

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Asianumero VN/13333/2025

Päivämäärä 30.9.2025

## Lausuntoyhteenveto

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi: valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus.

### 1. Johdanto

Tämä lausuntoyhteenveto koskee hallituksen esitystä laiksi perusopetuslain muuttamisesta. Muutokset koskevat valmistavan opetuksen lisäopetusta ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitusta (OKM030:00/2025).

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan toteuttaa valmistavan opetuksen jatkuminen kahteen vuoteen tilanteissa, joissa se arvioidaan tarpeelliseksi riittävien kielellisten valmiuksien varmistamiseksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien enimmäismaksujen määrää korotettavaksi. Aamu- ja iltapäivätoiminnan maksut sidottaisiin indeksiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026. Aamu- ja iltapäivätoiminnan enimmäismaksujen muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026 ja maksuja koskeva indeksitarkistus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2027

### 2. Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Ehdotus oli lausuntokierroksella 23.6.-6.8.2025. Lausuntopyyntö lähetettiin seuraaville tahoille: Liitot, järjestöt ja yhdistykset: Aineopettajaliitto AOL ry, (Eri kieli- ja kulttuuritaustaisten opettajien liitto EKKOL ry), Elinkeinoelämän keskusliitto, Erilaisten oppijoiden liitto ry (Familia ry), Finlands Svenska Lärarförbund FSL rf, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS, Harjoittelukoulujen rehtorit HARRE ry, Förbundet Hem och Skola i Finland rf, Ihmisoikeusliitto ry, KT – Kuntatyönantajat, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Lapsiasiavaltuutettu, Mannerheimin lastensuojeluliitto MLL, MIELI Suomen mielenterveys ry, Moniheli, Nuorisotutkimusseura ry, Nuorten Akatemia, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat Opsia ry, (Pakolaisneuvonta ry), (Pakolaisnuorten tuki ry), Pelastakaa Lapset ry, Pesäpuu ry, Pro Sophie ry, Sivistystyönantajat ry / Sivista, SOS Lapsikylä, Suomenopettajat ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry, Suomen erityiskasvatuksen liitto SEL ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lukio- laisten Liitto, Suomen Luokanopettajat ry, Suomen nuorisovaltuustojen liitto NUVA ry, Suomen opettajaksi opiskelevien liitto SOOL, Suomen psykologiliitto ry, Suomen somalialaisten liitto ry, Suomen rehtorit ry SuRe FiRe, Suomen Vanhempainliitto ry, Svenska Finlands Folkting, Teknologiaeollisuus ry, (Ukrainalaisten Yhdistys Suomessa ry), Unicef, Varhaiskasvatuksen opettajien liitto VOL, Yksityiskoulujen liitto ry, Kieppi-yhdistykset.

Aluehallintovirastot: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto,

Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. Koulut: Suomen yliopistollisten harjoittelukoulujen yhteistyöverkosto eNorssi,

Virastot: Eduskunnan oikeusasiamies, Etno – Oikeusministeriö, Oikeusministeriö, Kansaneläkelaitos (KELA), Karvi – Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Opetushallitus (OPH), Saavutettavuuskirjasto Celia, Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Valtiovarainministeriö (VM), Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto,

Korkeakoulut: Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Tampereen yliopisto,

Kunnat: Enontekiön kunta, Euran kunta, Ilmajoen kunta, Kemiön kunta, Kempeleen kunta, Kontionlahden kunta, Laukaan kunta, Leppävirran kunta, Mustasaaren kunta, Utsjoen kunta

Kaupungit: Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kaajan kaupunki, Kauniaisten kaupunki, Kotkan kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Oulun kaupunki, Pietarsaaren kaupunki, Porin kaupunki, Porvoon kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Savonlinnan kaupunki, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Vaasan kaupunki ja Vantaan kaupunki

Lausuntoja saatiin seuraavilta tahoilta: Espoon kaupunki/ kasvun ja oppimisen toimiala, Erilaisten oppijoiden liitto ry, Finlands svenska lärarförbund FSL, Förbundet Hem och Skola, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Jyväskylän yliopisto, Kajaanin kaupunki/sivistystoimiala, Kangasalan kunta, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Kehitysvammaliitto, Keravan kaupunki, Kokkolan kaupunki/ sivistyskeskus, Lappeenrannan kaupunki/opetustoimi, Lapsiasiavaltuutettu, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Mikkelin kaupunki, Mäntsälän kunta/Kasvatus ja sivistys, Nuorisotutkimusseura ry, Nurmijärven kunta, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus OPH, Oulun kaupunki/sivistys- ja kulttuuripalvelut, Pelastakaa Lapset ry, Riihimäen kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Satakunnan hyvinvointialue, Sivistysala ry, Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomenopettajat ry, Suomen Rehtorit ry, Suomen somalialaisten liitto, Suomen Teknisten Toimihenkilöiden Keskusliitto STTK ry, Suomen UNICEF ry, Suomen Vanhempainliitto ry, Svenska Finlands folkting, Tampereen kaupunki/Sivistyspalvelut, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Turun kaupunki, Vantaan kaupunki, Vammaisfoorumi ry, Varhaiskasvatuksen Opettajien liitto, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ja kaksi yksityishenkilöä.

