Jukka Vetoniemi
Opetusneuvos
Opetushallitus
16.10.2024 OPH-5255-2024

Asiantuntija kuuleminen ja kirjallinen lausunto HE 114/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Opetushallitus kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laiksi.

Tiivistelmä

- 4 a § Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun toimeenpano edellyttää selkiyttämistä esi- ja perusopetuksen osalta. Opetushallitus toivoo täsmennettävän, mikä taho koordinoi konsultaatiopalvelun järjestämistä valtakunnallisesti.
- 18 § Perusopetuksen poikkeava järjestäminen ja 20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen välistä suhdetta tulee selkiyttää sekä päätöksenteon että toteuttamisen osalta.
- 20 a § Opetushallitus toteaa, että opetuksen järjestäjän päätettävissä olevista tulkitsemispalveluista ja henkilökohtaisista apuvälineistä päätökset tulisi tehdä siten, että lapsen siirtyessä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen tuen jatkumo ei katkea.
- 20 b § Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt –käsitekokonaisuus on esi- ja perusopetuksen toimintakulttuurin läpäisevä periaate, jonka kehittäminen tulee huomioida muissa tämän hallitusohjelman aikaisissa muutosmääräyksissä sekä myöhemmissä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutoksissa. Opetushallitus esittää huolen siitä, millä tavoin ryhmäkohtaiset tukimuodot saadaan järjestymään koulun arjessa siten, että ne eivät kuormita oppilasta, eivätkä pidennä tarpeettomasti hänen koulupäiväänsä.
- 20 d § Opetushallitus tuo esille huolen oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnista. Opetuksen järjestäjällä tulisi olla riittävästi tietoa lapsen tai oppilaan saamista ryhmäkohtaisista tukimuodoista ennen mahdollisia oppilaskohtaisia

tukitoimia, vaikka laki ehdotetussa muodossaan ei velvoita niiden kirjaamista. Oppilaan oikeusturvan kannalta dokumentoinnilla on myös merkitystä.

- 20 g § Perusopetuksen ryhmässä voi olla enintään viisi (5) oppilasta, jotka saavat erityisopettajan tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Opetushallituksella on huoli näiden oppilaiden yhdenvertaisesta ja lapsen edun mukaisesta kohtelusta.
- 20 h § Opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia tavoitekokonaisuuksia. Opetushallitus esittää, että tavoitteet muodostettaisiin perusopetuksen vuosiluokkakokonaisuuksista 1–2, 3–6 ja 7–9.
- Lisäksi Opetushallitus esittää, että esiopetusta koskevat velvoitteet täsmennettäisiin lainsäädäntöön nykyistä selkeämmin.

Yksityiskohtaisemmat huomiot hallituksen esityksestä

4 a §

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun toimeenpano edellyttää selkiyttämistä esi- ja perusopetuksen osalta. Opetussuunnitelmassa ei tarkenneta perusopetuslaissa esitettyjä periaatteita, mutta lapsen edun mukaisen palvelun järjestäminen vaatii suunnittelua. Opetushallitus toivoo selkiytettävän, mikä taho koordinoi konsultaatiopalvelun järjestämistä valtakunnallisesti. Lisäksi Opetushallitus esittää tulevaisuudessa tarkasteltavaksi lainsäädännön muutosta, jolla mahdollistettaisiin Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin, valtion koulukotien ja Elmeri-koulujen konsultoiva rooli yhdenvertaisena toimijana konsultatiivisen sairaalaopetuksen kanssa.

18 §

Opetushallitus tuo esiin, että Perusopetuksen poikkeava järjestäminen ja 20 h § Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteiden poikkeamisen välistä suhdetta tulee selkiyttää sekä päätöksenteon että toteuttamisen osalta. Opetushallitus

toteaa lisäksi, että 18 § ja hallituksen esityksen perustelut eivät tuo esiin, että pykälää sovelletaan myös esiopetukseen.

