

Asia: VN/32974/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Lausunnonantajan lausunto

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Kehitysvammaisten Tukiliitto kiittää mahdollisuudesta lausua tästä esityksestä. Tuen uudistus on Tukiliiton näkemyksen mukaan tarpeellinen, koska riittävän tuen toteutumisessa yhdenvertaisesti kaikille sitä tarvitseville oppilaille on varsin paljon haasteita. Esityksen tavoitteet tuen selkiyttämisestä ja tuen toteuttamisen varmistamisesta ovat siten periaatteessa kannatettavia. Olemme kuitenkin hyvin huolissamme siitä, ettei esitetyillä muutoksilla päästään tavoitteisiin, vaan otettaisiin monelta osin merkittäviä askelia taaksepäin sekä nykylainsäädäntöön että käytäntöihin verrattuna. Huolta vahvistaa se, että uudistuksen toteutukseen ei tarpeista huolimatta ole varauduttu osoittamaan lisärahoitusta.

Esityksen tavoitteetkaan eivät ole kaikilta osin ongelmattomia. Vaikka ylimääräisen hallinnollisen taakan keventämisen tavoittelu on sinänsä perusteltua, on varmistettava, ettei sen kustannuksella heikennetä oppilaiden oikeusturvaa, eikä luovuta tuen toteuttamiseksi tarpeellisesta suunnittelusta, päätöksenteosta ja kirjaamisesta. Lapsen oikeuksia koskevan lainsäädännön kehittämisen lähtökohdana tulee ensisijaisesti huomioida lapsen etu YK:n vammaisyleissopimuksen (7.2 artikla) ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (3.1 artikla) mukaisesti.

Nykyjärjestelmässä tehostettua tukea saavien oppilaiden tuesta ei tehdä hallintopäätöstä, joten niiltä osin kuin näiden oppilaiden saamasta tuesta tehtäisiin jatkossa hallintopäätös oppilaskohtaisista tukitoimista, oppilaiden oikeusturva vahvistuisi. Toisaalta mikäli kynnys saada oppilaskohtaisia tukitoimia nousisi jatkossa liian korkeaksi, oppilaiden oikeusturva voi helposti heikentyä merkittävästi. Tukiliitto katsoo, että oppilaskohtaisiin tukitoimiin pääsyn kynnys voisi esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn seurauksena nousta kohtuuttomasti esimerkiksi sen vuoksi, että ennakoivia tukitoimia korostetaan hyvin voimakkaasti. Tukiliitto pitää mahdollisena, että ehdotetut mitoitussäännökset voivat niin ikään vaikeuttaa oppilaskohtaiselle tuelle siirtymistä, mikäli ryhmät ovat tukea saavien oppilaiden osalta täynnä, eikä uusia haluta perustaa. Näihin seikkoihin tulee oikeusturvan ja tuen toteutumisen varmistamiseksi esityksen jatkovalmistelussa

kiinnittää erityistä huomiota, jotta kaikki oppilaskohtaista tukea tarvitsevat oppilaat varmasti jatkossa pääsevät sen piiriin.

Esityksen mukainen sääntely ei kaikilta osin selkeytä nykyisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä haasteita ja epäselvyyksiä, joten tarkennuksia tarvitaan moneen esitettyyn pykälään perusteluineen. Lisäksi on tärkeää nykyisin tavoin säätää nimenomaisesti siitä, että tukea tulee saada heti tuen tarpeen ilmetessä.

Lapsen yksilöllisten tarpeiden ja edun huomiointi ei voi riittävästi toteutua silloin, jos sääntely muuttuu liian kaavamaiseksi, mikä tämän esityksen toteutuessa on monilta osin uhkana, jos esimerkiksi oppiaineiden oppimääriä voitaisiin jatkossa yksilöllistää vain oppilaan opiskellessa pienryhmässä tai erityisluokassa, tai jos koulun aloitusta ei voisi enää tapauskohtaisesti myöhentää vuodella.

