

27.10.2022

EOAK/3927/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

OPPILAALLA ON OIKEUS SAADA ERITYISOPETUSTA RIIPPUMATTA JÄRJESTÄMISPAIKASTA TAI OPETUSRYHMÄSTÄ

1 KANTELU

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ (jälj. OAJ) pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Opetushallitus

- 1) tulkinut säännöksiä oikein ja määrännyt opetussuunnitelman perusteissa sekä nettisivuillaan riittävän selkeästi perusopetuslaissa säädetyn tehostetun ja erityisen tuen välisestä erosta sekä siihen liittyvästä erityisen tuen erityisopetuksesta,
- 2) tulkinut ja ohjannut opetustoimen henkilöstön kelpoisuusasetuksen soveltamista säännösten mukaisesti siltä osin, kuka on kelpoinen antamaan erityisen tuen erityisopetusta ja
- 3) menetellyt lain ja hyvän hallinnon mukaisesti, kun se on jättänyt pyynnöistä ja kyselyistä huolimatta ohjeistamatta selkeästi tehostetun ja erityisen tuen välisestä erosta sekä siihen liittyvästä erityisen tuen erityisopetuksesta.

Kantelun mukaan Opetushallitus on perusopetuslain oppilaan tukea koskevan lakimuutoksen voimaantulosta 1.1.2011 alkaen jättänyt selkeästi ohjeistamatta sen, mitä tehostetun ja erityisen tuen ero käytännössä tarkoittaa, mitä tukea erityisen tuen erityisopetuksessa oppilaalle on annettava ja millaista kelpoisuutta sitä antavalta opettajalta edellytetään. Tämä on vaarantanut kaikista heikoimmassa asemassa olevien oppilaiden oikeuden saada erityistä tukea. Erityisessä tuessa on oppilaita ilman erityisopetusta, kun Opetushallituksen ohjeen mukaan oppilaalle ei yksilöllistetyssä oppiaineessa tarvitse antaa lainkaan erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Opetushallituksen selvitys sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto.

OAJ esitti kantelun liitteenä professori Suvianna Hakalehdon asiantuntijalausunnon sekä antoi vastineensa saatuun selvitykseen ja lausuntoon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 f §:n mukaan vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta. Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua siihen, miten viranomaiset käyttävät niille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ei ole ylitetty. Oikeusasiamies ei myöskään anna viranomaisille määräyksiä siitä, miten niiden tulee toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

3.2 Keskeiset sovellettavat säännökset ym.

Suomen **perustuslain** (PL) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksessä vahvistetaan, että perustuslain turvaamat perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös lapsille.

PL 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 16 §:ssä turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:ää vastaava syrjäntäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. **YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen** (LOS) 2 artikla edellyttää kunnioittamaan ja takaamaan tässä sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille ilman minkäläistä erottelua. LOS 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. LOS 12 artiklan perusteella lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. LOS 23 artiklassa veloitetaan huomioimaan vammaisten lasten oikeudet ja tarpeet. LOS 28 artiklan mukaisesti jokaisella lapsella on oikeus saada opetusta. LOS 29 artiklan mukaan koulutuksen tulee pyrkiä lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (vammaissopimus) 7 artiklassa korostetaan vammaisen lapsen oikeuksien toteutumista täysmääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Vammaissopimuksen 24 artiklassa vahvistetaan vammaisten henkilöiden oikeus koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät.¹ Sopimusvaltioita edellytetään muun ohella varmistamaan, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset ja että he saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tarpeellisen tuen, toteuttamaan yksilöidyt tukitoimet ja huolehtimaan opetushenkilökunnan koulutuksesta.

Oikeuskirjallisuudessa (Hakalehto, Suviaanna – Kärnä, Eija – Poikola, Mirva: Inklusion oikeudellinen ja kasvatustieteellinen perusta Suomessa. Oikeus 2022 (51); 2: 191–224) on todettu, että lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaissopimuksen veloitteet yhdessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa muodostavat vahvan ihmisoikeudellisen perustan inklusiolle. Lapsen oikeuksien sopimus ja vammaissopimus eivät kumpikaan velvoita koulujärjestelmiä täysimääräiseen inklusioon, eikä se olekaan aina välttämättä lapsen edun mukaista. Kun kyse on alaikäisestä oppilaasta, keskeisin lähtökohta on lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan ja vammaissopimuksen 7 artiklan veloitteet lapsen edun eli lapsen oikeuksien arvioimisesta ja asettamisesta ensisijalle myös opetusjärjestelyistä päätettäessä. Mikäli yksittäisen oppilaan oikeus opiskella opetussuunnitelman mukaisesti edellyttää erityisen tuen pienryhmässä opiskelua, on mahdotonta katsoa, että koulutuspoliittinen tavoite inklusiosta voisi mennä lapsen oikeuksien toteutumisen edelle.

¹ YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentin (CRPD/C/GC/4, kohta 10 a) mukaan inklusiivinen koulutus on kaikkien oppijoiden perustavanlaatuinen ihmisoikeus.

Kun yhtäältä oppilaan nähdään jäävän yleisopetuksen ulkopuolelle (exclusion), toisaalta hän on oikeutettu erityisryhmään, joka voi vastata paremmin oppijan tarpeisiin ja toteuttaa näin oppilaan oikeuksia paremmin kuin yleisopetuksen ryhmä. Tässä tapauksessa on kuitenkin kriittisesti ja tilannekohtaisesti arvioitava sitä, miten ja miksi erityisen tuen pienryhmässä voidaan tarjota tarkoituksenmukaisempaa tukea kuin yleisopetuksen ryhmässä ja voidaanko tuen tarpeisiin vastata esimerkiksi joustavalla ryhmittelyllä. Lapsen näkemyksen selvittäminen ja huomioon ottaminen asiassa on välttämätöntä, jotta ratkaisu voisi olla lapsen edun mukainen.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n perusteella koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhtyä tarvittaviin tehokkaisiin, tarkoituksenmukaisiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lain 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta.

Perusopetuslain (POL) 2 §:n 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Lain 3 § mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin tässä laissa säädetään. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Lain 3 a §:n (voimaan 1.8.2022) velvoite lapsen edun ensisijaisuudesta koskee kaikkia opetukseen ja oppimisen tukeen liittyviä järjestelyjä ohjaamalla perusopetuksen suunnittelua, järjestämistä ja lain nojalla tehtävää päätöksentekoa.

POL 4 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta ja esiopetusta sekä lain 6 §:ssä oppilaan koulupaikan määräytymisestä.

Oppilaalla on oikeus saada oppimiseensa ja koulunkäyntiinsä tukea, joka muodostuu yksilöllisesti oppilaan tuen tarpeen perusteella niistä toimista ja järjestelyistä, joista perusopetuslaissa ja -asetuksessa sekä **oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa** (OHL) säädetään.

OHL 9 §:n 4 momentin mukaan oppilaalla on oikeus saada maksutta sellainen opiskeluhoolto, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. POL 30 §:n yleisäännöksen mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. POL 31 §:ssä säädetään muun ohella vammaisen ja muuta erityistä tukea tarvitsevan oppilaan oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut.

Perusopetuslain erityisopetusta ja oppilaalle annettavaa muuta tukea koskevat säännökset (642/2010, 16–17a §) tulivat voimaan vuonna 2011. Kokonaisuudesta käytetään yleisesti nimitystä **kolmiportainen tuki**. Lakimuutosten tavoitteena oli muun ohella vahvistaa oppilaan oikeutta saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti opetuksen yhteydessä, lisätä tuen suunnitelmallisuutta ja tehostaa tukitoimia sekä moniammatillista yhteistyötä (HE 109/2009 vp, s. 16). Tavoitteena oli myös vahvistaa lähikouluperiaatteen toteutumista säätämällä, että oppilaan tarvitsema tuki järjestettäisiin lähtökohtaisesti koulussa tai muussa opetuspaikassa, joka oppilaalle osoitettaisiin muutoinkin ilman tuen tarvetta ja että oppilaan opetus voitaisiin järjestää erityisluokalla tai erityiskoulussa jos opetusta ei voida järjestää yleisopetuksen ryhmässä oppilaan edun edellyttämällä tavalla (s. 20 ja 24).

Eduskunnan sivistysvaliokunta katsoi mainittua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (SiVM 4/2010 vp), että oppilaan etu on ratkaiseva siinä, miten opetus järjestetään. Valiokunta piti tärkeänä, että opetuksen järjestämiskäytännöissä otetaan huomioon sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että opetuksellinen kokonaistilanne. Sen vuoksi valiokunta ehdotti säännöstä muutettavaksi siten, että opetuksen järjestämiskaavaa koskevassa harkinnassa on otettava huomioon sekä oppilaan etu että opetuksen järjestämisedellytykset. Esitys hyväksyttiin sivistysvaliokunnan esittämässä muodossa.

POL 16 §:ssä säädetään, että oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiovetusta. Oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa.

POL 16 a §:ssä säädetään **tehostetusta tuesta**, joka on erityiseen tukeen verrattuna ensisijainen tuki tilanteessa, jossa oppilas tarvitsee oppimiseen säännöllistä tukea. Säännöksen 1 momentin mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppimissuunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti 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.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 109/2009, s. 23) todetaan, että tarkoitus ei ollut säätää uutta tukimuotoa, vaan ohjata opetuksen järjestäjiä olemassa olevien opetuksellisten ja oppilashuollollisten tukimuotojen nykyistä varhaisempaan ja suunnitelmallisempaan käyttöön. Tehostettuna tukena esi- ja perusopetuksen oppilaalle voidaan antaa yksilöllisten tarpeiden mukaisesti opetuksen yleisiin tukikäytäntöihin perustuvaa tukea, kuten tukiopetusta, osa-aikaista erityisopetusta, oppilashuollon palveluja ja opintojen yksilöllistä ohjausta. Lisäksi tuen muotona voi olla samanaikaisopetus tai opetuksen järjestäminen riittävän pienessä ryhmässä.