20 a §

Esityksessä todetaan, että ryhmäkohtaisten tukimuotojen riittämättömyys voidaan todeta poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa sellaisella oppilaalla, joka tarvitsee opetukseen osallistumiseksi tulkitsemispalvelua tai apuvälineitä. Opetushallitus toteaa, että tulkitsemispalveluiden ja henkilökohtaisten apuvälineiden, joista opetuksen järjestäjä päättää, tulisi kohdentua tarpeen mukaisesti myös lapsen siirtyessä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen.

Opetushallitus tuo esiin huolen siitä, että tuen jatkumo ei toteudu lapsen edun mukaisesti, jos hallituksen esityksen mukaisesti muiden oppilaskohtaisten tukitoimien saaminen edellyttää tuen tarpeen arviointia ryhmäkohtaisten tukimuotojen riittämättömyyden perusteella. Lapsi voi saada sekä varhaiskasvatuksessa että esiopetuksessa esimerkiksi kokoaikaista erityisopettajan opetusta, ja mikäli erityisopettajan säännöllisesti tai kokoaikaisesti antaman opetuksen tarve arvioidaan jatkuvan myös seuraavalla koulutusasteella, tulisi tämän olla mahdollista lapsen edun mukaisesti.

20 b §

Esityksessä todetaan, että Opetushallitus määrää opetussuunnitelman perusteissa tarkemmin oppimisen edellytyksiä tukevista opetusjärjestelyistä. Lain perustelutekstissä todetaan, että oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt koskisivat kaikkea esi- ja perusopetuksen toimintaa. Opetushallitus toteaa, että toiminta, joka koskee kaikkea esi- ja perusopetuksen toimintaa, ilmenee ennen kaikkea yhteisön toimintakulttuurissa, jota perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa kuvataan erityisesti luvussa neljä ja esiopetuksen perusteissa luvussa kolme. On huolehdittava siitä, että mahdollisissa muissa tämän hallitusohjelman aikaisissa muutosmääräyksissä sekä myöhemmissä opetussuunnitelman perusteiden muutoksissa huomioidaan *oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt* - käsitekokonaisuus. Vain siten se tulee läpileikkaavaksi toimintaedellytykseksi esi- ja perusopetuksen järjestämisessä ja edistää oppimisen tuen

muutoksen keskeistä tavoitetta siitä, että koko yhteisö kasvattaa, opettaa ja tukee lasta ja oppilasta.

Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja toimintakulttuurin kehittäminen edellyttävät systemaattista ja systeemistä johtamista. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on parantaa johtamista opetus- ja sivistyssektorilla. Opetushallituksen rooli esi- ja perusopetuksen ja laajemminkin opetus- ja sivistyssektorin johtamisen tukemisessa on keskeinen. Opetushallitus on mukana, koordinoi ja tukee opetus- ja kasvatusalan johtamisen kehittämistä monien eri toimijoiden, kuten tutkijoiden kanssa. Opetushallituksella on myös erilaisia johtamisen verkostoja ja yhteistyötä sekä koulutuksia johtajille sekä rehtoreille ja päiväkodin johtajille. Tukimateriaalien tuottaminen, koulutusten järjestäminen ja muu paikallisen toiminnan toimeenpanon tuki tieto- ja tutkimusperustaisen opetusalan johtamisen tukemiseksi edellyttää riittävää resursointia ja rahoitusta.

Opetushallitus esittää huolen siitä, millä tavoin ryhmäkohtaiset tukimuodot saadaan järjestymään koulun arjessa. Pitenevätkö oppilaiden koulupäivät esimerkiksi koulupäivän päätteeksi järjestettävän yleisen tukiopetuksen vuoksi? Lisäksi on tärkeää pohtia, miten oppilaiden tuki suunnitellaan niin, että jos esimerkiksi ryhmäkohtaisena tukitoimena annetaan opetuskielen tukiopetusta, oppilas ei jää paitsi muusta työjärjestyksensä mukaisesta opetuksesta. Siten herää kysymys, onko mahdollista järjestää kouluissa opetussuunnitelman sisältöjen ja tavoitteiden mukaisesti yleistä tukiopetusta ja opetuskielen tukiopetusta koulun rakenteissa niin, että oppilaan vuosiviikkotuntimäärä ei kasva kohtuuttomasti. Koulukuljetusten sujuvuus täytyy huomioida koulupäivän mahdollisen joustavuuden osalta, eivätkä ne saa lisätä oppilaan kuormitusta.

