Vastine

19.11.2024

Sivistysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

HE 114/2024 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä vastinetta hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta annettuun OAJ:n lausuntoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine sivistysvaliokunnalle

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että lakiesityksessä pienryhmällä ei tarkoiteta erityisluokkaa. Erityisluokka on pysyvä oppilaan opetuspaikka.

Pienryhmällä tarkoitetaan erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opettamaa ryhmää, jossa oppilas opiskelee tukitoimesta riippuen osia oppiaineiden tunneista tai yhden tai useamman oppiaineen kaikki tunnit. Oppilaan opetuspaikka tällöin on yleisopetuksen ryhmä.

Oppilas voi saada oppilaskohtaisena tukitoimena

1. erityisopettajan opetusta **osittain pienryhmässä** tai muun opetuksen yhteydessä
2. erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta **pienryhmässä**
3. erityisluokanopettajan opetusta **erityisluokalla**
4. tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet.

Oppilaiden tuen tarpeita ajatellen, tukitoimista numero 1, opetus osittain pienryhmässä, vastaa yksittäisiin oppiaineisiin tai oppimisen osa-alueisiin liittyviin, tilapäisiin ja kevyempiin tuen tarpeisiin (esim. lukivaikeus). Tukitoimista numero 2, opetus kokonaan pienryhmässä yhden tai useamman oppiaineen osalta, vastaa kokonaisvaltaisempiin tai laajemmin oppiseen vaikuttaviin tuen tarpeisiin (esim. tarkkaavuuden pulmat). Tukitoimista numero 3, opetus erityisluokalla, vastaa kaikkein vaativimpiin tuen tarpeisiin (esim. laaja-alaiset oppimisvaikeudet).

Käsitteet pienryhmä ja erityisluokka tullaan konkretisoimaan käytännön näkökulmasta tarkemmin uudistuksen toimeenpanon tuessa.

OAJ esittää, että tämä yksi ”pienryhmässä”- sana romuttaisi koko uuden tuen järjestelmän jättämällä kokonaan huomiotta erityisluokanopettajan opetusta saavat erityisluokkien oppilaat, joita integroidaan yleisopetuksen luokkiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että sanan pienryhmä lisääminen pykälään on välttämätöntä, sillä se selkiyttää ko. säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Säännöksellä on hallituksen esityksessä viitattu oppilaskohtaisista tukitoimista yhteen (em. tukitoimista numero 2): erityisopettajan tai erityisluokanopettajan antama opetus pienryhmässä. Sanan pienryhmä puuttuminen esityksestä on aiheuttanut tulkinnallisuutta. Ko. tukitoimi tarkoittaa, että oppilas opiskelee yhden tai useamman oppiaineen kokonaan erityisopettajan opetuksessa, mutta oppilaan opetuspaikka on kuitenkin ns. tavallinen luokka, ei erityisluokka. Vastuu oppilaan opetuksesta on luokan- tai aineenopettajalla, mutta

niissä oppiaineissa, jotka oppilas opiskelee erityisopettajan/erityisluokanopettajan pienryhmässä, vastuu on erityisopettajalla/erityisluokanopettajalla.

Lakiesityksessä on kokonaan erillinen oppilaskohtainen tukitoimi (em. tukitoimista numero 3), joka määritellään erityisluokanopettajan opetuksena **erityisluokassa.** Tätä tukitoimea saavat oppilaat opiskelevat erityisluokassa ns. erityisluokkapaikalla, mikä on oppilaan pysyvä opetuspaikka. Vastuu oppilaan opetuksesta on erityisluokanopettajalla. Erityisluokassa olevat oppilaat voivat pedagogisina järjestelyinä osallistua tavallisen luokan yksittäisille oppitunneille silloin kun se on mahdollista sekä oppilaan että opetusryhmän kannalta.

Mikäli sanaa pienryhmä ei lisättäisi, saatetaan viiden oppilaan enimmäismäärää koskeva säännös tulkita viittaavan oppilaskohtaisista tukitoimista ensimmäiseen, joka tarkoittaa erityisopettajan opetusta osittain pienryhmässä. Tämä tarkoittaa, että oppilas opiskelee oppiaineesta alle puolet erityisopettajan opetuksessa. Tällöin oppilaan opetuspaikka on yleisopetuksen ryhmässä ja vastuu opetuksesta on luokan- tai aineenopettajalla.

Mikäli em. tukitoimea saavat oppilaat sisällytetään viiden oppilaan enimmäismäärään, on sääntelyllä kohtuuttomia vaikutuksia opetuksen järjestäjille, koska tämä edellyttää runsaasti uusien ja vaihtuvien opetusryhmien muodostamista. OAJ:n ehdottama sääntely aiheuttaisi pedagogisesti mahdottomia ja lapsen edun vastaisia tilanteita, koska oppilaita jouduttaisiin tämän myötä siirtelemään kesken lukuvuoden ryhmästä toiseen.