POL 17 §:n 1 momentin mukaan **erityinen tuki** muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Tässä momentissa tarkoitetun oppilaan opetuksessa voidaan poiketa 11 §:stä sen mukaan kuin 14 §:n nojalla säädetään tai määrätään.

Säännöksen 2 momentin mukaan erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 109/2009, s. 24) todetaan seuraavaa:

Erityisopetusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavan siten, että erityisopetus olisi osa oppilaalle annettavaa erityistä tukea. Erityisopetus tuen muotona säilyisi, mutta erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen käsitteistä luovuttaisiin. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan erityinen tuki olisi nykyisen erityisopetuksen tapaan vahvin tukimuoto oppilaan tukemiseksi. Ennen erityisen tuen järjestämistä oppilaalle tulisi järjestää tehostettua tukea. Vasta, jos sillä ei pystytä tukemaan oppilasta riittävästi, tulisi oppilaalle antaa erityistä tukea. Erityisen tuen muotoina olisivat erityisopetuksen lisäksi muut esi- ja perusopetuksessa käytettävät opetukselliset ja oppilashuollolliset tukimuodot. Erityinen tuki järjestettäisiin pääsääntöisesti muun opetuksen yhteydessä. Tämä tarkoittaa, että oppilaalle annettava erityinen tuki ei sellaisenaan vaikuttaisi hänen koulupaikkansa ja opetusryhmänsä määräytymiseen. Oppilaan opetus voitaisiin järjestää erityisluokalla tai erityiskoulussa jos opetusta ei voida järjestää yleisopetuksen ryhmässä oppilaan edun edellyttämällä tavalla. Tästä pääsäännöstä voitaisiin kuitenkin tietyissä tilanteissa poiketa myöhemmin 4 momentin mukaisesti.

---Ehdotetun säännöksen mukaisesti erityisen tuen päätöksessä tulee päättää oppilaan pääsääntöisestä opetusryhmästä. Tällä tarkoitetaan päätöstä siitä, annetaanko oppilaalle opetusta yleisopetuksen ryhmässä vai kokonaan tai osittain erityisopetuksen ryhmässä.

--- Erityistä tukea saavan oppilaan opetuksessa voidaan tarvittaessa poiketa 11 §:ssä määritellystä oppiainejaosta tai esimerkiksi vapauttaa oppilas jonkin yksittäisen aineen oppilas jonkin yksittäisen aineen opiskelusta. Poikkeaminen perusopetuksen oppimäärän normaalista sisällöstä, vaikka vain yhden oppiaineen kohdalla, edellyttäisi kuitenkin aina päätöstä erityisen tuen antamisesta. Oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen tulee käydä ilmi myös erityisen tuen päätöksessä.

Lain 17 a §:ssä säädetystä, erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle laadittavasta henkilökohtaisesta opetuksen järjestämisestä koskeva suunnitelmasta [HOJKS] on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

POL 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Lain 15 §:n 1 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta varten opetussuunnitelma.

Opetushallitus on 22.12.2014 antanut määräyksen (104/011/2014) **perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista**, jonka luvussa seitsemän määrätään perusopetuslain mukaisesta oppimisen ja koulunkäynnin tuesta.

Tuen järjestämistä ohjaavista periaatteista todetaan, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kolme tasoa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Näistä oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea. Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat esimerkiksi tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet. Näitä tukimuotoja voi käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä. Oppilaan 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. --- Tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun.

Lukuun sisältyvät määräykset yleisestä, tehostetusta ja erityisestä tuesta. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään tarkemmin asioista, joita pedagogisessa arviossa ja pedagogisessa selvityksessä tulee kuvata sekä mitä oppimissuunnitelman ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman tulee sisältää.

Alaluvussa 7.3 todetaan tehostetusta tuesta muun ohella, että tehostettua tukea annetaan silloin, kun yleinen tuki ei riitä, ja niin kauan kun oppilas sitä tarvitsee. Oppilaan tehostettu tuki suunnitellaan kokonaisuutena. Se on luonteeltaan vahvempaa ja pitkäjänteisempää kuin yleinen tuki. Oppilas tarvitsee yleensä myös useampia tukimuotoja. Tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin opetusjärjestelyin. Tehostetun tuen aikana voidaan käyttää kaikkia perusopetuksen tukimuotoja, lukuun ottamatta erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä. Esimerkiksi osa-aikaisen erityisopetuksen, opintojen yksilöllisen ohjauksen ja kodin kanssa tehtävän yhteistyön merkitys korostuu tehostetun tuen aikana. Myös oppilashuollon osuutta oppilaan hyvinvoinnin edistäjänä ja ylläpitäjänä vahvistetaan.

Alaluvun 7.4 mukaan erityistä tukea annetaan niille oppilaille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muuten. Erityisen tuen tehtävänä on antaa oppilaalle kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista tukea niin, että oppilas voi suorittaa oppivelvollisuutensa ja saa pohjan opintojen jatkamiselle peruskoulun jälkeen. Oppilaan itsetuntoa, opiskelumotivaatiota ja mahdollisuutta kokea onnistumisen ja oppimisen iloa vahvistetaan. Samoin tuetaan oppilaan osallisuutta ja vastuunottoa opiskelusta.

Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta oppilaan tarvitsemasta, perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus ja oppilaan saama muu tuki muodostavat järjestelmällisen kokonaisuuden. Käytettävissä ovat kaikki perusopetuslain mukaiset tukimuodot. Erityinen tuki järjestetään joko yleisen tai pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä. Erityistä tukea saava oppilas opiskelee joko oppiaineittain tai toiminta-alueittain. Mikäli oppilas opiskelee oppiaineittain, hän opiskelee eri oppiaineissa joko yleisen tai yksilöllistetyn oppimäärän mukaisesti.

Sellaiselle oppilaalle, jolle on tehty erityisen tuen päätös, annetaan erityisopetusta hänelle laaditun henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman mukaisesti. Erityisopetukseen sisältyvillä pedagogisilla ratkaisuilla pyritään ensisijaisesti turvaamaan oppilaan oppiminen. Pedagogiset ratkaisut voivat liittyä esimerkiksi opetukseen ja työtapoihin tai valittaviin materiaaleihin ja välineisiin. Nämä vaihtelevat oppimisen tavoitteiden ja sisältöjen sekä oppilaan henkilökohtaisten tarpeiden mukaisesti. Oppilaalla on perusopetuslain mukaan oikeus saada oppimisensa tueksi tukiovetusta ja osa-aikaista erityisopetusta myös osana erityisopetusta.

Oppimista tukevien erityisopetuksen pedagogisten ratkaisujen lisäksi erityistä tukea saavalla oppilaalla on oikeus myös muuhun tukeen. Tällaista muuta tukea ovat esimerkiksi ohjaus, yksilökohtainen oppilashuolto, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet.

POL 37 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä tulee olla opetuksen järjestämismuoto huomioon ottaen riittävä määrä opettajan virkoja tai työsopimussuhteisia opettajia. Lisäksi opetuksen järjestäjällä voi olla tuntiopettajia, koulunkäyntiavustajia ja muuta henkilöstöä.

Valtioneuvoston asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012 muutoksineen, **tuntijakoasetus**) 4 §:n mukaan kasvatuksessa, opetuksessa ja ohjauksessa sekä kaikessa koulun toiminnassa tulee aktiivisesti vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Säännöksen 9 §:ssä säädetään erityisopetusta koskevista erityissäännöksistä. Lainkohdan 1 momentin perusteella perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun oppilaan opetus voidaan, jos se on oppilaan oppimisedellytykset huomioon ottaen perusteltua, järjestää 6 ja 7 §:stä poiketen siten, kuin perusopetuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetussa erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä määrätään.

Perusopetusasetuksen (POA) 1 §:ssä säädetään opetuksen järjestämistavasta. Säännöksen mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena.

Saman asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan silloin kun opetusta annetaan perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille oppilaille, jotka saavat erityistä tukea, saa opetusryhmässä olla, jäljempänä säädetyin 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.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (**kelpoisuusasetus**; 986/1998) 8 §:n 1 momentissa säädetään POL 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisopetusta antavan henkilön kelpoisuudesta ja säännöksen 2, 3 ja 5 momentissa POL 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityisopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta. Samassa asetuksessa säädetään muun ohella perusopetuksen luokanopettajan (4 §) ja aineenopettajan (5 §) kelpoisuusvaatimuksista.

Kelpoisuusasetukseen tehtiin teknisiä muutoksia vuonna 2012 (105/2012). Asetusmuistiossa (opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 2.2.2012) todetaan, että perusopetuslain erityisopetusta koskevan uudistuksen tavoitteena ei ollut muuttaa erityisopetusta koskevia kelpoisuusvaatimuksia.

Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvissä tehtävissä toimii asiantuntijavirastona Opetushallitus. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan Opetushallituksen tehtävänä on muun muassa kehittää koulutusta, varhaiskasvatusta ja elinikäistä oppimista, edistää toimialaansa kuuluvan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä seurata toiminnan järjestämistä. Opetushallituksen tehtävänä on myös tiedottaa ja antaa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta. Opetushallituksen tehtävänä on lisäksi muussa laissa säädetyin mukaisesti päättää toimialaansa kuuluvan koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteista ja muista määräyksistä (ks. edellä).

