla opettaessa oppiainetta yhteistyössä luokan- tai aineenopettajan kanssa, myös oppiaineen arviointi tapahtuu kaikkien opetuksesta vastaavien opettajien sekä erityisopettajan yhteistyönä, kuten jo nykyisin perusopetusasetuksella määrätään.

Yleisesti ottaen 20 c §:ssä Oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen ei riittävän selkeästi määritellä, mitä tarkoitetaan erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä. Säädoskohtaisissa perusteluissakaan ei avata tarkemmin, kuinka laajaa ajallisesti tai oppiaineen oppimäärän suhteen pienryhmässä annettava opetus voi olla. Jotta pykälän tulkinta ei riipu opetuksen järjestäjien erilaisista näkemyksistä ja näin aiheuta epätasa-arvoa oppilaiden pienryhmäopetuksen suhteen, joko pykälässä tai säädoskohtaisissa perusteluissa on tarkasti määriteltävä, mitä pienryhmäopetus tarkoittaa ja miten se eroaa yksittäisissä oppi-aineissa annettavasta erityisluokkaopetuksesta.

OAJ korostaa erikseen, että oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä täsmällisesti lain tasolla. Esityksessä jätetään moni asia epäselväksi ja todetaan opetushallituksen määräyksillään täsmentävän asiaa. Opetushallituksella ei ole toimivaltaa määrätä laissa säädettyä laajemmin oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kaikista säännöllisistä tukitoimista tehdään hallinnollinen päätös. Päätöksessä pitää kuitenkin esitettyä tarkemmin määrätä oppilaan saama tuki ja etenkin sen määrä sekä tavoitteet ja seuranta.

OAJ:n mielestä on hyvä, että erilaisia tuen asiakirjoja vähennetään ja kevennetään, jotta voidaan vähentää opetushenkilöstön hallinnollista taakkaa. Opetuksen järjestäjien käyttöön tarvitaan ehdottomasti valtakunnallisesti yhtenäiset mallilomakkeet, jotka ovat selkeät ja helpot käyttää sekä saatavilla sähköisinä lomakkeina. Uusien pedagogisten asiakirjapohjien pitää olla käytössä heti perusopetuslain uusien pykälien tullessa voimaan 1.8.2025.

Oppilaalla on esityksen mukaan oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin, jos ennakoivat tukitoimet eivät ole riittäviä. Näistä tukitoimista on tehtävä kirjallinen päätös 20 e §:n mukaisesti. Pykälässä ei kuitenkaan edellytetä, että päätöksessä olisi määrättävä tukitoimien määrästä, toteutuksesta tai seurannasta. 20 e § on näin ollen liian väljä. Vaikka tukea koskevassa arvioissa ja suunnitelmassa nämä kyseiset tiedot pitää olla kirjattuna, päätös on se, johon on mahdollista hakea muutosta. Ilman näiden asioiden kirjaamista päätökseen, ei opettajalla ole perustaa, jonka mukaan suunnitella oppilaan tukea toteutettavaksi. Opettajalla ei ole mahdollisuutta päättää resursseista, joita oppilaan tuen toteuttamiseen voidaan käyttää. OAJ katsoo, että oppilaskohtaisia tukitoimia koskevassa päätöksessä on määrättävä tukitoimien määrästä, toteutuksesta ja seurannasta.

Jos kaikki nykyiset erityisen tuen ja suuri osa tehostetun tuen oppilaista siirtyvät oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin, silloin hallinnolliset päätökset tulevat lisääntymään. Tämä on OAJ:n arvion mukaan todennäköistä, koska jokaisella nykyisellä erityisen ja tehostetun tuen oppilaalla on säännöllinen ja jatkuva tuen tarve. Jos kaikille tai suurimmalle osalle nykyisistä erityisen ja tehostetun tuen oppilaista tehdään hallinnolliset päätökset, näiden tekemiseen on myös varattava riittävästi työaikaa rehtoreille ja apulaisrehtoreille sekä päiväkodin johtajille. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka paljon ennakoiviin tukitoimiin panostaminen tulee vähentämään pitkällä aikavälillä yksilöllisten tukitoimien tarvetta, mutta tämä vähentyminen ei tule tapahtumaan välittömästi eikä nopeasti.

