

Asia: VN/13333/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus)

Lausunnonantajan lausunto

Mitä mieltä olette perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksesta?

Suomen UNICEF kiittää mahdollisuudesta lausua ja tarkastelee esitystä erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa määriteltyjen lapsen oikeuksien ja niiden toteutumisen näkökulmasta. UNICEFilla on YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattu rooli (45 §) toimia sopimuksen täytäntöönpanon arvioijana ja asiantuntijana. Suomen UNICEF edustaa UNICEFia Suomessa.

Suomen UNICEF kannattaa sitä, että valmistavaan opetukseen luodaan rakenteita nykyisen rinnalle ja näkee lisäopetusvuoden tässä yhtenä hyvänä mahdollisuutena.

Hallituksen esityksessä valmistava opetus ja sen lisäopetus rajattaisiin koskemaan vain ulkomailla syntyneitä lapsia. Suomen UNICEF ei kannata tätä rajausta.

Suomen UNICEF esittää, että jatkovalmistelussa arvioidaan rajauksen vaikutuksia YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittamalla tavalla huomioiden erityisesti lapsen edun ensisijaisuus – ei yksinomaan taloudellisia kustannusvaikutuksia. Suomessa syntyneiden maahanmuuttotasaisten lasten osalta on varmistettava yhdenvertaisesti kielen kehittymisen tuki.

Hallituksen esityksessä mainitaan: ”Voidaan arvioida, että Suomessa syntyneiden osalta varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostaminen sekä opetuskielen tukiopetuksen käyttöön ottaminen esiopetuksessa ja perusopetuksessa riittää tukemaan kielen kehitystä.” Epäselväksi jää, miten varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ollaan Suomessa syntyneiden ja kotikielensä muuta kuin suomea, ruotsia puhuvien lasten osalta nostamassa. Muuta kieltä puhuvien lasten

osallistumisaste oli vuonna 2024 Opetushallinnon tietokanta Vipusen mukaan 77,4 %. Osallistumisaste oli suomea äidinkielenään puhuvien lasten osalta 81 %, ruotsia puhuvien osalta 81.6 %. Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on Suomessa viime vuosina kokonaisuudessaan noussut (ollen vuonna 2021 74,9 %), mutta äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvien osalta osallistumisasteessa ei ole nähtävissä nousua viimeisen kolmen vuoden aikana. On hyvä huomioida, että tilastoista ei voida päätellä lasten todellisen osallistumisen määrää ja säännöllisyyttä, jota kielitaidon kehittyminen ja sosialisatio edellyttäisi. Keskeistä on myös eri varhaiskasvatusyksikköjen ja ammattilaisten valmius kielitietoisien ja inklusiivisen varhaiskasvatuksen toteuttamiseen.

Suomen UNICEF ehdottaa seuraavia konkreettisia muutoksia esityksen sivulla 12 olevaan tekstiin:

- Perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus olisi tarkoitettu niille maahanmuuttotilanteissa oleville oppilaille, jotka eivät ole syntyneet Suomessa.

Muutosehdotus: Perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus olisi tarkoitettu niille maahanmuuttotilanteissa oleville oppilaille, jotka eivät ole syntyneet Suomessa ja tarvittaessa myös Suomessa syntyneille lisäopetusta tarvitseville oppilaille.

- Näitä olisivat oppilaat, joilla on vasta alkava luku- ja kirjoitustaito, puutteellinen kouluhistoria tai yläkouluiässä maahan tulleet.

Muutosehdotus: Näitä olisivat esimerkiksi oppilaat, joilla on vasta alkava luku- ja kirjoitustaito, puutteellinen kouluhistoria tai yläkouluiässä maahan tulleet. Lisäopetuksen tarve arvioidaan oppilaan tilanteen ja tarpeiden mukaisesti.

- Esityksellä täsmennettäisiin myös perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaaksi ottamista niin, että opetukseen voisi osallistua vain ulkomailla syntynyt maahanmuuttotilanteissa oleva oppilas.

Muutosehdotus: Suomen UNICEF ehdottaa tämän täsmennyksen poistamista. Suomen UNICEF kannattaa, että sekä valmistavaa opetusta että valmistavan opetuksen lisäopetusta voi saada tarvittaessa myös Suomessa syntyneet, valmistavaa ja/tai lisäopetusta tarvitsevat oppilaat.

Onko perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus mielestänne tarpeellinen?

