

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?

Inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen periaatteita on kirjattu kommentoitavaksi asetettuun lainsäädäntöön sinne tänne. Tämä on ehdottomasti tarpeellista kun otetaan huomioon, ettei nykyisessä lainsäädännössä termiä inklusio mainita kertaakaan, joten se ei myöskään tarjoa selkeää normatiivista ohjausta inklusion edistämiseksi. Olisi kuitenkin suotavaa, että uudessa lainsäädännössä niin inklusion arvot kuin niiden mukaiset oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteuttamisen periaatteet myös koostettaisiin selkeäksi kokonaisuudeksi ja inklusio määriteltäisiin. Ainekset inklusion selkeään, monitahoiseen käsitteellistämiseen vaikuttaisi olevan dokumentissa läsnä.

Peruskoulussa annettavan tuen käsitteellistäminen tuen luonteen mukaan sen tasojen sijaan on hyvä ehdotus, sillä selkeät, systemaattiset ohjeistukset nykyisille tuen tasoille jäivät aikoinaan laatimatta, mikä on opettajien mukaan hankaloittanut porrastetun tuen toteuttamista käytännössä sekä lisännyt epämääräistä byrokratiaa. Lisäksi porrastetun tuen määritelmistä on niin puhekielessä kuin käytännön toimita muodostunut oppilasta määrittäviä, toiseuttavia ja erilaisuuden stigmaa tuottavia identiteettikategorioita ("tehostetun/erityisen/vaativan tuen oppilas"). Tässä mielessä suunniteltu muutos vaikuttaa lupaavalta ja on "tuen tarpeiden" tasoluokittelua paremmin linjassa pedagogisen kirjaamisen eetoksen kanssa: kuvataan pedagogista ympäristöä ja pedagogisia toimia oppilaan sijaan.

Samaan aikaan päätös siirtyä tuen porrasteisuudesta kahteen, nykyisessä kirjauksessa vielä melko epämääräiseen tuen tasoon, on hämmentävää kun otetaan huomioon, että varhaiskasvatuksen normatiivisessa ohjauksessa on melko hiljattain siirrytty porrastettuun tukeen. Uudistuksessa tulisi huomioida se, että kaikki koulutustasot varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle olisivat keskenään yhtenevät käsitteistön osalta.

Konsultatiivisen sairaalaopetuksen sisällyttäminen lainsäädäntöön on tarpeellista ja kannatettavaa. Sairaalaopetuksessa on yli 20 vuoden osaaminen somaattisesti, neurologisesti, psykiatrisesti ja neuropsykiatrisesti oireilevien oppilaiden opetuksesta sairaalaopetusyksiköissä osasto- ja avopaikoilla sekä oppilaiden lähikoulujen tukemisesta konsultatiivisen työskentelyn avulla.

Sairaalaopetusyksiköiden toteuttama konsultaatio on ollut kustannustehokasta vähäisen byrokratian ja valmiiden verkostojen ansioista. Sairaalaopetusyksiköt ovat sijoittuneet ympäri Suomen ja konsultaatiota järjestetään yhteistyössä erikoissairaanhoidon kanssa. Tämä vahvistaa monitoimijaista yhteistyötä, paikallisuutta ja pitää kustannukset alhaisina. Lakimuutos vastaa kasvavaan tarpeeseen ja on linjassa varhaisen tuen painotusten kanssa oppilaan saadessa palveluja ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti omiin lähikouluihinsa.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Lakimuutokseen suunniteltu jako ennaltaehkäisevään ja oppilaskohtaiseen tukeen on epämääräinen, sillä siinä kuvataan kahta eri asiaa: ensimmäinen kuvaa pedagogisen tuen luonnetta (ennaltaehkäisevyys) ja toinen pedagogisen tuen kohdetta (oppilas). Lisäksi hämmennystä lisää se, että nyt suunnitellussa perusopetuslain termistön määritelmässä painottuu yksilö: “[e]nnakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien tarkoituksena olisi tukea oppilasta perusopetuksen oppimäärän suorittamisessa ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa...[r]yhmässä toteutettavia ennakoivia tukitoimia olisivat ennakoiva tukiopeutus, opetuskielen tukiopeutus ja lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä” Toisin sanoen suunnitteilla on kaksi yksilöllisen tuen tasoa: ennaltaehkäisevä tuki ja oppilaskohtainen tuki.

