

LAPS/81/2025, 11.8.2025

Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus)

Viite: VN/13333/2025

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita.

Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksessa perusopetuslakiin esitetään lisättäväksi perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetusta koskevat säännökset. Perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus kestäisi enintään vuoden.

Kokonaisuudessaan valmistava opetus voisi kestää siten kaksi vuotta.

Valmistavan opetuksen lisäopetus olisi tarkoitettu niille maahanmuuttotautaisille oppilaille, jotka eivät ole syntyneet Suomessa, ja se kohdennettaisiin niille oppilaille, joiden osalta valmistavan opetuksen jatkumiselle olisi eniten tarpeita. Näitä olisivat oppilaat, joilla on vasta alkava luku- ja kirjoitustaito, puutteellinen kouluhistoria tai yläkouluiässä maahan tulleet. Esityksellä täsmennettäisiin myös perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaaksi ottamista niin, että opetukseen voisi osallistua vain ulkomailla syntynyt maahanmuuttotautainen oppilas.

Esityksessä ehdotetaan myös aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien enimmäismaksujen määrää korotettavaksi, mikä kompensoisi kunnille aamu- ja iltapäivätoiminnan



valtionosuuteen tehtävää valtion rahoituksen leikkausta. Lisäksi maksut sidottaisiin indeksiin.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta mahdollistaa valmistavan opetuksen lisäopetus, mutta ei kannata ehdotusta, jolla valmistava opetus ja valmistavan opetuksen lisäopetus rajattaisiin vain ulkomailla syntyneille maahanmuuttajataustaisille oppilaille.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen ehdotus rajata Suomessa syntyneet maahanmuuttajataustaiset oppilaat valmistavan opetuksen ulkopuolelle loukkaa lasten oikeutta opetukseen sekä heidän yhdenvertaisuuttaan ja rajauksen tekeminen on myös inhimillisesti katsoen hyvin kyseenalaista.
- Hallituksen esitysluonnoksesta ei löydy perusteluita eikä vaikutusten arviointia ehdotetulle valmistavaa opetusta koskevalle rajaukselle. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole pohdittu muita toteutusvaihtoehtoja siten, että olisi otettu kantaa valmistavaan opetuksen tai lisäopetuksen rajaamiseen tietyille lapsiryhmille.
- Lapsiasiavaltuutettu vastustaa aamu- ja iltapäivätoiminnan enimmäismaksujen korottamista. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee olla tosiasiallisesti kaikkien perusopetuksessa olevien nuorempien lasten saatavilla, riippumatta lapsen ja perheen sosioekonomisesta asemasta.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Jokaisella lapsella on oikeus, ilman minkäänlaista syrjintää tai erottelua, saada maksutonta koulutusta, jolla pyritään hänen lapsen persoonallisuuden, lahjojen sekä henkisten ja ruumiillisten valmiuksien mahdollisimman täyteen kehittämiseen (LOS 2, 28 ja 29 artiklat). Koulutuksen järjestämistä koskevassa lainsäädännössä ja päätöksenteossa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen edun toteutuminen (LOS 3.1 artikla, perusopetuslaki 628/1998, 3 a §).

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomelle kesällä 2023 antamissaan loppupäätelmissä, että sopimusvaltio varmistaa heikossa asemassa oleville lapsille, kuten turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsille, yhdenvertaiset mahdollisuudet



päästä hyvälaatuiseen koulutukseen muun muassa tarjoamalla maahanmuuttajataustaisille lapsille hyvälaatuista valmennusta perusopetukseen (kohta 36. a).¹

Valmistava opetus ja valmistavan opetuksen lisäopetus

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta yhden vuoden kestävästä valmistavan opetuksen lisäopetuksesta, jolla parannettaisiin maahanmuuttajataustaisten oppilaiden valmiuksia pärjätä perusopetuksessa ja myöhemmin toisella asteella sekä muissa jatko-opinnoissa. Riittävä opetuskielen osaaminen sekä esimerkiksi luku- ja kirjoitustaito ovat välttämätön edellytys perusopetuksessa ja jatko-opinnoissa pärjäämiselle. Ehdotus enintään kaksivuotisesta valmistavasta opetuksesta toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka tavoitteena on varmistaa oppilaalle yleisopetuksessa tarvittavat riittävät kielelliset valmiudet.

