Lausunto
17.10.2024
439/03.01.01/2024

Mari Sjöström, Minna Antila, Jarkko Lahtinen,
Irmeli Myllymäki, Minna Lindberg

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Eduskunnan sivistysvaliokunnan asiantuntijapyyntö 18.10.2024 / HE 114/2024 vp

Kuntaliiton lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 114/2024 vp)

Kuntaliitto kiittää eduskunnan sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto perusopetuslain mukaisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistuksesta.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että oppimisen ja koulunkäynnin tuki esi- ja perusopetuksessa uudistetaan. Tutkimukset, selvitykset ja opetuksen järjestäjiltä saadut tiedot osoittavat mm. sen, että oppilaiden oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeet ovat tilastojen perusteella lisääntyneet ja tuen järjestämisen käytänteissä on vaihtelevuutta. Viime vuosina eri viranomaistahojen antamat erilaiset tulkinnat opetushenkilöstön kelpoisuuksista oppilaan tuen antamiseksi ovat omalta osaltaan hankaloittaneet tilannetta.

Hallitusohjelman kirjatut tuen uudistamista koskevat tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia. Kuntaliiton mukaan uudistukselle asetetut odotukset ovat varsin korkealla, vaikka näin merkittävä rakenteellinen muutos sisältää epävarmuutta. Riittävän pitkälle ajalle ulottuvaa tutkimusta ja arviointia tarvitaan muutosten vaikuttavuudesta.

Hallituksen esitys tuen uudistamisesta on viranomais- ja kustannusvaikutuksiltaan merkittävä. Kuntaliiton mukaan näin mittavan lakipaketin toimeenpanon aikataulusta tulee opetuksen järjestäjille äärimmäisen tiukka. Opetuksen järjestäjät tarvitsevat riittävästi valmisteluaikaa ottaa kokonaisuus haltuun. Esi- ja perusopetuksen kolmiportaisen tuen poistuminen nopealla aikataululla sekä kaikki muutkin tukeen liittyvät muutokset edellyttävät panostuksia toimintakulttuuriin ja totutuista käytänteistä poisoppimista. Henkilöstö on perehdytettävä ja koulutettava uuteen tapaan toimia.

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Myös oppilaat ja vanhemmat tarvitsevat selkokielistä tietoa siitä, miten tukea esi- ja perusopetuksessa tarjotaan jatkossa.

Tuen jatkumo koulutuspalveluissa

Kuntaliiton mukaan näin perustavanlaatuista muutosta tehtäessä tulisi pystyä paremmin kiinnittämään huomiota tuen jatkumoon vahvistumiseen erityisesti varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen siirryttäessä sekä oppivelvollisten osalta heidän jatkaessa perusopetuksesta toiselle asteelle. **Kunnat ovat monen koulutuspalvelun järjestäjänä usein nostaneet esille palautteissaan tarpeen kehittää ja vahvistaa koulutusjatkumoa.** Tällä hetkellä lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen esitetään tuen antamista koskevia muutoksia. Nämä erikseen etenevät uudistukset voivat aiheuttaa hankalia tilanteita koulutuksen järjestäjille ja mahdollisesti myös lainsäädännön korjaustarpeita. Esimerkiksi sekä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen tuen uudistamisessa mainitaan, että perusopetuksen erityisen tuen päätös voi olla tarpeellinen tieto toisen asteen koulutuksen järjestäjille. Ensi lukuvuonna perusopetuksen päättäneellä voi olla joko ennen uuden lain voimaantuloa erityisen tuen päätös, jossa oppimääriä on yksilöllistetty tai uuden 4 a luvun mukainen tukea koskeva päätös. Lain voimaantulon jälkeen perusopetuksen jälkeisen koulutuksen hakeutumisvaiheessa olisi syytä tunnistaa uudet tukea koskevat hallintopäätökset ja niiden vaikutukset jatko-opintoihin. **Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutuksen järjestäjille annetaan informaatio-ohjausta, jossa tuen uudistuksia ja tiedonkulkua lapselle ja nuorelle tärkeissä koulutussiirtymissä käsitellään.**

Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus

Perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn esiopetukseen osallistuu tällä hetkellä lähes koko ikäluokka. Noin 80 %:lla esiopetukseen osallistuvista oppilaista on tarvetta osallistua myös täydentävään varhaiskasvatukseen. Esiopetusta toteutetaan pääsääntöisesti osana varhaiskasvatuksen toimintaa joko koulun tiloissa tai päiväkodissa. Vain murto-osa kunnista järjestää esiopetusta osana koulun toimintaa. Esiopetusta on myös mahdollista järjestää perhepäivähoidossa.