Lainsäädännön tuoma jako sisältää riskin väärinymmärryksestä ja -käytöstä. Painotus on entistä enemmän yksittäiseen oppilaaseen kohdistuvassa tuessa ja koko koulun inklusiivisen toimintakulttuurin edistäminen jää taka-alalle. Huolena on paluu ennen vuoden 2010 reformia olleeseen jakoon yleis- ja erityisopetukseen. Koko kouluun ja/tai luokkaan kohdistuva tuki, joka nykyisessä mallissa sijoittuu varsinkin yleisen tuen tasolle, on kuitenkin laajimmin vaikuttava, vähiten leimaava ja myös kustannustehokkain tapa vähentää oppilaskohtaisen tuen (nykyisessä mallissa lähinnä tehostettu ja erityinen tuki) tarvetta. Koko koulun toimintaa kohdistuvalla tuella on myös saavutettu nykyisen kolmiportaisen tuen puitteissa hyviä tuloksia kouluissa, joissa siihen on systemaattisesti panostettu. Esimerkkinä vaikkapa positiivisen käyttäytymisen koko koulun tasolla toteuttavat ProKoulut (ks. <https://www.prokoulu.fi/toimintamalli-koulussa/>) Laissa olisi syytä painottaa yhteisö-, luokka-, ryhmä- ja yksilötason tukea.

Erityisopettajan ja erityisesti erityisluokanopettajan rooliin korostaminen lakiesityksessä on toki tärkeä, mutta se ei saisi missään tapauksessa vaarantaa monien kuntien hyvin toimivia joustavia opetusjärjestelyitä, joissa tukea tarjotaan tilanteen mukaan. Se ei myöskään saisi johtaa siihen, että eri ammattikuntien vastuiden korostamisen myötä puretaan vuoden 2010 reformin pyrkimys vastuun jakamiseen yhteis- tai tiimiopettajuuden keinoin.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ennakoivien toimien painottaminen lainsäädännössä sekä painopisteen siirtäminen niihin on kannatettavaa. Kuitenkin, kuten olemme aiemmin kommentoineet, ennakoivat tukitoimet tulisi määritellä yksilötasoa laajemmaksi koskemaan myös koko koulu yhteisöä, luokkia ja ryhmiä.

Nykyinen kolmiportainen tuki suunniteltiin toteutettavaksi siten, että yleisen, koko yhteisöä ja ryhmää koskevan tuen päälle rakennetaan tarvittaessa yksilöllistä tehostetumpaa tukea. Nykyisellään uusi ehdotus laista purkaa tätä asetelmaa, sillä kirjaukset ennaltaehkäisevästä tuesta määrittyvät pääasiassa yksilöstä käsin. Laissa olisi hyvä painottaa ennaltaehkäisevää yhteisö-, luokka-, ja ryhmätason tukea, jonka päälle tarvittaessa ennaltaehkäisevää yksilötason tukea laaditaan. Tässä mielessä epämääräisen kolmiportaisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen korvaaminen epämääräisellä, yksilöön entistä vahvemmin keskittyvällä kaksiportaisella tuella ei ole perusteltua.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Kuten aiemmin kommentoimme, lain tulisi määritellä tuen kohdistamiseksi yksilötasoa laajemmin yhteisö- ja ryhmätasot. Tukitoimet ja interventiot tulisi kohdistaa yksilön lisäksi tai sijaan yhteisöihin, ryhmiin ja olosuhteisiin.

