

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat säännökset perusopetuslaissa ja muissa siihen liittyvissä laeissa.

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.

Esityksen tavoitteena on, että oppilailla olisi yhdenvertainen mahdollisuus saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäsenenä että yksilöinä.

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

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääsääntöisesti 1.8.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	10
2.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytila ja lainsäädännöllinen perusta	10
2.1.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuus perusopetuslaissa.....	10
2.1.2 Oppimisen ja kasvun tuki esiopetuksessa	11
2.1.3 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuus opetussuunnitelmien perusteissa ..	13
2.1.4 Kolmiportaisen tuen toteutuminen.....	15
2.1.4 Perusopetuslain mukaiset tukimuodot.....	18
2.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvät opetusjärjestelyt	24
2.2.1 Tuen toteutuspaikka ja perusopetuksen järjestämisen periaatteet	24
2.2.2 Erityiset opetusjärjestelyt	27
2.2.3 Oppimäärien yksilöllistäminen	28
2.2.4 Oman opinto-ohjelman mukainen opinnoissa eteneminen	29
2.2.5 Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus	32
2.2.6 Joustava perusopetus	34
2.2.7 Pidennetty oppivelvollisuus	34
2.2.8 Toiminta-alueittain järjestettävä opetus	36
2.4 Opetuksen järjestäjän henkilöstö.....	40
2.5 Tuen jatkuminen siirtymissä	40
3 Tavoitteet	41
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	42
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	42
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	43
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	43
4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin	49
4.2.3 Lapsivaikutusten arviointi.....	53
4.2.4 Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen	56
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	58
4.2.6 Vaikutukset tietosuojaan ja tiedonhallintaan.....	59
4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	61
4.4 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	62
5 Lausuntopalaute.....	64
6 Säännöskohtaiset perustelut	64
6.1 Perusopetuslaki	64
6.2 Oppivelvollisuuslaki	80
6.3 Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki	81
6.4 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	82
6.5 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta	83
6.6 Työsopimuslaki	83
6.7 Merityösopimuslaki	83

7 Lakia alemman asteinen sääntely	83
7.1 Perusopetusasetus.....	83
7.2 Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta.....	84
7.3 Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.....	84
7.4 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa.....	84
8 Voimaantulo	85
9 Toimeenpano ja seuranta	86
10 Suhde muihin esityksiin.....	86
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	86
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	86
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	86
11.1 Sivistykselliset oikeudet.....	87
11.2 Yhdenvertaisuus.....	90
11.3 Sosiaaliturva.....	92
11.4 Oikeusturva	93
11.5 Henkilötietojen suoja	95
11.6 Kuntien tehtävät	97
11.7 Velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen	97

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallitus on linjannut, että hallitus uudistaa esi- ja perusopetuksen kolmiportaista tukea koskevan lainsäädännön siten, että tavoitteena on turvata riittävä tuki sekä vähentää opetushenkilöstön hallinnollista taakkaa. Oppimisen tukea on oltava tarjolla yksilöllisesti ja oppilaan tarpeita vastaavasti. Tuen muodot ovat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset. Tarpeellinen pienryhmäopetus sekä erityisluokissa annettava opetus on myös mahdollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja inklusiota koskevan työryhmän loppuraportin vuonna 2022. Raportissa käsitellään kehittämis ehdotuksia oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ja inklusiota koskevia edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:44)

1.2 Valmistelu

Sidosryhmien ja opetuksen järjestäjien kuuleminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti kuulemistilaisuuksia lainsäädännön valmistelun tueksi marraskuussa 2023 ja tammi-huhtikuussa 2024.

Kuulemisten teemoina oli hallitusohjelman kirjausten mukaiset näkökulmat oppimisen tuen riittävään turvaamiseen, tuen muotojen yhtenäistämiseen ja selkeyttämiseen sekä opetushenkilöstön hallinnollisen taakan vähentämiseen.

Kuultavia tahoja olivat keskeiset viranomaiset sekä edustajat opetuksen järjestäjistä, ammattiliitoista, järjestöistä ja kolmannesta sektorista. Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Tampereen ja Turun yliopiston oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä inklusion teemoja tutkineille tutkijoille järjestettiin tapaaminen ajankohtaisen tutkimustiedon kartoittamiseksi.

Ensimmäisessä sidosryhmäkuulemisessa kuultiin Opetushallitusta, Kansallista koulutuksen arviointikeskusta, Tietosuojavaltuutetun toimistoa, sosiaali- ja terveysministeriötä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta, Aluehallintovirastoja, Saavutettavuuskirjasto Celiaa ja Saamelaiskäräjiä.

Toisessa sidosryhmäkuulemisessa olivat järjestöt ja kolmannen sektorin toimijat: Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Vammaisfoorumi ry, Kehitysvammaliitto, Kehitysvammaisten Tuki-liitto ry, Förbundet för personer med utvecklingsstörning eller annan intellektuell funktionsnedsättning rf (FDUV), Näkövammaisten liitto, Kuurojen Liitto ry, Aivoliitto ry, Autismiliitto ry, ADHD-liitto ry, Erilaisten oppijoiden liitto ry, MIELI Suomen mielenterveys ry ja Pesäpuu ry.

Kolmannessa sidosryhmäkuulemisessa kuultiin seuraavat tahot: Suomen erityiskasvatuksen liitto ry, Suomen Luokanopettajat ry, Aineopettajaliitto AOL ry, Oman äidinkielen opettajat ry, Varhaiskasvatuksen opettajien liitto, Finlands Svenska Lärarförbund, Suomen Vanhempainliitto ry, Förbundet Hem och Skola, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry, Yksityiskoulujen liitto ry, Talentia ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Suomen Kuntaliitto ry, Kunta- ja hyvinvointialueuudantajat KT, Sivistystyönantajat ja Suomen Rehtorit ry.

Neljännessä kuulemisessa opetuksen järjestäjistä kuultiin seuraavat tahot: Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Turun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Keravan kaupunki, Iisalmen kaupunki, Valkeakosken kaupunki, Kontiolahden kunta, Kuhmon kaupunki, Sairaalaopetus, Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, Valtion koulukodit ja Harjoittelukoulujen rehtorit Harre ry.

Tutkijatapaamiseen osallistuneet tutkijat kiinnittivät huomiota kolmiportaisen tukijärjestelmän epäselvyyteen ja joustamattomuuteen. Esimerkiksi epäselvää on, millaisen konkreettisen selviytyksen perusteella yksilön tukiratkaisuja tehdään. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki sekä opiskeluhuollon tukijärjestelmä näyttäisivät toimivan erillisinä. Huomiota tulisi kiinnittää yksilöllisen tuen lisäksi koulun käytänteisiin ja toimintakulttuuriin, tuen asiakirjojen tarkoituksenmukaisuuteen ja tiedonsiirtoon eri toimijoiden välillä sekä tuen vaikuttavuuden arviointiin.

Ihmisoikeussäätelyn mukaan yksilökohtaisen tuen tarkoituksena on turvata lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittyä yksilöllisesti ja olla osallisena kouluyhteisössä (Lapsen oikeuksien sopimus 2 art., 6 art., 23 art., 28–29 art., Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016, 24 art.). Suomi on sitoutunut vammaissopimuksen ratifioinnilla toteuttamaan inklusiivisen koulutusjärjestelmän (yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 24 art.). Nykyinen tukisäätely jakaa lapset yleis- ja erityisopetuksen järjestelmiin, mikä voi tarkoittaa lapsen erottelua vertaisryhmästään jopa koko peruskoulun ajaksi. Lapsen erottelu erilliseen pienryhmään tulisi tapahtua vain, kun ratkaisulla turvataan poikkeuksellisesti hänen oikeutensa kehitykseen ja osallisuuteen kouluyhteisössä. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää lapsen osallistumisoikeuteen, jonka mukaan lapsi tulisi ottaa aktiiviseksi toimijaksi koulunkäyntiään koskevissa asioissa. YK:n lapsen oikeuksien komitea on katsonut mm. 12. yleiskommentissaan, että lapsen oikeuden opetukseen toteutuminen edellyttää Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa lapselle vahvistetun osallistumisoikeuden turvaamista.

Ensimmäisessä sidosryhmäkuulemisessa *sosiaali- ja terveysministeriö* nosti esille yhteistyön tärkeyden hyvinvointialueiden ja opetuksen järjestäjien välillä. Lisäksi oppilaan esi- ja perusopetuksen tuen kokonaisuudessa olisi otettava huomioon vammaispalvelulain palvelut ja lääkinnällinen kuntoutus ja niiden yhteensovittaminen myös tiedonvaihdon osalta. *Terveystieteiden tutkimuskeskus* kiinnitti huomion siihen, että tuen asiakirjoista voisi kertyä tietoa suoraan valtakunnalliseksi dataksi. *Opetushallitus* painotti kuulemisessa opetuksen ja kasvatuksen inklusiivista järjestämistä, jolloin tukea tulisi saada lähtökohtaisesti siinä oppimisympäristössä, jossa tarve havaitaan. Tuen toteuttamisessa olisi oltava useita ratkaisumahdollisuuksia ja yksilöllisistä tavoitteista päättäminen tulisi olla yhdenvertaista. Lisäksi tuen järjestelmän olisi oltava yhdenmukainen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Myös opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset tulisi päivittää inklusiivisen opetuksen järjestämisen näkökulmasta. *Kansallisen koulutuksen arviointikeskus* toi esille, että oppimisen tuki ei toteudu tasavertaisesti ja tuen toteuttamiseen vaikuttavat taloudelliset resurssit. Tuen toteuttamisessa joustavuus eri ryhmien, kuten pienryhmät, erityisluokat, joustavat pienryhmät, muodostamisessa olisi tärkeää. *Saamelaiskäräjät* nosti esille sen, että oppimisen haasteet voi olla vaikea erottaa kielitaitoon liittyvistä haasteista ja tuen järjestämiseen liittyy myös resurssipula henkilöstön osalta. *Aluehallintovirastot* toivat yhteisessä lausunnossaan esille, että uudistuksen keskiössä tulee olla lapsen etu ja uudistukset tulee tehdä lapsilähtöisesti eikä resurssipainotteisesti. Lainsäädäntöön tulisi nykyistä selvemmin kirjata oppilaan subjektiivinen oikeus riittävään tukeen. Aluehallintovirastot esittävät luopumista kolmiportaisesta tuesta. Oppilaan tuessa olisi erotettava selkeästi toisistaan yksittäiset, tilapäiset tukitoimet ja säännöllinen, pitkäkestoinen tuki. Erityiset opetusjärjestelyt pitäisi erottaa omaksi kokonaisuudekseen ja määritellä niihin lainsäädännössä kriteerit riittäväällä tarkkuudella. Tuen tarvetta arvioitaessa olisi oltava oppilaan tilanteeseen perustuva valvonta monialaiselle yhteistyölle niiden tahojen kassa, jotka ovat lapsen haasteissa tarpeen. Lain-

säädännöstä olisi ilmentävä selvästi, mistä asioista tuen päätöksessä tulee päättää ja milloin päätöstä olisi tarkistettava. Lisäksi tuen päätöksen täytäntöönpanoa varten olisi laadittava suunnitelma, joka olisi joustava ja siinä määriteltäisiin käytännön tasolla tarkemmin tuen toteutus. Tällöin ei tarvitsisi aina tarkistaa varsinaista päätöstä. Asiakirjoille tulisi olla mallilomakkeet. Valvontatoimivallan laajentamisella olisi merkitystä mm. resurssien riittävyyden arvioinnissa.

Toisessa *järjestöjen ja kolmannen sektorin* sidosryhmäkuulemisessa kiinnitettiin huomiota siihen, että oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden taustalla voi olla samanaikaisesti useita erilaisia oppimisvaikeuksia. Tärkeänä nähtiin, että moniammatillinen yhteistyö ja tiimit tulisivat osaksi esi- ja perusopetuksen käytännön arkea ja että palvelupolut olisivat lapsen ja perheen kannalta sujuvia. Kuulemisessa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että oppimisen tuen saatavuus, määrä ja laatu sekä kohdentuminen toteutuvat heikosti ja kouluissa on esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyviä puutteita. Tärkeää olisi vahvempi tuen toteuttamisen seuranta ja valvonta. Lisäksi opetusryhmien osalta tarvittaisiin tarkempaa määrittelyä tai säätelyä.

Kolmannessa kuulemisessa usea taho nosti esille ns. kolmiportaisen tukijärjestelmän toimimattomuuden ja epäselvyyden, joka on johtanut erilaisiin tulkintoihin. Lisäksi hallinnollista työtä pitäisi vähentää. Päätös pitäisi tehdä tukimuodoista tuen portaiden sijaan. Ryhmäkokojen pitäisi olla riittävän pieniä ja erityisopettajien määrää olisi lisättävä. *Opetusalan ammattijärjestö* toi esille, että hallinnollisen taakan vähentämisessä olisi tärkeää vähentää pedagogisia asiakirjojen lukumäärä yhteen tai kahteen ja yhtenäistää lomakkeet niin, että ne olisivat kansalliset, sähköiset ja mahdollisimman helpot täyttää. Erityisluokka- ja pienryhmäopetus pitäisi olla mahdollista ja järjestelmää pitäisi kehittää niin, että samalla noudatettaisiin inklusion periaatteita. Lisäksi Opetusalan ammattijärjestö tähdensi riittävän pienien opetusryhmien tärkeyden ja sen, että olisi riittävästi kelpoisia erityisopettajia antamaan erityisopetusta. *Suomen Kuntaliitto* toi esille, että riittävä paikallinen liikkumavara olisi turvattava, esimerkiksi opetusryhmien järjestäminen pitäisi kuulua opetuksen järjestäjälle. Lisäksi olisi tunnistettava kuntien ja opetuksen järjestäjien erilaisuus ja otettava huomioon mm. ikäluokkien pientyminen ja vieraskielisten oppilaiden osuus.

Neljännessä *opetuksen järjestäjien* kuulemisessa nousi esille tarve tuen järjestelmän ja tuen kriteerien selkiyttämiseen. Tuen järjestelmän tulisi olla yhtenäinen koko lapsen koulutuspolun ajan alkaen varhaiskasvatuksesta. Kolmiportaisesta tukijärjestelmästä haluttiin luovuttavan. Selkeyttä ja yhdenmukaisuutta toivottiin myös pedagogisten asiakirjojen osalta, hallinnollista taakkaa ei saisi lisätä.

Riittävän pieni ryhmäkokoo nähtiin kaikkien oppilaiden tukemisen ja onnistumisen edellytykseksi. Tuen järjestelyiden tulisi perustua oppilaiden tuen tarpeen tunnistamiseen, lähialueen koulutuksen järjestäjien yhteistyöhön sekä osaamisen jakamiseen. Erityisluokkien tulisi tehdä yhteistyötä yleisopetuksen ryhmien kanssa. Tuen järjestämisessä nähtiin tärkeänä joustavat opetusryhmät, myös opetusympäristön vaikutus pitäisi ottaa huomioon. Vaativan tuen osalta nostettiin esille konsultatiivisen työn merkitys. Esimerkiksi opetus sairaalaopetusyksiköissä avohoidon potilaana, avo-oppilaana, ei ole mahdollista kaikille pitkien välimatkojen vuoksi. Osa opetuksen järjestäjistä näki haasteena pätevän henkilöstön saamisen ja henkilöstön pysyvyyden. Myös selkeyttä toivottiin kelpoisuusvaatimuksiin; erityisopettaja ja erityisluokanopettaja nimikkeet tulisi yhdistää yhdeksi virkanimikkeeksi, erityisopettaja. Usea opetuksen järjestäjä nosti esille myös rahoituksen. Rahoitusta ei saisi jättää pelkästään kuntien vastuulle ja avustusrahoituksesta pitäisi siirtyä perusrahoitukseen.

Lasten ja nuorten kuuleminen

Perusopetuksen oppimisen tuen uudistukseen liittyvä lasten ja nuorten kuuleminen toteutettiin -26.1.-28.3.2024 valtakunnallisen kyselyn sekä kohdennettujen työpajojen muodossa. Vuosiluokille 7-8 suunnatuista kuulemistoimenpiteistä vastasi Nuorten Akatemia ja vuosiluokille 1-6 suunnatuista toimenpiteistä SOS-Lapsikylä. Webropol-alustalla toteutetut kyselyt 4.-6.-luokkalaisille ja 7.-9.-luokkalaisille olivat auki 26.1.-14.3.2024. Kyselyt julkaistiin suomen lisäksi ruotsin ja pohjoissaamen kielillä. Ohjattuja työpajoja toteutettiin lähi- ja etätoteutuksena 1.-3.-luokkalaisille ja 7.-9.-luokkalaisille. Yhteensä kuulemistoimenpiteillä tavoitettiin 2919 koululaista.

Vuosiluokkien 4.-6. oppilaille kohdennettu kysely oli auki ajalla 26.1.-29.2.2024. Oppilaat vastasivat sähköiseen kyselyyn omalla tai koulun digilaitteella. Kyselyyn vastasi yhteensä 1512 4.-6. luokan oppilasta. Vastaajista oli tyttöjä 47 prosenttia ja poikia 45 prosenttia. Vuosiluokkien 7.-9. oppilaille kohdennettu kysely oli auki ajalla 26.1.-14.3.2024. Kyselyyn vastasi yhteensä 1133 7.-9. luokan oppilasta. Vastaajista 296 (26,1 %) oli 7.-luokkalaisia, 357 (31,5 %) oli 8.-luokkalaisia ja 480 (42,4 %) 9.-luokkalaisia. Vastaajista oli tyttöjä 47 prosenttia ja poikia 49 prosenttia.

Vuosiluokkien 1.-3. oppilaille toteutetut työpajat järjestettiin helmi-maaliskuussa 2024. Työpajoja pidettiin 6 ja niihin osallistui yhteensä 101 oppilasta. 5 työpajaa toteutettiin yleisopetuksen ryhmissä ja 1 työpaja erityisopetuksessa. Opettajilta saadun tiedon mukaan osallistujissa oli oppilaita kaikilta tuen portailta. Työpajat toteutettiin Helsingissä, Espoossa, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Sukupuolijakauma työpajoissa oli noin puolet tyttöjä ja puolet poikia.

Vuosiluokkien 7.-9. oppilaille toteutetut työpajat järjestettiin helmi-maaliskuun aikana 2024. Työpajoja pidettiin 8 ja niihin osallistui yhteensä 173 oppilasta. Osallistujista 117 oli 9.-luokkalaisia, 43 oli 8.-luokkalaisia ja 13 oli 7.-luokkalaisia. Osallistujaryhmät olivat yleisopetuksen ryhmiä, joissa opiskeli oppilaita kaikilta tuen portailta. Kouluilta saadun tiedon mukaan osallistujista vähintään 5 %:lla oli tehostetun tuen oppimissuunnitelma. 10 % oli maahan muuttaneita oppilaita. Työpajoista 6 pidettiin lähitoteutuksena ja 3 etätoteutuksena videoyhteyden avulla. Työpajat toteutettiin Kuopiossa (etä), Espoossa, Kouvolassa, Porvoossa, Kempeleellä (etä) ja Helsingissä.

Vuosiluokille 1-6 osoitetussa kyselyssä ja työpajoissa kysyttiin ja keskusteltiin siitä, millaiset asiat auttavat oppilaita oppimaan ja millaiset asiat tekevät oppimisesta vaikeaa. Näitä pohdittiin suhteessa opettajaan ja muihin koulun aikuisiin, kotona saatavaan apuun, kavereihin, oppimateriaaleihin ja oppimisympäristöihin. 1.-3.-luokkien työpajat aloitettiin kuulemisen ja oppimisen tuen kuvatuella esittelyllä, minkä jälkeen lapsille ohjattiin piirustustehtävä. Piirustustehtävän aikana lasten kanssa keskusteltiin oppimista vaikeuttavista ja helpottavista asioista. Lopuksi pidettiin yhteinen keskustelu aiheesta. Lapsen huoltajalla oli mahdollisuus kieltää lapsensa osallistuminen työpajaan. Vuosiluokille 7-9 osoitetussa kyselyssä ja työpajoissa käsiteltiin samoja sisältöjä, kuin alempien vuosiluokkien kohdalla. Ylempien vuosiluokkien kuulemistoimenpiteissä esitettiin lisäksi tarkempia kysymyksiä koetusta tuen tarpeesta ja tuen saamisesta. 7.-9.-luokkalaisten työpajoissa aiheita käsiteltiin ryhmätyöskentelyn ja yksilöpohdinnan kautta. Työpaja toteutettiin Seppo-pelillistämisalustalla, jossa oppilaat tekivät pienryhmissä erilaisia tehtäviä, joiden aiheet tukivat kunkin työpajassa esitetyn kuulemiskysymyksen pohdintaa. Varsinaisiin kuulemiskysymyksiin kukin osallistuja vastasi alustalla itsenäisesti. Digialustaa hyödyntäen tarjottiin osallistujille mahdollisuus jakaa myös sellaisia henkilökohtaisia kokemuksia ja ajatuksia, joita eivät tahdo jakaa muiden oppilaiden nähden ja kuullen. Myös vuosiluokkien 7-9 oppilaiden huoltajia oli tiedotettu työpajoista ennakoon ja näillä oli mahdollisuus kieltää lapsensa osallistuminen.

Vuosiluokkien 1-6 kuulemiseen osallistuneista suurin osa koki, että he saavat usein oppimiseen tukea koulussa ja kotona. Lapset ymmärsivät oppimisen opettajan tai muun aikuisen antamana ohjauksena ja oppimiseen tarkoitettujen materiaalien kautta. Kavereiden ja sisarusten näkymien vastauksissa oli yleistä. Osallistujien mainitsemia oppimista tukevia asioita olivat:

- Oppimateriaalit, apuvälineet ja digilaitteet
- Työrauha
- Koulun ja kodin aikuiset
- Kaverit ja sisarukset auttavat oppimisessa opettamalla oppiaineen sisältöjä sekä tekemällä tehtäviä ja läksyjä yhdessä
- Leikit, pelit ja harrastukset

Oppimista hankaloittavina asioina mainittiin:

- Luokassa tai kotona oleva melu tai toisten lasten aiheuttama häiriö
- Oma vireystila
- Oppimisympäristön, avun ja välineiden puutteet.

Vuosiluokkien 7-9 kuulemiskyselyssä vastaajista suurin osa sai tukea läksyjen ja koulutehtävien kanssa vanhemmilta, opettajalta tai kavereilta. Yli puolet koki saaneensa opettajilta apua eri oppiaineiden opiskeluun ja tehtävien tekemiseen ja valtaosa valitsi opettajalta saadun tuen keskeiseksi saamakseen tuen muodoksi koulussa. Valtaosa koki myös, että saa apua opettajalta tai muulta koulun aikuiselta, kun sitä pyytää. Vastaajat toivoivat saavansa useiden eri ammattilaisten apua oppimiseen. Neljäsosa vastaajista on tarvinnut erityisopettajan tai muun asiantuntijan apua koulussa ja neljäsosa valitsi vaihtoehtoista toivovansa erityisopettajan apua oppimiseen. Joka viides vastaaja haluaisi apua oppimiseen pienryhmäopetuksen muodossa. Valtaosa saa kotona apua läksyjen tekemiseen usein tai joskus, mutta joka kymmenes ei saanut näissä asioissa apua kotona koskaan. 39 % vastaajista ei kokenut tarvitsevansa mihinkään asioihin tukea koulun käynnissä ja opiskelussa.

Asioita, joihin vastaajat kaipaivat tukea, olivat:

- Eri oppiaineet, eniten mainittuina matemaattiset aineet ja kielet
- Oppiminen, opiskelutaidot ja oppimisen tavat
- Keskittyminen ja työrauha
- Hyvinvointi ja mielenterveys.

Opettajien kuuleminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti lainsäädännön valmistelun tueksi myös opettajien kuulemisen helmi-maaliskuussa 2024. Kuuleminen toteutettiin sähköisenä webropol-kyselynä siten, että opettajakunta voitaisiin tavoittaa mahdollisimman kattavasti. Kysely toimitettiin kaikille opetuksen järjestäjille, mukaan luettuna yksityiset opetuksen järjestäjät, valtion koulut sekä yliopistojen harjoittelukoulut. Opetuksen järjestäjiä pyydettiin toimittamaan kysely kaikille esi- ja perusopetuksen opettajilleen. Kysely oli auki verkossa ajalla 2.2.-8.3.2024 ja siihen saatiin 6578 vastausta. Kyselyssä selvitettiin opettajien näkemyksiä ja mielipiteitä oppimisen tuen nykytilanteesta sekä uudistamistarpeista.

Keskeisimmät vastaajaryhmät olivat luokanopettajat (31%), aineenopettajat (26%) sekä erityisopettajat (14%) ja erityisluokanopettajat (12%). Opettajien näkemysten mukaan toimivimmat varhaisen ja ennaltaehkäisevän tuen muotodot olivat opetuksen ja oppimisympäristön strukturointi (58%), eriyttäminen (43%), ryhmäkohtaisten avustajien käyttö (47%) sekä osa-aikainen erityisopetus (44%) ja joustavat ryhmittelyt (44%). Opettajista suurin osa (54%) koki edellä mainittujen keinojen olevan kattavasti käytössä omassa yksikössään/koulussaan. Lisäksi avoimissa vastauksissa nousi hyvin vahvasti esiin ryhmäkokojen pienentämisen tarve tuen toteuttamisen edellytyksenä ja resurssina. Opettajat nostivat tarpeen sekä ryhmäkokojen pienentämiselle kaiken kaikkiaan, että pienryhmien ja jakotuntien käytölle (67%).

Opettajien näkemysten mukaan toimivimpia tukimuotoja silloin, kun oppilas tarvitsee oppimisen ja koulukäynnin tukea, ovat osa-aikainen erityisopetus (74%), ryhmäkohtaiset koulunkäyntiavustajat (59%), erityisluokkaopetus (48%) sekä tukioetus (35%). Kokemus keinojen kattavasta käytöstä omassa yksikössä oli kahtiajakautunut, noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että omassa yksikössä ko. keinot ovat kattavasti käytössä, puolet taas oli sitä mieltä, etteivät keinot ole riittävästi käytössä.

Opettajien eniten toivoma tukimuoto oli avoimien vastauksien perusteella kokonaisvaltainen erityispedagogisen tuen lisääminen (64%). Tähän sisältyi muun muassa laaja-alaisen erityisopettajan antama tuki ja opetus, erityisopettajaresurssin kasvattaminen sekä erityisluokkapaikkojen ja erityisluokkamutoisen opetuksen lisääminen. Tämän lisäksi vastauksissa korostui koulunkäynninohjaajaresurssin lisääminen (40%) sekä ryhmäkokojen pienentäminen (35%).

Kysyttäessä kielellisestä tuesta suuri osa vastaajista ilmoitti koulussaan/yksikössään olevan maahanmuuttotataustaisia oppilaita, jotka tarvitsevat tukea opetuskielen oppimisessa (72%). Kaikkia oppimisen tuen tarpeita tarkastellessa oppimisen tuen tarpeet painottuivat opetuskielen oppimisen tukea voimakkaammin muihin oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeisiin. Opettajat kuitenkin nostivat avoimissa vastauksissa esille maahanmuuttotataustaisten oppilaiden tuen tarpeet ja valmistavan opetuksen merkityksen sekä opetuskielen oppimisen tuen esiin. Opettajien näkemykset oppimisen tuen tarpeesta ja opetuskielen tuen tarpeen erottamisen helppoudesta vaihtelivat jonkin verran, mutta enemmistö koki näiden tuen tarpeiden erottamisen jossain määrin haastavaksi. Maahanmuuttotataustaisten oppilaiden opetuskielen oppimisen tukeminen koettiin myös ensisijaisesti haastavaksi.

Nykyistä tuen järjestelmää haluaisi muuttaa noin 82% opettajista. Tuen nykyjärjestelmän ei koettu olevan toimiva (76%). Muutostarpeet painottuivat resursointiin ja tuen portaiden tarkentamiseen sekä avoimien vastausten perusteella ryhmäkokojen pienentämiseen. Tuen kolmitasoisuus jakoi opettajien näkemyksiä, mutta tuen eri tasoja ei pidetty täysin tarpeettomina eikä haluttu poistaa. Opettajista suurimman osan (64%) näkemysten mukaan perusopetuslaki sekä opetussuunnitelman perusteet tarvitsevat merkittävää uudistamista, jotta tuen järjestelmästä saataisiin toimiva. Pieneköiden muutosten kannalla oli kuitenkin lähes yhtä suuri osa vastaajista.

Suurin osa opettajista opetti vastaushetkellä oppilaita, joille tuli laatia pedagogisia asiakirjoja (85%). Pedagogisten asiakirjojen laatiminen koettiin lähtökohtaisesti työlääksi (90%). Pedagogisten asiakirjojen laatimiseen ja päivittämiseen kului viikkotasolla suurimman osan opettajista mukaan alle tunti. Pedagogisten asiakirjojen laatiminen ei opettajien mukaan jäänyt yksin erityisopettajan tehtäväksi. Suuri osa opettajista koki pedagogisten asiakirjojen laatimisen jäävän esiopetuksen opettajalle, luokanopettajalle tai aineenopettajalle. Enemmistö koki pedagogisten asiakirjojen laatimisen tapahtuvan kuitenkin sujuvassa yhteistyössä. Pedagogisten asiakirjojen rakenteiden koettiin olevan epäselviä (61%). Enemmistö vastaajista oli tarvinnut teknistä apua

pedagogisten asiakirjojen laatimiseen ja päivittämiseen sekä apua pedagogisten asiakirjojen sisällön laatimiseen. Opettajista suurin osa koki pedagogisten asiakirjojen sisällöissä olevan turhaa päällekkäisyyttä. Opettajien näkemykset siitä, ovatko pedagogisten asiakirjojen sisällöt puutteellisia, jakautuivat tasaisesti. Suurin osa opettajista ei kuitenkaan kokenut pedagogisten asiakirjojen sisältöjen olevan merkittävän puutteellisia.

Hallituksen esityksen valmistelua koskevat tiedot ovat nähtävissä julkisessa palvelussa internet-soittoessa (täydenty).

Esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa x.x.2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytila ja lainsäädännöllinen perusta

2.1.1 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuus perusopetuslaissa

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen periaatteista ja toteuttamisesta esi- ja perusopetuksessa säädetään perusopetuslaissa (628/1998, *jäljempänä POL*). Perusopetuslaissa säädetään tukiopetuksesta ja osa-aikaisesta erityisopetuksesta (16 §), tehostetusta tuesta (16 a §) ja erityisestä tuesta (17 §). Perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetus-suunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. (POL 30 §). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen toimeenpanoa ohjataan esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla (Opetushallitus 2014).

Perusopetuslain mukainen tuen sääntely koskee myös perusopetukseen valmistavaa opetusta. Hallituksen esityksen (86/1997 vp s. 53) mukaan ”yleisesti esiopetukseen, lisäopetukseen ja perusopetukseen valmistavaan opetukseen sovelletaan kaikkia ehdotetun lain ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä, jollei säännöksessä erikseen todeta, että sitä sovelletaan vain perusopetukseen”.

Lapsen ja oppilaan saamasta tuesta käytetään eri käsitteitä. Lainsäädännössä oppilaan saamasta tuesta käytetään käsitettä oppimisen ja koulunkäynnin tuki, kun taas esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa käytetään nimitystä kasvun ja oppimisen tuki.

Koulunkäynnin tuella tarkoitetaan lähinnä muuta kuin pedagogista oppimisen tukea. Perusopetuslain 31 §:ssä mainittuja ensisijaisesti muuhun kuin pedagogiseen koulunkäynnin tukemiseen kohdennettavia tukimuotoja ovat tulkitsemis- ja avustajapalvelut ja erityiset apuvälineet. Koulunkäynnin tuella voidaan tarkoittaa myös oppilaan motivoimista koulunkäyntiin sekä poissaolojen ennaltaehkäisyä. Perusopetuslain 26 § mukaan opetuksen järjestäjän tulee myös ennaltaehkäistä oppilaan poissaoloja sekä seurata ja puuttua niihin suunnitelmallisesti.

Perusopetuslaissa mainittujen tukimuotojen lisäksi esi- ja perusopetuksen oppilaiden koulunkäyntiä tuetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) tarkoitetulla opiskeluhoollolla, jota toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhoollona. Opiskeluhoollolla tarkoitetaan opiskelijoiden hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä. Oppilailla on oikeus myös yksilökohtaiseen opiskeluhooltoon, joka tarkoittaa yksittäiselle opiskelijalle annettavia koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluja, opiskeluhoollon psykologi ja kuraattoripalveluja sekä monialaista yksilökohtaista opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut ovat

opiskeluhuollon psykologin ja kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta, jolla tuetaan opiskelijoiden oppimista ja hyvinvointia sekä sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia, ja näin tuetaan oppilaan koulunkäyntiä.

Oppilaalla on oikeus saada tukiovetusta, jos oppilas on jäänyt jälkeen opinnoissaan tilapäisesti tai oppilas muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea. Jos oppilaalla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, hänellä on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa (POL 16 §). Säännöllistä tai samanaikaisesti useita tukimuotoja tarvitsevalle oppilaalle on perusopetuslain 16 a §:n nojalla annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti perusopetuslain 16, 31 ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. Tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa.

Jos tehostettu tuki ei ole riittävää, oppilaan tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan erityisellä tuella. Erityinen tuki koostuu erityisopetuksesta ja muusta oppilaan tarvitsemasta, perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Ennen hallinnollista päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on tehtävä oppilaasta pedagoginen selvitys (POL 17 §). Oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (*jäljempänä* HOJKS), jossa kuvataan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen.

2.1.2 Oppimisen ja kasvun tuki esiopetuksessa

Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia ja sen säädöksiä ja määräyksiä. Esiopetusta toteutetaan enimmäkseen varhaiskasvatuksen yhteydessä koulun tai päiväkodin tiloissa. Päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan varhaiskasvatuslain (540/2018) säädöksiä ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetuksen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää lisäksi varhaiskasvatuspalveluita. Suurin osa esiopetuksessa olevista lapsista osallistuu esiopetuksen lisäksi myös varhaiskasvatukseen. Esiopetuksen lisäksi annettavan varhaiskasvatuksen toiminnassa noudatetaan varhaiskasvatuslain säädöksiä.

Esiopetuksella on keskeinen merkitys oppimisen tuen tarpeiden varhaisessa tunnistamisessa ja vaikeuksien ennalta ehkäisemisessä. Lapsen kasvun ja oppimisen tuen kolme tasoa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat esimerkiksi osa-aikainen erityisopetus, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet. Tukimuotoja voi käyttää kaikilla tuen tasoilla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä. Lapsen saaman tuen tulee olla joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua ja tuen tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea annetaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista. Lasta tuetaan pääsääntöisesti erilaisin joustavin järjestelyin lapsen omassa esiopetusryhmässä esiopetuksen opettajien, erityisopettajan ja muun henkilöstön yhteistyönä. Lapsen tuen tarvetta arvioidessa tarkastellaan kaikkia opetus- ja kasvatustilanteita ja arvioidaan ensisijaisesti muutostarpeita lapsen kanssa käytettyjen pedagogisten toimintatapojen, opetusjärjestelyiden ja oppimisympäristöjen osalta. Lapsen tarvitseman tuen antaminen kuuluu erottamattomana osana esiopetuksen opetus- ja kasvatustilanteisiin muodostaen lapsen oppimiselle eheän kokonaisuuden.

Kun lapsella on oppimisen ja kasvun tuen tarvetta, yhteistyön merkitys huoltajien kanssa korostuu. Tavoitteena on toimia yhteisymmärryksessä lapsen ja huoltajien kanssa. Lapsi tai huoltajat eivät kuitenkaan voi kieltäytyä oppimisen ja kasvun tuen vastaanottamisesta, eikä heidän suostumustaan tarvita tuen tarpeen arviointiin ja tuen suunnitteluun.

Tuen toteutuminen esiopetuksessa

Vuonna 2018 toteutetun selvityksen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018) mukaan esiopetuksessa järjestettävän tuen katsotaan toteutuvan pääosin hyvin, mutta rakenteellisia tukitoimia (esim. henkilöstöresurssin lisääminen, lapsiryhmien pienentäminen, kokoaikainen erityisopetus, avustaja) annetaan verrattain harvoin eikä niitä pääsääntöisesti tarjota nopeasti tarpeen ilmenemisen jälkeen. Esiopetuksen ollessa kestoaltaan vain vuoden mittainen herää kysymys siitä, missä määrin tukea ehditään antaa, mikäli rakenteellisen tuen saamisen prosessit ovat pitkiä. Tarkoituksenmukainen ja riittävä tuki esiopetuksessa turvaisi lapsen oppimisen edellytykset sekä tuen jatkumon lapsen siirtyessä esiopetuksesta perusopetukseen. Selvityksen tulosten valossa jäi epäselväksi, onko pedagoginen tuki riittävää myös niille lapsille, jotka tarvitsevat paljon tukea oppimiseensa ja kasvuunsa. Kevyemmät, ei-rakenteelliset tukitoimet korostuivat myös tilanteissa, joissa lapsi on vaativamman tuen tarpeessa. Selvityksen mukaan on myös epäselvää, millaisia resursseja tukea antavalla esiopetuksen henkilöstöllä on pedagogisen tuen antamiseen, lisääntyvään suunnitteluun ja muiden ammattilaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön. S2-opetukseen varatut resurssit ja käytännöt koetaan osin riittämättömiksi. Tuen järjestämisessä on sekä alueellisia että kuntatyyppien välisiä eroja. Maaseutumaaisissa kunnissa suurempi osa lapsista sai kehityksen ja oppimisen tukea kuin muissa kuntaryhmissä. Maaseutumaaisissa kunnissa tuen järjestelyt koettiin joustavammiksi ja sen riittävyyteen ja tarkoituksenmukaisuuteen oltiin tyytyväisempiä kuin muissa kuntatyypeissä. On mahdollista, että pienissä kunnissa resursseja on helpompi kohdentaa joustavasti kuin suuremmissa kunnissa.

Tilastotietoja tuen järjestämisestä esiopetuksessa

Tilastokeskus on tehnyt erillistiedonkeruun varhaiskasvatuksen yhteydessä esiopetuksessa olevien lasten tuen järjestelyistä koskien vuotta 2022. Esiopetuksessa olevista lapsista 3533 (7 %) saa tehostettua tukea. Näistä 2524 (71 %) on poikia, 1009 (29 %) tyttöjä. Erityisen tuen päätös on tehty yhteensä 1879 (3,7 %) esiopetuksessa olevalle lapselle. Näistä 54 prosenttia on pidentyn oppivelvollisuuden piirissä, 46 prosenttia ei. Myös erityistä tukea saavista lapsista suurin osa (72 %) on poikia.

Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrät vaihtelivat maakunnittain. Tehostettua tukea saaneiden esiopetukseen osallistuvien lasten osuus oli suurimmat Etelä-Karjalassa (16 %) ja Kainuussa (14 %), ja pienimmät Keski-Pohjanmaalla (2 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (3 %). Maakuntien keskiarvo oli 8 prosenttia. Erityistä tukea saaneiden osuus Manner-Suomen maakunnista oli suurin Etelä-Karjalassa (7 %) ja pienin Pohjois-Savossa (2 %). Maakuntien keskiarvo oli 4 prosenttia. Manner-Suomen maakunnista suurimmat tehostetun ja erityisen tuen saajien yhteenlasketut osuudet olivat Pirkanmaalla (24 %) ja Etelä-Karjalassa (23 %). Pienimmät yhteenlasketut osuudet olivat Keski-Pohjanmaalla (5 %) ja Pohjois-Savossa (6 %).

Tehostettua tukea saavista esiopetuksessa olevista lapsista osa-aikaista erityisopetusta saa 59,9 prosenttia, avustajapalveluita 34,4 prosenttia, tukiopetusta 7,8 prosenttia, erityisiä apuvälineitä 2,8 prosenttia ja tulkitsemispalveluita 1,4 prosenttia. Erityistä tukea saavista lapsista osa-aikaista erityisopetusta saa 63,6 prosenttia, avustajapalveluita 39,5 prosenttia, tukiopetusta 6 prosenttia, erityisiä apuvälineitä 4,6 prosenttia ja tulkitsemispalveluita 2,7 prosenttia.

Erityisen tuen päätöksen saaneiden esiopetukseen osallistuvien lasten erityisopetus toteutuu useimmiten kokonaan erityisryhmässä tai –luokassa (30 %) tai siten, että erityisopetuksesta enintään viidennes järjestetään tavallisessa esiopetusryhmässä (35 %). Niitä lapsia, joiden erityisopetus toteutetaan lähes aina tavallisessa esiopetusryhmässä, on 15 prosenttia erityistä tukea saavista lapsista.

2.1.3 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuus opetussuunnitelmien perusteissa

Opetushallituksen toimivallasta on säädetty laissa. Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä, eli perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista, päättää Opetushallitus.

Valtioneuvoston asetuksen perusopetuksen yleisistä tavoitteista ja tuntijaosta (422/2012) 11 §:n mukaan opetussuunnitelman perusteissa määrätään tarkemmin ne tiedot ja taidot, jotka oppilaan tulee perusopetuksen oppimäärän suorittaessaan saavuttaa.

Perusopetuslain 16 §:n mukaan Opetushallitus määrää tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä opetussuunnitelman perusteissa. Myös perusopetuslain 17 a §:n mukaisesti henkilökohtaisesta opetuksen järjestämisestä koskevan suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Perusopetuslain 15 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta varten opetussuunnitelma. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on perusteasiakirja eli Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaan opetuksen järjestäjän oma, paikallinen opetussuunnitelma tulee valmistella. Paikallisen, kuntakohtaisen opetussuunnitelman pohjalta laaditaan osassa kuntia lisäksi koulukohtaiset opetussuunnitelmat.

Opetushallitus on antanut tällä hetkellä voimassa olevat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuonna 2014 (määräys 104/011/2014). Perusopetuslain 15 §:n mukaisen opetussuunnitelman laadinnasta ovat vastuussa kaikki opetuksen järjestäjät, joille on jätetty laaja harkintavaltia siitä, miten ja missä muodossa opetussuunnitelma hyväksytään. Esimerkiksi kunnan järjestämässä opetuksessa opetussuunnitelma voidaan hyväksyä joko kunta- tai koulukohtaisena taikka osittain koko kuntaa koskevana ja osittain koulukohtaisena.

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen rakenne hahmotetaan kolmelle tasolle: yleiseksi, tehostetuksi ja erityiseksi tueksi. Näistä oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea. Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja - tukiopestusta, osa-aikaista erityisopetusta, tulkitsemis- ja avustajapalveluita sekä erityisiä apuvälineitä – voidaan käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä (POL 16 ja 31 §). Esiopetuksen osalta periaatteena on, että tuen tarve arvioidaan ja sitä koskevat ratkaisut sekä perusopetuslain mukaiset päätökset tehdään mahdollisimman pian esiopetuksen alettua. Varhainen tunnistaminen ehkäisee oppimisvaikeuksia sekä ongelmien monimuotistumista ja syvenemistä. (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 5)

Esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan ensimmäinen keino vastata oppilaan tuen tarpeeseen on *yleinen tuki*, joka tarkoittaa yksittäisiä pedagogisia ratkaisuja sekä ohjaus- ja tukitoimia, joilla tilanteeseen vaikutetaan osana esiopetuksen tai koulun arkea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Yleistä tukea annetaan heti tuen tarpeen ilmetessä, eikä se edellytä erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä. (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 5; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 7) Oppimisessa ja koulunkäynnissä ilmeneviin tuen tarpeisiin vastataan opetusta eriyttämällä, opettajien yhteistyöllä ja opetusryhmiä joustavasti muuntelemalla. Eri tuen muotoja käytetään keinoina vastamaan opetusryhmän ja yksittäisten oppilaiden tuen tarpeisiin osana oppimisen ja koulunkäynnin yleistä tukea jo ennen tehostetun tuen vaiheeseen siirtymistä.

Tehostettu tuki tarkoittaa opetussuunnitelman perusteissa oppimisessaan ja koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja tarvitsevalle oppilaalle annettavaa tukea. Se suunnitellaan yksittäistä oppilasta varten kokonaisuutena ja on luonteeltaan vahvempaa ja pitkäjänteisempää kuin yleinen tuki. Tehostetun tuen avulla tuetaan suunnitelmallisesti oppilaan oppimista ja koulunkäyntiä sekä ehkäistään ongelmien kasvamista, monimuotoistumista ja kasautumista. Tehostetun tuen antaminen perustuu *pedagogiseen arvioon* ja sitä annetaan silloin, kun yleinen tuki ei riitä. Kirjallisessa pedagogisessa arviossa kuvataan oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin kokonaistilanne eri näkökulmista, oppilaan saama yleinen tuki ja arvio eri tukimuotojen vaikutuksista, oppilaan vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet, oppimisvalmiudet, erityistarpeet sekä arvio tarvittavista tukijärjestelyistä. Luonteeltaan tehostettu tuki on vahvempaa ja pitkäjänteisempää kuin yleinen tuki ja käytössä on yleensä useampia tukimuotoja. Tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin opetusjärjestelyin. Oppilaalle järjestettävä tuki kirjataan *oppimissuunnitelmaan*. (POL 16 a §; Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 5; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 7) Esiopetuksessa aloitettua tehostettua tukea annetaan pääsääntöisesti esiopetuksen loppuun saakka tuen vaikutusten arviointiin tarvittavan ajan takia.

