JYU 1112/00.01.04.00/2024
12.9.2024

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Hallituksen esitysluonnos laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

VN/18606/2024

Jyväskylän yliopiston lausunto

Ovatko ehdotetut muutokset selkeitä?

Hallituksen esitysluonnoksessa laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35 §:n muuttamisesta kuvataan, että *”Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa kotikuntakorvauksien tasoa kunnallisten ja yksityisten opetuksen järjestäjien kesken ja vastaamaan niiden velvoitteita. Esityksen tavoitteena on parantaa erityisopettajan ja erityisluokanopettajan antaman opetuksen saatavuutta myös yksityisissä kouluissa.”*

Pohdittaessa eroja kunnallisen ja ei-kunnallisen opetuksenjärjestäjän velvollisuuksien välillä lähtökohtana uudistuksessa nähdään, että ” *käytännön opetustoiminnan ja oppilaiden kannalta eroista kenties merkittävimpänä ja sellaisena, joka voidaan järjestelmän systematiikka huomioon ottaen melko helposti yhdenmukaistaa, pidetään erityisen tuen järjestämisvelvoitetta.” Kuitenkin* samaan aikaan esitysluonnoksessa mainitaan, ”*että kaikkia kunnallisiin ja ei-kunnallisiin opetuksen järjestäjiin kohdistuvia erilaisia velvoitteita ei ehdotuksessa yhdenmukaisteta”.* Esityksessä on siis tunnistettu, että perusopetukseen osallistuvat lapset olisivat jatkossakin eri asemassa lakisääteisen erityisen tuen / yksilöllisten tukitoimien järjestämisvelvoitteen osalta sen mukaan, minkä opetuksen järjestäjän opetuksessa he ovat.

Luonnostekstissä tuodaan esille, että *”Tosiasiassa erityistä tukea järjestetään myös valtion kouluissa ja harjoittelukouluissa, joten ero ei käytännössä ole merkittävä*.” Toisaalta luonnostekstissä todetaan, että nykyinen lainsäädäntö (Pol 17§) ei velvoita ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Samoin mainitun pykälän 5 momentin mukaan, jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta.

Jyväskylän yliopiston näkemyksen mukaan lakia olisi tärkeää täsmentää ja selkeyttää oppilaiden tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Avaamme lausunnon kohdassa 2 tätä tarkemmin.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Jyväskylän yliopisto pitää tärkeänä avata luonnoksessa useammassa kohdassa esitettyä lausetta ”*Tosiasiassa erityistä tukea järjestetään myös valtion kouluissa ja harjoittelukouluissa, joten eron ei arvioida olevan käytännössä suuri.”*

Nykyinen lainsäädäntö (Pol 17§) ei velvoita ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Viime vuosina erityistä tukea on voitu järjestää joillakin harjoittelukouluilla harjoittelukoulujen ja kunnallisen opetuksenjärjestäjän välisillä sopimuksilla. On huomioitava, että kunnallisella opetuksenjärjestäjällä ei kuitenkaan ole lain säätämää velvoitetta sopimuksen solmimiseen, kaikki kunnat eivät ole tähän halukkaita ja sopimusten sisällöissä voi olla suuria eroja, mikä voi johtaa alueelliseen epätasa-arvoon oppilaiden välillä.

Jyväskylän yliopisto haluaa tuoda esille sen, että yliopistojen harjoittelukoulujen oppilaaksiottokäytäntö voi poiketa huomattavasti yksityiskoulujen oppilaaksi otosta sekä myös toisistaan riippuen sijaintikunnan kanssa tehdystä sopimuksesta. Useissa harjoittelukouluissa oppilaaksiotto tapahtuu kaupungin osoittamalta alueelta (lähikoulu), jolloin perusopetusryhmät koostuvat hyvinkin heterogeenisestä oppimisen tuen tarpeesta koostuvasta oppilasjoukosta.

Jyväskylän yliopisto esittää lakiin kirjattavaksi **yhteistyövelvoitteen** sijaintikunnan/kunnallisen opetuksenjärjestäjän kanssa. Tällöin harjoittelukoulu voi kaupungin kanssa sopimusteitse sopia erityisen tuen antamisen profiilista, esim. pienluokkaopetuksen järjestämisestä. Näin vältetään oppilaiden joutuminen eriarvoiseen asemaan tilanteessa, jossa he joutuisivat muuttamaan tuen muodon muuttuessa harjoittelukoulusta kunnallisen opetuksen järjestäjän kouluun, jolloin myös oppilaan oikeus lähikouluun vaarantuu.