Lapsiasiavaltuutettu ei sen sijaan pidä millään tavoin hyväksyttävänä sitä, että valmistava opetus ja valmistavan opetuksen lisäopetus rajattaisiin vain ulkomailla syntyneille maahanmuuttajataustaisille lapsille. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan valmistavan opetukseen ja lisäopetukseen osallistumisen perusteena tulee olla kunkin oppilaan tarve saada tukea oppimiskielen oppimiseen sekä muiden esi- ja perusopetusvalmiuksien kehittymiseen. Riittävät kielelliset valmiudet on varmistettava kaikille oppilaille heidän syntyperästään riippumatta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vuonna 2024 valmistavassa opetuksessa opiskelevista 10 prosenttia oli Suomessa syntyneitä lapsia. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2024 perusopetukseen valmistavassa opetuksessa opiskeli yhteensä 7300 oppilasta, joten Suomessa syntyneitä heistä oli 730.² Valitettavasti hallituksen esitysluonnoksessa ei ole millään tavoin perusteltu ehdotettua rajausta eikä myöskään arvioitu sen vaikutuksia maahanmuuttajataustaisiin Suomessa syntyneisiin lapsiin. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu eri toteuttamisvaihtoehtoja tästä näkökulmasta, joten siinä ei oteta kantaa esimerkiksi siihen, että rajausta ei tehtäisi lainkaan tai että vain lisäopetus rajattaisiin ulkomailla syntyneille maahanmuuttajataustaisille lapsille. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole arvioitu, miten rajausta vaikuttaa lasten yhdenvertaisuuteen. Edellä sanottua on pidettävä merkittävänä puutteena.

Hallituksen esitysluonnoksen lapsivaikutusten arvioinnin perusteella voidaan todeta, että valmistavalla opetuksella ja lisäopetuksella on myönteisiä vaikutuksia



maahanmuuttajataustaisten lasten hyvinvointiin. Esitysluonnoksen mukaan (s. 19) valmistavan opetuksen lisäopetus ”parantaisi merkittävästi niiden maahanmuuttotataustaisten lasten kielellisiä valmiuksia, joilla on valmistavan opetuksen jatkumiselle eniten tarpeita”. Lisäopetus kohdennettaisiin oppilaille, joilla olisi vasta alkava luku- ja kirjoitustaito tai puutteellinen kouluhistoria tai he ovat yläkouluiässä maahan tulleita. Esitysluonnoksen mukaan nykytilanteessa kyseiset oppilaat eivät välttämättä ole saavuttaneet riittäviä kielellisiä valmiuksia, jotta he voisivat saavuttaa perusopetukselle asetetut tavoitteet. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että maahanmuuttotataustaisten lasten tarpeet ja elämäntilanteet voivat vaihdella suuresti ja ne vaikuttavat heidän hyvinvointiinsa eri tavoin. Valmistavan opetuksen lisäopetuksella tuetaan ensisijaisesti kielellisten valmiuksien kehittymistä, mutta se voi edistää myös muuta hyvinvointia.

Kuten edellä todettiin, lapsivaikutusten arvioinnissa ei ole otettu kantaa siihen, miten ehdotus rajata valmistava opetus ja valmistavan opetuksen lisäopetus vain ulkomailla syntyneisiin maahanmuuttajataustaisiin lapsiin vaikuttaa niihin Suomessa syntyneisiin lapsiin, jotka jatkossa jäävät ilman perusopetukseen valmistavaa opetusta. Esi- ja perusopetuksessa on toki muitakin mahdollisuuksia - kielitietoinen opetus, opetuskielen tukioetus, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus (S2) -oppimäärän opetus ja oman äidinkielen opetus - tukea lapsen kielellisiä valmiuksia. Nämä keinot ovat olleet käytössä tähänkin asti, mutta silti osa maahanmuuttajataustaisista, Suomessa syntyneistä lapsista on tarvinnut myös valmistavaa opetusta. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten varmistetaan, että näillä lapsilla on yhdenvertaiset oikeudet saada yleisopetuksessa ja myöhemmin jatko-opinnoissa tarvittavat riittävät kielelliset valmiudet.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman (kohta 5.1) tavoitteena on nostaa yli 3-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ja kohdentaa erityisiä toimia maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisasteen nostamiseksi. Erityisillä toimilla pyritään vahvistamaan maahanmuuttajataustaisten lasten suomen ja ruotsin kielen osaamista ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Varhaiskasvatukseen osallistuminen, jolla tuetaan kielellisten valmiuksien lisäksi monia muita lapsen kehityksellisiä valmiuksia, on toivottavaa, mutta on muistettava, että osallistuminen ei ole velvoittavaa.