Opetushallitus on ohjeistanut tukeen ja kelpoisuuksiin liittyvistä kysymyksistä verkkosivustollaan. Verkkosivulla² todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat laatineet yhdessä ohjeistukset oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeviin kysymyksiin, jotka koskevat mm. tehostettua ja erityistä tukea, arviointia ja opettajien kelpoisuuksia. Ohjeistuksen mukaan erityisopettajan kelpoisuusvaatimusta tulisi katsoa erityisen tuen oppilaalle annettavasta opetuksesta käsin. Osa-aikaiseen erityisopetukseen, erityisopetukseen tietystä oppiaineesta ja erityisopetukseen erityisluokassa on olemassa omat kelpoisuusvaatimuksensa. Opetuksen järjestäjän tulee etukäteen suunnitella, miten oppilaan opetus järjestetään. Lisäksi todetaan, että luokan- ja aineenopettaja saa antaa yleisopetuksen ryhmässä olevalle erityisen tuen oppilaalle opetusta yleisopetuksen ryhmässä. Tällöin oppilaalla tulee olla edellytykset opiskella yleisopetuksen ryhmässä ja hänen tulee saada siellä mahdollisesti tarvitsemansa muut tukimuodot. Osa-aikainen erityisopetus on yksi tuen muoto. Osa-aikaiselle erityisopetukselle on oma kelpoisuusvaatimuksensa. Edelleen ohjeistuksen mukaan luokan- ja aineenopettaja saa opettaa yksilöllistettyä oppimäärää.

Lisäksi Opetushallitus on julkaissut perusopetuksen pedagogisen arvion ja selvityksen mallilomakkeet sekä lomakkeet perusopetuksen oppimissuunnitelmaa ja henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) varten.³

² <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/vastauksia-tuen-kysymyksiin> (käyntipäivä 30.9.2022)

³ <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/tuen-lomakkeet>

3.3 Arviointi

3.3.1 Tehostetun ja erityisen tuen ero

OAJ:n mukaan käytännössä esiintyy epäselvyyttä siinä, mitä erityisen tuen erityisopetus lainsäädännön mukaan tarkoittaa ja millaista kelpoisuutta sitä antavalta opettajalta edellytetään.

Kantelun mukaan perusopetuslain esitöistä ilmenee, että erityinen tuki on tarkoitettu vahvimaksi tuen asteeksi. Siihen voi siirtyä vasta, kun tehostetussa tuessa käytössä olevat tuen muodot eivät ole riittävät. Näin ollen oppilaan siirtyessä erityiseen tukeen on kyse tilanteesta, jossa hän tarvitsee nimenomaan erityiseen tukeen kuuluvaa tuen muotoa eli erityisopetusta. Se, että erityisen tuen erityisopetusta säädettiin mahdolliseksi antaa myös muun opetuksen yhteydessä, korostaa entisestään sitä, että kyse on kokoaikaisesta erityisopetuksesta. Kokoaikaista erityisopetus on, kun jonkin aineen tai aineiden kaikki opetus annetaan erityisopetuksena.

Edelleen kantelun mukaan muun opetuksen yhteydessä annettavan erityisopetuksen lisäksi kokoaikaista erityisopetusta voidaan antaa myös osittain tai kokonaan erityisluokkamutoisena. Siksi erityisen tuen päätöksessä on päätettävä pääsääntöisestä opetusryhmästä. Tulkintaa kokoaikaisesta erityisopetuksesta tukee myös kelpoisuus, jota erityisopetusta antavalta opettajalta kelpoisuusasetuksen mukaan edellytetään. Erityisessä tuessa oppilaalla on oikeus aina saada kokoaikaista erityisopetusta jossakin tai joissain oppiaineissa tai erityisopetusta erityisluokassa joltain osin tai kokonaan.

Kanteluun liitettyssä asiantuntijalausunnossa todetaan, että POL 17 §:n tulkinnassa on otettava huomioon, että perusopetuslain erityistä tukea koskeva sääntely liittyy kiinteästi ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvaan lähtökohtaan inklusiivisesta opetuksesta.

Perusopetuslaissa tai sitä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa ei täsmällisesti määritellä, mitä erityisopetuksella tarkoitetaan POL 17 §:n 1 momentissa. Koska osa-aikaista erityisopetusta on mahdollista antaa sekä yleisen että tehostetun tuen aikana on selvää, että POL 17 §:n 1 momentin tarkoittama erityisopetus on tätä vahvempaa erityisopetusta. Perusopetusasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan erityisopetusta antaa erityisopettaja. Näin ollen erityisen tuen erityisopetuksella tarkoitetaan nimenomaan erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Muunlaiselle tulkinnalle ei ole löydettävissä tukea oikeuslähteistä, joihin perusopetuslain tulkinta on perustettava.

Opetushallitus toteaa selvityksessään, että opetuksen järjestäjät soveltavat ja tulkitsevat lainsäädäntöä, Opetushallituksen määräyksiä ja ohjeita sekä vastaavat oman toimintansa lainmukaisuudesta. Opetushallituksella ei ole yleistä toimivaltaa sitovasti määrätä säännösten tulkinnasta. Lainsäädännön perusteella Opetushallituksella on toimivalta harkita tarkemmin, mistä asioista se antaa neuvoja ja ohjeita. Opetushallitus vastaa yhdessä Valterikoulun VIP-verkoston kanssa oppimista ja koulunkäynnin tukea koskeviin kysymyksiin. Vuonna 2020 kysymyksiä tuli yli 400. Tehostetun ja erityisen tuen eron määrittelemisen vaikeus ei ollut noussut esille Opetushallitukseen ja Valterille tulleissa kysymyksissä. Opetushallitus käy jatkuvasti vuoropuhelua eri sidosryhmien kanssa ja tarkentaa ohjeistustaan tarvittaessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan sääntely mahdollistaa erityisopetuksen antamisen hyvin joustavasti osana yleisopetusryhmää, pienryhmässä tai osittain erityis- ja yleisopetusryhmässä⁴. Tilanteissa, joissa erityisen tuen oppilas on integroitu osaksi yleisopetusryhmää, on esimerkiksi samanaikaisopetus yksi keino vastata oppilaiden tuen tarpeisiin ja toteuttaa oppimisen tukea. Samanaikaisopetus ei ole itsessään tukitoimi, vaan opettajien yhteinen työskentelytapa, joka mahdollistaa oppimista tukevien menetelmien ja myös erityisopetukseen liittyvien pedagogisten ratkaisujen käytön ryhmässä, jossa opiskelee oppilaita tuen eri tasoilla. Etenkin erityisopettajan ja luokan- tai aineenopettajan samanaikaisopetus on yleistynyt kouluissa toimivana käytäntönä.

Oikeuskirjallisuudessa⁵ on arvoitu tehostetun ja erityisen tuen eroa ja pidetty tältä osin erityisopetuksen antamista erotteluperusteena vaikeana (s. 235). Kun osa-aikaista erityisopetusta voidaan antaa sekä yleisen että tehostetun tuen aikana, voidaan päätellä, että POL 17.1 §:ssä erityisopetuksella tarkoitetaan osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa erityisopetusta. POA 1.1 §:n mukaan erityisopetusta antaa erityisopettaja, joten lainkohdassa on tarkoitettava nimenomaan erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Kun oppilaan pääsääntöiseksi opetusryhmäksi on tarpeen osoittaa pienryhmä, jota opettaa erityisluokanopettaja, on selvää, että opetuksen järjestäjän on päätettävä erityisen tuen antamisesta oppilaalle. Silloin on kyse osa-aikaista erityisopetusta vahvemmassa erityisopetuksen tuesta. Aluehallintovirasto on soveltamiskäytännössään katsonut, että erityisopetuksen pienryhmä on oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, kun vähintään puolet hänen opetuksestaan järjestetään kyseisessä ryhmässä.

⁴ Lausunnossa todetaan, että Tilastokeskuksen mukaan syksyllä 2020 erityistä tukea saaneista oppilaista 34 prosenttia sai opetuksensa kokonaan erityisryhmässä tai -luokassa ja 32 prosentilla oppilaista 80–100 prosenttia opetuksesta oli yleisopetuksen ryhmässä. Loput 34 prosenttia sai osan opetuksestaan yleisopetuksen ryhmässä ja osan erityisryhmässä.

⁵ Kreetta Pölönen: Kolmiportainen tuki esi- ja perusopetuksessa – soveltamiskäytäntöä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta vuosilta 2012–2015. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim.): Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari 2015, s. 235–236.

Samassa teoksessa todetaan POL 17.1 §:n lähtökohtana olevan, että erityinen tuki ja sen osana erityisopetus järjestään yleisopetuksen ryhmässä oppilaan omassa lähikoulussa. Lainkohta itsessään on ristiriitainen, koska erityispetusta antaa erityisopettaja, mutta yleisopetuksen ryhmää opettaa lähtökohtaisesti luokanopettaja tai aineenopettaja. Yleisopetuksen ryhmässä voidaan kyllä käyttää yhtenä tukimuotona samanaikaisopetusta, jolloin oppilaita voivat opettaa esimerkiksi luokanopettaja ja erityisopettaja. Tätä tukimuotoa ei kuitenkaan läheskään aina käytetä.

Edelleen saman teoksen (s. 239) mukaan aluehallintovirastossa on tulkittu, että POL 17.1 §:ssä tarkoitettuna erityisopetuksena voidaan pitää vain tilanteita, joissa oppilas opiskelee pääsääntöisesti yleisopetuksen opetusryhmässä perusopetuksen oppimäärästä poiketen yksilöllisten tavoitteiden mukaisesti taikka erityisen tuen oppilaille tarkoitetussa pienryhmässä joko perusopetuksen oppimäärästä poiketen tai ilman poikkeuksia. Oppilaan oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin perusteltua selvittää tehostetun ja erityisen tuen eroa perusopetuslaissa, koska nykyinen sääntely voi johtaa opetuksen järjestäjiä ja myös valitusviranomaisia tulkitsemaan lakia eri tavoin. Lisäksi yleisopetuksen ryhmässä osittain tai kokonaan yksilöllistetyin oppimistavoittein opiskeleva oppilas ei pääsääntöisesti saa erityisopetusta, minkä vuoksi sääntelyä olisi myös tarpeen muuttaa.

