

Asia: VN/20544/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 pykälään koskien oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointia?

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto lakiesitysluonnoksesta perusopetuslain muuttamiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan kyseessä on uusi pykälä oppilaan arvioinnista ja opinnoissa etenemisen päättämisestä. Osa pykälän sisällöstä noudattelee voimassa olevia säädöksiä ja normitusta.

Kuntaliitto pitää esitysluonnoksessa esitettyä perusopetuslain 22 §:ä selkeänä. Muutokset selkeyttävät nykytilaan nähden oppilaan arvioinnin tehtävää, lähtökohtia ja menettelytapaa. Erityisen tärkeää on, että perusopetuksen päättövaiheen arviointikriteereillä varmistetaan oppilaiden arvioinnin yhden-vertaisuus. Kyseessä on merkittävä asia oppivelvollisen jatko-opintoihin hakeutumisen kannalta. Esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa on todettu hyvin, että jokaisen peruskoulunsa päättävän on oppivelvollisuuslain mukaan hakeuduttava toisen asteen koulutukseen. Haun pohjana toimivat perusopetuksen päättöarvosanat, jolloin päättöarvioinnin vertailukelpoisuuden varmistaminen on tärkeää ja myös oikeusturvakysymys. Kuntaliiton mukaan erityisesti toisen asteen koulutuksen järjestäjät antavat palautetta, että perusopetuksen päättäneiden oppivelvollisuusikäisten opiskelijoiden osaamisessa ja arvosanoissa on eroja, vaikka päättöarvioinnin kriteerit on otettu käyttöön.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota Opetushallituksen toimivaltaan, josta esitetään säädettäväksi pykälän 6 momentissa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että Opetushallituksen toimivalta oppilaan oppimisen ja osaamisen arvioinnin osalta on todettu momentissa selkeästi. Kuntaliiton mukaan Opetushallituksen on arvioinnin yleisten periaatteiden linjauksissa ja oppilaan arviointia koskevan määräystoimivaltaansa käytössä huomioitava opetuksen järjestäjien olosuhteet ja paikallisen liikkumavaran tarpeellisuus. Lakiesitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että esimerkiksi tuntijakoasetusta ei oltaisi muuttamassa.

Opetushallituksen ja opetuksen järjestäjien vuoropuhelu tulee nykyistä paremmin varmistaa valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden uudistamisessa. Erityistä huolellisuutta edellytetään oppiaineiden tavoitteiden ja vuosiluokkien sisällön vähimmäisosaamisen määrittelyssä. Esimerkiksi opetuskieleen kuten suomen- ja ruotsinkielisen opetuksen järjestämiseen liittyvät ominaispiirteet ja muu mm. tuntijaon mahdollistava paikallinen liikkuma-vara tulevat työssä huomioituiksi eikä paikalliseen päätäntävaltaan puututa heikoin perustein. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että paikallisen liikkumavaran merkitys tunnistetaan, vaikka arvioinnin yhdenvertaisuutta pyritään vahvistamaan.

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 a pykälään koskien oppilaan arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä päättämistä?

Esitysluonnoksen mukaan kyseessä olisi uusi pykälä, jossa säädetään arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä päättämisestä.

Kuntaliitto pitää pykälää pääosin selkeänä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että luokalle jättämistä koskevat tilanteet on pyritty selkeästi määrittelemään lakitasolla. Kyseessä on ratkaisu, joka vaikuttaa olennaisesti oppilaan oppivelvollisuuden suorittamisen jatkumoon perusopetuksen päätyttyä. On myös tärkeää, että oppilaiden oppimista ja koulunkäyntiä tuetaan ennen kuin vuosiluokalle jättäminen ajankohtaistuu. Jatkovalmistelussa esitystä voitaisiin täydentää kuvailemalla tarkemmin oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä arvioinnin välistä suhdetta. Esimerkiksi olemassa olevan tilastotiedon pohjalta, luokallejättäminen on tavanomaista erityisesti perusopetuksen alkuvaiheessa sekä ylemmillä vuosiluokilla.

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 b pykälään koskien todistuksia?

Esitysluonnoksen mukaan kyseessä olisi uusi pykälä, jossa säädettäisiin perusopetuksessa käytettävistä todistuksista.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että 9. vuosiluokalla oppilaalle annetaan välitodistus. Lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota, että osa perusopetuksen oppiaineiden oppimääristä on saatettu suorittaa jo ennen yhdeksättä vuosiluokkaa. On tilanteita, jossa oppilaalle ja hänen huoltajalleen tulisi jo varhaisemmin antaa tietoa, jos oppiaineen oppimäärä tulee suoritettua jo ennen 9. vuosiluokalle siirtymistä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lakiesityksen jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota perusopetuslain 18 §:n nojalla syntyviin tilanteisiin, jossa opetus järjestetään osittain poikkeavasti. Opetuksen poikkeava järjestäminen heijastuu myös oppilaiden arviointiin.