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan *erityistä tukea* annetaan niille oppilaille, joiden kasvun, kehityksen ja oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muuten. Jos oppilaalle annettu tehostettu tuki ei riitä auttamaan oppilasta osallistumaan esiopetukseen tai selviytymään koulutyöstä, hänelle laaditaan *pedagoginen selvitys*, tehdään *erityistä tukea* koskeva hallintopäätös ja laaditaan päätöksen toimeenpanemiseksi henkilökohtainen opetuksen järjestämisestä koskeva suunnitelma (*jäljempänä HOJKS*). Se on kirjallinen suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, sisällöistä, käytettävistä opetusjärjestelyistä, pedagogisista menetelmistä ja oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta, josta ilmenee oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. (POL 17 a §; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 7; Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 5)

Erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- ja perusopetuksen alkamista tai esi- ja perusopetuksen aikana. Jos erityisen tuen päätös tehdään esi- tai perusopetuksen aikana ilman tehostetun tuen antamista, tulee sen perustua oppilaan tilanteen uudelleen arviointiin esimerkiksi onnettomuuden tai vakavan sairauden seurauksena. Tällöin tarvitaan psykologinen tai lääketieteellinen arvio. Erityisen tuen tarkoituksena on antaa oppilaalle kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista tukea niin, että oppilas voi suorittaa oppivelvollisuutensa ja saa pohjan opintojen jatkamiselle peruskoulun jälkeen. Erityinen tuki muodostuu *erityisopetuksesta ja muusta oppilaan tarvitsemasta*, perusopetuslain mukaan annettavasta *tuesta*. Tällöin käytettävissä ovat perusopetuksen kaikki tukimuodot, mukaan lukien erityiseen tukeen kuuluva eli ns. kokoaikainen erityisopetus (POL 17 §). Erityisen tuen tarpeellisuus tulee tarkistaa tuen tarpeen muuttuessa, toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Mikäli erityisen tuen tarvetta ei enää ole, tulee tuen lopettamisesta tehdä päätös ja oppilaalle ryhdytään antamaan tehostettua tukea. (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 5; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, luku 7)

Sekä 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 järjestämisestä koskeva suunnitelma. Joustavuudella viitataan siihen, että lapsella on oikeus saada tukea kulloisenkin tilanteen mukaan. Joustavuutta ovat myös erilaiset joustavat pedagogiset ratkaisut, esimerkiksi

joustavat ryhmittelyt. Kun tuen tarvetta ja oppimista arvioidaan sekä seurataan suunnitelmallisesti, lapsi saa jatkuvasti kehitystasonsa mukaista tukea. Tämä mahdollistaa lapselle oikea-aikaisen ja -tasoisen tuen saamisen yleisen, tehostetun tai erityisen tuen aikana.

Opetuksen järjestäjä voi hyödyntää kaikkia perusopetuslain mukaisia tukimuotoja eri tuen vaiheissa. Poikkeuksena tästä on erityiseen tukeen kuuluva eli ns. kokoaikainen erityisopetus, jota tarjotaan vasta erityisen tuen vaiheessa, sekä oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen, jonka voi tehdä vasta erityisen tuen päätöksellä. Myös oppilailla, joilla on pidennetty oppivelvollisuus (Oppivelvollisuuslaki 1214/2020 2.3 §) tai jotka opiskelevat oppiainejaon sijasta toiminta-alueittain on aina myös erityistä tukea koskeva hallintopäätös, jossa näistä järjestelyistä päätetään.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemassa oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja inklusiota koskevassa loppuraportissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tuen periaatteet ja siihen liittyvät ohjeet eivät ole yhtenäisiä. Etenkin erityiseen tukeen liittyvät ongelmat ja parannusehdotukset nousivat raportissa esiin. Laillisuusvalvojen tekemissä huomioissa on noussut esiin, että erityisen tuen päätöksestä ei käy aina selväksi, mihin palveluihin oppilas on oikeutettu. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:44, s. 18 ja 21)

2.1.1 Kolmiportaisen tuen toteutuminen

Tehostetun ja erityisen tuen rajapintaa, tuen tarpeita eri tuen tasoilla (yleinen, tehostettu, erityinen) sekä käytettyjä konkreettisia tukitoimia koskien tuloksista heijastuu se, että erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä lukuun ottamatta kaikki tukikeinot ovat käytettävissä kaikilla tuen tasoilla. Yleislinjana näyttää olevan, että tuen intensiteetti ja käytettyjen tuen muotojen määrä kasvavat yleisen tuen tasolta tehostetun tuen tasolle ja edelleen erityisen tuen tasolle. (Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Lintuvuori & Rämä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6, s. 40-)

Yleisestä tuesta ei ole säädöstä perusopetuslaissa, mutta Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2014, s. 63) määrätään, että ”yleistä tukea annetaan heti tuen tarpeen ilmetessä.” Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyjä koskevassa selvityksessä kuitenkin vain 12 % vastaajista mainitsi vastauksissaan vastaavaa. Opetuksen järjestäjistä ainoastaan 7% nosti muutamain maininnoin esiin eriyttämisen, lisäopetuksen, tukiopetuksen ja kertaamisen. Aineistosta ei myöskään noussut erityisesti esiin Opetussuunnitelman perusteissa (2014, s. 61) mainittu ongelmien ennalta ehkäiseminen. Perusopetuslain mukaan oppilaalla on oikeus tukiopetukseen myös osana erityisen tuen tasolla annettavaa tukea; kuitenkin 13 opetuksen järjestäjää kuvasi, ettei tukiopetus olisi käytössä erityisen tuen tasolla. (Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Lintuvuori & Rämä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6, s. 56, 69)

Opetuksen järjestäjien tulkinnot soveltuvista tukimuodoista vaihtelevat selvityksen mukaan todennäköisesti paljonkin riippuen kunnassa käytettävissä olevien resurssien ja tukitoimien lähtökohdista. Myös kuntien tuen toteutuspaikoissa on erityisopetustilastojen mukaan (esim. SVT, 2020; Lintuvuori, 2019) laajasti eroa. Vuoden 2018 valtakunnallisessa kyselyssä (osana VN TEAS-selvitystä) 78% rehtoreista piti oppimisen ja koulunkäynnin tukea koulussaan hyvin järjestettynä (Vainikainen ym., 2018). Opettajien näkemys syksyn 2020 kuntaesimerkkiaineistoon pohjanneessa kyselyssä (Lintuvuori, 2020) oli kriittisempi ja tehostetun tuen järjestelyitä koulussaan piti toimivina 64% erityisopettajista ja noin puolet luokanopettajista ja aineenopettajista. Kolme neljästä opetuksen järjestäjästä koki tuen tarvetta olevan enemmän kuin resursseja ja opetuksen järjestäjien tavoissa jakaa resursseja kouluille oppimisen ja koulunkäynnin tukea

varten oli paljon hajontaa. (Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Lintuvuori & Rämä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6, s. 98, 106-107)

Selvityksessä erityisesti tehostettu tuki ja sen suhde sekä yleiseen että erityiseen tukeen koettiin epäselväksi. Opetuksen järjestäjien arvion mukaan eri tukitasojen väliset selkeämmät ja yksiselitteisemmät kriteerit tai määritelmät vähentäisivät kuntien välisiä eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelussa. Jotkut opetuksen järjestäjät toivat esiin, että nykyisessä muodossaan oppimisen ja koulunkäynnin eri tasoihin perustuva tukijärjestelmä voitaisiin kokonaan poistaa tai joko vain yleiseen ja erityiseen tukeen olisi riittävä. Yhtenä keinona järjestää oppilaan tuki tarpeen mukaisena nähtiin myös erityisluokanopettajan ja laaja-alaisen erityisopettajan nimikkeiden yhdistäminen erityisopettajaksi. (Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Lintuvuori & Rämä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6, s. 98, 109-110)

Vaativa erityinen tuki –käsitettä ei ole perusopetuslaissa tai perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Se otettiin käyttöön 2012-2015 toteutetussa Jyväskylän ja Helsingin yliopistojen VETURI- tutkimus- ja kehittämishankkeessa kuvaamaan kyseisen tutkimushankkeen kohdejoukkoa: oppimiseensa ja kuntoutumiseensa moniammatillista erityistä tukea tarvitsevia oppilaita. Käsite määriteltiin seuraavasti: ”Vaativaa ja moniammatillista erityistä tukea oppimiseensa ja kuntoutumiseensa tarvitsevat lapset ja nuoret, joilla on vakavia psyykkisiä pulmia, moni- tai vaikeavammaisuutta, kehitysvammaisuutta tai autismin kirjota. Lisäksi tähän ryhmään saattaa kuulua kotiopetuksessa olevia lapsia.” Samaa käsitettä käytettiin myös opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän (2015-2017) loppuraportissa (2017). Raportissa kotiopetuksessa olevilla lapsilla viitattiin lähinnä oppilaisiin, joilla oli perusopetuslain 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä. Käsitteellä kuvattiin pulmien tai vammojen moninaisuuden lisäksi opetuksen vaativuutta ja sen edellyttämää yhteistyötä monen ammatillaisen kesken sekä todettiin, että vaativia ovat oppilaiden tarpeet ja monialaisuus. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:34. Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa Kehittämisryhmän loppuraportti)

Esille nostettiin huoli ns. vaativan erityisen tuen oppilaiden oikeudesta koulunkäyntiin (POL 30 §). Vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän tehtävänanto kattoi sairaalaopetusyksiköiden, kuntien ja kuntayhtymien sekä yksityisten laitosten ja erityiskoulujen tarjoaman opetuksen ja koulunkäynnin kehittämisen. Näille oppilaille tarjottavaa tukea ei aina järjestetä normien edellyttämällä tavalla. Jokaisella oppilaalla on kuitenkin oikeus saada esi- ja perusopetusta jokaisena esiopetus- ja koulupäivänään, aina kun se oppilaan terveydentila huomioon ottaen on mahdollista. (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:34. Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa Kehittämisryhmän loppuraportti)

Kehittämisryhmän kehittämis ehdotusten myötä vaativan erityisen tuen aihepiiriä on kehitetty tutkimushankkeissa sekä valtakunnallisen VIP-verkoston toiminnassa vuosina 2018-2022. Perusopetuksesta poiketen vaativan erityisen tuen käsite on käytössä ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä, poiketen kuitenkin merkitykseltään jonkin verran perusopetuksessa käytännön tarpeista syntyneestä käsitteestä. Perusopetuksessakin käsite herätti keskustelua ja tutkimuksissa on todettu, että sen uskottiin usein olevan joko oppimisen ja koulunkäynnin tuen ylimääräinen taso tai vaihtoehtoisesti osa erityistä tukea. Tutkimuksissa onkin esitetty, että paremmin monialaisen yhteistyön vaativuutta kuvaava käsite olisi ”vaativa monialainen tuki”, joka ei liittäisi asiaa perusopetuslain mukaiseen erityiseen tukeen. (Äikäs & Pesonen, 2022; Mannerkoski ym. 2023)

Kansainvälisen PISA-tutkimuksen sekä kansallisten oppimistulosten arviointien perusteella perusopetuksen oppilaiden osaamistaso on laskenut lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Noin puolet heikon osaamisen oppilaista saa erityistä tai tehostettua tukea. Peruskoulun oppilaista jo joka viidennellä on tehostetun tai erityisen tuen tarve, ja tilastojen perusteella tuen tarpeet näyttävät kasvavan. Viime vuosina todetun oppilaiden oppimistulosten laskun syyksi tai aiheuttajaksi ei ole olemassa yhtä tekijää. Tutkimustulosten mukaan osaamistason lasku on suurinta haasteellisista taustoista tulevien lasten kohdalla. Osaamisen vaihtelua selittävät myös esimerkiksi oppilaan sosioekonominen tausta, kodin oppimista tukeva ilmapiiri, oppilaan sukupuoli ja maahanmuuttotaustaisuus.

Heikko osaaminen korostuu sosioekonomisesti haastavammista taustoista tulevien oppilaiden keskuudessa ja taustaan liittyvät erot ovat kasvaneet oppimistulosten heikentyessä. Oppilaiden erojen kasvu aiheuttaa haasteita yksilöllisten tarpeiden huomioimiselle ja tukemiselle. Kasvaneet osaamiserot kertovat, että osa oppilaista ei saa oppimisessa tarvitsemaansa tukea, vaikka noin puolet heikon osaamisen oppilaista on erityisen tai tehostetun tuen piirissä.

Opetuksen järjestäjien väliset erot tuen tarjonnassa

Oikeus oppia- työryhmän työn taustaksi tilattiin selvitys kartoittamaan kunnissa käytössä olevia käytänteitä ja niitä ohjaavia periaatteita oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Selvityksen aineistona käytettiin opetuksen järjestäjien oppimisen ja koulunkäynnin tuen asiantuntijoilta kerättyä valtakunnallista kyselyaineistoa (N=189 opetuksen järjestäjää). Tämän ja aiempien selvitysten ja tutkimusten perusteella voidaan todeta, että perusopetuksen tuen tarjonnassa on koulujen sekä alueiden välisiä eroja. Tämän selvityksen aineistossa keskeiset tuen muodot olivat hyvin samoja tuen tasosta riippumatta. Tulokset kuitenkin osoittivat, että esimerkiksi tuen toteutuspaikkajärjestelyt ovat valtakunnallisesti hyvin erilaisia ja opiskeleminen kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella pienryhmässä tai erityisluokalla koskee osittain myös tehostettua tukea saavia oppilaita, pienellä osalla opetuksen järjestäjiä jopa yleistä tukea saavia oppilaita. Oppimäärien yksilöllistämisen vaihtelu kuntien välillä on laajaa. Eroja oli myös siinä, vaadittiinko oppimäärän yksilöllistämistä koskevan päätöksen tueksi lausunto, kannanotto tai suositus. Lisäksi selvityksessä tehtiin konkreettisiin tukimuotoihin liittyvä havainto siitä, ettei erityinen tuki aina välttämättä sisällä erityisopetusta. (Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Lintuvuori & Rämä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6, s. 10-13)

Tilastotietoja tuen järjestämisestä

Tilastokeskus julkaisee oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastoja osana Suomen virallisten tilastojen kokonaisuutta. Oppimisen tuki -tilaston esi- ja peruskouluopetuksen tiedot ovat perustuneet vuoteen 2019 asti Tilastokeskuksen suoraan tiedonkeruuseen koulutuksen järjestäjiltä. Tiedot on kerätty vuosittain syys-lokakuussa Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat -tiedonkeruussa oppilaitostasoisena summatielona. Vuodesta 2020 alkaen esi- ja perusopetuksen tiedot saadaan oppilas pohjaisesta valtakunnallisesta Koski-tietovarannosta (SVT 2022a). Lisäksi Tilastokeskus toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta myös erityisopetusta koskevaa erillistiedonkeruuta. (OKM 2022, 59)

Tilastokeskuksen tietojen mukaan tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuus on kasvanut tasaisesti vuodesta 2011 lähtien. Erityistä tukea saavien oppilaiden osuus laski hiukan vuodesta 2011 alkaen, mutta on jälleen kasvanut vuodesta 2016 lähtien. Vuoden 2019 jälkeen erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus on ollut suurempi kuin ennen vuoden 2011 perusopetuslain muutosta.

Tilastokeskuksen tietojen mukaan yhä useampi peruskoulun oppilas sai oppimisen tukea vuonna 2022. Tehostettua tukea sai 79 200 eli 13,9 % ja erityistä tukea 55 500 eli 9,7 % peruskoulun oppilaista. Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus kasvoi 0,7 prosenttiyksikköä edellisvuodesta.

Erityistä tukea saaneista oppilaista 5,7 %:lla opetus annettiin kokonaan erityiskoulun erityisryhmässä tai -luokassa syksyllä 2022. Kokonaan erityiskoulun erityisryhmässä tai -luokassa opetuksensa saavien osuus on pienentynyt vuosittain; vuonna 2022 osuus oli 7,6 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2011. Muun kuin erityiskoulun erityisryhmässä tai -luokassa kokonaan opetuksensa saavien osuus oli 26 % vuonna 2022. Erityistä tukea saaneista oppilaista 32 % sai opetuksensa kokonaan erityisryhmässä tai -luokassa ja 36 %:lla oppilaista 80-100 % opetuksesta oli yleisopetuksen ryhmässä. Lopuilla 32 %:lla opetus oli tasaisemmin sekä yleisopetuksen ryhmissä että erityisryhmissä tai -luokissa.

Tehostettua tukea syksyllä 2022 saaneista oppilaista 80 %:lla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 54 %:lla tukiopetusta, 33 %:lla avustajapalveluita, 2 %:lla tulkitsemispalveluja ja 6 %:lla erityisiä apuvälineitä. Erityistä tukea saaneista oppilaista 45 %:lla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 38 %:lla tukiopetusta, 55 %:lla avustajapalveluita, 5 %:lla tulkitsemispalveluja ja 11 %:lla erityisiä apuvälineitä. Osa-aikaista erityisopetusta annettiin syksyllä 2022 edellisvuotista enemmän ainoastaan tehostettuna tukena. Tukiopetus, avustajapalvelut ja tulkitsemispalvelut vähenivät molemmissa tuen muodoissa. Erityisten apuvälineiden osuus pysyi ennallaan.

Lukuvuonna 2021–2022 osa-aikaista erityisopetusta sai kaikkiaan 132 000 oppilasta, joka oli 23,5 % syksyn 2021 peruskoululaisista. Osuus on 0,8 prosenttiyksikköä suurempi kuin edellisenä lukuvuotena. Syksyllä 2021 osa-aikainen erityisopetus sisältyi 60 100 oppilaan tehostettuun tukeen ja 25 100 oppilaan erityiseen tukeen. Vähennyslaskun avulla voidaan päätellä, että osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2021–2022 saaneista 132 000 oppilaasta noin 46 850 eli 35 % sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä tukena.

Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrät vaihtelivat maakunnittain. Tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuus oli suurin Pohjois-Karjalassa, 16,5 %, ja pienin Kainuussa, 11,8 %. Erityistä tukea saaneiden osuus Manner-Suomen maakunnista oli pienin Keski-Pohjanmaalla, 6,7 %, ja suurin Kymenlaaksossa, 14,4 %. Ahvenanmaalla erityistä tukea saaneiden osuus oli 5,8 %. Manner-Suomen maakunnista suurin tehostetun ja erityisen tuen saajien yhteenlaskettu osuus oli Kymenlaaksossa, jossa tehostettua tai erityistä tukea sai 31 % peruskoululaisista. Pienimmät yhteenlasketut osuudet olivat Lapissa ja Pohjois-Pohjanmaalla, molemmissa 20 %.

2.1.4 Perusopetuslain mukaiset tukimuodot

Nykytilanteessa oppilaalla on tuen tasosta riippumatta oikeus tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen.

Tukiopetus

Perusopetuslain 16 §:n mukaan oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta. Perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ko. pykälässä ”opetuksen järjestäjälle säädetään nykyistä selkeämmin velvollisuus järjestää tukiopetusta. Tukiopetusta tulee antaa esimerkiksi sairauden tai muun syyn takia opetuksessa jälkeenjääneille oppilaille sekä oppilaille, joilla on esimerkiksi oman opetuskielestä poikkeavan äidinkielenensä takia vaikeuksia

seurata opetusta.” Voimassaolevassa lainsäädännössä tukiopetus siis kohdentuu laajasti erilaisiin tuen tarpeisiin, ml. opetuskielen puutteista johtuviin ongelmiin opetukseen osallistumisessa. (HE 86/1997 vp, 60)

Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan: ”Tukiopetusta tulee perusopetuslain 16 §:n nojalla järjestää opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneelle tai muutoin erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle. Tukiopetuksen määrästä ei ole säädetty, vaan se perustuu oppilaan tarpeeseen. Tukiopetuksen lisäksi käytettävissä on myös muita opetusjärjestelyjä, esimerkiksi opetuksen eriyttäminen. Jos oppilaalla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia, hänen opetuksensa järjestetään perusopetuslain 17 §:n 1 momentin nojalla muun opetuksen ohessa annettavana osa-aikaisena erityisopetuksena. Tukiopetuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen määristä ei voimassaolevassa perusopetuslaissa ole säädetty, eikä niiden antaminen edellytä hallintopäätöstä, vaan ne perustuvat oppilaan tarpeeseen.” (HE 109/2009 vp, 5-6, 20)

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätään, että tukiopetus tulee aloittaa heti, kun oppimiseen tai koulunkäyntiin liittyvät vaikeudet on havaittu, jotta oppilas ei jäisi pysyvästi jälkeen opinnoissaan. Tukiopetuksella voidaan ehkäistä vaikeuksia ennakolta. Tukiopetusta tulee järjestää suunnitelmallisesti sekä niin usein kuin on tarpeen. Ennakoivassa tukiopetuksessa uusiin opittaviin asioihin perehdytään jo etukäteen. Tukiopetuksella voidaan vastata myös pois-saaloista johtuviin tuen tarpeisiin.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätään, että koulutyö tulee suunnitella siten, että jokaisella oppilaalla on tarvittaessa mahdollisuus osallistua tukiopetukseen. Tukiopetusta annetaan joko oppilaan työjärjestyksen mukaisten, sellaisten oppituntien aikana, joihin tuen tarve liittyy tai oppituntien ulkopuolella. Erilaisia joustavia ryhmittelyjä voidaan käyttää tukiopetuksen toteuttamisessa. Aloitteen tukiopetuksen antamisesta oppilaalle tekee ensisijaisesti opettaja, sen voi tehdä myös oppilas tai huoltaja.

Vuonna 2021 toteutetun selvityksen mukaan tukiopetus oli käytössä 92 prosentilla opetuksen järjestäjistä kaikilla tuen tasoilla. Opetuksen järjestäjistä 7 prosenttia, eli 13 opetuksen järjestäjää kuitenkin kuvasi, että tukiopetus ei ollut käytössä erityisen tuen tasolla. Ennakoiva tukiopetus oli myös suhteellisen yleisesti käytössä varsinkin yleisen ja tehostetun tuen tasolla. (Lintuvuori & Rämä, 2022).

Opetuksen järjestäjillä on erilaisia annetun tukiopetuksen kirjaamiskäytänteitä, mikä hankaloittaa yhtenäistä tiedonkeruuta ja annetun tukiopetusmäärän vertailua. Pääsääntöisesti opetuksen järjestäjä määrittää koulukohtaisesti käytettävissä oleva tuntikehyksen, josta osa on käytettävissä tukiopetukseen. Tavallisimmin koulun rehtori hallinnoi tukiopetuksen tuntipankkia ja jakaa resurssia sitä tarvitseville. Vuonna 2021 toteutetun selvityksen mukaan 74 % opetuksen järjestäjistä oli käytössä toimintamalli, jossa tukiopetus huomioitiin jo etukäteen opettajien lukujärjestyksessä tai tuntikehyksessä. Lähes kaikilla opetuksen järjestäjillä oli käytössään ns. jakotunnit, joissa opetusryhmä tai luokka jaetaan kahteen tai useampaan ryhmään tietyiksi lukujärjestyksen mukaisiksi tunneiksi. Lähes yhtä yleistä oli ns. oppituntien palkitus, jossa esimerkiksi useamman ryhmän lukujärjestyksessä sijoitetaan saman oppiaineen tunnit samaan kohtaan ja tätä kautta mahdollistetaan esimerkiksi joustavien ryhmittelyiden ja muiden konkreettisten tukikeinojen käyttö. (Lintuvuori & Rämä, 2022, 68, 71)

Osa-aikainen erityisopetus

Perusopetuslain 16 §:n mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Perusopetuslain hallituksen esityksessä todetaan: ”Tukiopetuksen tai osa-aikaisen erityisopetuksen antaminen

eivät edellyttäisi hallintopäätöksen tekemistä, vaan kyse olisi nykyiseen tapaan opetuksen järjestämisestä eli tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Muun opetuksen ohessa annettavaa erityisopetusta eli niin sanottua osa-aikaista erityisopetusta koskeva säännös siirrettäisiin erityisopetusta koskevasta pykälästä oppimisen tukea koskevaan pykälään. Osa-aikaisen erityisopetuksen sisältöä ei muutettaisi, vaan muutoksen tarkoituksena on vahvistaa tätä tukimuotoa varhaisen puuttumisen keinona. Oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen olisi ehdotetun mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään. Nykyisestä säännöksestä poiketen vaikeuksien ei tarvitsisi olla lieviä. Muutoksella halutaan korostaa oppilaan oikeutta osa-aikaiseen erityisopetukseen myös muissa tilanteissa.” (HE 109/2009 vp. 5, 6, 23)

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan osa-aikaista erityisopetusta annetaan oppilaille, joilla on esimerkiksi kielellisiä tai matemaattisiin taitoihin liittyviä vaikeuksia, oppimisvaikeuksia yksittäisissä oppiaineissa, vaikeuksia opiskelutaidoissa, vuorovaikutustaidoissa tai koulunkäynnissä. Osa-aikaisen erityisopetuksen tavoitteena on vahvistaa oppilaan oppimisedellytyksiä ja ehkäistä oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksia. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan osa-aikaista erityisopetusta annetaan joustavin järjestelyin samanaikaisopetuksena, pienryhmässä tai yksilöopetuksena. Osa-aikaisen erityisopetuksen tavoitteet ja sisällöt nivelletään oppilaan saamaan muuhun opetukseen. Osa-aikaisen erityisopetuksen toteuttamista suunnitellaan, sen tarvetta ja vaikutuksia arvioidaan opettajien keskinäisenä yhteistyönä sekä yhdessä oppilaan ja huoltajan kanssa.

Tilastokeskuksen määritelmän mukaan peruskoulun erityisopetustilastossa osa-aikaisella erityisopetuksella tarkoitetaan opetusta, jota oppilas voi saada muun opetuksen ohessa, jos hänellä on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään. Oppilas voi saada osa-aikaista erityisopetusta myös tehostetun tai erityisen tuen aikana. Vuonna 2021 toteutetun selvityksen mukaan osa-aikainen erityisopetus ja laaja-alaisen erityisopettajan kanssa toteutettu yhteisopetus olivat käytössä jollain tuen tasoista lähes kaikilla vastanneilla opetuksen järjestäjillä. Pienryhmäopetuksena annettu osa-aikainen erityisopetus oli yleisintä tehostetun tuen tasolla, mutta käytössä kaikilla tuen tasoilla 72 %:lla opetuksen järjestäjistä. Yksilöopetuksena annettu osa-aikainen erityisopetus oli käytössä 96 %:lla opetuksen järjestäjistä jollain tuen tasoista, yleisintä tehostetun tuen tasolla. Kaikilla kolmella tuen tasolla se oli käytössä 64 %:lla opetuksen järjestäjistä. (Lintuvuori & Rämä, 2022)

Opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia-työryhmän raportin mukaan osa-aikaisen erityisopetuksen rooli tärkeänä erityisopetuksen toimintamallina ja osana aiempaa tuen järjestelmää on nykyisessä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä jäänyt epäselväksi. Osa-aikainen erityisopetus tukimuotona kohdentuu kaikille tuen tasoille. Perusopetuslain mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Osa-aikainen erityisopetus on yksi varhaisen puuttumisen keinoista ja siten keskeisessä asemassa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjoamisen edellytykset ja tarkemmat toteuttamisen periaatteet tulisi täsmentää lainsäädännössä sekä ohjaavissa asiakirjoissa. (OKM, 2022)

Erityiseen tukeen kuuluva erityisopetus

Perusopetuslain 17 §:n mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta, joka järjestetään perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa, oppilas voi saada vain erityistä tukea koskevan päätöksen perusteella eli erityisen tuen tasolla. Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös (päätös erityisestä tuesta), jossa on määrättävä muun

muassa oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä. Perusopetuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 109/2009 vp, s. 5) todetaan, että perusopetuslain 17 § 2 momentin mukaan opetuksen järjestämisen lähtökohta on erityisopetuksen järjestäminen yleisopetuksessa aina, kun se on mahdollista. Erityisiä tukitoimia tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestäminen arvioidaan kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Jos integraatio ei ole mahdollinen, oppilaan opetus järjestetään erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Kuten muutkin opetuspaikkoja koskevat ratkaisut, on erityisluokan tai erityiskoulun perustaminen opetuksen järjestäjän päätettävissä. Edelleen hallituksen esityksessä (HE 109/2009 vp) todetaan, että erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen, voimassa olevan perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan erityistä tukea saavien, oppilaiden opetuksessa voidaan poiketa siitä, mitä on säädetty oppiaineista, eri laajuisista oppimääristä, aineiden vapaaehtoisuudesta ja valinnaisuudesta sekä oppilaanohjauksesta, sen mukaan mitä perusopetuslain 14 §:ssä säädetään tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista.

Kielellinen tuki

Useat tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osaamistaso on keskimääräistä alhaisempaa. PISA-tutkimusten mukaan ulkomailla syntyneiden oppilaiden osaamistaso on kaksi vuotta suomalaisperäisiä oppilaita heikompi ja Suomessa syntyneille maahanmuuttotaustaisten noin 1,5 vuotta. Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden kielitaidon huomioimisesta ei ole olemassa velvoittavia säädöksiä. Tukea opetuskielen oppimiseen ei ole tarpeeksi eikä kansallisesti säädettyjä menettelytapoja ole. Perusopetukseen valmistava opetus, kielellisesti tuettu opetus, suomi/ruotsi toisena kielenä opetus ovat kaikki opetuksen järjestäjille vapaaehtoisia järjestää. Puuttuvat kansalliset säädökset ovat johtaneet siihen, että menettelytavat ja käytännöt kielellisesti tuen opetuksen eroavat paikallisesti.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaan paikallisesti ratkaistaan muun muassa se, miten oppilaiden kieli, kielelliset valmiudet ja kulttuuri otetaan huomioon opetuksen järjestämisessä ja koulutyössä. Samoin paikallisella tasolla päätetään, miten opetus käytännössä järjestetään ja minkälaisin toimenpitein oppilaiden kieli- ja kulttuuri-identiteettiä tuetaan.

Oppilas voi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opiskella suomi toisena kielenä ja kirjallisuus –oppimäärää tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus-oppimäärää, jos hänen äidinkielenä ei ole suomi, ruotsi tai saame tai hänellä on muutoin monikielinen tausta. Oppimäärän tarpeen selvittämisessä huomioidaan myös seuraavat näkökulmat: oppilaan suomen kielen peruskielitaidossa on puutteita jollakin tai joillakin kielitaidon osa-alueilla, jolloin oppilaan osaaminen ei anna vielä edellytyksiä yhdenvertaiseen kouluyhteisön jäsenenä toimimiseen päivittäisessä vuorovaikutuksessa ja koulutyöskentelyssä tai oppilaan suomen kielen taito ei anna vielä edellytyksiä suomen kieli ja kirjallisuus -oppimäärän opiskeluun.

Yläkouluikäisille maahanmuuttajille suunnattu kielellinen tuki vaihtelee kuntien resurssien mukaan. Koulujen kielellisen tuen käytäntöihin vaikuttavat monet asiat kuten maahanmuuttotaustaisten oppilaiden osuus koulun oppilaista sekä se, onko koulussa perusopetukseen valmistavan opetuksen ryhmä. Maahanmuuttotaustaisen oppilaan etu olisi, että kielellinen tuki jatkuisi valmistavasta opetuksesta yleisopetukseen katkeamatta.

Suomi tai ruotsi toisena kielenä –opetukseen ja muun opetuksen tukemiseen omalla äidinkielellä suoritetaan valtionavustusta kolmesta opetustunnista viikossa. Valtionavustusta oman äidinkielen opetuksesta saa kahdesta opetustunnista viikossa. Rahoitus lasketaan laskennallisten ryhmien perusteella ja maksetaan jälkikäteen. Vuoden 2023 tuntien avustus myönnettiin helmikuussa 2024 ja oli 22,5 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 45 §:n 2 momentissa todetaan, että ”Perusopetuslain ja lukiolain mukaisen toiminnan järjestäjälle myönnetään valtionavustusta esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen täydentävään vieraskielisten oppilaiden äidinkielen, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja heidän muun opetuksensa tukemiseen sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan puitteissa.”

Rahoituksesta on tarkemmin säädetty opetusministeriön asetuksella 1777/2009. Asetuksen mukaan suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen ja muun opetuksen tukeen ovat oikeutettuja ne vieraskieliset oppilaat, joiden perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettuun opetukseen osallistumisen aloittamisesta on kulunut enintään kuusi vuotta ja jotka eivät osaa suomea tai ruotsia vastaavan ikäisen suomen- tai ruotsinkielisen oppilaan äidinkielen tasoisesti.

Kielen keskeisyys opetuksessa ja oppimisessa sekä koko koulun toimintakulttuurissa on tuotu esiin vuoden 2014 Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, jotka velvoittavat kielitietoiseen opetukseen. Kielitietoisessa koulussa kielen keskeinen merkitys oppimisessa, opetuksessa, arvioinnissa ja kaikessa toiminnassa tunnustetaan. Tämä tarkoittaa kaikkien kielten arvostamista ja luontevaa näkyvyyttä koulussa toimintakulttuurin tasolla. Opetuksessa se tarkoittaa kielitietoisia työtapoja, jotka perustuvat opettajien yhteistyölle. Kielitietoisessa koulussa jokainen aikuinen on myös opettamansa oppiaineen kielen opettaja. Kielitietoinen opetus tukee erityisesti maahanmuuttotaistaisten oppilaiden oppimista, vaikka se on osa kaikkea opetusta.

Koulut ovat ottaneet käyttöön kielellisesti tuetun opetuksen pedagogiikkaa (KIETU), joka on eri oppiaineiden opetusta niille monikielisille oppilaille, jotka tarvitsevat tukea kehittyvään opiskelukieleensä ja muihin opiskeluvaikeuksiinsa. Etenkin yläkouluikäisille maahanmuuttotaistaisten oppilaille suunnattuna pedagogisena tukimuotona kietu-opetus yhdistää koulun opetuskielen ja oppiainesisältöjen opiskelun. KIETU-opetus on yleisopetukseen integroitu kielellisen tuen toimintamalli, joka poikkeaa laaja-alaisen erityisopetuksen toimenkuvasta kielipedagogisen ja kielitietoisien painotuksensa vuoksi. (Harju-Autti 2022). Erityisopettajien, aineenopettajien ja KIETU-opettajan tiivis yhteistyö, jolle koulun johto antaa tukensa esimerkiksi lukujärjestyksen suunnittelussa, mahdollistaa joustavan työskentelyn koulun ja koko kouluyhteisön hyväksi. KIETU-opetusta järjestetään niin yhteisopetuksena (aik. samanaikaisopetus, ks. esim. Pulkkinen & Rytivaara, 2015) kuin erillisopetuksenakin. KIETU-opetuksen keskeinen tavoite on yläkouluikäisen suomen kieltä opettelevan oppilaan kielitaidon ja koulunkäytännöstrategioiden vahvistaminen. Samalla tavoitteena on tuottaa positiivisia oppimiskokemuksia ja vahvistaa oppilaan omaa kieli- ja kulttuuri-identiteettiä periaatteella, jossa tuki on jatkuvaa, suunniteltua ja tilannekohtaisesti muokattavissa (ks. esim. van Lier 2004). Vertaissuhteiden tukeminen, riittävä kielikoulutus ja vuorovaikutustaitojen kehittäminen ehkäisevät separaatiota ja kannustavat integroitumaan (Tuittu, Klemelä, Rinne & Räsänen, 2011; Gibbons, 2015).

Tavat, joilla perusopetukseen valmistavaa opetusta, suomi toisena kielenä ja kirjallisuus oppimäärän (S2) - opetusta, oman äidinkielen opetusta sekä kaikilta opettajilta edellytettyä kielitietoista pedagogiikkaa toteutetaan, vaihtelevat. Asiantuntijat ja opettajat tiedostavat yläkouluikäisten maahanmuuttotaistaisten oppilaiden tuen tarpeet, mutta haasteita aiheuttavat liian lyhyeksi koettu perusopetukseen valmistava opetus, S2-opetuksen vaihtelevat opetusjärjestelyt sekä yläkoulun aineenopettajajärjestelmä, joka vaikeuttaa yksittäisiin oppilaisiin ja heidän taustoihinsa perehtymistä. Niissä kouluissa, joissa kielellisesti tuetun opetuksen opettajaresurssi on ollut käytössä, se on koettu hyödylliseksi, mutta opettajan toimenkuva vaatii edelleen kehittämistä ja vahvistamista. (Harju-Autti, 2022)

Opetukseen osallistumisen edellyttämät maksuttomat palvelut

Perusopetuslain 31 §:n mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on maksuttoman opetuksen, oppikirjojen ja muun oppimateriaalin lisäksi oikeus saada maksutta myös opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkittamis- ja avustajapalvelut.

On todettava, ettei lailla perusopetuslain muuttamisesta (477/2003) muutettu POL 31 §:n 1 momentti viittaa ainoastaan voimassa olevan POL 17 §:ssä tarkoitettuun erityiseen tukeen, vaan kaikkiin oppilaisiin, jotka tarvitsevat oppimisessaan edellä kuvatun kaltaista erityistä tukea. Perusopetuslakiin erityisen tuen käsite kuvaamaan oppimisen ja koulunkäynnin vahvinta tukea takaavaa tuen tasoa tuli lailla perusopetuslain muuttamisesta (642/2010), jolla muutettiin perusopetuslain (628/1998) 16 § ja 17 §. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2004 oli erityinen tuki kuvattu seuraavasti: ”Opetuksessa erityistä tukea tarvitsevat oppilaat, joiden kasvun, kehityksen ja oppimisen edellytykset ovat heikentyneet vamman, sairauden tai toimintavajavuuden vuoksi. Lisäksi erityisen tuen piiriin kuuluvat oppilaat, jotka tarvitsevat psyykkistä tai sosiaalista tukea. Erityisen tuen piiriin kuuluvat myös oppilaat, joilla on opetuksen ja oppilashuollon asiantuntijoiden sekä huoltajan mukaan kehityksessään oppimiseen liittyviä riskitekijöitä.” Tämän perusteella tulkittamis- ja avustajapalveluiden saaminen ei ole sidottu ainoastaan erityisen tuen tasoon vaan on käytettävissä muillakin tuen tasoilla.

Tulkittamis- ja avustajapalvelut

Tulkittamispalveluilla tarkoitetaan viittomakielellä tai muilla kommunikaatiomenetelmillä oppilaille annettavia yksilöllisiä tulkittamispalveluita.

Avustajapalveluilla tarkoitetaan opetukseen osallistumisen edellyttämiä avustajapalveluita. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun EOAK/3136/2021 mukaan oikeuskirjallisuudessa on todettu, että opetuksen järjestäjällä on mahdollisuus huolehtia avustajapalvelujen järjestämisestä henkilökohtaisen järjestämisen lisäksi myös luokkakohtaisten avustajapalvelujen avulla. Perusopetuslain 3 §:n ja 31 §:n säännökset edellyttävät kuitenkin, että oppilaan yksilölliset tarpeet selvitetään riittävällä tavalla siten, että opetus ja sen edellyttämät palvelut tulevat järjestetyiksi hänen edellytystensä mukaisesti.

Erityiset apuvälineet

Se mitä edellä todetaan vammaisista ja muuta erityistä tukea tarvitsevista oppilaista, koskee myös oikeutta opetukseen osallistumisen edellyttämiin tarpeellisiin apuvälineisiin. Tulkittamis- ja avustajapalvelujen lisäksi vammaiselle tai muutoin erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle on haluttu turvata myös opetukseen osallistumisen edellyttämät tarpeelliset apuvälineet. HE 86/1997 vp:ssä apuvälineillä tarkoitettiin luokka- ja koulukohtaisia apuvälineitä. Sen sijaan henkilökohtaisista apuvälineistä todettiin ”Oppilaalla on oikeus henkilökohtaisiin apuvälineisiin lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetun asetuksen (1015/1991) mukaisesti.”

Muut opetuspalvelut

Perusopetuslain 682/1998 31 §:n 1 momentin alkuperäisen muotoilun mukaan vammaisella ja muuta erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla oli oikeus saada maksutta muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut. Lailla perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 perusopetuslakiin lisättiin 31 a § oppilashuollosta, jolloin 31 §:n 1 momentista poistettiin viittaus oppilashuoltoon ja jäljelle jäi muotoilu muista opetuspalveluista. Lain valmistelutöistä HE 109/2009 vp:stä tai HE 86/1997 vp:stä ei käy selkeästi ilmi, mihin muihin palveluihin kuin oppilashuoltoon ilmaisulla muut opetus- ja oppilashuoltopalvelut alun perin on viitattu, joten sillä tarkoitettaneen muita mahdollisia oppilaan tarvitsemia opetukseen osallistumisen edellyttämiä ja opetukseen liittyviä palveluja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön päätösvalta muista järjestettävistä palveluista

Perusopetuslain 39 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää, että opetuksen järjestäjän on huolehdittava 17 § 1 momentissa tarkoitetun erityisen tuen yhteydessä annettavasta kuntoutuksesta sekä opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä. Pykälässä maksettomalla kuntoutuksella tarkoitetaan sitä kuntoutusta, jota järjestetään opetusministeriön 39 §:n nojalla tekemän päätöksen mukaisesti, aiemmin esimerkiksi valtion vammaisten lasten kouluissa, nykytilanteessa Opetushallituksen alaisuudessa toimivassa Oppimis- ja ohjauskeskus Valterissa ja Valteri-koulussa.

2.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvät opetusjärjestelyt

2.2.1 Tuen toteutuspaikka ja perusopetuksen järjestämisen periaatteet

Erityisopetuksesta tuli osa oppilaalle annettavaa erityistä tukea perusopetuslain muutoksen myötä (laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010). Erityisopetus tuen muotona säilyi, mutta erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen käsitteistä luovuttiin. Hallituksen esityksen (HE 109/2009 vp) mukaan erityisopetus järjestettäisiin pääsääntöisesti muun opetuksen yhteydessä eli oppilaalle annettava erityinen tuki ei sellaisenaan vaikuttaisi hänen koulupaikkansa ja opetusryhmänsä määräytymiseen. Tarkoituksena oli, että oppilaan opetus voitaisiin järjestää erityisluokassa tai erityiskoulussa, jollei opetusta voitaisi järjestää yleisopetuksen ryhmässä oppilaan edun edellyttämällä tavalla. Sivistysvaliokunta katsoi mietinnössään, että erityisopetuksen järjestämiskäytännöissä on huomioitava sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet, että koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne, ja lainkohtaan lisättiin maininta järjestämisedellytyksistä (SiVM 4/2010 vp). Voimassa oleva perusopetuslain 17 § 1 momentti huomioi sekä oppilaan edun, että opetuksen järjestämisedellytykset ja siinä säädetään, että ”erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.”

Vaikka opetuksen järjestämisen ja tuen toteutuspaikka ovat olleet inklusiota koskevissa keskusteluissa usein keskeisessä roolissa, ei inklusiota tarkoita ainoastaan opetuksen järjestämipaikkaan liittyviä ratkaisuja. Se sisältää yleistavoitteen kaikille avoimesta lähipalvelusta tai lähikoulusta ja on oppimisen ja osallistumisen esteiden ehkäisyä, vähentämistä ja poistamista, lähtökohtanaan kaikkiin oppilaisiin kohdistuva opetus. Toisaalta se tulisi nähdä myös opetusta laajempaan asiana: kaikkien ihmisten yhtäläisenä arvostamisena ja kunnioittamisena yhteisön jäsenenä, jonka periaatteena ja lopputulemana on sosiaalinen inklusiota, kaikkien yhtäläinen osallisuus koko yhteiskunnassa. Siksi se merkitsee myös sitä, ettei ketään suljeta kasvatusta ja koulutusjärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi vammaisuuden tai tuen tarpeiden perusteella. Inklusiota tarkoittaa myös sitä, että jokainen oppilas saa riittävän ja oikea-aikaisen tuen oppimiselleen ja kasvulleen, tarvittaessa myös pienryhmässä, erityisryhmässä tai –luokassa. (OKM, 2022.)

Suomi on valtiona sitoutunut moniin kansainvälisiin kasvatusta ja koulutusta koskeviin sopimuksiin ja suosituksiin, joiden päämääränä on inklusiivisuuden periaatteiden ja inklusiivisen pedagogiikan edistäminen, mm. Unescon Salamancan julistus 1994 ja sen seurantaraportti vuodelta 2020, YK:n Lasten oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS (59-60/1991)) ja YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 2016. Vammaissopimuksen täytäntöönpanoa valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea toteaa 4. yleiskommentissaan inklusiivisen koulutuksen olevan jokaisen oppijan ihmisoikeus. Lapsen oikeuksien komitea ohjaa myös lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineita jäsenvaltioita koulutusjärjestelmässään kohti inklusiivisuutta. Suomi on sitoutunut inklusiivisen koulutusjärjestelmän toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon ratifioimalla nämä sopimukset. (Mäntylä, Poikola & Pölönen, 2024.)

Lähikouluperiaate

Inklusiivinen ja osallistava koulutusjärjestelmä merkitsee kaikkien oppilaiden oikeutta kasvatukseen ja opetukseen kouluissa niissä yhteisöissä, joissa he elävät, sekä oikeutta saada siellä tarvitsemansa tukitoimet (OKM, 2022). Kansainvälisten sopimusten lähtökohtana on oppilaan oikeus opiskella omassa lähikoulussaan aina kun se on mahdollista ja Suomi on sitoutunut kehittämään suomalaista koulujärjestelmää niiden pohjalta siten, että kaikkien lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata mahdollisimman hyvin. Perustuslain (731/1999) 6 § kieltää syrjinnän ja edellyttää kaikkien yksilöiden yhdenvertaista kohtelua. HE 109/2009 vp:ssä todetaan, että ”erityistä tukea saavan oppilaan opetus olisi järjestettävä hänen lähikoulussaan ja hänelle luontaisesti määräytyvässä opetusryhmässä.” Edelleen siinä asetetaan tavoitteeksi, että erityistä tukea saavan oppilaan opetus ja riittävät tukitoimet järjestettäisiin oppilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä aina kun se on mahdollista.