Jotkut esitetyistä ratkaisuista eivät ole myöskään linjassa esim. Suomea sitova YK:n vammaisoppimuksen koulutusjärjestelmältämme edellyttämän inklusion kanssa. Pienryhmiä ja erityisluokkia kyllä tarvitaan, mutta silloin kun oppilas pystyy mahdollisesti vahvoistakin tuen tarpeistaan huolimatta riittävillä oppilaskohtaisilla tukitoimilla opiskelemaan yleisopetuksen ryhmässä, pelkkä yksilöllistämisen tarve ei saa johtaa siihen, että hänen täytyisi aina vaihtaa pienryhmään tai erityisluokkaan. Ylipäänsä esityksessä korostuu vahvemman tuen antaminen muuten kuin yleisopetuksen ryhmässä, vaikka myös yleisopetuksen ryhmässä tulee olla oikeus saada tarpeiden mukaiset oppilaskohtaiset tukitoimet. Esityksessä ei lisäksi huomioida erityisopetukseen panostamisesta huolimatta tarpeeksi yhteisopettajuuden mahdollisuuksia yleisopetuksen ryhmissä vahvempaa tukea tarvitsevien oppilaiden määrän kovin tiukan rajaamisen sijasta, eikä pienryhmässä tai erityisluokassa opiskelevan oppilaan joustavaa integrointia (aina riittävällä tuella) yleisopetukseen niissä aineissa, joissa se on hänen etunsa mukaista. Myös esitetyn sääntelyn soveltuminen esiopetukseen ei ole esimerkiksi esityksen sanamuodot huomioiden ongelmattonta ja vaatii siten huomiota jatkovalmistelussa.

Opetuksen järjestäjälle maksuttoman sairaalakoulun konsultaation turvaaminen on kannatettavaa, mutta jotta varmistetaan konsultaatiopalveluiden riittävyys ja osaaminen suhteessa niiden tarpeeseen, Valteri-koulujen konsultaatiot tulee yhtä lailla säätää opetuksen järjestäjälle maksuttomiksi. Sairaalakouluilla ei yksinään ole riittävää osaamista (esim. vammaspesifiä erityisosaamista, kuten autismiosaamista) eikä resursseja vastata kaikkiin vaativiin tuen tilanteisiin liittyviin konsultaatiotarpeisiin. Jo nykyisellään Kehitysvammaisten Tukiliiton lakineuvonnassa nousee esiin se, että kunnat eivät useinkaan suostu ostamaan Valteri-konsultaatiota, vaikka sille olisi selvä tarve ja vaikka konsultaation kustannus koululle on Tukiliiton käsityksen mukaan varsin kohtuullinen. Tilanne ei voi jatkua tällaisena, kun halutaan varmistaa riittävän tuen toteutuminen kaikille sitä tarvitseville oppilaille ja myös aktiivisesti puuttua esimerkiksi kouluakäymättömyyteen, joka on yhä yleisempää ja joka uhkaa vakavasti lapsen oikeutta oppia sekä hyvinvointia laajemminkin.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Nykyisessä järjestelmässä ongelmallista on ollut muun muassa tuen eri tasoilla siirtyminen, esimerkiksi se, millä kriteereillä tulisi siirtyä tehostetusta tuesta erityiseen tukeen ja millaisia sisällöllisiä eroja tukitoimilla eri tuen tasoilla on. Esityksen mukainen sääntely ei välttämättä helpottaisi tai selkeyttäisi tätä tilannetta, vaan ongelmat varsin todennäköisesti jatkuisivat nykyisen kaltaisina, ainoastaan eri käsittein kuvattuina.

Tuen ”tasojen” nimeäminen uudelleen ja niiden määrän laskeminen kolmesta kahteen tarkoittaa irtautumista tuen jatkumosta varhaiskasvatuksesta perusopetukseen ja toiselle asteelle saakka. Tuen jatkuvuus on kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien lasten ja nuorten osalta hyvin tarpeellista, sillä erilaiset nivelvaiheet ovat heille tyypillisesti vaikeita.