Esiopetuksessa käytettävien asiakirjojen osalta pitää selkeästi kuvata, mikä on tässä laissa kuvattujen asiakirjojen suhde varhaiskasvatuslaissa määriteltyihin asiakirjoihin.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Lakimuutoksen on arvioitu vaikuttavan oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeeseen ja hallintopäätösten määrään niitä vähentävästi. Pitkällä aikavälillä näin voi tapahtua, mutta seuraavien vuosien aikana siirtymävaihe voi jopa lisätä tuen tarvetta ja päätösten määrää, kun ennakoivia tukitoimia lisätään, mutta niiden vaikutus ei vielä tavoita nykyisiä erityisen tai tehostetun tuen oppilaita. Näiden oppilaiden tuen tarve ei katoa ja heistä vain erityisen tuen oppilailla on nykyään hallinnollinen päätös tuesta, vaikka myös kaikilla tehostetun tuen oppilailla on säännöllinen ja jatkuva tuen tarve, johon suuri osa oppilaista on saanut säännöllistä erityisopettajan antamaa opetusta tai muuta tukea. Tämän vuoksi on selvitettävä hallinnollisten päätösten määrän muutoksen vaikutus rehtorien ja päiväkodin johtajien työmäärään ja työajan riittävyys näiden päätösten valmisteluun ja tekemiseen. Vaikutusarviointia vaikeuttaa nykytilanne, jossa konkreettiset tukitoimet ovat jopa nykylainsäädäntöön suhteutettuina riittämättömiä ja vaihtelevat käytännössä suuresti kunnittain.

Jotta pedagogisten asiakirjojen ja tuen päätösten aiheuttama hallinnollinen taakka tosiasiallisesti kevenisi, pedagogisten asiakirjojen rakennetta on selkeytettävä ja niiden käytettävyyttä lisättävä. Asiakirjojen on myös oltava valtakunnallisesti yhtenevät, jolloin ei ole mahdollista lisätä paikallista työtä kunnan tai muun opetuksen järjestäjän omien asiakirjamallien luomiseen. On erittäin tarpeellista saada uudet pedagogiset asia-kirjapohjat käyttöön heti perusopetuslain uusien pykälien tullessa voimaan 1.8.2025.

Erytisopettajien koulutusmäärien lisääminen ja opettajien täydennyskouluttautuminen on tarpeellista ja lakiuudistuksen toimeenpanon kannalta tärkeää. Kouluttautumisen suunniteltu toteutuminen edellyttää, että mm. erillisillä erityisopettajaopinnoilla täydennyskouluttautuvien erityisopettajien koulutukseen osallistuminen mahdollistetaan korvaavin toimin aikuiskoulutustuen lakatessa. Arvio tulevien erityisopettajien tarpeesta saattaa olla hyvinkin paljon alimitoitettu. Jotta lakiuudistuksella saadaan aikaiseksi haluttuja vaikutuksia, sekä ennakoiviin tukitoimiin että oppilaskohtaisiin tukitoimiin on oltava saatavilla kelpoisia erityisopettajia joka puolella Suomea. Koska Suomessa ei ole käytössä opettajarekisteriä, missään ei ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon

erityisopettajan kelpoisuuden omaavia opettajia Suomessa on. Näin ollen lakia valmisteltaessakaan ei ole voitu osoittaa, kuinka suuri erityisopettajien lisäkoulutustarve todellisuudessa on.

Opetusryhmien määrän on arvioitu lisääntyvän ryhmien muodostamista sääntelevien säännösten myötä. On varmistettava, että kunnilla on resursseja opetusryhmien pienentämiseen ja resurssiopettajien palkkaamiseen, jotta lain tarkoitus oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta haasteisiin ei vesity kuntien heikon taloustilanteen vuoksi.