Hallituksen esityksen ja siinä esitettyjen lakimuutosten tarkoituksena oli vahvistaa lähikouluperiaatteen toteutumista siten, että oppilaan tarvitsema tuki järjestettäisiin lähtökohtaisesti sellaisessa koulussa tai muussa opetuspaikassa, joka oppilalle osoitettaisiin myös ilman tuen tarvetta. Tavoitteena oli, että myös erityinen tuki järjestetään pääsääntöisesti oppilaan omassa koulussa tai lapsen edun niin vaatiessa, sellaisessa koulussa, jossa tuki voidaan antaa. Tällä pyrittiin vahvistamaan kaikkien oppilaiden yhdenvertaisuutta ja lisäämään kaikkien oppilaiden osallisuutta omassa yhteisössään. Myös lähes kaikki lausunnonantajat pitivät oppilaan ensisijaista oikeutta saada tarvitsemansa tuki lähikoulussa erityisen tärkeänä. (HE 109/2009 vp). Nämä tavoitteet vahvistavat toteutuessaan myös inklusiivista koulutusjärjestelmää. Vaikka inklusion määritelmä ei ole selkeä eikä sitä erikseen käytetä käsitteenä perusopetuslaissa, tarkoittaa se ennen kaikkea kokonaisvaltaista esiopetuksen ja koulun toimintakulttuuria, joka koskee kaikkia oppilaita ja pohjautuu tasa-arvoon, syrjimättömyyteen ja moninaisuuden näkemiseen rikkautena. (OKM, 2022.)

Opetusryhmät

Kaikkien oppilaiden osallisuuden vahvistamisessa ja lähikouluperiaatteen toteuttamisessa merkittävä rooli on opettajien yhteistyöllä ja sitä vahvistavilla toimintamalleilla, kuten yhteisopettajuudella. Tutkimusten mukaan yhteisopettajuus voi vähentää segregatiota ja edistää osallisuutta eli inklusiota, parantaa oppilaiden sosioemotionaalisia ja vuorovaikutustaitoja sekä vähentää haastavaa käyttäytymistä. Myös oppilaiden tuen tarpeet tulevat paremmin kohdatuiksi, kun luokassa on useampi kuin yksi opettaja. (esim. Kokko, Takala & Pihlaja, 2021.) Tutkimusten mukaan yhteisopettajuus edistää myös opettajien työssäjaksamista ja samalla tukee ammatillista kehittymistä (esim. Sirkko, 2021).

Opetusryhmän koko vaikuttaa oppilaiden oikeuksien toteutumiseen ja yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin saada ikäkauden ja edellytysten mukaista opetusta. Perusopetuslain 3 a §:n mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu, jonka tulisi olla lähtökohtana myös opetusryhmiä muodostettaessa.

Perusopetuslain 30 §:n 1 ja 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetuksen yleisopetuksen ryhmien sallitusta maksimioppilasmäärästä ei ole säädetty tarkemmin lainsäädännössä muutoin kuin siltä osin, kun opetusryhmässä on erityisen tuen oppilaita, pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita, vaikeimmin kehitysvammaisia oppilaita tai näistä oppilaista ja yleisopetuksen oppilaista muodostettuja yhdistelmäryhmiä.

Vuonna 2012 julkaistuissa perusopetuksen laatukriteereissä on annettu suositus yleisopetuksen ryhmien maksimioppilasmäärästä seuraavasti: ”Ryhmäkokojen tulee olla sellaisia, että opettajalla on mahdollisuus seurata ja tukea oppilaan oppimista ja muuta kehitystä myös yhteistyössä kotien kanssa, edistää ja hyödyntää oppilaiden välistä yhteistyötä sekä käyttää monipuolisia menetelmiä. Opetusryhmien suositeltava enimmäiskoko on keskimäärin 20–25. Opetusryhmiä muodostettaessa on tarpeen pienentää ryhmiä sen mukaan, kuinka paljon joukossa on erityistä tukea tarvitsevia sekä eri kieli- ja kulttuuritaustaisia oppilaita. Kun opetusta annetaan yhdysluokissa tai yhdessä esiopetusryhmän kanssa, on ryhmäkokoja mietittävä tapauskohtaisesti. Myös turvallisuustekijät vaikuttavat opetusryhmien kokoon. Samoin opetustilanteiden työskentelyrauhaa voidaan parantaa ja kodin ja koulun yhteistyön edellytykset ovat paremmat pienessä opetusryhmässä.” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012: Perusopetuksen laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29, s. 43.)

Lapset ovat jo ikänsä puolesta haavoittuvassa asemassa, ja heidän joukossaan erityistä tukea tarvitsevat lapset ovat sitä vielä muita lapsia selvemmin. Perusopetuslain 17 §:n 6 momentissa säädetään, että niiden opetusryhmien muodostamisesta, joissa on yksi tai useampia erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita tai pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia oppilaita, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Perusopetusasetuksen (852/1998) 2 §:n 2 momentin mukaan silloin, kun opetusta annetaan perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille oppilaille, jotka saavat erityistä tukea, saa opetusryhmässä olla, jäljempänä säädetyn poikkeuksin, enintään kymmenen oppilasta. Opetusryhmän enimmäiskoko voidaan ylittää, jos se on oppilaiden edellytysten tai opetuksessa käytettävän työskentelytavan takia perusteltua, eikä järjestely vaaranna opetusryhmässä opiskelevien oppilaiden opetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Lainsäätäjä on tarkoittanut, että erityisen tuen oppilaista ryhmiä koostettaessa säädettyä ryhmän maksimikokoa (10) ei ylitetä. Perusopetusasetuksen 2 §:ää muutettaessa säännöstä on perusteltu seuraavasti: ”Kymmenen oppilaan ryhmäkoon ylittäminen tulee käytännössä kyseeseen yleensä erityisesti niissä tilanteissa, joissa erityisen tuen päätöksen saanut oppilasta opetetaan osana yleisopetuksen ryhmää. Erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden ryhmäkoko voisi lähtökohtaisesti olla aina korkeintaan kymmenen oppilasta. Vallitsevien olosuhteiden mukaisesti voisi kuitenkin edelleen tulla harkittavaksi, minkä kokoisessa ryhmässä opetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa kaikkien ryhmässä opiskelevien oppilaiden osalta. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset päätetyt tukitoimenpiteet, kuten koulunkäyntiavustajat ja erityiset apuvälineet.” (Muistio: Valtioneuvoston asetus perusopetusasetuksen 2 §:n muuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö 8.10.2010.) Perusopetusasetuksen 2 §:n 2 momentin 10 oppilaan maksimimäärä säädettiin ennen vuonna 2011 voimaan tullutta oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistusta. Kymmenen oppilaan maksimimäärä on säädetty jo vuoden 1984 peruskouluasetuksessa (718/1984, kumottu), jonka 43 §:n 3 momentin mukaan erityisluokalla annettavassa opetuksessa perusopetusryhmässä voi olla enintään 10 oppilasta.

Perusopetusasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa opetuksessa opetusryhmässä saa olla enintään kahdeksan oppilasta. Vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa opetusryhmässä saa olla kuitenkin enintään kuusi oppilasta. Jos pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville tai vaikeimmin kehitysvammaisille oppilaille annetaan opetusta samassa ryhmässä tai yhdessä perusopetusasetuksen 2 §:n 2 momentissa tar-

koitettujen oppilaiden kanssa, jotka saavat erityistä tukea, määräytyy opetusryhmän enimmäiskoko sen mukaisesti, minkälaista tukea saavia oppilaita ryhmässä on eniten. Jos taas pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan tai vaikeimmin kehitysvammaisen oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin edellä mainittujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta.

2.2.2 Erityiset opetusjärjestelyt

Erityisistä opetusjärjestelyistä säädetään perusopetuslain 18 §:ssä. Lain mukaan oppilaan opiskelu on mahdollista järjestää toisin kuin perusopetuslaissa säädetään silloin, kun:

- 1) oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot;
- 2) perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta; tai
- 3) se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Lain esitöiden (HE 86/1997, s. 61–62) mukaan poikkeaminen voi tulla kysymykseen pykälän 1 kohdan nojalla esimerkiksi sellaisen oppilaan osalta, joka on opiskellut ulkomailla ja muuttaa Suomeen ja tulee täällä sijoitettavaksi hänen tietojaan ja taitojaan vastaavaan opetusryhmään. Mainittu kohta mahdollistaa myös vuosiluokan jättämisen väliin, jos oppilaan todetaan jo muuten hallitsevan asianomaisella vuosiluokalla edellytetyt tiedot. Pykälän 2 kohdan nojalla poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi erityislahjakkaan oppilaan osalta tai sellaisen vammaisen taikka vieraskielisen oppilaan osalta, jota ei voida kohtuudella velvoittaa tietyn oppiaineen opetukseen. Pykälän 3 kohdan nojalla poikkeus voidaan myöntää esimerkiksi yleisopetuksessa olevan vammaisen oppilaan opiskelun järjestämisessä. Mahdollisuudesta poiketa yleisesti erityisopetuksessa oppiaineita ja opetussuunnitelmaa koskevista säännöksistä säädetään 17 §:n 2 momentissa.

Pykälän säätämää erityisiä opetusjärjestelyjä on sovellettu hyvin erilaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi, kun oppilaan sairaus tai muu elämäntilanne on voinut tilapäisesti estää tai vaikeuttaa oppilaan osallistumista opetukseen, on rehtori voinut pykälän nojalla vapauttaa oppilaan suorittamasta yhtä tai useampaa oppiainetta. Opetus on voitu järjestää tuntijaosta ja opetussuunnitelmasta poiketen, esimerkiksi koulupäivää lyhentämällä, oppiaineen tehtävien korvaamisen jollain muulla tekemisellä tai etäopiskelulla. Pykälää on saatettu soveltaa myös silloin, kun opetuksesta on vapautettu maahanmuuttotilasta johtuen. Pykälää on voitu soveltaa myös silloin, kun on päätetty vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta tai tukikeinoista, joista on säädetty Opetushallituksen määräyksessä nro 105/011/2014 / OPH-866-2017). Pykälän soveltamisen perusteluina on ollut myös sairaalaopetus ja poliklinikkaopetus, vaikka opetuksen suorittamisesta sairaalaopetuksena säädetään perusopetuslain 4 a §:ssä. Myös kotiopetus, niin sanottu yksityisopetus, kehitysvamman ja sairauden vaatimat muutokset opetuksessa, sosio-emotionaalisten haasteiden aiheuttamat opetuksen järjestämiseen liittyvät vaikeudet, oppivelvollisuusiän ylittyminen ja päättötodistuksen saamisen ongelmat on voitu katsoa kouluissa edellyttävän pykälän mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä.

Pykälän laveasta sanamuodosta johtuen pykälää on sovellettu edellä kuvatuin tavoin. Pykälän soveltamisala on ollut laajempi kuin mitä lainsäätäjä on alun perin tarkoittanut. Pykälän nojalla on voitu rajoittaa oppilaan oikeutta suorittaa perusopetuksen oppimäärää monissa erilaisissa ti-

lanteissa. Kun perusopetuksen oppimäärän suorittamista rajoitetaan tai oppilas vapautetaan suorittamasta perusopetuksen oppimäärää, puututaan samalla oppilaan perusoikeuteen. Perusoikeuteen puuttuminen ei ole mahdollista lakia alemman asteisilla päätöksillä, vaan perusopetuksen oppimäärän rajoittaminen on perustuttava lain tasoiseen tarkkarajaiseen säännökseen.

Oikeus oppia-työryhmän loppuraportissa kiinnitetään huomiota erityisen tuen päätöksen ja erityisten opetusjärjestelyiden suhteeseen, jonka laillisuusvalvojat olivat nostaneet esiin lausunnoissaan 2021. Erityisen tuen päätöksessä päätetään tarvittaessa oppilaan opetuksen poikkeavasta järjestämisestä, mutta epäselvää on, mikä on erityisen tuen päätöksen suhde erityisiin opetusjärjestelyihin. Selvennystä kaipaasi se, mitä kaikkea voidaan tehdä erityisen tuen puitteissa ja päätetäänkö erityisen tuen oppilaiden osalta kaikki erityisen tuen päätöksessä. Vaihtoehtoisesti tulisi määritellä, mitä asioita 18 § koskee heidän osaltaan. Myös laillisuusvalvojien lausunnoissa tuotiin esille tarve arvioida perusopetuslain 18 §:n mukaisten erityisten opetusjärjestelyiden soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Laillisuusvalvojat pitivät tärkeänä, että hallintomenettelyyn liittyvät asiat kirjataan lainsäädäntöön. Nyt esimerkiksi erityisen tuen päätöksen suhteesta erityisiin opetusjärjestelyihin ja pidennetyn oppivelvollisuuden päättämisestä mainitaan ainoastaan opetussuunnitelman perusteissa, mikä on ongelmallista lakisidonnaisuusperiaatteen näkökulmasta. (OKM 2022, 103)

Oikeus oppia- työryhmän loppuraportissa kiinnitetään huomioita myös perusopetuslain 18 §:n käyttämiseen usein tilanteissa, joissa oppilaan psyykkinen kunto on niin heikko, että hän ei jaksaa opiskella kuin muutamia tunteja päivässä tai ei pysty työskentelemään pienessäkin vahvasti tuetussa ryhmässä. POL 18 §:n nojalla tehdään siis usein koulupäivän tai -viikon lyhentämistä koskevia päätöksiä. Koulupäivien lyhentämiset ovat yleistyneet, mutta ne ovat osin ongelmallisia; niistä päätettäessä olisi määriteltävä myös, mitä oppilas tekee sinä aikana, kun ei ole opitunneilla. Tilanne voi mahdollistaa oppilaan oikeusturvan vaarantumisen. Aluehallintovirastot ovat havainneet, että kunnat ovat käyttäneet perusopetuslain 18 §:n sääntelyä oppilaan koulupäivän lyhentämiseen tilanteissa, joissa oppilaan koulunkäyntikyky on alentunut. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa huoltajien työssäkäynti estyy ja vastuu opetuksesta siirtyy liian helposti huoltajille. Epäselvää on, onko kyse tällöin oppimisen ja koulunkäynnin tuesta vai oppilashuollollisesta toimenpiteestä, johon tulisi olla huoltajan suostumus. Kysymyksiä on herättänyt se, päätetäänkö koulupäivän lyhentämisestä silloin ollenkaan 18 §:n mukaisesti ja tehdäänkö asiassa lainkaan hallintopäätöstä. (OKM 2022, 103).

Vuonna 2021 toteutetun selvityksen mukaan koulupäivän tai kouluviikon lyhentäminen oli yleisimmin käytössä erityisen tuen tasolla (92 %). Kaikilla tuen tasoilla se oli käytössä 27 prosentilla opetuksen järjestäjistä. Kotiin annettu opetus oli käytössä kaikkiaan 61 prosentilla opetuksen järjestäjistä joillain tuen tasoista, yleisimmin erityisen tuen tasolla, jossa se oli käytössä 57 prosentilla opetuksen järjestäjistä. (Lintuvuori & Rämä, 2022).

2.2.3 Oppimäärien yksilöllistäminen

Voimassaolevassa perusopetuslaissa ei säädetä suoraan oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisestä. Perusopetuslain 17 §:n 1 mom. todetaan, että Tässä momentissa tarkoitettua oppilaan opetuksessa voidaan poiketa 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään. Oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen perustuu perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 9 §:n. Tässä pykälässä todetaan, että Perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua oppilaan opetus voidaan, jos se on oppilaan oppimisedellytykset huomioon ottaen perusteltua, järjestää 6 ja 7 §:stä poiketen siten, kuin perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä määrätään.

Opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaan eri oppiaineissa ilmeneviä vaikeuksia voidaan ennaltaehkäistä ja oppimista tukea erilaisilla eriyttämisen keinoilla ja perusopetuslaissa säädettyillä tukimuodoilla. Jos oppilaalle määritellään opiskelun erityiset painoalueet jossakin oppiaineessa, hän voi keskittyä opiskelussa tämän oppiaineen keskeisiin sisältöihin. Tällöin oppilas opiskelee oppiainetta vielä yleisten tavoitteiden mukaisesti ja hänen suorituksensa arvioidaan suhteessa yleiseen oppimäärään. Vuonna 2021 toteutetun selvityksen mukaan erityiset painoalueet oppiaineissa olivat vastausten mukaan käytössä 79 prosentilla opetuksen järjestäjistä erityisen tuen tasolla, 77 prosentilla tehostetun tuen tasolla ja 12 prosentilla yleisen tuen tasolla. (Lintuvuori & Rämä, 2022).

Mikäli oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei tuesta huolimatta ole oppilaalle mahdollista, oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan esimerkiksi kieli- ja kulttuuritausta, poissaolot, motivaation puute, puutteellinen opiskeluteknikka tai käyttäytymisen haasteet eivät sellaisenaan voi olla syynä oppimäärän yksilöllistämiseen, vaan oppilasta tulee tukea näissä asioissa.

Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen merkitsee oppilaan oppimiselle asetettavan tavoitetason määrittelemistä hänen edellytystensä mukaiseksi. Tavoitteiden tulee kuitenkin olla oppilaalle riittävän haasteellisia. Oppimäärän yksilöllistämisestä määrätään erityisen tuen päätöksessä. Pedagoginen selvitys sisältää erilliset perustelut yksilöllistämiseksi kussakin oppiaineessa. Jokaisen oppiaineen kohdalla arvioidaan erikseen, voiko oppilas opiskella oppiainetta yleisen oppimäärän mukaan vai tuleeko oppiaineen oppimäärä yksilöllistää. Jos yksilöllistettyjen oppiaineiden määrää on tarpeen myöhemmin lisätä tai vähentää, tehdään uusi pedagoginen selvitys ja sen pohjalta uusi erityisen tuen päätös. Yksilöllistetyn oppimäärän tavoitteet ja sisällöt johdetaan oppiaineen luokka-asteen yleisistä tavoitteista ja sisällöistä, myös alempien luokkien tavoitteita ja sisältöjä voidaan soveltaa. Ne kuvataan riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti oppilaan HOJKS:issa. Kunkin oppiaineen opetuksesta vastaava opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä, laativat edellä mainitut HOJKS:in sisällöt.

Oppilaan suorituksia arvioidaan suhteessa HOJKS:issa määriteltyihin, hänelle yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään, että jos oppilas opiskelee yksilöllistetyn oppimäärän mukaan, varustetaan kyseisen oppiaineen numeroarvosana ja sanallinen arvio tähdellä (*) sekä opintojen aikaisessa, että päättöarvioinnissa. Todistuksen lisätietoja -kohtaan tulee maininta siitä, että oppilas on opiskellut tähdellä merkityt oppiaineet yksilöllistetyn oppimäärän mukaan. Sanallista arviointia voidaan käyttää numeroarvioinnin sijasta kaikilla vuosiluokilla ja myös päättötodistuksessa.

2.2.4 Oman opinto-ohjelman mukainen opinnoissa eteneminen

Perusopetusasetuksen 11 §:n 3 momentissa säädetään, että ”Opetussuunnitelmassa voidaan määrätä, että eri oppiaineiden opinnoissa voidaan edetä vuosiluokkiin jaetun oppimäärän sijasta oppilaan oman opinto-ohjelman mukaisesti. Opetussuunnitelmassa määrätään opintokokonaisuuksista, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen asianomaisessa aineessa. Oppilas siirtyy lukuvuoden koulutyön päätyttyä seuraavalle vuosiluokalle. Yhdeksännellä vuosiluokalla oppilas luetaan asianomaisen vuosiluokan oppilaaksi niin kauan kuin oppilas saa päättötodistuksen tai hän eroaa koulusta. Mahdollisuudesta suorittaa opinnoissa etenemisen esteenä oleva opintokokonaisuus erillisessä kokeessa sekä vuosiluokalle jäämisestä yleisen koulumenestyksen vuoksi on voimassa, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään.”

Perusopetusasetuksen perustelumistössä (17.11.1998) on 11 §:n kohdalla todettu, että pykälään sisältyy kaksi vaihtoehtoista tapaa määritellä opinnoissa etenemisestä. Jos opetuksessa halutaan noudattaa 11 §:n 3 momentissa säädettyä yksilöllisen etenemisen tapaa, tulee asiasta ottaa

määräykset opetussuunnitelmaan. Saman opetuksen järjestäjän eri kouluissa ja opetusryhmissä voidaan noudattaa eri tapaa. Edelleen perustelumuistiossa todetaan, että pykälän 3 momentin mukaan opinnoissa etenemisen esteet määritellään opetussuunnitelmassa oppiainekohtaisesti. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi kurssimuotoisessa opetuksessa vaatimus tiettyjen keskeisten kurssien suorittamisesta hyväksytysti tai tietyillä vähimmäisarvosanoilla taikka ettei kahden peräkkäisen kurssin arvosana saa olla hylätty. Opetuksen järjestäjän tulee varata oppilaalle mahdollisuus suorittaa etenemisen esteeksi muodostunut opintokokonaisuus erillisessä kokeessa opetukseen uudelleen osallistumatta. Lukuvuoden päättyessä oppilas siirtyy seuraavalle vuosiluokalle riippumatta, mikä hänen opintomenestyksensä on asianomaisena vuotena ollut. Oppilas on voinut edetä tietyssä oppiaineessa oman vuosiluokkansa muita oppilaita hitaammin tai nopeammin. Vuosiluokalle jääminen ja siitä seuraava opintosuoritusten raukeaminen voi tulla kysymykseen vain yleisen koulumenestyksen perusteella. Oppilas luetaan yhdeksännen vuosiluokan oppilaaksi niin kauan kuin hänellä on opinnot kesken tai hän eroaa koulusta.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2014 käytetään oman opinto-ohjelman mukaisesta opinnoissa etenemisestä käsitettä vuosiluokkiin sitomaton opetus, ja määrätään seuraavaa: Luvun 5.4 kohdan Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu (muutosmääräys 24.4.2017) mukaan vuosiluokkiin sitomaton opiskelu tekee mahdolliseksi joustavan opinnoissa etenemisen. Vuosiluokkiin sitomatonta järjestelyä voidaan käyttää koko koulun, joidenkin opetusryhmien tai yksittäisten oppilaiden opiskelun järjestämisessä. Sitä voidaan hyödyntää esimerkiksi lahjakkuutta tukevana tai opintojen keskeyttämistä ehkäisevänä toimintatapana. Vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun käytöstä määrätään paikallisessa opetussuunnitelmassa. Mahdollisuudesta tulee mainita myös silloin kun vuosiluokkiin sitomatonta opiskelua käytetään yksittäisen oppilaan kohdalla.

Edelleen opetussuunnitelman perusteissa (2014) määrätään, että mikäli vuosiluokkiin sitomatonta opetusta käytetään vain yksittäisen oppilaan kohdalla, laaditaan hänelle opetussuunnitelmaan perustuva opinto-ohjelma. Siinä kuvataan oppilaan opintojen tavoitteet, määritellään opintokokonaisuuksien suorittamisjärjestys, aikataulu ja mahdolliset erityistavoitteet. Oppilaan opintojen etenemistä tulee seurata säännöllisesti. Yksittäisen oppilaan opiskellessa vuosiluokkiin sitomattomasti oman opinto-ohjelmansa mukaan opetuksen järjestäjä päättää ja kuvaa opetussuunnitelmassa vuosiluokkiin sitomatonta opetusta koskevan päätöksenteon periaatteet yksittäisen oppilaan kohdalla sekä oppilaalle laadittavan opinto-ohjelman rakenteen ja sen laatimisen periaatteet.

Oppimisen arvioinnista oman opinto-ohjelman mukaan etenevässä opiskelussa määrätään opetussuunnitelman perusteissa kohdassa 6.6.2 Eteneminen oman opinto-ohjelman mukaan (muutosmääräys 10.2.2020), että oman opinto-ohjelman mukaan opiskeleva oppilas saa lukuvuoden päätteeksi lukuvuositoldistuksen kyseisenä lukuvuonna hyväksytysti suorittamistaan opinnoista ja siirtyy lukuvuoden koulutyön päätyttyä opinnoissaan eteenpäin. Oman opinto-ohjelman mukaisella etenemisellä voidaan tarvittaessa välttää luokalle jättäminen, jonka myötä oppilaan kaikki opinnot kyseiseltä vuosiluokalta raukeaisivat. Oman opinto-ohjelman mukaisesti etenevä oppilas voidaan jättää vuosiluokalle vain yleisen heikon koulumenestyksen perusteella. Yhdeksännellä vuosiluokalla oleva oppilas luetaan tämän vuosiluokan oppilaaksi, kunnes hän suorittaa perusopetuksen koko oppimäärän ja saa päättötodistuksen tai eroaa koulusta.

Oman opinto-ohjelman mukaan etenevässä opiskelussa oppilas etenee omaan, henkilökohtaiseen tahtiin vuosiluokkiin sidotun opinto-ohjelman sijaan. Siirryttäessä oman opinto-ohjelman mukaan etenevään opiskeluun, on käytännössä otettava huomioon paikallinen opetussuunnitelma. Jos paikallisessa opetussuunnitelmassa on mainittu oman opinto-ohjelman mukaan etenevä opiskelu yhtenä mahdollisuutena, toimitaan opetuksen järjestäjän määrittelemällä ta-

valla. Erityiset opetusjärjestelyt -päätöksellä (POL18 §) oman opinto-ohjelman mukaan etenevä opiskelu on voitu ottaa käyttöön tilanteissa, joissa paikallisessa opetussuunnitelmassa ei ole siitä mainintaa.

Opetushallituksen ohjeen mukaan nk. vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen osallistuvilla oppilaille on laadittava oma opinto-ohjelma, jonka mukaan opetus toteutetaan. Ohjeen mukaan opetus voidaan eri aineissa hajauttaa tai keskittää tietyille vuosiluokille, kunhan tuntijaon mukainen vähimmäistuntimäärä täyttyy kuten 9. vuosiluokan päättyessä. Myös perusopetusasetuksen mukaisen keskimääräisen vuosittaisen vähimmäistuntimäärän tulee täytyä kullakin vuosiluokalla.

Oman opinto-ohjelman mukaan etenevässä opetuksessa lukuvuositolistukseen merkitään ko. lukuvuoden suoritukset ja maininta siitä, että oppilas opiskelee perusopetusasetuksen mukaisen oman opinto-ohjelman mukaisesti. Opinto-ohjelma on voitu liittää todistukseen.

Kun oman opinto-ohjelman mukaan eteneminen on koskenut yksittäistä oppilasta, on sitä koskeva ratkaisu on saatettu tehdä rehtorin hallintopäätöksenä perusopetuslain 18 §:n nojalla tai sivistystoimenjohtajan päätöksellä erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Opinnot kirjataan henkilökohtaiseen opetuksen järjestämistä koskevaan suunnitelmaan (HOJKS). Vuosiluokkiin sitomatonta opetusta on voitu hyödyntää esimerkiksi lahjakkuutta tukevana tai opintojen keskeyttämistä ehkäisevänä toimintatapana.

Käytännössä oman opinto-ohjelman mukaan etenevän opetuksen taustalla voitu nähdä erilaisia syitä: koulun yleiset pedagogiset ratkaisut, yhdysluokkaopetuksen järjestelyt tai yksittäistä oppilasta koskien esimerkiksi opiskelun vaikeutuminen sairauden tai muun syyn vuoksi. On huomioitava, että oman opinto-ohjelman mukaan etenemistä ei ole lain tasolla säädetty. Lain ta-soisten säännösten puuttuessa on saatettu tapauskohtaisesti arvioida, soveltuuko oman opinto-ohjelman mukainen opiskelu oppilaan tilanteeseen.

Vaikka oman opinto-ohjelman mukaisesti etenevää opiskelua ei ole laissa määritelty oppimisen ja koulunkäynnin tuen muodoksi, se on voitu sisällyttää osaksi erityisen tuen oppilaalle määriteltyä tukea ja sitä on voitu käyttää yhtenä keinona opetuksen järjestämisessä. Olisi oppilaan oikeusturvan kannalta välttämätöntä, että oppilaan henkilökohtaisesta opiskelusuunnitelmasta tulisi päättää hallintopäätöksessä, kuten kaikista oppilasta koskevista tuen järjestelyistä.

Jos oppilas ei kykene opiskelemaan vuosiluokittain edeten muiden oppilaiden kanssa, eikä kyse ole suoraan oppilaan terveydentilasta, on oppilaalla käytännössä erityisen tuen tarve. Näin ollen erityistä tukea saavan oppilaan kohdalla oman opinto-ohjelman mukaan etenevästä opiskelusta tulisi siis päättää yksilökohtaisessa tuen päätöksessä, jolloin myös päätöksen tarkistaminen tehtäisiin perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Käytännössä oppilaan oma opinto-ohjelma on liitetty osaksi oppilaan opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa vuosiluokkiin sitomattomaan opiskeluun (jäljempänä VSOP) ratkaisussaan (4.11.2022 EOAK/4355/2021): Vaikka VSOP ei ole perusopetuslaissa määritelty oppimisen ja koulunkäynnin (kolmiportaisen) tuen muoto, se on yksi keino tukea oppilaan oppimista tai koulunkäyntiä järjestämällä joustoa hänen opiskeluunsa ja mahdollistamalla yksilöllinen opinnoissa eteneminen. Käytännössä kyse on perusopetuslaista poikkeavasta järjestelystä, joten asia on näkemykseni mukaan ratkaistava hallintopäätöksellä. VSOP-järjestelyllä on suoraan vaikutusta siihen, miten oppilaan oikeus saada perusopetusta tosiasiallisesti toteutuu. Näin ollen oppilaan oikeus perusopetukseen myös VSOP-järjestelyin on mielestäni voitava tarpeen vaatiessa saada viime kädessä tuomioistuimessa arvioitavaksi. Tämä

edellyttää muutoksenhakukelpoista päätöstä. Mahdollisuus hallintokantelun tekemiseen erimielisyystilanteessa ei voi korvata tätä oikeutta. Kun oppilaan VSOP-järjestelyistä tehdään aina hallintopäätös, suojaa menettely oppilaan oikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa sekä toimii hyvän hallinnon takeena, mikä osaltaan vahvistaa myös perusopetuksen yhdenvertaisuutta. Menettelytapa mahdollistaa asiantilaa jäsentävän hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön muodostumisen... VSOP:sta erityistä tukea saavan oppilaan kohdalla tulisi päättää erityisen tuen päätöksessä.”

Perusopetuslain 18 §:n ja perusopetusasetuksen 11 §:n soveltaminen on ollut selkeästi laajempaa kuin mitä lain säätäjä on alun perin tarkoittanut. Niiden oppilaiden osalta, joilla ei ole erityistä tukea koskevaa hallintopäätöstä, on vuosiluokkiin sitomatonta opiskelua koskeva päätöksenteko opetussuunnitelmassa ollut oppilaan oikeusturvan näkökulmasta puutteellinen. Lain-säädännössä eri menettelyistä on säädetty eri pykälissä ja osin päällekkäin, jolloin lain soveltaminen on ollut haastavaa.

2.2.5 Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus

Perusopetuslain 4 a §:n mukaan erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus järjestetään ensisijaisesti oppilaan omassa lähikoulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Sairaalan sijaintikunta on kuitenkin velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta hänen terveydentilansa sallimissa puitteissa. Osastohoidossa olevien esi- ja perusopetusikäisten oppilaiden lisäksi sairaalaopetus on vuoden 2013 perusopetuslakimuutoksen jälkeen kattanut myös muut kuin osastohoidossa olevat erikoissairaanhoidossa olevat oppilaat, mikäli opetuksen järjestäminen ei muista tukitoimista huolimatta ole oppilaan edun mukaista. Käytännössä tämä tarkoittaa oppilaiden opetusta sairaalaopetusyksikössä ns. avo-opetuksessa, mikäli oppilaan kotikunta ei muutoin pysty järjestämään oppilaan tarpeiden mukaista opetusta. (Äärelä & Huusko, 2021.) Perusopetuslain 4 a §:ssa viitataan erikoissairaanhoidossa oleviin oppilaisiin, mutta sairaalaopetus on opetuksen järjestämistä, ei sosiaali- tai terveystalveta, ja sen järjestämisestä vastaa hoitoyksikön sijaintikunta.

Perusopetuslain 4 a §:n 3 momentin mukaan oppilaan opetuksen järjestäjä ja sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta sopivat ja järjestävät moniammatillisessa yhteistyössä siirtymisen kannalta välttämättömästä tuesta, kun oppilas siirtyy sairaalaopetukseen ja takaisin omaan lähikouluunsa tai esiopetuksen järjestämispaikkaansa.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistukseen liittyen järjestetyissä kuulemisissa opetuksen järjestäjille järjestetyssä sidosryhmäkuulemisessa tuotiin esille tietoja sairaalaopetuksen ajan-kohtaisesta tilannekuvasta:

Suomessa toimii tällä hetkellä 25 sairaalaopetusta antavaa yksikköä. Sairaalaopetuksessa opiskelee päivätasolla noin 900 oppilasta, vuositasolla yli 4000 oppilasta. Sairaalaopetuksen oppilasmäärässä on nähtävissä kasvua, sillä vielä vuoden 2019 tilastoinnissa vuositason oppilasmäärä oli 3449 oppilasta. Jo tuolloin valtaosa oppilaista tuli sairaalaopetukseen psykiatrisin perustein. (ks. myös Äärelä & Huusko, 2021). Erityisesti lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitokäytänteet ovat viime vuosina muuttuneet merkittävästi ja osastohoidosta on siirrytty avohoitoon. Haasteet lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon saatavuudessa ovat omalta osaltaan vaikeuttaneet omissa kouluissaan opiskelevien ja sairaalaopetukseen tulevien oppilaiden tilanteita: ongelmat ovat kasautuneet ja kouluakäymättömyys on lisääntynyt. Sairaalaopetusyksiköissä ns. avo-oppilaana opiskelu ei ole kaikille mahdollista pitkien välimatkojen vuoksi, mikä asettaa oppilaat

eriarvoiseen asemaan. Sairaalaopetusta annetaan sekä suomen- että ruotsinkielellä. Ruotsinkielistä sairaalaopetusta järjestetään Helsingissä (Zacharias Topeliusskolan), Raaseporissa (Tammiopiston koulu/Ekparkens skola) ja Vaasassa (Haga skola) (hel.fi; www.raasepori.fi; vaasa.fi). Epäselvää kuitenkin on, riittääkö ruotsinkielellä järjestettävä sairaalaopetus vastaamaan ruotsinkielisten erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden tarpeisiin ja millä tavalla pitkät välimatkat vaikuttavat oppilaiden mahdollisuuksiin saada sairaalaopetusta ruotsiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut sairaalaopetuksen konsultatiivisen palvelun toteuttamista ja kehittämistä myöntämällä n. 7 miljoonan euron erityisavustuksen 23 sairaalaopetusyksikölle vuosille 2021–2023. Työn tavoitteeksi ministeriö asetti lähikoulujen osaamisen vahvistamisen, ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen juurruttamisen koulujen toimintakulttuuriin sekä vahvaa tukea tarvitsevien oppilaiden monialaisen työn rakenteiden vahvistamisen. Hankkeen myötä sairaalaopetusyksiköillä on ollut mahdollisuus tuottaa konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua, jolle tarve on ollut suurta ja saatu tuki on koettu lähikouluissa välttämättömänä.

Sairaalaopetusverkoston kehittämisryhmä esitti kuulemistilaisuudessa 16.11.2023 sairaalaopetuksen konsultaatioon liittyen, että sairaalaopetusta koskeva perusopetuslain 4 a § muutettaisiin sairaalaopetuksen nykytilannetta vastaavaksi ja sairaalaopetus sekä sen osaamiskeskustoiminta koostuisi jatkossa lakisääteisesti kahdesta osa-alueesta: 1. Osasto ja avo-opetuksen järjestämisestä sekä siihen kuuluvasta nivelvaiheen konsultaatiosta, joka on määritelty perusopetuslain 4 a §:n 1–2 momentissa sekä 2. Sairaalaopetuksen ennaltaehkäisevän ja tilannearviokonsultaation sekä pedagogisen konsultaation järjestämisestä ei sairaalaopetuksessa oleville oppilaille, mikä mahdollistaa oppilaan opiskelun lähikoulussaan inklusiivisen periaatteen mukaisesti. Lainsäädännössä on siten havaittu tarve lisätä lakiin säännökset konsultatiivisesta ja ennaltaehkäisevästä sairaalaopetuspalvelusta.

Kotikunnattomien lasten sairaalaopetus

Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetuksen ja tukitoimenpiteiden korvaussäännös on kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa. Lain 38 §:n 1 momentin mukaan perusopetuslain 4 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esi- tai perusopetusta saavan oppilaan kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta hoidon aikana, on velvollinen maksamaan oppilaasta sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle korvauksen, joka lasketaan kertomalla opetuksesta opetuspäivää kohden aiheutuva keskimääräinen todellinen vuosikustannus niiden päivien määrällä, jolloin sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunta järjestää oppilaalle opetusta. Perusopetuslain 4 a §:n 3 momentissa tarkoitettua tukea saavan oppilaan kotikunta on velvollinen maksamaan tukitoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen tukea tarjoavan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle.

Nykyisen perusopetuslain 4 a §:n tai sitä koskevan korvaussäännöksen sanamuodoissa ei ole tällä hetkellä erikseen huomioitu tilannetta, jossa oppilaalla ei ole kotikuntaa. Ukrainan sodan myötä Suomeen on saapunut tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, joilla ei ole vielä kotikuntaa Suomessa. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. On esiintynyt tilanteita, joissa kotikunnattomalla lapsella on lisäksi sairaalaopetuksen tarve.

Kotikunnaton lapsi voi kuulua vastaanottojärjestelmän palveluihin tai olla niiden ulkopuolella. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (745/2011, niin sanottu vastaanottolaki) 26 §:n mukaan: ”Tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille, joka on

lapsi ja jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa.” Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 a §:n 1 ja 3 momentin mukaan muilla kuin vastaanottojärjestelmän piirissä olevilla lapsilla on oikeus saman laajuisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuulla oleviin palveluihin, kuin hyvinvointialueen asukkailla. Kotikunnattomat lapset kuuluvat siis erikoissairaanhoidon piiriin, olivat he vastaanottojärjestelmässä tai sen ulkopuolella. Lainsäädännöstä ei ole johdettavissa rajausta, jonka mukaan kunnan alueella asuvat kotikunnattomat lapset olisivat sairaalaopetuksen ulkopuolella. Näin ollen velvollisuus sairaalaopetuksen järjestämiseen myös kotikunnattomille lapsille voidaan kääntäen johtaa jo nykyisistä säännöksistä, mutta se olisi hyvä täsmentää lainsäädäntöön.

2.2.6 Joustava perusopetus

Perusopetuslain 5 §:n mukaan opetuksen järjestäjä voi perusopetuksen 7.–9. vuosiluokan yhteydessä antaa joustavan perusopetuksen toimintaa. Joustavan perusopetuksen toiminnan järjestämisestä on säädetty perusopetusasetuksen 9 a ja b §:ssä. Joustavan perusopetuksen toiminnan tavoitteena on vähentää perusopetuksen keskeyttämistä ja ehkäistä syrjäytymistä.

Joustavan perusopetuksen toiminnalla tarkoitetaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan järjestettävää opetusta ja oppimisen ja kasvun tukea. Opetus järjestetään pienryhmämuotoisesti koulussa, työpaikoilla ja muissa oppimisympäristöissä moniammatillista yhteistyötä sekä tuki- ja neuvontapalveluita käyttäen. Poikkeuksellisesti joustavan perusopetuksen toimintaan voidaan ottaa myös perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa säädettyä erityisopetusta saava oppilas, mikäli oppilas kykenee noudattamaan joustavan perusopetuksen toiminnassa käytettävää opetussuunnitelmaa ja järjestelyä voidaan kokonaisuutena pitää oppilaan edun mukaisena. Oppilas valitaan joustavan perusopetuksen toimintaan oppilaan tai hänen huoltajiensa tekemän hakemuksen perusteella.

2.2.7 Pidennetty oppivelvollisuus

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat vaikeasti vammaiset lapset. Myös vaikea sairaus voi olla syynä pidennettyyn oppivelvollisuuteen. (Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96 ja HE 86/1997 vp). Pidennetty oppivelvollisuus tarkoittaa oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentin mukaan sitä, että jos perusopetuslaissa tarkoitettulle perusopetukselle asetettuja tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus vuotta säädettyä aikaisemmin eli 6-vuotiaana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lapsi on oppivelvollinen ollessaan esiopetuksessa.

Perusopetuslain 26 a §:n 2 momentin mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta. Koska pidennetyssä oppivelvollisuudessa esiopetus voi kestää kaksi vuotta, on pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvalla lapsella tarvittaessa oikeus toiseen esiopetusvuoteen.

Perusopetuslain 27 §:n mukaan lapsella on oikeus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin, jos lapsella psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella on edellytykset suoriutua opiskelusta. Opetuksen järjestäjä voi mainittujen selvitysten perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Tarvittaessa pidennettyyn oppivelvollisuuteen on yhdistetty perusopetuslain 27 §:n mukainen niin sanottu myöhentäminen. Mikäli lapsi on kuitenkin osallistunut oppivelvollisuutta edeltävään esiopetukseen 5-

vuotiaana, on kolmas 7-vuotiaana alkava esiopetusvuosi hyvin poikkeuksellinen ratkaisu ja mahdollisuutta käytetään vain harvoin.

Näin ollen pidennettyä oppivelvollisuutta on voitu suorittaa kolmella eri tavalla:

1. Lapsi voi aloittaa esiopetuksen 5-vuotiaana oppivelvollisuutta edeltävänä esiopetuksena, jatkaa sitä toisen vuoden 6-vuotiaana oppivelvollisuuteen kuuluvana esiopetuksena ja aloittaa perusopetuksen 7-vuotiaana. Tällöin lapsi päättää perusopetuksen 16-vuotiaana.
2. Lapsi voi aloittaa esiopetuksen 6-vuotiaana pidennettyyn oppivelvollisuuteen kuuluvana, opiskella esiopetuksessa vuoden ja aloittaa perusopetuksen 7-vuotiaana, jolloin lapsi päättää perusopetuksen 16-vuotiaana.
3. Lapsi voi aloittaa esiopetuksen 6-vuotiaana pidennettyyn oppivelvollisuuteen kuuluvana, opiskella esiopetuksessa kaksi vuotta ja aloittaa perusopetuksen myöhennettynä 8-vuotiaana, jolloin lapsi päättää perusopetuksen 17-vuotiaana.

Pidennettyä oppivelvollisuutta ei sisällöllisesti tai käsitteellisesti muutettu oppivelvollisuuden laajentamisen (oppivelvollisuuslaki 1214/2020) yhteydessä. Uudistuksessa oppivelvollisuutta laajennettiin opetuksen niin sanotusta loppupäästä eli oppivelvollisuusikä nostettiin 18 ikävuoteen.

Päätös pidennetystä oppivelvollisuudesta tehdään pääsääntöisesti ennen oppivelvollisuuden alkamista. Jos päätös on jäänyt tekemättä tai oppilaan tilanne muuttuu esi- tai perusopetuksen aikana, voidaan päätös poikkeuksellisesti tehdä myöhemminkin. Tällöin oppivelvollisuus ei voi enää pidentyä, mutta päätös vaikuttaa oppilaan opetusryhmän kokoon ja se voi vaikuttaa myös opetettaviin oppiaineisiin. Pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien oppilaiden ryhmäkoosta säädetään perusopetusta koskevan asetuksen (893/2010) 2 §:n 3 momentissa ja asia on kuvattu tarkemmin kohdassa 2.2.1.

Pidennetty oppivelvollisuus päätetään osana perusopetuslain 17 §:n 4 momentin mukaista erityisen tuen päätöstä. Pidennetyn oppivelvollisuuden perusteluina tulee olla psykologinen tai lääketieteellinen lausunto, josta tulisi käydä ilmi kyseisen asiantuntijan näkemys vammaisuuden asteesta sekä pidennetyn oppivelvollisuuden tarpeellisuudesta.

Pidennetty oppivelvollisuus koskee näkö- ja kuulovammaisia sekä muutoin ruumiillisesti tai henkisesti vaikeasti vammaisia tai kehityksessään viivästyneitä lapsia. Myös vaikea sairaus voi olla syynä pidennettyyn oppivelvollisuuteen. (HE 86/1997 vp). Kaikki näkö- ja kuulovammaiset lapset eivät automaattisesti kuulu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin, vaan jokaisen lapsen tilanteesta on pohdittava erikseen, täyttyykö pidennetystä oppivelvollisuudesta annettu määritelmä.

Valtioneuvoston asetuksella perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (310/2021) on säädetty, että pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetus voidaan tarvittaessa järjestää siten, ettei yhteisenä aineena opeteta toista kotimaista kieltä eikä vierasta kieltä. Asetuksen mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksessa oppiaineita voidaan myös yhdistää oppiainekokonaisuuksiksi ja jakaa osa-alueisiin siten kuin opetussuunnitelmassa määrätään.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 5 ja 48 a §:n mukaan rahoitettavan esi- ja perusopetuksen varainhoitovuoden rahoitus määräytyy varainhoitovuotta edeltävän syksyn tilastointipäivän 20.9. suoritustietojen (oppilasmäärät) ja suoritetta kohden määrätyn yksikköhintan mukaan. Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnoista on säädetty rahoituslain 29 §:ssä. Lisärahoituksen yksikköhinnat johdetaan valtionvarainministeriön vahvistamasta kotikuntakorvauksen perusosasta ja vahvistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä vuosittain. Perusopetuslain mukaisen tuen toteuttamiseen ei ole säädetty muuta lisärahoitusta, kuin pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus erikseen vaikeimmin kehitysvammaisille ja muille kuin vaikeimmin kehitysvammaisille pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille.

