



Jyväskylässä 19.12.2007

LAUSUNTO

Erityisopetuksen strategiatyöryhmän muistioon (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47)

Opetusministeriö asetti vuonna 2006 ohjausryhmän laatimaan ehdotuksen esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen pitkän tähtäimen kehittämisstrategiaksi. Viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana peruskoulun erityisopetus on kasvanut vauhdikkaasti. Erityisluokille siirrettyjen oppilaiden osuus on tässä ajassa kaksinkertaistunut kolmesta kuuteen prosenttiin. Integroitujen erityisoppilaiden määrä on samaan aikaan kasvanut suunnilleen nolosta kahteen prosenttiin (taustanaan nähtävästi valtionapulain muutos (L 635/1998). Lisäksi yksilöllistettyä oppimäärää noudattavien erityisoppilaiden osuus on kasvanut viiteen prosenttiin (Liite 1). Kehitys on vähitellen johtamassa peruskoulun yhtenäisyyden murenemiseen ja eräänlaisen alimman tasoryhmän muodostumiseen peruskoulun sisään. Segregoitavan erityisopetuksen jatkuva kasvu on yhä ongelmallisempaa myös poliittisesti, sillä Suomi on kansainvälisissä ohjelmissa ja sopimuksissa yhä selkeämmin sitoutunut tavoittelemaan inkluusiivista koulua, jossa vammaiset oppilaat ovat muitten mukana tavallisilla luokilla (Liite 2).

Kansainvälisen vertailun nojalla Suomessa siirrettiin vammaisia oppilaita erityisluokille toiseksi eniten Euroopassa vuonna 2006. Tällä hetkellä Suomella voi jo olla ykkössija (Liite 3). Useimmissa kehittyneissä Euroopan maissa erityisluokille on siirretty alle kaksi prosenttia oppilaista. Italiassa prosenttiluku on lähes nolla. Monissa maissa, kuten Hollannissa, on äskettäin tehty lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joiden tavoitteena on erityisluokkaopetuksen selkeä vähentäminen ja lakkauttaminen.

Erityisopetuksen kehittämisen haasteelliseksi tavoitteeksi olisi nähtävä *erityisluokkasiirtojen ja yksilöllisten oppimäärien kasvun pysäyttäminen ja molempien trendin kääntäminen laskuun*. Tällainen tavoite vastaa voimassa olevaa perusoikeuslainsäädäntöä sekä kansainvälisiä sopimuksia ja julistuksia. Tavoitteena tulisi olla päästä vähintään yleiseurooppalaiselle tasolle eli korkeintaan kahden prosentin tuntumaan erityisopetussiirtojen määrässä. Tähän kahteen prosenttiin mahtuvat mm. viittomakieliset oppilaat, joiden oikeus omakieliseen opetukseen on turvattava.

Eurooppalaisten jäsenmaiden opetusministeriöiden perustama Euroopan erityisopetuksen kehittämisskeskus (*The European Agency for Development in Special Needs Education*) katsoo erilaisten yhteisten julistusten pohjalta, että eri maiden tulisi asettaa inkluusio selväksi tavoitteeksi omassa koulutuslainsäädännössään. Suomessa tämä tarkoittaisi myös perusopetuslain tekstin kirkastamista. Tällä hetkellä perusopetuslaki muotoilee integraatiotavoitteen niin epämääräisesti ("mahdollisuuksien mukaan"), että se näyttää jopa olevan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Valitettavasti erityisopetuksen strategiatyöryhmä ei ole ottanut tavoitteeksi segregaatian vähentämistä. Se tulkitsee nykyisen trendin myönteisessä valossa ja katsoo, että "erityisopetus järjestetään

