LAPS/117/2024, 11.10.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Kirjallisen lausunnon pyyntö sivistysvaliokunnalta / HE 114/2024 vp

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa hallituksen esityksen ehdotuksia.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja katsoo, että kokonaisrakenne voi mahdollistaa tavoitteiden toteutumisen. Oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva lainsäädännön tulee tukea tuen järjestämistä käytännössä mahdollisimman hyvin.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että muutoksilla pyritään siirtämään tuen painopistettä varhaiseen tukeen ja että oppilaan ja huoltajien oikeusturvaa vahvistetaan.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että sääntelyn toimeenpanoon on käytettävissä riittävät resurssit.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa hallituksen esityksen ehdotuksia.

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]erusope-

tusta 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.[1]

Hallituksen esitykselle on määritelty kolme tavoitetta, joiden toteutumiseen otamme kantaa seuraavasti:

"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".

Lapsiasiavaltuutettu pitää tavoitetta kannatettavana ja katsoo, että ehdotettava oppimisen tuen kokonaisrakenne voi mahdollistaa tavoitteiden toteutumisen. Oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva lainsäädännön tulee tukea tuen järjestämistä käytännössä mahdollisimman hyvin.

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, mutta se ei ole toteutunut tähän mennessä riittävän yhdenvertaisesti.

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. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa (s. 44), että varhaisia ja ennaltaehkäiseviä tuen muotoja vahvistetaan ja niitä resursoidaan suunnitelmallisesti osaksi toimintaa siten, että niitä voidaan tarjota matalalla kynnyksellä ilman hallinnollisia menettelyjä. Opetuksen järjestäjän olisi varattava riittävästi resurssia ryhmäkohtaisten tukimuotojen järjestämiseksi osana esiopetuksen ja koulun perustoimintaa. Erottamalla yleinen, kaikkiin oppiaineisiin tai oppimisen vaikeuksiin kohdentuva tukiopetus sekä opetuskielen tukiopetus selkeämmin toisistaan erillisiksi tukimuodoiksi, pyritään varmistamaan, että opetuskielen puutteista johtuvaan opinnoissa jälkeen jäämiseen on riittävästi resurssia puuttua.

Edellä mainitut toimenpiteet ovat myönteisiä. Samaan aikaan on selvää, että riittävien resurssien varmistaminen vaatii rahaa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2025 ehdotetaan muun muassa, että perusopetuksen vahvistamisen määrärahaa lisätään 50 milj. eurolla 100 milj. euroon (HE 109/2024 vp, s. Y76), joka on myönteistä. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on rahoituksen varmistaminen kuvattu kootusti s. 52–53, joka näyttää talousarviotasolla selkeältä.

”Esityksen tavoitteena on, että oppilailla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäseninä että yksilöinä”.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten 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 kaikkien oppilaiden kohdalla.

Tässäkin kohden on todettava, 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

”Esityksen tavoitteena on vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää”.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 45 ja 52) painopisteen siirtyessä oppilaalle annettavista yksilökohtaisista tukitoimista ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin opettajien hallinnollisen työn määrä vähenee. Oppilaskohtaisten tukitoimien osalta olisi edelleenkin tehtävä arviointi ja suunnitelma sekä päätös. Pedagogisesta arviosta, pedagogisesta selvityksestä erillisinä arviointeina sekä oppimissuunnitelmasta ja henkilökohtaisesta opetuksen järjestämistä koskevasta suunnitelmasta erillisinä suunnitelmina luovuttaisiin. Esityksen mukaan suunnitelma ja arvio –asiakirjojen määrä siis vähenisi neljästä yhteen, joka myös vähentäisi päällekkäistä kirjaamista ja hallinnollista taakkaa.