OAJ esittää, että jos tämän lisäksi lakimuutoksen jälkeenkin yleisopetuksen ryhmään voi integroitua erityisluokista oppilaita ilman mitään rajoitusta, ei ole mitenkään mahdollista, että yksi opettaja pystyisi vastaamaan kaikkien näiden oppilaiden opetuksesta asiallisesti. Tarvitaan alkuperäisen esityksen mukainen säännös, joka turvaa ryhmään tällöin kaksi opettajaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lakiesityksessä edellytetään opettajien yhteistyöhön tukimuotojen ja tukitoimien toteuttamisessa (pykälät 20 b ja 20 c). Tämä yhteistyötä koskeva säännösesitys on ollut koko valmistelun ajan samanlainen. Kahden opettajan velvoittaminen opetusryhmään johtaisi henkilöstömitoitukseen, mitä ei ole valmistelussa ollut mukana vaihtoehtona.

OAJ esittää, että kaikkein oleellisinta olisi, että 20 g §:n 2 momentissa määrätään, että yleisopetuksen ryhmissä rajataan sellaisten oppilaiden määrää, jotka opiskelevat erityisluokassa eli joilla on erityisluokkapaikka.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että sellaiset oppilaat, jotka opiskelevat erityisluokassa, eivät ole ns. yleisopetuksen luokkien oppilaita. Oppilailla voi olla vain yksi opetusryhmäpaikka, käytännössä tavallinen luokka tai erityisluokka. Uudistuksessa tuodaan tukitoimiin uusi vaihtoehto, joka mahdollistaa oppilaan opiskelun yleisopetuksen ryhmässä ja kuitenkin suureltakin osin oppiaineittain erityisopettajan/erityisluokanopettajan opetuksessa pienryhmässä. Tällä vastataan OAJ:n esittämään integroitumisen tarpeeseen, ja samalla vahvistetaan oppilaan oikeutta pienryhmäopetukseen. Lakiesityksessä selkiytetään pienryhmäopetuksen ja erityisluokkaopetuksen pedagogista tarkoitusta. Kokonaan erityisluokalla opiskelevan oppilaan osallistuminen tavallisen luokan oppitunneille olisi jatkossa harvinaisempaa kuin tällä hetkellä, mikä osaltaan selkiyttää nykytilannetta.

OAJ esittää, että oppilaiden on voitava integroitua yleisopetukseen osassa oppiaineista jo sen takia, että erityisluokanopettajan opetustunnit tai oppiaineen hallinta ei välttämättä riitä kaikkien oppiaineiden opettamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lakiesityksessä tukitoimien määrittelyssä on lähdetty lapsen edun ja oppilaan oikeuksien toteutumisesta. Opettajien työtuntien määrä on opetuksen järjestäjän vastuulla perustuen virkaehtosopimukseen.

Lakiesityksessä kuitenkin määritellään tukitoimena erityisopettajan/erityisluokanopettajan opetus pienryhmässä oppiainekohtaisesti, mikä vahvistaa nimenomaan sellaisten erityisopettajien tehtävää, joilla on kelpoisuus oppiaineen opetukseen.

OAJ esittää, että hallituksen esityksen laskelmassa ja rahoituksessa ovat mukana kaikki ne oppilaat, jotka opiskelevat erityisluokilla, mutta integroituvat joissain oppiaineissa yleisopetukseen. Tähän on siis varattu rahoitus niin, että ei ole tarkoitettu vain pienryhmissä opiskelevia oppilaskohtaista tukea saavia oppilaita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hallituksen esityksen laskennallisiin kustannusvaikutuksiin ei ole sisällytetty erityisluokilla opiskelevia oppilaita. Tähän viitataan HE:n kohdassa 4.2.1 s. 46: ”pois lukien ne oppilaat, jotka opiskelevat kokonaan pienryhmissä (eli Vipusen määritelmän mukaisesti erityisryhmissä tai -luokilla)”. Koska ei ole olemassa tilastoa siitä, millä tavalla tuen oppilaat jakautuvat kouluittain, hallituksen esityksen laskennallisessa arviossa on käytetty kyseessä olevien oppilaiden opetuksen järjestäjäkohtaisia lukuja. Tästä on syntynyt epäsuhtaa etenkin suurten kaupunkien osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö viittaa lausunnoissa esiin nostettuun lakiesityksen epäselvyyteen, mikäli pienryhmä-sanaa ei sisällytetä rajaamaan viiden oppilaan enimmäismäärää vain yhteen oppilaskohtaiseen tukitoimeen. Mikäli enimmäismäärä olisi tulkittavissa viittaamaan kaikkiin oppilaskohtaisiin tukitoimiin, saattaisivat kustannukset muodostua todellisuudessa HE:ssä esitettyä kustannusarviota suuremmiksi. Esimerkiksi Kuutoskaupunkien viranhaltijoiden laskelmien mukaan ko. kaupungeissa yhteensä noin 1000 ryhmää, jossa on yli 5 oppilaskohtaista tukitoimea saavaa oppilasta. Esitetyllä rajauksella pyritään huomioimaan kuntien tilanne tältä osin.

