



Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Opetushallituksen ilmoitus toimenpiteistä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun 27.10.2022 (EOAK/3927/2021) johdosta

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut ratkaisun 27.10.2022 koskien erityisen tuen antamista. Kantelussa arvosteltiin Opetushallituksen tulkintaa ja opetussuunnitelman perusteita perusopetuslaissa säädetyn tehostetun ja erityisen tuen välisestä erosta sekä siihen liittyvästä erityisen tuen erityisopetuksesta. Kantelussa on lisäksi pyydetty tutkimaan, onko Opetushallitus tulkinnut ja ohjannut opetustoimen henkilöstön kelpoisuusasetuksen soveltamista säännösten mukaisesti siltä osin, kuka on kelpoinen antamaan erityisen tuen erityisopetusta ja 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.

Erityisen tuen erityisopetuksen antaminen

Kanteluratkaisussa mukaan opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä riippumatta oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain 17 §:n mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja riippumatta opetuksen järjestämispaikasta. Ratkaisun mukaan Opetushallituksen ohjeistus ei ole erityisen tuen erityisopetukseen liittyen kaikilta osin oikeaa.

Opetushallitus on apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisun johdosta käynyt läpi verkkosivuillaan olevan erityisen tuen antamiseen liittyvän ohjeistuksen ja tukimateriaalin ja tehnyt korjaukset siltä osin kuin ne ovat olleet ristiriidassa ratkaisussa esitetyn kanssa. Opetushallituksessa on myös valmisteilla lisätukimateriaalia erityisen tuen järjestämiseen yleisesti ja erityisesti koskien erityisen tuen erityisopetusta. Tukimateriaalin sisällöstä erityistä tukea ja siihen kuuluvaa erityisopetusta koskien on käyty vuoropuhelua opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Ministeriön kanssa on myös käyty keskustelua tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Tehostetun ja erityisen tuen sisältö ja järjestäminen

Ratkaisussa on esitetty 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.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että tulkinta siitä, milloin erityistä tukea tarvitsevilla oppilaalla on jossain oppiaineessa erityisopetuksen tarvetta, olisi yhtenäinen ja tukea tarjottaisiin yhdenvertaisesti. Tähän kysymykseen on otettu kantaa myös Oikeus oppia -tuen työryhmän loppuraportissa, jossa todetaan muun ohella, että erityisen tuen toteuttamisessa on nostettu esiin tarve tarkastella erityisen tuen ja erityisopetuksen välistä suhdetta. Työryhmän ehdotuksena loppuraportissa on ottaa tarkasteluun lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä erityistä tukea koskeva sääntely, etenkin erityisen tuen päätöstä koskien, tuen toteutuspaikkaa sekä oppilaiden ryhmittelyä koskien sekä erityisopetuksen määrittelyn osalta ja säädösteknisten yksityiskohtien osalta.

Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat käyneet vuoropuhelua tältä osin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan erityisen tuen ja sen sisältämän erityisopetuksen yksityiskohtaisempi määrittäminen lainsäädännössä on tarpeellista, jotta opetuksen järjestäjät järjestäisivät erityistä tukea yhdenvertaisesti jokaiselle tukea tarvitsevalle.

Lisäksi Opetushallitus katsoo, että asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) on osittain epäselvä ja erityisesti koulutuksen järjestäjien kannalta lainsäädännön selkiyttäminen olisi tärkeää. Kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien vakiintuneesti käyttämät termit erityisluokanopettaja ja laaja-alainen erityisopettaja eivät vastaa kelpoisuusasetuksen termejä, mikä aiheuttaa epätietoisuutta arvioitaessa kelpoisuutta opettaa erityisen tuen oppilasta. Termejä olisi tämän vuoksi hyvä lainsäädännössä täsmentää. Kelpoisuusvaatimukset täyttäviä erityisopettajia sekä osa-aikaiseen että erityisen tuen oppilaalle annettavaan erityisopetukseen on nykyisellään liian vähän. Tämän vuoksi kunnat voivat ryhtyä välttämään erityisen tuen päätöksiä sillä perusteella, että heillä ei ole kelpoisia erityisopettajia. Ratkaisu voisi suunnata opetuksen järjestäjiä pois inklusio- ja lähikouluperiaatteesta, vaikka tältä osin Suomea sitovat mm. kansainväliset sopimukset. Tämän vuoksi on tärkeä huolehtia, että koulutetaan riittävä määrä eri erityisopettajan kelpoisuuksien omaavia opettajia kaikille tuen tasoille. Oppimisen tuki tulee järjestää ja pääasiallinen opetusryhmä valita oppilaan tuen tarpeen ja lapsen edun mukaisesti.

Mikäli opetus- ja kulttuuriministeriö ryhtyy valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia oppimisen tuen ja kelpoisuusasetuksen osalta, Opetushallitus nivoo opetussuunnitelman perusteiden muutokset lainsäädännön muutoksiin.

Mikäli opetus- ja kulttuuriministeriö ei ryhdy valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, Opetushallitus ryhtyy valmistelemaan opetussuunnitelman perusteiden muutoksia voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Opetushallitus katsoo, että oppilaiden oikeuksien perusteista tulee säätää lainsäädännössä.