Viime hallituskaudella tuen jatkumoa päädyttiin edistämään siten, että varhaiskasvatuslakiin lisättiin säännökset tuen järjestämisestä, jotka tulivat voimaan 1.8.2022. Varhaiskasvatuksessa otettiin kolmitasoinen tuen malli: yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Esiopetuksessa tuki järjestetään perusopetuslain mukaisesti eikä varhaiskasvatuslain muutosten yhteydessä tehty perusopetuslakiin muutoksia. Näin ollen eheä tuen toteuttaminen esiopetukseen ja täydentävään varhaiskasvatukseen osallistuville lapsille on nykytilanteessa hallinnollisesti raskas kokonaisuus kunnille organisoida. Lapsen tuki määräytyy täydentävän varhaiskasvatuksen aikana varhaiskasvatuslain

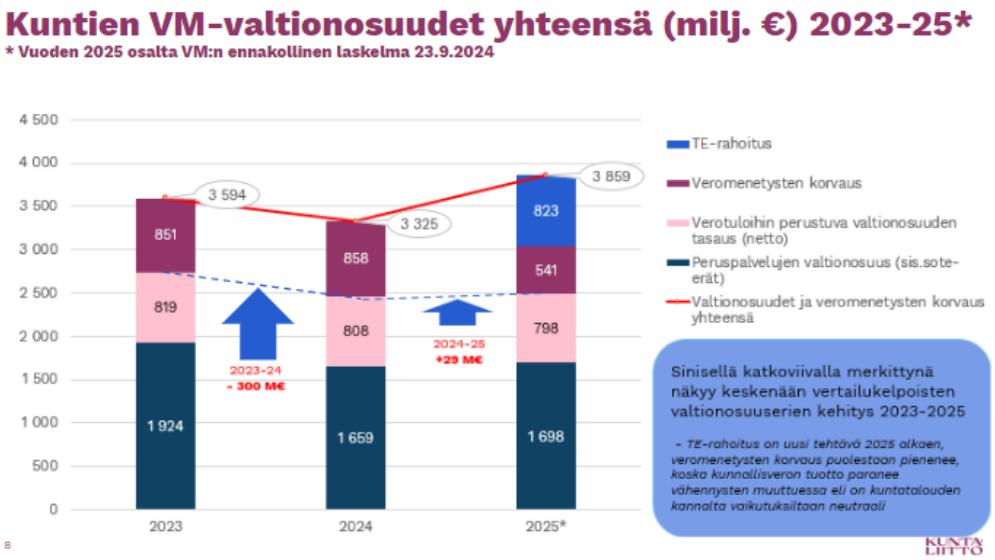
mukaisesti ja esiopetuksen osallistumisen aikana perusopetuslain mukaisesti. Varhaiskasvatuksessa hallintopäätökset tulee tehdä mm. tehostetun ja erityisen tuen osalta, esiopetuksessa ainoastaan erityisen tuen osalta. Tilanne kuormittaa viranhaltijoita ja opetushenkilöstöä. Lapsen ja perheiden näkökulmasta tukeen liittyvät prosessit voivat nykytilanteessa näyttäytyä monimutkaisilta ja herättää huolta.

Kuntaliiton mukaan opetuksen järjestäjien näkökulmasta esiopetusta koskevat tukeen liittyvät muutokset eivät kaikilta osin ole selkeitä eikä myöskään hallinnollisen työn keventämisen kannalta onnistuneita. Esityksessä varhaiskasvatusta koskevassa vaikutustenarvioinnissa todetaan, että uudistuksessa on pyritty mm. käsitteiden yhteneväisyyteen ja asiakirjojen yhdenmukaisuuteen. Tämän tapaiset muutokset ovat varmasti tärkeitä. Ne eivät kuitenkaan poista sitä, että esiopetukseen ja täydentävään varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten osalta tuki tulee järjestää jatkossakin kahden eri lainsäädännön pohjalta, vaikka henkilöstö olisi esiopetuksessa ja täydentävän varhaiskasvatuksessa käytännössä sama.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan osa perusopetuslakiin esitetyistä muutoksissa on esiopetuksen järjestämisen kannalta epäselviä, mitä tukea edellytetään annettavan esiopetuksessa. Esityksessä on esimerkiksi arvioitu kustannuksia syntyvän ainoastaan ryhmässä annettavista tukimuodoista erityisopettajan antamana opetuksena muun opetuksen ohessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan lainsäädännön muutokset tulisi olla hyvin suppeat nykytilaan nähden, jotta uudistuksessa voidaan katsoa noudatettavan rahoitusperiaatetta. Esiopetuksessa ryhmäkohtaista tukimuotoa koskevassa pykälässä olisi perusteltua vieläkin selkeämmin rajata, että 20 b §:n 2 momentin mukaisista tukimuodoista esiopetuksessa ryhmäkohtaisella tukimuodolla tarkoitetaan erityisopettajan antamaa opetusta muun opetuksen yhteydessä. Tukiopetusjärjestelyt eivät muutoinkaan sovellu hyvin esiopetukseen. Esityksessä oleva lukuvuosisuunnitelmaan sidottu resursointivelvoite ei koske esiopetusta ja tämä on tärkeä täsmentää pykälätasolla.

Talousvaikutukset

Kuntien talouden näkymät heikentyvät merkittävästi tulevina vuosina. Valtiovarainministeriön laatima kuntien kehitysarvio (23.9.2024) ennakoi kuntiin tulevina vuosina 1–2 miljardin euron suuruista tulojen ja menojen epätasapainoa. Valtion päätösten vaikutus kuntatalouteen on erityisesti sote-uudistuksen lisäleikkauksista johtuen negatiivinen. Täten kuntatalouden tosiasiallinen vahvistuminen jää vuonna 2025 siis käytännössä täysimääräisesti kuntien omille harteille.



