

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2003 vp

Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sivistysvaliokunta on 3 päivänä lokakuuta 2003 pyytänyt hallintovaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 57/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö

- pääjohtaja Kirsi Lindroos, Opetushallitus
- lakimies Timo von Boehm, Kirkkohallitus
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- opetustoimen johtaja Rauno Järnala, Helsingin kaupunki
- johtaja Georg Henrik Wrede, Mannerheimin Lastensuojeluliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Etelä-Suomen lääninhallitus
- Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa koskeva uudistus. Muutoksia tehtäisiin perusopetuslakiin, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin.

Lainmuutoksilla selkeytettäisiin lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteita ja sisältöä, eri toimijoiden työnjakoa, toiminnan koordinointia ja rahoitusta. Muutokset mahdollistavat suunnit-

elmallisemmän, jatkuvamman, laadukkaamman ja turvallisemmän aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta erityisopetuksessa oleville oppilaille.

Kunta voisi hankkia aamu- ja iltapäivätoimintapalveluja myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnan tulisi huolehtia siitä, että lasten aamu- ja iltapäivätoiminta järjestettäisiin ehdotetun lainsäädännön mukaisesti.

Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuminen olisi lapselle vapaaehtoista. Aamu- ja iltapäivätoimintaa tulisi tarjota 570 tuntia koulun työvuoden aikana kullekin toimintaan osallistuvalla lapselle. Opetushallitus päättäisi aamu- ja iltapäivätoiminnan valtakunnallisista tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä. Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena olisi tukea osana varhaiskasvatusta kodin ja koulun kasvatustyötä. Tärkeänä tavoitteena olisi tukea lasten tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua sekä edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa. Kunnan tulee hyväksyä aamu- ja iltapäivätoimintaa varten toimintasuunnitelma, jonka sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kunnat päättävät kuntalain mukaisesti, minkä hallintokunnan alaisuuteen aamu- ja iltapäivätoiminta sijoitetaan. Kunnan tulee myös etukäteen ilmoittaa aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämispaikoista, toiminnan alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten kyseiseen toimintaan haetaan. Otettaessa lapsia aamu- ja iltapäivätoimintaan heihin tulee soveltaa yhdenvertaisia valintaperusteita.

Lasten aamu- ja iltapäivätoiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi aamu- ja iltapäivätoimintaa tulisi myös arvioida suunnitelmallisesti.

Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuvilla lapsilla olisi oikeus turvalliseen toimintaympäristöön. Kuntia velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että lasten aamu- ja iltapäivätoiminnalle tarkoitetut tilat ja välineet ovat turvallisia ja että lapset eivät joudu väkivallan tai muun kiusaamisen kohteeksi.

Opetusministeriö vahvistaisi aamu- ja iltapäivätoiminnan yksikköhinnan ohjaustuntia kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Valtionosuus olisi 57 prosenttia. Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistumisesta olisi mahdollisuus periä kohtuullisia maksuja.

Aamu- ja iltapäivätoimintaa antavien ohjaajien kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Aamu- ja iltapäivätoiminnassa työskentelevien henkilöiden rikostausta selvitettäisiin.

Esitys liittyy vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut perusopetuslain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2004. Ehdotettu lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Koululaisille jää päivittäin runsaasti aikaa, jolloin koulutunnit ovat loppuneet, mutta vanhemmat ovat vielä työssä. Uudistuksen tavoitteena onkin selkeyttää lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteita ja sisältöä, eri toimijoiden työnjakoa, toiminnan koordinoitua ja rahoitusta. Pyrkimyksenä on mahdollistaa nykyistä suunnitelmallisemman, jatkuvamman ja turvallisemman aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta erityisopetuksessa oleville oppilaille.

Lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen ja laajuus

Lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestäminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ei merkitse subjektiivisen oikeuden syntymistä palvelun saamiseen. Lakiehdotuksessa tarkoitettua toiminnan järjestäminen on kunnan omassa harkinnassa. Jos kunta päättää järjestää tällaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, sen on toimittava säädettävän lain mukaisesti.

