

Sivistysvaliokunnan mietintö 20/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi peruskoululain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 159/1996 vp.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväkseen myös eduskunnan 28 päivänä marraskuuta 1996 valiokuntaan lähettämän edustaja A. Ojalan ym. toivomusaloitteen 267/1995 vp kehitysvammaisten opetuksen siirtämisestä opetusministeriön hallinnonalalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Matti Lahtinen opetusministeriöstä, opetusneuvos Reijo Laukkanen Opetushallituksesta, koulutoimen johtaja Atso Vilkkijärvi Espoon kaupungista, johtajaopettaja Marja-Leena Penttinen Honkalammen kuntayhtymästä, yliassistentti Kari Ruoho Joensuun yliopistosta, apulaisprofessori Timo Saloviita Jyväskylän yliopistosta, lehtori Auli Kerkkänen Outokummun ammatillisesta oppilaitoksesta, erityisasiantuntija Taina Jussila Suomen Kuntaliitosta, oppimateriaalikeskuksen johtaja Raija Kemiläinen Kehitysvammaliitosta, toiminnanjohtaja Mikael Lindholm Förbundet De Utvecklingsstördas Värf:stä, johtaja Liisa Souri Opettajien Ammattijärjestö OAJ:sta, koulun johtaja Ole Gustafsson Suomen erityiskasvatuksen liitosta, lakimies Jari Korpi Kynnys ry:stä, apulaisjohtaja Tuula Rantanen Rinnekoti-Säätiöstä ja johtaja Juha-Matti Kivistö Kolpeneen palvelukeskuksesta.

Hallituksen esitys ja toivomusaloite

Esityksessä ehdotetaan muutoksia peruskoululakiin ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin. Esityksen mukaan vaikeimmin kehitysvammaisten oppivelvollisuusikäisten lasten opetus siirretään kehitysvammaisten erityishuollosta peruskoulussa annettavaksi.

Peruskoululaista poistetaan säännökset, joiden mukaan nykyisin noin 700:lle vaikeimmin kehitysvammaiselle lapselle annettavaa opetusta

ei ole luettu peruskouluopetuksiksi. Vastaavasti kehitysvammaisten erityishuollosta annetusta laista poistetaan säännökset, jotka ovat määritelleet opetuksen erityishuolloksi. Kunnat olisivat jatkossa vastuussa kaikkien kunnan alueella asuvien oppivelvollisuusikäisten lasten opetuksen järjestämisestä peruskoululain mukaisesti.

Esityksen mukaan opetustoimen piiriin siirtyisi varsinainen vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetus. Opetustoimi vastaa myös opetuksen edellyttämistä välttämättömistä apuväline- ja avustajapalveluista. Sen sijaan oppilaiden kuntoutus- ja muut henkilökohtaiset ohjaus- ja tukipalvelut jäisivät edelleen erityishuoltona annettavaksi. Vaikeimmin kehitysvammaisten opetukseen sovelletaan mahdollisuuksien mukaan peruskouluopetuksen yleisiä tavoitteita ja sisältöjä. Opetushallitus antaa vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetuksen opetussuunnitelmien laadintaa varten opetuksen valtakunnallisia tavoitteita ja sisältöjä koskevat opetussuunnitelman perusteet, joiden mukaan kunnat ja kuntayhtymät laativat tarvittavat opetussuunnitelmat.

Esityksen mukaan erityishuoltopiiriin kuntayhtymien opetusyksiköt voidaan opetusministeriön päätöksellä muuttaa kuntayhtymien ylläpitäviksi peruskouluopetusta vastaavaa opetusta antaviksi kouluiksi, jolloin ne voivat kuntien ohella edelleen huolehtia vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetuksen järjestämisestä. Kuntien järjestämää vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetusta antavat, kuntayhtymien opetusyksiköissä työskentelevät opettajat ja opetusta antava muu henkilökunta voidaan kunnan tai kuntayhtymän päätöksellä siirtää opetustoimen viranhaltijoiksi ja tuntiopettajiksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen sekä rahoituksen osalta hallituksen esitykseen Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja eräiksi muutoksiksi valtionosuuslainsäädäntöön ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1997.