Pidennetyn oppivelvollisuuden ja samalla kertaa tehtävän erityisen tuen ensikertaisen päätöksen perusteluina tulee olla psykologinen tai lääketieteellinen lausunto, josta tulee käydä ilmi asiantuntijan näkemys vammaisuuden asteesta (oph.fi). Vakiintuneen käytännön mukaan on ohjeistettu valtionosuuksien osalta, että jos asiantuntijalausunnossa ei pidennetyn oppivelvollisuuden päätöksen perustetta (vammaisuuden astetta) ole selkeästi ilmaistu, tulee lausunto pyytää uudelleen, jotta viranhaltija voi selkeästi perustaa päätöksensä lausuntoon ja siten päätökseen perustuen voidaan oppilas ilmoittaa lisärahoitettavaan oppilasmäärään. Pidennetyn oppivelvollisuuden vammaisuuteen perustuvat kriteerit ja psykologisen tai lääketieteellisen lausunnon tarve ovat käytännössä aiheuttaneet haasteita opetuksen järjestäjille, sillä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaiset kriteerit eivät täysin vastaa esimerkiksi lääketieteessä käytettyä terminologiaa. Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus onkin ollut yksi eniten oikaisu- ja korjaus- tarpeita aiheuttaneista valtionosuuseristä.

2.2.8 Toiminta-alueittain järjestettävä opetus

Perusopetuksen oppilaalla on aina ensisijainen oikeus opiskella oppiaineittain. Toiminta-alueittain järjestettävä opetus oppiaineittain järjestettävän opetuksen sijaan on mahdollista valita oppilaalle silloin, kun oppiaineittain etenevä opiskelu on oppilaan vaikean kehitysvamman, jonkin muun vakavan vamman tai sairauden vuoksi liian haasteellista eikä se ole hänen etunsa mukaista. Toiminta-alueittain opetus järjestetään vain silloin, kun todetaan, ettei oppilas kykene opiskelemaan edes oppiaineiden yksilöllistettyjä oppimääriä. Mikäli se on oppilaan edun mukaista, tulisi opetuksen järjestäjän ensisijaisesti siis mahdollistaa tarvittavat pedagogiset keinot, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet oppimisen ja koulunkäynnin tukemiseksi ja oppiaineittain järjestettävän opetuksen mahdollistamiseksi.

Pääsääntöisesti toiminta-alueittain järjestettävä opetus on suunnattu vaikeasti kehitysvammaisille oppilaille, mutta myös muulla tavoin vammaisen tai vakavasti sairaan oppilaan opetus voi terveydentilaan liittyvistä syistä olla perusteltua järjestää toiminta-alueittain. Toiminta-alueittain järjestettävä opetus perustellaan sekä pedagogisessa selvityksessä että erityisen tuen päätöksessä, jossa perusteluna käytetään joko perusopetuslain (628/1998) 18 §:n 1 momentin kohtaa 3 tai valtioneuvoston asetusta (422/2012, 9 § 3 mom) oppilaan yksilöllisen tilanteen mukaan. Mikäli oppilaalla on lääkärin diagnosoima vaikea kehitysvamma, perustellaan toiminta-alueittain järjestettävä opetus valtioneuvoston asetuksen mukaisesti: ”Vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden opetus voidaan järjestää oppiainejaon sijasta toiminta-alueittain siten kuin opetussuunnitelmassa määrätään.” Muulla tavoin vammaisen tai vakavasti sairaan oppilaan opetus, joka voi oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä perusteltua järjestää toiminta-alueittain, perustellaan POL 18 §:n 1 momentin mukaisilla erityisillä opetusjärjestelyillä terveydellisistä syistä. Terveydellisiin syihin perustuviin hallinnollisiin päätöksiin tarvitaan lääkärin tai muun terveydenhuollon asiantuntijan lausunto, joten sellaisen erityisen tuen päätöksen perusteluksi, jossa päätetään toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta, on tarvittu perusteeksi lääkärin diagnoosi tai lääkärin lausunto. (ks. myös Äikäs & Rämä, 2022.)

Toiminta-alueittain järjestettävä opetus on mahdollista vain perusopetuksessa, esiopetuksessa lapsella on aina esiopetuksen opetussuunnitelma. Perusopetuksessa toiminta-alueittain järjestettävä opetus on mahdollista järjestää yleisopetuksen luokassa, pienryhmän oppilaana tai muussa opetuksenjärjestäjän osoittamassa opetusryhmässä, jos se on oppilaan edun mukaista ja tukee hänen toimintakykyänsä sekä opetuksen järjestämistä. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet ja toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa yksilöllisesti määritellyt tavoitteet. Lisäksi tulee huomioida ryhmän oppilasmäärä edellä kuvatulla tavalla.

Kun oppilas opiskelee toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa, hän ei opiskele erillisiä oppiaineita, vaan hänen tavoitteensa on määritelty toiminta-alueittain. Toiminta-alueita ovat motoriset taidot, kieli ja kommunikaatio, sosiaaliset taidot, päivittäisten toimintojen taidot ja kognitiiviset taidot. Opetuksen tavoitteena on antaa oppilaalle sellaisia tietoja ja taitoja, joiden avulla hän suoriutuu elämässään mahdollisimman itsenäisesti. Yleensä toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa opiskelevalle oppilaalle on tehty myös päätös pidennetystä oppivelvollisuudesta. Perusopetuksen aikana siirtyminen toiminta-alueittain järjestettävään opetukseen voi olla oppilaan edun mukaista ja perusteltua, jos oppilas on esimerkiksi opiskellut yksilöllistettyjen oppiaineiden oppimäärien mukaan tai hänet on vapautettu useiden oppiaineiden opiskelusta, mutta edistymistä opinnoissa tai oppimisessa ei kuitenkaan ole tapahtunut. Samoin toiminta-alueittain järjestettävä opetus voi olla oppilaan edun mukaista silloin, kun oppilaan koulupäivä muodostuu enemmän arjen taitojen harjoittelusta ja oppiainekohtaiset tavoitteet soveltuvat kuvaamaan vain pientä osaa oppilaan koulupäivästä.

Toiminta-alueittain järjestettävä opetus ei kuitenkaan ole ainoa vaihtoehto oppilaalle, jolla on vaikea vamma tai sairaus tai kehitysvammadiagnoosi, vaan myös oppiaineiden oppimääriä on nykytilanteessa mahdollista yksilöllistää oppilaan tuen tarvetta ja oppimistilannetta vastaavaksi. Oppilaan opiskelu erityisluokalla tai tietyssä koulussa ei automaattisesti saa tarkoittaa hänen opetuksensa järjestämistä toiminta-alueittain, vaan päätös opetuspaikasta tulee tehdä oppilaan edun mukaisesti ja oppiainejakoinen opiskelu on aina ensisijainen vaihtoehto.

2.3. Tuen tarpeen arviointi ja suunnitelma

Pedagoginen arvio ja oppimissuunnitelma

Oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti (POL 16a §). Tehostetun tuen aloittaminen, järjestäminen ja tarvittaessa oppilaan siirtyminen takaisin yleisen tuen piiriin käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti oppilashuoltoryhmässä. Pedagogisen arvion ja oppimissuunnitelman sisällöistä on olemassa määräykset esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa. Opetushallitus on julkaissut asiakirjamallit opetuksen järjestäjien käyttöön.

Lapsen oppimista ja koulunkäyntiä tulee seurata ja arvioida säännöllisesti tehostetun tuen aikana. Mikäli oppilaan tilanteessa tapahtuu muutoksia, oppimissuunnitelma tarkistetaan vastaamaan oppilaan tuen tarvetta. Tehostettua tukea varten tehtävä oppimissuunnitelma perustuu pedagogisessa arvioissa tuotettuun tietoon. Oppimissuunnitelma voidaan laatia tarvittaessa jo yleisen tuen vaiheessa.

Pedagoginen selvitys ja henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS)

Erityistä tukea annetaan niille lapsille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muilla tukitoimilla. Ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan oppimisen etenemisestä, moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä, esimerkiksi oppilas-huoltoryhmässä, tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta. Selvitysten perusteella opetuksen järjestäjä tekee arvion oppilaan erityisen tuen tarpeesta. Näiden kahden selvityksen ja niiden pohjalta laaditun arvion muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan pedagogiseksi selvitykseksi. Tätä pedagogista selvitystä täydennetään tarvittaessa esimerkiksi psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä (POL 17 §).

Mikäli lapsi tarvitsee erityistä tukea, hänelle tehdään valituskelpoinen erityisen tuen päätös hallintolain (434/2003) mukaisesti ja laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Suunnitelma tehdään yhteistyössä huoltajien kanssa ja se tarkistetaan vastaamaan oppilaan tarpeita aina tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa (POL 17a §). Pedagogisen selvityksen ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman sisällöistä on olemassa määräykset, joiden pohjalta Opetushallitus on julkaissut asiakirjamallit opetuksen järjestäjien käyttöön.

HOJKS:ssa määritellään muun muassa

- opiskelun erityiset painoalueet
- oppilaan edistymisen seuranta ja arviointi
- oppilaan mahdollisuus osoittaa osaamisensa eri tavoin
- arviointitavat ja ajankohdat
- oppilaan itsearviointi
- muut pedagogiset ratkaisut, kuten joustavat ryhmittelyt, samanaikaisopetus, opetusmenetelmät, opiskelustrategiat, työskentelytavat, kommunikointitavat ja oppimateriaalit.

Erityisen tuen antamiseksi tehtävä kirjallinen päätös tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä (POL 17§). Erityisen tuen tarpeellisuus tulee kuitenkin tarkistaa aina lapsen tuen tarpeen muuttuessa. Tarkistamista varten tehdään uusi pedagoginen selvitys, jonka perusteella erityistä tukea jatketaan tai se lopetetaan. Mikäli tarpeen todetaan jatkuvan, erityisen tuen jatkamisesta tehdään päätös. Mikäli katsotaan, että oppilas ei enää tarvitse erityistä tukea, tuen lopettamisesta tehdään päätös ja lapsi siirtyy saamaan tehostettua tukea.

Pedagogiseen arvioon ja pedagogiseen selvitykseen kuvataan oppilaan 'oppimisen kokonaistilanne' sekä 'saatu tuki ja arvio sen vaikutuksista'. Pedagogisiin asiakirjoihin saadaan tietoa opettajien havainnoista sekä erilaisilla oppimisen arviointivälineillä. Oppimisen ja osaamisen arvioinnista sekä tuen tarpeen tunnistamisessa käytettävillä arviointimenetelmillä ja välineillä saadaan tietoa esimerkiksi lapsen lukemisen, kirjoittamisen ja matematiikan osaamisesta. Tätä arviointitietoa voidaan yhdistää muilla menetelmillä kerättyihin tietoihin ja havaintoihin, kun muodostetaan käsitystä lapsen oppimista koskevasta kokonaistilanteesta. Saatua arviointitietoa voidaan käyttää myös arvioitaessa lapsen oppimisen edistymistä ja saadun tuen vaikuttavuutta, yhdistäen siihen muita havaintoja lapsen osaamisesta ja oppimisesta. Tuotettu tieto kirjataan esimerkiksi oppimissuunnitelmaan tai HOJKSiin suunnitelman seuraavaa tarkistamista varten.

2.3.1 Tuen asiakirjat

Tuen tarpeen arvioimiseen sekä sen käynnistämiseen ja toteuttamiseen liittyy useita pedagogisia ja hallinnollisia asiakirjoja.

Oikeus oppia –työryhmä on loppuraportissaan (OKM julkaisuja 2022:44) tuonut esille asiakirjoihin liittyviä käytännön ongelmia. Työryhmän toteuttamien kuulemisten ja keskustelujen pääviestinä oli, että tällä hetkellä tuen käynnistämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asiakirjoja koetaan olevan liikaa ja ne ovat keskenään päällekkäisiä eli niihin kirjataan samoja asioita. Asiakirjojen täyttäminen on henkilöstölle hankalaa, ja niiden laatiminen vaatii käytännössä useita palavereja ja runsaasti valmistelua. Tällä hetkellä pedagoginen arvio ja pedagoginen selvitys ymmärretään suurelta osin papereiden täyttämisenä, jolloin resursseja karkaa tuen antamisesta moninkertaiseen kirjoittamiseen. Tuen asiakirjoihin paikoin myös kerätään tai kirjataan tietoa, joka ei ole oleellista tuen järjestämisen kannalta tai joka muuten on liian laajaa tai tarpeetonta. Nykyisellään mallilomakkeet mahdollistavat pitkiä kuvauksia oppilaan kokonaistilanteesta, ja paikoin asiakirjat saattavat olla usean sivun pituisia. Tarkennukset asiakirjojen laatimisen ohjeisiin olisivat tarpeen tietosuojankin kannalta.

Olennaista on ennen kaikkea selkiyttää hallinnollisten päätösten sekä pedagogisten asiakirjojen eroa. Laillisuusvalvojien lausunnoissa tuotiin esille, että etenkin erityisen tuen päätöksiä ei aina tehdä lain vaatimusten mukaan eivätkä vaatimukset ole välttämättä kaikille selvät. Erityistä tukea koskevan päätöksen tulee täyttää hallintolain 44 ja 45 §:ssä hallintopäätökselle säädetyt vaatimukset. Usein kanteluasioissa on kyse siitä, ettei päätöksestä riittävän yksilöidysti ilmene, mitä on päätetty ja mihin oppilas on oikeutettu (ks. esim. EOAK/1586/2019 ja KHO 20.5.2020/2193).

Oikeus oppia- työryhmän näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista kehittää asiakirjajärjestelmää pyrkien etenkin pedagogisen arvion ja pedagogisen selvityksen osalta yhteen asiakirjaan, joka toimisi kaikilla tuen tasoilla. Näiden osalta olisi tarkoituksenmukaista laatia sopivasti muuntuva asiakirja, jota voisi käyttää molempien tuen tasojen tarpeen arvioinnissa. Näin ollen pedagoginen arvio ja selvitys voisivat olla sama lomake, mutta pedagoginen selvitys vaatisi myös lisäkohtia, joiden perusteella erityisen tuen päätös tehdään. Jotta lomakkeet toimisivat aidosti työkaluina, niiden tulisi sisältää valmiita vastausvalikkoja, joista jo nopealla silmäilyllä saisi käsityksen haasteista, annetusta tuesta ja tavoitteista.

Myös henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa koskevat ohjeet tulee selkiyttää. Tämä koskee erityisesti opetussuunnitelman perusteita, mutta myös informaatio-ohjausta.

Oikeus oppia-työryhmä nostaa loppuraportissaan esiin, että esiopetuksen osalta koko asiakirjajärjestelmä vaatii täsmentämistä. Esiopetusta toteutetaan enimmäkseen varhaiskasvatuksen yhteydessä koulun tai päiväkodin tiloissa. Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia ja sen säädöksiä ja määräyksiä sekä osin varhaiskasvatuslakia tilanteissa, jolloin esiopetus järjestetään päiväkodissa. Oikeus oppia-tuen työryhmä on ehdottanut, että selkiytetään tuen asiakirjojen kokonaisuutta koskevia ohjeita etenkin hallintopäätöksen sekä pedagogisten asiakirjojen erilaisten tehtävien osalta; muodostetaan pedagogisesta arviosta ja selvityksestä yksi asiakirja, joka toimisi kaikissa tilanteissa; selkiytetään tuen toteuttamiseksi laadittavia suunnitelmia koskevia ohjeita opetussuunnitelman perusteissa sekä muussa informaatio-ohjauksessa; ja tarkastellaan esiopetusta erillisenä omana kokonaisuutenaan tuen asiakirjojen osalta. (Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta. Oikeus oppia –Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2022:44, s. 78-79)

2.4. Opetuksen järjestäjän henkilöstö

Perusopetuslain 37 §:ssä säädetään opetuksen järjestäjän henkilöstöstä. 1 momentin mukaan jokaisella koululla, jossa järjestetään perusopetusta, tulee olla toiminnasta vastaava rehtori. Pykälän 2 momentin mukaan, opetuksen järjestäjällä tulee olla riittävä määrä opettajan virkoja ja työsopimussuhteisia opettajia ja lisäksi voi olla tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä. Säännös velvoittaa huolehtimaan riittävästä opettajien määrästä opetuksen järjestämisuoto huomioon ottaen, mutta tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä koskeva säännös ei ole opetuksen järjestäjiä velvoittava.

Tutkimusten perusteella oppilaiden tuen tarpeet tulevat paremmin kohdatuiksi, kun luokassa on useampi kuin yksi opettaja. Yhteisopettajuus voi vähentää segregatiota ja edistää osallisuutta (inkluusiota), parantaa oppilaiden sosio-emotionaalisia ja vuorovaikutustaitoja sekä vähentää haastavaa käyttäytymistä (esim. Kokko, Takala & Pihlaja 2021). Opettajien mukaan yhteisopettajuus tukee heidän työtään, ammatillista kasvuaan ja yhteistyön tekemistä. Opetuksen suunnittelu ja toteutus sekä oppilaiden oppimisen arvioiminen ovat opettajan tehtäviä. Näiden toteuttaminen perustuu opettajien ammatilliseen pätevyyteen ja ammattitaitoon, josta säädetään tarkemmin asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Inklusiivinen, osallistava koulu perustuu ajatukseen kaikkien koulun toimijoiden yhteistyöstä ja oppilaiden opiskelun mahdollistamisesta ja tuen tarpeisiin vastaamisesta näiden eri toimijoiden yhteistyön avulla. Viime vuosikymmeninä erityisesti koulunkäynninohjaajien, perusopetuslaissa käytetty nimitystä koulunkäyntiavustajat, määrä on kasvanut. Heidän työpanoksellaan on oma tärkeä merkityksensä oppilaiden oppimisen ja koulunkäynnin tuen antajina. (Sirkko, 2022.) Koulunkäynninohjaajille kelpoisuusvaatimuksia ei ole säädetty. Koulunkäynnin ja aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjauksen ammattitutkinto on vahvistettu vuonna 2010 ja vuonna 2023 otettiin käyttöön uudistettu kasvatus- ja ohjausalan ammattitutkinto (www.oph.fi). Tutkinnon suorittanut osaa tukea lasten ja oppilaiden kasvua, kehitystä ja oppimista, mutta koulukäynnin ohjaajan tehtäviin ei kuulu opetuksen suunnittelu ja toteutus kuten opettajilla. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) koulunkäynnin ohjaajien työn sisällöksi määritellään ohjaaminen ja tukeminen. Pedagoginen vastuu on aina opettajalla eikä koulunkäynninohjaajille tulisi jakaa vastuuta oppilaiden opetuksen suunnittelemisesta ja toteuttamisesta. Merkityksellinen osa heidän työtään on koulun työrauhan turvaaminen ja ylläpitäminen. (Sirkko, 2022.) Erityisesti tässä roolissaan koulunkäyntiavustajat ja koulunkäynninohjaajat toteuttavat koulunkäynnin tukea sitä tarvitseville oppilaille.

Hallituksen esityksen 86/1997 mukaan muulla henkilöstöllä pykälässä olisi tarkoitettu muun muassa oppilashuollon henkilöstöä, koulunkäyntiavustajia ja oppilaitosten kansliahenkilöstöä. Näistä varsinaiset opiskeluhoitopalveluiden ammattihenkilöt ovat nykyisin hyvinvointialueiden, eivät opetuksen järjestäjien, henkilöstöä. Sääöksellä ei ole suljettu pois tai tarkemmin säädetty muista ammattinimikkeistä, joita opetuksen järjestäjällä voi opetuksen järjestämiseksi olla.

2.5. Tuen jatkuminen siirtymissä

Usein lapsen tuen tarve on havaittu jo ennen esiopetuksen alkamista. Esiopetuksen, lapsen mahdollisen aiemman varhaiskasvatuspaikan ja huoltajien välisellä yhteistyöllä turvataan oppimisen tuen jatkumoa. Tietoa lapsen mahdollisesti ennen esiopetusta saamista tukitoimista hyödynnetään esiopetusta järjestettäessä. Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee toimittaa lapsen esi- ja

perusopetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot opetuksen järjestäjälle salassapitovelvollisuuden sitä estämättä (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 41 §).

Voimassaolevan Perusopetuslain 40 §:n 4. momentin mukaisesti esiopetukseen osallistuvan lapsen siirtyessä toisen opetuksen järjestäjän 26 a §:n mukaiseen esiopetukseen tai 26 §:n mukaan järjestämään perusopetukseen, on aikaisemman opetuksen järjestäjän salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle opetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös uuden opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Perusopetuksen järjestäjällä on velvoite siirtää opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot toiselle asteelle perusopetuslain 40 § nojalla. Tuen jatkumiseksi koulutusasteelta toiselle siirryttäessä on keskeistä olla riittävä tieto oppilaan saamasta tuesta perusopetuksessa. Voimassa olevan ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjän on selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta, jos oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain 17 §:n mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva päätös erityisestä tuesta.

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät vastaavat sujuvan tiedonsiirron toteutumisesta ja tavoitteena on, että varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus sekä toisen asteen muodostavat lapsen ja nuoren kasvua ja oppimista tukevan jatkumon.

Perusopetuslain uudistamisen ohessa samanaikaisesti ollaan valmistelemassa toisen asteen tuen uudistamista. Molemmissa uudistuksissa pyritään varmistamaan tuen jatkumo perusopetuksesta toiselle asteelle.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti uudistaa nykyinen oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaista tukea koskeva lainsäädäntö siten, että tuen muodot olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset. Tarpeellinen pienryhmäopetus sekä erityisluokassa annettava opetus on myös mahdollista. Esityksessä selkiytettäisiin oppilaalle annettavien tukimuotojen kokonaisuutta, tuen järjestämisen periaatteita, käytäntöjä ja käsitteitä.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa oppilaan oikeuksia saada oppilaan tarpeita vastaava riittävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki. Tuki perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen ja esiopetukseen osallistumiseen annettaisiin ennakoina ja oppilaskohtaisina tukitoimina. Oppilaalla olisi oikeus saada ennakoina tukitoimia joustavasti osana koulun ja esiopetuksen perustoimintaa. Opetuksen järjestäjälle asetettaisiin velvoitteita huolehtia siitä, että ennakoina tukitoimia olisi tarjolla riittävästi. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä.

Tilanteissa, joissa ennakoivat tukitoimet eivät olisi riittäviä oppilaan tarpeiden kannalta, on esityksessä säädetty oppilaskohtaisista tukitoimista. Oppilaskohtaiset tukitoimet olisivat luonteeltaan säännöllisiä ja usein pitkäkestoisia. Oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa sekä oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet.

Esityksen tavoitteena on vähentää hallinnollisen työn määrää. Oppilaskohtaisten tukitoimien osalta olisi tehtävä arvio, päätös ja suunnitelma. Kun painopiste siirtyisi oppilaalle annettavista

yksilökohtaisista tukitoimista ennakoiuiin tukitoimiin, vähenisi samalla opettajien hallinnollisen työn määrä. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä. Lisäksi päällekkäinen kirjaaminen ja hallinnollinen taakka vähenisi sen myötä, että suunnitelma ja arvio –asiakirjojen määrä vähenisi neljästä yhteen.

Esityksen tavoitteena on myös säätää tarkemmin siitä, milloin oppilaan ei tarvitsisi suorittaa koko perusopetuksen oppimäärää tai ei saavuttaisi kaikkia opetussuunnitelman tavoitteita. Tämä tulisi kyseeseen vain hyvin harvoin ja perusopetuksen oppimäärästä vapauttaminen olisi aina viimesijainen toimi. Asiasta olisi tehtävä hallintopäätös.

Pidennetyn oppivelvollisuuden ja sen lisärahoituksen uudistamisella tavoitellaan kokonaisuuden selkeämpää ja tarkoituksenmukaisempaa jäsentymistä oppivelvollisuus uudistuksen jälkeiseen aikaan. Uusi varhennetun oppivelvollisuuden käsite olisi selkeämpi ja kuvaavampi, sillä oppivelvollisuus on nykyisinkin voinut pidentyä ainoastaan oppivelvollisuuden alusta eli varhentua. Lisäksi uudistamisella tavoitellaan selkeämpiä rahoitusperusteita, jotka perustuisivat jatkossa lääketieteellisten arviointien ja kehitysvamma-termien sijasta opetuksen järjestämiseen.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämisellä perusopetuslakiin tavoitellaan nykyisen hankemuotoisen toiminnan vakiinnuttamista. Ennaltaehkäisevän, oppilaan omaan kouluun tai esiopetusryhmään annettavan konsultatiivisen palvelun vakiinnuttamisella tavoitellaan myös varsinaisen sairaalaopetuksen tarpeen vähentymistä. Sairaalaopetuksen konsultatiivisia palveluja edelleen kehittämällä ja lisäämällä konsultatiiviset palvelut perusopetuslakiin, voidaan sairaalaopetuksen tukea antaa tasa-arvoisemmin myös sellaisille lapsille ja nuorille, jotka pitkien välimatkojen vuoksi eivät voi osallistua sairaalaopetusyksiköissä järjestettävään avo-opetukseen. Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun tehtävänä on tarjota opettajalle ja koululle konsultatiivista tukea oppilaan opiskelun ja koulunkäynnin suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi lähikouluperiaatteen mukaisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja täsmentää oppilaan saaman tuen muotoja sekä niiden arviointia ja suunnitelmaa koskevaa sääntelyä. Tehostetun ja erityisen tuen käsitteistä luovutaisiin ja niiden sijasta säädettäisiin ennakoivista tukitoimista ja oppilaskohtaisista tukitoimista. Sen sijasta sääntely perustuisi oppilaan oikeuteen saada sekä ennakoivia tukitoimia että yksilölliseen tilanteeseensa soveltuvia tukitoimia. Tukitoimi käsitteenä tarkoittaisi oppilaan tukemista siihen, että oppilas voisi osallistua esiopetukseen tai suorittaa perusopetuksen oppimäärän. Perusopetuksen oppimäärän rajoittaminen tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen olisi aina viimesijainen toimi. Se, että oppilas vapautettaisiin suorittamasta perusopetuksen oppimäärää joko osittain tai kokonaan olisi viimesijainen toimi.

Esityksessä tukitoimiin kuuluisivat ennakoivat tukitoimet, oppilaskohtaiset tukitoimet sekä perusopetuksen oppimäärää ja opetussuunnitelman tavoitteita rajaavat toimet. Ennakoivilla tai oppilaskohtaisilla tukitoimilla ei rajoitettaisi esi- ja perusopetuksen tavoitteita tai sisältöä. Laissa säädettyjä tukitoimia soveltamalla ei voisi enää vapauttaa oppilasta suorittamasta perusopetuksen oppimäärää. Perusopetuksen oppimäärän rajoittaminen tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen olisi aina viimesijainen toimi.

Ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien tarkoituksena olisi tukea oppilasta perusopetuksen oppimäärän suorittamisessa ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa. Oppilaalla olisi aina ensisijaisesti oikeus ennakoiviin tukitoimiin. Opetuksen järjestäjän olisi varattava riittävästi resurssia ennakoivien tukitoimien järjestämiseksi osana koulun perustointia.

Ryhmässä toteutettavia ennakoivia tukitoimia olisivat ennakoiva tukiopetus, opetuskielen tukiopetus ja lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Esityksessä erotetaan yleinen, kaikkiin oppiaineisiin tai oppimisen vaikeuksiin kohdentuva ennakoiva tukiopetus sekä opetuskielen tukiopetus selkeämmin toisistaan erillisiksi tukimuodoiksi. Näin pyritään varmistamaan, että opetuskielen puutteista johtuvaan opinnoissa jälkeen jäämiseen on riittävästi resurssia puuttua. Lisäksi pyritään varmistamaan, että esimerkiksi matemaattisista tai lukivaikeuksista johtuvat oppimisen ongelmat voidaan tunnistaa ja kohdentaa tukiopetusta tai erityisopettajan antamaa opetusta tarkoituksenmukaisesti.

Esityksessä säädetään oppilaskohtaisten tukitoimien arvioinnista, päätöksestä sekä suunnitelmasta. Pedagogisesta arviosta, pedagogisesta selvityksestä erillisinä arviointina sekä oppimissuunnitelmasta ja henkilökohtaisesta opetuksen järjestämistä koskevasta suunnitelmasta erillisinä suunnitelmoina luovuttaisiin. Tämän myötä selkiytettäisiin tuen käynnistämistä ja seurantaa koskevaa asiakirjakokonaisuutta.

Esityksessä yhdenmukaistetaan oppilastietojen kirjaamista säätämällä niistä tiedoista, jotka on ainakin kirjattava tuen arviointi- ja tuen toteuttamisen asiakirjaan.

Esityksessä säädettäisiin opetusryhmien muodostamisesta nykyistä tarkemmin. Nostettaisiin perusopetusasetuksen 2 § perusopetuslakiin sekä säädettäisiin lisäksi, että yhden opettajan opettamassa opetusryhmässä voisi olla enintään 5 erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa oppilasta.

Pidennetyn oppivelvollisuuden käsitteestä luovuttaisiin. Jatkossa pidennettyä oppivelvollisuutta vastaavat tilanteet käsitettäisiin varhennetuksi oppivelvollisuudeksi, jota suoritetaan esiopetuksessa, sekä perusopetuksessa järjestettäväksi opetukseksi oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Osana pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamista poistetaan perusopetuslain 27 §:stä mahdollisuus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin sekä tehdään tarvittavat muutokset muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin sekä lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Lisätään perusopetuslakiin konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu, joka tarkoittaisi ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista oppilaan omassa koulussa tai esiopetuksen ryhmässä. Palvelua olisi tarkoitus antaa etenkin sellaisten oppilaiden opetukseen, jotka eivät ole vielä erikoissairaanhoidon tai varsinaisen sairaalaopetuksen tarpeessa. Lisäksi täsmennetään kunnan peruspalveluista annettuun lakiin kotikunnattomien oppilaiden sairaalaopetuksen ja konsultatiivisen palvelun korvausvelvoitetta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytetty Opetushallituksen vuoden 2022 kustannustiedonkeruun tietoja, Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen oppilasmäärätietoja vuodelta

2023, Tilastokeskuksen Oppimisen tuki -tilastoa ja tiedotetta vuodelta 2022 ja Kuntatyönantajien palkkatilastoa vuodelta 2022. Palkkoja on laskelmissa korotettu vuosien 2023 ja 2024 yleiskorotuksia vastaavasti.

Opetusryhmien muodostaminen

Esityksessä ehdotetaan, että yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Esityksessä on arvioitu, että oppilaskohtaisia tukitoimia saaviin kuuluisi nykyiset erityistä tukea saavat oppilaat, jotka opiskelevat ainakin osittain yleisopetuksen ryhmässä sekä osa-aikaista erityisopetusta saavat tehostetun tuen oppilaat. Yhteensä heitä on noin 96 300. Koska ei ole olemassa tilastoa siitä, millä tavalla tuen oppilaat jakautuvat kouluittain, arviossa on käytetty kyseessä olevien oppilaiden opetuksen järjestäjäkohtaisia lukuja. Ryhmiä muodostettaessa on oletettu, että yhdessä ryhmässä on kaiken kaikkiaan 20 oppilasta.

Arvion mukaan uusia opetusryhmiä muodostuisi 149, jotta oppilaskohtaisia tukitoimia saavia olisi enintään viisi opetusryhmää kohden. Laskelmassa on huomioitu vain sellaiset opetuksen järjestäjät, joissa opetusryhmien määrä kasvaisi nykyisestä. Uusien ryhmien määrä on pyörästetty järjestäjittäin seuraavaan kokonaislukuun. 149 uuden opetusryhmän perustaminen maksaisi yhteensä n. 8,6 miljoonaa euroa. Rahoitusta kuitenkin varattaisiin 9 miljoonaa euroa, sillä järjestäjäkohtaisessa laskelmassa ei ole voitu huomioida esimerkiksi pienten koulujen pieniä luokkakokoja.

Ennakoivat tukitoimet

Esityksessä ehdotetaan, että opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain resurssia ryhmässä annettavaan tilapäisesti järjestettävään ennakoivaan tukiopetukseen, tilapäisesti järjestettävään erityisopettajan antamaan samanaikaisopetukseen ja konsultaatioon ryhmässä sekä opetuskielen tukiopetukseen. Tukeen on varattava vähintään 0,127 opetustuntia viikossa koulun oppilasta kohden.

Esityksessä on arvioitu, että ryhmässä annettavia ennakoivia tukitoimia tarvitsisi noin 23,7 % oppilaista. Laskelmissa on arvioitu, että ennakoivaa tukiopetusta saavia ryhmiä muodostuisi 8333 nykyisten lisäksi, opetuskielen tukiopetusta saavia ryhmiä muodostuisi 9138 ja erityisopettajan antamaa tukea tarvitsisi noin 4170 ryhmää. Tukiopetuksen ryhmät saisivat opetusta 4 tuntia viikossa, kielellisen tuen ryhmät 1 tunti viikossa ja erityisopettajan antamaa tukea saavat ryhmät saisivat opetusta yhden tunnin viikossa. Ryhmiä muodostettaessa on oletettu, että ryhmä muodostuu keskimäärin kuudesta oppilaasta. Tilastokeskuksen Oppimisen tuen -tilaston mukaan lukuvuonna 2021–2022 noin 23 % peruskoululaisista sai osa-aikaista erityisopetusta, ja näistä 35 % sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä tukena. Tämän perusteella on arvioitu, että laskelman 4170 ryhmästä, joissa tukea antaa erityisopettaja, noin 20 % on toimintaa, joka järjestetään kunnissa jo nyt. Kustannukset uusista ennakoivista tukimuodoista olisivat yhteensä arviolta 81,1 miljoonaa euroa. Tukiopetuksen kustannusta arvioitaessa on käytetty luokanopettajan tuntipalkkaa, erityisopettajan tuen kustannuksessa erityisopettajan vuosipalkkaa ja kielellisen tuen kustannuksia arvioitaessa resurssiopettajan vuosipalkkaa.

Kun edellä mainittujen tukitoimia saavien ryhmien tunnit jaetaan kaikille oppilaille, uusiin tukitoimiin arvioidaan kuluvan vähintään 0,085 opetustuntia viikossa koulun oppilasta kohden. Näiden lisäksi opetuksen järjestäjät antavat jo nykyisin tukiopetusta sekä osa-aikaista erityisopetusta yleisen tuen oppilaille. Opetushallituksen kustannustiedonkeruun mukaan vuonna 2022 tukiopetustunteja annettiin kunnissa keskimäärin 1,37 tuntia vuodessa oppilasta kohden,

mikä vastaa noin 0,04 opetustuntia viikossa. Tilastokeskuksen Oppimisen tuen -tilaston perusteella taas on arvioitu, että erityisopettajat antavat jo nyt vähintään 0,002 opetustuntia viikossa ennakollista tukea. Näistä muodostuu yhteensä 0,127 opetustuntia viikossa oppilasta kohden.

Edellä kuvattu laskelma on suuntaa antava ja opetuksen järjestäjä itse päättää, kuinka resursseja on tarpeen kohdistaa.

Kotikunnattomien lasten sairaalaopetus

Nykyisen perusopetuslain 4 a §:n tai sitä koskevan korvaussäännöksen sanamuodoissa ei ole tällä hetkellä erikseen huomioitu tilannetta, jossa oppilaalla ei ole kotikuntaa. Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 36 §:n mukaan, jos esi- tai perusopetusta saavalla 6–15-vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla oppivelvollisella oppilaalla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, valtio maksaa opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Velvollisuus järjestää oppilaalle sairaalaopetusta voidaan johtaa jo nykyisestä lainsäädännöstä, joten muutos ei lisää kuntien velvoitteita. Muutoksella ei ylipäättään oleteta olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntiin, koska sairaalaopetuksen tarpeessa olevia kotikunnattomia oppilaita on opetus- ja kulttuuriministeriön tiedon mukaan vain yksittäisiä.

Konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kahtena vuonna jakanut valtionavustuksia konsultatiivisen sairaalaopetuksen hankkeelle. Hankkeen yhteydessä konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua on annettu 23 eri sairaalaopetuksen yksiköstä 5028 oppilaalle ympäri Suomen. Hankkeesta saatujen selvitysten perusteella on arvioitu, että yksi konsultaatio maksaa arviolta 313 euroa sisältäen kilometrikorvaukset. Mikäli konsultaatioiden lukumäärä ylittäisi vuositasolla 9585 konsultaatiota, aiheuttaisi tämä noin 3 miljoonan euron lisäkustannuksen vuodessa. Kyseessä on kunnille uusi tehtävä, joka korvataan kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (618/2021) § 21 mukaisesti. Mikäli sairaalaopetuspalvelun konsultaatioiden määrä vakiintuu taikka kasvaa, on oletettavaa, että varsinaisen sairaalaopetuksen tarve ja kustannukset siltä osin saattavat nykytilasta vähentyä.

Muutos pidennettyyn oppivelvollisuuteen

Pidennettyä oppivelvollisuutta uudistetaan siten, että jatkossa se jakautuisi varhennettuun oppivelvollisuuteen, jota suoritetaan esiopetuksessa, sekä perusopetuksessa vuosiluokilla 1–9 järjestettävään opetukseen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

5- ja 6-vuotiaat

Varhennettuun oppivelvollisuuteen kuuluisivat 5-vuotiaat lapset nykymallin mukaisesti. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden päätöksen saaneet 5-vuotiaat esiopetuksen oppilaat rahoitetaan kertoimella 1,41. Tämän lisäksi 5-vuotiaiden lasten toimintaa on rahoitettu lisäksi jommallakummalla kehitysvammaisuuteen perustuvalla rahoituskertoimella. Rahoitustaso 5-vuotiaiden lasten toiminnassa on edellä mainitusta rahoitustavasta johtuen noussut huomattavan suureksi verrattuna toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin sekä verrattuna 6-vuotiaiden lasten rahoitustasoon. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia 5-vuotiaita oppilaita on tällä hetkellä 244 ja heidän laskennallisesti korjattu rahoitusmenonsa, eli pelkällä 1,41 kertoimella laskettuna, on nykytilassa noin 2,6 miljoonaa euroa. Jotta yhteen kattoon siirtyminen ei aiheuttaisi opetuksen järjestäjille liian suurta rahoitustason muutosta,

uudistuksen yhteydessä 5-vuotiaiden lasten rahoituskerroin ehdotetaan nostettavaksi 2,6:een. Menot olisivat tältä osin jatkossa noin 4,8 miljoonaa euroa eli opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaiset menot kasvaisivat 5-vuotiaiden lasten osalta noin 2,2 miljoonalla eurolla. Yhteen varhennetun opetuksen kertoimeen siirtymistä perustelee myös se, että jatkossa olisi entistä selvempää, että perusopetuslain 20 i §:n mukaista toimintaa ei ole esiopetuksessa.

Esityksen mukaan 6-vuotiaat lapset siirtyisivät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa vaikeimmin kehitysvammaisten ja muiden kuin vaikeimmin kehitysvammaisten rahoituskertomilta samaan rahoituskertoiimeen 5-vuotiaiden lasten kanssa. Opetushallituksen kustannusraporttien mukaan esiopetuksen vaikeimmin ja muiden kuin vaikeimmin vammaisten oppilaiden kustannukset ovat nykyisin huomattavasti pienemmät kuin rahoitustaso. Muutos alentaisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista rahoitustarvetta 6-vuotiaiden osalta nykytilasta arviolta noin 5,75 miljoonalla eurolla vuoden 2024 korjatussa rahoitustasossa. Lisärahoitus kuitenkin edelleen kattaa ja jopa ylittää 6-vuotiaiden toiminnan kustannukset. Esiopetuksessa olevien 5- ja 6-vuotiaiden lasten rahoittaminen jatkossa samalla rahoituskriteerillä on perusteltua siksi, että toiminnan kustannukset ovat molempina ikävuosina samaa suuruusluokkaa.

Vuosiluokkien 1–9 oppilaat, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite

Vuosiluokkien 1–9 oppilaille, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, rakennetaan kertoimet perustuen siihen, kuinka oppilaan opetus järjestetään. Mikäli oppilaan opetus järjestetään toiminta-alueittain, opetuksen järjestäjä ilmoittaa hänet korkeimman kertoimen piiriin. Uusi korkein kerroin korvaisi nykyisen vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden kertoimen. Mikäli oppilas taas kykenee vammasta, sairaudesta tai alentuneesta toimintakyvystä huolimatta perusopetuslain mukaisten tukitoimien avulla opiskelemaan oppiaineittain, opetuksen järjestäjä ilmoittaa oppilaan keskimmäisen kertoimen piiriin. Uusi keskimmäinen kerroin korvaisi nykyisen muiden kuin vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden kertoimen.

Uusi jaottelutapa ei vastaa täysin nykyistä oppilaiden jakautumista eri kertoimien piiriin, koska Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan toiminta-alueittain opiskelee muun muassa 495 sellaista oppilasta, jotka kuuluvat nykytilassa muihin kuin vaikeimmin vammaisiin oppilaisiin ja 50 sellaista, joilla ei ole pidennetyn oppivelvollisuuden päätöstä lainkaan, mutta jotka ovat erityisen tuen piirissä. Näistä oppilaista opetuksen järjestäjä saisi siis jatkossa rahoitusta nykyistä korkeamman kertoimen mukaan. Vastaavasti nykyisin on jonkun verran vaikeimmin kehitysvammaisia oppilaita, jotka eivät opiskele toiminta-alueittain. Näiden oppilaiden osalta opetuksen järjestäjä saisi rahoitusta alemman kertoimen mukaan. Toiminta-alueittain opiskelevien määrässä on ylipäätään jonkin verran epävarmuutta, koska Vipusen tilastopalvelussa toiminta-alueittain opiskelevien määrä on vielä vuonna 2019 ollut 2100 oppilasta ja oppilasmäärä on ollut tällä tasolla useita vuosia myös tätä ajankohtaa ennen. Lukuvuonna 2022–2023 toiminta-alueittain opiskelevia olisi Vipusen mukaan kuitenkin kaikkiaan 1785 oppilasta. Tilastollisen virheen mahdollisuus on huomioitava valmistelussa riittävänä väljyytenä suhteessa momentin 29.10.30 määrärahasoon.

Nykyisten muiden kuin vaikeimmin vammaisten oppilaiden määrä mahdollisesti vähenee uuden sääntelyn myötä, kun vain diagnoosiperusteisesti tehtävien päätösten määrä, ilman todellista pidemmän oppimisajan tai muiden lisäkustannuksia tuottavien järjestelyjen tarvetta, vähenee. Toisaalta sääntely opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, voi osaltaan lisätä päätöksiä niiden oppilaiden osalta, joilla vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ilmenee myöhemmin perusopetuksen aikana, sillä osa näistä oppilaista on saattanut nykyisin jäädä pidennetyn oppivelvollisuuden ulkopuolelle.

Koska uudistus on tarkoitus rahoittaa nykyisten määrärahojen puitteissa ja kyseisen rahoituksen maksamisessa ei ole harkinnanvaraa, opetus- ja kulttuuriministeriö tarkistaa nykyisiä rahoituskertoimia. Esityksessä on laskettu nykyistä ”muiden kuin vaikeimmin vammaisten” kerrointa. Koska rahoitus per oppilas on melko suuri, jo pienet heitot aiheuttavat suuren muutoksen kokonaisrahoitukseen. Kertoimen alentaminen ei vaaranna opetuksen järjestäjien rahoitusta, sillä Opetushallituksen kustannustietojen perusteella nykyisten muiden kuin vaikeimmin vammaisten kustannukset ovat keskimäärin 19 748 euroa per oppilas kunnallisilla järjestäjillä vuoden 2022 tasossa. Esityksen mukainen lisärahoitus heille olisi jatkossa 20 790 euroa. Tämän lisäksi oppilaista saa tavalliseen tapaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuden.

Uudet rahoituskertoimet nyt tehtävän uudistuksen osalta olisivat:

Taulukko 1

	Nykyinen kerroin	Uusi kerroin
Oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentin mukaiset 5- ja 6-vuotiaat varhennetun oppivelvollisuuden oppilaat	31,41	2,6
Perusopetuslain 20 i §:n 2 momentin mukaan opiskelevat 1–9 vuosiluokan oppilaat (ent. vaikeimmin kehitysvammaiset)	4,76	4,76
Perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukaan opiskelevat 1–9 vuosiluokan oppilaat (ent. muut kuin vaikeimmin kehitysvammaiset)	2,97	2,75

Seuraavassa taulukossa esitetään uuden rahoituksen suhde kustannuksiin.

Taulukko 2

Kustannusten suhde rahoitukseen	Kustannukset, kunnalliset	Uusi rahoitus
Varhennettu esiopetus, 5- ja 6-vuotiaille	13 491,71€	19 655,69 €
Perusopetuslain 20 i §:n 2 momentin mukainen opetus, oppiaineittain opiskelevat	20 949,39 €	20 789,67 €

Perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukainen opetus, toiminta-alueittain opiskelevat	36 740,99 €	35 985,03 €
--	-------------	-------------

- Kustannuksia on korotettu vuosien 2023 ja 2024 VOS-indekseillä.
- 5- ja 6-vuotiaiden kustannukset laskettu painottamalla vaikeimmin ja muiden kuin vaikeimmin vammaisten kustannukset oppilasmäärien vuosiarvolla.
- Nykyinen rahoitus on laskettu korjatuilla vuoden 2024 hinnoilla. Tulee huomioida, että tässä lisärahoitusta verrataan kokonaiskustannuksiin, eli kustannukset sisältävät myös peruspalveluiden vos-osuuden. Näin ollen lisärahoituksen ja kustannusten vertailu ei ole suoraan yhteismitallista.

Muutos rahoitetaan momentin 29.10.30 nykyisten määrärahojen turvin ja muutos tulisi voimaan vuoden 2027 varainhoitovuodesta alkaen. Mikäli oppilaat jakautuisivat myös vuoden 2027 rahoitukseen Tilastopalvelu Vipusen osoittamalla tavalla, muutoksen vaikutus nykyiseen määrärahasoon olisi yhteensä arviolta -5,3 prosenttia eli momentin määrärahatarve alenisi arviolta 14,8 miljoonaa euroa. Kuitenkin OKM arvioi, että lisärahoituksen piiriin saattaa uudistuksen myötä tulla arviolta 200–400 kokonaan uutta oppilasta, mikä tarkoittaisi, että momentin määrärahatarve säilyisi nykytasolla. Osana uudistuksen toimeenpanoa seurataan uuden mallin mukaisia oppilasmääriä ja mikäli havaitaan oppilasryhmien suhteen vakiintuvan, ministeriöllä on valmius tarvittaessa tarkentaa kertoimia.