HE:n perustelutekstissä todetaan (luku 4.1 Keskeiset ehdotukset), että ”Perusopetuksen ryhmässä toteutettavia tukimuotoja olisivat yleinen tukiopetus, opetuskielen tukiopetus ja *lyhytaikainen* erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. ” Opetushallitus toteaa, että termi lyhytaikainen ei ole yhdenmukainen muun esityksen kanssa ja voi aiheuttaa merkittäviä tulkintaeroja eri opetuksen järjestäjien ja koulujen kesken. Opetushallitus esittää, että termi lyhytaikainen poistetaan tässä yhteydessä.

Opetushallitus toteaa lisäksi, että esityksen 20 b §:n muotoilu ”Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja ryhmäkohtaiset tukimuodot Opetuksen järjestäjän on varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt esi- ja perusopetuksessa sekä järjestettävä ryhmäkohtaisia tukimuotoja osana koulun perustoimintaa.” voi aiheuttaa epäselvyyttä ryhmäkohtaisten tukimuotojen järjestämisvelvoitteesta esiopetuksessa. Opetushallitus esittää, että esiopetuksen järjestämispaikka lisätään tähän yhteyteen.

20 d §

Esityksessä lapsen ja oppilaan tukitoimien tarpeesta ja perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamiseksi olisi tehtävä arvio. Tuen tarpeen arvioinnissa olisi selvitettävä esiopetuksessa oppimisen ja esiopetukseen osallistumisen tuen tarve sekä oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarve, opintojen etenemisen tilanne, aiemmat tukimuodot tai -toimet ja oppilaan edun mukaiset oppilasta parhaiten tukevat tukitoimet. Opetushallitus tuo esille huolen siitä, onko opetuksen järjestäjällä näissä tilanteissa riittävästi tietoa esimerkiksi yksittäisen lapsen tai oppilaan saamista ryhmäkohtaisista tukimuodoista, sillä laissa velvoitetta kirjata tietoa niihin osallistumisesta ei ole.

20 g §

Esityksessä on ehdotus yleisopetuksen ryhmien muodostaminen siten, että opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi (5) oppilasta, jotka saavat erityisopettajan tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Opetushallituksella on huoli, että kaikkia oppilaita ei kohdeltaisi yhdenvertaisesti ja oppilaan edun mukaisesti. Herää kysymys, tuoko oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden asema heille erityistä etua? Lisäksi esiin nousee tilanne, jossa ryhmään tulee kuudes oppilas, joka tarvitsee oppilaskohtaisia tukitoimia – miten opetuksen järjestäminen toteutetaan hänen osaltaan oppilaan edun mukaisesti? Vastaavasti esimerkiksi yläkoulujen liikuntaryhmät voidaan koota eri luokilta, ja jos ryhmissä on oppilaita, jotka tarvitsevat oppilaskohtaisia tukitoimia, ryhmien

muodostaminen ja opetuksen toteutus voi vaikeutua. Opetushallitus toteaa lisäksi, että esityksen 1 §:stä ei käy ilmi, että 20 g §:ää ei sovellettaisi esiopetukseen.

20 h §

Esityksessä todetaan 20 h §:n toisessa momentissa, että opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia tavoitekokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Perustelutekstissä ehdotusta tarkennetaan: ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että paikallisen opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan oppilaskohtaisesti poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia tavoitekokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Tavoitteiden muodostamisella kokonaisuuksittain tarkoitettaisiin voimassa olevan perusopetusasetuksen mukaista n. vuosiluokkiin sitomatonta opetusta ja opiskelua, jossa oppilas opiskelee hänelle laaditun suunnitelman mukaiseesti vuosiluokittain määriteltyjen oppiaineiden oppimäärien sijaan.” Opetushallitus toteaa, että tässä muodossaan laki ja sen perustelu muuttaisi merkittävästi nykyistä käytäntöä ja ns. oman opinto-ohjelman mukaan opiskelevien oppilaiden mahdollisuutta edetä opinnoissaan vuosiluokkakokonaisuuksittain.