Suomen UNICEF pitää myönteisenä, että valmistavan opetuksen kestoa voidaan jatkossa joustavasti pidentää enintään kahteen vuoteen oppilaan tarpeiden ja lapsen edun mukaisesti. Nykyinen kesto ei aina riitä oppilaille riittävän kielitaidon ja muiden perusopetukseen siirtymistä edellyttävien valmiuksien ja taitojen saavuttamiseen. Näiden valmiuksien vahvistaminen on keskeistä, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu ja lapset saavat yhtäläiset mahdollisuudet opinnoissa menestymiseen.

Valmistavan opetuksen päämäärä on integroida oppilaat esi- tai perusopetukseen. Vaikka opetussuunnitelma korostaa integraatiota alusta alkaen, käytännön toteutus ei aina vastaa tätä

tavoitetta (Karvin selvitys, Venäläinen ym., 2022). Karvin selvityksessä kaikki vastaajaryhmät olivat sitä mieltä, että kehittämällä valmistavan opetuksen oppilaiden kontakteja suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien oppilaiden kanssa, opetuksen laatu kouluissa paranisi. Valmistavan opetuksen oppilaille tulee varmistaa sosiaalista kanssakäymistä ja vuorovaikutusta suomea tai ruotsia puhuvien oppilaiden kanssa, sillä arjen kielen oppiminen ja integroituminen tapahtuvat parhaiten luonnollisissa tilanteissa.

Lisäksi on tärkeää turvata perusopetukseen siirryttäessä tuki opetuskielen oppimiselle. Tämä edellyttää kielitietoisien opetuksen kehittämistä, lisätukea opetuskielen oppimiseen, S2-opetuksen toimivia käytäntöjä sekä oppilaan oman äidinkielen opetuksen tukemista.

Jotta valmistavan opetuksen ja nyt esitettävän lisäopetuksen tavoitteet, ml. tavoite ”edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan” voi toteutua, tulee myös varmistaa, että lapsen/nuoren mahdollisesti tarvitsemat muut oppimisen tuen palvelut sekä tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut, toteutuvat lapsen/nuoren tarpeiden ja tilanteen mukaisesti. Myös tiivis yhteistyö huoltajiin on avainasemassa.

Yksin maahan tulleiden nuorien osalta on tärkeää huolehtia, että heidän erityisen haavoittuva asemansa huomioidaan eri keinoin.

Jotta valmistava opetus ja nyt esitettävä lisäopetus voi toteutua laadukkaasti ja sujuvasti niin pienemmissä kuin isoissa kunnissa, on varmistettava, että kunnissa on toimivat rakenteet valmistavan ja lisäopetuksen toteuttamiselle, riittävästi osaavaa henkilöstöä, hyvät mahdollisuudet henkilöstön tarvitsemaan täydennyskoulutukseen sekä toimivat fyysiset opetustilat.

Onko perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen rahoitusratkaisu toimiva?

-

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamista koskevaan osuuteen esityksessä?

Suomen UNICEF näkee välttämättömänä arvioida uudelleen päätöstä korottaa maksuja etenkin pienituloisten perheiden osalta. Maksujen korotuksesta aiheutuvat negatiiviset vaikutukset lapsille ja perheille on huomioitava ja punnittava uudelleen osana lapsivaikutusten arviointia, ja vaikutukset huomioitava lopullisia päätöksiä tehtäessä. Lapsivaikutusten arvioinnissa on osoitettava, miksi lapsen etu ei ollut riittävän painava mennäkseen muiden seikkojen edelle ja perusteltava miksi muilla, esimerkiksi taloudellisilla seikoilla on tilanteessa suurempi painoarvo.

Hallituksen esityksessä todetaan useaan otteeseen, että maksujen korottaminen voi vaikeuttaa tiettyjen sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevien lasten osallistumista aamu- ja iltapäivätoimintaan siitäkkin huolimatta, että kunnalla olisi velvollisuus jättää asiakasmaksu perimättä

tai alentaa sitä. Tämä esityksen ennalta tunnistama riski on niin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden kuin iltapäivätoiminnan tavoitteiden kanssa ristiriidassa. Lapsiperheköyhyys on Suomessa kasvussa ja siten korotukset osuisivat todennäköisesti juuri jo valmiiksi heikommassa asemassa oleviin lapsiperheisiin.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 19 (julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi) todetaan, että valtioille asetettu velvollisuus toteuttaa lasten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet "mahdollisimman täysimääräisesti" tarkoittaa myös sitä, että niiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

Kuten hallituksen esitys toteaa, perusoikeuksien toteutumisen kannalta on myös olennaista, että maksua ei määrätä niin korkeaksi, että se tosiasiallisesti siirtäisi palvelun sitä tarvitsevan ulottumattomiin. Miten varmistetaan, että perusopetuslain kirjaus velvollisuudesta maksun perimättä jättämiseen tai sen alentamiseen, jos "huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä" ovat riittävän tarkkarajaiset ohjaamaan kuntien tulevia maksukäytäntöjä? Jotta asiakasmaksut eivät estä vähävaraisten perheiden lasten mahdollisuutta osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan, tulisi varmistaa, että alennetut tai perimättä jätettävät maksut ovat aidosti toimiva ja käytössä oleva vaihtoehto kaikissa kunnissa.