Taloudellisten vaikutusten osalta laskentaa vaikeuttaa huomattavasti se, että nykyisten velvoitteiden mukainen tuki toteutuu kunnissa riittämättömänä ja on siis kiistanalaista, miltä osin uudet tukitoimet ja niihin varattava rahoitus tulee nykyisten tukitoimien ja velvoitteiden lisäksi ja miltä osin niillä paikataan käytännössä nykyisiä tuen puutteita.

OAJ pitää oikeana luonnoksen suuntausta, jossa tarkemmalla sääntelyllä selkiytetään myös opetuksen järjestäjille tukimuotojen kokonaisuutta ja järjestämisen periaatteita ja käytäntöjä. Tämä luo yhdenvertaisuutta ja kuten esityksessä tuodaan esille, tarkempi sääntely vähentää kuntien hallinnollista työtä ja siihen kuluva aikaa.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Esiopetuksen tuki osana perusopetuslain mukaista oppimisen tukea

Kokonaisuudessaan esitys ei tunnista esiopetuksen osuutta, joka on vielä huomioitava esityksessä. Nyt esitetyssä muodossa tuen toteutuminen ja esimerkiksi rahoituksen kohdentuminen erityisesti myös esiopetuksen ennakoiviin tukitoimiin jäisi tulkinnanvaraiseksi. OAJ vaatii, että esiopetuksen tuki osana kokonaisuutta täsmennetään lakiesityksessä ottaen huomioon, että valtaosa esiopetuksesta järjestetään päiväkodeissa ja suuri osa lapsista osallistuu myös täydentävään varhaiskasvatukseen, jolloin tuen jatkumoon tulee kiinnittää huomiota. Lakiesityksessä pitää kaikkien tarpeellisten kohtien osalta selkiyttää omana momenttina, miten pykälän sisältö on toteutettava esiopetuksessa.

Käsitteiden tarkempi määrittely

Hallituksen esitysluonnoksessa tulee yleisesti ottaen määritellä käsitteet riittävän tarkasti ja yksiselitteisesti. OAJ katsoo, että esimerkiksi 20 b §:ssä tulee avata, mitä ennakoivilla tukitoimilla eli opettajan antama ennakoiva tukiopeutus, opetuskielen tukiopeutus ja erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tarkoittaa. Tarkempaa määrittelyä kaipaavia käsitteitä ovat myös erityisopettajan antama opetus pienryhmässä, perusopetuksen oppimäärästä poikkeaminen ja

opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen. Myöskään inklusiokäsitettä ei esityksessä ole määritelty.

18 § Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin

18 § Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin 3 momenttia pitäisi tarkentaa. Esitettyssä muodossa momentti kuuluu: ”Lisäksi oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään.”

Tämä momentti mahdollistaisi opetuksen järjestäjälle oikeuden milloin vain, kenen tahansa oppilaan kohdalla, poiketa miten vain perusopetuslaista. Esimerkiksi olisiko etäopetuksen järjestäminen oppilaalle täysin mahdollista opetuksen järjestäjän niin halutessa? Oppilaan sivistyksellisistä perusoikeuksista, joihin perusopetus kuuluu, ei voida sallia poikettavan täysin opetuksen järjestäjän harkintavaltaan jäävällä perusteella ja siksi OAJ:n mielestä momentti on esityksestä kokonaan poistettava.

Jos momentti säilyy, tällöin on ainakin rajattava hyvin selkeästi painava syy oppilaasta johtuvaan painavaan syyhyn, jolloin mikä tahansa opetuksen järjestäjän määrittämä painava syy ei oikeuta opetuksen järjestämiseen laista poikkeavasti. Tässä on huomioitava ensisijaisesti oppilaan oikeus perusopetuslain mukaiseen opetukseen kaikissa tilanteissa, joten tällaisia poikkeamismahdollisuuksia ei saisi olla.