Jyväskylän yliopisto pitää tärkeänä velvollisuutta kunnallisen opetuksen järjestäjän kanssa solmittavaan sopimukseen myös opettajankoulutuksen ja ohjatun harjoittelun näkökulmasta, koska erityisopetuksen koulutusvastuu on nykyisellään laajentunut koskemaan kaikkia opettajankoulutusta antavia yliopistoja. Tämän vuoksi, vaikka luonnoksessa nostetaan esille harjoittelukoulujen oppilasmäärän vähäisyys kunnallisen opetuksenjärjestäjän rinnalla prosentteina, vaikutus opettajankoulutuksen läpäisevien tulevaisuuden opettajien kautta on erittäin merkittävä. *”Ei-kunnallisena opetuksen järjestäjänä toimii 5 valtion koulua ja 8 harjoittelukoulua ylläpitävää yliopistoa, joiden opetuksessa on yhteensä noin 8 200 esi- ja perusopetuksen oppilasta eli noin 1,5 % kaikista”*. Oppilasmäärän vähyys ei saisi olla peruste oppilaiden eriarvoiselle asemalle suhteessa tuen saamiseen.

Perusopetuslain 17§ 5 momentin mukaan, jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Jyväskylän yliopisto lausuu edellä liittyvän vaikutusarvioista seuraavaa: kahden eri opetuksenjärjestäjän välillä tietoturvallisuusnäkökulmat eivät tällä hetkellä salli tiedon siirtoa ennen oppilaaksiottoa toisen opetuksenjärjestäjän piiriin. Pyydämme myös selvennystä, voiko kunnallinen opetuksenjärjestäjä tehdä hallintopäätöstä yliopiston harjoittelukoulun oppilaasta ja mikä on oikaisuvaatimusmenettely, jos näin toimitaan. Kolmiportaisen tuen aikana kaupungeissa on toisinaan pidättäydytty tekemästä erityisen tuen päätöksiä tai ei ole osoitettu oppilaspaikkaa, jolloin harjoittelukoulun oppilaan oikeus oikea-aikaiseen tukeen ei ole toteutunut. Mikäli ei-kunnallinen opetuksenjärjestäjä ei voi tehdä päätöstä erityisestä tuesta, tarvitaan vahvaa lainsäädännöllistä tukea, miten turvataan erityisen tuen päätösprosessi ja toteutuuko yhdenvertaisuus, mikäli yksityisillä kouluilla on tämä mahdollisuus.

Mikäli ehdotus Pol 17 § 5 momentin muutoksesta toteutuu seuraavasti: *”jos valtion koulu tai yliopiston harjoittelukoulu ei järjestä erityistä tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Päätöksen tekemisen ohella momentti tarkoittaa sitä, että mainituilla opetuksen järjestäjillä ei myöskään ole lakisääteistä erityisen tuen järjestämisen velvoitetta”,* tulee varmistaa toimintaketju vahvalla ohjauksella, jossa varmistetaan toimintatapa ristiriitatilanteissa, koska lakiehdotuksessa on tunnistettavissa mahdollisuus epätasa-arvoisen tilanteen syntymiseen.

Luonnostekstin kohdassa *”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys”* on tunnistettu, että lapset olisivat eri asemassa lakisääteisen erityisen tuen järjestämisvelvoitteen osalta sen mukaan, minkä opetuksen järjestäjän opetuksessa he ovat ja nostettu esille jälleen harhaanjohtava näkemys, että *”erityistä tukea tosiasiassa järjestetään myös valtion kouluissa ja harjoittelukouluissa, joten ero ei käytännössä ole merkittävä”.*

Jyväskylän yliopisto korostaa uudelleen sitä, että kuvaus on ristiriidassa todellisuuden kanssa*,* mutta haluaa korostaa ratkaisuehdotuksena, että tämä on sopimuspohjaisesti ratkaistavissa, mikäli sijaintikunta ja yliopisto velvoitetaan yhteistyöhön aiemmin kuvatulla tavalla, jolloin turvataan harjoittelukoulun oppilaiden yhdenvertainen kohtelu sekä tuetaan suomalaisen koulutusjärjestelmän yhtä peruspilaria: laadukasta ja osaavaa opettajankoulutusta osana jokaisen lapsen tasa-arvoista tulevaisuutta oikea-aikaisen tuen avulla niin kunnallisessa kuin ei-kunnallisessa perusopetusta antavassa koulussa.

Lausunnon antaja:

Organisaatio: Jyväskylän yliopisto

Tarkennus lausunnonantajasta: Jyväskylän yliopiston Normaalikoulu