Katsomme siksi, että nykyistä kolmiportaista/-tasoista mallia olisi parempi lähteä korjaamaan hyödyntäen esim. Oikeus oppia -ohjelman loppuraportissa (OKM 2022:44) esitettyä niin, että varmistetaan paremmin tuen yhdenvertaista saantia ja jatkuvuutta nyt ehdotettavien varsin radikaalien muutosten sijasta. Nykyisillä resursseilla toimittaessa tuen uudistaminen on joka tapauksessa erittäin haastavaa.

Pidennetyn oppivelvollisuuden tilalle esitetty 20 i §:n mukainen perusopetuksen järjestäminen oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, on muun muassa YK:n vammaisopimusta läpileikkaavan inklusioperiaatteen näkökulmasta käsitteenä ongelmallinen. Sinänsä on tarpeen ja perusteltua jollain tavalla määritellä se vaativinta tukea tarvitsevien oppilaiden opetus, joka vaatii lisärahoituksen ja tiukimmin säännellyt ryhmäkoot. Pykälän otsikko ei kuitenkaan voi olla esitetyllä tavalla harhaanjohtava ja jopa syrjivä siten, että se ohjaisi ajattelemaan kaikkien vammaisten tai sairaiden oppilaiden tarvitsevan automaattisesti vahvinta tukea. Säännöksen otsikon tulisi lähteä pykälän tosiasiallisesta sisällöstä ja tarkoituksesta. Yksi vaihtoehto voisi olla nimetä 20 i § otsikolla ”Varhennettu oppivelvollisuus ja vastaavat tuen tarpeet” ja erottaa siitä omaksi pykäläkseen nyt 2-3 momenteissa käsiteltävä toiminta-alueittain annettava opetus.

Esityksessä ei huomioida tarpeeksi vahvasti sitä, että usein myös vahvemman tuen tarve perustuu oppimisen tuen tarpeiden sijasta koulunkäynnin tuen tarpeisiin, joihin oppilaalla tulee yhtä lailla olla oikeus saada tarvitsemansa riittävän vahva tuki. Kouluikäikäymättömyyden yleistyessä tämä asia vaatii ehdottomasti nykyistä enemmän huomiota myös lainsäädännössä. Esitys ei valitettavasti tuo selvyttä myöskään oppilaan terveydentilan vaatimaan koulupäivien tai -viikkojen lyhentämiseen, joka nykyään on ongelmallisen yleistasoisen ja hyvin kirjavasti sovelletun erityisten opetusjärjestelyjen sääntelyn varassa. Tilanteen voidaan ajatella olevan entistä epäselvempi, mikäli säädettäisiin ehdotetusti vain tilapäisestä (max. 4 kk) oppiaineen oppimäärän suorittamisesta vapauttamisesta, jonka aikana oppilaalle on järjestettävä muuta opetusta tai ohjattua toimintaa.

Myös laajemman koulupäivien tai -viikkojen lyhentämisen täytyy sen ollessa terveydellisistä syistä oppilaalle tarpeen olla mahdollista jatkossakin sen sijaan, että oppilas jäisi näissä tilanteissa esimerkiksi vain kokonaan sairauslomalle koulusta, mikä altistaa vahvasti kouluikäikäymättömyydelle.

Olennaista on, että koulupäiviä tai -viikkoja lyhennetään vain sen verran kuin oppilaan tosiasiallinen terveydentila vaatii, eikä lyhentämistä tehdä esimerkiksi tuen järjestämisen haasteiden vuoksi. Tästä pitää säätää tarkemmin laissa (lähtökohtaisesti 20 h §:ssä), eikä se saa jäädä esimerkiksi erittäin epäselvän ehdotetun 18.3 §:n varaan. Vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen tarve ei myöskään varmasti ole vähenemässä, ja siitäkin tulee nähdäksemme säätää tarkemmin (mutta riittävän joustavasti) pykälätasolla sen sijaan, että siitä on esityksessä tällä hetkellä yksi melko yleisluontoinen kappale 20 h §:n perusteluissa.