Kuntien talouden heikentynyt tilanne näkyy myös Kuntaliiton syksyn 2024 Talousbarometrissä, jossa 210/293 Manner-Suomen kunnan talousjohtajaa kertoi kuntansa talousnäkymistä ja veronkorotuspaineesta. Yli puolet kuntien talousjohtajista odottaa, että kunnan talouden tilanne heikkenee tulevan vuoden aikana edelleen. Poikkeuksellista kuntatalouden kehityksessä kuluneen 15 vuoden aikajänteellä on se, että taloudellisesti vaikeassa tilanteessa on entistä suurempia kaupunkeja, jopa maakuntakeskuksia ja yliopistokaupunkeja. Kuntakoko tai kunnan maantieteellinen sijainti eivät kuitenkaan yhdistä taloudeltaan heikossa tilanteessa olevia kuntia, vaan sekä hyvän että huonon taloudellisen tilanteen ja näkymän kuntia on kaikissa kuntakokoluokissa eri puolella maata. Tämä vaikuttaa väistämättä myös sivistyspalveluiden järjestämiseen.

Kuntaliitto pitää tärkeänä lähtökohtana, että tuen uudistukselle on arvioitu olevan kustannusvaikutuksia ja että pysyväluonteisten lakisääteisten tehtävien rahoittaminen toteutetaan yleiskatteellisena peruspalveluiden valtionosuutena. **Kuntaliitto on huolissaan, että kunnille esi- ja perusopetuksen järjestäjinä on kuitenkin asetettu lakisääteisiä tehtäviä, joiden toteuttaminen tulee tosiasiallisesti aiheuttamaan muutosten toimeenpanemiseksi suuremman kustannustaakan kuin esitetyt kustannukset.** Lausunnon muissa kohdissa on kiinnitetty asiaan huomiota.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esityksessä on annettu hintalappu hallinnollisen työlle. Opetuksen järjestäjien hallinnollinen työ arvioidaan kevenevän sekä erityisen tuen ja tehostetun tuen oppilaiden pedagogisen dokumentaation osalta. Työmäärän vähentäminen arvioidaan tuovan hallinnollisia säästöjä julkiseen talouteen n. 4,1 miljoona euroa vuositasolla. Hallinnolliseen työhön kohdistuvasta säästöstä viedään valtionosuusprosentin

mukainen osuus kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentille. Vähennys olisi vuonna 2025 0,42 miljoonaa euroa ja vuodesta 2026 alkaen 1 miljoona euroa. Kuntaliitto on pöyristynyt esityksestä. Vuonna 2009 (HE 109/2009) hallituksen esityksessä on taloudellisten vaikutusten osalta todettu, ”tehostettua ja erityistä tukea koskevilla ehdotuksilla ei siten olisi suoranaisesti merkittäviä kustannusvaikutuksia”. **Kuntaliitto ei hyväksy, että aiemmin kustannuksia aiheuttamattomista lakisääteisistä tehtävistä arvioidaan tässä yhteydessä syntyvän säästöjä. Käytännössä tällä esityksellä tehdään kuntiin kohdistuva rahoitusleikkaus norminpurun verukkeella.** Esityksessä ei anna takeita sille, että opetuksen järjestäjien hallinnollinen työ vähentyisi kuvatulla tavalla.

Viranomaisvaikutukset

Perusopetuslain soveltamisala on esi- ja perusopetusta laajempi kattaen myös perusopetukseen valmistavan opetuksen, aikuisten perusopetuksen sekä kuntien järjestämän perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan. **Jos käsitettä oppilas käytetään hyvin laveasti tuen uudistukseen liittyvissä pykälissä, voi syntyä tilanteita, jossa soveltamisalan laajuutta joudutaan lain voimaantulon jälkeen arvioimaan.** Käsittelemme asiaa tarkemmin esimerkiksi 4 a §:n osalta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä lähtökohtana, että opetushenkilöstön hallinnolliseen taakkaan luvataan kevennystä. Esityksen perusteella ns. tuen pedagogisten asiakirjojen määrää vähennetään nykytilaan nähden joko neljästä yhteen tai neljästä kahteen. **Määrällisen vähentämisen lisäksi on tärkeää, että tukeen liittyvien asiakirjojen sisällöt ovat harkittuja ja Opetushallitus pitäytyy hallinnollisen taakan keventämisen tavoitteessa.** Opetushallitukselle on annettu useassa säännöksessä toimivaltaa.

Perusopetuslain ohella hallintoasian kuten oppilaskohtaisten tukitoimia koskevan asian käsittelyyn ja päätöksentekomenettelyyn sovelletaan täydentäen hallintolain säännöksiä. Hallintolaki (42 §) edellyttää, että selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava. Myös hallintolain mukainen huoltajan tai oppilaan muun laillisen edustajan kuuleminen on asiakirjasidonnaista.