yhä useammin kokonaan integroidusti yleisopetuksen luokassa”. Vaikka erityisluokkaopetus on kasvanut 29,4 %, niin lausunnon mukaan ”on kuitenkin tärkeää huomata, että erityisopetuksen järjestämisessä oppilaan integrointi kokonaan yleisopetuksen ryhmään on kyseisenä ajanjaksona kasvanut monisatakertaisesti (+ 926,9 %).” Näin ollen ”kehitystä voidaan pitää myönteisenä ja perusopetuslain tavoitteiden ja hengen mukaisena.” (s. 29). Ohjausryhmän kanta perustuu päättelyvirheeseen. Segregaation lisääntyminen ei muutu muuksi, vaikka samaan aikaan tavallisilla luokilla olevia oppilaita leimattaisiin erityisoppilaisiksi. Kumpaakaan kehitystä ei voi pitää myönteisenä eikä perusopetuslain tavoitteiden tai hengen mukaisena. Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus toteaa selkeästi, että: ”aito sitoutuminen inklusion edistämiseen näkyy muista täysin erotettujen, segregoitujen oppilaitten määrän vähenemisestä” (Key Principles in Special Needs Education 2003).

Tehokkain ja mahdollisesti ainoa toimiva tapa jarruttaa segregoivan erityisopetuksen kasvua on erityisopetuksen valtionosuuslainsäädäntö. Tämän asian suosituksissaan todennut myös Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus, jonka mukaan erityisopetuksen rahoitus on yksi merkittävimmistä inklusion toteutumiseen vaikuttavista tekijöistä (Keys..., 2003 s. 6). Keskuksen tekemä 17 maata koskeva erityisopetuksen rahoitusanalyysi päättyy seuraavaan tulokseen:

”Oppilaaseen sidotulla budjetoinnilla näyttää olevan selviä haittapuolia. Tavanomaiset koulut haluavat toisinaan innokkaasti hoteisiinsa erityisoppilaita (ja heidän määrärahojaan). Todennäköisesti ne kuitenkin haluavat mieluummin sellaisia oppilaita (määrärahoineen), joista ei koidu niille liian paljon lisätyötä. Lisäksi vanhemmat ajavat aina lapsensa parasta ja niin ollen yrittävät saada mahdollisimman paljon erityisopetusvaroja.”
(Financing of special needs education: A seventeen-country study of the relationship between financing of special needs education and inclusion)

Tällä hetkellä yksittäiset erityisopetussiirrot lisäävät kuntien saamaa valtionosuutta. Mekanismi houkuttelee siirtämään oppilaita yhä enemmän erityisopetukseen, sekä segregoidusti erityisluokille että integroidusti tavallisille luokille. Erityisopetuksen rahoitukseen olisi sen takia kiireesti etsittävä muita rahoitusmalleja kuin yksilölliseen siirtoon perustuvat. Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus mukaan parhaiten inklusiota tukevat hajautetut rahoitusmallit ja joustavat järjestelyt. Rahoituksen kytkeminen oppilaaseen puolestaan lisää segregoitua opetusta. Paremmin toimivat erityisopetuksen rahoitusmallit voisivat siten perustua esimerkiksi kunnan tasolla laskettuihin demografisiin muutuksiin.

Ohjausryhmä on mietinnössään päätenyt selittämään erityisopetuksen kasvua puhtaasti medikalistisen viitekehysten pohjalta. Mietintö ei edes mainitse vaihtoehtoisena selityksenä erityisopetuksen rahoituksen mahdollisia vaikutuksia tai vaikkapa opettajaprofessionalismia. Työryhmän soveltaman medikalistisen mallin mukaan erityisopetuksen kasvu on suoraa heijastumaa lasten lisääntyneestä sairastavuudesta ja vammaisuudesta tai niiden lisääntyneestä diagnosoinnista (s. 42). Selitys on epäuskottava, koska sen mukaan suomalaisten lasten täytyisi olla monta kertaa sairaampia ja vammaisempia kuin muitten kehittyneiden maiden lapset. Työryhmä luottaa ”diagnosoinnin tarkentumiseen” ja ”erityispedagogisen tutkimustiedon” lisääntymiseen erityisopetuksen kasvun selityksenä. Jos kyse on vain lääketieteellisestä ilmiöstä, on vaikea selittää, miksi dysfasia on kymmenen kertaa yleisempää Helsingissä kuin Espoossa tai miksi ”lievän kehitysviivästymän” yleisyys romahti 30 % vain yhdessä vuodessa (2006). ”Diagnoosien tarkentuminen” näiden ilmiöiden selityksenä on kehäpäätelmä.