Hallituksen esityksen perusajatus on se, että kunnan tulee järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä erityisopetuksessa oleville oppilaille, jos kunta haluaa saada lakiehdotuksessa tarkoitet-

tua valtion rahoitusta. Aamu- ja iltapäivätoimintaa ei tarvitse järjestää kaikille edellä mainittuihin ryhmiin kuuluville oppilaille, vaan kunta päättää itsenäisesti — käytännössä resurssien ja tarpeiden pohjalta — kuinka laajalti kuhunkin ryhmään kuuluville oppilaille toimintaa järjestetään. Lakiehdotus on tässä suhteessa valiokunnan käsityksen mukaan suhteellisen väljä.

Jottei lakiehdotuksen tarkoituksesta sinänsä syntyisi epäselvyyttä, valiokunta esittää perusopetuslain 48 b §:n 1 momentin täsmentämistä esimerkiksi lisäämällä momentin loppuun uusi virke seuraavasti: *"Toimintaa tulee järjestää kaikille edellä mainituille ryhmille kunnan päättämässä laajuudessa."*

Aamu- ja iltapäivätoimintaa tulee lakiehdotuksen mukaan tarjota vähintään 570 tuntia koulun työvuoden aikana kullekin toimintaan osallistuvalla lapsella (perusopetuslain 48 b §:n 3 momentti). Tarkoitus on, että koulupäiväkohtaisesti toimintaa on keskimäärin kolme tuntia. Toimintaan osallistuminen on lapselle vapaaehtoista. Valiokunta esittää, että sääntelyn selkeyttämiseksi 3 momentista poistetaan sana "vähintään". Valtionosuuden laskennassa on käytetty 570 tunnin kokonaismäärää, ja esityksestä ilmenee muutoinkin, että kyseinen tuntimäärä on lakiehdotuksessa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoiminnan kokonaistuntimäärää. Lisäksi voidaan järjestää muuta kuin perusopetuslaissa tarkoitettua aamu- ja iltapäivätoimintaa.

Toiminnan järjestämisvastuu ja palvelujen hankkiminen

Kunta voi järjestää toiminnan itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Näin ollen esimerkiksi seurakunnat, urheiluseurat, Suomen 4H-liiton ja Mannerheimin Lastensuojeluliiton paikallisyhdistykset voivat vastaisuudessaakin tuottaa kunnan tarvitsemia aamu- ja iltapäivätoiminnan palveluja.

Toiminnan rahoitus

Aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuuden määräksi muodostuu 57 prosenttia laskennallisista käyttö kustannuksista. Hallituksen esityk-

sessä on arvioitu uudistuksesta johtuen valtion menojen lisääntyvän vuositasolla 45 miljoonaa euroa, jolloin toiminnan laskennalliset kustannukset olisivat 79 miljoonaa euroa (68 prosenttia eri ryhmiin kuuluvista lapsista laskentaperusteena). Loppuosa eli 34 miljoonaa euroa arvioidaan katettavan noin 30 euron suuruisella kuukausimaksulla (38 miljoonaa euroa). Aamu- ja iltapäivätoiminnasta voidaan esityksen perusteella määrätä lasta kohti kuukausimaksu, joka voi olla enintään 60 euroa siltä osin kuin on kysymys tämän lain mukaisesta toiminnasta. Kunnan määräämää maksua voidaan alentaa tai jättää se perimättä hallituksen esityksestä ilmenevillä perusteilla.

Valtionosuuden mitoittamisessa on käytetty palkkausten laskentaperusteena koulunkäyntiavustajan ja luokanopettajan palkkauksen välissä olevaa osa-aikapalkkaa. Palkkakustannukset (arviolta 61 miljoonaa euroa) muodostavat noin 80 prosenttia kaikista kustannuksista. Valtionosuuden mitoituksessa on huomioitu myös 18 miljoonan euron edestä toiminnasta aiheutuvia muita kustannuksia.