Esityksessä painotetaan ryhmämuotoisten tukitoimien merkitystä, joilla oppilaiden oppimista ja koulunkäyntiä tulisi ensisijaisesti opetushenkilöstön tiiviillä yhteistyöllä pyrkiä edistämään. Tämä painotus on tärkeä, jotta kouluyhteisössä voidaan vahvistaa käsitystä siitä, että koko henkilöstö tukee oppilaan kasvua, oppimista ja koulunkäyntiä. Iso kysymys tulee muutoksen onnistumisen kannalta olemaan, missä määrin nykyisten tehostetun tuen oppilaiden tuen tarpeisiin voidaan ryhmämuotoisilla tukitoimilla tosiasiallisesti vastata. Opetussuunnitelman perusteiden mukaisia opetuksen ja oppimisen

tavoitteita eikä sisältöjä olla tässä yhteydessä uudistamassa. Kuntaliiton mukaan tärkeästä joustavasti ryhmälle annettavasta tukimuotojen painotuksesta huolimatta, esityksessä on huolestuttavia viitteitä siitä, että erityisen tuen oppilaiden lisäksi suurin osa tehostetun tuen oppilaista tulee tuen rakennemuutoksesta huolimatta tarvitsemaan oppilaskohtaisia tukitoimia. Tällöin hallintopäätösten määrä tulee nykyisestä kasvamaan. Kuntaliitto toteaa, että samalle oppilaalle voi syntyä tarve useammalle 4 a luvussa tarkoitetulle päätökselle (20 c §, 20 h §, 20 i §).

Kuntaliitto ei pidä onnistuneena ratkaisua, että perusopetuslain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä säädetään, että tämän lain 18 a § ja 20 i §:ä ei sovelleta esiopetukseen, koska nämä pykälät jo sanamuodon mukaan rajaavat esiopetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Perusopetuslaissa on useita muitakin säännöksiä, joita ei sovelleta esiopetukseen. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen perusteluissa on todettu, että esiopetukseen sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkia perusopetuslain säännöksiä ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä, jollei säännöksessä erikseen todeta, että sitä sovelletaan vain perusopetukseen (HE 86/1997 vp).

Henkilöstön saatavuus ja koulutustarpeet

Kuntaliitto pitää erittäin tarpeellisena, että erityisopettajien saatavuuteen suomeksi, ruotsiksi sekä saamen ja viittoman kielillä kiinnitetään huomiota. Kuntaliiton mukaan koulutuskustannusten osalta uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti ainoastaan 150 uutta erityisopettajaa tulevina vuosina. Asiaa on päädytty arvioimaan eläköityvien opettajien poistumana. Kustannusvaikutustenarvioinnin mukaan tämä pätevän henkilöstön määrän lisäys saavutettaisiin tutkintojen täydentämisen kautta. Kuntaliiton mukaan erityisopettajien lisäys on vähäinen. Tälläkin hetkellä erityisopettajista ja erityisluokanopettajista on jo pitkään jatkunut pula.

Opetusryhmien muodostaminen

Kuntaliitto ei kannata 20 g §:n 2 momentin mukaista ryhmäkokosäännöstä ja esittää säännöksen poistamista. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan kustannusvaikutukset ovat esityksessä alimitoitettuja.** Esityksessä on arvioitu, että kyseinen joukko muodostuisi nykyisistä niistä erityisen tuen oppilaista, jotka eivät opiskele kokonaan pienryhmässä sekä 76 % tehostetun tuen oppilaista, jotka saavat osa-aikaista erityisopetusta. Laskennallisen arvion mukaan uusien opetusryhmien tarve olisi valtakunnallisesti vain 149 kappaletta ja kustannukset yhteensä n. 9 miljoonaa euroa. Kuntaliitto ei usko tämän riittävän. On huolestuttavaa viestiä, että näin suuri tehostetun tuen oppilasjoukko voisi uudistuksen takia ollakin oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeessa. Hallintopäätösten määrä kasvaisi tällöin huomattavasti. **Kuntaliitto näkee tärkeänä tuen painopisteen muutokselle sen, että tehostetun tuen**

oppilaiden tarpeisiin vastataan ennen kaikkea ryhmäkohtaisilla tukimuodoilla.

Opetuksen järjestämisen kannalta näin kategorinen ja laskennallinen opetusryhmien muodostamissääntely ei tule toimimaan luokan- ja aineenopetusjärjestelmässä ehdotuksessa kuvatulla tavalla oppilaslähtöisesti. Erityisen haastava tilanne tulee olemaan mm. pienissä kouluissa, jossa toteutetaan yhdysluokkaopetusta, valinnaisaineiden toteutuksessa sekä yläkouluissa, joissa oppilaat ryhmitellään monella eri tapaa koulupäivän aikana. Vaikka opetuksen järjestävät toimivat suunnitelmallisesti, ei kaikkia oppilaiden tuen tarpeita voida ennakoida ja siksi tarvitaan myös joustavia tapoja toimia ja reagoida tilanteisiin. Lukuvuoden aikana tilanteet muuttuvat ja tuen tarpeisiin opetuksen järjestäjät vastaavat lain mukaan joka tapauksessa viivytyksettä. **Opetuksen järjestäjät ovat esittäneet huolen pätevän henkilöstön saatavuudesta ja kiinnittäneet huomiota, että säännöksellä on vaikutuksia opetustilojen tarpeeseen. Opetustiloja ei voida muuttaa tai lisätä nopealla aikataululla, suunnittelematta ja ilman kustannusvaikutuksia.** Yhden opettajan ryhmissä saattaa olla resursoituna koulunkäynninavustaja opettajan työparina, mutta tätä henkilöstövahvistusta säännös ei huomioi.