Vakiintuneen käsityksen mukaan vuosiluokalla tarkoitetaan lukuvuoden mittaista jaksoa, jollaisiin perusopetuksen oppimäärän suorittaminen on jaettu. Tämän hetken normiohjauksen mukaisesti esim. tietyn oppiaineen oppimisvaikeuksista kärsivä oppilas on voinut edetä vuosiluokalta toiselle, vaikka hän ei ole saavuttanut oman vuosiluokkansa kaikkia tavoitteita kyseisessä oppiaineessa. Oppilaalle on tehty oppimissuunnitelma oman opinto-ohjelman mukaan etenemisestä. Tällä järjestelyllä on voitu välttää oppilaan tarpeeton vuosiluokan kertaaminen tilanteessa, jossa muut oppiaineet on suoritettu hyväksytysti. Oppiaineen tavoitteita ole myöskään tarvinnut yksilöllistää, vaan hän on voinut oman opinto-ohjelmansa mukaisesti opiskella seuraavana kouluvuonna vielä joitakin edellisen vuosiluokan tavoitteiden mukaisia sisältöjä. Sama toimintatapa on mahdollistanut myös normaalia nopeamman etenemisen. Järjestely on ollut merkittävä motivaatiotekijä opintojen suorittamiseen

erityisesti opintojen päättövaiheessa olevalle oppilaalle ja yksilöllistämisen välttäminen esim. äidinkieli- ja matematiikka – oppiaineissa on vaikuttanut siihen, että oppilaan jatko-opintokelpoisuutta ei ole rajattu. Jos muutos tulee voimaan nyt esitetyssä muodossaan, oleellinen muutos on se, että tavoitekokonaisuudet rajataan koskemaan vain oppilaan sen hetkisen vuosiluokan tavoitteita. Opetushallitus esittää huolen siitä, että näin rajattuna muutos saattaa tarkoittaa lisäystä ns. luokalle jäävissä oppilaissa. Lisäksi se on vastoin niitä periaatteita, joilla viime aikoina on pyritty lisäämään kouluun kiinnittymistä ja perusopetuksen oppimäärän suorittamisen tukemista.

Nykyinen lainsäädäntö on mahdollistanut myös perusopetuksen joustavien järjestelyjen toteuttamisen mm. siten, että esiopetus ja vuosiluokat 1–2 ovat muodostaneet joustavan jatkumon ja oppilas on voinut suorittaa opintoja tietyssä määrin omien valmiuksiensa puitteissa. Tämä on tuonut kasvu- ja oppimisrauhaa ilman, että oppilasta on tarvinnut jättää luokalleen. Edellä mainituista syistä Opetushallitus esittää, että 20 h § muutettaisiin esimerkiksi seuraavaan muotoon: ”Opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan *tai vuosiluokkien* tavoitteista erilaajuisia tavoitekokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa.” Opetushallitus toteaa kuitenkin, että oppilaan oikeusturvan kannalta on hyvä, jos jousto tavoitteiden osalta rajattaisiin perusopetuksen vuosiluokkakokonaisuuksiin 1–2, 3–6 ja 7–9. Tällä varmistettaisiin, että oppilas myös oman opinto-ohjelman mukaan opiskellessaan varmasti saavuttaa perusopetuksen tavoitteet.

Edelleen 20 h § perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisessa on tärkeää, että tämän päätöksen perusteeksi oppilaan oppimisvalmiudet ja opiskeluedellytykset arvioidaan ja otetaan riittävästi huomioon.

Opetushallitus toteaa lisäksi, että esityksen 1 §:stä ei käy ilmi, että 20 h §:ää ei sovellettaisi esiopetukseen.