



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Perusopetuslakia koskevassa esitysluonnoksessa vaikutuksia on arvioitu monesta näkökulmasta. Lisäksi valmistelussa on hyödynnetty tutkimustietoa ja tuotu esille arviointien epävarmuuksia. Sidosryhmiä sekä erityisesti lapsia ja nuoria on kuultu monipuolisesti. Nykytilan toimivuuden, keskeisten ehdotuksien ja olennaisten vaikutusten esittäminen tiivistetysti selkeyttäisi laajaa kokonaisuutta ja muutoksen merkittävyyttä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksessä tulee avata, miten on arvioitu, että uudistuksen myötä tarvitaan 150 uutta erityisopettajaa ja miten uudet kertoimet on laskettu.
- Esityksessä tulee avata vielä tarkemmin järjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia, sillä esitysluonnoksesta ei selviä, mistä vuosittaiset kehittämis- ja ylläpitokustannukset koostuvat tarkalleen.
- Esityksessä tulee tarkentaa lapsivaikutuksia. Kuinka merkittävästi uudistus parantaa lasten asemaa suhteessa nykytilaan? Epäselväksi jää vaikutukset sellaisiin lapsiin, jotka eivät osallistu varhaiskasvatukseen ennen esikoulun aloittamista. Parantaako muutos varhaiskasvatuksen ulkopuolella olevien lasten asemaa?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

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



Esityksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen.

Esityksen tavoitteena on, että oppilailla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäsenenä että yksilöinä.

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

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu laajasti asian taustaa ja valmistelua sekä nykytilaa ja sen arviointia. Nykytilan kuvaamisessa on hyödynnetty tilastotietoja. **Arviointineuvosto tuo kuitenkin esille**, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi, miten kolmiportainen malli on todellisuudessa toiminut lasten kannalta ja onko mallin toimivuudesta tutkittua tietoa. Tämä hankaloittaa sen arvioimista, onko esitettävä muutos lasten kannalta todennetusti parempi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti vaikutuksia. Esitys on laaja kokonaisuus, jolloin keskeisten ehdotuksien ja olennaisten vaikutusten esittäminen tiivistetysti vielä esimerkiksi taulukossa selkeyttäisi laajaa kokonaisuutta¹. Nyt asiaa tuntemattoman lukijan voi olla vaikea hahmottaa muutoksen merkittävyyttä ja tarvetta. Vaihtoehtoisesti voisi harkita, että erilliseen liitteeseen siirrettäisiin nykytilaa ja esityksen taustaa kuvaavia tietoja, jolloin esitys olisi napakampi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevaa tekstiä voisi paikoin tiivistää ja keskittyä kuvaamaan ehdotuksen olennaisia vaikutuksia. Nyt olennaisista vaikutuksista on osin vaikea saada käsitystä, sillä tekstissä kuvataan myös muita asioita, kuten tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia.²

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä, että lainsäädännön valmistelun tueksi järjestettiin useita kuulemistilaisuuksia ja tutkijatapaaminen ennen varsinaista lausuntokierrosta. Lisäksi lapsia ja nuoria kuultiin valtakunnallisen kyselyn ja kohdennettujen työpajojen muodossa.

¹ Esimerkiksi ymmärrettävyyttä lisäisi, jos muutokset oppilaiden saamien tuen muodoissa kuvattaisiin taulukossa ennen muutosta ja muutoksen jälkeen.

² Katso esimerkiksi esitysluonnoksen alaluku "Vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuslain muutostarpeiden arviointi" (s. 55 alkaen). Lisäksi esimerkiksi tietosuojaa koskevassa vaikutusarvioinnissa riittäisi sen kuvaaminen, mitä vaikutuksia lakimuutoksella on tietosujoaan.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on hyödynnetty tutkimustietoa ja erilaisia selvityksiä. Esityksessä voisi kuitenkin erotella viitattuja tutkimuksia sen perusteella, että perustuuko tutkimus koeasetelmaan vai onko kyseessä laadullinen tutkimus opettajien kokemuksista ja edustajien näkemyksistä.