Lausunnot ovat luettavissa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM030:00/2025>

### 3. Yhteenveto lausunnoista

Lausuntoja annettiin yhteensä 48 kappaletta. Lausuntopalautteen antamisen ja kohdentamisen avuksi lausuntopalvelussa oli hallituksen esitykseen liittyviä avoimia kysymyksiä niistä teemoista, joista lausuntopalautetta erityisesti toivottiin annettavan. Avoimissa kysymyksissä pyydettiin näkemystä perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen tarpeellisuudesta ja rahoitusratkaisusta sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamisesta.

Lausunnonantajat kannattivat *perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetusta* ja pitivät sitä tarpeellisenä. Pidettiin myönteisenä sitä, että valmistavan opetuksen toinen vuosi toteutetaan integroituna osana muuta opetusta. Muutama lausunnonantajista piti tärkeänä, että oppilaan edun kannalta tarkoituksenmukaista olisi, että siirtyminen perusopetuksessa järjestettävään valmistavan opetuksen lisäopetukseen tapahtuisi suoraan varsinaisen valmistavan opetuksen loputtua.

Valtaosa lausunnonantajista ei kannattanut valmistavan opetuksen ja perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen kohdistamista vain ulkomailla syntyneille maahanmuuttoaustaisille oppilaille, kun taas osa piti kohdentamista vain ulkomailla syntyneille maahanmuuttoaustaisille lapsille tarkoituksenmukaisena täsmennyksenä, koska näin valmistava opetus kohdistuisi koskemaan kaikkein eniten tukea kielen oppimisessa tarvitseviin oppilaisiin.

Suomessa maahanmuuttajaperheisiin syntyneiden lasten joukossa saattaa olla lapsia, jotka osallistuvat vasta esiopetukseen, koska esimerkiksi varhaiskasvatus ei ole velvoittavaa ja heidän huoltajiensa kotikieli ei ole tukemassa suomen tai ruotsin kielen oppimista. Muutama lausunnonantajista esitti, että lakiin oikeus valmistavaan opetukseen pitäisi säätää subjektiiviseksi oikeudeksi. Toisaalta pidettiin hyvänä, että lisäopetus on opetuksen järjestäjälle vapaaehtoista.

Muutama lausunnonantajista katsoi, että Lisäksi olisi ollut välttämätöntä säätää valmistavan opetuksen opettajan kelpoisuudesta (OAJ, Opetusalan ammattijärjestö) tai piti valitettavana, että uudistus ei säätele perusopetukseen valmistavan opetuksen opettajan pätevyyksistä ja kelpoisuudesta. Toisaalta pidettiin tärkeänä, että opetushenkilöstön pätevyysiin ei ehdoteta muutoksia (Kuntaliitto). Kuntaliitto nosti lausunnossaan esille, että olisi tärkeää selvittää, millä tavoin perusopetuksen oppilaan valmistavan opetuksen lisäopetuksen tarvetta olisi arvioitava.

*Valmistavan opetuksen lisäopetuksen rahoitus* peruspalvelujen valtionosuuksien kautta nousi huolenaiheeksi sen suhteen, että lasten ja nuorten eriarvioisuus saattaisi lisääntyä en mukaan, miten kunnat priorisoivat valmistavan opetuksen lisäopetusta. Muutama lausunnonantaja katsoi, että ehdotettu rahoitusratkaisu on periaatteessa toimiva ja linjassa muun perusopetuksen rahoituksen kanssa. Helsingin kaupungin mielestä on tärkeää, että rahoitusratkaisussa otetaan huomioon kasvava maahanmuuttajien määrä ja se, että rahoitus mahdollistaa valmistavan opetuksen lisäopetuksen toteuttamisen laadukkaasti myös suuressa kaupungissa, jossa maahanmuuttajataustaiset oppilaat opiskelevat kouluissa eri puolilla kaupunkia. Helsingin kaupungin näkemys on, että rahoituksen tulee olla ennakoitavissa. Esitetyllä rahoitusmallilla yksikköhinta muuttuu sen mukaan, kuinka monelle oppilaalle valmistavan opetuksen lisäopetusta annetaan. Malli hankaloittaa toiminnan suunnittelua, kun yksikköhinta voi olla erisuuruinen eri vuosina. Lisäksi rahoitusmallin tulisi olla sellainen, että kunnan saama valtionosuus tiedetään mahdollisimman aikaisin kunnan budjettivalmistelun ja siten palveluntuotannon mitoituksen helpottamiseksi. Ilman korvamerkittyä rahoitusta valmistavan opetuksen laatu ja saatavuus voivat vaihdella entistä enemmän kuntien välillä.