Lisäksi jatkossakin tulee olla mahdollista vapauttaa oppilas kokonaan jonkun aineen opiskelusta silloin, kun hän muuten kuin tilapäisesti on kaikista tukitoimista huolimatta kykenemätön opiskelemaan sitä, ja tästäkin tulee säätää nimenomaisesti 20 h §:ssä, eikä jättää sitä esimerkiksi epämääräisen 18.3 §:n säännöksen varaan. Esimerkiksi kehitysvammaisilla oppilailta voi olla tarve luopua toisen vieraan kielen opetuksesta ilman, että oppilaan tästä syystä tulisi alkaa opiskella vain toiminta-alueittain.

Esityksessä tulee lisäksi tehdä selväksi se, että oppilaan tarvitsemat tukitoimet tai hänelle tehdyt kohtuulliset mukautukset eivät vaikuta oppilaan arviointiin, kun oppiaineen oppimäärää ei ole yksilöllistetty. Tällä hetkellä käsityksemme mukaan käytännöt ovat tältä osin varsin vaihtelevia, mikä on ongelmallista oppilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta.

Tukiliitto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa (esim. s. 91) tarkastellaan inklusion käsitettä viitaten YK:n vammaisyleissopimukseen, eritoten 24 artiklaan ja sen yleiskommenttiin nro 4, jossa tarkastellaan oikeutta inklusiiviseen koulutukseen. Esitysluonnoksen sisältö itsessään on kuitenkin monilta osin ristiriidassa inklusion käsitteen kanssa. Esitysluonnos ei myöskään sisällä analyysia siitä, millaisia vaikutuksia esitetyllä sääntelyllä on inklusion toteutumisen kannalta ja miltä osin sääntely on / ei ole inklusioperiaatteen mukaista.

Edellä mainitussa yleiskommentissa nro 4 YK:n vammaisoikeuskomitea toteaa muun muassa, että oikeus inklusiiviseen koulutukseen edellyttää kulttuurin, politiikan ja käytäntöjen muuttamista kaikissa virallisissa ja epävirallisissa oppimisen ympäristöissä, jotta ne voivat mukautua yksittäisten oppilaiden erilaisiin tarpeisiin ja identiteetteihin (CRPD/C/CG/4, kohta 9, ks. myös kohta 12 c). Esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn joustamattomuus on tämän komitean näkemyksen valossa monin paikoin ongelmallista. Esimerkiksi ehdotetun lainsäädännön 20 h §:n 3 mom. mukainen oppimäärän rajaaminen voitaisiin jatkossa tehdä vain sellaiselle oppilaalle, joka saa oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa.

Jotta oikeus inklusiiviseen koulutukseen voisi toteutua, tukijärjestelmää koskevan sääntelyn tulisi olla joustavaa siten, että esimerkiksi oppiaineen / oppiaineiden yksilöllistäminen olisi mahdollista myös yleisopetuksen ryhmässä opiskelevalle oppijalle, jos tällainen ratkaisu on hänen yksilöllisten tarpeidensa ja etunsa mukainen. Sitä, että oppiaineiden yksilöllistämistä tarvitseva lapsi ei voisi

missään tilanteessa opiskella yleisopetuksen ryhmässä, voitaisiin perustellusti pitää YK:n vammaissopimuksen kieltämänä segregaatina, joka YK:n vammaisoikeuskomitean mukaan tarkoittaa sitä, että vammaisten oppilaiden koulutus järjestetään erillään vammattomista oppilaista, ympäristöissä, jotka on suunniteltu tai joita käytetään vastaamaan tietystä tai tietyistä toimintarajoitteista kumpuaviin tarpeisiin CRPD/C/CG/4, kohta 11). Lisäksi esitysluonnos korostaa ennakoivien tukitoimien olevan ensisijassa ryhmämuotoisesti annettavia, mutta näiden osalta tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus yksilöllisiin toteuttamistapoihin, mikäli lapsen tarpeet sitä edellyttävät. Tukiliitto katsoo, että laissa tulisi säilyttää myös lapsen etuun, yksilöllisiin tarpeisiin ja yksilölliseen tilanteeseen perustuva mahdollisuus aloittaa perusopetuksessa säädettyä myöhemmin.