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen indeksisäännöstä koskevaan osuuteen esityksessä?

Tarkasteltaessa kaikkia lähiaikoina lapsiperheisiin kohdistuneita sosiaaliturvan heikennyksiä, Suomen UNICEF pyytää huomioimaan indeksikorotuksen vaikutukset tässä kokonaisuudessa. Lisäksi 23,2 % esitetty kertakorotus enimmäismaksuihin tulee huomioida ja arvioida korotuksen vaikutukset osana sosiaaliturvan ja lapsiperheiden asiakasmaksujen kokonaisuutta. Suomen UNICEF vaatii, että myös taloudellisissa päätöksissä tulee huomioida lapsen edun ensisijaisuus YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittamalla tavalla.

Suomen UNICEF kannustaa tarkastelemaan lapsiperheiden asiakasmaksujen ja tulonsiirtojen sitomista indeksiin laajempänä kokonaisuutena eikä pistemäisesti yksittäisten maksujen osalta. Jos lapsiperheiden asiakasmaksut sidotaan indeksiin, niin olisi johdonmukaista sitoa myös esimerkiksi lapsilisät indeksiin.

Onko teillä muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta (esim. vaikutusarvioinnit)

Suomen UNICEF muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa aina arvioimaan lapsen etua ja antamaan sille päätösharkinnassa etusijan. Lapsen edun arvioinnissa tavoite on päästä lapsen kannalta parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava se huomioon päätöksissä, jotka välillisesti tai suoraan koskevat lapsia. Lapsen oikeus ilmaista ja saada näkemyksensä huomioon on sopimuksen

tulkintaa ohjaava yleisperiaate, joka edellyttää, että lapsen mielipiteet otetaan huomioon kaikkien sopimuksessa määriteltyjen oikeuksien yhteydessä. Lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen oikeus tulla kuulluksi ovat toisiaan täydentäviä: lapsen etua ei voida arvioida asianmukaisesti ilman lapsen näkemysten selvittämistä. Tämän vuoksi lasten näkemykset on huomioitava myös lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Hallituksen esityksen valmistelussa ja sen osana tehdyssä lapsivaikutusten arvioinnissa ei ole kuultu lapsia ja nuoria. Valmistavan opetuksen lisäopetusta ja kohderyhmän rajausta koskeva muutos vaikuttaa suoraan lapsiin, joten valmistavassa opetuksessa olleiden lasten ja nuorten omia kokemuksia olisi tullut ja tulisi kuulla ja huomioida jo valmisteluvaiheessa.

Vaikutusarvioinnissa on tehty arvio ainoastaan koskien valmistavan opetuksen lisäopetusta jatkossa saavia maahanmuuttotautaisia lapsia. Lapsivaikutusten arvioinnissa ei ole punnittu Suomessa syntyneiden lasten osalta päätöksen vaikutuksia, jotka esityksessä rajataan valmistavan opetuksen sekä lisäopetuksen saamisen ulkopuolelle, ja joihin esitys suoraan siten vaikuttaa. Erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia esittelevässä kappaleessa 5.1. ei ole myöskään arvioitu tai punnittu lapsen etua riittävällä laajuudella.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamista koskevassa esityksen kohdassa on tunnistettu useita negatiivisia vaikutuksia lapsille, mutta päätöksen perusteena on vain taloudellinen näkökulma.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla ja yleiskommentin 14 (lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon) kohdat 85 ja 97 edellyttävät, että lapsivaikutusten arvioinnissa on osoitettava, miksi lapsen etu ei ollut riittävän painava mennäkseen muiden seikkojen edelle ja perusteltava miksi muilla, esimerkiksi taloudellisilla seikoilla on tilanteessa suurempi painoarvo.

Negatiivisten vaikutusten arvioidaan kohdistuvan juuri haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Lapsivaikutusten arvioinnissa on nimenomaan kiinnitettävä erityistä huomiota eri tavoin haavoittuvassa asemassa tai syrjinnän vaarassa oleviin lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen.

Aaltonen Milla
Suomen UNICEF ry