Esitysluonnoksessa on tiivis katsaus Pohjoismaiden sääntelystä. **Arviointineuvosto pitää perusteltuna**, että ulkomaiden lainsäädäntö keskittyy maihin, joissa koulutusjärjestelmä on samankaltainen. Esityksessä voisi vielä tarkentaa mahdollisuuksien mukaan, onko Pohjoismaiden sääntelyä tai kokemuksia hyödynnetty esityksen valmistelussa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että kattavalla ja pitkäkestoisella toimeenpanon tuella on keskeinen merkitys. Esitysluonnoksessa kuvataan, miten muutoksen toimeenpanoa vahvistetaan esimerkiksi opettajien täydennyskoulutuksella. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi kuitenkin avata tarkemmin, miten kulttuurinen ja toiminnallinen muutos on tosiasiallisesti tarkoitus toimeenpanna.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että taloudellisten vaikutusten alussa kerrotaan, mihin tietoihin perustuen arviointia on tehty. Lisäksi myönteistä on, että taloudellisten vaikutusten lopussa esitetään uudistuksen kustannukset koottuna.

Esitysluonnoksen mukaan uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee tarkentaa, miten on arvioitu, että uudistuksen myötä tarvitaan 150 erityisopettajaa ja miten uudet kertoimet on laskettu.

Esitysluonnoksen mukaan uuden tuen vaatima tiedonkeruu ja järjestelmien kehittäminen edellyttävät lisäpanostusta sekä kuntiin että valtiolle. Valtiolle asiasta syntyy järjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia arviolta 1,5 miljoonaa euroa vuosittain ja kunnille mahdollisia rajapintaan liittyviä kustannuksia arviolta 1,0 miljoonaa euroa. Esityksessä on arvioitu erikseen myös tiedonhallinnan vaikutuksia, jonka arvion mukaan pysyväisluonteiset kustannukset liittyvät uusien asiakirjojen kirjaamiskäytäntöjen ja tiedonhallintaprosessien vakiinnuttamiseen. **Arviointineuvosto katsoo**, että järjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia voisi avata vielä tarkemmin, sillä esitysluonnoksesta ei selviä, mistä vuosittaiset kehittämis- ja ylläpitokustannukset koostuvat tarkalleen. Epäselväksi jää, miten tiedonhallintaprosessien vakiinnuttamisesta syntyy pysyviä kustannuksia.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksissa tuodaan esille arvioinnin epävarmuuksia. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi yksiselitteistä esimerkkiä kuntakoon



mukaisista ratkaisuista ja niiden kustannuksista ei voi arvioida, koska samankokoistenkin kuntien tilanteet, käytännöt ja ratkaisut tuen toteuttamisessa eroavat tällä hetkellä merkittävästi toisistaan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu omana kohtanaan lapsivaikutuksia hyödyntäen tutkimustietoa. Lisäksi arvioinnissa on otettu erikseen huomioon lapset, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite sekä arvioitu vaikutuksia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Esitys on merkityksellinen lasten näkökulmasta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee vielä tarkentaa, kuinka merkittävästi uudistus parantaa lasten asemaa suhteessa nykytilaan.

Esitysluonnoksen mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden käsitteestä luovuttaisiin. Jatkossa pidennettyä oppivelvollisuutta vastaavat tilanteet käsitettäisiin varhennetuksi oppivelvollisuudeksi, jota suoritetaan esiopetuksessa sekä perusopetuksessa järjestettäväksi opetukseksi oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Käytännössä lapsi siirtyisi esiopetukseen jo viisivuotiaana. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi vaikutukset sellaisiin lapsiin, jotka eivät osallistu varhaiskasvatukseen ennen esikoulun aloittamista. Parantaako muutos varhaiskasvatuksen ulkopuolella olevien lasten asemaa?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu perusopetuslain muuttamista koskevaa lakia ja siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OKM058:00/2023), jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.7.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 6. elokuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Johtava asiantuntija, lain säädännön arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.