Mikäli tukijärjestelmä ei joustaa, seurauksena on todennäköisesti se, että yhä useammat oppijat joutuvat hakemaan oikeuksiaan vetoamalla kohtuullisiin mukautuksiin, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Myös YK:n vammaisoikeuskomitean näkemyksistä käy ilmi, että velvollisuus edistää inklusiivista koulutusjärjestelmää ja tehdä sen piirissä kohtuullisia mukautuksia ovat kaksi eri asiaa (CRPD/C/CG/4, kohta 28). Jatkovalmistelussa tulee ylipäätään tarkastella esitetyn sääntelyn suhdetta kohtuullisiin mukautuksiin.

YK:n vammaisoikeuskomitean näkemyksen mukaan YK:n vammaisyleissopimuksen 24 artikla edellyttää, että kaikkien tukitoimien on oltava yhdenmukaisia inklusion tavoitteen kanssa. Näin ollen ne on suunniteltava niin, että ne parantavat vammaisten oppilaiden mahdollisuuksia osallistua luokassa ja koulun ulkopuolisessa toiminnassa vertaistensa rinnalla eivätkä ne saa marginalisoida heitä (CRPD/C/CG/4, kohta 34). Jatkovalmistelussa, mukaan lukien vaikutusarvioinneissa tulisi tarkastella sitä, miten esitetty sääntely toteuttaa / ei toteuta tätä ja muita inklusiivisen koulutuksen lähtökohtia, ja tarvittavin muutoksin varmistaa, että tukisääntely mahdollistaa kaikille oppijoille tuen tarpeista huolimatta vertaisosallistumisen silloin, kun se on lapsen edun mukaista.

Tukiliitto pitää kannatettavana myös esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa ilmaistua näkemystä siitä, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita inklusioperiaatteen toteuttamisen lisäämistä perusopetuslain 2 §:n (opetuksen tavoitteet) yhteyteen varhaiskasvatustilaa vastaavasti. Tukiliitto katsoo, että inklusion edistämisestä tulee säätää 2 §:ssä ja määritellä käsite huolellisesti lain esitöissä YK:n vammaisyleissopimukseen ja sen yleiskommentteihin pohjaten.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

On tavoitteena kannatettavaa, että tukea annetaan ennakoivasti hyvin matalalla kynnyksellä kaikille sitä tarvitseville, mutta esitys herättää tältä osin myös huolia. Keskeisin niistä on se, putoaako jopa iso osa nykyisin tehostettua tukea saavista oppilaista ennakoivalle tuelle, varsinkin kun oppilaskohtaista tukea saavien määrää yleisopetuksen ryhmissä rajoitetaan kategorisesti (vaikka pienryhmien/erityisluokkien määrä tuskin jo pätevän henkilöstön saannin haasteet huomioiden ainakaan nopeasti lisääntyy riittävästi), eikä ennakoivista tukitoimista tarvitse tehdä oppilaskohtaista dokumentointia. Nämä seikat helposti ohjaavat enemmänkin tukea tarvitsevia oppilaita vain ennakoivien tukitoimien varaan, jolloin syntyy perusteltu huoli siitä, vastaako tuki riittävästi heidän yksilöllisiin oppimisen ja/tai koulunkäynnin tuen tarpeisiinsa.