Totean seuraavan.

Pääsääntöisesti oppilaalle annetaan tukea asteittain vahvistettuna. POL 17 §:n 4 momentin mukaan erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista taikka esi- tai perusopetuksen aikana ilman sitä edeltävää pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vammaan, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten. Oikeuskirjallisuudessa⁶ on todettu, että tällöin erityisen tuen antaminen ilman edeltävää tehostettua tukea voi olla oppilaan kannalta tarkoituksenmukaisin menettely.

Kuten edellä esitetyistä oikeusohjeista (kohta 3.2) ilmenee, sekä tehostettua että erityistä tukea annetaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisen ja koulunkäynnin tueksi säännöllistä tukea tai useita tukimuotoja. Kummankin pitkäaikaiseksi tarkoitetun tukimuodon antaminen perustuu yhdessä oppilashuollon henkilöstön kanssa tehtyyn arvioon oppilaan tuen tarpeesta. Tuen toimeenpano kirjataan oppilaalle laadittuun suunnitelmaan (oppimissuunnitelma tai HOJKS). Erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee lisäksi tehdä kirjallinen, muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

⁶ Matti Lahtinen ja Timo Lankinen: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä 2020, s. 221.

Perusopetuslain lähtökohtana on, että tehostettu tuki on ensisijaista ja erityistä tukea annetaan vasta, kun tehostettu tuki ei riitä ja oppilas tarvitsee osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa tukea.

Opetussuunnitelman perusteiden mukaan ”tehostetun tuen aikana voidaan käyttää kaikkia perusopetuksen tukimuotoja lukuun ottamatta erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä”. Erityinen tuki koostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain perusteella annettavasta tuesta oppilaan tarpeen edellyttämällä tavalla.

Erityisen tuen antamisesta on päätettävä POL 17.4 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ja silloin, kun oppilas tarvitsee POL 17 §:ssä säädettyä (osa-aikaista erityisopetusta vahvempaa) erityisopetusta ja lisäksi kun oppilaan opetuksessa on poikettava tuntijakoasetuksessa (422/2012, muut. 793/2018) säädetystä ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätystä perusopetuksen oppimäärästä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa⁷ todetaan muun ohella, että opetus järjestetään ottaen huomioon oppilaiden edellytykset ja se voi perustua erilaajuisiin oppimääriin. Ensisijaisena tavoitteena on tukea oppilaan opiskelua siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa kaikissa oppiaineissa. Eri oppiaineissa ilmeneviä vaikeuksia voidaan ennaltaehkäistä ja oppimista tukea erilaisilla eriyttämisen keinoilla ja perusopetuslaissa säädetyillä tukimuodoilla. Mikäli edes oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei tuesta huolimatta ole oppilaalle mahdollista, oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää. Esimerkiksi kieli- ja kulttuuritausta, poissaolot, motivaation puute, puutteellinen opiskelutekniikka tai käyttäytymisen haasteet eivät sellaisenaan voi olla syynä oppimäärän yksilöllistämiseen, vaan oppilasta tulee tukea näissä asioissa. Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen merkitsee oppilaan oppimiselle asetettavan tavoitetaso määrittämistä hänen edellytystensä mukaiseksi. Oppilaan suorituksia arvioidaan suhteessa HOJKSissa määriteltyihin, hänelle yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin. Oppilaan opiskelua tuetaan lisäksi erilaisilla pedagogisilla järjestelyillä ja tarvittaessa eri tukimuodoilla. Kunkin oppiaineen opetuksesta vastaava opettaja, tai jos opettajia on useita, opettajat yhdessä, laativat edellä mainitut HOJKSin sisällöt.

Edelleen opetussuunnitelman perusteiden (muutosmääräys 10.2.2020, OPH-281-2020) mukaan (6.8.2 Erityistä tukea saavan oppilaan päättöarviointi) yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti opiskeltujen oppiaineiden arvioinnissa voidaan antaa numeroarvosanan sijaan sanallinen arvio myös päättöarvioinnissa. Oppimäärän yksilöllistäminen tehdään vasta silloin, kun oppilas ei annetusta tuesta huolimatta näytä saavuttavan arvosanan 5 edellyttämää osaamisen tasoa.

⁷ S. 69, 7.4.4 Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen ja opetuksesta vapauttaminen.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jos oppilaan opetuksessa joudutaan poikkeamaan perusopetuksen normaalista sisällöstä yhdessäkin oppiaineessa, voidaan erityisen tuen tarvetta pitää ilmeisenä.⁸

Edellä kerrotun perusteella totean, että yksilöllistäminen on siis mahdollista vain erityisessä tuessa ja silloin, kun edes oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei annetusta tuesta huolimatta ole oppilaalle mahdollista. Näkemykseni mukaan tämän tulee tarkoittaa, että oppilasta on pääsääntöisesti pitänyt tukea myös vahvimmalla tuen muodolla eli erityisopetuksella ennen kuin on mahdollista arvioida tai katsoa olevan välttämätöntä ja oppilaan edun mukaista, että oppiaineen tai -aineiden oppimäärä yksilöllistetään.

Perusopetuslain mukaan erityiseen tukeen kuuluu aina erityisopetus. Siten katson, että oppilaalla, joka opiskelee yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän mukaan, on oikeus erityiseen tukeen sisältyvään erityisopetukseen perusopetuslain 17 §:ssä säädetyllä ja oppilaalle tehdystä (perusopetuslain ja hallintolain edellytykset täyttävästä) erityisen tuen päätöksestä johtuvalla tavalla.

Ottaen huomioon oppimäärän yksilöllistämisen suuri merkitys lapsen myöhempien elämänvalintojen ja tosiasiallisten jatko-opintovalmiuksien kannalta, on yksilöllistämistä harkittava erittäin tarkkaan, eikä yksilöllistämistä voida koskaan käyttää korvaamaan lapsen kulloinkin tarvitsemaa ja laissa säädettyä riittävää oppimisen tukea. Katson päätöksen riittävän ja asiamukaisen selvittämisen edellyttävän, että kaikkien mahdollisesti yksilöllistettävien oppiaineiden kohdalla tulee erikseen arvioida myös oppilaan kuhunkin oppiaineeseen aiemmin saama tuki.

Kantelusta ja saadussa selvityksestä ilmenevät käsitykset poikkeavat toisistaan siinä, missä määrin perusopetusta sääntelevien oppimisen tuen säännösten tulkinta ja soveltaminen ovat aiheuttaneet käytännön epäselvyyksiä perusopetuksen järjestämisessä. En voi tarkemmin arvioida, miten kantelussa kuvatut epäselvyydet ovat mahdollisesti johtaneet siihen, ettei oppilaiden oikeus erityiseen tukeen ole toteutunut lain ja lapsen edun edellyttämällä tavalla. Totean kuitenkin, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa usein toistuvia kanteluaiheita ovat oppimisen tuen kysymykset sekä haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet. Viitaan lisäksi seuraaviin tutkimuksissa ja selvityksissä esitettyihin havaintoihin ja näkemyksiin.

⁸ Suvianna Hakalehto-Wainio: Oppilaan oikeudet opetustoimessa 2012, s. 158–159 ja Lahtinen, Nina: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu 2012, s. 145–146.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi eduskunnalle selvityksen (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2)⁹ tukea koskevan lainsäädännön toimeenpanosta vuonna 2014. Selvityksestä ilmenee muun ohella, että kunnat olivat edistyneet perusopetuslain muutosten tavoitteiden mukaisesti, mutta kuntakohtaiset erot kolmiportaisen tuen toimeenpanossa olivat huomattavia. Selvityksen yhteenvedossa kiinnitetään muun muassa huomiota oppimäärien yksilöllistämisen haittoihin ja tarpeeseen selvittää käytännön todellisia, yksilöllisiä seurauksia.

Selvityksen (Vainikainen ym.: Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018)¹⁰ mukaan tuen tasojen määrittelykriteereissä näyttää esiintyvän jonkin verran alueellisia eroja varsinkin tehostetun tuen osalta. Tuen tarjonnassa on alueellisia eroja ja tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden siirtyminen toisen asteen opintoihin on tutkimuksen perusteella edelleen selvästi epävarmempaa muiden oppilaiden tilanteeseen verrattuna (s. 7).

Tutkimuksessa (Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja Hanna-Kaisa Pernaa: Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 111, Keuruu 2021, s. 7)¹¹ selkeästi suurimmaksi asiaryhmäksi oppilaiden oikeuksien toteutumisen haasteissa nousi oppimisen tuki. Tämä korostui sekä kansalaiskyselyssä että asiantuntijapaneelissa.

Viimeaikaisessa väitöstutkimuksessa (Mari Lintuvuori: Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana, Helsingin yliopisto 2019)¹² tutkittiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää, tuen tarjontaa ja siihen liittyviä alueellisia eroja.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että tuen tarjonnassa on eroja kuntien ja alueiden välillä, kuten oli myös aiemman erityisopetusjärjestelmän aikana. Kunnat tarjoavat opetusta ja tukea eri tavoin paikallisten, jo historiallisesti erilaisiksi muotoutuneiden tukijärjestelmiensä puitteissa. Toiseksi havaittiin, että opetuksen toteutuspaikoista pitkälti normeihin perustuva tilastoaineisto jättää tarkastelun ulkopuolelle tehostetun tuen toteutuspaikat. Rehtorikyselyaineisto kuitenkin osoitti, että on syntynyt myös erillisiä kokoaikaisia tehostetun tuen ryhmiä samoin kuin yhdistettyjä tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä. Käytäntöjä olisikin tarpeen selvittää tarkemmin, sillä tällaisenaan tehostetussa tuessa muun opetuksen ulkopuolelle sijoitetut opetuspaikkaratkaisut eivät kuulu hallinnollisen päätöksenteon piiriin toisin kuin erityisessä tuessa.