Onko teillä muita huomioita esitykseen?

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että tässä yhteydessä ehdotetaan muutamaa muutosta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen.

Perusopetuslain 20 f §:ssä säädetään tukea koskevasta päätöksestä. Pykälässä säädetään niistä asioista, joista opetuksen järjestäjä perusopetuslain nojalla on velvollinen tekemään päätöksen. Esitysluonnoksessa perusopetuslain 20 f §:n esitetään lisättäväksi, että opetuksen järjestäjän olisi tehtävä päätös myös varhennetusta oppivelvollisuudesta. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan muutos vastaisi aiempaa tilannetta ja 31.7.2026 saakka voimassa olevaa pidennetyn oppivelvollisuuden sääntelyä. Pidennetyn oppivelvollisuuden päätöksen lisäksi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville on aiemmin poikkeuksetta tehty myös erityisen tuen päätös. Muutosta kuvataan tekniseksi.

Kuntaliitto toteaa, että nykyisin pidennetystä oppivelvollisuudesta ja 1.8.2026 lukien varhennetusta oppivelvollisuudesta säädetään oppivelvollisuuslaissa. Pidennetystä oppivelvollisuudesta sekä jatkossa varhennetusta oppivelvollisuudesta tulee tehdä kirjallinen hallintopäätös, johon on oikeus hakea muutosta oppivelvollisuuslain 24 §:n mukaisesti.

Kuntaliitto katsoo, että perusopetuslain 20 f §:n ehdotetulle lisäykselle siitä, että opetuksen järjestäjän olisi osana tukea koskevaa päätöstä, päätettävä myös varhennetusta oppivelvollisuudesta, ei ole tarvetta, koska nykyistä pidennettyä oppivelvollisuutta vastaavasti, varhennetusta oppivelvollisuudesta on tehtävä päätös oppivelvollisuuslain nojalla. Varhennettua oppivelvollisuutta koskevaan kirjalliseen päätökseen haetaan muutosta oppivelvollisuuslain 24 §:n mukaisesti. Käytännössä oppivelvollisuuslain 24 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus tarkoittaa velvollisuutta tehdä kirjallinen varhennettua oppivelvollisuutta koskeva päätös, koska vain kirjalliseen päätöksen voi hakea muutosta.

Nykytilaa vastaavasti sekä pidennetyn oppivelvollisuuden että varhennetun oppivelvollisuuden päätöksellä on vaikutusta myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiseen opetuksen järjestäjälle maksettavaan lisärahoitukseen.

Oppivelvollisuuslain mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan on osallistuttava oppivelvollisuuden alkamisvuonna perusopetuslain 26 a §:ssä tarkoitettuun esiopetukseen. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalle oppilaalle tehtiin aiemmin päätös myös perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua erityisestä tuesta. Erityisen tuen päätöksen sai hakea muutosta perusopetuslain 42 §:n mukaisesti.

Oppivelvollisuuslaissa varhennetulla oppivelvollisuudella tarkoitetaan lapsen esiopetuksen alkamisen varhentamista. Oppivelvollisuuslain mukaan jatkossa myös varhennetun oppivelvollisuuden piirissä olevan on osallistuttava oppivelvollisuuden alkamisvuonna perusopetuslain 26 a §:ssä tarkoitettuun esi-opetukseen. Esiopetuksen oppilaalla on oikeus

perusopetuslain 4 a luvussa säädettyyn oppimisen ja koulunkäynnin tukeen, josta opetuksen järjestäjän on tehtävä perusopetuslain 20 f §:n mukaisesti kirjallinen tukea koskeva päätös. Päätökseen voi hakea muutosta perusopetuslain 42 §:n mukaisesti.

Edellä esitettyyn viitaten, Kuntaliitto ei tunnista tarvetta perusopetuslain 20 f §:n esitettyyn lisäykseen. Jos asiassa kuitenkin edetään esityksen mukaisesti, varhennettua oppivelvollisuutta koskevasta päätöksentekovelvollisuudesta ja oikeudesta hakea muutosta päätökseen säädettäisiin sekä perusopetuslaissa että oppivelvollisuuslaissa.