Toivomusaloitteessa ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksen siirtämiseksi opetusviranomaisten alaisuuteen 1.8.1996 lähtien.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Vammaispolitiikan lähtökohtina 1980-luvulla olivat integraatio- ja normaalisuusperiaatteet. Tavoitteena oli luoda paremmat mahdollisuudet vammaisille viettää normaalia elämää sekä edistää vammaisten ja vammattomien henkilöiden vuorovaikutusta lähinnä fyysisen integraation (sulauttamisen) keinoin. 1980-luvun lopulla säädettiin myös laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/87), jonka tarkoituksena on edistää vammaisten edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 1993 hyväksymien vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevien yleisohjeiden tavoitteena puolestaan on, että vammaiset henkilöt voisivat yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä käyttää samoja oikeuksia ja täyttää samat velvollisuudet kuin muutkin yhteiskunnan jäsenet. Näiden yleisohjeiden mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden esteiden poistamiseksi, jotka vaikeuttavat vammaisten ihmisten täysipainoista osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Yleisohjeiden 6. ohjeen mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi tunnustaa periaate, jonka mukaan vammaisilla lapsilla, nuorilla ja aikuisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet alkeis-, keskiasteen ja jatkokoulutukseen integroidussa ympäristössä. Valtioiden tulisi huolehtia siitä, että vammaisten henkilöiden opetus kuuluu kiinteänä osana koulutusjärjestelmään.

Peruskoululain tultua voimaan 1985 oppivelvollisuusikäistä lasta ei ole enää voitu vapauttaa oppivelvollisuudesta. Siten myös kaikki kehitysvammaiset oppivelvollisuusikäiset lapset ovat oppivelvollisia. Peruskoululain tullessa voimaan vaikeimmin kehitysvammaisten opetus jäi opetustoimen ulkopuolelle ja se on tähän mennessä järjestetty pääasiassa erityishuoltopiirien kuntayhtymien erityishuoltona.

Vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksen siirtäminen peruskoulussa annettavaksi on valiokunnan mielestä tarpeellinen ja kannatettava esi-

tys. Vaikka esitys lainsäädännöllisesti on lähinnä tekninen ja hallinnollinen muutos, sivistysvaliokunta korostaa sitä, että uudistuksella on myös hyvin periaatteellinen ja laaja-alainen vammaispoliittinen merkitys.

Vaikeimmin kehitysvammaisten opetus kehittyy kuten muukin opetus, yhteiskunnallisen kehitysjattelun myötä. Ehdotettu uudistus antaa mahdollisuuden järjestää vaikeimmin kehitysvammaisten opetus tulevaisuudessa joko kunnan omissa kouluissa tai kuntayhtymien ylläpitämissä kouluissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikeimmin kehitysvammaisten opetusta antavissa kuntayhtymien ja muiden yhteisöjen ylläpitämissä kouluissa on tällä hetkellä suurin asiantuntemus vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksessa. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että mm. tulevien oppilaan asuinkuntiin tehtävien sijoittamispäätösten yhteydessä myös asiantuntijuus ja voimavarat siirtyvät kuntayhtymänkoulusta kunnalliseen peruskouluun nykyisessä laajuudessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainmuutoksen myötä peruskuntiin siirtyvien vaikeasti kehitysvammaisten opetuksen tase säilyy korkeana. Peruskuntiin integroinnin tulee tapahtua opetuksellisista syistä eikä viime aikojen koulumaailman valitettavien esimerkkien mukaisesti säästösyistä.

Valiokunta viittaa mm. Pohjois-Karjalan erityishuoltopiirin kokeiluun, jossa vaikeimmin kehitysvammaisten opetus on järjestetty normaalin peruskouluopetuksen yhteydessä. Kokeilusta on saatu rohkaisevia tuloksia. Kokeilutoimintaa tulisi jatkaa järjestämällä yksilöllisen integroinnin kokeilu. Siitä tulisi myös järjestää päätöksenteon tueksi seuranta ja tehdä raportti.

Pysyvän erityisopetuksen tarpeessa olevat tarvitsevat usein opetuksensa ja kuntoutuksensa tueksi avustavaa henkilökuntaa. Avustajina toimivat voivat olla esimerkiksi henkilökohtaisia avustajia tai luokka- tai opetusavustajia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lapsille edelleenkin turvataan tarvittavat avustaja- ja kuntoutuspalvelut.