Kuutoskaupungit ovat esittäneet, että viiden oppilaan enimmäismäärä tulisi määritellä siten, että nykyisistä tehostetun tuen oppilaista lähtökohtaisesti vain pieni osa kuuluisi oppilaskohtaisen tuen piiriin. Tällöin kuutoskaupunkien arvio lisäopettajatarpeesta on runsas 100 opettajaa ja tähän tarvittava rahoitus runsaat 6 miljoonaa euroa kuutoskaupungeissa. Tämän pohjalta OKM toteaa, että pienryhmä-sanan lisääminen selkiyttäisi säännöstä siten, että se olisi toteutettavissa myös suurissa kaupungeissa.

OAJ esittää, että yleisopetuksen ryhmissä opiskelevien tukea tarvitsevien oppilaiden määrää on pystyttävä rajaamaan niin, että tässä huomioidaan myös erityisesti kaikkein haastavimmat oppilaat eli erityisluokkien oppilaat, jotka eivät haasteistaan huolimatta opiskele kaikkia oppiaineita erityisluokassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että lakiesityksessä pyritään nimenomaan tähän; sääntelyllä pyritään rajaamaan niiden tavallisissa luokissa opiskelevien oppilaiden määrää, joiden tuen tarpeet ovat vaativia, kokonaisvaltaisia ja pysyviä, ja joiden tästä syystä voidaan arvioida olevan opetusryhmän kokonaisuudessa tuen tarpeiltaan ns. haastavimpia. Tällaisiin tuen tarpeisiin ja myös integroitumisen tarpeisiin vastaa oppiaineittain pienryhmäopiskelun mahdollistava tukitoimi, jossa mahdollistetaan oppilaalle molemmat opetuspaikat lähtökohtaisesti.

Erityisluokissa opiskelevien oppilaiden opetuspaikka puolestaan on pysyvästi erityisluokka, eikä erityisluokkapaikalla olevan oppilaan laajempi integroituminen ole opetuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

Lähtökohta lakiesityksessä on, että oppilaat saavat erityisopettajan opetusta pienryhmässä sitä tarvitessaan. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista muodostaa sääntelyä, jonka myötä tavallisissa luokissa opiskelevien oppilaiden määrää alettaisiin rajaamaan oppilaiden ominaisuuksiin liittyvin perustein tai

tilapäisempien ja kevyempien tuen tarpeiden perusteella. Tällöin on riski, että oppilaita aletaan siirtelemään ryhmästä toiseen käyttäytymisensä tai jopa sukupuolen perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että uudistus kokonaisuudessaan parantaa selkeästi opetushenkilöstön työedellytyksiä ja oppilaiden oppimisympäristön laatua. Jotta uudistus olisi kaikissa kunnissa toteutettavissa, on esitykseen tehty tarkennuksia. Esityksen lopputulokseen on päädytty ottaen huomioon kaikkien eri tahojen myös keskenään vastakkaiset näkemykset.

MUUTOSESITYS LIITELAKIIN 2

2. Laki oppivelvollisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n 3 momentti, 3 §:n 2 momentti, 23 §:n 5 momentti sekä 24 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

23 § Tietojensaanti

Perusopetuksen järjestäjän on toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle perusopetuslain ~~17 §:n~~ 20 f §:n mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva tukea koskeva päätös ~~päätös erityisestä tuesta~~ ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 67 §:n 3 momentissa ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n 1 momentissa ja lukiolain 28 b §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Päätös on toimitettava myös koulutuksen järjestäjän pyynnöstä.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Pykälään esitetään tehtäväksi tekninen korjaus viittaussäännöksen osalta. Perusopetuslain (HE 114/2024 vp) mukaan tukea koskevasta päätöksestä säädetään 20 f §:ssä. Erityinen tuki -käsite korvataan 20 f §:n otsikon mukaisesti tukea koskevaksi päätökseksi.

Voimaantulo:

Mitä tämän lain 23 §:n 5 momentissa säädetään, sovelletaan kuitenkin vasta 31.8.2026 alkaen.

Lain voimaantulon jälkeen ennen 31.8.2026 voidaan soveltaa vanhaa tai muutettua 23 §:n 5 momenttia sen mukaan onko päätös tehty kumotun perusopetuslain 17 §:n tai uuden perusopetuslain 20 f §:n nojalla.