Kun erityisopetussiirtojen vähentäminen ei ole työryhmän tavoitteena, se on etsinyt erityisopetuksen kehittämiseksi muita tavoitteita. Niitä luetellaan luvussa ”8.3 Päätösehdotukset”. Keskeisiä ongelmia ovat ohjausryhmän mukaan seuraavat asiat (s. 58): a) paikalliset erityisopetussiirron menet-

telytavat ovat kirjavia eri kunnissa, b) tukitoimet tavallisissa luokissa ovat kirjavia eri kunnissa ja monin paikoin puutteelliset, c) oppilashuoltoryhmien toiminta voi olla puutteellista, d) HOJKS:n laadinta ei ole kattavaa, e) romani- ja maahanmuuttajataustaiset lapset ovat yliedustettuja erityisopetuksessa. Ohjausryhmän mukaan nämä asiat vaarantavat tasa-arvon toteutumista. Keinoista työryhmä toteaa: *"Tilanteen parantamiseksi tarvitaan tuen tehostamista yleisopetuksessa sekä erityispedagogisen osaaminen saamista käyttöön oppilaan tueksi entistä aiemmin."* (s. 58)

Työryhmän esiin nostamat asiat vaativat epäilemättä huomiota osakseen, mutta eivät korvaa erityisopetussiirtojen vähentämistavoitetta. Työryhmän esittämät keinot ovat rajoittuneita. Varhainen erityisopetuksessa saatu tuki ja ennaltaehkäisy lähtevät siitä, että lapset pitää muuttaa toisenlaisiksi, kun huomiota pitäisi kiinnittää itse koulun joustavuuden parantamiseen. Erityisopetussiirron määräämisuus on sinänsä hyvä aloite, mutta ei auta siirtojen vähentämisessä, koska uusi päätös on helppo tehdä edellisen jatkoksi. *Tehostetun tuen* käsite tuo kouluun uuden diagnostisen ryhmän erityisoppilaiden rinnalle. Koska tämän ryhmän oppilaat eivät saa korotettua valtionapua, tästä uudesta lisäporttaasta voi muodostua stigmatisoitu jonotuslista erityisopetukseen. Siihen voi olla helppo viitata esimerkiksi kuntien "säästöintegraatiosta".

Integroidun erityisopetuksen kehittämisen malleja kannattaisi hakea niistä maista, jotka ovat hyvällä menestyksellä toteuttaneet inklusiivisen koulujärjestelmän. Esimerkiksi Italian perusopetus tarjoaa hyviä esimerkkejä. Niihin kuuluu erityisopettajien kouluttaminen ainoastaan luokanopettajapohjalta, erityisopettajien käyttö tavallisissa luokissa opettajien tukena, koulunkäyntiavustajien säästeliäs käyttö ainoastaan vakavia tapauksia varten, yksilöllisten opetusohjelmien suunnittelu pedagogisista lähtökohdista, lääkärin vaikutusvallan minimointi pedagogisissa ratkaisuisissa ja yhteisöllisyyttä tukevan arvomaailman korostaminen. Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus tarjoaa useita pedagogisia suosituksia inklusiivisen koulun kehittämiseksi (Keys..., 2003).

Työryhmän opettajankoulutusta koskevat suositukset ovat hyviä, mutta riittämättömiä. Erityisopettajia tulisi entistä enemmän ryhtyä kouluttamaan luokanopettajista, joille tulee tarjota lisää mahdollisuuksia 60 op:n erityisopettajaopintojen suorittamiseen. Tällä hetkellä yliopistot eivät pysty ottamaan kaikkia halukkaita luokanopettajia tähän koulutukseen. Kokeneista luokanopettajista peruskoulu kuitenkin saisi parhaat mahdolliset erityisopettajansa. Huomiota on kiinnitettävä myös romani- ja maahanmuuttajataustaisten opettajien rekrytointiin oman äidinkielen opetuksen turvaamiseksi eri ryhmille.