Esityksen mukaan opetusryhmien muodostamisesta säädettäisiin jatkossa lakitasolla 20 g §:ssä. Sen lisäksi ryhmäkokosäännöksiä perusopetuksessa tiukennettaisiin. Uuden 2 momentin mukaan opetusryhmät muodostetaan siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä on enintään viisi oppilasta, jotka saavat erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Tämä viiden oppilaan enimmäismäärä voidaan ylittää tilapäisesti. Tilapäisellä ylityksellä tarkoitetaan perustelujen mukaan lukukautta ei lukuvuotta. Esityksen mukaan muutos tulisi voimaan 1.8.2025 alkaen. Kuntaliitto pitää aikataulua opetuksen järjestäjille liian kireänä ja kohtuuttomana. Esityksen mukaan ennen lain voimaantuloa tehdyt tehostetun tuen oppimissuunnitelma, päätös erityisestä tuesta ja erityisen tuen henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma olisivat voimassa siihen saakka, kunnes ne olisi tarkistettu opetuksen järjestäjän toimesta 4 a luvun mukaisiksi 31.8.2026 mennessä. Voimassa olevien suunnitelmien ja tuen päätösten tarkastelu kohdentuu arviolta n. 140 000 tehostetun ja erityisen tuen oppilaaseen. Käytännössä ryhmäkokosääntelyn noudattaminen heti ensi lukuvuoden alusta tulee olemaan ongelmallista, ellei mahdotonta. **Mikäli 20 g §:n 2 momentti tulee esitetyssä muodossa voimaan, tulee sen voimaantuloa lykätä vuodella, vaikka se ei ratkaise säännöksen ongelmallisuutta.**

Erikoissairaanhoidon potilaana olevan oppilaan opetus ja konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu (4 a §)

Voimassa olevan perusopetuslain 4 a §:ssä säädetään sairaalan sijaintikunnan velvollisuudesta järjestää opetusta erikoissairaanhoidossa olevalle esi- ja perusopetuksen oppilaalle. Esityksessä ehdotetaan 4 a §:n 1 momentin ensimmäinen virke ”*Tässä pykälässä tarkoitetulle esi- tai perusopetuksessa olevalle oppilaalle annetaan opetusta, jolla on oppimista ja koulunkäyntiä ylläpitävä sekä oppilaan hoitotavoitteita tukeva kokonaiskuntoutuksellinen tavoite.*” poistettavaksi. Esityksessä ei ole avattu muutoksen tarkoitusta tai vaikutuksia. Esi- ja perusopetuksen järjestäminen on kuntien lakisääteinen velvollisuus eikä 4 a §:n soveltamisalaa tulee laajentaa koskemaan muita oppilaita, joiden opetuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista ja joiden toimintaa ei rahoiteta osana peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää kuten perusopetukseen valmistavaa opetusta tai aikuisten perusopetusta. Pykälään tehdyt ns. tekniset muutokset ovat hämärtäneet tätä rajausta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että 4 a §:ä täsmennetään siten, että sen soveltaminen rajataan tarkoin nykytilaa vastaavasti esi- ja perusopetuksen oppilaisiin.

Voimassa olevassa 4 a §:ssä säädetään sairaalan sijaintikunnan velvollisuudesta järjestää sairaalaopetusta sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle ja lisäksi säädetään muun kuin sairaalassa potilaana olevan erikoissairaanhoidon piirissä olevan ns. ”avopotilaan” oikeudesta päästä sairaalaopetukseen. Esityksessä 4 a §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan ”hoidosta vastaavan sairaalan toimintayksikön sijaintikunta on velvollinen järjestämään *myös muulle* kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevalle *oppilaalle…*” Kuntaliiton mukaan sairaalan sijaintikunnan opetuksen järjestämisvelvollisuutta ei tule laajentaa muihin kuin erikoissairaanhoidon piirissä oleviin oppilaisiin.

Konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut valtionavustuksin vaativan konsultaation hanketta, jossa ns. Vaatu-toimijat eli Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, sairaalaopetus ja Valtion koulukotikoulut ovat olleet halutessaan mukana. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että monialaisia tukipalveluita tarvitsevan oppilaan haasteet ja tarpeet yhä paremmin tunnistetaan. Oppilaiden sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen haastavissa elämäntilanteissa kuten lastensuojelussa on tärkeää. VIP-verkosto on tehnyt ansiokasta työtä näiden asioiden eteen. Hankkeiden sijaan on perusteltua vakiinnuttaa toimintamallit lainsäädännöllä.