Ennakoivia tukitoimia ei avata esityksessä riittävästi. Ennakoivia tukitoimia toteutettaisiin esityksen mukaan myös lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena, mikä voi olla ongelma esim. autistisille oppilaille, joille ryhmämuotoiset keinot eivät läheskään aina sovi, vaikka ennakoivat tukitoimet voisivat muuten olla riittäviä. Ennakoivia tukitoimia tuleekin voida saada myös yksilöllisesti järjestettynä, ja niistä pitäisi säätää myös velvollisuus ainakin tarvittaessa tehdä oppilaalle yksilöllinen suunnitelma yhteistyössä oppilaan ja huoltajien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Ennakoivan tuen antaminen ilman yksilöllistä suunnitelmaa uhkaa vaarantaa tarpeiden mukaisen tuen toteutumisen ja sitä kautta myös lapselle perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeiden opetukseen, eikä hallinnollinenkaan taakka usein kevene, kun ilman asianmukaista dokumentointia tuen järjestämistä joudutaan selvittämään esim. huoltajien kanssa sekä arvioimaan tarvetta oppilaskohtaiselle tuelle.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Tukitoimia koskien ehdotettu sääntely on joiltain osin tarkoituksenmukaista. Tukitoimia olisi kuitenkin tärkeä vähintään perusteluissa avata tarkemmin ilman, että silti rajataan liian tiukasti sitä, millaisia keinoja voidaan joustavasti ja yksilöllisten tarpeiden mukaan käyttää osana oppilaskohtaista tukea. Nyt perusteluissa keskitytään turhan vahvasti vain erityisopetukseen, joka toki sinänsä on tärkeä asia. Näiden tukitoimien joukkoon on myös syytä nimenomaisesti lisätä etäopetuksen käyttö tukitoimena lähiovetuksen rinnalla, kun se on tarpeen ja oppilaan edun mukaista. Tällöin kyse on koulun järjestämästä etäopetuksesta (eikä huoltajan päättämästä kotiopetuksesta) esimerkiksi oppilaalle, jolle koululla opiskelu ei ainakaan kokoaikaisesti jostain syystä onnistu. Lisäksi tarvittavat avustajapalvelut tulee voida saada myös koulunkäyntiä (eikä vain oppimista) tukemaan. Käytännössä varsinkin henkilökohtaisen avustajan saaminen on myös usein ollut kohtuuttoman vaikeaa, joten sääntelyä olisi perusteltua tältä osin tarkentaa, jotta varmistetaan avustajapalveluiden toteutuminen niitä tarvitseville oppilaille.

Prosessikysymysten osalta tuen tarve tulisi lähtökohtaisesti - eikä vain tarvittaessa - arvioida moniammatillisesti, sillä ainakin yleensä vammaisten vahvempaa oppimisen ja/tai koulunkäynnin tuen tarpeet eivät tule riittävän kattavasti ja hänen etunsa ja mm. terveydentilansa huomioiden arvioitua vain opettajien osaamisella, vaan tähän tarvitaan lapsen ja huoltajien lisäksi mukaan lapsen hoitotaho terveydenhuollossa sekä joissain tilanteissa myös esimerkiksi vammaispalvelut.

Oppilaskohtaisen tuen osalta esityksen isoimpana haasteena näyttäytyy se, pääsevätkö kaikki vahvempaa kuin yleistä ja ryhmämuotoista ennakoivaa tukea tarvitsevat oppilaat kuitenkin oppilaskohtaisen tuen piiriin. Tuen piiriin pääsy voi esityksen perusteella tarpeista huolimatta estyä ennen muuta tilanteissa, joissa oppilaan ollessa yleisopetuksen ryhmässä siellä on ennen häntä jo viisi erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukena saavaa oppilasta. Pidämme tätä rajausta liian kategorisena. Opettajien tilannetta tuen tarpeisten oppilaiden määrän kasvaessa tulisi nähdäksemme helpottaa ensisijaisesti muin keinoin, kuten säätämällä kohtuullisesta (esim. 20-25 oppilasta) enimmäiskoosta yleisopetuksen oppilasryhmälle, jota opettaa yksi luokan- tai aineenopettaja, sekä tarkemmin myös yhteisopettajuudesta, kuten luokan-/aineenopettajan ja erityisopettajan rinnakkaisesta työskentelystä opetusryhmässä, jossa on enemmän tuen tarpeita.