Hallituksen esityksen käsittelyn asiantuntija-kuulemisessa on käynyt ilmi, että kehitysvammaisten ja muiden pidempiaikaista erityisopetusta saavien opetuksen avustamiseen liittyy epäkohtia, jotka sivistysvaliokunnan mielestä tulee pikaisesti selvittää. Tällä hetkellä peruskouluissa avustajina työskentelee sekä koulutuksen saaneita että kouluttamattomia esimerkiksi työllisyysmäärärahoilla palkattuja henkilöitä, jotka otetaan tehtävään vain lyhyeksi aikaa. Valiokunta

pitää välttämättömänä, että kunnat palkkaavat tarvittavan avustajahenkilökunnan ja että pätevyyteen sekä palkkaamiseen liittyvät ongelmat ratkaistaan niin, että vaikeasti kehitysvammaisella on mahdollisuus selviytyä koulutuksesta.

Valiokunta edellyttää, että koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetään vaikeasti kehitysvammaisten koulunkäyntiin ja erityisopetukseen liittyvät avustajakysymykset ja että samassa yhteydessä annetaan esitys tehtävään koulutettujen koulunkäyntiavustajien palkkaamisesta vaikeimmin kehitysvammaisten koulunkäynnin tukemiseksi.

Valiokunnan mielestä vammaisten ja vammaattomien välistä yhteiskunnallista, fyysistä ja sosiaalista integraatiota tulee edistää peruskouluopetuksessa. Vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksen siirron kuntien koulutoimen alaisuuteen tulee edistää vammaisen oppilaan etua saada edellytystensä mukaista opetusta. Näin ollen lainmuutos ei saa olla vain hallinnollinen toimenpide, vaan sen tulee olla askel asteittain etenevään todelliseen integraatioon eli vammaisten lasten mahdollisuuteen päästä oppimaan yhdessä muiden lasten kanssa.

Yksityiskohtaiset kannanotot

52 §. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan peruskoulussa voi olla vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetusta varten myös muita opettajan virkoja kuin lehtorin, luokanopettajan, erityisluokanopettajan tai erityisopettajan virkoja. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että säännösmuutoksen johdosta vaikeimmin kehitysvammaisten opettajien pätevyysvaatimuksia ei alenneta eikä opetuksen tasoa lasketa.

Valiokunta edellyttää, että vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksesta vastaa lehtorin, luokanopettajan tai erityisluokanopettajan tai erityisopettajan pätevyysvaatimukset täyttävä henkilö ellei oppilaan tarpeesta johtuvasta erityisestä syystä ole perusteltua, että opetusta antaa muu viranhaltija.

Rinnekodin asema

Rinnekotisäätiö ylläpitää Rinnekodin nimellä toimivaa kehitysvammaisten hoito- ja kuntouslaitosta. Rinne koti on aloittanut toimintansa

vuonna 1927. Kun erityishuoltopiirien kuntainliitot kehitysvammalaililla vuonna 1978 perustettiin, jäi Rinne koti yksityiseksi laitokseksi sitä koskevien erityisten säännösten perusteella. Vuonna 1984 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön tullessa voimaan Rinne kodista tuli ns. valtionapulaitos. Laitos on os-topalvelusopimuksin sitoutunut huolehtimaan Uudenmaan erityishuoltopiirin kuntayhtymän osoittamien kehitysvammaisten tutkimuksesta ja erityishuolto-ohjelman toteuttamisesta, mikä on myös velvoittanut Rinne kodin opetusyksikön ylläpitoon. Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen Rinne koti on ollut yksityinen palvelujen tuottaja.

Tällä hetkellä Rinne kodissa annetaan EHA 2-tasoisia opetusta 18 oppilaalle.

Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvosto voi antaa kuntayhtymälle luvan peruskoulua vastaavaa opetusta antavan koulun perustamiseen. Hallituksen esitys ei sisällä mahdollisuutta yksityisen järjestämän opetuksen siirtämiseksi peruskouluopetusta vastaavaksi kouluksi. Valiokunta kuitenkin katsoo, että Rinne kodin mahdollisuudet toimia edelleen tulee turvata. Sen vuoksi valiokunta on päättänyt ehdottamaan 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen uutta momenttia, joka lainsäädäntöteitse mahdollistaa Rinne kodin yksityisen erityiskoulun perustamisen. Ehdotus edellyttää myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin viittaussäännöstä. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 7 a §:n muuttamista.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomina, paitsi 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja soveltamissäännös näin kuuluvana:

1.