⁹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75235>

¹⁰ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161062>

¹¹ https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/10/111_pukki-kaalimaan-vartijana.pdf

¹² <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/304072>

Kolmanneksi esitettiin, että oppimäärien yksilöllistämisen vaihtelu kuntien välillä oli niin suurta, että oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tulisi sen tarkempaa säätelyä normiohjauksessa edelleen selvittää, jotta turhat oppimäärien yksilöllistämiset voitaisiin välttää.

Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleavan työryhmän väliraportista (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:30)¹³ ilmenee, että syksyllä 2020 työryhmän työn tueksi toteutettiin kolme asiantuntijakuulemistä, joissa esitetyissä kannanotoissa nousivat kaikkiaan vahvasti esiin lapsen tukeen sekä oppimisen tukeen liittyvät käsitteet ja niiden moniulotteisuus. Kannanotoissa nostettiin esiin perusopetuslain kehittämisen osalta ensisijaisen tärkeänä esi- ja perusopetuksen tehostetun ja erityisen tuen eroavaisuuksien selkiyttäminen ja todettiin, että tuen portaiden välille tulisi säätää selkeämmät erot ja tuen vahvistuminen seuraavalle portaalle siirryttäessä olisi konkretisoitava. Ennen kaikkea pidettiin tarpeellisena säätää tarkemmin tukitoimet, jotka oppilas aina saa kyseisellä tuen portaalla ollessaan.

Edellä sanotun työryhmän tilaaman selvityksen (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6)¹⁴ tavoitteena oli kartoittaa kunnissa käytössä olevia käytänteitä ja niitä ohjaavia periaatteita oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Aineistona käytettiin opetuksen järjestäjien oppimisen ja koulunkäynnin tuen asiantuntijoilta kerättyä valtakunnallista kyselyaineistoa.

Selvityksen mukaan sen tulokset vahvistavat osaltaan aiempia tuloksia sen osalta, että tuen toteutuspaikkajärjestelyjä on valtakunnallisesti hyvin erilaisia ja opiskeleminen kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella pienryhmässä tai erityisluokalla koskee myös osin tehostettua tukea saavia oppilaita. Kartoituksen tulosten mukaan tällaiset kokoaikaiset ryhmittelyt koskevat pienellä osalla opetuksen järjestäjistä myös yleistä tukea saavia oppilaita, niin pienryhmien kuin erityisluokkienkin osalta (s. 11). Oppimäärien yksilöllistäminen oli käytössä kaikilla opetuksen järjestäjillä erityisen tuen tasolla, mutta muutamat vastaajat olivat valinneet sen myös yleisen tai tehostetun tuen tasolla, vaikka oppimäärien yksilöllistäminen on lain mukaan mahdollista vasta erityisen tuen tasolla. Yksittäisellä väitteellä mitattuna 64 prosenttia opetuksen järjestäjistä koki, että heidän kunnassaan oppilaat saavat aina riittävät tukitoimet ennen mahdollista oppiaineen oppimäärän yksilöllistämistä (s. 12). Tehostetun ja erityisen tuen rajapintaan liittyy osaltaan myös konkreettisiin tukimuotoihin liittyvä havainto siitä, että erityinen tuki ei sisällä välttämättä aina erityisopetusta.

¹³ Erja Vitikka, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka: Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163069>

¹⁴ Meri Lintuvuori ja Irene Rämä: Oppimisen ja koulunkäynnin tuki – Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelystä kunnissa, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163896>

Pieni osa opetuksen järjestäjistä kuvasi, että kaikki oppilaat eivät saa erityisopetusta osana erityistä tukeaan esimerkiksi tilanteissa, joissa oppilaan erityisen tuen päätös on tullut tehdä esimerkiksi terveydellisistä syistä, eikä oppilas varsinaisesti tarvinnut tukea oppimiseensa (s. 13). Suurin osa vastanneista opetuksen järjestäjistä (84 %) oli sitä mieltä, että oppimisen ja koulunkäynnin tuki oli kunnassa hyvin järjestetty. Päätulosten yhteenvedon selvityksessä voitiin todeta, että tehostetun ja erityisen tuen rajapintaan, tuen tarpeisiin tuen eri tasoilla sekä käytettyihin konkreettisiin tukitoimiin liittyvistä tuloksista heijastuu opetussuunnitelman perusteissakin (Opetushallitus, 2014) selvästi esille nouseva seikka siitä, että erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä lukuun ottamatta kaikki tukikeinot ovat käytettävissä kaikilla tuen tasoilla (s. 17).

Vastauksissaan opetuksen järjestäjät toivoivat perusopetuslakia muutettavan oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta niin, että lakia selvennettäisiin täsmentämällä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen rajapintoja. Opetuksen järjestäjät arvelivat, että eri tukitasojen väliset selkeämmät ja yksiselitteisemmät kriteerit tai määritelmät vähentäisivät kuntien välisiä eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelussa. Erityisesti tehostettu tuki ja sen suhde sekä yleiseen että erityiseen tukeen koettiin epäselväksi. Opetuksen järjestäjät nostivat esiin tarpeen tarkentaa kriteerejä tuen tasolta toiselle siirtymisessä. Erityisluokanopettajan ja laaja-alaisen erityisopettajan pätevyudet mainittiin ongelmallisina (s. 108–109).

Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelevalle työryhmän loppuraportissa (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu: 2022:3)¹⁵ tehdään muun ohella ehdotuksia lähikoulu- ja lähipäiväkotiperiaatteiden vahvistamiseksi sekä esitetään käynnistettäväksi laajapohjainen perusopetuksen laatukriteerien valmistelu tukemaan koulutuksellisen tasa-arvon ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Aluehallintovirastojen tekemän peruspalvelujen arvioinnin (2021, Erityisopetuksen tila, 5.9.2022)¹⁶ mukaan erityisen tuen tarve opetuksessa jatkaa kasvamistaan. Erityisen tuen järjestämisessä on eroja, ja erityisopettajien saatavuuteen ja pysyvyyteen on alettava kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kouluilla on vaikeuksia saada pätevää henkilöstöä erityisopetukseen. Aluehallintovirastojen mukaan erityisopetuksen ja sen resursoinnin kokonaisuutta on pohdittava ennakoivasti sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Myös tehtävänimikkeisiin ja työnkuviin liittyvät kysymykset ovat keskeisiä tarkastelun kohteita. Arvioinnista ilmenee muun ohella, että erityisopetukseen kaivattiin selkeitä valtakunnallisia ja alueellisia ohjeita, ohjausta ja tukea, ja katsottiin, että tuen lainsäädäntöä tulisi selkeyttää (s. 42).

¹⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164346>

¹⁶ <https://avi.fi/documents/25266232/109992716/Julkaisu-140+Erityisopetuksen+tila.pdf/>

Artikkelissa (Kreeta Pölönen: Oppimisen tuen sääntely esi- ja perusopetuksessa – yhdenvertaisuutta mutta mitä, miten ja kenelle? Oikeus 2/2022, s. 225–254) katsotaan, että oppimisen tuen sääntely panee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoja koskevat sopimusvelvoitteet lähtökohtaisesti hyvin täytäntöön.

Perusopetuslaissa ei kuitenkaan selkeästi ilmaista oppimisen tuen tarkoitusta turvata kaikille lapsille yhdenvertainen oikeus kehitykseen, jolloin tukea tarkasteltaisiin lapsen eikä järjestelmän näkökulmasta. Sääntelyn yksilökeskeisyys on lisäksi johtanut moniin tukea tarvitsevaa lasta muista lapsista erotteleviin järjestelyihin. Suomi on vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen voimaan saattaessaan sitoutunut asteittain toteuttamaan inklusiivisen koulutusjärjestelmän. Sopimusvelvoitteen täyttäminen edellyttää, että lasten välistä erottelua luova jako yleis- ja erityisopetuksen järjestelmiin perusopetuslaissa puretaan. Oppimisen tuen sääntelyä uudistettaessa on tarpeen arvioida muunkin sääntelyllä luodun erottelun oikeasuhtaisuutta. Artikkelissa huomautetaan (s. 229, alaviite 23) että tehostetun ja erityisen tuen välinen ero syntyy POL 16 a ja 17 §:ssä nimenomaan erityisopetuksen kautta. Epäselväksi jää, onko lainsäätäjällä alun perin tarkoitettu näin vai onko kahdesta säännöllisen tuen portaasta säättäminen johtunut aikuisten tarpeesta jaotella lapsia haastavuuden perusteella eri ryhmiin, mikä vie ajattelua takaisin diagnoosiperustaisuuteen, vaikka siitä on ollut oppimisen tuen lakiuudistuksessa tarkoitus luopua.

Käsitellessään valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa eduskunnan sivistysvaliokunta piti mietinnössään (SiVM 19/2021 vp) tärkeänä, että inklusion toteutumista ja vaikutuksia selvitetään perusteellisesti ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta mietinnön mukaisen kannanoton ja edellytti (EK 15/2022 vp, kohta 6), että hallitus toteuttaa koko oppimisen tuen järjestelmän kokonaisuudistuksen koko koulutuspolulla varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle, jotta jokainen oppimisvaikeuksia tai muita oppimisen haasteita kokeva ja tukea opinnoissaan tarvitseva saa tarvitsemansa tuen jo varhaisessa vaiheessa, ja että oppimisvaikeuksien tuen tarpeen tunnistamisen sekä oikea-aikaisen ja vaikuttavan tuen saavutettavuuden parantamiseksi laaditaan kansallinen toimenpideohjelma.