Tässä yhteydessä yleisenä huomiona todettakoon, että perusopetuslain 20 f §:n tukea koskevasta päätöksestä opetus- ja kulttuuriministeriön antama tulkinta tehdä oppilaalle yksi päätös ei kaikilta osin palvele opetuksen järjestäjiä. Osa opetuksen järjestäjistä kokee tarkoituksenmukaisena jakaa useamman eri viranhaltijan kesken esim. sivistystoimenjohtaja ja koulun rehtori tukea koskevaa päätöstoimivaltaa. Kuntaliiton mukaan sääntelyä tulisi muuttaa siten, että opetuksen järjestäjillä on mahdollisuus päättää, kuka tukea koskevaan päätökseen sisältyvistä 20 c §:ssä, 20 h §:ssä j 20 i §:ssä tarkoitetuista asioista päättää. Jatkossa opetuksen järjestäjän tulee olla mahdollista jakaa päätösvalta, koska esim. 20 i §:ssä tarkoitettu opetus on pysyvämpi ja siihen sisältyy myös erillinen rahoitus kuin esim. 20 c §:n mukaiset oppilaskohtaiset tukitoimet.

Esitysluonnoksen mukaan lakimuutokset toteutetaan nykyisten taloudellisten resurssien puitteissa, joten sillä ei ole vaikutuksia valtion tai kuntien talouteen. Lakimuutokset esitetään tulevan voimaan 1.8.2027. Esitysluonnosta tarkasteltaessa on hankala arvioida esitettyjen muutosten kokonaisvaikutusta esim. lakia alemman asteen sääntelyyn ja kuinka mittavaan opetussuunnitelman perusteiden uudistustyöhön Opetushallitus tosiasiallisesti ryhtyy. On valitettavaa, että lakiesitys jättää epäselväksi mitä opetuksen järjestäjien opetussuunnitelmatyön kohtuullistamisella tosiasiallisesti tarkoitetaan.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ”Opetushallitus päättää perusopetuslakiin perustuen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Perusteita päivitetään vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Opetussuunnitelman perusteet annettaisiin lain voimaantultua 1.8.2027, ja varataan paikallisten opetussuunnitelmapäivitysten valmistelemiseen riittävästi aikaa. Sekä lainsäädäntö että opetussuunnitelman perusteet valmistellaan mahdollisimman yksiselitteiseksi siten, että paikallisen opetussuunnitelmatyön määrä ei ole kohtuuttoman suuri. Opetuksen järjestäjät päivittävät kansallisten linjausten pohjalta paikalliset opetussuunnitelmat 1.8.2028 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus laativat ohjeistusta lain ja opetussuunnitelman perusteiden käytännön soveltamisesta sekä tarvittavaa tukimateriaalia. Lainsäädännön uudistamisessa kattavalla ja pitkäkestoisella toimeenpanon tuella on keskeinen merkitys. Osaamistakuun vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi vahvistetaan kaikkien opettajien osaamista valtakunnallisella täydennyskoulutuksella”.

Kuntaliitto yhtyy siihen, että toimeenpanon tuen tulee olla pitkäkestoista. Kuntaliiton näkemyksen mukaan lakimuutos ja sen pohjalta laadittavat muutokset opetussuunnitelman perusteisiin tulevat aiheuttamaan hallinnollista työtä ja kustannuksia opetuksen järjestäjille. Esityksessä todetaan esimerkiksi, että osaamistakuun vaikuttava toimeenpano edellyttää opettajien täydennyskoulutusta. Käytännössä osaamistakuun toteuttaminen vaikuttaa jokaisen peruskoulun opettajan työhön ja oletettavasti koulutustarpeisiin, mutta myös rehtoreiden työhön johtaa muutosta. Jotta osaamistakuussa onnistutaan, on valtion varauduttava tukemaan kuntia taloudellisesti edes valtionavustuksin. Lisäksi on huolehdittava laadukkaasta täydennyskoulutustarjonnasta suomen ja ruotsin kielellä siten, että ne ovat saavutettavia. Aiemmissa opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arvioinneissa on korostunut, että opetuksen järjestäjille riittävän pitkään jatkuva toimeenpanon tuki ja henkilöstön koulutustarpeisiin vastaaminen ovat keskeisiä tekijöitä muuttaa käytänteitä haluttuun suuntaan.

Kuntaliitto korostaa, että opetussuunnitelman perusteiden muutosten valmistelulle ja paikalliselle toimeenpanolle on annettava riittävästi aikaa. Esitysluonnoksessa oleva aikataulu vaikuttaa kohtuulliselta, mikäli valtakunnalliset perusteet annetaan hyvissä ajoin ja perustetyön valmisteluun osallistetaan opetuksen järjestäjät. Viime aikoina perusteiden muutoksia on laadittu kohtuuttomilla aikatauluilla ja kunnilta on pyydetty lausuntoja jo siinä vaiheessa, kun lakiesityksen käsittely on ollut kesken. Tämä on kestävä tapa toimia.

VARATOIMITUSJOHTAJA Susanna Huovinen

Erityisasiantuntija Mari Sjöström

Lausunnon valmistelijat: Mari Sjöström, Minna Antila, Irmeli Myllymäki, Minna Lindberg

Sjöström Mari
Suomen Kuntaliitto ry