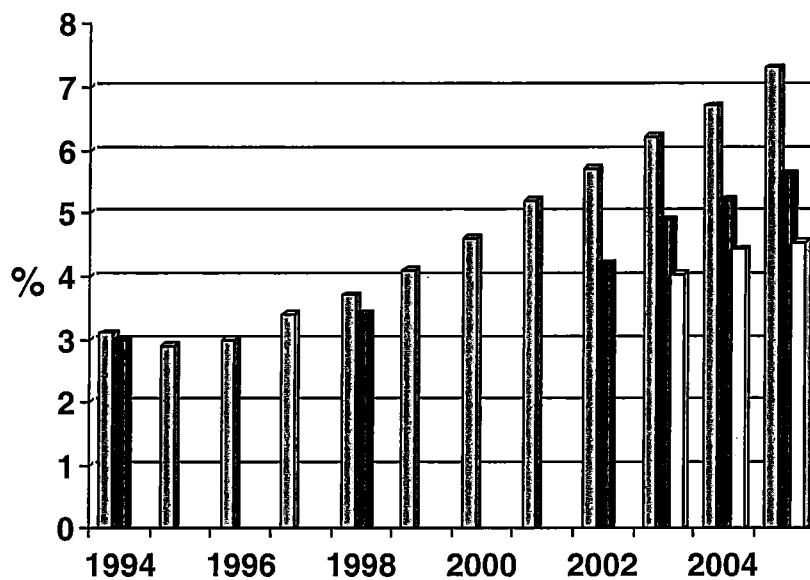
Ohjausryhmä ei paikanna erityisopetuksen kehittämishaasteeksi segregaaation vähentämistä kansainvälisesti hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti (kts. Liite 2). Se pitää päinvastoin erityisluokanopetuksen ja erityisoppilaiden määrän kasvua *"myönteisenä ja perusopetuslain tavoitteiden ja hengen mukaisena"*. Sanotun perusteella Jyväskylän yliopiston Opettajankoulutuslaitos katsoo ohjausryhmän epäonnistuneen tehtävässään. Sen takia olisi asetettava uusi työryhmä laatimaan erityisopetuksen pitkän tähtäimen kehittämisstrategiaa. Sisällöllisen tehtävänannon lisäksi työryhmälle olisi asetettava poliittinen viitekehys, joka sisältää sen lainsäädännön, sopimukset ja julkilausumat, joihin ohjausryhmäkin mietinnössään viittaa, mutta joita se jostain syystä ei ole ottanut työnsä lähtökohdiksi.