3.3.2 Kuka on kelpoinen antamaan erityisopetusta

OAJ:n mukaan erityisen tuen erityisopettajalta vaaditaan aina kelpoisuusasetuksen 8 §:n 2 momentin mukainen kelpoisuus. Missään vaiheessa ei aiemmin eikä nyt ole säädetty, että luokanopettajan tai aineenopettajan antamaa opetusta kutsuttaisiin erityisopetuksiksi tai että kelpoisuus määräytyisi oppilasmäärän mukaan. Kelpoisuus on aina määräytynyt sen mukaan, mitä opetusta opettaja antaa, toisin kuin Opetushallitus esittää.

Kelpoisuusasetuksen 8 §:n muutoksen (105/2012) perustelumuistiosta ei ilmene, että sillä, missä aineessa, ryhmässä tai paikassa tätä vahvinta tuen muotoa eli erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta annetaan, olisi vaikutusta opettajalta vaadittavaan kelpoisuuteen. Kantelussa pidetään Opetushallituksen kantaa kelpoisuusasetuksen 8 §:n 2 momentin tulkinnasta perusopetusta ohjaavien säädösten ja niiden esitöiden vastaisina ja tähän liittyvää ohjausta ja määräyksiä puutteellisina.

Kanteluun liitetyn asiantuntijalausannon mukaan erityisopetus poikkeaa muusta opetuksesta ja sen vuoksi sitä voivat antaa ainoastaan opettajat, joilla on säädetyt valmiudet tältä osin. Silloin kun kyse ei ole erityisopetuksesta, erityisen tuen oppilasta saavat yleisopetuksen ryhmässä opettaa kaikki perusopetuksessa kelpoiset opettajat. Se, missä ryhmässä tai paikassa tätä vahvinta tuen muotoa eli erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta annetaan, ei vaikuta opettajalta vaadittavaan kelpoisuuteen.

Kelpoisuusasetuksen mukaan opettajalta vaadittava kelpoisuus määräytyy sen mukaan, mitä opetusta hän antaa. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaan suunnitelmaan kirjattua erityisopetusta ovat kelpoisia antamaan ainoastaan kelpoisuusasetuksen 8.2 §:n mukaisen kelpoisuuden omaavat henkilöt. Näitä ovat pääsääntöisesti erityisluokanopettaja tai omassa aineessaan aineenopettaja, jolla on myös erityisopettajan kelpoisuus. Opetuksen järjestäjän harkinnan mukaan erityisen tuen erityisopetus toteutetaan joko erityisluokamuotoisena tai samanaikaisopetuksena, jota antaa luokan- tai aineenopettaja ja erityisopetukseen kelpoisuusasetuksen 8 §:n 2 momentin kelpoisuudet täyttävä opettaja.

Opetushallituksen ohjeistuksissa mainitaan kelpoisuuksista, että luokanopetukseen, aineenopetukseen, osa-aikaiseen erityisopetukseen ja erityisopetukseen erityisluokalla on omat kelpoisuusvaatimuksensa. On kuitenkin huomattava, ettei perusopetuslaki erottele erityisluokalla tapahtuvaa erityisopetusta muusta erityiseen tukeen kuuluvasta erityisopetuksesta, vaan samaa kelpoisuutta vaaditaan kaikilta erityisopetusta antavilta opettajilta.

POL 17.1 §:ssä mainitulla erityisen tuen erityisopetuksella tarkoitetaan erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Muunlaiselle tulkinnalle ei ole löydettävissä perusteita. Ainoastaan erityisluokanopettaja tai omassa aineessaan erityisopettajan kelpoisuuden omaava aineenopettaja ovat kelpoisia antamaan erityisopetusta erityisen tuen piirissä olevalle oppilaalle.

Opetushallituksen mukaan kelpoisuusasetuksessa ei ole erityisiä säännöksiä siitä, millaisen muodollisen kelpoisuuden säännökset edellyttävät perusopetuksen opettajalta, jonka yleisopetuksen opetusryhmään on integroitu erityisopetusta saava oppilas. Opetushallitus on tulkinnut säännöksiä siten, että erityisopetusta voidaan antaa yleisopetuksen opetusryhmän yhteydessä ja tällaisen opetusryhmän opetuksesta voi huolehtia myös luokanopettajan ja aineenopettajan kelpoisuuden omaava opettaja.

Opetuksen järjestämispaikasta päätettäessä tulee kuitenkin säännösten mukaisesti ottaa huomioon oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset, mihin kuuluu myös arvio opettajan riittävästä osaamisesta. Samassa opetusryhmässä voi olla myös erityisopettaja ja osa oppilaan opetuksesta voidaan järjestää erityisen tuen oppilaista muodostetussa opetusryhmässä. Opetuksen järjestäjä päättää säännösten perusteella integroidun oppilaan opetuksen järjestämisestä ja siitä, kuka opetusta antaa. Perusopetusasetuksen 1 § kuvaa opetuksen järjestämistapaa yleisellä tasolla. Perusopetuslain 17 §:n erityissäännös menee tulkinnassa asetuksen yleissäännöksen edelle.

Edellä kuvattu opettajan kelpoisuutta integroidussa opetuksessa koskeva tulkinta on ollut Opetushallituksen näkemyksen mukaan vallitseva koulutuksen kentällä jo vuodesta 1999 lähtien, jolloin nykyinen perusopetusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan. Perusopetuksen oppilaiden tukea koskevien säännösten uudistaminen vuonna 2010 ei Opetushallituksen näkemyksen mukaan muuttanut edellä todettujen säännösten tulkintaa, eikä perusopetusasetuksen 1 §:ään tehty muutoksia vuoden 2010 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

Edelleen selvityksen mukaan Opetushallitus on keskustellut erityistä tukea ja siihen sisältyvää erityisopetusta antavien opettajien kelpoisuutta koskevien säännösten tulkinnasta syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana opetus- ja kulttuuriministeriön ja muiden tahojen kanssa, eikä esille ollut tullut sellaista, jonka perusteella tulkintaa tulisi muuttaa. Toimivalta säännösten tulkinnassa on opetuksen järjestäjillä.

Opetushallitus korostaa pitävänsä tärkeänä, että kaikkien oppilaiden oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen sekä riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen toteutuu. Päätettäessä erityistä tukea saavan oppilaan opetuksesta ja mahdollisesta integroinnista yleisopetuksen ryhmään tulee huolehtia opetuksen ja oppilaan tarvitseman tuen resurssien riittävydestä. Opetushallitus katsoo, että opettajien kelpoisuutta koskevia säännöksiä on jatkossa syytä selkeyttää, jotta kaikilla koulutuksen toimijoilla on yhtenäinen käsitys säännösten soveltamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että POL 17.1 §:n mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus on osa oppilaalle annettavaa erityistä tukea. Opetushallituksen selvityksen mukaan virasto on tulkinnut säännöksiä siten, että ”erityisopetusta voidaan antaa yleisopetuksen opetusryhmän yhteydessä ja tällaisen opetusryhmän opetuksesta voi huolehtia myös luokanopettajan ja aineenopettajan kelpoisuuden omaava opettaja.”

Ministeriö katsoo – toisin kuin Opetushallitus – että kyseessä ei ole normiristiriita perusopetuslain 17 §:n ja perusopetusasetuksen 1 §:n välillä. Kolmiportaisen tuen uudistuksen yhteydessä kelpoisuusehtoja ei muutettu muuten kuin lisäämällä viittaussäännökset tuen tasoihin. Perusopetuslain 17 §:ssä säädetään erityisopetuksen järjestämisestä, esimerkiksi opetuksen järjestämispaikasta. Erityisopetuksen järjestämispaiikka tai opetusryhmä ei kuitenkaan määritä sitä, kuka on kelpoinen antamaan erityisen tuen oppilaalle erityisopetusta. Perusopetusasetuksen 1 §:n 1 momentissa säädetään opetuksen järjestämistavasta. Säännöksen mukaan erityisopetusta antaa erityisopettaja. Edellä mainittu huomioon ottaen erityisen tuen erityisopetus tarkoittaa erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Kelpoisuusasetuksen 8 § määrittää kelpoisuusehdot erityisopetuksen antamiselle.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Yhteenvedona opetus- ja kulttuuriministeriön kannasta totean, että opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä riippumatta oppilaalla on aina oikeus saada perusopetuslain 17 §:n mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Asiassa tehdään oppilaalle perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukainen erityisen tuen päätös. Perusopetuslain 17 §:n mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa kelpoisuusasetuksen 8 §:n mukaiset kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja riippumatta opetuksen järjestämispaikasta.

Jaan opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinnan myös omana käsityksenäni. Se, että erityisopetusta antaa kelpoisuusehdot täyttävä opettaja, tukee osaltaan perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta perusopetukseen.

Kuten edellä ilmenee, perusopetuslain sääntely mahdollistaa erityisopetuksen antamisen hyvin joustavasti osana yleisopetusryhmää, pienryhmässä tai osittain erityis- ja yleisopetusryhmässä. Perusopetuslain oppimisen tuen säännösten keskeisiä tavoitteita oli, että oppilaan opetus riittävine tukitoimineen järjestetään oppilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä aina kun se on mahdollista. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan perusopetusta kehitetään inklusioperiaatteen mukaisesti, opetuksen saavutettavuudesta ja esteettömyydestä pidetään huoli (s. 18) ja tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin (s. 61).

Perusopetuksen järjestäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, miten se eri oppiaineiden opetuksen ja oppimisen tuen käytännössä järjestää. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin toistuvasti todettu, että yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä. Syrjintäkielto edellyttää, etteivät myöskään oppimisen tuen toteuttamisen käytännöt saa muodostua syrjiviksi. Opetuksen järjestäjällä on myös vastuu oppilaiden oikeuksien toteutumiseksi välttämättömien edellytysten kuten määrältään ja ammattitaidoltaan riittävien ja asianmukaisten henkilöstövoimavarojen luomisesta ja turvaamisesta. Lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva velvoite ratkaista asiat lapsen edun mukaisesti estää opetuksen järjestäjää asettamasta esimerkiksi taloudellisia tai käytännön järjestelyihin liittyviä seikkoja oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin toteutumisen edelle.