Osa lausunnonantajista piti tärkeänä, että rahoituksen vaikuttavuutta seurattaisiin säännöllisesti ja varmistetaan, että se kohdentuu lisäresurssina valmistavan lisäopetuksen oppilaille opettajatyötunteina eikä kanavoidu koulun muuhun toimintaan.

Valtaosa lausunnonantajista ei kannattanut valtionosuuteen tehtävää valtion rahoituksen vähennyksestä johtuvaa ehdotusta, jonka mukaan *aamu- ja iltapäivätoiminnasta* perittävät maksut nousisivat noin 23 prosenttia. Aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien enimmäismaksujen korottaminen kompensoisi kunnille valtionosuuteen liittyvää rahoituksen leikkausta aamu- ja iltapäivätoiminnassa. Muutama lausunnonantaja katsoi, että esitys maksujen korotuksista on perusteltu, koska aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja on korotettu harvoin. Helsingin kaupungin mukaan olisi tärkeää huomioida, että tämä kompensatiomalli voi johtaa kuntien eriarvoiseen asemaan sen mukaan, miten ne järjestävät perusopetuksen iltapäivätoimintaa. Kunnissa palvelua voivat tuottaa palveluntuottajat, joille kunta myöntää toiminta-avustusta. Jos palveluntuottajat myös laskuttavat perheitä, maksujen korotus ei kompensoi kunnalle valtionosuuteen liittyviä leikkauksia. Helsingin kaupunki toi myös esille, että korotus heikentäisi erityisesti sosiaalisesti ja taloudellisesti heikommassa asemassa olevien lasten mahdollisuuksia osallistua toimintaan. Maksujen korottaminen voi asettaa osan lapsista sekä monilapsiset ja pienituloiset lapsiperheet muihin verrattuna eriarvoiseen asemaan. Katsottiin myös, että sosiaaliturvaetuksien leikkausten yhteisvaikutusta pitäisi arvioida.

*Indeksitarkistus* enimmäismaksuihin nähtiin riskinä heikossa taloudellisessa asemassa olevien lapsiperheiden kannalta ja siten heikentää lapsien yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Usea lausunnonantajista katsoi, että indeksikorotus mahdollistaa nykyistä paremmin kustannustasossa tapahtuvien muutosten huomioimisen ja on sen vuoksi kannatettava.

*Muita huomioita: opetusryhmien muodostaminen (20 g §).* Espoon kaupunki nosti esille että, lakimuutosta, jossa opetusryhmien muodostaminen koskisi myös esiopetusta, olisi vaikea hahmottaa. Esiopetus on osa varhaiskasvatusta ja erityisryhmissä voi olla eri-ikäisiä lapsia sekä varhaiskasvatuksesta että esiopetuksesta. Opetushallituksen mukaan varhaiskasvatusta velvoittavaan lainsäädäntöön ei sisälly esitetyn kaltaista opetusryhmien muodostamista koskevaa sääntelyä. Opetushallitus oli huolissaan siitä, että tiukka opetusryhmien koon sääntely esiopetuksen aikana saattaisi johtaa siihen, että lapsi joutuisi siirtymään esiopetukseen toiseen toimipaikkaan kuin missä hän on ollut koko-aikaisessa varhaiskasvatuksessa. On mahdollista, että lapsi joutuisi kulkemaan kauemmaksi kotoaan, koska opetusryhmiä muodostettaisiin pienen lapsimäärän vuoksi vain osaan esiopetuksen toimipaikoista. Lisäksi tällaista oppilaskohtaista tukitoimea ei ole esitetty lisättäväksi perusopetuslain 20 c §:än, ja siten jää epäselväksi, mitä erityisopettajan opetus erityisryhmässä tarkoittaisi. Opetushallitus totesi, että hallituksen esitys ei tuo esiin, mihin tarpeisiin tulisi vastata enintään kymmenen, kahdeksan tai kuuden lapsen ryhmäkoolla. Tämä vaatisi jatkossa selkeää valtakunnallista ohjausta, mikäli esitys tässä muodossa hyväksytään.

Vantaan kaupunki esitti, että Vantaan kaupungilla kokoaikainen erityisopettajan opetus järjestetään lähes kokonaan pienennetyissä ryhmissä, jossa osalla lapsista on kokoaikaisen erityisopettajan opetuksen tarve, ja osalla lapsista ei ole lapsikohtaisten tukitoimien tarpeita. Joissakin kunnissa kyseistä rakennetta voidaan kutsua integroiduksi ryhmäksi tai integroiduksi erityisryhmäksi. Vantaan kaupungilla on vain yksi nk. erityisryhmä, jossa on pelkästään kokoaikaista erityisopettajan opetusta ja vaativaa hoidollisuutta tarvitsevia lapsia.

Vantaan kaupunki ihmettelee, miksi pykälässä on otettu käyttöön käsite "erityisopettajan opetus erityisryhmässä", kun lainsäädäntö tai hallituksen esitys tuen lakiuudistusta koskien ei tätä muutoin käytä. Vantaan kaupunki myös katsoo, että pykälään esitetty tekninen muutos vaatisi ehdottomasti täsmennyksen erityisryhmä -käsitteestä: tarkoitetaanko tässä pykälässä erityisryhmällä kaikkia kokoaikaisen erityisopettajan opetuksen järjestämipaikkoja (myös pienryhmät, kuten ns. integroitu ryhmä, jossa on myös muita, kuin kokoaikaista erityisopettajan opetusta saavia lapsia) vai ainoastaan niitä ryhmiä, joihin on sijoitettu vain kokoaikaista erityisopettajan opetusta saavia lapsia? Mikäli tässä tarkoitetaan kaikkia ryhmärakenteita, joissa kokoaikaista erityisopettajan opettajan opetusta toteutetaan, on ratkaisulla vaikutuksia lapsiin ja heidän tuen järjestämisen rakenteisiin, sekä opetuksen järjestäjän kustannuksiin. Vantaan kaupunki ei kannata esitettyä teknistä muutosta pykälään. Vantaan ja Riihimäen kaupunki näkee riskinä, että ratkaisu jäykistää rakenteita ja toimintatapoja, sulkee vaihtoehtoisia rakenteita pois, lisää segregoivia käytänteitä kokoaikaista erityisopettajan opetusta tarvitsevia lapsia kohtaan sekä lisää opetuksen järjestäjän kustannuksia.

Kuntaliitto ei myöskään pidä ehdotettuja muutoksia pelkästään teknisinä. Turun kaupunki kiinnitti huomiota ehdotuksen mainintaan, jossa esiopetuksessa erityisopettajan opetuksessa erityisryhmässä saa olla enintään kymmenen oppilasta. Kymmenen lapsen raja esiopetuksen ryhmässä rajoittaa joustavan inklusiivisen ryhmän muodostamista.

*Konkreettisia parannus- tai kehitysehdotuksia.* Pienituloisten ja yksinhuoltajaperheiden lasten yhdenvertaisuuden kannalta esitettiin, että mahdollisuus maksuttomuuteen tai alennettuun aamu- ja

iltapäivätoiminnan osallistumismaksuun kirjattaisiin lakiin. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että valtakunnallisesti kehitetään asiakasmaksun porrastusta ja huoltajien mahdollisuutta hakea maksuista alennusta. Kuntaliiton mukaan opetuksenjärjestäjien kannalta tulisi rahoitusjärjestelmään sisällyttää mekanismi, jolla varmistetaan tiettyperusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen yksikköhinnan minimi.

Opetusalan ammattijärjestö ehdotti, että valmistavan opetuksen lisärahoitus määriteltäisiin oppilaskohtaisen kertoimen avulla. Toisena valmistavan opetuksen vuotena oppilaalle tulisi osoittaa 2,5 tuntia viikossa lisäresurssia, mikä tarkoittaa toisen opettajan läsnäoloa opetusryhmässä. Tämä perustuu opetushallituksen suositukseen, jonka mukaan yksi opettaja opettaa 10 oppilaan ryhmää. Kerroin 2,5 kuvastaa opettajaresurssin tarvetta integroidussa opetuksessa, jossa valmistavan opetuksen oppilaat opiskelevat muun opetuksen yhteydessä.

Helsingin kaupunki esitti, että luotaisiin valtakunnallisesti selkeät ja yhtenäiset kriteerit siitä, kelle perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetus on tarkoitettu. Valmistavan opetuksen lisäopetukseen siirtymiseen olisi tärkeää luoda selkeät yhteiset valtakunnalliset kriteerit. Usea lausunnonantaja katsoi, että lisäopetuksen vaikutuksia arvioitaisiin valtakunnallisesti säännöllisin väliajoin.

Muutama lausunnonantajista, kuten esimerkiksi Suomen Rehtorit ry toivoi, että Opetushallitus antaisi riittävän yksityiskohtaiset ja käytännön koulutyötä tukevat määräykset ja ohjeet opetuksen järjestäjän työn tueksi uudistuksen toteutuessa.