Oppilaskohtaisen tuen piiriin pääsyn kynnyksestä voivat nostaa liian korkeaksi myös esimerkiksi sopivien pienryhmä- ja erityisluokkapaikkojen puute, kun esityksen mukaan ei olla panostamassa tarpeeksi uusien erityisopettajien kouluttamiseen tilanteessa, jossa myöskään esimerkiksi aikuiskoulutustukea ei enää saa, sekä oppilaskohtaisen tuen vaatimat hallinnolliset toimet verrattuna esityksen mukaan ilman esimerkiksi yksilökohtaisia suunnitelmia toteutettavaan ennakoivaan tukeen.

On erittäin tärkeää, että oppilaskohtaisen tuen piiriin voi päästä tarvittaessa suoraan ilman, että oppilas on ensin saanut ennakoivaa tukea. Esimerkiksi Tukiliiton kohderyhmissä (kehitysvamman tai vastaavan syyn vuoksi tukea tarvitsevat oppilaat) on varsin runsaasti oppilaita, joiden osalta on selvää, että he tarvitsevat vahvaa tukea, kuten henkilökohtaisen avustajan, heti koulun aloituksesta lähtien pystyäkseen yhdenvertaisesti muiden oppilaiden kanssa osallistumaan opetukseen ja käymään koulua. Kuitenkin esityksen perusteluissa (s. 69) viitataan vain apuvälineiden tai tulkitemispalveluiden tarpeeseen, joiden osalta voitaisiin poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa todeta ennakoivien tukitoimien riittämättömyys ja siten tarve oppilaskohtaiselle tuelle heti koulun alusta. Tämä on ehdottomasti tarpeen korjata kattamaan myös muut opetukseen osallistumiseksi oppilaalle aiempien tietojen perusteella välttämättömät tukitoimet, kuten avustajapalvelut.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Tuen asianmukainen dokumentoiminen helpottaa sen toteutusta ja vahvistaa oppilaan oikeusturvaa sekä lisäksi vähentää toteutumattomasta tuesta aiheutuvaa häiriökysyntää, joka pahimmillaan on jopa sitä, että oppilas sijoitetaan lastensuojelulain perusteella, jotta hän voi saada tarvitsemansa oppimisen/koulunkäynnin tuen. Varsinkin jos ja kun todennäköisesti osa nykyään tehostettua tukea saavista oppilaista jäisi jatkossa ennakoivien tukitoimien varaan, ei riitä, että tuki suunnitellaan ryhmämuotoisesti, vaan tuen tarpeiden mukainen järjestäminen vaatii sen yksilökohtaista suunnittelua.

Oppilaskohtaista tukea koskevan päätöksen osalta tuen toteutumisen varmistamiseksi ja oikeusturvan vahvistamiseksi on syytä edellyttää tukitoimien toteutuksen ja määrän kirjaamista muutoksenhakukelpoiseen esityksen 20 e §:n mukaiseen päätökseen. Riittävää tarkkuutta tulee edellyttää myös 20 h §:n mukaisista asioista päätettäessä. Myöskään päätöksen tarkistamisesta ei nyt esitetä säädettävän mitään. Tukitoimien toteuttamista koskevan suunnitelman tarkistamisen lisäksi myös päätöstä tulee muuttaa vähintään tarvittaessa, mutta pidämme tarpeellisena, että päätöksen tarkastelulle säädettäisiin nykyisin tavoin muutama tarkistuskohta. Nykyiset ennen kolmatta luokkaa ja yläkouluun siirryttäessä laissa olevat tarkistuskohdat ovat kannatettavia.