Jorma Ojala

Opettajankoulutuslaitoksen johtaja
Jyväskylän yliopisto

LIITE 1

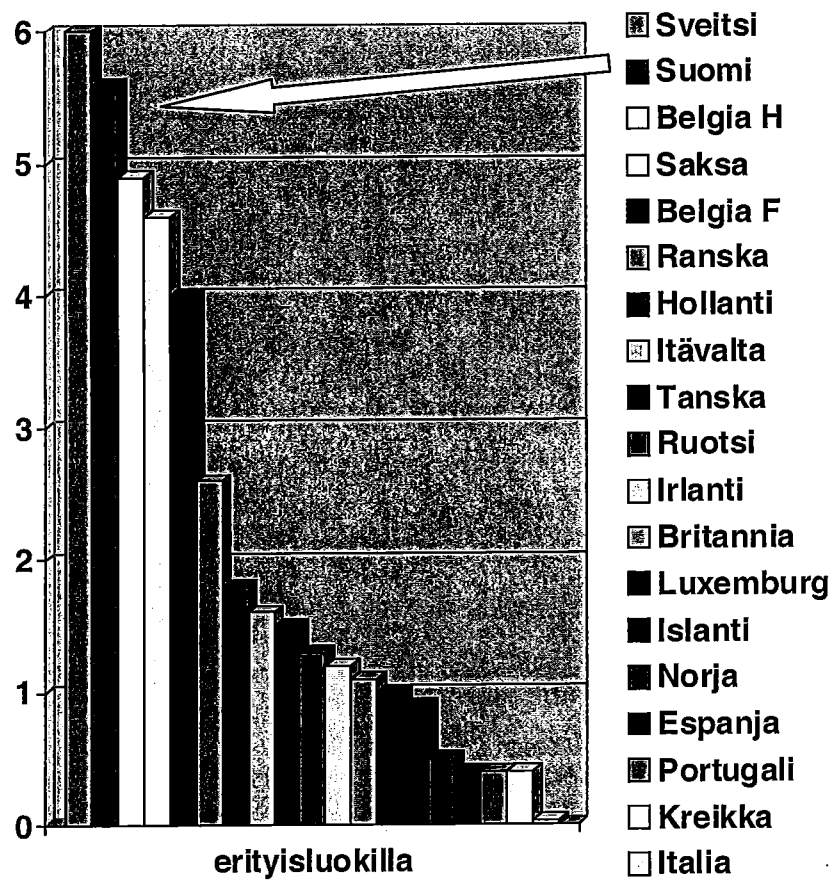


Kuvio 1. Erityisopetukseen siirrettyjen oppilaitten suhteellinen osuus peruskoulun oppilaista. Korkeimmat pylväät: kaikki erityisoppilaat. Keskimmäiset pylväät: erityisluokalle siirretyt. Matalin pylväsriivi: yksilöllistetyt oppimäärät. (Tilastokeskus, 1999, 2002, 2003, 2004, 2005; Virtanen & Ratilainen, 1996).

LIITE 2

- Perustuslain nojalla kaikki kansalaiset ovat yhdenvertaisia, eikä ketään saa asettaa henkilöön liittyvän syyn nojalla eri asemaan (Perustuslain 6 § ja HE 309). Syrjintäsäännös koskee myös erilliskohtelua (segregaatio), ellei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää oikeutettuna. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat kuitenkin korkeat (HE 309, s. 44).
- YK:n yleiskokous hyväksyi 1993 yksimielisesti vammaisten vuosikymmenen päätösjulistuksen ("Standard Rules"), jossa todetaan: *"General educational authorities are responsible for the education of persons with disabilities in integrated settings."* Julistuksen mukaan vammaisten oppilaitten koulunkäynnin tuli tapahtua tavallisilla luokilla, mistä esitettiin vain kaksi mahdollista poikkeusta, eräät vaikeasti vammaiset oppilaat sekä kuurot: *"Owing to the particular communication needs of deaf and deaf/blind persons, their education may be more suitably provided in schools for such persons or special classes and units in mainstream schools."*
- UNESCO:n Salamanca -julistuksessa vahvistettiin YK:n linjaus, jonka mukaan vammaisten oppilaitten paikka on tavallisissa luokissa:
 - *"those with special educational needs must have access to regular schools which should accommodate them within a child-centred pedagogy capable of meeting these needs,"*
 - *"... schools should accommodate all children regardless of their physical, intellectual, social, emotional, linguistic or other conditions."*
 Erityisluokat saisivat olla vain harvinainen poikkeus, kun on selvästi osoitettu, että tavalliset luokat eivät pysty täyttämään tehtäväänsä.
- Ratifiointivaiheessa oleva YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus (2006) eksplisiittisesti kieltää henkilöiden poistamisen yleisopetuksesta vammaisuuden nojalla ja edellyttää tarvittavien tukitoimien järjestämistä tavallisiin luokkiin:
 - *Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability,*
 - *Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;*
 - *Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided.*
 - Viittomakielisten oppilaiden osalta tarkennetaan: *Persons with disabilities shall be entitled, on an equal basis with others, to recognition and support of their specific cultural and linguistic identity, including sign languages and deaf culture.*

LIITE 3



Kuvio 2. Erityisluokille siirretyt perusopetuksen oppilaat prosentteina eräissä Euroopan maissa. (<http://www.european-agency.org/>)