

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perus- opetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta (HE 135/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Jorma Kauppinen, Opetushallitus

- johtaja Terhi Päivärinta ja erityisasiantuntija Kurt Torsell, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Kaisu Muuronen, Lastensuojelun Keskusliitto
- varapuheenjohtaja Tarja Ojanen, Lastentarhanopettajaliitto LTOL ry
- erityisasiantuntija Ritva Semi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Matti Sippola, Suomen Luokanopettajat ry
- Erikoistutkija, dosentti Tuire Palonen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Suomen Vanhempainliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että esiopetus muutettaisiin velvoittavaksi. Oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen olisi osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Esitys liittyy vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhtey-

dessä. Taloudelliset vaikutukset tullaan ottamaan huomioon täydentävässä talousarvioesityksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Lakia sovellettaisiin elokuun alusta 2015 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että esiopetu-

tus muutettaisiin velvoittavaksi. Oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna lapsen oli-

si osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyiseen esiopetukseen osallistuu noin 98 prosenttia 6-vuotiaiden lasten ikäluokasta, eli esityksellä tavoitellaan erityisesti niiden noin 1 200 lapsen saamista esiopetukseen, jotka nyt erinäisistä syistä eivät siihen osallistu.

Sivistysvaliokunta korostaa, että esiopetuksessa tulee jatkossakin säilyttää ja pitää kiinni varhaiskasvatuksen keskeisistä piirteistä, kuten leikin ja leikkiin perustuvan oppimisen merkityksestä. Varhaiskasvatusta koskevassa lainvalmistelussa on otettava huomioon myös esiopetuksen järjestäminen ja esiopetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi huomiota tulee jatkossa kiinnittää paitsi esiopetuksen laatuun, myös alueelliseen yhdenvertaisuuteen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esiopetus osa varhaiskasvatusta

Sivistysvaliokunta korostaa esityksen tavoin esiopetuksen asemaa osana varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatus ja esiopetus muodostavat kiinteän kokonaisuuden, jolla on saumaton yhteys perusopetuksen alkuopetukseen.

Sivistysvaliokunta viittaa mietintöönsä (SiVM 7/1999 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle esiopetusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 91/1999 vp), jossa valiokunta lausui muun muassa esiopetuksen tavoitteista. Valiokunta totesi, että esiopetuksen tavoitteina on opetuksen yleisten tavoitteiden lisäksi parantaa lapsen oppimisedellytyksiä ja edesauttaa lasten joustavaa siirtymistä varhaiskasvatuksen piiristä alkuopetukseen. Toiminta muodostaa osan elinikäistä kehitystä ja oppimista, johon yhdistetään sekä päivähoidon että koulun pedagogisen toiminnan parhaat puolet.

Valiokunta korosti sitä, että esiopetuksen pää-tavoitteena tulee olla lapsen persoonallisuuden tukeminen. Jokaisen lapsen tulisi saada hänelle soveltuvaa kasvatusta. Esiopetuksessa lapselle tarjotaan mahdollisuus kehittää persoonallisuuttaan monipuolisesti leikin ja toiminnan kautta, omista lähtökohdistaan. Toisena tavoitteena on, että lapsi oppii tukemaan toisten lasten kasvua ja kehitystä sekä oppii yhteisöllisyyttä ja ryhmässä toimimista. Edelleen tavoitteena on vahvistaa lapsen tervettä riippumattomuutta niin, että hän kasvaa selviytymään myöhemmin elämässään.

Valiokunta korosti lausunnossaan myös, että esiopetuksen lähtökohtana on lapsi. Keskeistä esiopetuksessa on lasten innostaminen oppimaan uusia asioita oman kiinnostuksensa mukaisesti. Esiopetuksen tulee antaa lapselle aineksia omien tunteidensa, toimintamalliensa, leikkiensä ja oman ajattelunsa kehittämiseen. Esiopetus rakentuu kodista saatavalle kasvatuserustalle, ja se tukee lapsen persoonallisuuden kehitystä siten, että lapselle kehittyy terve itsetunto.