Pidennetyn oppivelvollisuuden kustannukset on kustannustenjaon tarkistuksessa vähennetty esi- ja perusopetuksen kustannuspohjasta rahoitusperusteen mukaisena. Mikäli rahoitusperuste tämän muutoksen myötä laskisi, myös kustannuspohjasta tehtävä vähennys pienenesi ja tämä osaltaan lisäisi jonkin verran kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia.

Pidennettyyn oppivelvollisuuteen ehdotettavalla uudistuksella voi myös olla pientä vaikutusta työsopimuslain (55/2001) ja merityösopimuslain (756/2011) mukaisen osittaisen hoitovapaan ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisen osittaisen hoitorahan käyttöön, mikäli perusopetuslain 20 i §:n mukaiseen opetukseen osallistuisi jatkossa hieman enemmän oppilaita, kuin nykyiseen pidennettyyn oppivelvollisuuteen.

Koulutuskustannukset

Erityisopettajien saatavuutta vahvistetaan uudistuksen yhteydessä. Tällä hetkellä korkeakouluista valmistuu noin 300 erityisopettajaa vuosittain. Näistä 80 % arvioidaan siirtyvän valmistumisensa jälkeen perusopetukseen (240). Erityisopettajia eläköityy kaikkiaan 1315 opettajaa seuraavan viiden vuoden aikana, joista perusopetuksen opettajia oletetaan olevan 75 %. Vuositasolla perusopetuksesta eläköityisi siis arviolta 197 erityisopettajaa. Näin ollen valmistuvat erityisopettajat kattavat suunnilleen eläköityvien määrän ja loput kattavat alalta muutoin pois siirtyviä erityisopettajia.

Uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Kun opettajatarvetta on arvioitu, on todettu, että em. erityisopettajat voitaisiin saada vuoden mittaisella tutkinnon täydentämisellä, koska kuntakentältä on ilmaistu tarve kouluttaa esimerkiksi luokanopettajia erityisopettajiksi. 150 uutta opiskelupaikkaa tutkintoaan täydentäville on korkeakoulujen koulutuskapasiteetin vuoksi syytä jaksottaa kolmelle eri vuodelle.

Vuoden kokopäiväinen opiskelu tutkinnon täydentämiseksi maksaa 7000 euroa/opiskelija. Vuosina 2025–2027 kustannukset katettaisiin hallitusohjelmassa perusopetuksen vahvistamiseen varatusta määrärahasta. Rahoituksella saataisiin tutkintojen täydentämisen kautta noin 150

uutta erityisopettajaa kolmelle vuodelle jakotettuna. Kustannus edellisistä yhteensä olisi n. 1,05 miljoonaa, eli 350 000 euroa vuosittain talousarviovuosina 2025–2027.

Tiedonkeruut ja niiden kehittäminen

Uuden tuen vaatima tiedonkeruu ja järjestelmien kehittäminen edellyttää lisäpanostusta sekä kuntiin että valtiolle. Valtiolla asiasta syntyy järjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia arviolta 1,5 miljoonaa euroa vuosittain ja kunnille mahdollisia rajapintaan liittyviä kustannuksia arviolta 1,0 miljoonaa euroa.

Kustannukset koottuna

Koko tuen uudistuksen menot yhteensä ovat n. 42,6 miljoonaa euroa vuonna 2025, 98,0 miljoonaa euroa vuonna 2026, 98,0 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 95,6 miljoonaa euroa vuodesta 2028 eteenpäin.

Kuntien peruspalveluista annetun lain 21 §:n mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia. Kunnille aiheutuvat kustannukset korvataan osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Rahoituksesta 62,7 miljoonaa euroa kohdistetaan 7-12 –vuotiaille ja 31,4 miljoonaa euroa 13-15 –vuotiaille. Opetus- ja kulttuuriministeriö siirtää kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomentille (28.90.30) 38,1 miljoonaa euroa vuonna 2025, 91,4 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 94,1 miljoonaa euroa vuodesta 2027 eteenpäin.

Yksityisten opetuksen järjestäjien ja valtion koulujen kustannusten osuus on noin 2,7 miljoonaa euroa uudistuksen kokonaiskustannuksista, muodostuen siitä, että ennakkoivia tukitoimia koskeva 20 b § velvoittaa myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä. Koska kustannukset tulevat huomioiduksi kotikuntakorvauksessa vasta vuodesta 2027 alkaen, korvataan yksityisille opetuksen järjestäjille ja valtion oppilaitoksilla kustannuksia erillisellä rahoituksella vuosina 2025 ja 2026. Opetus- ja kulttuuriministeriö siirtää valtion koulujen momentille 29.10.01 117 000 euroa vuonna 2025 ja 280 000 euroa vuonna 2026. Yksityisten koulujen kustannukset korvataan valtionavustuksilla opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.30.

Erityisopettajan erillisiin opintoihin osoitetaan lisäksi yhteensä 1,05 miljoonaa euroa. Määräraha jakotetaan kolmelle vuodelle, joten momentille 29.40.50 siirretään 350 000 euroa talousarviovuosina 2025–2027.

Lisäksi rahoitusta varataan uudistuksen käyttöönoton tukeen. Tuen uudistuksen etenemisen ja vaikutusten seuraamiseksi tehdään myös tutkimushanke. Näihin varataan yhteensä 5,5 miljoonaa euroa vuosille 2025, 2026 ja 2027. Määräraha jakotetaan kolmelle vuodelle, joten Opetus- ja kulttuuriministeriön momentille 29.10.20 siirretään 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 2 miljoonaa euroa vuonna 2026 ja 2 miljoonaa euroa vuonna 2027. Edellisen lisäksi momentille 29.10.20 osoitetaan 1,5 miljoonaa euroa vuosittain kattamaan uudistukseen liittyvän tiedonkeruun kehittämistä ja ylläpitoa.

Uudistukseen liittyviin, peruspalveluiden valtionosuutta koskeviin laskelmiin ei ole huomioitu perusopetukseen valmistavaa opetusta, sillä perusopetukseen valmistava opetus rahoitetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisella rahoituksella.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Vaikutukset Opetushallituksen toimintaan

Esityksellä on vaikutuksia opetussuunnitelman perusteisiin ja paikallisiin opetussuunnitelmiin. Opetushallituksen tehtävänä on määrätä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Opetushallituksen tulisi antaa sekä esiopetuksen että perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet siten, että opetuksen järjestäjät voisivat päivittää niiden pohjalta paikalliset opetussuunnitelmat ja ottaa ne käyttöön lain voimaantullessa eli 1.8.2025. Opetushallitus valmistelisi perusteiden muutokset syksyn 2024 aikana. Määräys esiopetuksen sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista annettaisiin alkuvuodesta 2025 sekä suomen että ruotsin kielellä. Opetushallitus järjestäisi tarvittavaa informaatio-ohjausta ja koulutusta paikallisten opetussuunnitelmien laatimiseen opetussuunnitelman perusteiden linjausten mukaisesti.

Lainvalmistelussa on huomioitu Opetushallituksen toimivaltuudet säätämällä niistä kunkin säädöksen osalta erikseen. Opetushallitukselle on säädetty ohjausvelvoite opetussuunnitelman perusteissa koskien ennakkoivia tukitoimia, oppilaskohtaisia tukitoimia, tukitoimien tarpeen arviota ja suunnitelmaa, oppimäärästä tai opetuksen tavoitteista poikkeamista sekä opetuksen järjestämistä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

Vaikutukset opetuksen järjestäjien toimintaan

Esi- ja perusopetuksen järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi perusopetuslain 4 §:ssä. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki säädetään voimassa olevassa perusopetuslaissa annettavaksi osana opetusta koskevaa lukua 4. Voimassa olevassa perusopetuslaissa säädetään tukiopetuksesta, osa-aikaisesta erityisopetuksesta, tehostetusta tuesta sekä erityisestä tuesta oppilaan oikeutena. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen antaminen perustuu oppilaalle tehtävään pedagogiseen arvioon tai pedagogiseen selvitykseen. Esityksessä säädettäisiin tukimuotojen antamista koskevasta velvoitteesta nykyistä tarkemmin. Opetuksen järjestäjän olisi järjestettävä tukimuotoja suunnitelmallisesti ja ennakoidusti oppilaskohtaisen tuen tarpeen arvioinnin lisäksi. Kunnan olisi huomioitava ennakoihin tukimuotoihin käytettävien opetustuntien määrä tuntikehyksessään sekä lukuvuosittaisessa opetuksen suunnittelussa. Ennakkoivia tukitoimia tulisi antaa ensisijaisina, eivätkä ne edellyttäisi hallintopäätöstä. Käytännössä suurella osalla opetuksen järjestäjistä on jo nykyisellään käytössä toimintatapa, jossa tukitoimiin käytettävät tunnit huomioidaan tuntikehyksessä ja opettajien lukujärjestyksissä (OKM julkaisuja 2022:6).

Yksiselitteistä esimerkkiä kuntakoon mukaisista ratkaisuista ja niiden kustannuksista ei voi arvioida, koska samankokoistenkin kuntien tilanteet, käytännöt ja ratkaisut tuen toteuttamisessa eroavat merkittävästi toisistaan (OKM:n julkaisuja 2022:6). Uudistuksen vaikutukset opetuksen järjestäjien toimintaan riippuu siitä, kuinka paljon kunnassa on tehostettua tukea saavia sekä erityistä tukea saavia oppilaita. Määrät vaihtelevat huomattavasti alueittain (Tilastokeskus, 2023). Vaikutukset riippuvat myös siitä, kuinka paljon oppilaat saavat tosiasiallisia tukitoimia: tukiopetusta, osa-aikaista erityisopetusta sekä erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta. Siirtäessä tuen tasoja koskevista päätöksistä tukimuotoja koskeviin päätöksiin, joutuvat opetuksen järjestäjät tarkastelemaan siirtymävaiheessa erityisen tuen päätökset, joita vuonna 2022 oli 55 500.

Oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen tekeminen kuuluisi opetuksen järjestäjän toimivaltaan. Perusopetuslaissa ei säädettäisi, mikä kunnan viranomainen tai viranhaltija vastaisi hallintopäätöksen tekemisestä. Asiasta päättäminen kuuluu kunnan toimivaltaan. Lainsäädännön muutos voi vaatia kuntien hallintosääntöjen muuttamista vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Hallintopäätöksen tekisi kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaisessa hallintosäännössä määritelty kunnan toimielin tai viranhaltija. Valtuusto voi kuntalain 91 §:n mukaisesti hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Koska lainsäädännössä säädettäisiin ennakkoivien tukitoimien järjestämisestä ensisijaisina, on

arvioitavissa, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarve vähenee. Tämän myötä myös oppilaskoh-
taisesti tehtävien hallintopäätösten määrä vähenee, ja opetuksen järjestäjän tehtävät tämän
myötä kevenevät. Opetuksen järjestäjän työ määrä vähenee myös tuen asiakirjojen määrän vä-
hennyttyä nykyisestä määrästä, sillä läpikäytävä materiaalia olisi tiiviimmässä muodossa.

Yksityisiä opetuksen järjestäjiä ei nykyisin velvoiteta antamaan perusopetuslain 17 §:n mu-
kaista erityistä tukea. Esityksessä ehdotetaan nykyisen 17 §:n 5 momentin kaltaista säännöstä
uudessa 20 c §:n 4 momentissa. Perusopetuslain mukaisen tuen järjestämisvelvoitteita ei siis
yksityisten opetuksen järjestäjien osalta laajenneta kyseisellä esityksellä. Esityksen 20 b §:n 3
momentin mukainen velvoite koskien ennakoihiin tukitoimiin varattavia opetustunteja koskisi
kuitenkin myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä ja tämä on huomioitu esityksen taloudellisissa
vaikutuksissa. Mikäli yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei olisi käytössä erityisopettajan pal-
veluita, he voisivat toteuttaa 20 b §:n mukaisen velvoitteen muilla ennakoihilla tukitoimilla
kuin erityisopettajan antamalla opetuksella.

Vaikutukset aluehallintoviranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutuksia myös aluehallintoviranomaisten toimintaan. Tukeen liittyvät kante-
luasiat korostuvat esi- ja perusopetuksessa. Aluehallintoviranomaiset ovat Oikeus oppia-työ-
ryhmän työhön liittyneessä laillisuusvalvojille toteutetussa kyselyssä sekä syksyllä 2023 toteu-
tetussa kuulemisessa nostaneet esiin etenkin tarpeen selkiyttää tuen tasoja sekä tukeen liittyvää
päättöksentekoa. Lainsäädännön selkiyttäminen kohdistuu nimenomaan em. osa-alueisiin, jol-
loin voidaan arvioida, että toteutuessaan lainsäädännön uudistus vähentäisi oppimisen ja kou-
lunkäynnin tukeen liittyvien kanteluiden määrää. Oleellista on, kuinka sääntelyn toimeenpanon
tuki toteutuu valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

Konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu ja kotikunnattomat lapset

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisääminen perusopetuslakiin lisäisi sairaalan tai muun
erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan velvollisuuksia. Nykyisin sijaintikunta on
ollut velvollinen antamaan erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalle sairaalaopetusta ja siihen
liittyviä tukipalveluita. Konsultatiivinen palvelu ei edellyttäisi erikoissairaanhoidon asiak-
kuutta, joten sijaintikunnan olisi jatkossa huolehdittava useammista oppilaista toiminta-alueel-
laan. Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua on kuitenkin toteutettu jo usean vuoden ajan han-
kemuotoisesti ja konsultaatioiden arvioidaan olevan jatkossakin samaa suuruusluokkaa, yh-
teensä noin 6 600 konsultaatiota vuodessa, koskien noin 5000 oppilaan opetusta. Konsultaatioita
ovat hankkeessa toteuttaneet 23 toimintayksikköä ja määrän arvioidaan olevan jatkossakin sa-
maa suuruusluokkaa. Hanketta on seurattu myös tutkimuksen avulla, josta myöhemmin saata-
villa tiedoilla voidaan arvioida mahdollisia maantieteellisiä eroja palvelun tarpeessa.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun avulla oppilasta voidaan tukea paremmin omassa lähi-
koulussaan/ esiopetusryhmässään. Opettajat saavat konsultaation avulla tukea omaan työhönsä
sekä osaamista esimerkiksi sellaisten oppilaiden kohtaamiseen, joilla on psyykkisiä haasteita,
jolloin edellytykset tukea oppilaita paremmin heidän omassa koulussaan paranevat. Riittävän
varhaisen tuen ja opettajien parantuneen osaamisen ansiosta oppimisympäristöt ja -tilanteet rau-
hoittuvat ja lähikoulussa toteutettavasta palvelusta hyötyy yksittäisen oppilaan sijasta koko yh-
teisö.

Oppilaan kotikunnan tehtävät ja velvoitteet helpottuvat, kun sairaalaopetusyksiköissä annetta-
van opetuksen tarpeet sekä niihin liittyvät kustannukset ja järjestelyt pitkällä aikavälillä vähe-
nevät. Erikoissairaanhoidossa olevalle oppilaalla on oikeus ilmaiseen kuljetukseen tai riittävään

avustukseen osallistuessaan sairaalaopetukseen. Kun konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua tuodaan oppilaan omaan lähikouluun, myös tarve näiden kuljetusten järjestämiseen vähenee.

Velvollisuus järjestää sairaalaopetusta myös kotikunnattomille lapsille voidaan jo nykyisestä lainsäädännöstä, joten perusopetuslakiin ja kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin tehtävät täsmennykset koskien kotikunnattoman lapsen asuinkuntaa eivät laajentaisi kuntien nykyisiä tehtäviä. Kunnat saavat kotikunnattomista oppilaista kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvauksen, joka vastaa kotikunnan saaman valtionosuusrahoituksen tasoa, ja jota ne voivat käyttää sairaalaopetuksen, ja jatkossa myös konsultaatiopalvelun, kustannusten korvaamiseen erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnalle.

Vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuslain muutostarpeiden arviointi

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen sääntely poikkeaa varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Esiopetuksessa tuki järjestetään perusopetuslain ja esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaisesti. Varhaiskasvatuksessa tuki järjestetään varhaiskasvatuslain (540/2018) sekä Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (2022) mukaisesti. Niiden lasten osalta, jotka osallistuvat esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen, sovelletaan kahta eri lainsäädäntöä.

Varhaiskasvatuslakiin sisältyvä lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen tuen sääntely uudistettiin vuonna 2021 (HE 148/2021 vp) Lakimuutos koskien lapsen tukea varhaiskasvatuksessa (1183/2021) astui voimaan 1.8.2022. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa lasten tasavertaista oikeutta kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen. Varhaiskasvatuslakiin lisättiin uusi 3 a luku, jossa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen annettavaan tukeen. Varhaiskasvatukseen luotiin yleisen, tehostetun ja erityisen tuen malli ja lakiin kirjattiin varhaiskasvatukseen toteuttamisesta inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Lapselle annettavasta tuesta, tuen toteuttamisesta, tukipalveluista, tuen tarpeen arvioinnista sekä tuesta ja tukipalveluista tehtävistä hallinnollisista päätöksistä säädettiin täsmällisesti. Varhaiskasvatuksen tuen lakimuutoksen laadinnassa otettiin huomioon käsitteellinen ja rakenteellinen jatkuvuus esi- ja perusopetuksen kolmiportaisen tuen mallin kanssa soveltaen malli kuitenkin varhaiskasvatukseen ja sen toimintaperiaatteisiin.

Esitys sisältää samanlaisia periaatteita tukitoimien järjestämisestä kuin varhaiskasvatuslakiin sisältyvät lapsen pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tukimuodot sekä lapselle annettavat tukipalvelut. Käsitteellistä yhteneväisyyttä sisältyy etenkin erityisopettajan antamaan opetukseen. Esiopetuksen kannalta olennaiseen asiakirjakokonaisuuteen on muodostettu yhdenmukaisuutta varhaiskasvatuslaissa säädettyihin tuen asiakirjoihin siten, että perusopetuslain mukaisesti käytettäisiin yhtä arviota, yhtä päätöstä sekä yhtä suunnitelmaa. Asiakirjoista käytetään sekä varhaiskasvatuslaissa että perusopetuslaissa samankaltaisia käsitteitä: tuen tarpeen arviointi, päätös annettavista tukitoimista sekä suunnitelma tukitoimien toteuttamisesta. Varhaiskasvatuslain 23 §:n mukaisesti jokaiselle päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Lapsen tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen sekä tuen vaikuttavuuden arviointi kirjataan lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan, mikä poikkeaa perusopetuslain erillisestä tukitoimien suunnitelmasta. Varhaiskasvatuslain 15 e §:n mukaisesti tehostetusta ja erityisestä tuesta ja näihin liittyvistä tukipalveluista sekä yleisen tuen tukipalveluista tehdään hallinnollinen päätös. Päätöksessä on mainittava tuen muotojen ja tukipalveluiden lisäksi myös varhaiskasvatuksen järjestämispaikka.

Tuen tasojen määrittely poistuu perusopetuslaista, mikä poikkeaa varhaiskasvatuslaista. Tutkimus- ja selvitystiedon valossa erot opetuksen järjestäjien tulkinnoissa tuen tasoista ja niihin sisältyvistä tukitoimista ovat niin merkittäviä, ettei uutta lainsäädäntöä olisi tarkoituksenmukaista

säättää tuen tasoihin perustuen. Ongelmallista on myös se, ettei nykyisessä perusopetuslaissa säädetä yleisestä tuesta, vaan sitä koskeva ohjaus toteutuu opetussuunnitelman perusteissa. Nykytilanteessa yleistä tukea koskevat tulkinnat ja toteutustavat ovat hyvin vaihtelevia, eikä niiden osalta ole olemassa lainkaan tilastointia tai tiedonkeruuta, mikä asettaa lain säätämisen yleisen tuen tasosta hyvin haastavaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriölle toteutetussa selvityksessä opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa kartoitettiin myös opetuksen järjestäjien nykyistä tulkintaa yleisestä tuesta. Opetuksen järjestäjistä lähes kaikki (98%) olivat yhtä mieltä kyselyn väitteen kanssa, jonka mukaan yleinen tuki määritellään kaikille oppilaille kuuluvana hyvänä perusopetuksena. Yleisen tuen aikana annetaan tukitoimia tilapäisesti tai lyhytkestoisesti ja tehostettuun tukeen siirrytään, kun tuen tarve on jatkuvaa tai säännöllistä ja yleisessä tuessa käytetyt tukitoimet ovat riittämättömiä. Jonkin verran epäselvyyttä yleisen ja tehostetun tuen välisestä rajasta näyttää kuitenkin olevan. (Lintuvuori & Rämä, 2022.) Tarkempi käsitteen määrittely puuttuu tuen tasoista, tuen säännöllisyydestä ja pitkäkestoisuudesta tai siitä, mitä käytännössä tarkoitetaan useilla tukimuodoilla. Eri opetuksen järjestäjien käytösten yhdenmukaistamiseksi tuen tasojen tarkempi määrittely olisi ollut tarpeen, mutta oppilaiden riittävän tuen saamiseksi ei kuitenkaan ensisijaista.

Perusopetuslakia koskevan uudistamisen keskeisenä tavoitteena on varmistaa lapsen ja oppilaan oikeus tarvitsemiinsa tukitoimiin sekä yhdenmukaistaa tuen muotoja, jolloin lainsäätämisen lähtökohtana on pidettävä nykyiseen sääntelyyn perustuvia tukimuotoja: tukiopetusta, osa-aikaista erityisopetusta sekä erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta. Koska varhaiskasvatuslaissakin tukitoimet ja tukipalvelut on määritelty ja asiakirjakokonaisuus on yhdenmukainen, ei tehostetun ja erityisen tuen puuttuminen perusopetuslaista välttämättä aiheuta esiopetuksen osalta liian suurta poikkeavuutta. Olennaisinta on, että sekä varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa että perusopetuksessa lapsella on oikeus saada tarvitsemiinsa tukitoimia ja tukipalveluita viipymättä tuen tarpeen ilmetessä. Nämä oikeudet varmistetaan myös perusopetuslaissa nykyistä täsmällisemmin. Uudistetun lainsäädännön toimeenpanon myötä on kuitenkin arvioitava tarvetta tehdä päivitystä varhaiskasvatuslakiin tuen kokonaisuuden osalta.

4.2.3 Lapsivaikutusten arviointi

Uudistuksella parannettaisiin oppilaiden mahdollisuuksia saada nykyistä aikaisemmin ja tehokkaammin oppimisen ja koulunkäynnin tukea silloin, kun oppilaalla on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen. Tämä sääntely vahvistaisi myös inklusiivisen koulutusjärjestelmän täytäntöönpanoa, johon Lapsen oikeuksien komitea 9. yleiskommentissaan Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineita jäsenvaltioita ohjaa. Yleiskommentissa todetaan, että joidenkin vammaisten lasten opetus vaatii sellaisia tukitoimia, joita ei aina ole saatavilla normaalin koulujärjestelmän puitteissa, joten inklusion toteuttamistavan ja sen muodon tulee lähteä lapsen yksilöllisistä oppimistarpeista. Uudistuksen lähtökohtana olisi tuen painopistettä varhaiseen tukemiseen siirtämällä vahvistaa kokonaisvaltaista tapaa ajatella pedagogisia ratkaisuja ja koulun toimintakulttuuria ja siten edistää kaikkia oppilaita koskevaa inklusiivista koulutusta. Toisaalta uudistuksella vahvistettaisiin myös oppilaan oikeutta tukitoimiin ja siten inklusiivisen koulutuksen toteuttamista lapsen yksilöllisten oppimistarpeiden mukaisesti.

Oppilas hyötyy sitä enemmän saamastaan tuesta mitä varhaisemmassa vaiheessa suunnitelmallinen ja tavoitteellinen tuki aloitetaan. Esityksessä vahvistetaan nimenomaan ennakoivia tukitoimia, joiden tehtävänä on tuen tarpeiden vaikeutumisen ja kasautumisen ennaltaehkäisy. Ennakoivia tukitoimia tulisi antaa matalalla kynnyksellä ja suunnitelmallisesti. Ennakoivien tukitoimien myötä tuen järjestämisen ja toteuttamisen painopistettä siirretään konkreettisesti varhaiseen tukemiseen, mikä tuo merkittävää parannusta oppilaiden saamaan tukeen ja opinnoissa etenemisen sujuvuuteen.

Oppilaan oikeutta, oikeusturvaa ja huoltajien oikeutta saada lapselleen tukitoimia vahvistaa omalta osaltaan se, että esityksen mukaan oppilaskohtaisista tukitoimista ehdotetaan tehtäväksi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Oppilaat ja huoltajat hyötyisivät hallintopäätöksen laatimisesta, koska päätökseen kirjattaisiin ne konkreettiset annettavat tukimuodot ja tukipalvelut, joihin oppilaalle syntyisi oikeus. Huoltajat voisivat vaatia päätökseen oikaisua aluehallintovirastolta. Voimassa olevan lain mukaisesti huoltajilla ei ole mahdollisuutta hakea muutosta oppilaan saamaan tehostettuun tukeen koska hallinnollista päätöstä tehostetusta tuesta ei tehdä. Vanhempien asema vahvistuisi edelleen tukitoimia koskevaa päätöstä laadittaessa, koska ennen päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän olisi kuultava lapsen huoltajaa tai laillista edustajaa hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Tuen järjestämisen selkiytyminen ja vahvistuminen nostavat esi- ja perusopetuksen asemaa ja merkitystä oppilaan oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin edistämisessä. Ehdotus myös parantaa huoltajien luottamusta oppilaan tuen toteuttamiseen esi- ja perusopetuksessa.

Opetusryhmien muodostamista koskeva sääntely parantaa merkittävällä tavalla oppimisympäristön laatua ja työrauhaa luokassa. Ryhmän koko saattaa oppilasmäärästä ja rakenteesta riippuen tukea tai kuormittaa oppimista (Hellström, 2008). Ryhmän muodostamista koskevan tutkimustiedon mukaan tukea saavat oppilaat näyttivät hyötävän siitä, että samassa luokassa oli muitakin tukea saavia oppilaita. Muiden oppilaiden suoritustaso puolestaan oli heikompi, mitä suurempi osuus luokassa oli tukea saavia oppilaita (Hienonen, 2020). Näin ollen opetusryhmän kokoonpanon rajaaminen siten, että yhdessä ryhmässä on enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta, edistää koko ryhmän oppimista, eikä ole yksittäistä oppilasta leimaavaa. Kansallisen käsityksen mukaan oppimiseen pystytään vaikuttamaan erilaisilla ryhmien muodostukseen vaikuttavilla tekijöillä, kuten tuen tarpeiden ja vieraskielisyyden huomioimisella (Bernelius & Huilla, 2021).

Yleisen käsityksen mukaan pienissä opetusryhmissä opetus on laadukkaampaa (Hienonen, 2020). Tutkimukset eivät kuitenkaan yksiselitteisesti osoita luokkakoolla olevan merkittävää vaikutusta oppimistuloksiin, ja monet tutkimustulokset painottavatkin ryhmän koostumuksen olevan varsinaista ryhmän kokoa merkittävämmässä roolissa (Hattie, 2005; Kupiainen & Hienonen, 2016). Opettajat kuitenkin kokevat yleensä pienemmät opetusryhmät paremmiksi muun muassa ryhmänhallinnan ja opettamisen näkökulmasta (Hattie, 2005). Suuressa ryhmässä oppilaan kahdenkeskiseen kohtaamiseen jäävä aika on hyvin vähäinen (Virtanen, 2013).

Useissa tutkimuksissa opettajat ovat kokeneet annettavan tuen olevan laadukkaampaa silloin, kun opetusryhmä ei ole liian suuri, tai tukea tarvitsevien oppilaiden määrä ryhmässä on maltillinen (mm. Blatchford ym., 2001; Hattie, 2005). Maltillinen ryhmäkoko mahdollistaa paremman työrauhan ja sitä kautta voi vaikuttaa oppimistuloksiin ja koulussa viihtymiseen (Blatchford ym., 2001). Halu pienentää oppilasmääriä yleisopetuksen luokassa on aiemman tutkimuksen mukaan liitetty riittävän tuen takaamiseen (Hienonen, 2020). Koulujen resurssien leikkaaminen ja opetusryhmien laajentaminen ovat olleet yhteydessä opettajien voimavaroihin niitä alentavalla tavalla (Hakanen, 2009). Opettajan työhyvinvointi ja työssä jaksaminen vaikuttavat opettajan kykyyn vastata oppilaiden tuen tarpeisiin sekä siihen, millaista kielellistä tukea opettaja antaa oppilaille (Lerikkanen ym., 2020). Opettajan mahdollisuudet vastata ryhmän tarpeisiin ja tukea oppilaita vaikuttavat myönteisesti oppilaiden oppimiseen ja työskentelyyn.

Lasten kuuleminen on olennainen osa lapsivaikutusten arviointia. Osana valmistelutyötä on järjestetty laaja lasten kuuleminen kouluissa. Keskeiset viestit on huomioitu lainsäädännön valmistelussa, ja ne tullaan lisäksi raportoimaan erillisenä julkaisuna. Oppilaiden kuulemisessa keskityttiin niihin asioihin, jotka heidän oman näkemyksensä mukaan edistävät oppimista, ja toisaalta myös oppimista haittaaviin tekijöihin oppilaiden kokemana. Oppilaille keskeisintä olisi

sekä aikuisten että kavereiden tuki ja apu koulutehtävissä sekä työrauha oppitunneilla. Myös oppimateriaaleilla sekä digivälineillä on oppilaiden mukaan oppimista edistävä vaikutus. Oppimista vaikeuttavina tekijöinä oppilaat puolestaan nostivat esiin oppimateriaalien tai -välineiden sekä avun puutteen, ja työrauhan puutteen.

Esityksellä on vaikutuksia maahanmuuttotasaisten nuorten asemaan. Opetuskielen tukiopetus voi toteutuessaan tukea myös maahanmuuttotasaisten lasten asemaa parantamalla lapsen ja koko perheen kotoutumista, kun edellytyksiä opetuskielen oppimiseen ja koulunkäyntiin lisätään.

Lapset, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite

Esityksellä on vaikutuksia vammaisten lasten oikeuksien toteutumiseen. Kaikkien, myös vammaisten, lasten yhdenvertainen mahdollisuus oppimiseen on pyritty turvaamaan perusopetuslainsäädännössä. Siinä lähtökohtana on YK:n vammaissopimuksen 24 artiklan mukaisesti inklusiivisuus, jossa viime kädessä on kyse yhdenvertaisuudesta. Vammaista lasta ei saa poistaa hänelle perusopetuslain 6 §:n mukaan määräytyvästä lähikoulusta ja sen mukaan määräytyvältä luokalta vain vammaisuuden nojalla. Sääntelyllä oppimisen tuesta ja opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, pyritään tukemaan kaikkien lasten yhdenvertaista oikeutta oppimiseen ja turvaamaan heille opetuksen järjestämiseen ja oppimisen tuen tarpeisiin perustuvat sopivat järjestelyt ja kohtuulliset mukautukset.

Pidennetty oppivelvollisuus on koskenut vaikeasti vammaisia lapsia, kuten näkö- ja kuulovammaisia, muutoin ruumiillisesti tai henkisesti vaikeasti vammaisia tai kehityksessään viivästyneitä lapsia sekä lapsia, jotka ovat vaikeasti sairaita. Ehdotus pidennetyn oppivelvollisuuden jakamisesta varhennettuun oppivelvollisuuteen ja perusopetuksessa järjestettävään opetukseen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, kohdistuu erityisesti näihin lapsiin.

Vaikeasti vammaiset ja sairaat lapset eivät ole yhtenäinen ryhmä, sillä vamman tai sairauden vaikeus voi vaihdella. Lapset eivät nykyisinkään saa automaattisesti päätöstä pidennetystä oppivelvollisuudesta, vaan opetuksenjärjestäjä tekee jokaisen lapsen osalta yksilöllisen päätöksen, täytyvätkö pidennetyn oppivelvollisuuden edellytykset. Oikeus saada yksilöllinen päätös säädettyä pidemmästä oppivelvollisuudesta säilyy ennallaan. Kyse on ennen kaikkea käsitteellisestä muutoksesta, joka selventää nykytilaa, jossa oppivelvollisuus kestää kaikilla 18-vuotiaaksi asti ja voi käytännössä pidentyä vain alkupäästä. Pidennetyn oppivelvollisuuden käsite ei ohjaa riittävän selvästi opetuksen järjestäjää tekemään päätöstä pidennetystä oppivelvollisuudesta ennen oppivelvollisuuden alkua, jolloin lapsi myös pääsee hyötymään pidennetystä ajasta oppia täysimääräisesti. Käsitteen muuttaminen varhennetuksi oppivelvollisuudeksi voi ohjata nykyistä useampia opetuksenjärjestäjiä tekemään päätöksen varhain, mikä lisää lasten yhdenvertaisuutta. Tämä edellyttää, että opetuksen järjestäjillä on riittävästi tietoa muutoksesta.

Nykyisten muiden kuin vaikeimmin vammaisten oppilaiden määrä mahdollisesti vähenee uuden sääntelyn myötä, kun sellaisten diagnoosiperusteisesti tehtyjen päätösten määrä, joilla ei ole ollut todellista sääntelyn mukaista pidemmän oppivelvollisuuden suorittamisajan tai muiden lisäkustannuksia tuottavien opetukseen ja oppimisen tukeen liittyvien järjestelyjen tarvetta, vähenee. Toisaalta sääntely opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, voi osaltaan lisätä päätöksiä niiden oppilaiden osalta, joilla vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ilmenee myöhemmin perusopetuksen aikana, sillä osa näistä oppilaista on saattanut nykyisin jäädä pidennetyn oppivelvollisuuden ulkopuolelle. Se, että toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta säädettäisiin jatkossa asetuksen sijaan lain tasolla, omalta osaltaan vahvistaa vammaisten lasten opetuksen tilannetta ja oikeuksia. Opetus- ja kulttuuritoi-

men rahoituksessa säilytettävät kolme lisärahoituksen kriteeriä turvaavat edelleen vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen vuoksi opetuksen järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi perusopetuslain 27 §:stä sääntö, jonka mukaan opetuksen järjestäjä on voinut selvityksen perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Jatkossa perusopetus alkaisi kaikilla viimeistään sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Aloittamisen myöhentäminen on käytännössä lykännyt myös perusopetuksen päättämisen ajankohtaan vuoteen, jona oppilas täyttää 17 vuotta. Joillakin oppimäärän suorittaminen on jäänyt kesken ja sitä on saatettu jatkaa esimerkiksi aikuisten perusopetuksessa. Myöhentämistä koskevan säännöksen poistamisella arvioidaan olevan lasten kannalta myönteisiä vaikutuksia, sillä jatkossa kaikkien lasten osalta olisi selkeää, että 7. ikävuotena alkava toiminta olisi perusopetusta, eikä esiopetusta. Perusopetus tarjoaa selkeät ja tavoitteelliset oppiainekokonaisuudet. Myöhentämisen poistaminen mahdollistaisi myös sen, että oppilaan on mahdollista esimerkiksi kerrata vuosiluokan sisältö, sillä perusopetuksen suorittamisella ei olisi enää myöhentämisestä johtuvaa kiirettä. Muutoksen arvioidaan vaikuttavan positiivisesti siihen, että entistä useampi oppilas saisi perusopetuksen oppimäärän suoritettua lasten perusopetuksessa, esimerkiksi aikuisten perusopetuksen sijaan.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämisellä lainsäädäntöön arvioidaan olevan lasten kannalta positiivisia vaikutuksia. Erikoissairaanhoidossa olevat lapset ja nuoret ovat haavoittuvassa asemassa. Ennaltaehkäisevän ja oikea-aikaisen palvelun avulla voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja siihen liittyvää kouluikäymättömyyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan erityisesti lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitojonot ovat kasvaneet. Hoitoon pääsyn viivästyessä tai pitkien välimatkojen vuoksi ei kaikilla lapsilla ja nuorilla siten ole tasavertaista mahdollisuutta päästä myöskään sairaalaopetukseen esimerkiksi joillakin ruotsinkielisillä alueilla. Ennaltaehkäisevällä konsultatiivisella sairaalaopetuspalvelulla arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä vaikutusta myös varsinaisen sairaalaopetuksen tarpeen vähenemiseen. Ennaltaehkäisevällä konsultatiivisella sairaalaopetuspalvelulla voitaisiin lähikouluihin sopivia käytäntöjä tuomalla lisätä koulujen valmiuksia tukea oppilaita, joilla on psyykkisiä haasteita.

Niiden oppilaiden määrää, joiden opetukseen liittyviä asioita konsultaatio koskisi, voidaan arvioida konsultatiivisessa sairaalaopetushankkeessa toteutuneiden konsultaatioiden perusteella. Lukuvuosina 2021–2022 sekä 2022–2023 aikana toteutuneiden konsultaatioiden määrä oli 11 650 konsultaatiota ja joilla oli vaikutusta 5028 eri oppilaan opetukseen ja heidän opettajiensa työhön ja osaamiseen sekä sitä kautta eri koulu- ja luokkayhteisöihin.

4.2.4 Vaikutukset tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen

Vanhempien koulutus, ammatti ja kodin varallisuus (sosioekonominen tausta) ovat PISA-tutkimuksen tulosten mukaan kaikissa maissa yhteydessä oppilaiden osaamiseen. Kansallisissa oppimistulosten arvioinneissa on niin ikään havaittu kotitaustan vaikutusten näkyminen oppilaiden ja koulujen välillä. Koulutuksen arviointikeskuksen Karvin arviointien mukaan korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat peruskoulun alussa matematiikan ja äidinkielen taidoiltaan lähes vuoden etumatalla matalimmin koulutettujen huoltajien lapsiin nähden. Oppimistulokset ovat voimakkaasti yhteydessä myös alueiden sosioekonomiseen tilanteeseen ja oppilaiden vanhempien koulutustasoon. Suurissa kaupungeissa joillakin asuinalueilla korkeasti koulutettuja on jopa 75 prosenttia aikuisista, kun taas toisaalla osuus jää vajaaseen 20 prosenttiin. Nämä erot näkyvät myös oppimistuloksissa alueiden kouluissa.

Kansallisten oppimistulosten arviointien mukaan heikon osaamisen oppilaiden määrä on kasvanut selvästi etenkin lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Peruskoulun oppilaita jo

joka neljännellä on tehostetun tai erityisen tuen tarve, ja tilastojen perusteella tuen tarpeet näyttävät kasvavan.

Sukupuolten välillä on nähtävissä eroja oppimistuloksissa, koulutukseen hakeutumisessa sekä koulutuksen keskeyttämisessä. Viimeisen vuosikymmenen aikana oppimistulokset ovat sukupuolittuneet erityisesti tyttöjen hyväksi. Esimerkiksi lukutaidon osalta kansainvälisissä tutkimuksissa sekä kansallisissa oppimistulosten arvioinneissa on nähtävissä yhtäältä lukutaidon heikentyminen sekä toisaalta tyttöjen ja poikien ero lukutaidossa. Vuoden 2022 PISA-arvioinnin tulokseen verrattuna Suomen pistekeskiarvo on laskenut äidinkielen ja kirjallisuuden osaamisessa peräti 30 pistettä vuodesta 2018. Tilastokeskuksen tietojen mukaan sekä tehostettua että erityistä tukea saavat enemmän pojat kuin tytöt. Vuonna 2023 tehostetun tuen oppilaista poikia oli 61 % ja tyttöjä 39 %. Erityistä tukea saaneista poikia oli 69 % ja tyttöjä 31 %. Vuonna 2022 perusopetuksen oppilaista poikia oli 51 % ja tyttöjä 49 %. Perusopetuksen tavalla tai toisella kesken jättäneitä oli lukuvuonna 2018—2019 yhteensä 443. Kaikista koulupudokkaista 43 prosenttia oli tyttöjä.

Esityksen arvioidaan lisäävän yhdenvertaisuutta sukupuolten välillä sekä vähentävän syrjäytymisriskiä, koska oppimiseen saatavien tukitoimien vahvistuminen lisää opintojen edistymistä ja perusopetuksen oppimäärän suorittamisen edellytyksiä. Lisäksi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta arvioidaan lisäävän vahvempaa tukea saavien oppijoiden määrän rajaaminen viiteen. Tämä rajaaminen parantaa annettavaa tukea ja näin ollen vahvistaa tukitoimia sekä sitä kautta opintojen edistymistä ja perusopetuksen oppimäärän suorittamisen edellytyksiä.

Useiden viime vuosina toteutettujen selvitysten ja tutkimusten perusteella on tuen tarjonnassa havaittavissa selkeitä alueellisia ja opetuksen järjestäjäkohtaisia eroja. Alueelliset erot näkyvät otospohjaisissa arviointiaineistoissa sekä erityisopetustilastoissa. Koko ikäluokassa havaittavat alueelliset erot osoitetussa osaamisessa heijastuvat myös tukea saavien oppilaiden osaamistuloksiin. (Vainikainen ym. 2018; Lintuvuori & Rämä 2022).

Erilaisista tutkimuksista ja selvityksistä (mm. Bernelius ja Huilla, 2021) käy ilmi, että vieraskielisten oppijoiden tuen kohdentaminen on ollut kouluissa haastavaa, sillä on vaikeaa tietää, johtuvatko oppilaan tuen tarpeet oppimisvaikeuksista vai kielen oppimisen haasteista. Kielen haasteista johtuen vieraskielisten oppilaiden taitojen ja kykyjen testaaminen on haastavaa, ja koulut ovat pitkälti vanhemmilta saatujen tietojen varassa. Tästä johtuen vieraskieliset oppijoiden tuki saattaa olla väärin kohdennettua, tai oppilas saattaa päätyä erityisen tuen päätöksellä pienryhmäopetukseen, vaikka tuen tarve olisikin todellisesti kielen oppimisessa. Tuen mallin keveneminen ja asiakirjojen väheneminen nykyisestä kahteen voi helpottaa annettavan tuen arvioimista, kun oppilaalle annettavaa tukea ei tarvitse suhteuttaa kolmiportaiseen tukeen ja näiden perusteisiin. Tämän arvioidaan edistävän vieraskielisten oppijoiden tasa-arvoista tuen saamista ja tuen oikein kohdentamista.

Esityksellä on vaikutuksia vammaisten lasten oikeuteen saada opetusta sekä sitä varten tarvitsemaansa apua ja tukea. Vammaisilla lapsilla on perustuslakiin perustuva yhdenvertainen oikeus perusopetukseen ja oppimiseen omien kykyjensä mukaisesti. Usein he kuitenkin tarvitsevat erityisiä palveluja tai yksilöllisiä toimenpiteitä voidakseen olla osallisena kouluyhteisössä ja osallistua opetukseen. Vammaisilla lapsilla on oikeus saada tarvitsemansa apu ja tuki koulutuksessa (YK:n lasten oikeuksien sopimus, 23 artikla). Koulutuksen järjestäjällä on yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n mukaan erityinen velvollisuus tehdä asianmukaiset ja tarvittavat kohtuulliset mukautukset, joiden perustana on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräykset. Koulutuksen inklusiivisuudella viitataan periaatteeseen, jonka mukaan kyse on jokaisen yhdenvertaisesta ja perustavanlaatuisesta oikeudesta koulutuk-

seen. Vammaisten oikeuksien näkökulmasta tarkoituksena on erityisesti vammaisten henkilöiden kaikkien ihmisoikeuksien täysimääräinen toteuttaminen koulutuksen kautta (YK:n vammaissopimus, 2016). Positiivisella erityiskohtelulla, säädettäessä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, pyritään tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen näiden oppilaiden osalta.

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Oppimisen ja koulunkäynnin lainsäädännön uudistaminen on rakenteellinen uudistus, jonka avulla voidaan saavuttaa pysyvää parannusta esi- ja perusopetuksen oppilaiden opinnoissa etenemiseen, opetukseen osallistumiseen sekä perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen. Oppilaille annettavien tukitoimien vahvistumisen myötä perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäneiden oppilaiden määrä todennäköisimmin vähenee ja oppivelvollisuuden suorittaminen on tämän myötä kattavampaa.

Opettajan työn sekä opettajankoulutuksen vetovoimaa ovat viime vuosina haastaneet käsitykset opettajan työn heikentyneistä olosuhteista. Käsitykset liitetään usein oppimisen tuen järjestelmän toimimattomuuteen, levottomiin opetusryhmiin sekä hallinnollisen työn määrän lisääntymiseen. Erityisesti kolmiportaiseen tukeen kuuluvien asiakirjojen laatiminen on koettu paljon aikaa vieväksi ja kuormitusta lisääväksi (Pulkkinen & Jahnukainen, 2015). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen selkiyttäminen ja hallinnollisten tehtävien konkreettinen helpottuminen vähentävät opettajien työn kuormittavuutta ja sen myötä lisää ammatin veto- ja pitovoimaa. Lisäksi asiakirjojen määrää vähentämällä ja sisältöjä selkiyttämällä asiakirjojen täyttäminen yksinkertaistuisi, jolloin oppilaan tuen suuntaaminen voisi selkiytyä. Oikein kohdennettu tuki vahvistaisi oppilaan oikeutta saada tarvitsemaansa tukea.

Opetusryhmän muodostamista koskeva sääntely parantaa merkittävästi sekä opettajan mahdollisuuksia opettaa, että huomioida erilaiset oppilaat ja toteuttaa tarvittavaa tukea ryhmässä. Opetusryhmän kokoonpanon rajaaminen siten, että yhdessä ryhmässä voi olla enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta, tuo merkittävää parannusta nykytilanteeseen, jossa yhden opettajan opettamassa ryhmässä saattaa olla yli kymmenen erilaista tukea saavaa oppilasta. Opettajille toteutetun kyselyn mukaan suurin osa opettajista toivoi nimenomaan opetusryhmäkokojen pienentämistä tai rajaamista tuen toteuttamisen edellytyksenä.