Esityksessä ehdotetaan 4 a §:n 2 momenttiin lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan ”Sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan on lisäksi järjestettävä konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua

oppilaan omassa 6 tai 28 §:ssä tarkoitetussa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. *Palvelua on järjestettävä* sellaisissa tilanteissa, joissa tarvitaan vaativaa monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korvaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tai tekemiseksi myös muille kuin erikoissairaanhoidossa oleville *oppilaille.*" Kyseessä on uusi lakisääteinen tehtävä. Kuntaliitto on huolissaan, että esitetyt muutokset eivät rajaa konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun järjestämisvastuuta ja kohdejoukkoa riittävästi. Lisäksi pykälän 2 momentin sanamuoto ja perustelut eivät ole yhteneväiset. Perusteluista saa vaikutelman, että palvelua kohdistetaankin ensisijaisesti opettajille. Pykälän sanamuodon mukaan palvelua on järjestettävä myös muille kuin erikoissairaanhoidossa oleville oppilaille. **Kuntaliiton mukaan säännöstä tulee täsmentää, jotta on selvää minkä kriteereiden täyttyessä kunnalle syntyy velvoite uutta palvelua järjestää myös muulle kuin erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle.** Asia on merkityksellinen myös oppilaan henkilötietojen käsittelyn ja yksityisyyden suojan näkökulmasta.

Esityksen 4 a §:n 3 momentin mukaan oppilaan opetuksen järjestäjän tulee hoidosta vastaavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan kanssa moniammatillisessa yhteistyössä sopia konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta. **Kuntaliiton mukaan säännöstä tulee täsmentää, jotta on selvää, miten hoidosta vastaava taho määräytyy silloin kun oppilas ei ole erikoissairaanhoidon piirissä.** Säännöksen täsmentäminen on välttämätöntä, jotta sairaalan sijaintikunnat tietävät miten heidän keskinäinen vastuu konsultaatiopalveluiden järjestämisestä jakautuu.

Esityksen mukaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua on järjestettävä oppilaan omassa koulussa. Konsultaatiota järjestettäessä oppilaalle on huomioitava, että koulun opetuskieli on joko suomi tai ruotsi. Lisäksi opetuskielenä voi olla saame tai viittomakieli. Kuntaliiton mukaan palvelun järjestämisen kielellisiä ulottuvuuksia ei ole esityksessä arvioitu.

Esityksessä kustannusvaikutukset on arvioitu olevan n. 3 miljoonaa euroa. Edellä esitetyn perusteella muutoksen vaikutusten sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on esityksen perusteella hankalaa.

Erikoissairaanhoidossa olevan, konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua saavan oppilaan korvaus - laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta 38 §

Voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:ssä säädetään erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan korvauksesta.

Esityksessä ehdotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 38 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan "Perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esi- tai perusopetusta saavan

kotikunnattoman oppilaan asuinkunta oppilaan hoidon aikana, *on velvollinen maksamaan oppilaasta sairaalan* tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön *sijaintikunnalle* pykälässä säädetyn kaavan mukaisen korvauksen. Pykälän perusteluissa muutosta kuvataan tekniseksi. **Kuntaliitto ei pidä esitettyä täsmennystä teknisenä, eikä kotikuntaa vailla olevan oppilaan kustannusvastuun asettamista asuinkunnalle perusteltuna.**

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille ml. kotikuntaa vailla oleville. Kuitenkin tilanteessa, jossa lapsella tai nuorella ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, kunta ei saa hänestä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan kunnalle asukasperusteisesti maksettavaa valtionosuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 §:n mukaan valtio on velvollinen maksamaan oppilaan, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, kotikuntakorvauksen oppilaan opetuksen järjestäjälle. Valtio on velvollinen maksamaan kotikuntaa vailla olevan oppilaan kotikuntakorvauksen oppilaan opetuksen järjestäjälle, ei oppilaan asuinkunnalle. **Asuinkunnalla säädetty korvausvelvollisuus on poikkeava ratkaisu suhteessa valtionosuusjärjestelmän lakisääteisiin rahavirtoihin, jotka ohjautuvat opetuksen järjestäjälle.** Erityisesti tilanteessa, jossa asuinkunta ei ole kotikuntaa vailla olevan oppilaan opetuksen järjestäjä, oppilaan sairaalaopetusta sekä konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua koskevan kustannusvastuun säätäminen asuinkunnalle on kohtuuton. Tähän on keksittävä toinen ratkaisu.

18 § Perusopetuksen poikkeava järjestäminen

Esityksen mukaan perusopetuslain 18 §:n soveltaminen on ollut selkeästi laajempaa kuin mitä lainsäätäjä on alun perin tarkoittanut. Kuntaliitto on tähän kiinnittänyt useaan otteeseen huomiota ja pitänyt tärkeänä, että sääntelyä uudistetaan.

Esityksessä ehdotetaan erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaa 18 § ja sen otsikkoa muutettavaksi. Esityksen mukaan oppilaan opetus *voidaan* järjestää *osittain toisin* kuin tässä laissa säädetään, mikäli oppiaineen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle aikaisemmat opinnot tai terveydentila huomioon ottaen kohtuutonta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Oppilaan terveydentilaan perustuva soveltaminen tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa oppilaalla todettaisiin esimerkiksi pitkäaikainen *sairaus, joka estäisi opetukseen osallistumisen*.” Pykälän 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjä tekee päätöksen opetuksen järjestämisestä osittain toisin kuin tässä laissa säädetään huoltajan hakemuksesta.