Sivistysvaliokunnan kannanotot vuodelta 1999 ovat edelleen tärkeitä ja ajankohtaisia, ja valiokunta pitää tarpeellisena korostaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu esiopetuksen velvoittavuutta koskeva muutos ei muuta esiopetuksen sisällöllisiä peruseriaatteita.

Muutoksen kohderyhmä

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan esiopetukseen osallistumattomuuden taustalla olevia syitä on vaikea erikseen arvioida määrällisesti. Osa lapsista halutaan pitää kotona omien vanhempiensa tai jonkun muun hoidossa tai opettamina, kun taas osa on yksityisessä hoidossa, jossa ei ole maksutonta esiopetusta tarjoavaa ryhmää. Kaikille ei myöskään ole tarjolla esiopetusta heidän omalla kotikielellään. Osa lapsista on vanhempiensa mukana ulkomailta, ja osa kuusivuotiaista on jo koulussa tai pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä. Kaikille vanhemmille ei välity riittävää informaatiota esiopetuksesta, ja joidenkin lasten matkasta tulee kohtuuton. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osallistuminen ei kuitenkaan ole vähäi-

sintä syrjäseuduilla ja sellaisilla maantieteellisillä alueilla, joissa välimatkat ovat pitkät, vaan peräti noin 2/3 maksuttomaan esiopetukseen osallistumattomista näyttäisi löytyvän pääkaupunkiseudun eri kunnista, pääosin suurimmista kaupungeista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erilaisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset osallistuvat esiopetukseen, kunhan palveluista tiedotetaan. Esiopetuksen vaikuttavuuden arvioidaan olevan kaikkein suurin etenkin sellaisille lapsille, joiden kotikieli ei ole suomi. Suhtautuminen koulutukseen vaihtelee kuitenkin maahanmuuttajaryhmittäin. Selvityksen mukaan maksuttoman esiopetuksen asema suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on monelle maahanmuuttajaperheelle vieras, jos siitä ei erikseen kerrota.

Saamenkielisten lasten osallistuminen esiopetukseen omalla kotikielilläään on ongelma erityisesti lasten oman kotiseutualan ulkopuolella, sillä siellä koulutuksen järjestäjillä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole lakisääteistä velvoitetta saamenkielisen opetuksen järjestämiseen, vaan heidät rinnastetaan maahanmuuttajiin.

Sivistysvaliokunta korostaa esiopetuksen tasa-arvoistavaa vaikutusta lasten aloittaessa peruskoulun. Jokaisella lapsella on oikeus esiopetukseen, ja nyt esitetty esiopetuksen velvoittavuus korostaa entisestään tätä lasten oikeutta. Jatkossa on edelleen selvitettävä niitä käytännön ongelmia ja esteitä, jotka hankaloittavat lasten osallistumista esiopetukseen tai estävät sen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että asuinalueesta riippumatta lapsille tarjotaan tosiasialliset mahdollisuudet päivittäin osallistua laadukkaaseen esiopetukseen. Esiopetukseen osallistuminen ei saisi aiheuttaa lapselle ja vanhemmille kohtuuttoman pitkiä kuljetusmatkoja tai päivän aikana hankalasti järjestettäviä siirtymisiä esiopetuksen ja päivähoidon välillä eikä pidentää lapsen esikoulu- ja hoitopäivää kohtuuttomasti.

Esiopetuksen laatu ja vaikuttavuus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan koetaan esiopetuksen laadun epätasaisuus velvoitta-

vuutta tärkeämmäksi asiaksi ja suuremmaksi ongelmaksi kuin muutaman prosentin kato osallistujien joukossa. Valiokunta korostaa, että suomalaisen koulutusjärjestelmän yksi tärkeimmistä menestystekijöistä on opettajien korkea koulutustaso. Luokanopettajien ja lastentarhanopettajien yliopistotasoinen koulutus takaa laajan pedagogisen näkemyksen päivähoidon ja varsinaisen kouluopetuksen toteuttamiseen. Valiokunta toteaa, että riippumatta siitä, järjestetäänkö esiopetus päiväkodeissa tai kouluissa, opettajien korkeasta kelpoisuusasteesta ei ole syytä tinkiä.