Työllisyysvaikutuksia oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyllä on liittyen opetuksen järjestäjien henkilöstöön. Sääntelyn mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia sekä koulunkäyntiavustajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voisi olla tuntiopettajia. Opetuksen järjestäjän olisi myös varmistettava opetusta tukevat opetusjärjestelyt ja näin tehdessään huolehdittava siitä, että henkilöstöä on riittävästi toteuttamaan sekä ennakkoivia että oppilaskohtaisia tukitoimia.

Suorana lyhyen aikavälin vaikutuksena työvoiman kysyntään on ennakoivien tukitoimien toteuttamisen aiheuttamiin velvoitteisiin arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Tällä hetkellä valmistuvat erityisopettajat kattavat suunnilleen eläköityvien määrän sekä muuten alalta pois siirtyvien erityisopettajien määrän, joten vaikutukset näkyvät kyseisen erityisopettajamäärän lisäkoulutustarpeena. Osa ehdotuksen myötä syntyvästä tarpeesta olisi mahdollisesti katettavissa rekrytoimalla muualla kuin erityisopettajana tai erityisluokanopettajana työskenteleviä kelpoisia henkilöitä takaisin opetustehtäviin sekä nykyisen henkilöstön sopivalla työnjaolla tai opetusvelvollisuustuntien lisäksi tulevilla ylituntijärjestelyillä. Erityisesti pitkällä aikavälillä arvioidaan oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen vähenevän, kun painopiste siirtyy ennakoivien tukitoimien toteuttamiseen. Tämän arvioidaan vähentävän hiukan erityisluokan-

opettajien tarvetta ja painopisteen siirtyvän aiempaa vahvemmin erityisopettajan antamaa opetukseen joko ennakkoivana tai oppilaskohtaisena tukitoimena. Tämän myötä sekä lapsimäärien vähenemisen huomioiden kaikkien erityisopettajien tarve asettunee pitkällä aikavälillä nykyiselle tasolle.

Opetusta tukevien opetusjärjestelyiden varmistamisella sekä muiden ennakoivien tukitoimien toteuttamisen vahvistamisella voi olla vaikutuksia muiden opettajien sekä koulunkäyntiavustajien tai muun henkilöstön työllisyyteen ja rekrytointitarpeisiin, mutta lapsimäärien pitkän aikavälin ennakoitu kehitys huomioiden henkilöstötarpeiden ja työllisyyden voidaan arvioida pitkällä aikavälillä pysyvän nykyisellä tasollaan tai henkilöstötarpeiden vähenevän.

Pidennettyyn oppivelvollisuuteen ehdotettavalla uudistuksella voi myös olla pientä vaikutusta työsopimuslain (55/2001) ja merityösopimuslain (756/2011) mukaisen osittaisen hoitovapaan ja lasten kotihoidosta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisen osittaisen hoitorahan käyttöön, mikäli perusopetuslain 20 i §:n mukaiseen opetukseen osallistuisi jatkossa hieman enemmän oppilaita, kuin nykyiseen pidennettyyn oppivelvollisuuteen.

4.2.6 Vaikutukset tietosuojaan ja tiedonhallintaan

Tietosuoja

Esityksessä ehdotettuun sääntelyyn liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (*jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus*) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679)) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyllä tulee olla asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista muun muassa silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, minkä mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Koska henkilötietojen käsittely perustuisi lakisääteiseen velvoitteeseen, voidaan asiakastietojen käsittelystä siten antaa asetusta tarkempaa kansallista lainsäädäntöä. EU:n tietosuoja-asetusta täydentäviä säännöksiä on mahdollista säätää ja kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa niihin oikeuksiin, joita rekisteröidyllä on käytettävissään. Kun tietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ei käsittelyä voida asetuksen 21 artiklan perusteella vastustaa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kielletty. Erityisiä henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja ovat mm. rotu tai etninen alkuperä ja terveyttä koskevat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely on kuitenkin sallittu, jos yleisen tietosuoja-asetuksen jokin 9 artiklan 2 kohdan alakohdista täyttyy. Esityksessä sovellettaisiin 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaa, jonka mukaan ”käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan

keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”.

Esityksessä oppilaan terveydentilaan liittyviä ja vastaavia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saatettaisiin käsitellä oppilaskohtaisten tukitoimien arviointia ja toteuttamista tai perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman perusteista poikkeamista varten. Tuen tarve voi johtua esimerkiksi oppilaan terveydentilasta johtuvasta syystä, jolloin oppilaan tarvitsemien tukitoimien arvioinnissa jouduttaisiin käsittelemään oppilaan terveystietoja. Tällaisessa tilanteessa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi välttämätöntä, jotta turvattaisiin oppilaan suoriutuminen perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista.

Voimassa olevassa lainsäädännössä tuen suunnitteluun, arviointiin ja toteutukseen sisältyy nykyisinkin henkilötietojen käsittelyä. Nykyiset tuen säännökset ovat ajalta ennen tietosuoja-asetusta. Esityksessä käsiteltävien henkilötietojen joukon ei katsota laajentavan nykyisen lainsäädännön nojalla käsiteltävää henkilötietojen ja rekisteröityjen joukkoa. Esityksessä ajantasaistettaisiin tukeen liittyvää henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslain mukaan jokaisen yksityisyys on suojattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Koska yksityisyys on perusoikeus, on sen rajoituksista säädettävä lain tasoisin normein. Henkilötietojen käsittely ei saa perustua asetukseen tai hallinnon sisäiseen sääntelyyn, vaan niillä voidaan ainoastaan tarkentaa lakia.

Koska oppilaskohtaisen tukitoimien tarpeen arvioinnissa, päätöksessä ja suunnitelmassa käsitellään henkilötietoja, on esityksessä säädetty niistä tiedoista, mitä kussakin tuen arvioinnin vaiheessa saisi käsitellä. Nämä tiedot olisivat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia niiden käyttötarkoituksensa kannalta eli oppilaan tuen toteuttamisen kannalta. Ehdotuksen mukaan Opetushallitus voisi antaa tarkempia määräyksiä näiden tietojen sisällöstä.

Koska oppilaan tuen tarvetta arvioitaessa ja toteutettaessa voidaan käsitellä oppilaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja salassa pidettäviä arkaluonteisia tietoja olisi henkilötietojen salassapitoa koskevaa säädöstä täsmennettävä. Esitykseen lisättäisiin oppilaan tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot salassa pidettäviksi.

Tiedonhallinta

Sidosryhmien ja opetuksen järjestäjien kuulemisissa nykyisen tukijärjestelmän haasteiksi nostettiin etenkin järjestelmän epäselvyys ja joustamattomuus. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla tuen järjestelmän selkeyttä lisättäisiin tuen käsitteistön ja asiakirjojen päivittämisellä tarkoituksenmukaisemmaksi. Esityksellä on vaikutuksia opetuksen järjestäjillä käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja kansalliseen tietovarantoon. Ehdotus ei aiheuttaisi muutoksia eri toimijoiden välisen tiedonsaantioikeuden perusteisiin. Opetuksen järjestäjä arvioisi, kuten tähänkin asti sen, mitkä tiedot se katsoo opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiksi.

Esityksessä opetuksen järjestäjän tukea koskevien asiakirjojen määrä vähenisi aiempaan verrattuna. Esityksessä säädetään oppilaskohtaisten tukitoimien arvioinnista, päätöksestä sekä suunnitelmasta. Pedagogisesta arviosta ja pedagogisesta selvityksestä erillisinä arviointeina sekä opimissuunnitelmasta ja henkilökohtaisesta opetuksen järjestämistä koskevasta suunnitelmasta erillisinä suunnitelmina luovuttaisiin. Tämän myötä selkiytettäisiin tuen käynnistämistä ja seurantaa koskevaa asiakirjakokonaisuutta.

Lisäksi esityksessä yhdenmukaistettaisiin oppilastietojen kirjaamista säätämällä niistä tiedoista, jotka on kirjattava tuen arviointi- ja tuen toteuttamisen asiakirjaan. Nämä muutokset mahdollistaisivat valtakunnallisesti yhtenäisen ohjeistuksen laatimisen kirjaamisen tueksi. Yhdenmukaiset kirjaamiskäytännöt olisivat välttämätön edellytys, jotta tuen asiakirjoista voisi tulevaisuudessa saada suoraan valtakunnallista tietoa päätöksenteon tueksi. Koska siirrettävissä oleva tieto olisi aiempaa käytettävämpää, olisi sillä vaikutusta eri toimijoiden välisessä tiedonsiirrossa.

Asiakirjakokonaisuuden toteutus edellyttää kerta- ja pysyväisluonteisia muutoksia opetuksen järjestäjän tiedonhallintamalleihin ja tiedonhallinnan käytänteisiin. Kertaluontoiset muutokset koskevat nykyisestä asiakirjakokonaisuudesta siirtymistä esitettyyn malliin. Pysyväisluonteiset liittyvät uusien asiakirjojen kirjaamiskäytäntöjen ja tiedonhallintaprosessien vakiinnuttamiseen. Esityksellä arvioidaan siksi olevan vaikutuksia opetuksen järjestäjillä käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin.

Voimassa olevassa perusopetuslain 40 ja 41 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelystä ja salassapidosta sekä opetuksen järjestäjän oikeudesta saada tietoa ja luovuttaa tietoa eri toimijoiden välillä oppilaan opetuksen järjestämiseksi. Ehdotetut uudet asiakirjat olisivat salassa pidettäviä.

Opetuksen järjestäjien rahoituksen perusteena olevat tuen tiedot tallennetaan lain valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017) nojalla Opetushallituksen kansalliseen opiske-luoikeuksien ja suoritusten keskitettyyn integraatiopalveluun (KOSKI). Esitys ei edellytä muutoksia kansallisia tietovarantoja koskevaan lainsäädäntöön. Lain 6 §:n mukaan Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä muun muassa perusopetusta koskevien tietojen tietorakenteista. Esitys edellyttää muutoksia Koski-rekisterin tietorakenteeseen pidennetyn oppivelvollisuuden osalta, jotta rahoituksen perusteeksi ilmoitettavat tiedot voidaan kerätä. KOSKI-rekisteriin tulisi jatkossa merkitä perusopetuslakiin ehdotettavan 20 i §:n mukainen hallintopäätös opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ja tämän lisäksi tieto siitä, järjestetäänkö oppilaan opetus toiminta-alueittain vai oppiaineittain. Esiopetuksessa olevien 5- ja 6-vuotiaiden osalta järjestelmään tarvitaan merkintä oppivelvollisuuslain 2 §:n mukaisesta hallintopäätöksestä koskien varhennettua oppivelvollisuutta. Edellisen lisäksi Valtionkonttorin ja Opetushallituksen kustannustiedonkeruusiin tulee tehdä tarvittavat päivitykset termien osalta. Muutoksia tulee tehdä myös tietojen tallentajien eli opetuksen järjestäjien järjestelmiin.

Koski-rekisteriin tallennettavan tiedon lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on kerännyt muista kuin rahoituksen perusteena käytetyistä tuen tiedoista kansallista tietoa Tilastokeskukselta tilatun erillistiedonkeruun avulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että vastaavalle kansalliseen tiedonkeruulle on tarvetta myös jatkossa niiden tuen tietojen osalta, joita ei käytetä rahoituksen perusteena.

4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lainvalmistelun taustalla on Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelleen työryhmän loppuraportti (OKM 2022:44) sekä työryhmän työn taustaksi tehdyt selvitykset, kyselyt ja kuulemiset. Työryhmän loppuraportin perusteella oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuutta on selkiytettävä. Työryhmän loppuraportissa nostettiin selkiyttämisen keskiöön nk. tuen tasojen ja niiden rajapintojen määrittelyn selkiyttäminen kansallisesti. Työryhmän työn taustaksi toteutetun selvityksen (OKM 2022: 6) sekä sitä aiempien selvitysten ja tutkimusten tulosten valossa tuen tasoja koskevat paikalliset määrittelyt ja tulkinnot ovat kuitenkin siinä määrin vaihtelevia, ettei kansallisten kriteerien määrittelyjä pidetty tarkoituksenmukaisina.

Oppilaan oikeus saada tarvitsemaansa oppimisen ja koulunkäynnin tukea vaihtelee opetuksen järjestäjien välillä. Koska tuen tarjoaminen nykyisen sääntelyn mukaan perustuu tasoihin, ovat opetuksen järjestäjät painottaneet käytännöissään eri periaattein sitä, mille tuen tasolle oppilas ohjautuu ja millaisia tukimuotoja oppilas eri tuen tasoilla saa. Oikeus saada tukea voidaan toteuttaa lailla joko a) *nimenomaisen sääntelyn kautta, joka luo oppilaalle subjektiivisen oikeuden saada tukea tuen tarpeen ilmetessä*, tai b) *järjestämisvelvoitteen myötä järjestettävää tukea*. Voimassa oleva perusopetuslaki luo subjektiivisen oikeuden tukeen tuen tarpeen ilmetessä. Tuen myöntämisen kriteereistä tai tuen määrästä ei ole säädetty. Tämä osaltaan aiheuttaa sen, että esi- ja perusopetuksen järjestäjien käytännöt vaihtelevat.

Nykyisessä perusopetuslaissa ei säädetä kolmesta tuen tasosta tai portaasta. Nykyisessä lainsäädännössä säädetään tehostetusta tuesta sekä erityisestä tuesta, ja lisäksi tukiopetuksesta ja osaaikaisesta erityisopetuksesta tukimuotoina. Nk. kolmatta tuen tasoa, yleistä tukea koskeva ohjaus on tehty ainoastaan opetussuunnitelman perusteiden tasolla. Lainvalmistelussa pohdittiin kolmannen tuen tason säätämistä lailla, mutta koska tutkimus- ja selvitystiedon perusteella on selvää, että opetuksen järjestäjäkohtainen vaihtelu liittyy nimenomaan tuen tasoihin, todettiin, ettei kolmannen tuen tason määrittely edistä uudistuksen tavoitteita.

Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät, että yksilön oikeuksista säädetään lailla. Lailla nimenomaisesti säätäminen osaltaan edistää oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Kyseessä on myös julkisen vallan käytöstä suhteessa yksilöön, jonka tulee perustua lakiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista. Edellä mainittu huomioon ottaen esityksessä on valittu vaihtoehto, jonka katsotaan parhaiten toteuttavan perustuslakia ja oppilaan oikeutta saada tarvitsemiaan konkreettisia tukitoimia. Oppilaan oikeus tukitoimiin esitetään säädettäväksi nimenomaisesti lailla.

4.4 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Pohjoismaiden lainsäädäntö

Oppimisen tukea koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltu suhteessa Pohjoismaiden lainsäädäntöön johtuen koulutusjärjestelmien samanlaisuudesta. Kaikissa pohjoismaissa lainsäädännön lähtökohtana on oppilaan oikeus opetukseen pääsääntöisesti lähikoulussaan. Muissa pohjoismaissa ei ole käytössä tuen eri tasoja, kuten Suomessa, vaan perusopetuksen lisäksi säädetään erityisopetuksesta. Usein tuen antamiseen liittyy arviointi- ja yhteistyömenettely huoltajien kanssa. Pohjoismaissa lainsäädännöt edellyttävät myös tuen toteutuksen suunnitelman laatimista ja toteutuksen seurantaa.

Ruotsi

Ruotsissa kaikki opetus perustuu pääsääntöisesti valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan, mutta painottaa yksilöllisiä oppimistavoitteita oppilaan tarpeiden mukaan. Oppilailla, joilla on näkövamma, kuurous tai kuulovamma, kuulovamma ja kehitysvamma tai vaikea puhe- ja kielihäiriö, on mahdollisuus opiskella erityiskoulussa.

Ruotsin lainsäädännössä oikeus oppimisen tukitoimiin kouluissa on sidoksissa osaamisen arvioinnin vähimmäiskriteereihin. Jos oppilas ei saavuta opetussuunnitelman tavoitteita, tehdään arviointi erityisen tuen tarpeesta. Opettaja arvioi usein yhdessä opiskeluhuoltohenkilöstön kanssa oppilaan suoriutumista koulu-, ryhmä- ja yksilötasolla ja pyrkii selvittämään, koskeeko

erityisen tuen tarve yhtä oppiainetta vai tarvitseeko opiskelija tukea useammassa tai kaikissa oppiaineissa.

Ruotsin lainsäädännön mukaan tukea tarvitseville oppivelvollisille on laadittava yksilöllinen opinto-ohjelma ja suunnitelma sen toteuttamiseksi. Oppilaan tuen suunnitelma perustuu arvioon. Opettajat laativat suunnitelmat yleensä oppilaita, heidän vanhempiaan ja erityisopettajia kuullen. Suunnitelmia arvioidaan säännöllisesti. Erityistä tukea tarvitsevilla oppijoilla on oikeus erityisopetukseen. Mikäli arvioinnin perusteella ilmenee, että oppilas tarvitsee erityistä tukea, ensimmäinen keino tuen toteuttamiseksi on opetuksen vahvempi eriyttäminen oppilaan omassa opetusryhmässä. Mikäli koulu ei pysty riittävästi tukemaan opiskelijaa tavoitteiden saavuttamisessa ja tarvitaan pysyvämpää ja vahvempaa tukea, määritellään oppilas erityistä tukea tarvitseväksi.

Norja

Norjassa jokaisella lapsella on perusopetuslain mukaan sama 13 vuoden oikeus koulunkäyntiin. Laki koskee julkisesti ylläpidettyjen koulujen ja oppilaitosten perusopetusta ja toisen asteen opetusta. Oikeus erityisopetukseen on perusopetuslaissa erikseen säädetty.

Norjan lainsäädännössä korostetaan oppimisympäristön merkitystä oppijoiden hyvinvoinnille ja oppimiselle. Perusopetuslaissa todetaan, että kaikilla peruskoulun, toisen asteen ja lukion oppilailla on oikeus hyvään fyysiseen ja psyko-sosiaaliseen ympäristöön, joka edistää terveyttä, hyvinvointia ja oppimista. Koulujen tulee systemaattisesti seurata oppimisympäristöä ja toteuttaa toimenpiteitä perusopetuslain edellytysten toteutumiseksi.

Peruskoulun oppilaalla on oikeus käydä asuinpaikkaansa lähinnä olevaa koulua. Lisäksi laissa todetaan, että oppilaat on jaettava luokkiin tai opetusryhmiin, jotka vastaavat heidän sosiaalisen yhteenkuuluvuutensa tarvetta. Osassa opetusta opiskelijat voidaan tarvittaessa jakaa muihin ryhmiin. Oppilaita ei pääsääntöisesti saa ryhmitellä heidän kykynsä, sukupuolensa tai etnisen taustansa mukaan.

Norjan lainsäädännön mukaan erityisopetukseen ovat oikeutettuja oppilaat, jotka eivät kykene suoriutumaan tyydyttävästi tavanomaisesta opetuksesta. Koulun tulee päättää asiantuntija-arvion perusteella, onko yksittäisellä oppilaalla oikeus erityisopetukseen. Norjan päiväkotien ja koulujen keskeinen tavoite on jokaisen lapsen osallisuuden vahvistaminen. Erityisopetuksen tai tuen tulisi olla kiinteä osa yleistä koulutusjärjestelmää, jota annetaan sitä tarvitseville lapsille heidän lähikoulussaan.

Tanska

Tanskassa kaikilla kouluilla (ml. yksityiset koulut) on velvollisuus tarvittaessa tarjota erityisopetusta. Tämän lisäksi osa kouluista toimii erityiskouluina. Tanskan lainsäädäntö korostaa koulujen velvollisuutta eriyttää opetustaan oppilaiden oppimisen edellytysten, taustan ja tarpeiden huomioimiseksi. Tanskalaiset koulut voivat tarvittaessa antaa oppilaille myös tukiovetusta. Tämä voi tapahtua lisäämällä oppitunteja ryhmässä tai yksilötasolla, tai pedagogisten ja koulunkäynnin avustajien avulla. Oppijan osallistumisesta tukiovetukseen päättää koulu yhdessä vanhempien kanssa. Pedagogiseen tai psykologiseen arviointiin ei ole tarvetta, jos tukiovetuksesta sovitaan kodin ja koulun yhteistyössä riittävän selkeästi.

Tanskan lainsäädännön mukaan erityisopetus on mahdollista oppilaalle, mutta vain jos tukiovetus ei riitä. Erityisopetukseen voidaan siirtää lapsia tai oppilaita, jotka tarvitsevat tukiovetusta

yli yhdeksän tuntia viikossa. Tämä edellyttää yksilöllistä arviointia pedagogisten ja psykologisten palvelujen avulla ja vanhempien osallistumista päätöksentekoprosessiin.

Erityisopetukseen kuuluu eriytettyä opetusta, neuvontaa, käytännön tukea ja henkilökohtaista tukea. Siksi oppilaiden kanssa työskentelee usein myös muita ammattilaisia kuin opettajia. Vaikeammin vammaiset lapset, joiden opetusta ei voida järjestää tavanomaisessa peruskoulussa, voivat tarvita sijoitusta erityiskouluun tai peruskoulun erityisluokkaan.

Islanti

Islannin lainsäädännön mukaan lapsilla ja nuorilla, joilla on erityisiä oppimisvaikeuksia tai sosio-emotionaalisia ongelmia, on oikeus saada erityistä tukea oppimiseensa. Päälinjaus on, että erityisopetusta tulisi järjestää oppilaiden lähikoulussa. Jos oppijan vanhemmat tai huoltajat, opettajat tai muut asiantuntijat kokevat, että oppilas ei saa tarkoituksenmukaista opetusta lähikoulussaan, vanhemmat tai huoltajat voivat hakea oppilaalle paikkaa erityiskouluun. Opetus voi tapahtua yksittäin tai ryhmässä, erityisluokassa tai erityiskouluissa.

Islannin Oppivelvollisuuslaissa (2008) selvennettiin ensimmäisen kerran vaatimus oppilaiden koulutuksesta inklusiivisessa koulussa: lain mukaan koulutus järjestetään oppilaan lähikoulussa riippumatta hänen fyysisistä tai psyykkisistä kyvyistään. Oppivelvollisuuslaissa käytetään erityisopetuksen sijasta käsitteitä tukijärjestelmä ja tukipalvelu. Lain mukaan kouluilla tulee olla myös suunnitelma oppilaiden tuen tarpeiden seulomiseksi ja sen varmistamiseksi, että heitä tuetaan heidän tarpeidensa mukaan.

Islannissa sovelletaan erillistä oppivelvollisuusasetusta oppivelvolliseen, joka tarvitsee arvioitun tarpeen mukaista erityistä tukea.

Asetuksen tavoitteena on varmistaa, että oppilaat saavat yhtäläiset mahdollisuudet sekä koulutukseen että aktiiviseen osallistumiseen opetukseen lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti. Tämän sääntelyn myötä pyritään varmistamaan, että heillä on samat oikeudet yhdenvertaisiin koulutusmahdollisuuksiin kuin muillakin oppijoilla.

5 Lausuntopalaute

Kirjoitetaan myöhemmin.

6 Säännöskohtaiset perustelut

6.1 Perusopetuslaki

1 §. Soveltamisala. Pykälän 2 momenttiin, jossa on lain soveltamisalasta. Sen mukaan laissa säädetään pääsääntöisesti oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta, maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen valmistavasta opetuksesta sekä aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Momenttiin tehtäisiin tarkentava lisäys esityksen 18 §:n ja 20 i §:n soveltamisalasta. Sen mukaan 18 §:ää säännöstä perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä ei sovellettaisi esiopetukseen. Myöskään 20 i §:n mukaista säännöstä ei sovellettaisi esiopetukseen, sillä esiopetuksessa ei ole oppiainejakoa taikka toiminta-alueittain järjestettävää opetusta.

4 §. Velvollisuus järjestää perusopetusta ja esiopetusta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi pidennetyn oppivelvollisuuden termi uudeksi varhennetuksi oppivelvollisuudeksi.

Kunnalla olisi siis velvollisuus järjestää esiopetusta varhennetun oppivelvollisuuden piirissä oleville 5- ja 6-vuotiaille lapsille vastaavasti kuin nykyisin. Momentista ehdotetaan poistettavaksi sääntö, jonka mukaan kunta on velvollinen järjestämään esiopetusta niille lapsille, jotka tämän lain 27 §:n nojalla aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, sillä kyseinen säännös ehdotetaan poistettavaksi lain 27 §:stä. Sen sijaan lakiin täsmennettäisiin nykyistä selkeämmin, että kunnan on järjestettävä perusopetusta lapsille, joiden perusopetus on päätetty aloittaa perusopetuslain 27 §:n nojalla vuotta säädettyä aikaisemmin.

4 a §. *Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus.* Pykälän otsikkoa esitetään muutettavaksi kuvaamaan paremmin pykälään esitettäviä muutoksia. Pykälän otsikkoon tehtäisiin pykälän laajentamista vastaava lisäys konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta, jota annettaisiin ennaltaehkäisevästi myös niiden oppilaiden opetukseen, jotka eivät ole erikoissairaanhoidon piirissä. Uusi otsikko olisi *Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus ja konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu.*

Pykälä sisältää nykyisin opetuksen, jota annetaan erikoissairaanhoidossa jo potilaana olevalle oppilaalle. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin teknisiä täsmennyksiä siten, että siinä käytettäisiin jatkossa ilmaisua ”sairaalan toimintayksikön sijaintikunta”, kuten muissa momenteissa jo nykyisin käytetään. Lisäksi täsmennettäisiin, että ”muu erikoissairaanhoidossa oleva oppilas” tarkoittaisi muuta kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevaa oppilasta, eli käytännössä ns. avohoidossa olevaa potilasta. Momentista poistettaisiin myös ilmaisu, jonka mukaan oppilaan tulisi olla oppivelvollinen, sillä momentin alkuosan mukaan pykälä koskee myös esiopetuksessa olevia oppilaita (SiVM 10/2013 vp). Oppivelvollisuutta on myös sittemmin laajennettu 18. ikävuoteen, joten oppivelvollisuutta koskeva ilmaisu olisi myös tämän vuoksi korjattava.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan sairaalan tai muun erikoissairaanhoidon toimintayksikön sijaintikunnan olisi 1 momentissa tarkoitetun varsinaisen sairaalaopetuksen lisäksi jatkossa järjestettävä toiminta-alueellaan konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua oppilaan omassa perusopetuslain mukaan määräytyneessä koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Palvelua olisi järjestettävä sellaisissa tilanteissa, joissa tarvitaan vaativaa monialaista osaamista ennaltaehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi tai tekemiseksi muiden kuin sairaalassa erikoissairaanhoidossa potilaana olevien oppilaiden sekä myös muiden kuin erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden opetukseen. Tämän palvelun tarkoituksena olisi vahvistaa opettajien osaamista lähikouluissa ja tukea heitä kaikille turvallisen ja rauhallisen oppimisympäristön luomisessa sekä vahvistaa ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea koulujen toimintakulttuurissa. Lisäksi konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu vahvistaisi vahvaa tukea tarvitsevien oppilaiden tukemiseen tarvittavia moniammatillisen ja monialaisen työn rakenteita. Konsultaatiolla tarkoitetaan yleisesti ammattilaisten ja asiantuntijoiden välistä neuvottelua ratkaisun löytämiseksi tai neuvon saamiseksi, joten konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu kohdennettaisiin ensisijaisesti opettajille. Sitä voisivat saada sekä erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden, että muiden oppilaiden opettajat. Myös kunnat, joissa sijaitsee erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989) tarkoitettu erikoissairaanhoidon muu toimintayksikkö, voisivat järjestää palvelua. Uusi palvelu ei korvaisi nykyisiä 3 momentin mukaisia tukitoimia.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin moniammatillisen yhteistyön piiriin myös uusi konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu. Lisäksi momenttiin tehtäisiin tekninen täsmennys, jonka mukaan, mikäli sairaalaopetusta tai konsultaatiopalvelua saavalla oppilaalla ei olisi kotikuntaa, kuulemisessa tulisi huomioida tällaisen oppilaan asuinkunta. Asuinkunta olisi käytännössä se kunta, joka saisi oppilaasta kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvauksen. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi kunnat, joissa on vastaanottokeskus.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi 4 momentiksi. Lisäksi momenttiin tehtäisiin tekninen täsmennys, jonka mukaan, mikäli sairaalaopetusta tai konsultaatiopalvelua saavalla oppilaalla ei olisi kotikuntaa, sopimisessa on mukana tällaisen oppilaan asuinkunta.

Pykälän nykyinen 4 momentti siirtyisi uudeksi 5 momentiksi.

9 §. Opetuksen laajuus. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan muutettavaksi pidennetyn oppivelvollisuuden termi uudeksi *varhennetuksi* oppivelvollisuudeksi. Lisäksi momentista ehdotetaan poistettavaksi erityisopetusta koskeva ilmaisu tarpeettomana.

16 §. Tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus. Pykälä esitetään kumottavaksi. Pykälässä säädetään oppilaan oikeudesta tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen. Kyseisistä asioista säädetään esityksen 20 b §:ssä ja 20 c §:ssä.

16 a §. Tehostettu tuki. Pykälä esitetään kumottavaksi. Pykälässä säädetään tehostetusta tuesta, tehostettuun tukeen liittyvästä oppimissuunnitelmasta ja sen laatimisesta sekä tehostetun tuen aloittamisesta ja järjestämisestä.

Esityksessä luovutaan tehostetun tuen ja oppimissuunnitelma –käsitteistä. Niiden tilalla esityksessä käytetään käsitettä tukitoimi, joka voi olla ennakkoiva tai oppilaskohtainen. Suunnitelmasta on esityksessä oma pykälänsä.

17 §. Erityinen tuki. Pykälä esitetään kumottavaksi. Pykälässä säädetään erityisen tuen muodostumisesta, järjestämisestä ja erityisen tuen päätöksestä. Pykälässä on myös viittaussäännös perusopetusasetuksen 2 §:ään. Sen mukaan opetusryhmien muodostamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä luovutaan erityisen tuen käsitteestä ja erityisen tuen tason määrittelystä. Sen tilalla käytetään käsitettä oppilaskohtainen tukitoimi. Lisäksi esityksessä on oma pykälä päätöksenteosta. Perusopetusasetuksen 2 § opetusryhmien muodostamisesta esitetään siirrettäväksi lain tasolle.

17 a §. Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Pykälä esitetään kumottavaksi. Pykälässä säädetään erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle laadittavasta henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevasta suunnitelmasta. Esityksessä säädettäisiin suunnitelmasta omassa pykälässään.

18 §. Erityiset opetusjärjestelyt. Pykälän otsikko ja pykälä esitetään muutettavaksi. Uusi otsikko olisi *perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin*. Pykälän soveltamisalaa kavennettaisiin. Esitettävän pykälän mukaan oppilaan opiskelua ei enää voisi järjestää toisin kuin perusopetuslaissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä ja määräyksissä on säädetty, jos perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta tai se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Oppilaan vapauttamisesta terveydellisistä syistä suorittamasta oppiaineen oppimäärää säädettäisiin esityksen 20 h §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oppilaskohtaisesta mahdollisuudesta jättää yksittäisen oppiaineen oppimäärä tai vuosiluokan oppimäärä suorittamatta, mikäli oppilas olisi osoittanut hallitsevansa oppimäärän tiedot ja taidot tai oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle aikaisemmat opinnot huomioon ottaen kohtuutonta. Pykälän soveltaminen tulisi kyseeseen viimesijaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa oppilas jättäisi vuosiluokan väliin, koska hän osoittaisi jo hallitsevansa kyseisen vuosiluokan tavoitteiden edellyttämät tiedot ja taidot. Osaamisen osoittaminen

tulisi toteuttaa esimerkiksi kokeen tai erillisen näytön perusteella. Pykälän soveltaminen tulisi kyseeseen myös tilanteessa, jossa oppilas siirtyy esimerkiksi ulkomailla opiskeltuaan opetuksen niin myöhäisessä vaiheessa perusopetusta, ettei enää ajallisesti ehdi suorittaa oppimäärän tavoitteita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että huoltaja voisi tehdä opetuksen järjestäjälle hakemuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä. Opetuksen järjestäjä tekisi asiassa päätöksen. Kuten tähänkin asti, huoltajalle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin tässä laissa säädetään. Opetuksen järjestämistä osittain toisin on harkittava tämän lain 3 a §:n mukainen lapsen etu huomioiden. Harkinnassa on lisäksi huomioitava oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Pykälässä ei olisi kyse oppilaalle annettavasta tuesta, josta säädetään 4 a luvussa.

18 a §. *Opiskelun poikkeava järjestäminen aikuisten perusopetuksessa.* Pykäle olisi uusi ja siinä säädettäisiin aikuisten perusopetuksen järjestämisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että aikuisten perusopetuksessa opiskelu voidaan järjestää toisin kuin tässä laissa säädetään, jos yksi kohdan mukaan perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi opiskelijalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta. Opiskelijalle laaditaan aina lain 46 §:n mukainen henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jossa päätetään mitä aikaisempaa osaamista voidaan opiskelijan osalta tunnistaa ja tunnustaa ja mitkä kurssit opiskelijan on suoritettava, perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan opiskelu voitaisiin myös järjestää toisin, mikäli tämä olisi perusteltua opiskelijan sairauteen, vammaan tai muuhun terveydentilaan liittyvistä syistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että opiskelija voisi tehdä opetuksen järjestäjälle hakemuksen poikkeavista opetusjärjestelyistä 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Alle 18-vuotiaan opiskelijan osalta hakemuksen voisi tehdä huoltaja tai muu laillinen edustaja. Momentissa säädettäisiin myös, että opetuksen järjestäjän olisi tehtävä hallintopäätös poikkeavista opetusjärjestelyistä.

20 a §. *Oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen.* Pykälässä säädettäisiin oppilaan oikeuksista saada ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi sekä opetukseen osallistumiseksi. Oikeudet sisältäisivät sekä oppimisen että koulunkäynnin tukemiseksi tarvittavien tukitoimien saamisen inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Pykälässä säädettäisiin nimenomaan oppilaan oikeudesta tukitoimiin, ei erillisten tuen tasojen määrittelystä. Sääntely asettaisi konkreettiset tukitoimet lähtökohdaksi tuen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Tukitoimien suunnittelussa, järjestämisessä ja niistä päätettäessä olisi ensisijaisesti huomioitava lapsen etu perusopetuslain 3 a §:n mukaisesti. Lapsen edun selvittäminen edellyttää oppilaiden näkemyksen huomioon ottamista lähtökohtaisesti kaikissa heitä koskevissa asioissa. Siten tuen järjestäminen ja toteuttaminen edellyttää, että lapsen näkemystä kuullaan ja se otetaan huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla, jolla on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen on oikeus saada oppimisen ja koulunkäynnin tukena ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia. Tukitoimien tarkoituksena on turvata se, että kaikki oppilaat voisivat saavuttaa perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Perusopetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä (POL 3 § 2 mom). Tämä säännös on pohjana kaikelle opetuksen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen suunnittelulle ja toteuttamiselle. Oppilaalla on oikeus

saada opetusta (30 §) ja velvollisuus suorittaa perusopetuksen oppimäärää vastaavat opinnot (26 §). Oppilaalle annettavan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarkoituksena olisi tämän mahdollistaminen.

Oppimisvaikeuksilla tarkoitettaisiin koulussa esimerkiksi lukemisessa, kirjoittamisessa, matematiikassa, vieraiden kielten opiskelussa, ei-kielillisinä oppimisvaikeuksina tai laaja-alaisempina vaikeuksina esiin tulevia oppimisen haasteita. Oppimiseen liittyvien vaikeuksien lisäksi oppilaalla voi olla vaikeuksia suoriutua opinnoistaan sosiaalisten suhteiden, tunteiden säätelyn, tarkkaavaisuuden tai käyttäytymisen haasteiden vuoksi. Pitkäaikainen tutkimusnäyttö on osoittanut, että esimerkiksi toivotun käyttäytymisen tukemisessa olisi tehokkaampaa panostaa korjaavien toimenpiteiden sijasta ennaltaehkäisevään toimintaan. Säädöksen tarkoituksena olisi, että oppimisen ja koulunkäynnin vahvempaa tuen tarvetta pyritäisiin välttämään tukemalla oppimista suunnitelmallisesti ja ryhmätasoisesti jo varhaisessa vaiheessa ja tarjoamalla oppilaille ensisijaisesti ryhmäkohtaisia ja ennaltaehkäiseviä tukitoimia ja niiden lisäksi tarpeen mukaan yksilöllisemmin kohdennettuja oppilaskohtaisia tukitoimia. Riittävän varhain aloitetut tukitoimet auttavat oppilasta etenemään opinnoissaan opetusryhmänsä mukana ja ennaltaehkäisemään vahvempien tukitoimien tarvetta.

Perusopetuslain lisäksi edelleen myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) tarkoituksena on edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä. Lain mukaan opiskeluhuollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen sekä hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä ylläpitävää toimintaa kouluyhteisössä. Ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä ja koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona toteutettava opiskeluhuolto olisi edelleen keskeinen koulunkäynnin ja osallistumisen tukemisen muoto, jolla vaikutetaan ensisijaisesti koko yhteisön toimintakulttuuriin sekä lisäksi yksilöllisten tarpeiden mukaan tuetaan oppilaiden oppimista ja hyvinvointia sekä sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia opiskeluhuollon palveluilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla, jolla on vaikeuksia opinnoissaan etenemisessä tai opetukseen osallistumisessa, on oikeus ennakoivaan tukiopetukseen sekä erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä. Tukiopetus sekä erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä olisivat ennakoivia tukitoimia, joiden osalta oikeudet täsmennettäisiin tässä yhteydessä. Tässä tarkoitettaisiin sellaisia varhain ja myös koko ryhmän tasolla havaittuja tuen tarpeita ja vaikeuksia, joihin voidaan vaikuttaa ensisijaisesti opettajan yksittäisen oppilaan sijasta laajemmalle ryhmälle tarjottavalla tukiopetuksella tai erityisopettajan samanaikais- tai yhteisopetuksena tarjotulla tuella ja opetuksella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla, jolla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi, on oikeus opetuskielen tukiopetukseen. Tukitoimi olisi maahanmuuttotasaisten oppilaiden lisäksi tarkoitettu viittomakielisille oppilaille, ja oppilaille, joilla on kielen kehityksen häiriöitä (kehityksellinen kielihäiriö, esiintyvyys noin 7 % ikäluokasta) tai kehitysvammaisuuteen, monimuotoiseen kehityshäiriöön tai autismikirjoon liittyvää kielellisen kehityksen häiriötä. Erilaiset kielen kehityksen häiriöt vaikuttavat laaja-alaisesti lapsen ja nuoren toimintakykyyn, osallistumiseen ja vuorovaikutukseen. Vielä nuoruusiässä pitkien, käsitteellisten ja monimutkaisten kuultujen ja luettujen lauseiden ymmärtäminen voi tuottaa vaikeuksia ja siten vaikuttaa oppimiseen. Opetuskielen tukiopetus olisi ennakoiva tukitoimi, jonka osalta oikeus täsmennettäisiin tässä yhteydessä. Opetuskielellä tarkoitettaisiin opetuksen järjestäjän perusopetuslain 6 §:n mukaisesti oppilaalle osoittaman koulupaikan opetuskieltä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla, jonka opinnot eivät ennakoivista tukitoimista huolimatta etene, tai jolla on ennakoivista tukitoimista huolimatta vaikeuksia osallistua opetukseen, olisi oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Oikeus vahvempiin oppilaskohtaisiin tukitoimiin määrittäisi ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden perusteella. Silloin, kun oppilaan opettajat katsoisivat, että ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä, käynnistyisi oppilaan kohdalla oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi. Myös huoltajat voisivat tuoda esiin havaintonsa ennakoivien tukitoimien riittävyydestä. Ennakoivien tukitoimien riittämättömyys voidaan todeta poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa sellaisella oppilaalla, joka tarvitsee opetukseen osallistumiseksi tulkitsemispalvelua tai apuvälineitä. Muiden oppilaskohtaisten tukitoimien saaminen edellyttää näilläkin oppilailla oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointia ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden perusteella. Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnista säädettäisiin 20 d §:ssä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että jos oppilas ei oppilaskohtaisista tukitoimista huolimatta kykene suoriutumaan opinnoistaan, voidaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poiketa 20 h §:n nojalla. Oppimäärästä tai tavoitteista poikkeaminen olisi viimesijainen toimi, jota ennen oppilaan tulisi saada ennakoivia sekä oppilaskohtaisia tukitoimia. Tässä momentissa viitattaisiin esityksen 20 h §:ään, jossa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden mukaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista voitaisiin poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia kokonaisuuksia tai rajamalla oppiaineen oppimäärän tavoitteita tai sisältöjä.

20 b §. Ennakoivat tukitoimet ja niiden järjestäminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Opetuksen järjestäjän olisi varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja järjestettävä ennakoivia tukitoimia osana nykyisen perusopetuslain 4 luvussa säädettyä koulun ja esiopetuksen perustoimintaa. Oppimisen edellytyksiä tukevilla opetusjärjestelyillä tarkoitettaisiin esimerkiksi opetusryhmien muodostamista siten, että opetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa ja opettajan on mahdollista huomioida opetusryhmän tarpeet riittävän hyvin. Opetusjärjestelyillä tarkoitettaisiin myös oppilaiden erilaiset tarpeet ja edellytykset huomioon ottavaa opetusta sekä pedagogisia ratkaisuja, kuten eriyttämistä. Näistä jo nykyisin käytössä olevista pedagogisista menetelmistä ei säädettäisi nimenomaisesti.

Opetuksen järjestäjän tulisi järjestää ennakoivia tukitoimia suunnitelmallisesti ja lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena. Ennakoivien tukitoimien toteuttaminen edellyttäisi opettajien välistä yhteistyötä esimerkiksi yhteisopettajuuden periaatteita noudattaen sekä konsultaatiota esimerkiksi erityisopettajan erityispedagogista asiantuntemusta hyödyntäen. Ennakoivia tukitoimia toteutettaisiin siten, että kaikki oppilaat voisivat saavuttaa perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet, sekä esiopetuksen opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Ennakoivien tukitoimien tehtävänä olisi vähentää vahvempien tuen tarpeiden muodostumista.

Ennakoivat tukitoimet eivät edellyttäisi oppilaskohtaista arviota, hallintopäätöstä tai suunnitelmaa, mutta niiden toteuttaminen olisi suunniteltava osana koulutyötä. Suunnitelmallisuudella tarkoitettaisiin sitä, että opetuksen järjestäjä suunnittelisi etukäteen, edellisen lukuvuoden aikana tai ennen uuden lukuvuoden alkua, ennakoivia tukitoimia kaikkiin esi- ja perusopetuksen ryhmiin siten, että niiden toteuttaminen on ryhmän tarpeiden mukaan mahdollista läpi lukuvuoden. Tämä täsmennettäisiin pykälän 3 momentissa. Opetuksen järjestäjän tulisi huomioida ennakoivat tukitoimet jo etukäteen tuntikehyksessään sekä opettajien lukujärjestyksessä.

Ryhmämuotoisella toteuttamisella tarkoitettaisiin sitä, että ko. tukimuotoja järjestettäisiin ja toteutettaisiin pääsääntöisesti ryhmässä. Ryhmän kokoa ei määriteltäisi, vaan se perustuisi kulloiseenkin tarpeeseen ja joustavuuteen. Ryhmälle kohdistettuna tukitoimet mahdollistaisivat pienemmän oppilasryhmän tai koko opetusryhmän tarpeiden huomioimisen yksittäisen oppilaan

sijaan, jolloin resurssit tulisivat käyttöön tehokkaammin. Ryhmässä toteutettavat tukitoimet mahdollistaisivat myös vertaisoppimisen ja olisivat yksittäistä oppilasta vähemmän leimaavia.

Pykälän 2 momentissa luettelaisiin ennakoivat tukitoimet, joita olisivat ennakoiva tukiopetus, opetuskielen oppimisen tukiopetus ja erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Ennakoivalla tukiopetuksella tarkoitettaisiin opittaviin asioihin perehtymistä muun opetuksen lisäksi järjestettävillä tukiopetustunneilla tai -tuokioilla. Ennakoiva tukiopetus voisi olla opittavana oleviin asioihin tutustumista etukäteen tai niiden kertaamista. Ennakoiva tukiopetus voisi kohdistua kaikkiin oppiaineisiin. Ennakoivalla tukiopetuksella voitaisiin vastata myös sairauspoissaoloista johtuviin lyhytaikaisiin tuen tarpeisiin. Ennakoivalla tukiopetuksella voitaisiin näin ehkäistä vaikeuksia ennakolta ja varmistaa opittavien asioiden ymmärtäminen sekä opintojen eteneminen. Ennakoivaa tukiopetusta tulisi järjestää suunnitelmallisesti sekä niin usein kuin on tarpeen.

Opetuskielen tukiopetuksella tarkoitettaisiin tukiopetusta, joka kohdistuisi ensisijaisesti opetuskielen hallintaan, mikä mahdollistaa oppilaan osallistumisen opetukseen ja opinnoissa etenemisen. Opetuskielen tukiopetus rinnastuisi muuhun tukiopetukseen järjestämisen ja toteuttamisen osalta, mutta se kohdistuisi sisällöllisesti nimenomaan opetuskielen taidon tukemiseen siten, että oppilaan on mahdollista paremmin seurata opetusta ja edetä opinnoissaan. Opetuskielen tukiopetukseen tulisi varata opetustunteja tarpeen mukaan. Opetuskielen tukiopetus voitaisiin toteuttaa pedagogisesti tarkoituksenmukaisimmin tavoin siten, että mahdollisimman moni oppilas voisi siitä hyötyä.

Erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksen yhteydessä tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa ja erityispedagogiseen osaamiseen perustuvaa opetusta, joka tukee esi-, luokan- tai aineenopetusta. Sitä toteutettaisiin opetushenkilöstön yhteistyönä. Erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä olisi ennakoivana tukitoimena luonteeltaan tilapäistä eikä sitä kohdennettaisi yksittäisen oppilaan vaan tietyn oppilasryhmän tai koko opetusryhmän tarpeiden mukaisesti. Tilapäisellä tarkoitettaisiin sitä, että tuki olisi myös ajallisesti suunnitelmallisesti rajattua. Opetushenkilöstön yhteistyönä toteutettuna se perustuisi opettajien yhteiseen näkemykseen ryhmän tai luokan tuen tarpeista. Tuki olisi erityisopettajan antamaa opetusta, jota annettaisiin yhteis- tai samanaikaisopetuksena esiopetuksen-, luokan- tai aineenopettajan kanssa pääsääntöisesti luokkatasoisesti, koko opetusryhmän tarpeet huomioiden. Erityisopettajan tuki voisi olla myös ammattilaisten välistä konsultaatiota, joka kohdentuisi kyseisen luokan tai ryhmän kanssa toimiville opettajille ja muulle opetushenkilöstölle. Konsultaatiolla tarkoitettaisiin neuvon kysymistä, opetushenkilöstön keskinäisiä neuvotteluja ratkaisun löytämiseksi tai neuvon saamiseksi sekä erityisopettajan antamaa neuvontaa toiselle opettajalle oppilaita tai opetusta koskevista asioista. Konsultaatio voisi tarvittaessa pitää sisällään myös kodin ja koulun välistä yhteistyötä ja ohjaus ja neuvonta voisi kohdentua myös oppilaiden huoltajille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas ennakoivaan tukiopetukseen, tilapäisesti järjestettävään erityisopettajan antamaan opetukseen sekä opetuskielen tukiopetukseen. Tuntimäärä olisi vähimmäismäärä, jonka lisäksi ennakoivia tukitoimia olisi annettava oppilaiden tarpeen vaatiessa enemmän. Säätely edellyttäisi, että opetuksen järjestäjä ottaa ennakoivat tukitoimet huomioon tuntikehyksessään ja sen myötä opettajien työsuunnitelmissa sekä esiopetuksen resursoinnissa. Säätely yhdenmukais-taisi tukitoimien vähimmäistarjontaa valtakunnallisesti ja näin lisäisi oppilaiden yhdenvertaisuutta. Säätelyn myötä mahdollistuisi ennakoivien tukitoimien toteutumisen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi. Opetuksen järjestäjä päättäisi oppilaiden tarpeisiin perustuen, miten ope-

tustunnit osoitetaan ennakoivaan tukiopetuksen, opetuskielen tukiopetuksen sekä erityisopettajan antaman opetuksen kesken. Tuntien resursoinnin olisi oltava mahdollisimman yhdenvertaista ja erilaiset tuen tarpeet huomioon ottavaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus päättäisi opetussuunnitelman perusteissa tarkemmin ennakoivista tukitoimista. Tämä tarkoittaisi tukitoimien suunnittelun, tarjonnan ja toteutuksen kansallisesti yhdenmukaisten ja yksiselitteisten periaatteiden ja toteutustapojen määrittelyä, joka olisi opetuksen järjestäjiä velvoittavaa.

20 c §. *Oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oppilaalla olisi oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos ryhmässä toteutetut ennakoivat tukitoimet olisivat riittämättömiä. Jos oppilasta ei voitaisi riittävästi tukea ennakoivilla tukitoimilla tai tukitoimia olisi tarpeen jatkaa säännöllisesti, olisi oppilaalle annettava oppilaskohtaisia tukitoimia.

Lisäksi säädettäisiin, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttaminen edellyttäisi opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Moniammatillinen yhteistyö esimerkiksi opiskeluhoitopalvelujen ammattilaisten kanssa voisi tukea oppilaskohtaisten tukitoimien suunnittelemista, mutta ei olisi edellytys niiden toteuttamiselle. Oppilasta opettavien opettajien olisi tehtävä moniammatillista ja monialaista yhteistyötä kuitenkin erityisesti silloin, kun oppilaskohtaiset oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimet eivät riittäisi tukemaan oppilasta ja hänen kokonaistilannettaan riittävästi tai haastava tilanne olisi riski oppilaan fyysiselle tai psyykkiselle terveydelle tai sosiaaliselle hyvinvoinnille. Oppilaskohtaiset tukitoimet opetushenkilöstön toteuttamina kohdentuisivat aina oppimisen ja koulunkäynnin tukemiseen eivätkä korvaisi sosiaali- ja terveystalveta. Oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimien tarkoituksena olisi mahdollistaa jokaiselle oppilaalle perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttaminen ja opetukseen osallistuminen. Perusopetus kaiken kaikkiaan, sekä siihen sisältyvät oppilaskohtaiset tukitoimet ja niiden järjestäminen eivät vastaisi sellaisia palveluja tai niiden tarpeen arvioimista, joista järjestämissvastuussa on opetuksen järjestäjän sijasta jokin muu taho, kuten hyvinvointialue. Oppilaskohtaisten tukitoimien suunnittelussa olisi vaativissa tilanteissa mahdollista hyödyntää myös muuta kuin oman koulun tai esiopetuksen järjestämispaikan erityisopettajan konsultaatiota, kuten 4 a §:n 2 momentin mukaista sairaalaopetuksen konsultaatiopalvelua sekä niiden opetuksen järjestäjien konsultaatiota, joiden osalta opetus- ja kulttuuriministeriö on 39 §:n mukaisesti päättänyt velvollisuudesta huolehtia opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukipalveluista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa tai 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat opetukseen osallistumisen edellyttämät oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet.

Säännöllisellä erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa opetusta. Erityisopettajan antama opetus voitaisiin toteuttaa oppilaan omassa luokassa muun opetuksen yhteydessä siten, että sisältö ja tavoitteet suunnitellaan niin, että lähtökohtana ovat oppilaan yksilölliset tarpeet. Erityisopettajan antama opetus voitaisiin toteuttaa myös erillään luokkaopetuksesta, jolloin pienryhmällä tarkoitettaisiin ryhmää, jonka koko olisi paikallisesti opetuksen järjestäjän päätettävissä, kuitenkin siten, että erityisopettajan antamaa opetusta voisi oppilaan tilanteen ja tarpeen vaatiessa antaa myös yhdelle oppilaalle eikä ryhmä olisi liian suuri tuen tosiasiallista toteuttamista ajatellen. Erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa tarkoittaisi oppilaan opetuksen järjestä-

mistä erityisluokkaopetuksena. Se tarkoittaisi myös sellaista erityisluokkaopetusta, jossa opetuksen tavoitteet ovat 20 i §:n nojalla määritelty toiminta-alueittain. Erityisluokkaopetuksena annettavaa erityisopetusta perusopetuksen oppilaille antaisi edelleen erityisluokanopettaja kelpoisuusasetuksen 8 § (asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 986/1998), riippumatta siitä millainen erityisluokka on kyseessä ja millaisilla perusteilla oppilaat erityisluokkaopetusta saavat.

Yksilökohtaisilla tulkitsemis- ja avustajapalveluilla tarkoitettaisiin edelleen sellaisia palveluja, jotka ovat edellytys sille, että oppilas voi osallistua opetukseen ja saavuttaa perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteet eli opetukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustajapalveluja. Tulkitsemispalveluilla tarkoitettaisiin viittomakielellä tai muilla kommunikaatiomenetelmillä annettavia tulkitsemispalveluita. Oikeus tulkitsemispalveluun olisi kuulonäkövammaisilla, kuulovammaisilla ja puhevammaisilla, mikäli he tarvitsisivat palvelua opetukseen osallistumiseksi. Tulkitsemispalvelun kautta oppilas voisi saada puheen tulkkausten lisäksi tietoa myös ympäristössä tapahtuvista äänistä ja ilmiöistä. Tulkitsemisessä voitaisiin kuvata ympäristön ääniä, varoitusaäniä ja mahdollisia muita ympäristön tapahtumia suorana käännöksenä tai esimerkiksi kuurosokealle oppilaalle toimintaympäristön kuvauksena, johon liittyisi myös vuorovaikutuksen, liikkumisen ja toiminnan ohjaus. Tulkitsemispalvelut voitaisiin järjestää eri tavoin lapsen tai oppilaan tarpeiden mukaan.

Yksilökohtaiset avustajapalvelut tulisivat kyseeseen tilanteissa, joissa muut osana koulun perustoimintaa järjestettävät oppimista tukevat opetusjärjestelyt ja mahdollinen ryhmäkohtainen koulunkäyntiavustaja eivät tukisi riittävästi oppilaan perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamista. Opetuksen järjestäjän tulisi selvittää oppilaan yksilölliset tarpeet riittävällä tavalla ja sen perusteella arvioida, voidaanko oppilaan tarpeisiin vastata luokkakohdaisen avustajapalvelun suunnitelmallisella kohdentamisella vai tarvitseeko hän yksilökohtaisia avustajapalveluja henkilökohtaisesti järjestettynä.

Henkilökohtaisilla apuvälineillä tarkoitettaisiin opetukseen osallistumisen edellyttämiä tarpeellisia apuvälineitä, joiden avulla tuettaisiin oppilaan mahdollisuuksia saavuttaa perusopetuksen oppimäärä ja opetussuunnitelman tavoitteet. Nämä opetukseen osallistumisen edellyttämät apuvälineet voitaisiin oppilaan tarpeiden mukaan järjestää hänen käyttöönsä koulu- tai luokkakohdaisesti järjestettynä, luonteeltaan oppimäärän suorittamiseen ja opetukseen osallistumiseen tarkoitettut ja siten opetusvälineisiin rinnastettavat apuvälineet tarvittaessa myös henkilökohtaisesti. Oppilaskohdaisena tukitoimena oppilaalle ei kuitenkaan järjestettäisi lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvia koulussa ja muissa elämäntilanteissa tarvittavia apuvälineitä, joista säädetään erikseen lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetussa asetuksessa (1015/1991).

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oppilaskohtaiset tukitoimet järjestettäisiin 20 d §:n mukaisen arvion ja 20 e §:n mukaisen päätöksen perusteella oppilaan etu huomioon ottaen ensisijaisesti oppilaan omassa 6 tai 28 §:ssä tarkoitettussa koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestäisi oppilaskohtaisia tukitoimia, päätöksen oppilaskohtaisista tukitoimista tekisi opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Sääntely koskisi niitä tilanteita, joissa oppilas on muun kuin kunnan järjestämässä perusopetuksessa, eikä kyseinen opetuksen järjestäjä järjestä oppilaskohtaisia tukitoimia. Tällöin oppilaalle tehtävästä oppilaskohtaisista tukitoimista koskevan päätöksen tekisi oppilaan asuinkunta. Esityksen tekisi opetuksen järjestäjä. Säännös vastaisi nykyisin voimassaolevan perusopetuslain 17 §:n 5 momenttia.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus määräisi opetussuunnitelman perusteissa tarkemmin oppilaskohtaisista tukitoimista. Tämä tarkoittaisi oppilaskohtaisten tukitoimien suunnittelun, tarjonnan ja toteutuksen kansallisesti yhdenmukaisten ja yksiselitteisten periaatteiden ja toteutustapojen määrittelyä, joka olisi opetuksen järjestäjiä velvoittavaa.

20 d §. Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi. Pykälän 1 momentissa esitetään, että oppilaan tukitoimien tarpeesta ja perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamiseksi olisi tehtävä arviointi. Tarpeen arvioinnissa olisi selvitettävä ja kuvattava oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarve, opintojen etenemisen tilanne, aiemmat tukitoimet ja oppilaan edun mukaiset oppilasta parhaiten tukevat tukitoimet. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeella tarkoitettaisiin oppimisvaikeuksien tai opetukseen osallistumiseen liittyvien vaikeuksien kuvaamista tukitoimien kannalta tarpeellisin tavoin. Arviointiin ei saisi liittää perusopetuslain mukaisten tukitoimien toteuttamisen kannalta tarpeetonta tietoa. Opintojen etenemisen tilanteella tarkoitettaisiin oppilaan arviointiin perustuvia suorituksia ja arvosanoja. Aiemmillä tukitoimilla tarkoitettaisiin ennakoivia tukitoimia. Osana tukitoimien tarpeen arviointia tulisi selvittää myös mahdollinen tarve 20 h §:ssä tarkoitettusta oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamiselle. Lisäksi oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnissa tulisi arvioida ja kuvata ehdotetun 20 i §:n mukaista opetuksen järjestämistä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että oppilaalle annettavien tukitoimien tarpeen arvioinnin tekisivät oppilasta opettavat opettajat. Jos oppilaan tarpeen arviointi vaatii moniammatillista osaamista, voisivat tukitoimien tarpeen arviointiin tarvittaessa osallistua opettajien lisäksi opiskeluhuollon ammattilaiset tai muut asiantuntijat. Muita asiantuntijoita voisivat olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt. Moniammatillinen yhteistyö voisi tukea oppilaskohtaisten tukitoimien tai perusopetuksen tavoitteiden rajaamisen tarpeiden arvioimista. Oppilaan asioissa moniammatillista ja monialaista yhteistyötä tehdään aina ensisijaisesti perheen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaisten opiskeluhoitopalveluiden ammattilaisten kanssa ja heidän lisäksi oppilaan ja/tai huoltajien suostumuksella myös muiden tilanteen vaatimien ammattilaisten kanssa. Moniammatillisella yhteistyöllä tarkoitettaisiin eri ammattiryhmien tietoja ja taitoja yhdistävää yhteistyötä. Monialaisella yhteistyöllä tarkoitettaisiin eri hallinnon- ja tieteenalat yhteen kokoavaa ja niiden rajat ylittävää toimintaa ja yhteistyötä. Oppilaalla voi olla terveydentilasta, sosiaalisista olosuhteista, traumasta tai muusta syystä johtuen elämässään tilanne, joka vaikuttaa hänen oppimiseensa tai koulunkäyntiinsä ja jossa hänellä olisi tarve merkittävälle tai vaativalle monialaiselle tuelle. Tällöin vaativa monialainen tuki tarkoittaisi sitä, että opetushenkilöstön olisi tilanteen arvioimiseksi ja tuen suunnittelemiseksi sekä toteuttamiseksi tehtävä suunnitelmallista monialaista yhteistyötä myös terveydenhuollon, vammaispalvelujen, sosiaalihuollon tai muiden oppilaan tilanteen kannalta tarpeellisten tahojen kanssa.

Moniammatillista ja monialaista yhteistyötä tulisi pääsääntöisesti hyödyntää aina, kun arvioidaan tarvetta järjestää opetusta oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Tällöin voitaisiin hyödyntää mahdollisia varhennettua oppivelvollisuutta varten annettuja lausuntoja tai muuta oppilaan tilanteen arvioimisen tueksi jo aiemmin tehtyä tai arvioinnin yhteydessä tehtävää monialaista yhteistyötä terveydenhuollon ammattihenkilöiden kanssa. Arvioitaessa opetuksen järjestämistä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, tulisi vammaa, sairautta tai toimintakyvyn rajoitetta tarkastella eri näkökulmista, jotka täydentäisivät toisiaan ja auttaisivat ymmärtämään paremmin oppilaan tuen tarpeita ja oppimisen mahdollisuuksia. Opetuksen järjestämistä ja oppilaskohtaisia tukitoimia koskeva arvio perustuisi arvioon oppimäärän tavoitteista suoriutumisen ja opetukseen osallistumisen edellyttämien tukitoimien tarpeesta ja opetuksen järjestämisen tarkoituksenmukaisuudesta, eikä tietty lääketieteellinen diagnoosi automaattisesti tarkoittaisi tiettyjen tukitoimien toteuttamista tai päätöstä opetuksen järjestämisestä 20 i §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että oppilaan omat näkökulmat ja ajatukset olisi arvioinnin yhteydessä selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Oppilaan huoltajille tai muulle lailliselle edustajalle olisi annettava mahdollisuus osallistua oppilaan tukitoimien tarpeen arviointiin.

Pykälän 4 momentissa olisi Opetushallitukselle annettu oikeus määrätä opetussuunnitelman perusteissa tarkemmin tukitoimien tarpeen arvioinnista. Tällä tarkoitettaisiin tukitoimien tarpeen arvioinnin toteuttamisen periaatteiden sekä prosessin mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä kansallista määrittelyä, joka olisi opetuksen järjestäjiä velvoittavaa. Tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista.

20 e §. Tukea koskeva päätös. Pykälän 1 momentissa esitetään, että opetuksen järjestäjän olisi tehtävä kirjallinen päätös oppilaalle annettavista 20 c §:n mukaisista oppilaskohtaisista tukitoimista, 20 h §:ssä säädettyistä perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta tai 20 i §:n mukaisesti opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai muu toimintakyvyn rajoite. Päätös tulisi tehdä viipymättä. Koska kysymyksessä olisi hallintopäätös, olisi opetuksen järjestäjän ennen päätöksen tekemistä kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa. Päätöksen tarkistamisesta ei enää säädettäisi. Hallintopäätöksen tekemisestä on säädetty hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Lain 7 luvussa asian ratkaisemisesta. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulematta jättämisen tilanteista on säädetty pykälän 2 momentissa. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätös voidaan jättää perustelematta vain 45 §:n 2 momentissa säädettyissä tilanteissa.

Moniammatillinen yhteistyö ensisijaisesti opiskeluhuoltopalveluiden ammattilaisten kanssa oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnissa, perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen arvioinnissa tai kun arvioidaan tarvetta järjestää opetusta oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, voisi tukea tukitoimien sekä opetuksen järjestämisen suunnittelemista, mutta ei olisi edellytys niistä tehtävän päätöksen tekemiselle. Myöskään päätettäessä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, ei lääketieteellinen lausunnon tai tarkan diagnoosin saaminen päätöksen liitteeksi olisi ehdoton edellytys päätöksen tekemiselle. Lausunnosta tai diagnoosista voisi olla apua opetuksen järjestäjälle päätöksen tekemisessä, mutta koska opetushenkilöstön tuki kohdentuu aina oppimisen ja koulunkäynnin tukemiseen ja tavoitteena on mahdollistaa jokaiselle oppilaalle perusopetuksen oppimäärän ja tavoitteiden saavuttaminen ja opetukseen osallistuminen, ei päätös missään tilanteessa voisi perustua ainoastaan lääketieteelliseen arvioon. Opetus, oppilaskohtaiset tukitoimet tai opetuksen järjestäminen eivät korvaisi sellaisia palveluja, joista järjestämisvastuussa on opetuksen järjestäjän sijasta jokin muu taho, kuten hyvinvointialue.

Päätöksessä olisi määrättävä oppilaan oppilaskohtaiset tukitoimet oppilaan tukitoimia koskevan arvion mukaisesti. Oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat 20 c §:n mukaiset oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa sekä 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Tukitoimia koskevassa arvioissa sekä suunnitelmassa oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamiseksi annettaisiin tarpeelliset kuvaukset tarvittavista tukitoimista ja niiden toteutuksesta, päätöksessä ei niitä kuvattaisi.

Lain 20 i §:n mukaista opetusta koskeva päätös olisi tärkeä tehdä ennen tilastointipäivää 20.9., jotta oppilas olisi mukana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen piirissä.

20 f §. *Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi laaditaan oppilaskohtainen tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma. Suunnitelman laatisivat oppilaan opettajat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että suunnitelmasta olisi käytävä ilmi oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen mukaisten tukitoimien toteuttaminen ja seuranta. Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikettaessa suunnitelmasta olisi käytävä ilmi tukitoimien lisäksi oppilaskohtaiset tavoitteet ja sisällöt, opintojen eteneminen sekä oppilaan arviointi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Tämä tarkoittaisi, että suunnitelman laatimisen tulisi perustua mahdollisimman pitkälle oppilaan opettajien, huoltajien sekä oppilaan yhteistyöhön. Suunnitelman laatiminen olisi kuitenkin momentin mukaan mahdollista myös niissä tilanteissa, joissa yhteistyölle olisi jokin ilmeinen, esimerkiksi huoltajasta johtuva este.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että suunnitelman toteutumista ja tukitoimien riittävyyttä on arvioitava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tuen tarpeiden mukaisesti. Tätä useammin se on tarkistettava, jos oppilaan tarpeet sitä edellyttävät.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus määrää tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa suunnitelman sisällöstä. Tällä tarkoitettaisiin tukitoimien toteuttamisen suunnitelman sisällön mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä kansallista määrittelyä, joka olisi opetuksen järjestäjiä velvoittavaa.

20 g §. *Opetusryhmien muodostaminen.* Opetusryhmien muodostamisesta on säädetty perusopetusasetuksen 2 §:ssä. Asetuksen 2 § esitetään siirrettäväksi lain tasolle ja samalla päivitetäisiin pykälän käsitteet vastaamaan esityksen käsitteitä ja sisältöjä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin opetusryhmien muodostamisesta ja se olisi vastaava kuin asetuksessa on ollut. Sen mukaan opetusryhmät muodostettaisiin vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttäisi, eri vuosiluokkien sekä esiopetuksen oppilaita voitaisiin kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen opetusryhmien muodostamisesta päättäisi opetuksen järjestäjä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden määrästä opetusryhmässä. Ehdotuksen mukaan yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään 5 oppilasta, jotka saavat erityisopettajan antamaa opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Sääntely edellyttäisi erityisopettajan antamaa opetusta tarvitsevien oppilaiden määrän rajaamista opetusryhmiä muodostettaessa. Tämä vähentäisi tilanteita, jossa luokan- tai aineenopettajan opettamassa ryhmässä on esimerkiksi kymmenen oppilasta, joilla on erilaisia tuen tarpeita. Sääntely mahdollistaisi tuen toteuttamisen vaikuttavammin sekä tasaisi opetusryhmien välisiä eroja koulun sisällä ja lisäisi työrauhaa. Viiden oppilaan enimmäismäärä voitaisiin ylittää tilapäisesti. Tilapäisellä ylittämällä tarkoitettaisiin tilanteita, jolloin kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta tai toisen opetuksen järjestäjän koulusta kesken lukuvuoden, eikä opetusryhmiä olisi tarkoituksenmukaista muodostaa uudelleen lukuvuoden aikana. Tällöin yhden opetusryhmän osalta viiden oppilaan enimmäismäärä koko voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun. Säännös ei koskisi esiopetusryhmää.

Pykälän 3 momentissa esitetään säädettäväksi erityisluokanopettajan opettaman erityisluokan koosta. Sääntely vastaisi aiempaa sääntelyä siten, että erityisluokanopettajan opettamassa erityisluokassa saisi olla enintään kymmenen oppilasta. Erityisluokan enimmäiskoko voitaisiin ylittää tilapäisesti. Tilapäisellä ylittämällä tarkoitettaisiin tilanteita, jolloin kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta tai toisen opetuksen järjestäjän koulusta kesken lukuvuoden, eikä erityisluokalla olisi tilaa. Tällöin kyseinen erityisluokan koko voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun. Säännös ei koskisi esiopetusta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä perusopetusasetuksen 2 §:n 3 momenttia vastaavasti ryhmäkoosta tilanteissa, joissa erityisluokassa on perusopetuslain 20 i §:n mukaisessa opetuksessa olevia oppilaita, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Ryhmäkokoa ei määriteltäisi oppilaiden kehitysvammaisuuden perusteella, vaan sen mukaan, opiskeleeko oppilas oppiaineittain 20 i §:n 1 momentin mukaisesti vai toiminta-alueittain 20 i §:n 2 momentin mukaisesti. Jaottelu vastaisi opetus- ja kulttuuritoimen lisärahoituksen määräytymistä. Erityisluokanopettajan antamassa opetuksessa erityisluokassa saisi olla enintään kahdeksan perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukaisessa oppiaineittain etenevässä opetuksessa olevaa oppilasta tai enintään kuusi perusopetuslain 20 i §:n 2 momentin mukaisessa toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa olevaa oppilasta. Momentissa säädettäisiin myös ryhmäkoosta tilanteessa, jossa samassa ryhmässä tai yhdessä opiskelee oppilaita, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite sekä oppilaita, jotka saavat 3 momentin mukaisesti oppilaskohtaisena tukitoimena opetusta erityisluokassa. Tällöin opetusryhmän enimmäiskoko määräytyisi sen mukaisesti, millaisia tukitoimia saavia oppilaita on eniten. Jos tässä momentissa tarkoitetuille oppilaille annettaisiin opetusta samassa ryhmässä tai yhdessä niiden 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, jotka saavat oppilaskohtaisista tukitoimista tehdyn päätöksen mukaisesti opetusta erityisluokassa, määräytyy opetusryhmän enimmäiskoko sen mukaisesti, onko ryhmässä eniten tämän pykälän 3 momentin, 20 i §:n 1 momentin vai 20 i §:n 2 momentin mukaan säädettyä opetusta saavia oppilaita. Jos tässä momentissa tarkoitetun oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin tässä tai 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta.

20 h §. *Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Jos oppilas ei kykene 20 b ja 20 c §:n mukaisista tukitoimista huolimatta hyväksytysti suoriutumaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista, voi opetuksen järjestäjä päättää 20 f §:n nojalla siitä, että perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista voidaan poiketa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erilaajuisia kokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Tavoitteiden muodostamisella opintokokonaisuuksittain tarkoitettaisiin voimassa olevan perusopetusasetuksen mukaista, nk. vuosiluokkiin sitomatonta opetusta ja opiskelua, jossa oppilas opiskelee hänelle laaditun suunnitelman mukaisesti vuosiluokittain määriteltyjen oppiaineiden oppimäärien sijaan. Oppilaalle laadittavassa suunnitelmassa muodostettaisiin opetuksen tavoitteista ja sisällöistä vuosiluokkakokohtaisia tavoitteita ja sisältöjä laajempia tai suppeampia kokonaisuuksia. Oppilas etenisi opinnoissaan opintokokonaisuuksia suorittamalla siten, että niiden hyväksytysti suorittaminen olisi edellytyksenä etenemiselle. Oppilas voisi osallistua opetukseen vuosiluokittain etenevässä opetusryhmässä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa rajaamalla oppiaineen oppimäärän tavoitteita ja sisältöjä. Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisella tarkoitettaisiin perusopetuksen oppimäärän rajaamista tavoitteita tai sisältöjä karsimalla tai supistamalla.

Tämä voitaisiin tehdä määrittelemällä oppilaalle matalampia tavoitteita hänen edellytystensä mukaisesti, tai vähentämällä oppilaan opiskelemissa sisältöjä. Oppimäärän rajaamisen tai tavoitteista poikkeamisen tulisi perustua perusopetuksen arviointikriteereihin siten, että mikäli oppilas ei tukitoimista huolimatta kykene saavuttamaan arvosanan 5 edellyttämää osaamista, vasta silloin tulisi oppimäärän rajaamista harkita. Oppimäärän rajaaminen voitaisiin tehdä vain sellaiselle oppilaalle, joka saa oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa. Oppimäärän rajaamisella olisi vaikutuksia oppilaan suoriutumiseen siten, ettei hän voisi saavuttaa hyvää osaamista tai sitä korkeampia arvosanoja. Lisäksi rajaamisella olisi vaikutuksia oppilaan hakeutumiseen toisen asteen opintoihin opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa annetun opetus- ja kulttuuriministeriön antaman asetuksen (837/2021) 19 §:n mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että opetuksen järjestäjä voi 20 e §:n nojalla päättää, että oppilas voidaan terveydellisistä syistä tilapäisesti vapauttaa suorittamasta oppiaineen oppimäärää. Tällöin oppilaalle tulee järjestää muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Terveydellisillä syillä tarkoitettaisiin vammaa, sairautta tai toimintakyvyn rajoitetta. Tilapäisellä vapauttamisella tarkoitettaisiin lyhytaikaista tai määräaikaista opetukseen osallistumattomuutta. Opetukseen osallistumattomuus voisi koskea yksittäisen oppiaineen oppituntia viikoittain enintään 4 kk:n ajan.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta on tehtävä suunnitelma osana 20 e §:ää. Oppilaskohtaisesta suunnitelmasta on käytävä ilmi opetuksen tavoitteet ja sisällöt, opintojen etenemisen suunnitelma sekä oppimisen arviointi. Suunnitelmaan sisältyvät opetuksen tavoitteet ja sisällöt määrittäisivät kulloisenkin oppilaskohtaisen tilanteen mukaan. Esimerkiksi pykälän 2 momentissa tarkoitettu tavoitteiden ja sisältöjen rajaaminen edellyttäisi, että oppilaskohtaisessa suunnitelmassa tavoitteet ja sisällöt määritellään oppilaalle tämän edellytysten mukaisesti, hyödyntämällä opetussuunnitelmassa asetettuja tavoitteita ja sisältöjä. Oppilaan arvioinnin periaatteiden määrittely tehtäisiin nykyisin voimassa olevien opetussuunnitelman perusteiden oppilaan arviointia koskevien linjausten mukaisesti.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että Opetushallitus määrää tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen sisällöstä periaatteista. Tähän sisältyisi myös oppilaskohtaiseen suunnitelmaan sisältyvistä asioista määrääminen.

20 i § *Perusopetuksen järjestäminen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.* Perusopetuslakiin esitetään lisättäväksi uusi pykälä koskien perusopetuksen järjestämistä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Vamma voisi tarkoittaa esimerkiksi näkö- tai kuulovammaisuutta, kehitysvammaisuutta, vaikeita kehityshäiriöitä tai laaja-alaisia oppimisvaikeuksia. Sairaus tarkoittaisi sellaista vakavaa sairautta, joka vaikuttaa oppilaan kognitiivisiin taitoihin ja toimintakykyyn ja siten myös oppilaan oppimiseen ja koulunkäyntiin, usein laaja-alaisesti. Toimintakyvyn rajoite tarkoittaisi päivittäiseen selviytymiseen, osallisuuteen ja hyvinvointiin laajasti vaikuttavia tekijöitä, jotka aiheuttavat oppilaalle osallisuuden esteitä tai laajoja avun ja tuen tarpeita.

Muutos olisi osa pidennettyyn oppivelvollisuuteen tehtävää uudistusta, jossa opetuksen alkuosa olisi jatkossa varhennetun oppivelvollisuuden suorittamista 5- ja 6-vuotiaana esiopetuksessa ja oppilaan siirtyessä 7-vuotiaana perusopetukseen oppilaan opetus voitaisiin järjestää vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteiden vakavuudesta riippuen tämän lain mukaisten tukitoi-

mien avulla. Tukitoimia voisivat olla kaikki tuen lukuun kuuluvat ennakoidut ja oppilaskohtaiset tukitoimet. Koska tukitoimet ovat myös tämän pykälän piiriin kuuluvilla oppilailla sinänsä samat kuin muillakin oppilailla, on pykälän 1 momentin tarkoituksena määritellä sellainen opetus, joka jatkossa voi toimia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen lisärahoituksen perusteena nykyisen rahoituskriteerin ”muu kuin vaikeimmin kehitysvammainen oppilas” sijasta. Lisäksi määrittely on tarpeen perusopetuslain 20 g §:ssä ehdotettavaan ryhmäkokosääntelyyn liittyen. Ensinnäkin oppilas, jolla on ollut varhennettu oppivelvollisuus, ja jonka tuen tarve jatkuu perusopetuksessa, voisi tulla pykälän 1 momentin mukaisen opetuksen piiriin. Toiseksi oppilas, jolla ilmenee perusopetuksen aikana, esimerkiksi onnettomuuden myötä, sellainen vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, joka olisi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen aikana ilmetessään johtanut oppilaan oppivelvollisuuden varhentamiseen, voisi tulla pykälän 1 momentin mukaisen opetuksen piiriin. Pykälän 1 momentin mukaisesta opetuksesta ehdotetaan tehtäväksi hallintopäätös perusopetuslain 20 e §:ssä. Päätös olisi tärkeä tehdä ennen tilastointipäivää 20.9., jotta oppilas olisi mukana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen piirissä. Arviointia koskevan pykälän yhteydessä on tarkemmin avattu vamman, sairauden ja toimintakyvyn rajoitteen lääketieteellisen arvioinnin osuutta ja tarpeellisuutta.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös nykyisestä tuntijakoasetuksen 9 §:n 3 momentista. Jos oppilas ei vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen vuoksi kykenisi opiskelemaan oppiaineita niiden tavoitteita tai sisältöjä rajaamalla, opetus voitaisiin järjestää toiminta-alueittain, eli oppiaineista poiketen. Koska oppiainejaon mukainen opetus on oppilaan ensisijainen oikeus, toiminta-alueittaiseen toimintaan siirtyminen vaatisi sitä, että muut tuen luvun mukaiset toimet olisi todettu riittämättömiksi. Toiminta-alueita olisivat nykyisten opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti motoriset taidot, kieli ja kommunikatio, sosiaaliset taidot, päivittäisten toimintojen taidot ja kognitiiviset taidot. Opetushallitus kuvaisi toiminta-alueet sekä niiden tavoitteita ja sisältöjä opetussuunnitelman perusteissa. Pykälän 2 momentin mukaisesta opetuksesta ehdotetaan tehtäväksi hallintopäätös perusopetuslain 20 e §:ssä. Päätös olisi tärkeä tehdä ennen tilastointipäivää 20.9., jotta oppilas olisi mukana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen rahoituksen piirissä.

26 a §. Esiopetukseen osallistuminen. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin käsittemuutokset. Pidetty oppivelvollisuus -käsitteestä luovuttaisiin ja sen tilalla olisi käsite varhennettu oppivelvollisuus. Momenttiin ei tulisi sisällöllisiä muutoksia.

Pykälän 3 momentti poistettaisiin, koska perusopetuslain 27 §:n mukainen säännös perusopetuksen aloittamisen myöhentämisestä ehdotetaan poistettavaksi.

27 §. Opetuksen poikkeava aloittamisajankohta. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi sääntö, jonka mukaan opetuksen järjestäjä on voinut selvityksen perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Jatkossa perusopetus alkaisi kaikilla viimeistään sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Perusopetuksen aloittamisen lykkäämistä tai myöhentämistä vuoteen, jona lapsi täyttää kahdeksan vuotta, ei nähdä enää tarkoituksenmukaisena. Aloittamisen myöhentäminen on käytännössä lykännyt myös perusopetuksen päättämisen ajankohtaan vuoteen, jona oppilas täyttää 17 vuotta. Säännös mahdollistaisi edelleen sen, että perusopetus voidaan pykälässä mainittujen selvitysten perusteella aloittaa vuotta säädettyä aikaisemmin. Tämä tarkoittaa sitä, että lapsi voi 6-vuotiaana esiopetuksen sijasta aloittaa perusopetuksen.

30 §. Oikeus saada opetusta. Pykälän 1 momentissa on säädetty, että opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Koska esityksessä esitetään säädettäväksi oppilaan oikeudesta saada ennakoidut tukitoimia 20 b §:ssä ja oppilaskohtaisia

tukitoimia 20 c §:ssä, poistettaisiin 1 momentista: *opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.*

31 §. Opetuksen maksuttomuus. Pykälän 1 momentissa on säädetty opetuksen ja sen edellyttämien oppikirjojen, muun oppimateriaalin sekä työvälineiden ja työaineiden maksuttomuudesta. Lisäksi momentissa on säädetty vammaisen ja erityistä tukea tarvitsevan oppilaan oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut.

Momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos. Vammainen ja erityistä tukea saava oppilas korvattaisiin *oppilaskohtaisia tukitoimia* saavalla oppilaalla. Käsitemuutos ei kaventaisi momentin soveltamisalaa.

33 §. Majoitus. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin käsitemuutos pidennetystä oppivelvollisuudesta uuteen varhennettuun oppivelvollisuuteen.

37 §. Henkilöstö. Pykälässä säädetään koulun henkilöstöstä. Pykälän 2 momenttiin esitetään velvoittavamaksi opetuksen järjestäjän osalta siten, että ehdotuksen mukaan opetuksen järjestäjällä olisi oltava riittävä määrä tuntiopettajia ja koulunkäyntiavustajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voisi olla muuta henkilöstöä kuten tähänkin asti. Säännös ei määrittäisi opettajien, koulunkäyntiavustajien tai muun henkilöstön tarkempia nimikkeitä tai palvelussuhdelajia, vaan tästä päättäisi opetuksen järjestäjä.

Pykälän 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja ja työsopimussuhteisia opettajia. Opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus järjestää opetusta, ohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä esityksen 20 b §:n mukaisena ennakkoivina tukitoimina ja 20 c §:n mukaan oppilaskohtaisina tukitoimina.

39 §. Erityisopetuksen tukitehtävistä huolehtiminen. Pykälässä on säädetty opetus- ja kulttuuriministeriön mahdollisuudesta päättää siitä, että opetuksen järjestäjän on huolehdittava erityisen tuen yhteydessä annettavasta kuntoutuksesta sekä opetukseen liittyvistä kehittämis-, ohjaus- ja tukitehtävistä.

Pykälään tehtäisiin viittaussäännökseen tekninen muutos. Pykälässä on viitattu lain 17 §:n 1 momenttiin. Pykälän pykäläviittaus ja viittaus erityiseen tukeen muutettaisiin koskemaan esitystä, jolloin viitattaisiin oppilaskohtaisia tukitoimia koskevaan 20 c §:ään.

40 §. Henkilötietojen salassapito ja käsittely. Pykälään esitetään säädettäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan esityksen 20 d §:ssä tarkoitettua oppilaan tukitoimien tarpeen arviointia ja 20 f §:ssä tarkoitettua tukitoimien toteuttamista koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä sen lisäksi, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Tukitoimien tarpeen arvioinnissa ja oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskevassa suunnitelmassa voidaan mahdollisesti käsitellä oppilasta koskevaa henkilötietoa, kuten esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa terveystietoa ja oppilaan elämäntilanteeseen liittyvää tietoa, joten tiedot säädettäisiin salassa pidettäviksi.

Perustuslain 10 §:ssä on säädetty yksityiselämän suojasta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Ehdotettu säätely täsmentäisi julkisuuslain salassapitoa koskevaa sääntelyä.

42 §. Oikaisuvaatimus. Pykälässä on säädetty aluehallintovirastoon tehtävästä oikaisuvaatimuksesta laissa tarkoitettuihin päätöksiin. Pykälän 1 momentissa on lueteltu ne päätökset, joita oikaisuvaatimus koskee.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että viitattaisiin esityksen 20 e §:ään, jossa säädettäisiin oppilaan oppimista ja koulunkäynnin tukea koskevista päätöksistä. Esityksen mukaan päätös olisi tehtävä 20 c §:ssä säädetystä oppilaskohtaisista tukitoimista, 20 h §:ssä säädetystä perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta sekä 20 i:ssä säädetystä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai muu toimintakyvyn rajoite. Näistä päätöksistä voisi hakea oikaisua aluehallintovirastosta. Momentin 3 kohdan soveltamisala laajenisi, koska voimassa olevassa laissa on säädetty vain erityisen tuen järjestämistä koskevan päätöksen oikaisuvaatimuksesta. On tarkoituksenmukaista, että kaikista oppilaan oppimista ja koulunkäynnin tukea, perusopetuksen oppimäärän rajoittamista ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamista koskevista päätöksistä voisi hakea yhdenmukaisesti oikaisua aluehallintovirastolta.

Esityksessä ei ehdoteta muutosta voimassa olevan pykälän 1 momentin kolme kohdassa säädettyyn oikaisun hakemiseen koskien 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluita, muita opetuspalveluita ja erityisiä apuvälineitä koskevaa päätöstä.

Muusta kuin tukea koskevan päätöksen yhteydessä tehdystä päätöksestä perusopetuslain 31 §:n mukaisista palveluista muutoksenhaku tehtäisiin nykytilaa vastaavasti hallinto-oikeuteen siten kuin perusopetuslain 42 a §:ssä säädetään.

Pykälän 4 kohdan viittaukseen 18 §:n otsikkoon tehtäisiin teknisluonteinen muutos. Koska pykälän otsikko *erityiset opetusjärjestelyt* korvattaisiin esityksessä otsikolla *perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin*, viitattaisiin kohdassa pykälän uuteen otsikkoon.

Momenttiin esitetään uutta 5 kohtaa, jolloin opetuksen järjestäjän tekemään hallintopäätökseen aikuisten perusopetuksen poikkeavista opetusjärjestelyistä voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus aluehallintovirastoon. Opiskelun poikkeavista opetusjärjestelyistä säädettäisiin uudessa 18 a §:ssä.

48 b §. Järjestäminen ja laajuus. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen korjaus lakiviittauksen osalta. Viittaus voimassa olevan lain 17 §:n 1 momenttiin muutettaisiin viittaukseksi esityksen 20 c ja 20 i §:iin, joissa säädettäisiin oppilaskohtaisista tukitoimista sekä opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Näin ollen, jos kunta järjestäisi tai hankkisi tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulisi sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta 20 c §:ssä ja 20 i §:ssä tarkoitetuille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa.

6.2 Oppivelvollisuuslaki

2 §. Oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että nykyinen pidennetty oppivelvollisuus muutettaisiin varhennetuksi oppivelvollisuudeksi ja perusopetuslain 20 i §:n mukaiseksi opetuksen järjestämiseksi oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Varhennettua oppivelvollisuutta suoritettaisiin esiopetuksessa lapsen ollessa 5- ja/tai 6-vuotias. Varhennettu oppivelvollisuus olisi käsitteenä selkeä, sillä se kuvaisi oppivelvollisuuden aikaistamista nimenomaan opetuksen alkuosassa. Käsitteiden täsmentäminen olisi tärkeää myös oppivelvollisuuden laajenemista koskevan uudistuksen jälkeen, sillä se pidensi oppivelvollisuutta opetuksen loppuosassa. Oppivelvollisuuden varhentamiseen

olisi lähtökohtaisesti hyvin samankaltaiset kriteerit kuin nykyisin pidennettyyn oppivelvollisuuteen, eli lapsella on vammasta, sairaudesta tai toimintakyvyn rajoitteesta johtuva tarve saada lisääntynyttä esi- ja perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta tehtäisiin siis lähtökohtaisesti lapsen ollessa päiväkotijärjestelmässä tai esiopetusikäinen, yhteistyössä sekä varhaiskasvatukseen että esi- ja perusopetuksen asiantuntijoiden kanssa. Päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta ehdotetaan tehtäväksi varhaiskasvatukseen tai esiopetuksen järjestäjän toimesta lähtökohtaisesti viimeistään lapsen 5. ikävuotena, jotta oppivelvollisuutta ehditään tosiasiallisesti varhentaa ja lapsi ehtii saada perusopetuslain mukaisen oikeuden esiopetukseen jo 5-vuotiaana. Päätös olisi tärkeä tehdä ennen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen tilastopäivää 20.9. Päätöstä ei voisi tehdä perusopetuksen alkamisen jälkeen, vaan tällöin olisi tarvittava päätettävä perusopetuslain 20 i §:n mukaisesta opetuksen järjestämisestä. Koska nykyinen pidennetty oppivelvollisuus on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan lisärahoitettavaa toimintaa, ehdotetaan muutoksella omaa voimaantuloajankohtaan.

3 §. Oppivelvollisuuden suorittaminen. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin 2 §:n muutoksesta johtuva käsitteen muutos.

24 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 ja 2 momentteihin tehtäisiin 2 §:n muutoksesta johtuva käsitteen muutos.

6.3 Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki

2 §. Soveltaminen eräissä tapauksissa. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että se vastaisi oppivelvollisuuslakiin ja perusopetuslakiin ehdotettuja muutoksia pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta. Selvyyden vuoksi kohtaan 4 ehdotetaan lisäystä kuusi vuotta täyttäneistä lapsista, erotuksena kohdassa 3 a mainittuihin viisivuotiaisiin lapsiin.

5 §. Rahoituksen laskentaperuste. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että se vastaisi oppivelvollisuuslakiin ja perusopetuslakiin ehdotettuja muutoksia pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta. Selvyyden vuoksi kohtaan ehdotetaan lisäystä kuusi vuotta täyttäneistä lapsista, erotuksena kohdassa erikseen mainittuihin viisivuotiaisiin lapsiin.

29 §. Esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että se vastaisi oppivelvollisuuslakiin ja perusopetuslakiin ehdotettuja muutoksia pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta. Momentissa olevan taulukon 2. rivillä oleva rahoitus muutettaisiin koskemaan oppivelvollisuuslain 3 §:n 2 momentin mukaista varhennetun oppivelvollisuuden esiopetusta. Rahoituksen perusteena toimisi jatkossa mainitun lain mukainen päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta. Nykyiseen nähden täsmennettäisiin, että esiopetuksessa ovat myös 6-vuotiaat. Taulukon rivien 3 ja 4 mukaisista rahoituksista poistettaisiin vammaisuuteen liittyvä kriteeristö. Rahoituksen perusteena toimisi jatkossa perusopetuslain 20 i §:n 1 tai 2 momentin mukainen opetus. Muutoksesta johtuen myös KOSKI-tiedonkeruuta uudistetaan. Koska uusi jaottelutapa ei täysin vastaa nykyistä oppilaiden jakautumista eri kertoimien piiriin, ehdotetaan kertoimia muutettavaksi siten, että uudistus voidaan rahoittaa nykyisen valtionosuusrahoituksen puitteissa. Asiaa on arvioitu enemmän esityksen taloudellisissa vaikutuksissa.

Pykälän 2 momentti muutettaisiin käsitteellisesti vastaamaan pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamista mahdollisimman samankaltaisesti, kuin nykyisin. Momentin viimeinen lause poistettaisiin tarpeettomana, sillä jatkossa olisi selvää, että vain perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukaista rahoitusta voisi saada tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yksikköhinnan lisäksi.

50 §. Rahoituksen myöntäminen ja tarkistaminen. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että se vastaisi käsitteiltään oppivelvollisuuslakiin ja perusopetuslakiin ehdotettuja muutoksia pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta.