Kuntaliitto katsoo, että säännös jättää varsin avoimeksi, missä tilanteessa ja miltä osin oppilaan opetus voidaan järjestää toisin kuin perusopetuslaissa säädetään. Perusteluissa on todettu, että oppilaan terveydentilaan

perustuva soveltaminen tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa oppilaalla todettaisiin esimerkiksi pitkäaikainen sairaus, joka estäisi opetukseen osallistumisen. Lisäksi perusteluiden mukaan opetuksen järjestämistä osittain toisin olisi harkittava lapsen etu huomioiden. Harkinnassa olisi huomioitava lapsen oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Kuntaliitto katsoo, että perusopetuksen poikkeavasta järjestämisestä tulee säätää lakitasolla tarkkarajaisesti. **Laissa ei ole määritelty mitä ”osittain toisin” tosiasiallisesti tarkoittaa.** Tältä osin sääntely vaatii täsmentämistä. Opetuksen järjestäjän on tiedettävä, missä rajoissa huoltajan hakemuksesta oppilaan opetusjärjestelyt voivat toteuttaa poikkeavasti.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja perusopetuksen oppimäärästä poikkeaminen (4 a luku)

Kuntaliitto pitää hyvänä ratkaisuna, että esi- ja perusopetuksen tukea koskevat säännökset on koottu yhteen lukuun.

Kuntaliiton mukaan 20 a §, jossa säädetään oppilaan oikeudesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen vaikuttaisi säännöskohtaisten perusteluiden mukaan koskevan esi- ja perusopetuksen oppilaita. Lakitasolla tämä jää epäselväksi, koska pykälässä oikeus on sidottu pelkästään oppilaaseen. Pykälän sanamuotoa tulisi täsmentää. Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen perusteluissa on todettu, että esiopetukseen sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkia perusopetuslain säännöksiä ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä, jollei säännöksessä erikseen todeta, että sitä sovelletaan vain perusopetukseen (HE 86/1997 vp).

Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja ryhmäkohtaiset tukimuodot 20 b §

Esityksessä 20 b §:n 1 momentissa todetaan, että opetuksen järjestäjän on varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt esi- ja perusopetuksessa, joita ei tarkemmin avata.

Kuntaliiton mukaan 20 b § ja sen perustelut eivät ole yhteneväiset. Esimerkiksi pykälätasolla 1 mom. säädetään opetuksen järjestäjän velvollisuudesta järjestää ryhmäkohtaisia tukimuotoja *osana koulun toimintaa*. Perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että opetuksen järjestäjän olisi järjestettävä… ”osana koulun ja esiopetuksen perustoimintaa”. Pykälän 2 mom. säädetään, että ryhmäkohtaisia tukimuotoja ovat opettajan antama yleinen tukiopetus ja opetuskielen tukiopetus sekä erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 2 momentissa lueteltaisiin ryhmäkohtaiset tukimuodot, joita *perusopetuksessa* olisivat yleinen tukiopetus, opetuskielen oppimisen tukiopetus ja erityisopettajan antama opetus muun opetuksen

yhteydessä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että esiopetuksessa erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä olisi ensisijainen ryhmäkohtainen tukimuoto. Esityksessä ei ole esiopetuksen osalta laskettu kustannusvaikutuksia muille ryhmäkohtaisille tukimuodoille kuin erityisopettajan antamalle opetukselle muun opetuksen ohessa eikä myöskään 20 b § 3 momentin osalta. **Lakitasolla jää epäselväksi mitä ryhmäkohtaisia tukimuotoja erityisesti esiopetukseen sovelletaan. Säännöstä on täsmennettävä.**

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjän tulee varata lukuvuosittain resursseja ryhmäkohtaisten tukimuotojen järjestämiseksi. **Kuntaliitto ei pidä tuen toteutumisen ennakoinnin ja seurannan kannalta resursoinnin vähimmäisvaateen kirjaamista lukuvuosisuunnitelmaan tarpeellisena.** Kuntaliiton mukaan riittää, että lakitasolla säädetään oppilaan oikeudesta ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin.

Oppilaskohtaiset tukitoimet ja tukea koskevat päätökset

Esityksen perusteella tuen rakenteellista uudistusta toteutetaan säätämällä ryhmäkohtaisten tukimuotojen lisäksi mm. oppilaskohtaisista tukitoimista. Oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, mikäli ryhmämuotoiset tukitoimet ovat riittämättömiä. Oppilaskohtaisista tukitoimista tulee tehdä hallintopäätös.

Kuntaliiton mukaan osa oppilaskohtaisista tukitoimista on määritelty selkeästi. Kuitenkin kynnys oppilaskohtaisille tukitoimille on asetettu varsin matalaksi. Tämä koskee erityisopettajan antamaa opetusta osittain pienryhmässä ja muun opetuksen yhteydessä.