20 c § Oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen

Erityisopetusta antavien opettajien erilaiset kelpoisuusvaatimukset perusopetuslain eri pykälien mukaisen erityisopetuksen antamiseen ovat olleet opetuksen järjestäjille monin paikoin epäselviä. Sen takia lakia on muutettava niin, että kokonaisrakenne muodostaa yksiselitteisen kokonaisuuden, jossa määritellään, millä kelpoisuudella mitään erityisopetusta annetaan.

Tulkintahaasteita tuovat 20 c §:n käsitteet erityisopettajan antama erityisopetus pienryhmässä ja erityisluokanopettajan antama erityisopetus erityisluokassa. Erityisopettajan kelpoisuudella ja koulutustaustalla ei tule olla kelpoisuutta vastata yksin opetuksen suunnittelusta, toteutuksesta ja arvioinnista kokonaista oppiainetta koskien, eikä kelpoisuusvaatimusta tule tältä osin muuttaa. Tästä syystä pienryhmässä annettava erityisopetus tulisi enimmillään koskea puolta oppiaineen oppitunneista ja opetus täten toteutettaisiin erityisopettajan ja luokan-/aineenopettajan yhteistyönä, paitsi silloin, kun on kyse erityisluokassa annettavasta erityisluokanopettajan opetuksesta, joka voi koskea myös yksittäistä oppiainetta.

OAJ vaatii, että erityisopettajan ja erityisluokanopettajan tehtäviä ja vastuita ei muuteta ja kelpoisuuksia ei väljennetä, vaan laissa määrätään, että erityisopettajan antama pienryhmäopetus voi olla laajuudeltaan enintään puolet oppiaineen tunneista, paitsi silloin, kun kyseessä on aineenopettajataustaisen erityisopettajan antama erityisopetus omassa oppiaineessaan oppiainekohtaisessa pienryhmässä.

Erityisluokkamuotoista opetusta pitää jatkossakin olla mahdollista antaa erilaisin perustein ja näistä erityisluokista pitää olla mahdollista integroitua yleisopetuksen ryhmiin kaikkien oppilaiden etu huomioiden. Joko 20 c §:ssä Oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen tai 20 g §:ssä Opetusryhmien muodostaminen tai näiden pykälien säädöskohtaisissa perusteluissa pitää selkeästi kuvata mahdollisuus järjestää opetusta erilaisissa erityisluokissa sekä kuinka voidaan toteuttaa erityisluokan ja yleisopetuksen luokan yhteistyötä.

Tässä yhteydessä on myös avattava sitä, että erityisluokka ei tarkoita aina kaikilta osin kokoaikaista erityisopetusta, josta ei integroiduta yleisopetukseen. Ainoastaan toiminta-alueittain opiskelevien oppilaiden erityisluokka voi olla lähtökohtaisesti sellainen erityisluokka, josta ei lainkaan integroiduta yleisopetukseen. Suurin osa nykyisistä erityisluokista ja luultavasti erityisluokista tulevaisuudessakin on sellaisia, joissa oppilailla on erityisluokkatarve esimerkiksi tarkkaavuuden, keskittymisen ja käyttäytymisen haasteiden takia. Erityisluokkatarve voi johtua myös esimerkiksi laaja-alaisista oppimisvaikeuksista akateemisissa aineissa tai vaikkapa aistiyliherkkyksistä tai tunne- ja vuorovaikutustaitojen haasteista. Nämä oppilaat eivät selviä pelkällä erityisopettajan antamalla erityisopetuksella pienryhmässä ja tarvitsevat siksi erityisluokkapaikan, mutta kaikki nämä oppilaat eivät myöskään tarvitse erityisluokkamuotoista opetusta kaikissa oppiaineissa.