Valiokunta toteaa, ettei hallituksen esitys estä kuntaa antamasta aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelujen tuottajalle niin sanottuja kohdennettuja avustuksia. Sääntelyn selkeyttämiseksi valiokunta esittää kuitenkin perusopetuslain 48 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen täsmentämistä seuraavasti: *"Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkimalla palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle."* Esitetyllä muotoilulla on valiokunnan käsityksen mukaan merkitystä myös kilpailuttamista koskevien säännösten soveltamiseen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että nykyisten järjestäjien toiminta ja hyvät käytännöt voidaan jatkossakin säilyttää.

Toimitilojen osalta näyttää luontevana lähtökohtana olevan olemassa olevien tilojen hyödyntäminen. Kehittyvän aamu- ja iltapäivätoiminnan tarpeet voidaan arvioida otettavan huomioon mahdollisuuksien mukaan tulevaisuuden uudisrakentamisessa ja peruskorjauksessa.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnassa lapsille on muun muassa tarjottava mahdollisuus lepoon rauhallisessa ympäristössä. Tällä tarkoitetaan, että toiminta on suunniteltava niin, että lapsilla on mahdollisuus rauhoittua koulupäivän jälkeen, vaikkapa vain istumaan rauhassa.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteet

Ehdotetun perusopetuslain 48 a §:ssä säädetään aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista ja perusteista. Pykälän 1 momentti koskee toiminnan tavoitteita ja 2 momentti kuvaa toiminnan luonnetta. Valiokunta oudoksuu 3 momentin sääntelyehdotusta, jossa lisäksi Opetushallitukselle annettaisiin valta päättää toiminnan tavoitteista ja keskeisestä sisällöstä.

Hallinto

Hallituksen esityksessä ei säädetä, miten aamu- ja iltapäivätoiminnan hallinto tulee järjestää, mikä mahdollistaa paikallisten tarpeiden ja hallintokulttuurien huomioon ottamisen. Kunta päättää kuntalain (365/1995) mukaisesti, miten se organisoii toiminnan hallinnon. Näin ollen kunta päättää muun muassa, minkä hallintokunnan alaisuuteen aamu- ja iltapäivätoiminta sijoitetaan.

Muutoksenhaku

Otettaessa lapsia aamu- ja iltapäivätoimintaan heihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita (ehdotetun perusopetuslain 48 b §:n 1 momentti). Esityksessä ei käsitellä muutoksenhakua. Mahdollisesti on ajateltu, että kunta kaikissa tilanteissa valitsee lapset toimintaan ja että muutoksenhaku perustuu tämän vuoksi kuntalaikiin. Valinnasta päättämistä ei valiokunnan mielestä ole säännelty selkeästi. Valiokunta kiinnit-

tääkin sivistysvaliokunnan huomiota muutoksenhakukysymykseen.

Muu kuin hallituksen esityksen mukainen aamu- ja iltapäivätoiminta

Aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan järjestää vastaisuudessaakin nykyiseen tapaan noudattamatta hallituksen esitykseen sisältyviä säännöksiä. Tähän toimintaan kunta ei kuitenkaan saa hallituksen esityksessä tarkoitettua valtionosuutta.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelut voidaan järjestää tai hankkia nyt ehdotetun lainsäädännön puitteissa, minkä lisäksi samalla kunnalla voi olla — ja todennäköisesti tulee myös olemaan — toimintaa, jota hallituksen esityksessä ei säännellä. Esillä olevassa lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että toimintaa järjestetään keskimäärin kolme tuntia päivässä. Monissa tapauksissa päivittäinen tarve on kuitenkin ajallisesti pitempi. Muussa kuin hallituksen esityksen mukaisessa aamu- ja iltapäivätoiminnassa ei myöskään ole esillä olevaan lakiehdotukseen sisältyvää maksukattoa. Luonnollisesti sama lapsi voi olla mukana samanaikaisesti sekä perusopetuslaissa ehdotetussa että muussa aamu- ja iltapäivätoiminnassa.

Yhteenveto

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä edellä esitetyin kannanotoin ja muutosehdotuksin siltä osin kuin valiokunta on ottanut kantaa lakiehdotuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Juha Rehula /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.