Oppilaiden ja huoltajien prosessuaalisten oikeuksien, jotka tällä hetkellä käytännössä usein toteutuvat huonosti (tukea koskevia päätöksiä ei tehdä tai niitä ei perustella jne.), tulisi ylipäänsä näkyä esityksessä vahvemmin.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esitysluonnoksen (s. 47) mukaan uudistus on tarkoitus rahoittaa nykyisten määrärahojen puitteissa. Kun oppilaiden saamaa tukea on tarkoitus vahvistaa, on perusteltua kysyä, onko tämä käytännössä mahdollista lisärahoituksen puuttuessa, kun tiedetään, että tuki ei nykyoloissakaan toteudu.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 48) uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. Tukiliitto toteaa, että tämä on erittäin pieni määrä suhteessa siihen, että esitysluonnoksen mukaiset tukitoimet nojaavat vahvasti nimenomaan erityisopetuksen lisäämiseen.

Tukiliitto katsoo, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida huomattavasti tarkemmin erityisesti YK:n vammaissopimuksen 24 artiklan ja sen sisältämän inklusioperiaatteen valossa.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Tarkemmat parannusehdotuksemme näkyvät aihealueittain yllä olevissa vastauksissamme. Kokoavasti voimme todeta, että uudistus on tärkeä, mutta sitä toteutetaan liian kireällä ja epärealistisella aikataululla sekä liian pienillä resursseilla. Useaan nykyisen tukijärjestelmän keskeiseen ongelmaan ei nähdäksemme olla hyvistä tavoitteista huolimatta puuttumassa riittävän vaikuttavasti, vaan esimerkiksi tuen tasojen rajanvedon ja oppilaiden oikeusturvan ongelmat todennäköisesti ainakin jossain määrin jatkuvat, eikä muun muassa yhä yleistyvään kouluakäymättömyyteen pystytä puuttumaan tehokkaasti.

Esitetty sääntely ei ole tarpeeksi joustavaa huomioimaan oppilaiden yksilölliset tarpeet ja tilanteet mm. oppimäärien yksilöllistämisen, koulun aloituksen myöhentämisen, oppilaan opetusryhmän määräytymisen ja opetusryhmien muodostamisen sekä yleisopetuksen ryhmään integroimisen osalta. Toisaalta liian paljon on esimerkiksi konkreettisten tukitoimien, niistä päättämisen ja niiden toteutuksen näkökulmasta myös jäämässä lainsäädännön sijaan vain opetussuunnitelman perusteissa normittamisen varaan, varsinkin kun esityksessä suunnitellut aikataulut jättävät aivan liian vähän aikaa asianmukaiselle OPS:ien laatimisprosessille.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat sekä oppilaan oikeudet jäävät esityksessä toissijaisiksi, koska vaikka siinä viitataan inklusiivisiin periaatteisiin, useat esitetyt ratkaisut vievät kuitenkin kauemmas siitä ja kohti segregaatiota, mikä on ihmisoikeusvelvoitteidemme vastaista. Esitetty sääntely on muutenkin aikuis- ja hallinnollislähtöistä sen sijaan, että huomioitaisiin ensisijaisesti lapsen oikeudet esimerkiksi YK:n lapsen oikeussopimuksen ja vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla. Esityksen jatkovalmistelun tulee perustua vahvasti lapsen oikeuksiin. Keskiössä tulee olla yksilöllisten tarpeiden mukaisen tuen tosiasiallinen toteutuminen ja vaikuttavuus sekä tuen jatkuvuus koulutusasteelta toiselle. Uudistukseen tulee kohdentaa sen toteuttamiseksi tarvittavat resurssit. Niistä säästäminen aiheuttaa isompia kustannuksia esimerkiksi syrjäytymisen ja raskaampien ja kalliimpien palveluiden tarpeen lisääntymisen muodossa. Uudistus vaatii myös merkittävää panostamista sen toimeenpanon tukemiseen, kuten täydennyskoulutukseen sekä oppilaiden ja huoltajien informoimiseen.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

Salisma Tanja
Kehitysvammaisten Tukiliitto ry