Mainittujen asiakirjojen merkitystä on hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa (kohta 2.1.3) kuvattu seuraavasti: ”[s]ekä esiopetuksen että perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on korostettu tuen suunnitelmallisuutta, joustavuutta sekä jatkuvuutta. Suunnitelmallisuudella tarkoitetaan sitä, että arvioinnin ja tuen on oltava entistä perustellumpaa ja systemaattisempaa, yksilön tarpeita vastaavaa. Suunnitelmallisuutta lisäävät myös asiakirjat eli pedagoginen arvio ja pedagoginen selvitys sekä oppimissuunnitelma ja henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma.” Toisaalla (kohta 2.3.1) kuitenkin todetaan esityksen valmisteluun saadun palautteen viestinä, että asiakirjoja on liikaa ja niiden täyttäminen on hankalaa, eikä niiden kirjoittamista pidetä kaikilta osin tarpeenmukaisena. Siksi on nähty tarpeelliseksi kehittää asiakirjojen sisältöä ja yhdistää lomakkeita.

On ymmärrettävää ja myös järkevää vähentää tarpeetonta hallinnollista työtä, joten lomakkeiden yhdistäminen on todennäköisesti hyvä ratkaisu. Pelkästään asiakirjojen määrän vähentäminen ei välttämättä kuitenkaan ole riittävää, vaan huomiota on syytä kiinnittää myös niiden sisältöön, laatuun ja tarpeenmukaisuuteen. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheen lausuntopalautteessa toivottiin asiakirjojen käyttöön kansallista ohjeistusta ja malliasiakirjoja.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tällaista ohjeistusta on syytä laatia. Sekä sisällöltään että rakenteeltaan selkeillä asiakirjoilla ja niiden laatimisen yhdenmukaisilla ohjeistuksilla ja mahdollisilla malliasiakirjoilla asetettu tavoite lienee mahdollista saavuttaa. Näin voidaan todennäköisesti edistää myös oppilaiden yhdenvertaisuutta.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointiin, joka sinänsä on varsin monipuolinen osuus esityksessä. Esityksessä, jolla on tarkoitus kehittää oppimisen tukea ja siten parantaa lasten asemaa ja oikeutta oppimiseen, tavoitteet ovat korkealla ja valittu sääntelyratkaisu on nähty tarkoituksenmukaiseksi keinoksi tavoitteisiin pääsemiseksi.

Lapsivaikutusten arviointi kohdasta (4.2.3) saa kyllä kuvan näistä esityksen kannatettavista tavoitteista ja valituista keinoista niihin pääsemiseksi sekä hyvin myönteisistä odotettavissa olevista vaikutuksista, kuitenkin ehkä hieman kritiikittömästi esitettynä. Esimerkkinä voidaan mainita toteamukset, että ehdotettu sääntely ”parantaa merkittävästi” oppilaiden mahdollisuuksia saada aikaisemmin ja tehokkaammin oppimisen ja koulukäynnin tukea tai että ”opetusryhmien muodostamista koskeva sääntely parantaa merkittävällä tavalla oppimisympäristön laatua ja työrauhaa luokassa”. Siten ilmaan jää kysymys, onko esityksen valmistelussa mietitty lainkaan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

Poikkeuksena edellä todettuun lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä ratkaisuna sitä, hallituksen esitykseen ei sisällytetty perusopetuslain 27 §:n kumoamista, jolla olisi ollut negatiivisia vaikutuksia lapsiin. Lapsella ei olisi enää ollut mahdollista aloittaa perusopetusta vuotta myöhemmin psykologisten tai lääketieteellisten syiden vuoksi. Säännöksen säilyttäminen mahdollistaa sen, että lapsi ehtii kehittyä ja kypsyä riittävästi pärjätäkseen entistä paremmin koulupolullaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa vielä lopuksi, että 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. Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, että lain toimeenpanoon ja sen ohjeistukseen kiinnitetään erityistä huomioita. Tätä tarvetta korostaa se, että lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan jo syyslukukauden 2025 alusta alkaen ja voimaantuloon valmistautumisaika jää melko lyhyeksi.

Jyväskylässä 11.10.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] YK_n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 3.6.2023 (CRC/C/FIN/CO/5-6). Epävirallinen suomennos verkossa https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189