Voimaantulo- ja soveltamissäännös
(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asianomainen ministeriö voi myöntää tämän lain voimaantullessa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain voimaanpanosta annetun lain (520/1977) 7 §:ssä tarkoitetun yksityisen erityishuollon toimintayksikön ylläpitäjänä toimivalle Rinne koti-säätiölle luvan yksityisen erityiskoulun perustamiseen. Kouluun ja siinä järjestettä-

vään opetukseen sovelletaan, mitä peruskoululain 1—5, 10, 10 a, 15, 18—30, 36 a, 40—42, 44, 45, 47, 48, 50, 75, 76, 78 b, 85, 86, 89, 92 ja 95 §:ssä sekä kunnan opetustoimen hallinnosta annetun lain 6 ja 7 §:ssä säädetään. Erityisopetukseen siirtämistä koskevan päätöksen tekee kuitenkin oppilaan asuinkunta. Koulua ylläpitävään säätiöön sovelletaan lisäksi, mitä peruskoululain 78 §:n 1 momentissa säädetään, sekä koulun opettajiin, mitä peruskoululain 78 a §:ssä säädetään. Koulun ylläpi-

täjälle myönnetään valtionosuutta perustamishankkeeseen ja käyttökustannuksia varten siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään. (uusi)

(6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että eduskunta hyväksyisi seuraavan lakiehdotuksen:

3.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (705/92) 7 a §:n 2 momentti sellaisena kuin se on päivänä kuuta 1996 annetussa laissa (/).

7 a §

Peruskoululain 83 §:ssä tarkoitetun peruskoulua vastaavaksi järjestetyn yksityisen koulun ja peruskoululain muuttamisesta annetun lain (/) voimaantulosäännöksen 5 momentissa tarkoi-

tetun yksityisen erityiskoulun rahoituksesta on voimassa mitä 1 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1997.

Edelleen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloite 267/1995 vp hylättäisiin.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kirsti Ala-Harja /kok, varapuheenjohtaja Jukka Gustafsson /sd ja jäsenet Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /kesk, Irina Krohn /vihr, Jaakko

Laakso /vas, Reino Laine /vas, Markku Markkula /kok, Kalevi Olin /sd, Päivi Räsänen /skl, Aino Suhola /kesk, Säde Tahvanainen /sd, Hannu Takkula /kesk, Irja Tulonen /kok ja Anu Vehviläinen /kesk.

Vastalause

Hallituksen esitys vaikeimmin kehitysvammaisten oppivelvollisuusikäisten lasten opetuksen siirtämisestä peruskoulussa annettavaksi on perusteltu ja kannatettava.

Mielestämme kuitenkin esitys sisältää opettajien kelpoisuusehtoihin liittyvän ongelman. Ehdotuksen mukaan voimassa olevaan peruskoululain 52 §:ään lisättäisiin lause, jossa todetaan: ”Vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetusta varten voi olla lisäksi muita opettajan virkoja”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikeimmin kehitysvammaisten opetusta voisivat hoitaa myös alemman asteisen eli opistoasteisen koulutuksen saaneet henkilöt. Vaikka tämä onkin nykyisen käytännön mukaista, niin tässä yhteydessä ei kuitenkaan tulisi perustaa peruskouluun uutta virkakategoriaa ja säätää peruskoulun puolelle uusia nykyistä alempia kelpoisuusvaatimuksia.

Mielestämme vaikeasti kehitysvammaisten opettaminen on niin vaativaa työtä, ettei ole pe-

rusteita lailla tai asetuksella mahdollistaa matalampia kelpoisuusvaatimuksia kuin muissa peruskoulun opettajan viroissa.

Nykyisin vaikeimmin kehitysvammaisten opetuksesta vastaavat tulisi kuitenkin siirtää ilman hakumenettelyä vastaaviin opetustoimen virkoihin ja mahdollistaa heille lisäkoulutuksen hankkiminen.

Edellä olevan perusteella peruskoululain 52 § tulisi säilyttää voimassa olevan lain mukaisena.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 52 § näin kuuluvana:

1.

52 §
(Poist.)

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1996

Ossi Korteniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Aino Suhola /kesk
Hannu Takkula /kesk

Päivi Räsänen /skl