Vahvasti erityisopettajien ja erityisluokanopettajien antamaan tukeen nojaava malli herättää myös kysymyksen, onko mikään määrä erityisopettajia ja erityisluokanopettajia riittävä vastaamaan kasvavaan tuen tarpeeseen, jos koulujen yleinen toimintakulttuuri ei muutu? Erityisopettajien ja erityisluokanopettajien osuus peruskoulujen opettajakunnasta on Suomessa jo tällä hetkellä kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen suuri. Jos tuen tarjoaminen on jatkossa entistä enemmän erityisopettajan koulutuksen saaneiden vastuulla voi se edellyttää, että tulevaisuudessa suurimmalla osalla perusopetuksen opettajista aineenopettajat mukaan lukien pitäisi olla myös erityisopetuksen kelpoisuus. Tämän tilanteen saavuttaminen vaatisi suuria panostuksia yleisopetuksen opettajien täydennyskouluttamiseen erityisopetuksen kelpoisuuden omaaviksi.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Opettajien työmäärän kohtuullistaminen, byrokratian vähentäminen, hallinnollisen työn keventäminen ja rajallisten resurssien kohdennetumpi käyttö osana lähikouluperiaatetta on kannatettavaa.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

-

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Inklusiivisen toimintakulttuurin tueksi tarvitaan vahvoja monitoimijaisia ja monitieteellisiä malleja ja käytäntöjä. Kouluja tulisi kehittää alueen yhteisöllisyyttä tukeviksi yhteisöiksi myös kouluajan ulkopuolella (eri harrastustoimijat jne.). Kuntiin tarvitaan toimintamalleja, joissa esimerkiksi puhe-, fysio- ja toimintaterapeutit tukevat oppilaita osana koulun arjen toimintaa sekä ennaltaehkäisevästi että tarpeen mukaan. Varhaiskasvatuksen on pysyttävä jo tässä vaiheessa mukana perus- ja esiopetuksen uudistamisessa – saumaton jatkumo varhaiskasvatuksesta perusopetukseen on taattava.

Lakiesityksessä olisi tärkeää ohjata kuntia antirasistiseen työhön ja puuttua rasistisiin ja toiseuttaviin malleihin, esimerkiksi S2 opetuksessa olevat oppilaat, joiden kyvyt riittävät suomea ensikielenään puhuvien tunneille osallistumiseen (ks. Ståhlberg, L.; Uusitalo, L. ja Hotulainen, R. 2023).

Yhteisopettajuuden tukeminen olisi yksi parhaimpia keinoja vastata nykypäivän haasteisiin koskien oppilaiden saamaan tukea sekä oppilaan ja opettajan oikeusturvaa. Tiimiopettajuuden laajempi hyödyntäminen vähentäisi painetta erityisopettajien ja erityisluokanopettajien osuuden jatkuvaan kasvattamiseen, kun heidän asiantuntemuksensa olisi tiimityön kautta laajemman opettaja- ja oppilasjoukon käytössä ja tukena.

Luokan- ja aineenopettajien peruskoulutukseen tulisi sisällyttää opintoina lisää erityispedagogiikkaa.

Perusopetuslain tulee riittävän selkeästi ohjata kuntien toimintaa yhdenvertaisen perusopetuksen toteuttamiseen inklusio- ja lähikouluperiaatteiden mukaisesti. Lainsäädännössä olisi syytä huomioida painokkaasti, ettei opettajien työmäärän kohtuullistamisen, byrokratian vähentämisen, hallinnollisen työn keventämisen ja rajallisten resurssien kohdennettumman käytön edistäminen ohjaa inklusion edistämisen nimissä tehtäviin säästötoimenpiteisiin, eivätkä sellaisten jo olemassa olevien käytäntöjen ylläpitämiseen, jotka eristävät oppilaat yhteisöistään heidän oman etunsa nimissä.

Honkasilta Juho

Helsingin yliopisto, Kasvatustieteellinen tiedekunta - Helsingin yliopisto,
erityispedagogiikan oppiaine