Monet erilaiset syyt voivat johtaa kiinteään ja turvalliseen erityisluokan tarpeeseen, mutta harvoin on oppilaan edun mukaista, että hän ei missään oppiaineessa integroituisi yleisopetuksen ryhmään. Varsinkin yhdysluokkamuotoisista erityisluokista on hyvä integroitua ainakin joissain oppiaineissa yleisopetukseen, jotta oppilas saa kaikissa oppiaineissa, taito- ja taideaineet mukaan lukien, aidosti opetussuunnitelman ja luokkatasonsa mukaista opetusta. OAJ pitää tärkeänä, että aina kun on mahdollista ja oppilaan edun mukaista, oppilas voi integroitua yleisopetuksen ryhmään ja ryhmässä on oltava saatavilla ne tukitoimet, joita integroituminen vaatii.

Säädöskohtaisiin perusteluihin pitää olla kirjattuna, että oppilaiden joustava liikkuminen opetusryhmien välillä on mahdollista silloin, kun se on oppilaan edun mukaista. Tätä oppilaiden liikkumista ryhmien välillä on tuettava opetusjärjestelyillä mm. niin, että tukea tarvitsevia oppilaita ei ole ryhmissä viittä enempää. Tällöin on mahdollista tukea esimerkiksi ryhmäytymistä, kaverisuhteiden muodostumista ja isommassa ryhmässä toimimista. Tästä syystä OAJ pitää tärkeänä, että erityisluokkien oppilaat lasketaan aina mukaan viiden tukea tarvitsevan oppilaan enimmäismäärään yleisopetuksen ryhmässä, vaikka oppilas ei kyseisen oppiaineen tunneille integroitueensa tarvitsisi oppilaskohtaisia tukitoimia.

20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen

20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen on määritelty liian epäselvästi sekä pykälätekstissä että säädös-kohtaisissa perusteluissa. Pykälän ensimmäisen momentin ja pykälän otsikon mukaan voidaan poiketa joko perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista. Toisen momentin mukaan opetussuunnitelman tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla eri laajuisia opintokokonaisuuksia eli tämä vastaisi aiempaa vuosiluokkiin sitomatonta opetusta. Kolmannen momentin mukaan sekä perusopetuksen oppimäärästä että opetussuunnitelman tavoitteista voidaan poiketa rajaamalla oppimäärän tavoitteita ja sisältöjä, mikä vastaisi aiempaa oppiaineen oppimäärän yksilöllistämistä. Säädös-kohtaisissa perusteluissa sekä oppimäärästä että opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisella tarkoitetaan oppimäärän rajaamista tavoitteita tai sisältöjä karsimalla tai supistamalla. Pykälän luettavuutta ja selkeyttä heikentää se, että pykälässä mainitaan sekä oppimäärästä poikkeaminen että opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen, kun niillä kummallakin tosiasiallisesti tarkoitetaan oppimäärän rajaamista. Pykälässä on yksiselitteisesti erotettava toisistaan oppimäärästä poikkeaminen ja opetuksen järjestäminen erilaisiin vuosiluokkatavoitteista poikkeaviin kokonaisuuksiin pohjautuen, jolloin oppilas kuitenkin opiskele koko oppimäärän mutta omassa tahdissaan. OAJ esittää harkittavaksi, onko tarvetta luopua aiemmista termeistä vuosiluokkiin sitomaton opetus sekä oppilaan oppimäärän yksilöllistäminen.

Esityksen mukaan ns. yksilöllistetyssä oppiaineessa eli oppiaineessa, jossa poiketaan oppimäärän tavoitteista, oppilaan on mahdollista saada arvosanoja 5–7 (alle hyvää osaamista osoittavia arvosanoja). Kuitenkin oppimäärästä poikkeaminen edellyttää aina sitä, että oppilas ei pysty annetusta oppilaskohtaisesta tuesta huolimatta saavuttamaan arvosanan 5 edellyttämää osaamista. Tämä linjaus eriarvoistaa oppilaiden arviointia, koska käytännössä yksilöllisillä tavoitteilla oppiainetta opiskelevan oppilaan arvosanat voivat näillä määrittelyillä vastata jopa tyydyttävää osaamista, vaikka todellinen osaaminen on alle arvosanan 5 heikon osaamisen. Jos oppilaan on mahdollista saada yksilöllisillä tavoitteilla myös arvosanaa 5 parempia arvosanoja, kyseisen oppiaineen arvosana pitää tästä huolimatta aina toisen asteen opintoihin hakeutumisessa rinnastaa arvosanaan 5, jotta oppilaiden arvosanat olisivat yhteishaussa oikeudenmukaisesti rinnastettavia.