Esityksessä 20 e §:ssä esitetään, että oppilaskohtaisen tuen tarpeen arviointiin perustuen on laadittava tuen toteuttamista koskeva suunnitelma, jonka laativat oppilaan opettajat. Lisäksi todetaan, että suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaskohtaisen tuen tarpeen arviointiin perustuvien tukitoimien toteuttaminen ja seuranta. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että oppilaan oikeus tiettyihin oppilaskohtaisiin tukitoimiin syntyy vasta hallintopäätöksellä. Lakipykälästä saa käsityksen, että suunnitelma tukitoimien toteuttamisesta tehtäisiin ennen oppilaan tukitoimen myöntämistä koskevaa päätöksentekoa. Kuntaliiton mukaan suunnitelmaa koskevaa sääntelyä tulisi uudelleentarkastella suhteessa hallinnolliseen päätöksentekoon.

20 f §:ssä esitetään, että päätös on tehtävä 20 d §:ssä säädetyn *arvioinnin mukaisesti* ilman aiheetonta viivytystä. Oppilaan oikeudesta tukitoimiin ei päätetä tuen tarpeen arvioinnilla. Oppilaan tuen tarpeen arviointi on päätöksen valmistelua ja siten osa päätöksentekoprosessia. Kuntaliitto korostaa, että oppilaan yksilökohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen tekee toimivaltainen viranomainen tuen tarpeen arviointiin ja mahdollisesti muihin asian

ratkaisuun vaikuttaviin selvityksiin perustuen. Päätöksenteossa on huomioitava, että oikeudellisesti samanlaisissa tilanteissa opetuksen järjestäjän oppilaita kohdellaan tukitoimia myönnettäessä yhdenvertaisesti. Edellä esitettyyn viitaten Kuntaliitto esittää, että 20 f §:n sanamuoto ”arvioinnin mukaisesti” korjataan.

30 § Oikeus saada opetusta

Voimassa olevan perusopetuslain 30 §:n 1 momentista poistettaisiin: opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä, koska esityksessä esitetään säädettäväksi oppilaan oikeudesta saada ryhmäkohtaisia ja oppilaskohtaisia tukitoimia. **Kuntaliiton mukaan jatkossakin oikeus ryhmäkohtaiseen ja oppilaskohtaiseen tukitoimiin tulee rajata oppilaan opetukseen osallistumiseen.**

Varhennettu oppivelvollisuus

Esityksen mukaan pidennetty oppivelvollisuus uudistetaan siten, että jatkossa se jakautuisi esiopetuksessa suoritettavaan varhennettuun oppivelvollisuuteen sekä perusopetuksessa vuosiluokilla 1-9 järjestettävään opetukseen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Pidennetyn oppivelvollisuuden poistuminen johtaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslainsäädännön muuttamiseen. Esityksen mukaan muutokset tehdään nykyisten määrärahojen puitteissa kustannuskertoimia muuttamalla. Kuntaliitto yhtyy siihen, että muutos on perusteltua toteuttaa nykyisen rahoituskehyksen määrärahoin. Rahoituskertoimien muutokset voivat oppilasvolyymeja tarkasteltaessa olla opetuksen järjestäjille merkittävät. **Kuntaliitto pitää tarpeellisena, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa kustannuskertoimien tarkoituksenmukaisuutta ja tarvittaessa tekee niihin muutoksia.**

Kuntaliitto pitää hyvänä ratkaisuna, että käsite pidennetty oppivelvollisuus muutetaan varhennetuksi oppivelvollisuudeksi, joka kuvastaa paremmin oppilaan tilannetta. Esityksen mukaan oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin, että mikäli oppivelvollisuus varhennetaan ennen perusopetuksen aloittamista, tekisi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjä päätöksen varhennetusta oppivelvollisuudesta ennen perusopetuksen alkamista. Jos lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa, varhennetusta oppivelvollisuudesta päättää lapsen asuinkunta. Kuntaliiton mukaan oppivelvollisuuslain systematiikan kannalta olisi selkeintä, jos päätöstoimivalta olisi oppilaan asuinkunnalla. Tämä ratkaisu mahdollistaisi sen, että oppilaan asuinkunnassa voitaisiin tarkastella yhteneväisesti päätöstoimivallat varhennetusta oppivelvollisuudesta sekä perusopetuksessa vuosiluokilla 1-9 järjestettävästä opetuksesta oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

46 § Aikuisten perusopetus

Esityksen 46 §:n mukaan uutta 4 a lukua oppimisen ja koulunkäynnin tuesta sovellettaisiin aikuisten perusopetukseen. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyse olisi teknisestä muutoksesta. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että voimassa olevan perusopetuslain ns. kolmiportaista tukea koskevaa sääntelyä ei sovelleta aikuisten perusopetukseen, joten 4 a luvun oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännösten soveltaminen jatkossa myös aikuisten perusopetukseen ei ole tekninen muutos. **Kuntaliitto esittää, että esityksessä ehdotettua 46 §:ä muutetaan siten, että 4 a lukua ei sovelleta aikuisten perusopetukseen.**

Lopuksi

Lopuksi Kuntaliitto toteaa, että opetuksen järjestäjät tulevat tarvitsemaan toimeenpanon tukea ennen uudistuksen voimaantuloa sekä pitkälti sen jälkeen uutta lainsäädäntöä sovellettaessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Minna Antila
juristi

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi