

Irene Rämä,
Terhi Ojala
ja Elina Kontu

Perusopetuksen normiston tuntemus erityisten opetusjärjestelyjen taustalla

Perusopetus on olennainen osa suomalais-ta koulutusjärjestelmää, ja sen järjestäminen määrittyy eri lakien, asetusten ja normien kautta. Yhteisesti sovittu ja samalla tavalla tulkittu normisto tukee oikeudenmukaista ja yhdenvertaista mahdollisuutta saada opetusta riippumatta maantieteellisistä, taloudellisista tai sosiaalisista olosuhteista. Erityisopetuksen liittyvän normiston tuntemus kouluissa on kuitenkin alustavan kartoituksen mukaan selkiintymätöntä, ja etenkin erityisiä opetusjärjestelyitä perustellaan epäasianmukaisilla lainkohdilla.

Perusopetuslaki (628/1998) säätelee paitsi opetusta myös opetussuunnitelmaa, koulutuksen arviointia, työaikaa, tuen järjestämistä, sairaalaopetusta, kotiopetusta ja erityisiä opetusjärjestelyjä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa 422/2012 pykälän 9 momentissa 2 annetaan erityisopetusta koskevia erityissäännöksiä, joiden mukaan oppilaan oppimisedellytykset huomioiden voidaan poiketa perusopetuslain pykälästä 6 ja 7.

Perusopetuslain pykälässä 18 (PoL 21.8.1998/628, 18 §) määritellään eri-

tyisten opetusjärjestelyjen käyttämisen perusteet. Tällaisilla opetusjärjestelyillä oppilaan opetus voidaan järjestää toisin kuin muualla perusopetuslaissa tai opetussuunnitelman perusteissa määrätään. Pykälän mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää toisin, jos a) oppilaalla katsotaan joltakin osin ennestään olevan perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot, b) perusopetuksen oppimäärän suorittaminen olisi oppilaalle olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen joltakin osin kohtuutonta tai c) se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä.

Pykälä siis rajaa soveltamisalueen sellaisiin tilanteisiin, jotka jäävät olemassa olevien normien ulkopuolelle. Selkeitä esimerkkejä pykälän soveltamisalasta ovat oppimäärän opiskelusta vapauttaminen ja viikkotuntimäärän alentaminen. Käytännössä pykälän tulkitseminen on kuitenkin osoittautunut horjuvaksi, mistä on välittynyt tietoa esimerkiksi opettajan-koulutusten harjoittelukoulujen ohjaavilta opettajilta ja erityisopettajille järjestettyjen täydennyskoulutusten kautta. Asiaan

on kiinnittänyt huomiota myös opetus- ja kulttuuriministeriön asettama vaativan erityisen tuen kehittämisryhmä.

Alustavat tutkimustuloksetkin viittaavat tähän suuntaan: Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus toteutti keväällä 2017 opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiantona valtakunnallisen tutkimushankkeen, jossa arvioitiin peruskoulun yhdeksänsien vuosiluokkien oppilaiden oppimaan oppimista. Arvioinnin painopiste oli oppilaiden osaamisessa ja asenteissa peruskoulun päättövaiheessa, mutta arvioinnin yhteydessä kerättiin tietoja myös oppilaiden tukikäytännöistä. Tukea koskeviin kyselyosioihin vastasivat kouluittain rehtorin nimeämät erityisopettajat tai rehtori itse. Kyselyssä pyydettiin tietoja myös perusopetuslain pykälän 18 mukaisista opetusjärjestelyistä kouluissa. Lomakkeilla saatuja tietoja tarkennettiin lähettämällä epäselvissä tapauksissa sähköpostia koulujen rehtoreille, ja tietoja kysyttiin erikseen myös silloin, jos kysymyksiin ei ollut vastattu lainkaan.

Erytisiä opetusjärjestelyjä koskevan pykälän ja sen edellyttämien perustelujen soveltaminen koulukäytännöissä on hyvin monimuotoista. Yksittäisten koulujen pykälän 18 nojaavat erityiset opetusjärjestelyt voidaan aiheellisesti perustella kyseisessä lainkohdassa esitetyillä seikoilla, mutta hyvin monissa kouluissa tukikeinojen perusteluina tulisi itse asiassa käyttääkin perusopetuslain muita kohtia, kuten vaikkapa pykälää 16 Tukiopeutus ja osa-aikainen erityisopetus, pykälää 16 a Tehostettu tuki tai pykälää 17 Erytinen tuki. Pykälä 18 eli Erytyiset opetusjärjestelyt koskee siis vain tilanteita, joissa oppilaalla on perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot tai taidot tai jos oppimäärän suorittaminen

olisi joiltain osin oppilaan kannalta kohtuutonta tai terveydellisistä syistä. Esittelemme seuraavaksi joukon esimerkkejä siitä, miten kouluissa on sovellettu pykälää 18.

Oppiaineen opetuksesta vapauttaminen oli ehkä yleisin tutkimuskouluissa esiintynyt pykälään 18 perustuva erityinen opetusjärjestely. Oppilaan terveydentilaan liittyvät syyt olivat toinen isompi aihe erityisten opetusjärjestelyiden käyttämiseen. Oppilaat olivat saaneet vapautusta esimerkiksi ruotsin kielestä ja liikunnasta. Vapautuksia perusteltiin muun muassa oppilaan maahanmuuttajataustalla, ja johtavana ajatuksena on ilmeisesti ollut oppilaan kokonaisoppimäärän pitäminen kohtuullisena ja hänen jaksamisestaan huolehtiminen. On huomattava, että laissa käytetään sanaa ”kohtuullinen”, mutta sen sisällöllinen tulkinta jää luonnollisesti tässä yhteydessä hyvinkin yksilölliseksi. Se mahdollistaa oppilaan humanin kohtelun mutta saattaa toisaalta jättää tilaa toisenlaisillekin tulkinnoille.

On huomattava, että erityisopetusta koskevien erityissäännösten (Valtioneuvoston asetus 422/2012, 9 § 2 momentti) mukaan pidennetyin oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen ei tarvitse sisältää yhteisenä aineena opetettavaa toista kotimaista kieltä eikä vierasta kieltä. Edellä mainittu koskee siis vain pidennettyä oppivelvollisuutta suorittavia oppilaita, maahanmuuttajataustaisuus ei sinänsä ole mikään syy vapautuksiin tai pidennettyyn oppivelvollisuuteen. Pykälän käyttämistä opiskelusta vapauttamiseen perusteltiin koulupäivän keventämisellä ja kokonaistuntimäärän pienentämisellä. Toisaalta oppilaan, joka on *muutoin kuin tilapäisesti* vapautettu jonkin oppiaineen opiskelusta, tulisi saada vastaavasti muu-

ta opetusta tai ohjattua toimintaa, toisin sanoen koulupäivä ei silloin voi keventyä ainakaan ajalliselta kestoaltaan. Jotkut koulut ilmoittivatkin oppilaiden saavan vapautusten tilalla oman äidinkielen tai suomi toisena kielenä -opetusta tai sitten muiden aineiden tukiovetusta. Tutkimukseen osallistui tosin myös kouluja, joissa vapautus ei ollut määräaikainen.

Vuosiluokkiin sitomaton opetus (VSOP) on toinen aihe, josta kouluilla on erilaisia käsityksiä suhteessa perusopetuslain pykälään 18. Monet koulut perustelvat VSOP-toiminnan pykälällä 18, vaikka vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta määrätään erillisellä määräyksellä (Opetushallituksen määräys nro 105/011/2014 / OPH-866-2017). Tutkimuksessa oli myös kouluja, joissa oppilaan opetusjärjestelyjä perusteltiin pykälällä 18, vaikka vain osa perusteluista olisi pitänyt johtaa tästä pykälästä ja muut muilla normeilla. Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu näytti olevan yksilöllinen ratkaisu oppimiseen liittyviin hankaluuksiin, eikä sitä kertaakaan ilmoitettu käytettävän täysin lainmukaisena järjestelynä esimerkiksi lahjakkaiden oppilaiden joustavaan etenemiseen opinnoissa.

Pykälän 18 käyttöperusteluina lueteltiin myös sairaalaopetus ja poliklinikaopetus. Useissa kouluissa oppilaiden ilmoitettiin käyvän sairaalakoulussa, mikä ilmeisesti vastaa lain tarkoittamaa sairaalaopetusta. Opetuksen suorittaminen sairaalaopetuksena määritellään kuitenkin erikseen pykälässä 4 a, samoin poliklinikaopetus.

Yllä mainituissa esimerkeissä tulee esiin vain muutamia yleisimpiä tapauksia pykälän 18 soveltamisesta. Myös kotiopeetus, niin sanottu yksityisopetus, kehitysvamman ja sairauden vaatimat muutokset

opetuksessa, sosioemotionaalisten haasteiden aiheuttamat opetuksen järjestämiseen liittyvät vaikeudet, oppivelvollisuuden ylittyminen ja päättötodistuksen saamisen ongelmat ovat sellaisia asiointiloja, joiden katsottiin kouluissa edellyttävän pykälän 18 mukaisia erityisiä opetusjärjestelyjä. Selvää kuitenkin on, että perusopetukseen liittyvä normisto on useissa tapauksissa koulujen näkökulmasta selkiintymätöntä.

Perusopetuksen normiston tunteminen ja asiaankuuluva soveltaminen on tärkeää yhteiskunnallisten instituutioiden ja viranomaistoiminnan uskottavuuden kannalta, mutta myös siksi, että lainkäytön tarkoitus on demokraattisesti taata jokaiselle yksilölle tasavertainen ja oikeudenmukainen kohtelu yhteisössämme. Laki ei luonnollisestikaan ole eikä voi olla täysin aukottomasti tulkittavissa, mutta lain tulee olla niin selkeä, että sen avulla voidaan taata mahdollisuus jokseenkin yhteneviin tulkintoihin.

Yksi johtopäätös koulujen horjuvista käytännöistä on, että toimijat eivät tunne lakia tarpeeksi hyvin, mutta yhtä oikeutettu saattaa olla päätelmä, että laki itsessään on sen soveltajien kannalta epäselvästi laadittu. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvä sanasto (esim. erityisopetus, erityinen tuki, erityiset opetusjärjestelyt) on saattanut jäädä epätarkaksi. Etenkin erityiset opetusjärjestelyt on käsite, joka sisällöllisesti saattaa hämärtää muiden käsitteiden rajapintoja. Suomi on ainakin näihin päiviin saakka ollut suhteellisen lainkuulijainen valtio, ja siitä kannattaa pitää kiinni. Siinä mielessä esimerkiksi lainsäätäjän mahdollista vieraantumista käytännön tason toiminnasta ja kielenkäytöstä esimerkiksi juuri koulumaailmassa voidaan pitää valitettavana.

Epäselvä kielenkäyttö aiheuttaa helposti myös sen, että käytännön tasolla termistöä aletaan käyttää eri paikoissa eri tavoin. Uusien, paikallisten käsitteiden syntyminen on tästä hyvä esimerkki. Edelleen olemassa oleville käsitteille annetaan uusia merkityksiä, jotka saattavat olla osin päällekkäisiä virallisten käsitteiden kanssa. Erityiset opetusjärjestelyt voivat siten muuntua erityisopetukseksi ja joustavasta perusopetuksesta (JOPO) muovataan joustava erityisopetus, joka voi sitten sisältääkin melkein mitä tahansa. Perusteluissa myös esiintyvä käsite yksityisopetus on sisällöltään epämääräinen ja voi käsittää ilmeisimmän merkityksensä lisäksi myös esimerkiksi opetusajankäyttöä ja -paikkaa, oppisisältöihin ja arviointiin liittyviä määrittelyjä.

Yleisesti voidaan todeta, että jos laakeihin liittyvä kielenkäyttö aiheuttaa epäselvyyttä käytännön tasolla, tulisi lakia muuttaa tai lainkäyttöön ja ymmärtämiseen liittyvää koulutusta lisätä ruohonjuuritasolla. Oletettavasti kouluissa ei tunneta lainsäädäntöä taustoittavia asiakirjoja (Hallituksen esitykset ja Sivistysvaliokunnan muistiot), joissa käytettyjen käsitteiden merkityksiä avataan. Pohdinnan paikka on tietysti sekin, millä tarkkuudella kouluissa tulisi tuntea opetusalan lainsäädäntöä. Kuitenkin nimenomaan näihin erityisiin opetusjärjestelyjä koskeviin seikkoihin ja päätöksiin tulisi paneutua huolellisesti, koska tällöin poiketaan yleisistä linjauksista. Tilannetta voidaan verrata toimeentulotuen nykytilaan: tuskinpa haluamme joutua erityisten opetusjärjestelyjen soveltamisessa siihen, että siksi kaikkein viimeisimmäksi tarkoitettun mahdollisuuden katsotaan olevan yksi tasavertainen vaihtoehto muiden tukimuotojen lomassa.

Toisaalta normiston epäselvää käyttämistä voidaan lähestyä myös oppilaan näkökulmasta ja pohtia, mitä ilmiö kertoo yleisemmällä tasolla. Esimerkiksi pykälän 18 käyttäminen vapautusten perusteena on periaatteessa selkeää: Oppiaineesta voidaan vapauttaa, jos oppilaalla on jo perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot tai jos oppimäärän suorittaminen olisi hänelle joiltain osin kohtuutonta tai jos se on hänelle terveydellisistä syistä (lääketieteellinen lausunto) perusteltua. Ilman ajallista määrettä vapautus voidaan katsoa pysyväksi, mutta jonkin oppiaineen puuttuminen kokonaan päättöarvioinnista ei ehkä palvele oppilaan etua. Lyhytnäköinen ajattelu oppimäärien kohtuullistamisesta voikin kääntyä kokonaisuutena vastaan.

Myös aineistossa olevien vapautusten ja oppimäärien yksilöllistämisen suhde näytti normiston puitteissa pysymisen kannalta ongelmalliselta: vapautuksen oppiaineesta tulisi olla edessä vasta silloin, kun kaikki muut tukitoimet eivät riitä, ja silloinkin oppilaalle tulisi järjestää vastaavasti muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Esimerkiksi kehitysvammaisuus, sairaus, mielenterveydelliset syyt ja neuropsykiatriset vaikeudet (esim. ADHD) eivät sinänsä ole peruste vapauttamiselle, vaan oppiaineen opiskelusta irrottautumisen tulisi aina johtua oppilaasta lähtevästä syystä ja oppilaan edusta.

Myös Suomen kansainväliset sitoumukset, kuten esimerkiksi Suomen viime vuonna ratifoima YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, edellyttävät, että *vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella*. Oppiaineesta vapauttamista voidaan jossain mielessä pitää tällaisena osittaisena ope-

tuksen ulkopuolelle jättämisenä. Vapauttamisen asemesta saattaa yksilöllistäminen usein olla parempi vaihtoehto. Opetusta voidaan yksilöllistettäessä mitoittaa hyvin matalalle tasolle ja siitä huolimatta oppilas saa osaamisestaan merkinnän todistukseensa, mikä voi olla merkityksellistä oppilaan tulevaisuuden kannalta. Yksilöllistäminen voidaan nimensä mukaisesti tehdä hyvinkin henkilökohtaisesti räätälöiden, mikä tietysti edellyttää oppilaan oppimiseen liittyviä erityisjärjestelyjä ja saattaa opetuksen suunnittelun tasolla olla aikaa vievää. Oppilaan tulevaisuuden kannalta olisi olennaisen tärkeää etsiä vapautuksen ja yksilöllistämisen rajapintoja, jotta normien mukainen opetus olisi mahdollista kaikille.

Lakien noudattaminen on toivottavaa, ja yhdessä laadittujen normien tulisi koskea kaikkia tasavertaisesti. Erityispedagogiikkaan perinteisesti kuuluu tietty suvaitsevaisuus, laajakatseisuus ja erilaisten tai poikkeavien ilmiöiden ymmärtäminen. Erityisopetuksen rakenteellinen joustavuus voi kuitenkin kääntyä myös oppimisen ja osallisuuden tavoitteita vastaan, jos sitovaan normistoonkin suhtaudutaan joustavasti. Vaikka käytännön taso onkin se taso, jolla oppilas kohdataan, ei ole samantekevää, millä periaatteilla toimintaa perustellaan.

Voimme lisäksi miettiä, kuvaavatko erityisiä opetusjärjestelyjä ja koko erityisopetusta koskevien lainkohtien tulkinnat laajemminkin yhteiskunnassa vallitsevia asenteita heikko-osaisempia kohtaan. Epäselvä laki ja hajanaiset tulkinnat sen käytöstä voivat kertoa välinpitämättömyydestä ja ilmiön toissijaisuudesta jollain tasolla. Itse käytännön työ kouluissa on oletettavasti asiallista ja paneutuvaa, mutta silti si-

vistusvaltion instituutiona myös lainkäytön on oltava asianmukaista. Emme esimerkiksi varmasti sallisi sitä, että vaikkapa poliisitoimessa aiheellisen sakottamisen perusteet löytyisivät milloin mistäkin lainkohdasta. Miksi se olisi sen sallittavampaa tai hyväksyttävämpää näiden erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden kohdalla? Toivottavasti nykyinen tilanne on vain jäänne menneestä eikä heikko signaali tulevasta asenteiden koventumisesta.

Kiitämme opetusneuvos Pirjo Koivulaa luvasta lainata hänen mielenkiintoisia esityksiään. Arvostamme myös hänen kommenttejaan puheenvuoron asiasisällöistä.

KIRJOITTAJATIEDOT:

Irene Rämä, KT, toimii tutkijatohtorina Koulutuksen arviointikeskuksessa (Helsingin yliopisto)

Terhi Ojala, KT, toimii hanke- ja koulutuspäällikkönä Oppimis- ja ohjauskeskus Valterissa

Elina Kontu, FT, dosentti, toimii yliopistonlehtorina kasvatustieteellisessä tiedekunnassa (Helsingin yliopisto)