6.4 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

2 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta johtuvat käsittemuutokset. Pidennettyä oppivelvollisuutta esitetään uudistettavaksi oppivelvollisuuslaissa ja perusopetuslaissa siten, että jatkossa se muodostuisi 5- ja 6-vuotiaille järjestettävästä varhennetusta esiopetuksesta ja vuosiluokilla 1–9 opetuksen järjestämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Varhennetulle oppivelvollisuudelle olisi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa oma rahoituskerroin, perusopetuksessa tapahtuvalle opetukselle puolestaan kaksi eri rahoituskerrointa sen mukaan, opiskeleeko oppilas toiminta-alueittain vai ei.

23 §. Kustannustenjaon tarkistus. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin vastaavat käsittemuutokset kuin lain 2 §:n. Lisäksi korjataan kohdassa 4 lakiviittaus kumotusta perusopetuslain 25 §:stä oppivelvollisuuslain 2 §:än. Selvyyden vuoksi kohtaan 4 ehdotetaan lisäystä kuusi vuotta täyttäneistä lapsista, erotuksena kohdassa 2 mainittuihin viisivuotiaisiin lapsiin.

24 §. Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin vastaavat käsittemuutokset kuin lain 2 §:n ja korjattaisiin 2. kohdassa oleva kirjoitusvirhe. Selvyyden vuoksi kohtaan 4 ehdotetaan lisäystä kuusi vuotta täyttäneistä lapsista, erotuksena kohdassa 2 mainittuihin viisivuotiaisiin lapsiin.

34 §. Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin vastaava käsittemuutos kuin lain 2 §:än.

35 §. Kotikuntakorvauksen määräytyminen. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin perusopetuslain 4 a §:n ehdotetusta konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta johtuva lisäys. Myös tällaisesta palvelusta aiheutuvat kustannukset tulisi vähentää lain 24 §:n mukaan määräytyvistä toteutuneista kustannuksista. Lisäksi pykälään tehtäisiin pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta aiheutuvat käsittemuutokset.

38 §. Erikoissairaanhoidossa olevan, koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus. Pykälän otsikkoon tehtäisiin perusopetuslain 4 a §:n ehdotettua uutta konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua vastaava lisäys. Uusi otsikko kuuluisi: Erikoissairaanhoidossa olevan, konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua saavan, koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus.

Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen täsmennys, jonka mukaan tilanteissa, joissa oppilaalla ei ole kotikuntaa, sairaalaopetuksen kustannusten korvausvelvollisuus olisi oppilaan asuinkunnalla. Lainsäädännön täsmennyksen tarve on havaittu Ukrainan tilanteen myötä. Oppilaan asuinkunta saa oppilaasta lain 36 §:ssä tarkoitetun kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvauksen, jota asuinkunta voi käyttää sairaalaopetuksen korvaamiseen. Momenttiin lisättäisiin myös viittaus perusopetuslain 4 a §:n ehdotettuun uuteen 2 momenttiin, jolloin oppilaan kotikunnan, tai edellä kerrotuissa tilanteissa asuinkunnan, olisi korvattava myös konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta aiheutuneet kustannukset. Uudesta palveluvelvoitteesta aiheutuvat uudet tehtävät korvataan kunnille peruspalveluiden valtionosuuteen tehtävällä lisäyksellä.

6.5 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

13 §. Osittainen hoitoraha. Lain 13 §:n 1 momenttiin tehtäisiin pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta johtuvat muutokset. Momentin 2. kohtaan lisättäisiin selventävä viittaus oppivelvollisuuslakiin. Momentin mukainen sisältö pysyisi muutoin ennallaan, sillä myös ehdotettavassa uudistuksessa varhennetun esiopetuksen 6. ikävuoden toiminta olisi nykyistä sanamuotoa vastaavasti esiopetusta, johon osallistutaan oppivelvollisena. Momentin 3. kohtaan muutettaisiin viittaus perusopetuslakiin ehdotettuun uuteen 20 i §:n mukaiseen opetukseen.

6.6 Työsopimuslaki

4 §. Osittainen hoitovapaa. Lain 4. luvun 4 §:n 1 momenttiin tehtäisiin pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta johtuvat käsittemuutokset.

6.7 Merityösopimuslaki

5 §. Osittainen hoitovapaa. Lain 5. luvun 5 §:n 1 momenttiin tehtäisiin pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisesta johtuvat käsittemuutokset.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

7.1 Perusopetusasetus

Perusopetusasetuksen (852/1998) 2 § esitetään kumottavaksi ja siirrettäväksi lain tasolle. Opetusryhmien muodostamisesta säädettäisiin esityksen 20 g §:ssä.

Asetuksen 5 §:ssä on säädetty korvaavan opetuksen järjestämisestä. Pykälän 2 momentin viittaussäännökseen tehtäisiin tekninen muutos. Sen mukaan 18 §:n 1 kohdan sijasta viitattaisiin 18 §:n 1 momenttiin.

Asetuksen 9 b §:ssä on säädetty oppilaan ottamisesta joustavan perusopetuksen toimintaan. Pykälän 1 momentissa olevaa viittaussäännöstä lain pykälään muutettaisiin vastaamaan esitettävää uutta oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevaa pykälää. Siten momentissa viitattaisiin esityksen 20 c §:ssä säädettävään oppilaskohtaisiin tukitoimia saavaan oppilaaseen erityistä tukea saavan oppilaan sijaan.

Asetuksen 10 §:ssä on säädetty arvioinnista opintojen aikana. Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen korjaus. Opetushallitus kirjoitettaisiin isolla alkukirjaimella. Pykälän 3 momentin 3 kohdassa on säädetty, että sanallista arviota voidaan käyttää oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyssä oppivelvollisuuden piirissä olevan oppilaan arvioinnissa. Kohtaa 3 korjattaisiin vastaamaan esitystä, jolloin viitattaisiin 20 i §:n mukaiseen opetukseen. Siten sanallista arviointia voitaisiin käyttää sellaisen oppilaan arviointiin, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

Asetuksen 11 §:ssä on säädetty opinnoissa etenemisestä ja vuosiluokalta siirtymisestä. Pykälän 3 momentin mukaan *opetussuunnitelmassa voidaan määrätä, että eri oppiaineiden opinnoissa voidaan edetä vuosiluokkiin jaetun oppimäärän sijasta oppilaan oman opinto-ohjelman mukaisesti*. Koska perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta säädettäisiin esityksen 20 h §:ssä, esitetään kumottavaksi se, että opetussuunnitelman tasolla oppilaan olisi mahdollista edetä vuosiluokkiin jaetun oppimäärän sijasta oppilaan oman opinto-ohjelman mukaisesti. Lisäksi momentissa on säädetty, että opetussuunnitelmassa määrätään

*opintokokonaisuuksista, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etene-
miseen. Momenttia esitetään tarkennettavaksi siten, että opintokokonaisuuksien sijasta säädet-
täisiin vuosiluokan tavoitteista muodostetuista kokonaisuuksista.*

Asetuksen voimaantulossa huomioidaan myös pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamiselle
tarkoitettu voimaantuloaika.

7.2 Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoit- teista ja perusopetuksen tuntijaosta

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tunti-
jaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 9 §:n 2 ja 3 momentti poistettaisiin. Ny-
kyisen 2 momentin 1. lause koskien eräistä oppiaineista vapauttamista poistettaisiin. Edelleen
momentin 2. lause koskien oppiainekokonaisuuksia ja osa-alueita poistettaisiin epätarkoituk-
senmukaisina. Kolmannen momentin mukaisesta opetuksesta toiminta-alueittain säädettäisiin
jatkossa perusopetuslain 20 i §:ssä.

Asetuksen voimaantulossa huomioidaan myös pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamiselle
tarkoitettu voimaantuloaika.

7.3 Asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista

Erityisopettajien kelpoisuuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista
annetussa asetuksessa (986/1998). Kelpoisuusasetusta päivitetäisiin uusien tukea koskevien
pykälien vuoksi. Muutosten tarkoituksena on, että kelpoisuusasetuksessa tarkennettaisiin perus-
opetuslain säädöksiä.

Perusopetuslain tukea koskevissa pykälissä ehdotetaan määriteltäväksi kelpoiset opettajat osana
uusia tuen pykälä. Kelpoisuusasetuksesta ilmenisi vastaavasti, että mitä opintoja mainittuun
kelpoisuuteen sisältyy. Esitetyt muutokset selkeyttäisivät kelpoisuuksien tulkintaa. Erityisope-
ttajan ja erityisluokanopettajan kelpoisuuksiin kuuluviin opintoihin ei esitetä muutoksia.

Kelpoisuusasetuksen 8 §:n 5 momentin mukainen sääntely kehitysvammaisten opettajien kel-
poisuudesta ehdotetaan poistettavaksi. Esitetyn muutoksen tarkoituksena on, että kehitysvam-
maisten oppilaiden opettajien kelpoisuuksiin sovellettaisiin jatkossa samoja säännöksiä kuin
muidenkin oppilaiden opetukseen. Jo kelpoiseksi katsottujen henkilöiden työskentely turvattai-
siin siirtymäsäännöksiin. Asetusehdotuksessa ehdotetaan lisäksi poistettavaksi avustavien opet-
tajien kelpoisuuksia koskeva sääntely. Muilta osin esitetyt muutokset kelpoisuusasetukseen oli-
sivat luonteeltaan teknisiä.

Asetusmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan yhteensovitetusti perusopetuslain muutosten
kanssa.

7.4 Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa

Opiskelijaksi ottamisen perusteista ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa annetun asetuk-
sen (837/2021) 19 §:n 2 momenttiin esitetään tehtäväksi viittaussäännökseen tekninen muutos.
19 §:ssä säädetään koulutuksen järjestäjän harkintaan perustuvan valinnan käyttöalasta. Pykälän
2 momentin mukaan opiskelijavalintaan sovelletaan, mitä tämän asetuksen 20 §:ssä säädetään,
jos hakija olisi perusopetuslain 20 e §:ssä tarkoitetun tukea koskevan päätöksen nojalla opiskel-

lut opetussuunnitelman perusteiden mukaan rajatun oppimäärän mukaisia opintoja matematiikassa ja äidinkiessä, ja hänellä on perusopetuksen päättötodistuksessa tästä merkintä edellä mainituissa oppiaineissa.

8 Voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että laki perusopetuslain muuttamisesta tulisi voimaan 1.8.2025. Ennen 1.8.2025 tehty päätös erityisestä tuesta, tehostetun tuen oppimissuunnitelma ja erityisen tuen henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma tulisi tarkistaa uuden 4 a luvun mukaiseksi 31.7.2026 mennessä. Pidennetyn oppivelvollisuuden sisältävien päätösten tarkistamisen saisi aloittaa kuitenkin vasta 1.10.2025.

Perusopetuslain 4, 9, 26 a, 27 ja 33 §:iä koskevat muutokset sekä uusi 20 i § tulisivat voimaan vasta 1.8.2026, sillä nämä pykälät liittyvät pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamiseen, johon ehdotetaan omaa voimaantuloajankohtaa myös oppivelvollisuuslaissa. Pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden opetukseen maksetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista rahoitusta, joten myöhempi voimaantuloajankohta mahdollistaisi opetuksen järjestäjille kohtuullisen ajan pidennetyn oppivelvollisuuden sisältävien erityisen tuen päätösten tarkistamiseen sekä viranomaisille rahoituksen tiedonkeruujärjestelmien uudistamisen. Ehdotuksen mukaan 20 i §:n mukaista opetusta koskevia arviointeja, suunnitelmia ja hallintopäätöksiä voitaisiin alkaa tehdä lain 20 i §:n mukaisesta opetuksesta 1.10.2025 alkaen, eli sen jälkeen, kun tilastopäivänä 20.9.2025 on tehty viimeinen tiedonkeruu pidennetyn oppivelvollisuuden tiedoista vuoden 2026 rahoituksen perustaksi. Nämä uudet päätökset, jotka on tehty 1.10.2025–31.7.2026, tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.8.2026. Myös lain 20 g §:n 4 momentin mukaista ryhmäkokosäännöstä sovellettaisiin vasta 1.8.2026 alkaen. Ennen 1.8.2026 sovellettaisiin siis kaiken kaikkiaan nykyistä pidennettyä oppivelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja tämän mukaan tehtyjä hallintopäätöksiä. Tilastopäivänä 20.9.2026 tehtäisiin ensimmäinen tiedonkeruu uuden mallin mukaisista tiedoista vuoden 2027 opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen perustaksi.

Ehdotuksen mukaan laki oppivelvollisuuslain muuttamisesta tulisi voimaan 1.8.2026, sillä oppivelvollisuuslain muutokset koskevat pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamista. Ehdotuksen mukaan hallintopäätöksiä voitaisiin alkaa tehdä varhennetusta oppivelvollisuudesta kuitenkin jo 1.10.2025 alkaen ja nämä päätökset tulisivat voimaan 1.8.2026. Pidennetyn oppivelvollisuuden sisältävät erityisen tuen päätökset tulisi tarkistaa aikavälillä 1.10.2025–31.7.2026. Vastaava tarkistamisvelvollisuus seuraa myös perusopetuslain voimaantulosta, joka koskee erityisen tuen päätösten tarkistamista, sillä pidennetty oppivelvollisuus on käytännössä päätetty osana perusopetuslain mukaisia erityisen tuen päätöksiä. Ennen 1.8.2026 sovellettaisiin siis kaiken kaikkiaan nykyistä pidennettyä oppivelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja tämän mukaan tehtyjä hallintopäätöksiä.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain muuttamisesta tulisi voimaan 1.8.2026, mutta sen 35 ja 38 § tulisivat perusopetuslain 4 a §:än ehdotetun konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun vuoksi voimaan jo 1.8.2025. Lain siirtymäsäännöksissä otettaisiin huomioon se, että tarkistettavissa tai aiheutuneissa kustannuksissa olisi siirtymävaiheessa mukana sekä voimassa olevan lain mukaisia pidennetyn oppivelvollisuuden kustannuksia, että ehdotetun uuden lainsäädännön mukaisia varhennetun oppivelvollisuuden ja perusopetuslain 20 i §:n mukaisen opetuksen kustannuksia. Kustannukset eivät olisi päällekkäisiä, vaan pidennetyn oppivelvollisuuden kustannukset syntyisivät ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa 1.8.2026.

Muut lait tulisivat voimaan 1.8.2026, koska ne liittyvät pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamiseen.

9 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee tiivistä yhteistyötä Opetushallituksen kanssa lainsäädännön muutosten valmistelun aikana sekä opetussuunnitelman perusteiden täsmennysten valmistelussa. Uudistusta koskeva opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen virkahenkilöistä muodostuva toimeenpanoryhmä on asetettu ajalle 1.12.2023-31.12.2025. Tavoitteena on, että lainsäädäntö ja opetussuunnitelman perusteet muodostavat johdonmukaisen normiperustan tuen toteuttamiselle.

Opetushallitus päättää perusopetuslakiin perustuen esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista. Perusteita päivitetään vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Opetussuunnitelman perusteet annetaan alkuvuodesta 2025, jotta paikallisten opetussuunnitelmapäivitysten valmisteleminen jäisi aikaa. Sekä lainsäädäntö että opetussuunnitelman perusteet valmistellaan mahdollisimman yksiselitteiseksi siten, että paikallisen opetussuunnitelmatyön määrä ei ole kohtuuttoman suuri. Opetuksen järjestäjät päivittävät kansallisten linjausten pohjalta paikalliset opetussuunnitelmat 1.8.2025 mennessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus laativat syksyllä 2025 ohjeistusta lain ja opetussuunnitelman perusteiden käytännön soveltamisesta sekä tarvittavaa tukimateriaalia.

Lainsäädännön uudistamisessa kattavalla ja pitkäkestoisella toimeenpanon tuella on keskeinen merkitys. Tuen uudistuksen vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi vahvistetaan kaikkien opettajien tukeen liittyvää osaamista valtakunnallisella täydennyskoulutuksella. Myös opetus-toimen sekä koulujen johdon tukeen liittyvää osaamista vahvistetaan. Koulutukset toteutetaan opetus- ja kulttuuriministeriön lainsäädäntöä sekä Opetushallituksen opetussuunnitelman perusteita valmistelleiden virkahenkilöiden toimesta yhteistyössä. Täydennyskoulutuksia toteutetaan pitkäkestoisesti siten, että mahdollistetaan kansallisesti mahdollisimman kattava osallistuminen.

Esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen kehittäminen uudistetun lainsäädännön pohjalta on pitkäkestoinen prosessi. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää vuonna 2025 tutkimuksen, jolla seurataan uudistetun lainsäädännön toimeenpanoa ja vaikutusten arviointia sekä jatkokehittämistarpeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää lisäksi oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastotiedonkeruuta vastaamaan ehdotettua lainsäädäntöä. Etenkin pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoituksen korvaavia uusia kertoimia ja niiden mukaisia oppilasmääriä seurataan.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin lapsen oikeutta saada tukea esi- ja perusopetuksessa. Esi- ja perusopetuksen kannalta huomioitavia keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset oikeudet, perustuslain 6 §:n oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen ja 10 §:n yksityiselämän suoja. Lisäksi ehdotusta arvioidaan 19 §:n 3 momentin oikeuden

sosiaaliturvaan, 21 §:n oikeusturvan, 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta sekä suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana. Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimuksiin, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016, jälj. vammaisyleissopimus). Esitys liittyy myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (Sops 6/1976, jälj. TSS-sopimus).

Lisäksi esitystä arvioidaan henkilötietojen käsittelyn osalta suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679).

11.1 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Samassa momentissa todetaan, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Momentissa säädetään perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 64/I). Perustuslakivaliokunta on todennut oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa lausunnossaan, että kyseisessä esityksessä ei esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella laajennetun oppivelvollisuuden kuulumista perusopetukseen olisi tullut arvioida toisin kuin mitä perusoikeusuudistuksen esityksessä on nimenomaisesti tehty. Oppivelvollisuuteen kuuluva opetus on siten perustuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua perusopetusta (PeVL 43/2020 vp, s. 4). Perustuslaissa käytetyt käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 2).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan 16 §:n 2 momentin säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti (HE 309/1993 vp, s. 64).

Varhaiskasvatusta sekä ennen oppivelvollisuuden laajentamista myös perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta on tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa sivistyksellisistä oikeuksista perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 17/2018 vp; PeVL 60/2014 vp). Esiopetus ei yleensä kuulu oppivelvollisuuteen, jolloin sen toteuttamisen voisi katsoa toteuttavan perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle annettua toimeksiantoa. Esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä, joten sen toteutumisella voi katsoa olevan merkitystä esiopetusta seuraavan oppivelvollisuuden suorittamiselle eli perustuslain 16 §:n 1 momentin tosiasialliselle toteutumiselle. Varhennettua oppivelvollisuutta suorittavat oppilaat voivat suorittaa oppivelvollisuuttaan perusopetuksen lisäksi esiopetuksessa, missä tapauksessa esiopetuksessa olisi kyse perustuslain 16 §:n 1 momentin turvaamasta subjektiivisesta oikeudesta.

Viittauksella erityisten tarpeiden mukaisuuteen tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön mukaan muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan terveydentilan tai vammaisuuden opiskelulle aiheuttamia mahdollisia esteitä (PeVL 60/2010 vp, s. 3). Oppimäärästä tai opetussuunnitelmasta poikkeamista ei ole tarkasteltu niiden säätämisen yhteydessä oppilaan sivistyksellisten oikeuksien rajoituksena. Perustuslakivaliokunta on arvioinut sivistyksellisten oikeuksien rajoituksena sitä, kun opetuksen epäämistä koskevaa enimmäisaikaa ehdotettiin pidennettäväksi jäljellä olevan työpäivän lisäksi myös seuraavaksi työpäiväksi. Perustuslakivaliokunta piti opetuksen epäämisen keston pidentämistä hyväksyttävänä, kun sillä ei muutettu periaatetta, että opetuksen epääminen on tarkoitettu äärimmäisen poikkeuksellisia tilanteita varten, jolloin oppilas vaarantaa muiden oppilaiden tai koulussa tai muussa opetustilassa työskentelevien turvallisuuden taikka häiritsee kohtuuttomasti opetusta tai siihen liittyvää toimintaa (PeVL 48/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut sivistyksellisten oikeuksien rajoituksia myös covid-pandemian aikana annetuissa esityksissä, mutta tällöin kyse on ollut oikeuden rajoittamisesta perustuslain 23 §:n poikkeusolojen perusteella (PeVM 6/2020 vp; PeVM 14/2020 vp).

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Yleissopimuksen 28 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin koulunkäynnin säännöllisyyden edistämiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklan 1. kohdan a-alakohdan mukaan lapsen koulutuksen tulee pyrkiä lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen.

TSS-sopimuksen 13 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden opetuksen saamiseen. Opetuksen tarkoituksena on ihmisen persoonallisuuden ja sen arvon tajuamisen täydellinen kehittäminen ja että sen on vahvistettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista. Alkeisopetuksen on oltava pakollista ja maksutta kaikkien saatavissa; opetus, jota annetaan alkeisopetuksen jälkeen, on kaikin käytettävissä olevin keinoin tehtävä yleisesti saatettavaksi ja mahdolliseksi kaikille erityisesti ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus; korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyyden perusteella ja ennen kaikkea ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus, perusopetusta on tuettava ja tehostettava mahdollisuuksien mukaan niiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole saaneet tai jotka eivät ole päättäneet koko alkeisopetustaan.

YK:n vammaisyleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Toteuttaakseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta sopimuspuolet varmistavat osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen, jonka tarkoituksena on mahdollistaa vammaisille henkilöille persoonallisuutensa, lahjakkuutensa ja luovuutensa sekä henkisten ja ruumiillisten kykyjensä kehittämisen mahdollisimman pitkälle.”

Tätä oikeutta toteuttaessaan sopimuspuolet varmistavat, että vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan ja toteutetaan tehokkaat yksilöidyt tukitoimet ympäristöissä, jotka mahdollistavat opillisen ja sosiaalisen kehityksen enimmäistämisen täysimääräisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti. (24 art. 2 kohdan d ja e -alakohta)

Esityksessä vahvistettaisiin lapsen perustuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin sekä ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista oikeutta perusopetukseen säätämällä oppilaan oikeudesta saada tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Painopiste olisi ennakkoivissa tukitoimissa, jolloin oppilaalla olisi oikeus saada tukitoi-

mia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja matalalla kynnyksellä. Kun tuki annettaisiin aikaisessa vaiheessa ja ennakoivasti, olisi se myös vaikuttavampaa kuin korjaavat toimenpiteet. Esityksellä tavoitellaan sitä, että oppilas saa tukea oppimiseensa mahdollisimman varhain ja että perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen eli rajoitukset oppilaan sivistyksellisiin oikeuksiin olisivat viimesijaisia. Ehdotukset ovat linjassa sen kanssa, että oikeutta perusopetukseen tulisi rajoittaa vain äärimmäisen poikkeuksellisesti (ks. PeVL 48/2021 vp, s. 3).

Kun perusopetuksen oppimäärän suorittamista rajoitetaan tai oppilas vapautetaan suorittamasta perusopetuksen oppimäärää, puututaan samalla oppilaan perusoikeuteen saada perusopetusta. Esityksessä on huomioitu se, että perusoikeuteen puuttuminen ei ole mahdollista lakia alemman asteisilla päätöksillä, vaan perusoikeuteen puuttumisen on perustuttava laintasoiseen tarkkarajaiseen sääntökyseen. Lisäksi esityksessä on säädetty tarkkarajaisesti siitä, milloin perusopetuksen oppimäärää voisi rajoittaa tai opetussuunnitelman tavoitteista voisi poiketa. Perusopetuksen oppimäärän rajoittaminen tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen olisivat aina viime-sijaisia toimia, joita ennen oppilaalla olisi oikeus saada tukitoimia tarpeensa mukaan.

Ehdotetut muutokset perusopetuslakiin vahvistaisivat perustuslain 16 §:n, YK:n lapsen oikeuk-sien yleissopimuksen sekä vammaisyleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta saada perusope-tusta tehostamalla oppilaan tuen saamista.

Esityksessä uudistettaisiin myös nykyistä pidennetyn oppivelvollisuuden opetusta, johon on osallistunut oppilaita, joilla on vamma tai vakava sairaus. Esityksen mukaan pidennetty oppi-velvollisuus muodostuisi jatkossa varhennetusta oppivelvollisuudesta ja perusopetuksen järjes-tämisestä oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Uudessa lainsäädän-nössä opetukseen saatava lisärahoitus ei perustuisi enää kehitysvammadiagnoosiin.

Nykyistä selkeämmin koulutuskokonaisuuteen jäsenyvä varhennettu oppivelvollisuus sekä pe-rusopetuksen järjestäminen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, voivat edistää vammaisten ja sairaiden lasten pääsyä tarvitsemiensa tukitoimien piiriin. Sääntely voi erityisesti edistää tuen järjestämistä oppilaille, joilla vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ilmenee myöhemmin perusopetuksen aikana, sillä osa näistä oppilaista on saattanut nykyisin jäädä pidennetyn oppivelvollisuuden ulkopuolelle. Se, että toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta säädetäisiin jatkossa asetuksen sijaan lain tasolla, omalta osaltaan vahvistaa vam-maisten lasten opetuksen tilannetta ja oikeuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa säi-lytettävät kolme lisärahoituksen kriteeriä turvaavat edelleen vamman, sairauden tai toimintaky-vyn rajoitteen vuoksi opetuksen järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

Pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamisen yhteydessä esityksessä ehdotetaan poistettavaksi perusopetuslain 27 §:stä sääntö, jonka mukaan opetuksen järjestäjä on voinut selvityksen perus-teella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Jatkossa perus-opetus alkaisi kaikilla viimeistään sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän vuotta. Muutoksen arvioidaan vaikuttavan positiivisesti siihen, että entistä useampi oppilas saisi perusopetuksen oppimäärän suoritettua lasten perusopetuksessa.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämisellä lainsäädäntöön tuotaisiin oppilaan tarvit-semat palvelut ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti oppilaan omaan lähikouluun. Näin voi-daan ehkäistä ongelmien kasautumista ja siihen liittyvää kouluikäymättömyyttä.

Ehdotetut muutokset vahvistaisivat perustuslain 16 §:n ja vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta saada esi- ja perusopetusta tarjoamalla lap-sen tarvitsema tuki lapsen lähipäiväkodissa ja lähikoulussa.

11.2 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvä syrjäntäkielto kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen luetteloa kielletyistä syrjäntäperusteista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan momentin loppuosan yleislauseke korostaa eri asemaan asettamisen olevan kiellettyä säännöksessä erikseen mainittujen erotteluperusteiden ohella myös muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Säännöksellä halutaan korostaa lasta tasavertaisena oikeuksien haltijana alaikäisyydestä sekä vajaavaltaisuudesta huolimatta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2.1 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille valtion lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskuntoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimuksen 23 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.

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp, s. 5)

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava huomioon lapsen etu (YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista 3.1 artikla). Vammaisyleissopimuksen mukaisesti lapsen etu on otettava huomioon kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa (YK:n vammaisyleissopimus 7.2 artikla). Lapsen etua on harkittava sekä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän ja yleensä lasten kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti. Harkinnassa tulee ottaa huomioon YK:n lapsen oikeuksien komitean lapsen oikeuksia koskevat linjaukset. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 18/2020 vp, ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Vammaisyleissopimuksen 4.1 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjäntää vammaisuuden perusteella. Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjäntää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisuuteen lakiin perustuviin etuihin. Sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjäntää vastaan syrjäntäperusteesta riippumatta. Yhdenver-

taisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen. Yleissopimuksen 7.1 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa.

Perusopetuksen yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen on *inklusion käsite*. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on 4. yleiskommentissaan katsonut, että inklusiivinen koulutus on kaikkien oppijoiden perustavanlaatuinen ihmisoikeus. Inklusio on myös periaate, jossa arvioidaan kaikkien oppilaiden hyvinvointia, kunnioitetaan heidän synnynnäistä arvoaan ja itsemääräämisoikeuttaan, tunnustetaan yksilöiden tarpeet sekä heidän kykynsä osallistua tehokkaasti yhteiskuntaan. Lisäksi inklusio on keino toteuttaa muita ihmisoikeuksia ja tulos, joka saavutetaan, kun koulutuksen esteitä poistetaan ja tavallisten koulujen käytäntöjä muutetaan, jotta niissä voitaisiin huomioida kaikkien oppilaiden tarpeet ja ottaa mukaan kaikki oppilaat (yleiskommentin kohta 10). 24.1 artiklan mukaisesti sopimuspuolten on toteutettava inklusiivinen koulutusjärjestelmä kaikilla asteilla. Oikeuden toteutuminen edellyttää, että oppimisympäristöä muutetaan siten, että se mukautuu yksittäisten oppilaiden erilaisiin tarpeisiin. Komitea katsoo, että koulutusjärjestelmän kykyä tavoittaa kaikki oppijat on parannettava (yleiskommentin kohdat 8.-9.)

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on puolestaan ilmaissut Suomen viimeisimmän määräaikaisraportin yhteydessä huolensa mm. siitä, että vammaisia lapsia ei osallisteta onnistuneesti yleisopetukseen. Komitea on suositellut, että Suomi vahvistaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan kaikille vammaisille lapsille osallistava opetus yleisopetuksessa, mm. 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 (Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland [CRC/C/FIN/CO/5-6], kohdat 29 ja 30).

Perusopetuksessa muodollisen yhdenvertaisuuden voidaan katsoa tarkoittavan, että jokaiselle oppilaalle kuuluu sama opetuksellinen kohtelu. Tällöin jätettäisiin kuitenkin huomiotta oppilaiden erilaiset oppimisen ja koulunkäynnin edellytykset ja valmiudet. Näiden eroavaisuuksien sivuuttaminen johtaisi oppimiseensa tai koulunkäyntiinsä ja osallistumiseensa tukea tarvitsevien oppilaiden epäyhdenvertaiseen kohteluun ja siten välilliseen syrjintään. Esityksellä edistettäisiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista perusopetuksessa. Opetuksen järjestäjän olisi varmistettava oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt ja järjestettävä ennakoivia tukitoimia osana koulun toimintaa ja oppilaan omaa opetusryhmää. Tällä tavalla tuen järjestämisen painopiste siirtyisi ennaltaehkäisemään suurempien tuen tarpeiden syntymistä tuomalla opetusryhmiin sellaisia ennakoivia tukimuotoja, joista hyötyvät useat oppilaat. Ennakoivia tukitoimia tulisi tarjota ilman asiasta tehtävää hallintopäätöstä, viipymättä jo pienemmänkin tuen tarpeen ilmetessä. Käsitteiden muutos ja tuen varhainen tarjoaminen ilman yksilöllisiä päätöksiä vähentäisi myös oppilaiden mahdollista leimautumista ”erityisoppilaiksi”. Näin pyritään tukemaan kaikkien lasten yhdenvertaista oikeutta oppimiseen ja turvaamaan heille opetuksen järjestämiseen ja oppimisen tuen tarpeisiin perustuvat sopivat järjestelyt ja kohtuulliset mukautukset.

Suomalaisessa koulutuspolitiikassa on vakiintuneesti tulkittu, että inklusiiossa on kyse koulutuksellisesta toimintatavasta, jossa tukea tarvitsevat oppilaat saavat tarvitsemansa avun yleisopetuksen piirissä lähialueen koulussa ja yleisopetuksen opetusryhmässä. Inklusiota toteuttaa kaikki sellainen oppimisen tuki, jossa oppilas opiskelee lähikoulussa ja yleisopetuksen luokassa. Inklusioperiaate ei kuitenkaan sulje pois pienryhmiä ja erityisluokkia osana tarjottua tukea. Esityksessä inklusio on otettu huomioon siirtämällä sääntelyn painopistettä ennaltaehkäiseviin

toimiin, jolloin samaan opetusryhmään kuuluville oppilaille tai opiskelijoille voitaisiin antaa opetusta heidän toisistaan poikkeavien tarpeidensa mukaisesti oppilaan omassa opetusryhmässä.

Esityksessä ehdotetaan uudistusta myös pidennettyyn oppivelvollisuuteen. Oppivelvollisuuden alkupäätä koskeva käsitteen muuttaminen ja selkeyttäminen varhennetuksi oppivelvollisuudeksi voivat ohjata nykyistä useampia opetuksen järjestäjiä tekemään päätöksen varhain, mikä lisää lasten välistä yhdenvertaisuutta. Lisäksi se, että uudessa lainsäädännössä opetukseen saatava lisärahoitus ei perustuisi enää kehitysvammadiagnoosiin, parantaa lasten välistä yhdenvertaisuutta, kun tuen saaminen ei perustu eri lääkäreiden ja asiantuntijoiden keskenään mahdollisesti erilaisiin tulkintoihin tai alueellisesti erilaisiin mahdollisuuksiin päästä tarvittaviin tutkimuksiin tai arvioon, vaan ennemmin pedagogiseen tuen tarpeen arvioon.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämisellä lainsäädäntöön parannetaan ennaltaehkäisevää ja oikea-aikaista palveluiden antamista oppilaan omassa lähikoulussa. Palvelun avulla voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja siihen liittyvää kouluikäymättömyyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan erityisesti lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitojonot ovat kasvaneet. Hoitoon pääsyn viivästyessä tai pitkien välimatkojen vuoksi ei kaikilla lapsilla ja nuorilla siten ole nykyisin tasavertaista mahdollisuutta päästä myöskään sairaalaopetukseen esimerkiksi joillakin ruotsinkielisillä alueilla. Ennaltaehkäisevällä konsultatiivisella sairaalaopetuspalvelulla arvioidaan olevan lasten välistä yhdenvertaisuutta parantava vaikutus, sillä entistä useampi oppilas pääsisi erityissairaanhoidon sijaintikunnassa järjestettävässä sairaalaopetuksessa olevan osaamisen piiriin.

Ehdotetut muutokset edistäisivät näin ollen perustuslain 6 §:n toteutumista.

11.3 Sosiaaliturva

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen lapsen hyvinvointi kattaa sekä aineellisen että henkisen hyvinvoinnin, jonka vuoksi säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin. 19 §:n 3 momentin mukainen velvoite tukea lapsen yksilöllistä kasvua pitää sisällään opetuksen järjestämisen (HE 309/1993 vp, 71-72).

Ehdotettu sääntely lapsen oikeudesta tukee lapsen oikeutta oppimiseen, kasvuun ja hyvinvointiin. Sääntely tukee näin ollen lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua yksilöllistä kasvua ja perheiden kasvatustehtävää sekä 16 §:ssä tarkoitettuja sivistyksellisiä oikeuksia. Ehdotettu sääntely tukee sitä, että lapsen oikeus perusopetukseen toteutuu tosiasiallisesti, lapsi pystyy varttuessaan suorittamaan oppivelvollisuutensa ja osallistumaan muihin 16 §:ssä tarkoitettuihin koulutuksiin. Kun lapsi saa esiopetuksessa ja koulussa tarvitsemansa tuen, voi lapsen kokonaisvaltainen hyvinvointi parantua. Tämä vaikuttaa lapsen elämään myös esiopetuksen ja koulun ulkopuolella.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämisellä lainsäädäntöön parannetaan ennaltaehkäisevää ja oikea-aikaista palveluiden antamista, joiden avulla voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja siihen liittyvää kouluikäymättömyyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen

mukaan erityisesti lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitojonot ovat kasvaneet. Hoitoon pääsyn viivästyessä ei kaikilla lapsilla ja nuorilla siten ole tasavertaista mahdollisuutta päästä myöskään sairaalaopetukseen. Ennaltaehkäisevällä konsultatiivisella sairaalaopetuspalvelulla arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä vaikutusta myös varsinaisen erityissairaanhoidon yhteydessä järjestettävän sairaalaopetuksen tarpeen vähenemiseen. Sairaalaopetuksen paikat olisivat näin ollen paremmin saatavilla niitä kaikkein eniten tarvitseville oppilaille.

11.4 Oikeusturva

Oppilaan oikeusturvan toteutuminen oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevassa päätöksenteossa

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakiin sisältyy säännökset muun muassa asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta, hallintopäätöksen sisällöstä, hallintopäätöksen perustelemisesta, virheen korjaamisesta, valitusosoituksesta, tiedoksiannosta ja oikaisuvaatimuksesta. Hallintolain menettelysäännöksiä on noudatettava myös perusopetuslain mukaisia hallintopäätöksiä laadittaessa silloin kun hallintolain säännöksistä poikkeamisesta ei erikseen säädetä.

Esityksessä oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevista hallintopäätöksistä säädettäisiin ehdotetussa uudessa 4 a luvussa. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1) Ehdotettu sääntely perustuisi oppilaan oikeuteen saada sekä ennakoivia tukitoimia että yksilölliseen tilanteeseensa soveltuvia oppilaskohtaisia tukitoimia. Perusopetuslaissa säänneltäisiin aiempaa selkeämmin oppilaan oikeudesta tiettyyn tukitoimeen, kun aikaisemmin perusopetuslaissa on säädetty oppilaan oikeudesta tuen tasoihin. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä, koska ne olisivat osa koulun perustoimintaa ja pedagogisia opetusjärjestelyitä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että velvollisuutta tuottaa valituskelpoinen päätös ei ole käsillä silloin, kun kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. PeVL 32/2012 s. 5, PeVL 51/2006 s. 6, PeVL 52/2005 s. 2.)

Esityksessä on säännelty tarkkarajaisesti ne asiat, joissa hallintopäätös olisi tehtävä. Päätös tulisi tehdä viipymättä. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi oppilaskohtaisen tuen päätöstä ei esitetä enää tarkistettavasti. Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma on kuitenkin arvioitava vähintään kerran lukuvuodessa sekä tarvittaessa oppilaan tuen tarpeiden mukaisesti, mikä voi johtaa uuteen päätökseen, joten hallinnollisen taakan keveneminen ei heikennä oppilaan oikeuksia. Sääntely on tältä osin tarkkarajaisempaa, mitä voidaan pitää myös oikeusturvan näkökulmasta myönteisenä. Esimerkiksi pidennetyn oppivelvollisuuden päättämisestä ei ole aikaisemmin täsmällisesti säädetty.

Esityksessä on myös huolehdittu nykyisten pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaita koskevien hallintopäätösten voimassaolosta sekä oppilaan oikeusturvasta myös siirryttäessä uuteen varhennettuun oppivelvollisuuteen ja perusopetuslain 20 i §:n mukaiseen opetukseen.

Esityksessä säännösten täsmentymisen lisäksi osa säännöksistä tuodaan asetuksista lain tasolle. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Sääntelyn tuominen lain tasolle edistää 2 § 3 momentin 80 §:n 1 momentin toteutumista.

Päätökset, jotka kohdistuvat perusopetuksen oppimäärästä poikkeamiseen

Esityksessä säädettäisiin aiempaa selkeämmin mahdollisuudesta poiketa perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista. Opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla vuosiluokan tavoitteista erillaisia kokonaisuuksia, joiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Tavoitteiden muodostamisella opintokokonaisuuksittain tarkoitettaisiin voimassa olevan perusopetusasetuksen mukaista, niin kutsuttua vuosiluokkiin sitomatonta opetusta ja opiskelua, jossa oppilas opiskelee hänelle laaditun suunnitelman mukaisesti vuosiluokittain määritettyjen oppiaineiden oppimäärien sijaan. Opetuksen järjestäjä voisi 20 e §:n nojalla päättää, että oppilas voidaan terveydellisistä syistä tilapäisesti vapauttaa suorittamasta oppiaineen oppimäärää. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedossa on, että aikaisemmin vastaavia päätöksiä vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta sekä oppiaineen oppimäärän suorittamisesta vapauttamisesta on tehty perusopetuslain 18 §:n nojalla ja oikeustila on tältä osin ollut epäselvä. Täsmällisempää sääntelyä voidaan pitää oppilaan oikeusturvan näkökulmasta myönteisenä.

Esityksessä säädettäisiin oppilaan oikeudesta jättää perusopetuksen oppimäärä suorittamatta jossakin oppiaineessa tai jotain vuosiluokkaa koskien. Pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa oppilas jättäisi vuosiluokan väliin, koska hän osoittaisi jo hallitsevansa kyseisen vuosiluokan tavoitteiden edellyttämät tiedot ja taidot. Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen jossakin oppiaineessa tai vuosiluokalla olisi esityksen mukaan mahdollista vain huoltajan hakemuksesta. Erityisiä opetusjärjestelyistä on saatettu määrätä myös opetussuunnitelman perusteissa, mikä ei ole ollut laillisuusperiaatteen mukaista.

Ehdotettu uusi 18 a § koskee aikuisten perusopetusta. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdat ovat sisällöllisesti vastaavia kuin voimassa olevan lain 18 §:ssä, jota on sovellettu myös aikuisten perusopetuksessa. Pykälässä säädettäisiin kuitenkin aiempaa selkeämmin, että opetuksen järjestäminen tulisi vireille opiskelijan hakemuksesta. Hakemuksen voisi laittaa vireille myös alle 18-vuotiaan huoltaja.

Esityksessä parannettaisiin lisäksi oppilaan oikeusturvaa siten, että selkiytetään oppilaasta tehtävää arviointia, päätöstä ja oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamisen suunnitelmaa säätämällä niistä ja niiden sisällöstä.

Muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan, että aikuisten perusopetuksen poikkeavia opetusjärjestelyitä koskevaan päätökseen, oppilaskohtaisia tukitoimia koskevaan päätökseen, perusopetuksen oppimäärästä tai tavoitteista poikkeamista koskevaan päätökseen sekä perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättämistä koskevaan päätökseen olisi mahdollista hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen on voimassa olevan perusopetuslain 42 a §:n nojalla mahdollista hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhakuoikeuteen koskien oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä ei esitetä muutoksia.

11.5 Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp katsonut lähtökohtaisesti riittävää olevan, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 1/2020 vp, s. 2, PeVL 4/2020 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (ks. esim. PeVL 20/2020 vp) on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta korostaa, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitattut lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilatiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohdista ja kattavaa (PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Lainsäätäjän harkintaa sitovia henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ovat olleet ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset

mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 27/2006 vp, s. 2/I, PeVL 11/2016 vp, s. 8 ja PeVL 13/2016 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin vastaisina (esim. PeVL 7/2000 vp, PeVL 14/2002 vp, PeVL 15/2002 vp ja PeVL 74/2002 vp).

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisien tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 4/2017 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut myös sitä, että säännösten tarkkarajaisuus edistää myös tietojen luovuttamisen lainmukaisuuden arviointia (PeVL 17/2016 vp, s. 6).

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyllä tulee olla asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista muun muassa silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdtaan, minkä mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Koska henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdtaan ei rekisteröidyllä ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta.

Kansallinen erityissääntely katsottaisiin välttämättömäksi myös riskiperustaisen lähestymistavan näkökulmasta, koska esityksessä säädetään henkilötietojen käsittelystä ja osin arkaluonteisten tietojen käsittelystä, ja siksi on olemassa riski rekisteröidyn kannalta, mikäli yksityiskohdista sääntelyä ei olisi.

EU:n tietosuoja-asetus Esityksen arkaluonteisia tietoja koskevissa säännöksissä otettaisiin huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset erityisten henkilötietojen käsittelystä sekä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskeva tulkintakäytäntö. Henkilön terveydentilaan liittyviä ja vastaavia arkaluonteisia tietoja voitaisiin lakiesityksiin sisältyvien säännösten mukaan luovuttaa vain silloin, kun se on välttämätöntä oppivelvollisuuden suorittamisen mahdollistamiseksi ja opetuksen toteuttamiseksi. Tietojen luovutusmahdollisuus rajoittaisi henkilön yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta varmistaisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, joka esityksessä katsotaan perusteeksi säätää arkaluonteisten tietojen luovutusmahdollisuudesta. Tietojen luonteeseen liittyen opetuksen järjestämiseen liittyvien välttämättömien tietojen osalta tietojen luovuttajalle jäisi kuitenkin sen arvioiminen, mitkä tiedot se katsoo opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömäksi.

Tietosuojaa on käsitelty kappaleessa 4.2.6

11.6 Kuntien tehtävät

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa sekä sille laissa säädettyt tehtävät.

Esityksen keskeisenä sisältönä on selkiyttää oppilaalle annettavien tukimuotojen kokonaisuutta, tuen järjestämisen periaatteita, käytäntöjä ja käsitteitä. Lisäksi säädettäisiin arviointiin ja tuen toteuttamisen suunnitelmaan sisältyvistä tiedoista. Tarkempi sääntely vähentäisi kuntien hallinnollista työtä ja siihen kuluvaan aikaa.

Kun painopiste siirtyisi oppilaalle annettavista yksilökohtaisista tukitoimista ennakoiiviin tukitoimiin, vähenisi samalla opettajien hallinnollisen työn määrä. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä. Pällekkäinen kirjaaminen eri asiakirjoihin ja hallinnollinen taakka vähenisi sen myötä, että suunnitelma ja arvio –asiakirjojen määrä vähenisi neljästä kahteen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vaatimus kuntien rahoitusperiaatteesta toteuttaa kuntien perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista itsehallintoa. Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Esityksen vaikutukset kuntien talouteen on arvioitu luvussa 4.2.1 *Taloudelliset vaikutukset*. Uusien tehtävien aiheuttamat kustannukset korvattaisiin kunnille täysimääräisesti.

11.7 Velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (PeVL 43/2020 vp, ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Edellä mainitut ihmisoikeussopimukset velvoittavat valtiota. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artikla velvoittaa ottamaan lapsen edun ensisijaisesti huomioon kaikissa lasta koskevista toiminna. Valtion on edistettävä aktiivisesti lasten oikeuksien toteutumista ja suojeltava lapsia oikeuksien loukkaamiselta esimerkiksi turvaamalla lapsen oikeudet lainsäädännössä. Esityksen katsotaan edistävän perustuslain 22 §:n toteutumista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Click or tap here to enter text.

Click or tap here to enter text.

..