Vuonna 2023 varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista 13 prosenttia (lähes 31 000 lasta) oli vieraskielisiä. Heidän määränsä on ollut hitaassa kasvussa.³ Osa perheistä ei



kuitenkaan syystä tai toisesta tuo lapsia varhaiskasvatuksen piiriin tai lapset osallistuvat varhaiskasvatukseen myöhemmin tai vasta esiopetukseen, jolloin aika oppia opetuskieltä voi jäädä lyhyeksi. Tämä lienee todellisuutta, vaikka osallistumisasteen lisäämiseksi tehtäisiin moninaiisikin toimia. Tilastojen mukaan maahanmuuttajataustaiset lapset aloittavat varhaiskasvatuksen usein myöhemmin kuin kantasuomalaiset lapset. Huolimatta kaikista toimista, joilla maahanmuuttajaperheiden, sekä Suomessa että ulkomailla syntyneiden lasten osallistumista varhaiskasvatukseen tuetaan ja pyritään lisäämään, on siis mahdollista, että kaikilla lapsilla ei edelleenkään ole riittäviä kielellisiä valmiuksia aloittaa koulutietään yleisopetuksessa, vaan he tarvitsevat valmistavaa opetusta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen ehdotus rajata Suomessa syntyneet maahanmuuttajataustaiset oppilaat valmistavan opetuksen ulkopuolelle loukkaa lasten oikeutta opetukseen sekä heidän yhdenvertaisuuttaan. Se voi olla myös inhimillisesti katsoen hyvin kyseenalaista, koska valmistavalla opetuksella voidaan osaltaan välttää monia muita ongelmia, joita lapset saattavat koulupolullaan tai muuten elämässään kohdata puutteellisten kielellisten valmiuksien vuoksi. Ongelmien ratkaisemisen vaatii usein kunnilta ja hyvinvointialueilta taloudellisia panostuksia erilaisten palvelujen järjestämiseksi, joka voi olla huomattavasti kalliimpaa kuin valmistavan opetuksen järjestäminen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa myös, että jos maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumista saadaan lisättyä, sekä Suomessa että Suomen ulkopuolella syntyneiden lasten tarve myöhemmin valmistavalle opetukselle todennäköisesti vähenee. Oletettavaa on lisäksi, että Suomessa syntyneet lapset eivät myöskään usein tarvitse valmistavaa lisäopetusta, vaan voivat nopeammin siirtyä yleisopetukseen. Näin ollen ei siis välttämättä löydy taloudellisiakaan perusteita nyt ehdotetulle rajaukselle.

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärän korotus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että aamu- ja iltapäivätoiminnan enimmäismaksuja nostetaan siten, että kuntien saamat maksutuotot kompensoivat aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuteen tehtävän 7 miljoonan euron valtion rahoituksen vähennyksen. Lisäksi ehdotetaan, että maksut sidotaan indeksiin, jotta maksujen taso seuraisi paremmin kustannuskehitystä. Käytännössä ehdotus on, että aamu- ja



iltapäivätoiminnan enimmäismaksuja korotetaan 23,2 prosentilla ja uudet enimmäismaksut olisivat siten 148 euroa 570 tunnin osalta (nykyisin 120 e) ja 197 euroa 760 tunnin osalta (nykyisin 160 e).

Lapsiasiavaltuutettu vastustaa ehdotusta enimmäismaksujen korottamisesta. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee olla tosiasiallisesti kaikkien perusopetuksessa olevien nuorempien lasten saatavilla, riippumatta lapsen ja perheen sosioekonomisesta asemasta.

Oikeudenmukaisempi ehdotus olisi luopua aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuden vähennyksestä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tällä hallituskaudella on tehty lukuisia lapsiperheiden toimeentuloja heikentäviä päätöksiä, jotka ovat erityisesti kohdistuneet jo valmiiksi heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa oleviin lapsiperheisiin. Köyhimpien perheiden lisäksi myös keskituloisia lapsiperheitä ovat kurittaneet vuonna 2022 alkanut voimakas inflaatio ja sitä seurannut korkojen nousu, eikä etenäkään yksinhuoltajien ostovoimassa ole odotettavissa parannusta.⁴ Lisähaastetta lapsiperheiden talouteen tuo kasvanut työttömyyden uhka.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaavana periaatteena on lapsen oikeus saada etunsa ensisijaisesti harkittavaksi häntä koskevassa päätöksenteossa (LOS 3.1). Tämä koskee myös lainvalmistelua. Lainvalmistelussa tehtävällä lapsivaikutusten arvioinnilla pyritään löytämään ne lainsäädännölliset ratkaisut, jotka parhaimmin toteuttavat lapsen etua. Vaikka aina lapsen etu ei mene kaikkien muiden etujen tai yleisen edun edelle, olisi siitä huolimatta löydettävä ratkaisu, jossa vastakkain olevat edut pyritään tasapainottamaan ja löytämään sovitteluratkaisu. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun ja muiden etujen tai yleisen edun välisessä ristiriitatilanteessa ”lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa”.⁵

Edellä sanottuun viitaten, lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotusta erityisen moitittavana siksi, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa (s.19-20) on suoraan todettu muutosehdotusten negatiiviset vaikutukset lapsiin ja lasten oikeuksiin. Mitään lasten näkökulmasta positiivisia vaikutuksia ei ole löydetävissä. Päätös enimmäismaksujen korottamisesta perustuu pelkästään valtion ja kuntien taloudellisiin ratkaisuihin. Ehdotuksen negatiiviset vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin ovat selkeitä, vaikka vaikutusarvioinnissa ei edes ole



otettu huomioon yhteisvaikutuksia, jotka ovat seurausta muista hallituskaudella tehdyistä ja tulossa olevista lapsiperheiden taloudellista asemaa heikentävistä muutoksista.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tarkoitus on edistää lapsen oikeuksia, kuten esitysluonnoksessakin mainitaan. Sillä edistetään lasten hyvinvointia, tasa-arvoa ja osallisuutta, tarjotaan lapselle turvallista kasvuympäristöä ja myös mahdollistetaan työelämän ja perheen yhteensovittamista. Toimintaa osallistuminen vähentää lasten yksinoloaikaa vanhempien työssä ollessa ja se edistää myös esimerkiksi liikunnallista ja aktiivista elämäntapaa. Monille lapsille aamu- ja iltapäivätoiminta tarjoaa ainoan mahdollisuuden harrastaa.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa tässä yhteydessä, että lapsella on oikeus lepoon, leikkiin ja mielekkääseen vapaa-aikaan (LOS 30 artikla). Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan ja edistämään lapsen oikeutta osallistua kaikkeen kulttuuri- ja taide-elämään ja kannustavat sopivien ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista kulttuuri-, taide-, virkistys- ja vapaa-ajantoimintoihin.

Maksujen enimmäismääriä ehdotetaan kuitenkin korotettavaksi 23 prosentilla, jonka seurauksena osa perheistä todennäköisesti luopuu aamu- ja iltapäivätoiminnan paikasta. Todennäköisimmin näin toimitaan perheissä, joissa jo muutenkin toimeentulo on heikkoa. Perusopetuslain (628/1998) 48 f § 4 momentti velvoittaa maksujen perimättä jättämisen, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä. Tästä huolimatta maksujen korotukset voivat vaikuttaa yksilön tai perheen päätökseen ylittää hakeutua aamu- ja iltapäivätoimintaan. Tämä todetaan myös esitysluonnoksessa (s. 20): "Maksujen korottaminen voi vähentää toimintaan osallistumista nykyisestä sekä asettaa osan lapsista sekä monilapsiset ja pienituloisemmat lapsiperheet muihin verrattuna eriarvoiseen asemaan".

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten usein maksuja alennetaan tai jätetään perimättä, eikä myöskään sitä, millaisella menettelyllä tämä hoidetaan. Ilmeisesti käytännöt vaihtelevat paljon kuntakohtaisesti. On hyvä huomata, että osa perheistä ei tiedä, että maksuista voi saada vapautusta tai alennusta tai heillä ei ole voimavaroja itse sitä vaatia. Kuntien tulisi tiedottaa aktiivisesti mahdollisuudesta saada maksuista alennusta tai vapautusta, eikä asia saisi jäädä huoltajien aktiivisuuden varaan.



Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että tiedottamista mahdollisuudesta saada maksuista alennusta tai vapautusta ja sitä koskevasta menettelystä tulee lisätä, riippumatta siitä korotetaanko maksuja vai ei.

Jyväskylässä 11.8.2025

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea (2023). Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennessa raportista. CRC/C/FIN/CO/5–6.

² Suomen virallinen tilasto (SVT): Opiskelijat ja tutkinnot [verkkajulkaisu]. Viiteajankohta: 2024. ISSN=1798-7644. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 4.8.2025]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cm10cpc395iv707w1yu0ry0av>

³ Varhaiskasvatus [verkkajulkaisu]. Viiteajankohta: 2023. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 4.8.2025]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cln2tn5dg2xie0bvz67v1dkhh>

⁴ Esimerkkiperheet 2024–2026: Ostovoima kasvuun synkän kauden jälkeen. Laboren tiedote 10.10.2024. <https://labore.fi/julkaisu/esimerkkiperheet-2024-2026-ostovoima-kasvuun-synkan-kauden-jalkeen/>

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitea (2013). Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta)*. CRC/C/GC/14. Epävirallinen suomennos verkossa <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>