Kanteluun liitettyssä asiantuntijalausunnossa korostetaan, että arvioitaessa sitä, onko oppilaan siirtäminen toiseen opetusryhmään tai kouluun välttämätöntä, ei kyse ole ainoastaan pedagogisen tuen tarpeesta, vaan arvioinnissa on otettava huomioon kaikki kysymyksessä relevantit lapselle kuuluvat oikeudet kuten oikeus syrjimättömyyteen, oikeus turvalliseen oppimisympäristöön, oikeus lepoon ja vapaa-aikaan (esim. koulumatkojen osuus koulupäivästä), oppilaan terveys ja kaverisuhteet. Päätöksenteossa on lisäksi otettava huomioon paitsi huoltajan myös oppilaan näkemys asiassa. Erityistä tukea koskevassa päätöksessä on perusteltava, miksi on välttämätöntä kyseessä olevan oppilaan edun toteuttamiseksi siirtää hänet toiseen opetusryhmään tai kouluun. Erityistä tukea järjestettäessä oikeus ottaa huomioon opetuksen järjestämisedellytykset ei tarkoita, että opetuksen järjestämisedellytykset olisi mahdollista asettaa oppilaan oikeuksien toteutumisen edelle päätösharkinnassa. Tämän estää jo Suomen sitoutuminen YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Tarkoitus oli sen sijaan korostaa tilanteen kokonaisarviointia: opetuksen järjestämiskäytännössä otetaan huomioon sekä tukea tarvitsevan oppilaan tarpeet että esimerkiksi koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2; PeVM 6/2020 vp, s. 3; PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 43/2020 vp) todennut, että perustuslain 6 §:n 2 momentin ja vammaisyleissopimuksen 24 artiklan sääntelyn lähtökohtana ei ole vammaisten henkilöiden saattaminen opetuksen ulkopuolelle, vaan tukeminen kohtuullisin mukautuksin ja välttämättömin tukitoimin, jotka mahdollistavat osallistumisen opetukseen vammasta huolimatta.

Valiokunta on jo aikaisemmin katsonut, että opiskelun mahdollisia esteitä tarkasteltaessa on aina selvitettävä perusteellisesti ja vammaisten henkilöiden täysmääräistä osallistumista koulutukseen edistämään pyrkien, miten yksilöllisillä opetusjärjestelyillä, henkilökohtaistamalla tai apuvälineiden avulla voidaan mahdollistaa vammaisen henkilön opiskelu hänen itsemääräämisoikeuttaan täysmääräisesti kunnioittaen (PeVL 22/2017 vp, s. 4).

Eduskunnan sivistysvaliokunta on katsonut (SiVM 1/2022 vp – HE 127/2021 vp), että lapsen edun ensisijaisuutta koskevan säännöksen [3 a §, voimaan 1.8.2022] sijoittaminen perusopetuslain soveltamisalaa ja tavoitteita koskevaan 1 lukuun korostaa sen merkitystä kaikissa perusopetuslain mukaisissa toiminnoissa ja ilmentää hyvin myös sitä, että se on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteista, joita on sovellettava kaikkia lapsen oikeuksia tulkittaessa ja täytäntöön pantaessa. Säännös myös osaltaan korostaa lapsen oikeutta esittää omat näkemyksensä ja saada ne huomioon otetuiksi itseään koskevissa asioissa.

3.3.3 Opetushallituksen ohjeet ja määräykset

OAJ:n mukaan Opetushallitus on useista pyynnöistä huolimatta jättänyt selkeästi ohjeistamatta, mitä erityiseen tukeen kuuluva erityisopetus tarkoittaa. Edes voimassa olevasta perusopetuksen opetussuunnitelmasta ei käy selkeästi ilmi tehostetun ja erityisen tuen ero tai mitä erityisen tuen erityisopetus on. Opetussuunnitelman perusteet korostaa erityisopetuksen olevan pedagogisia ratkaisuja tuomatta esille sitä, että niistä vastaa erityisopetusta antava opettaja. Lisäksi annetaan ymmärtää epäselvästi, että tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta voidaan antaa osana erityisopetusta, vaikka laki säättää erityisopetuksen selvästi omaksi tuen muodoksi, jonka lisäksi on oikeus saada tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta. Kolmiportaisesta tuesta säädettyä edellytettiin, että oppilaan erityisopetus kirjataan HOJKSiin. Opetushallituksen ohjeissa ei kuitenkaan avata sitä, mitä tämä tarkoittaa. Opetussuunnitelman perusteissa ja Opetushallituksen laatimassa tuen mallilomakkeessakin on ilman ohjeita ainoastaan kohta ”muun opetuksen yhteydessä opiskelevalle oppilaalle samanaikaisopetuksena, pienryhmässä tai yksilöopetuksena annettava erityisopetus”. Lisäksi on kohta ”oppilaan opetuksen järjestäminen muun opetuksen yhteydessä ja/tai erityisluokalla.”

Opetushallitus toteaa selvityksessään, että opetussuunnitelman perusteet laaditaan perusopetuslain ja -asetuksen sekä tavoitteet ja tuntijaon määrittävän valtioneuvoston asetuksen pohjalta. Perusteasiakirja on Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaisesti paikallinen opetussuunnitelma valmistellaan. Opetussuunnitelman perusteiden tehtävänä on tukea ja ohjata opetuksen järjestämistä ja koulutyötä sekä edistää yhtenäisen perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista.

Selvityksen mukaan perusteet on valmisteltu verkostoyhteistyössä ja valmistelun yhteydessä on käyty laaja lausuntokierros. Opetussuunnitelman perusteiden luvussa seitsemän määrätään perusopetuslain mukaisesta oppimisen ja koulunkäynnin tuesta. Lukuun sisältyvät määräykset tehostetusta ja erityisestä tuesta; asioista, joita pedagogisessa arviossa ja pedagogisessa selvityksessä tulee kuvata sekä mitä oppimissuunnitelman ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman tulee sisältää. Opetushallitus on myös verkkosivustollaan ohjeistanut tukeen ja kelpoisuuksiin liittyvistä kysymyksistä sekä julkaissut sivustollaan tuen mallilomakkeet.

Selvityksessä todetaan, että opetuksen järjestäjät soveltavat ja tulkitsevat lainsäädäntöä, Opetushallituksen määräyksiä ja ohjeita sekä vastaavat oman toimintansa lainmukaisuudesta. Opetushallituksella ei ole yleistä toimivaltaa sitovasti määrätä säännösten tulkinnasta. Opetushallituksella on toimivalta harkita tarkemmin, mistä asioista se antaa neuvoja ja ohjeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan tehostetun ja erityisen tuen keskeisistä sisällöistä määrätään opetussuunnitelman perusteissa siten kuin perusopetuslaissa säädetään. Lainsäädännön puitteissa Opetushallituksella on toimivalta harkita tarkemmin, mistä asioista se antaa neuvoja ja ohjeita. Opetushallitukselta saadun selvityksen perusteella sen virkamiehet osallistuvat vuoropuheluun eri tahojen kanssa sekä ohjeistavat toimialaa koskevasta sääntelystä muun ohella verkkosivustollaan. Ministeriö katsoo, että tältä osin Opetushallituksen toiminnassa ei ole moitittavaa.

Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu asetus on muuhun opetustoimen sääntelyyn nähden melko vanha säädös, jonka tulkitseminen useiden osamuutosten ja siirtymäsäännösten vuoksi on haastavaa. Usein opetustoimen henkilöstön kelpoisuuteen liittyvät asiat liittyvät tapauskohtaiseen arviointiin henkilön kelpoisuudesta. Perusopetuslain kolmiportaisen tuen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ei tehty sisällöllisiä muutoksia opettajien kelpoisuusvaatimuksiin. Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen erityisopetusta antavan opettajan kelpoisuutta koskevaa 8 §:ää muutettiin pelkästään tarkistamalla viittaussäännökset perusopetuslakiin tehtyjen muutosten mukaisiksi viittaamalla erityiseen ja tehostettuun tukeen. Samanaikaisesti opetuksen järjestämisessä korostui integraatio ja inklusiivinen koulutuspolitiikka, jonka myötä erityisen tuen oppilaiden opetus lisääntyi yleisopetusryhmissä.

Edelleen lausunnon mukaan opetuksen järjestäjät soveltavat ja tulkitsevat lainsäädäntöä, Opetushallituksen määräyksiä ja ohjeita sekä vastaavat oman toimintansa lainmukaisuudesta.

Opetushallituksella tai ministeriöllä ei ole yleistä toimivaltaa sitovasti määrätä säännösten tulkinnasta. Ministeriön ja sen alaisen viraston tulkintakäytännöllä on kuitenkin merkittävä ohjausvaikutus opetuksen järjestäjiin, jonka vuoksi tulkinnan ja ohjeistuksen tulisi olla yhtenäistä.

OAJ:n vastineen mukaan selvityksistä käy ilmi, että Opetushallituksella on ollut kolmiportaista tukea koskevan lain voimaantulosta asti oma opetus- ja kulttuuriministeriön ja OAJ:n tulkintalinjasta poikkeava kanta erityisen tuen oppilaan erityisopetuksen sisällöstä sekä siitä, kuka sitä voi opettaa. Opetushallituksen määräys opetussuunnitelmaksi on tämän johdosta jätetty hyvin suppeaksi, eikä siellä tarkemmin kuvata erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta. Opetushallitus on tulkinnallaan ja antamallaan ohjeistuksella heikentänyt erityisen tuen oppilaille säädettyä tukea mahdollistamalla opetuksen järjestäjälle suuremman harkintavallan tuen toteuttamiseen kuin mitä lainsäätäjät tarkoitti.

Arvioin asiaa tältä osin seuraavasti.

Opetushallitus ohjaa opetuksen järjestämistä ja paikallisten opetussuunnitelmien laatimista määrämällään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla, joita opetuksen järjestäjä ei voi jättää noudattamatta. Lisäksi Opetushallitus voi ja sen tuleekin antaa neuvontaa, ohjeita ja muuta selventävää opastusta toimialaansa kuuluvan koulutuksen ja opetuksen lainmukaiseksi järjestämiseksi. Opetuksen järjestäjä puolestaan vastaa siitä, että opetus järjestetään lain ja määräysten mukaisesti ja niin, että oppilaan perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös kouluympäristössä.

Katson, ettei asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä Opetushallituksen toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla laiminlyöneen velvollisuuttaan määrätä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tehostetun tuen, oppimissuunnitelman ja henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman keskeisistä sisällöistä perusopetuslaissa säädetyllä tavalla. Totean myös, että Opetushallituksella on harkintavaltaa siinä, mistä asioista se antaa neuvoja ja ohjeita. Kuten edellä ilmenee, en kuitenkaan kaikilta osin pidä oikeana Opetushallituksen tulkintaa ja ohjeistusta koskien opettajan kelpoisuutta integroidussa opetuksessa.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuella ja siihen liittyen erityisopetuksella ja sen järjestämistavalla on keskeinen tehtävä lasten sivistyksellisten oikeuksien ja koulutuksellisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa. Oppimisen tuki osaltaan turvaa sitä, että lapsen oikeus perusopetukseen toteutuu tosiasiallisesti. Oppimisen tuen sääntelyllä pannaan oleellisella tavalla myös täytäntöön lapsen oikeuksien sopimuksen ja vammaisyleissopimuksen velvoitteita.¹⁷

Oppilaiden oikeuksien yhdenvertaista toteutumista edesautetaan myös huolehtimalla lainsäädännön toimeenpanosta riittävällä ja oikeellisella ohjauksella, johon lainsäädäntökin Opetushallituksen velvoittaa. Pidän hyvin epätydyttävänä nyt esille tullutta asiantilaa, jossa toimialaansa koskevaa neuvontaa ja ohjausta antava viranomaisen ja lainsäädännön valmistelusta vastaava ministeriö ovat eri mieltä laintulkinnasta asiassa, jossa on kyse hyvin haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden keskeistä oikeuksista opetukseen ja syrjimättömyyteen.

Totean, että oppilaiden oikeuksien toteutumisen ja myös niiden valvonnan näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että perusopetusta sääntelevä lainsäädäntö on riittävän selkeää ja täsmällistä. Kuten tutkimuksessa¹⁸ on todettu, sääntelyn väljyys ja informaatio-ohjaus ohjauskeinona voivat lisätä aluekohtaisia eroja perusopetuksen järjestäjien välillä, sillä opetuksen järjestäjät saattavat noudattaa poikkeavia linjoja tulkittessaan ei-sitovan informaatio-ohjauksen viestejä. Nämä erot taas ovat omiaan heikentämään perusopetuksen yhdenvertaisuutta.

Informaatio-ohjauksen soveltuvuudesta perusopetukseen on esittänyt kritiikkiä myös valtionalouden tarkastusvirasto.¹⁹ Valtioneuvoston oikeuskansleri on käsitellyt teemaa valvonnan kannalta oppilashuollon järjestämisen asiayhteydessä 30.1.2012 päätöksessään (OKV/6/50/2011): ”Oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii nykyistä velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä. Säännösten asettamat velvollisuudet kuitenkin käytännössä vesittyvät, ellei ole toimivaa valvontajärjestelmää. Valvonta puolestaan edellyttää jonkinlaisia tehosteita tuekseen.”

¹⁷ Vammaisyleissopimus saattaa asettaa vammaisten henkilöiden sivistyksellisten oikeuksien turvaamiselle ja edistämiseksi myös sellaisia erityisiä vaatimuksia, joita ei ole luettavissa perustuslain perusoikeussäännöksistä ja niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (SiVM 15/2020 vp, s. 24).

¹⁸ Pukki kaalimaan vartijana, s. 37.

¹⁹ Valtionalouden tarkastusvirasto (K 15/2009, s. 26) on katsonut, että: ”... terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä koskevien tarkastushavaintojen perusteella ... väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät kuitenkaan pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista perustuslaissa edellytetyllä tavalla.” (Ks. myös TrVM 5/2008 vp).

Selvityksessään Opetushallitus katsoo, että opettajien kelpoisuutta koskevia säännöksiä on syytä selkeyttää, jotta kaikilla koulutuksen toimijoilla on yhtenäinen käsitys säännösten soveltamisesta. Ministeriö kiinnittää osaltaan lausunnossaan huomiota kelpoisuusasetuksen tulkinnan haastavuuteen.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen edellä todennut näkemyksenäni, että opetuksen järjestämispaiikasta tai opetusryhmästä riippumatta oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain 17 §:n mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Asiassa tehdään oppilaalle erityisen tuen päätös. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja riippumatta opetuksen järjestämispaiikasta. En pidä Opetushallituksen ohjeistusta kaikilta osin oikeana.

Edelleen käsitykseni mukaan oppilasta on pääsääntöisesti pitänyt tukea myös erityisopetuksella ennen kuin voidaan arvioida tai katsoa olevan välttämätöntä ja oppilaan edun mukaista, että oppiaineen oppimäärä yksilöllistetään. Olen todennut, että oppimisen tuen kysymykset ovat usein toistuvia kanteluaiheita. Olen viitannut tutkimuksiin ja selvityksiin, joiden perusteella oppimisen tuen toteutumisessa on edelleen merkittäviä haasteita; alueelliset erot kolmiportaisen tuen toimeenpanossa, tuen tasojen määrittelykriteereissä ja erityisen tuen järjestämisessä ovat huomattavia.

Olen aiemmassa lausunnossani opetus- ja kulttuuriministeriölle²⁰ pitänyt muun ohella tärkeänä, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyä muutettaessa ja sääntelyä informaatio-ohjauksella toimeenpantaessa kiinnitetään huomioita paitsi tuen sisältöön ja järjestämistapaan, myös hallinto- ja päätöksentekomenettelyihin, joilla turvataan lapsen oikeutta tarvitsemaansa tukeen sekä huolehditaan siitä, että erimielisyystilanteissa lapsi ja hänen huoltajansa pääsevät oikeuksiinsa. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyä muutettaessa sitä on arvioitava kansanvälisten sopimusvelvoitteiden valossa. Perustuslakivaliokunta on osaltaan korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp).

²⁰ EOAK/4201/2021, Lausunto kyselyyn perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutostarpeista.

Lausunnossani eduskunnan perustuslakivaliokunnalle²¹ olen todennut, että vammaisten ja muiden oppimisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten henkilöiden yhdenvertaisen koulutukseen pääsyn edellytyksenä on, että eri koulutusasteilla on tarjolla oppilaiden yksilölliset tilanteet huomioivaa ja heidän erityisiin tarpeisiinsa riittävästi vastaavaa tukea sekä siihen liittyviä opintososiaalisia etuuksia ja palveluja. Vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta korostuvat erityisesti subjektiivisten oikeuksien kohdalla.

Olen myös korostanut opetuksen järjestäjän vastuuta oppilaiden oikeuksien toteutumiselle välttämättömien edellytysten kuten riittävien henkilöstövoimavarojen luomisesta ja viitannut muun ohella aluehallintovirastojen arviointiraporttiin, jossa kiinnitetään huomiota erityisopettajien saatavuuteen ja pysyvyyteen.

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).

Yhdenvertaisuutta edistävä tekijä on myös riittävät oikeusturvakeinot. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Näin määritellyistä oikeuksista voidaan lailla säätää vähäisiä poikkeuksia, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74/II, ks. myös esim. PeVL 49/2017 vp, s. 7 ja PeVL 68/2014 vp).

Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti (PeVL 41/2021 vp – HE 148/2021 vp) huomiota siihen, että lakiesityksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuus tehdä hallintopäätös kohdistuu vain erityiseen tukeen, mikä tarkoitti, että yleisestä tuesta ja tehostetusta tuesta ei hallintopäätöstä tehdä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä vain, jos edellä mainittua säännöstä täydennettäisiin niin, että se velvoittaa antamaan hallintopäätöksen myös tehostetusta tuesta.

²¹ EOAK/7324/2020, HE 173/2020 vp.

Olen edellä todennut epäselvyyksiä opettajien kelpoisuutta koskevien säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa. Tämän takia pidän tarpeellisena esittää opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, tulisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä selkeyttää. Edelleen pidän tarpeellisena esittää opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen arvioitavaksi, edellyttääkö lasten oikeusturva ja yhdenvertainen oikeus opetukseen, että tehostetun ja erityisen tuen sisältöä ja järjestämistä lainsäädännöllisesti selvennetään ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tältä osin tarkennetaan.

Lisäksi totean, että perusopetuslakia (628/1998) tai oppilaalle annettavaa tukea koskevia säännöksiä (642/2010) ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perusopetuslaissa on tarkoitettu, että tehostetun tuen antamisessa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, johon ei voi hakea muutosta valittamalla. Ottaen huomioon, että tehostetussa tuessa on kyse lapsen oikeudesta tukeen lain 16 a §:ssä säädetyin perustein, esitän myös viimeksi viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa arvioitavaksi, tulisiko perusopetuslakia täydentää niin, että siinä velvoitettaisiin antamaan muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös myös tehostetusta tuesta.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä jaksossa 4 esittämäni käsitykset Opetushallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Opetushallitukselle.

Lähetän päätökseni myös opetus- ja kulttuuriministeriölle jaksossa 4 ilmenevässä tarkoituksessa.

Pyydän sekä Opetushallitusta että opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 28.2.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.