Erityistä huomiota tulee kohdistaa vuorohoidossa ja yksityisissä päiväkodeissa annettavaan esiopetukseen. Vuorohoidossa olevat esikoulu-
laiset ovat erityinen ryhmä, jonka esiopetus on usein järjestettävä yksilöllisesti. Yksityisessä päivähoitossa annetaan myös esiopetusta, mutta pienissä toimipisteissä esikoulu-
laisia saattaa olla vain muutama. Pienissäkin yksiköissä on voitava taata laadukas esiopetus.

Valiokunta korostaa, että esiopetuksen velvoittavuus ja sen toteutuminen mahdollistavat aikaisen puuttumisen lapsen oppimisvaikeuksiin. Jos perheet valitsevat, että esiopetus toteutetaan muulla tavoin kuin osallistumalla esiopetukseen päiväkodeissa tai kouluissa, tukitoimien tarpeen havaitseminen ja kohdentaminen voi olla ongelmallista. Valiokunta pitää tärkeänä korostaa, että esiopetuksen aikana annettava erityisopetus on sitä tarvitseville lapsille heidän tulevan kehityksensä kannalta erittäin tärkeä.

Muu esiopetuksen tavoitteet saavuttava toiminta

Lakiesityksessä korostetaan lapsen huoltajien velvollisuutta huolehtia, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi siitä, miten vanhempien huolehtimista tai huolehtimatta jättämisestä arvioidaan kunnissa. Toinen avoimeksi jäävä asia on, mitä tarkoitetaan muulla esiopetuksen tavoitteet saavuttavalla toiminnalla. Sivistysvaliokunta pitää sinänsä perheiden erilai-

set elämäntilanteet huomioivaa jouston mahdollisuutta hyvänä. Valiokunta korostaa kuitenkin ensisijaisesti lapsen oikeutta esiopetukseen ja oppimisen ja kehityksen kannalta tärkeisiin tukitoimiin. Uudistuksen toimivuutta on jatkossa seurattava erityisesti edellä todettujen seikkojen valossa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Lain 26 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lapsen velvollisuudesta osallistua esiopetukseen. Esiopetusta koskevilla perusopetuslain muissa pykälissä säädetään yleensä oppilaan oikeuksista tai velvollisuuksista, kuten myös käsiteltävänä olevan lakiesityksen 35 §:ssä.

Sivistysvaliokunta pitää tarpeellisena mahdollisten vaihtelevasta terminologiasta johtuvien väärinkäsitysten välttämiseksi, että lain 1 pykälään lisätään uusi 5 momentti, jonka mukaan tässä laissa mainitulla esiopetuksessa olevalla oppilaalla tarkoitetaan 26 a §:n mukaiseen

esiopetukseen osallistuvaa lasta. Tämä osaltaan korostaa sitä, että esiopetus ei ole osa opetusvelvollisuutta.

Valiokunta ehdottaa myös harkittavaksi, että jatkossa arvioidaan tarve tarkastella kokoavasti perusopetuslain sisältöä ja merkitystä esiopetuksessa olevan lapsen osalta. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa vähintäänkin informaatio-ohjauksella selkeytetään perusopetuslain mukainen esiopetuksen asema ja siinä olevan lapsen oikeudet ja velvollisuudet.

Lain nimike ja johtolause. Edellä ehdotetun 1 §:n muutoksen vuoksi valiokunta ehdottaa teknisluonteiset muutokset myös lain nimikkeeseen ja johtolauseeseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

perusopetuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 26 a § ja 35 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 26 a § laissa 1288/1999, sekä lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1136/2003, uusi 5 momentti seuraavasti:

1 §
Soveltamisala

26 a ja 35 §
 (Kuten HE)

Voimaantulosäännäs
 (Kuten HE)

Tässä laissa mainitulla esiopetuksessa olevalla oppilaalla tarkoitetaan 26 a §:n mukaiseen esiopetukseen osallistuvaa lasta. (Uusi)

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Silvia Modig /vas
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Mika Niikko /ps
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Ville Niinistö /vihr
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Mikaela Nylander /r
	Jukka Gustafsson /sd	Tuomo Puumala /kesk
	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk (osittain)
	Pauli Kiuru /kok	Pauliina Viitamies /sd.
	Sanna Lauslahti /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.