OAJ toteaa, että ammattikorkeakoulujen ammatillisen tutkinnon perusteella tehtävässä todistusvalinnassa ei huomioida kevään 2025 toisesta yhteishausta lähtien osittain tai kokonaan mukautetuin arvosanoin suoritettuja ammatillisia perustutkintoja. Päätös perustuu ammattikorkeakoulujen velvollisuuteen toteuttaa opiskelijavalinta oikeudenmukaisesti, hakijoiden yhdenvertainen kohtelu huomioiden. Mukautetun arvioinnin mukainen ja tutkintokoulutuksen arviointiasteikon mukainen sama arvosana ei kuvaa yhtäläistä osaamista, eikä näin ollen arvosanoja voida pisteyttää ammatillisen perustutkinnon todistusvalinnassa yhteismitallisesti.

Säädös-kohtaisissa perusteluissa viitataan 20 h §:n momentteihin viisi ja kuusi. Pykälässä ei kuitenkaan ole kuin viisi momenttia. Pykälästä on ilmeisesti pudonnut pois kahden viimeisen

momentin väliin tarkoitettu 5 momentti, jossa pitäisi määrätä tukea koskevan päätöksen suhteesta oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamiseen.

20 i § Perusopetuksen järjestäminen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite

20 i pykälästä on eri versioita, joista osassa otsikossa on Perusopetuksen järjestäminen ja osassa vain Opetuksen järjestäminen. Pykälässä tarkoitetaan toiminta-alueittaisen opetuksen järjestämistä, joten OAJ esittää, että 20 i §:n otsikko muutetaan muotoon Toiminta-alueittain järjestettävä opetus.

OAJ katsoo riittäväksi, että 20 i §:ssä säädetään pelkästään toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta. Opetuksen järjestäminen toiminta-alueittain olisi mahdollista, jos muut 4 a luvun mukaiset tukitoimet eivät olisi riittäviä eikä oppilas vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen vuoksi pysty opiskelemaan oppiaineittain. OAJ katsoo, että 20 i §:n ensimmäinen momentti on siten tarpeeton.

Muita parannusehdotuksia

OAJ katsoo, että oppimisen ja koulunkäynnin tuesta säädettyä tulee käydä selvästi ilmi, että oppilaalla on oikeus hänen tarvitsemiinsa tukitoimiin ja opetuksen järjestäjällä on aina velvollisuus järjestää oppilaan tarvitsema tuki. Siten oppilaalla olisi aina velvollisuus osallistua opetukseen myös tarjottujen tukitoimien osalta ja mikäli oppilas olisi poissa, tulisi tästä luvaton poissaolo. On myös tärkeää tuoda selkeästi esiin, etteivät tukitoimet edellytä huoltajan suostumusta. Tämä on tarpeellinen ja lapsen etua vahvistava täsmennys.

Tiedonkulkuun liittyy haasteita ja siksi onkin tärkeää, että vähintäänkin lain esitöissä otettaisiin kantaa siihen, millainen tiedonsaantioikeus opetuksen järjestäjällä on oppilaan terveystietoihin, jos niitä tarvitaan oppimisen tuen järjestämiseksi. Opetuksen järjestäjällä tulee olla oikeus pyytää tietoja tällä perusteella.

Yleisesti ottaen OAJ pitää hallituksen esityksen luonnosta hyvänä kokonaisuutena, josta saadaan toimiva oppimisen ja koulunkäynnin tuen lainsäädäntö, kunhan esitystä vielä täsmennetään ja selkeytetään riittävästi.

Jokinen Sari
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry