

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain  
26 a ja 35 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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 yhteydessä. Taloudelliset vaikutukset tullaan ottamaan huomioon täydentävässä talousarvioesityksessä.

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

## SISÄLLYS

|   |    |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....                   | 1  |
| SISÄLLYS .....  | 2  |
| YLEISPERUSTELUT .....                                   | 3  |
| 1 JOHDANTO .....  | 3  |
| 2 NYKYTILA .....  | 3  |
| 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....                      | 3  |
| Kunnan velvollisuus järjestää esiopetusta .....         | 3  |
| Lapsen oikeus esiopetukseen .....                       | 4  |
| Esiopetuksen tavoitteet .....                           | 4  |
| Esiopetuksen laajuus .....                              | 5  |
| Esiopetuksen opetusryhmät .....                         | 5  |
| 2.2 Nykytilan arviointi .....                           | 6  |
| Osallistuminen esiopetukseen .....                      | 6  |
| Esiopetuksen laadun arviointi .....                     | 6  |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....    | 7  |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....                           | 7  |
| 4.1 Vaikutukset lapseen .....                           | 7  |
| 4.2 Taloudelliset vaikutukset .....                     | 8  |
| 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....          | 9  |
| 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....                 | 9  |
| 5 ASIAN VALMISTELU .....                                | 10 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto .....                 | 10 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen .....        | 10 |
| 6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....                   | 10 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....                      | 11 |
| 1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....                       | 11 |
| 2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....              | 12 |
| 2.1 Perusopetusasetus .....                             | 12 |
| 2.2 Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet .....     | 12 |
| 3 VOIMAANTULO .....                                     | 12 |
| 4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....       | 12 |
| LAKIEHDOTUS .....                                       | 13 |
| Laki perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta ..... | 13 |
| LIITE .....   | 14 |
| RINNAKKAISTEKSTI .....                                  | 14 |
| Laki perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta ..... | 14 |

## YLEISPERUSTELUT

**1 Johdanto**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että ”laadukas ja saavutettavissa oleva varhaiskasvatus ja esiopetus taataan koko ikäluokalle. Selvitetään esiopetuksen muuttamista velvoittavaksi tavoitteena varmistaa koko ikäluokan osallistuminen varhaiskasvatukseen. Esiopetusta ja perusopetusta kehitetään koko ikäluokalle yhteisenä, tasavertaiset edellytykset turvaavana opetuksena.”

Hallitusohjelmaa tarkentavan Koulutus ja tutkimus vuosina 2011—2016 – kehittämissuunnitelman mukaisesti ” esiopetusta kehitetään koko ikäluokalle yhteisenä, tasavertaiset edellytykset turvaavana opetuksena. Vuoden 2012 loppuun mennessä selvitetään mahdollisuudet muuttaa esiopetus velvoittavaksi koko ikäluokan pedagogisesti laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistumisen varmistamiseksi.”

Hallitus sopi 29.8.2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Sen mukaisesti lasten tasa-arvoisten oppimisvalmiuksien parantamiseksi peruskouluun siirryttäessä muutetaan esiopetus velvoittavaksi.

Tällä ehdotuksella hallituksen esitykseksi perusopetuslain muuttamiseksi toteutetaan hallitusohjelman, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman ja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoite esiopetuksen velvoittavuudesta koko ikäluokan osallistumiseksi esiopetukseen.

**2 Nykytila****2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Perusopetuslaissa (628/1998) säädetään perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Lisäksi perusopetuslaissa säädetään pääsääntöisesti oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta.

Esiopetusta järjestetään koko Suomen laajuudella sekä päiväkodeissa että peruskou-

luissa. Perusopetuslain 1 §:n 2 momentin mukaisesti jos perusopetuslain mukaista esiopetusta järjestetään lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 1 §:n 2 tai 3 momentin tarkoittamassa päivähoitopaikassa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, jollei perusopetuslaissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä, mitä lasten päivähoidosta annetussa laissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Lasten päivähoidosta annettuun lakiin on lisätty 1 a § (1290/1999), joka koskee perusopetuslain ja sen nojalla asetuksen soveltamista päivähoitopaikassa järjestettävään esiopetukseen, ja 11 b §, jonka mukaan päivähoitoa järjestettäessä tulee huolehtia siitä, että päivähoidossa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua 1 a §:n mukaiseen esiopetukseen.

Kunnan velvollisuus järjestää esiopetusta

Esiopetusuudistus tuli voimaan vaiheittain 1.8.2000 lukien. Tästä ajankohdasta lukien kunnat saivat ilman opetusministeriön lupaa järjestää esiopetusta. Kuntien velvollisuus esiopetuksen järjestämiseen sekä lapsen subjektiivinen oikeus esiopetukseen tulivat voimaan vuotta myöhemmin 1.8.2001 lukien. Uudistuksen tavoitteena oli, että mahdollisimman moni kuusivuotiaiden ikäluokasta tuli järjestelmällisen esiopetuksen piiriin. Perusopetuslain 25 § 2 momentin mukaisesti pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapselle kunta on ollut velvollinen järjestämään esiopetusta jo vuodesta 1999 alkaen.

Kunnan velvollisuudesta järjestää sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta säädetään perusopetuslain 4 §:ssä. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka perusopetuslain 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin.

Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Valtioneuvosto voi myöntää perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaiselle julkiselle tai yksityiselle palvelun tuottajalle luvan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Kuitenkin perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaisesti kunta voi myös hankkia esiopetuspalvelut sellaiselta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jolla ei ole perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua opetuksen järjestämislupaa. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti.

#### Lapsen oikeus esiopetukseen

Perusopetuslain 26 a §:n mukaan lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna oikeus saada esiopetusta.

Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti sinä vuonna, jona lapsi täyttää kuusi vuotta ja kestää 11 vuotta (pidennetty oppivelvollisuus).

Perusopetuslain 26 §:n 1 momentin mukaisesti pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen tulee osallistua oppivelvollisuuden alkamisvuonna järjestettävään esiopetukseen. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevilla lapsilla on oikeus aloittaa esiopetus viisivuotiaana.

Opetuksen poikkeavasta aloittamisajankohdasta säädetään perusopetuslain 27 §:ssä. Sen mukaisesti lapsella on oikeus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin, jos lapsella psykologisten ja tarvittaessa lääketieteellisten selvitysten perusteella on edellytykset suoriutua opiskelusta. Opetuksen järjestäjä voi mainittujen selvitysten perusteella antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin.

Perusopetuslain 26 a §:n mukaisesti pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella sekä lapsella, joka 27 §:n mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Sen sijaan lapsella, joka aloittaa 27 §:n mu-

kaisesti perusopetuksen vuotta säädettyä aikaisemmin, ei ole subjektiivista oikeutta aloittaa myös esiopetusta vuotta säädettyä aikaisemmin, eli käytännössä sinä vuonna, kun lapsi täyttäisi viisi vuotta.

Esiopetukseen osallistumisesta päättää pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevaa lasta koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta lapsen huoltaja. Esiopetukseen hakeutumisesta säädetään tarvittaessa asetuksella. Perusopetuslain 6 §:n mukaan esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvalla lapsella on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

#### Esiopetuksen tavoitteet

Perusopetuslain 2 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lisäksi esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Pykälän 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin perusopetuslaissa säädetään. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako).

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa

tarkoitettujen opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Pykälän 3 momentin mukaan opetusministeriö valmistelee 1 momentissa tarkoitettujen tuntijakoa koskevan päätöksen esiopetusta koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Opetushallitus valmistelee 2 momentissa tarkoitettujen opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen esiopetusta, oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osiltaan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Opetushallitus on 2.12.2010 vahvistanut esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti esiopetuksen keskeisenä tehtävänä on edistää lapsen suotuisia kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytyksiä. Esiopetuksessa tuetaan ja seurataan fyysistä, psyykkistä, sosiaalista, kognitiivista ja emotionaalista kehitystä sekä ennalta ehkäistään mahdollisesti ilmeneviä vaikeuksia. Esiopetuksen tavoitteena on muun muassa lapsen myönteisen minäkuvan vahvistuminen ja hänen oppimaan oppimisen taitojen kehittyminen. Tavoitteena on, että lapsi omaksuu perustietoja, -taitoja ja -valmiuksia oppimisen eri alueilta ikänsä ja edellytystensä mukaisesti. Leikin kautta oppiminen on keskeistä. Tavoitteena on, että lapsi oppii ymmärtämään vertaisryhmän merkityksen oppimisessa sekä hänen toimimisensa vastuuntuntoisena yhteisön jäsenenä vahvistuu. Lisäksi tavoitteena on, että lapsen kieli- ja kulttuuri-identiteetti sekä hänen kykynsä ilmaista itseään monipuolisesti vahvistuvat ja kehittyvät.

Valtioneuvosto antoi 28.6.2012 asetuksen perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012). Asetuksessa määritellään yleiset valtakunnalliset tavoitteet esiopetukselle, perusopetukselle, lisäopetukselle sekä maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavalle opetukselle.

Opetushallitus on käynnistänyt valtioneuvoston asetuksen pohjalta opetussuunnitelman perusteiden valmistelun esiopetusta, perusopetusta ja lisäopetusta varten. Esiopetuk-

sen, perusopetuksen ja lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteet valmistuvat vuoden 2014 loppuun mennessä. Uusien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti laadittujen paikallisten opetussuunnitelmien tulee olla hyväksytyinä siten, että niiden mukaiseen opetukseen voidaan siirtyä 1.8.2016 alkavan lukuvuoden alusta lukien.

#### Esiopetuksen laajuus

Perusopetuslain 9 §:n mukaan esiopetus kestää yhden vuoden. Pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa erityisopetuksessa sekä asianomaisen ministeriön luvalla perusopetuslain 10 § 4 momentissa tarkoitettussa vieraskielisessä opetuksessa esiopetus voi kestää kaksi vuotta.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:ssä säädetään opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä. Sen mukaan esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia. Perusopetusasetuksen 4 §:n mukaan esiopetuksessa oppilaan työpäivään saa kuulua enintään viisi opituntia.

#### Esiopetuksen opetusryhmät

Perusopetuslain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Pykälän 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Perusopetuslain 26 a §:n 3 momentin mukaan asetuksella säädetään tarvittaessa opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa.

Opetusryhmien tarkemmasta muodostamisesta säädetään perusopetusasetuksen 2 §:ssä. Sen mukaan opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esi- ja lisäopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa. Pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden ja vaikeimmin kehitys-

vammaisten oppilaiden ryhmäkoosta säädetään asetuksessa tarkemmin.

Esiopetukseen osallistuvat ovat myös oikeutettuja perusopetuslain 32 §:n mukaisesti kuljetuksiin. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat lapset ovat myös oikeutettuja perusopetuslain 33 §:n mukaiseen majoitukseen, mikäli koulumatkaa ei voida järjestää 32 §:n mukaisesti.

## 2.2 Nykytilan arviointi

### Osallistuminen esiopetukseen

Esiopetukseen osallistui vuonna 2013 Tilastokeskuksen mukaan 59 671 lasta. Osallistujamäärä pitää sisällään 6-vuotiaiden lasten ohella 5- ja 7-vuotiaita esiopetuksessa olevia lapsia. Suomessa noin kaksi prosenttia 6-vuotiaiden lasten ikäluokasta (2012 noin 1 208 lasta) ei osallistu esiopetukseen. Luovassa eivät ole mukana ne lapset, jotka aloittavat vuotta aikaisemmin peruskoulunsa. Vuonna 2013 vuotta aikaisemmin peruskoulun aloittavia kuusivuotiaita lapsia oli perusopetuksen ensimmäisellä vuosiluokalla 242. Vuonna 2012 vastaava luku oli 290. Vuonna 2012 esiopetukseen osallistui 59 604 lasta. Heistä 73,4 prosenttia oli vuonna 2012 esiopetuksen ohella päivähoitopalveluiden piirissä.

Valtakunnallisesti tarkasteltuna esiopetusta järjestetään eniten päivähoiton yhteydessä. Vuonna 2013 lapsista 47 895 osallistui päivähoitossa järjestettävään esiopetukseen ja 11 776 lasta peruskoulussa järjestettävään esiopetukseen. Kuntaryhmityksen mukaan tarkasteltuna esiopetusta järjestetään kaupunkimaisissa kunnissa selkeästi eniten päivähoiton yhteydessä. Maaseutumaisissa kunnissa esiopetusta järjestetään eniten perusopetuksen yhteydessä. Esiopetuksen järjestäjätaholla tai järjestäjäpaikalla ei kokonaisuutena katsota olevan merkittävää vaikutusta esiopetuksen laatuun.

Valtioneuvosto voi myöntää perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaan julkiselle tai yksityiselle palveluntuottajalle luvan esiopetuksen järjestämiseen. Vuonna 2014 on yhteensä 54 sellaista perusopetuksen järjestäjää, joilla on oikeus järjestää perusopetuksen ohella myös esiopetusta. Vuonna 2013 yksityisissä kou-

luissa järjestetyssä esiopetuksessa oli 703 lasta, valtion kouluissa järjestetyssä esiopetuksessa 193 lasta ja yliopistojen harjoittelukoulujen esiopetuksessa 31 lasta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 20.12.2012 dosentti Jarmo Kinoksen ja dosentti Tuire Palosen laatimaan esiopetuksen velvoittavuutta koskevan selvityksen. Selvityshenkilöiden mukaan esiopetukseen osallistumattomuuden taustalla olevat syyt ovat moninaisia. Kuntatilastojen mukaan useimmissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa kaikki lapset osallistuvat 6-vuotiaiden esiopetukseen. Selvityksen mukaan osallistumisaste on vähäisempää isoissa kunnissa eli Suomen suurimmissa kaupungeissa.

Selvityshenkilöiden mukaan osallistumattomuuden taustalla olevia syitä on vaikea arvioida numeroina. Esiopetukseen osallistumattomista noin tuhannestaviidestä sadasta lapsesta 1) osa halutaan pitää kotona omien vanhempien tai jonkun muun hoidossa tai opettamina, 2) osa on yksityisessä päivähoitossa, jossa ei ole maksutonta esiopetusta tarjoavaa ryhmää, 3) osa on vanhempiensa mukana ulkomailla, 4) kaikille ei ole tarjota esiopetusta heidän kotikielilläään, 5) joidenkin matkasta tulee kohtuuton, 6) kaikille ei välity riittävää informaatiota esiopetuksesta ja 7) osa kuusivuotiaista on jo koulussa tai pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä.

### Esiopetuksen laadun arviointi

Koulutuksen arviointineuvosto toteutti esiopetuksen laadun arvioinnin vuosina 2010–2011. Arvioinnin mukaan esiopetuksen laatu on keskimäärin melko hyvää. Arviointi osoitti laadun vaihtelevan alueellisesti ja kuntaryhmittäin. Esiopetuksen laatu vaihtelee erityisesti esiopetusta antavien yksiköiden välillä. Esiopetuksen järjestäjätaholla ei ole merkittävää vaikutusta esiopetuksen laatuun. Esiopetuksen laadun arvioinnin mukaan esiopetuksen saavutettavuus on hyvää tasoa.

Suomalaisista esiopetuksen opettajista hyvin suuri osa on jo pitkään ollut muodollisesti kelpoisia antamaan opetusta hoitamassaan tehtävässä. Lähes kaikissa esiopetuksen arviointiin osallistuneissa esiopetusryhmissä (99 %) oli mukana vähintään yksi muodollisesti kelpoinen opettaja. Tilastokeskuksen

vuonna 2013 toteuttaman opettajatiedonkeruun mukaan perusopetuksessa järjestettävässä esiopetuksessa muodollisesti kelpoisten opettajien osuus oli 95,1 prosenttia.

Koulutuksen arviointineuvoston esiopetuksen laadun arvioinnin mukaan lasten kasvu-, kehitys- ja oppimisedellytysten edistäminen toteutuu hyvin esiopetuksessa. Lapset viihtyvät hyvin esiopetuksessa ja ovat motivoituneita oppimaan. Myös huoltajat ovat tyytyväisiä esiopetukseen.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan perusopetuslakia muutettavaksi siten, että esiopetus muutettaisiin velvoittavaksi. Lainsäädännön muutos toteutettaisiin siten, että oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna lapsen olisi osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Perusopetuslain 35 §:ssä säädetään oppilaan velvollisuuksista. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaisesti oppilaan tulee osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta. Kyseisen momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavan siten, että oppilaan tulee osallistua perusopetuslaissa tarkoitettuun opetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta.

Koska kunta voi jo nykyisinkin järjestää esiopetusta ostamalla esiopetuspalveluja sellaiselta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jolla ei ole perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua opetuksen järjestämislupaa, ei esitys aiheuta tarvetta muuttaa nykyisellään voimassa olevia esiopetuksen järjestämislupakäytäntöjä.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Vaikutukset lapsiin

Perusopetuslain 2 §:n mukaisesti opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Esiopetuksen

tavoitteena osana varhaiskasvatusta on parantaa lasten oppimisedellytyksiä.

Valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 5 §:n mukaan esiopetuksen erityisenä tavoitteena on edistää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lapsen sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla.

Laadukas esiopetus edistää lapsen tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista. Esiopetuksessa tuetaan ja seurataan lapsen fyysistä, psyykkistä, sosiaalista, kognitiivista ja emotionaalista kehitystä sekä ennalta ehkäistään mahdollisesti ilmeneviä vaikeuksia. Lasten säännöllinen ja päivittäinen osallistuminen esiopetukseen tukee parhaiten näiden tavoitteiden saavuttamista sekä takaa tasa-arvoiset mahdollisuudet lapsen oppimiselle ja kehittymiselle.

Esiopetuksessa opetus ja kasvatusta tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että lapsi saa oman kehityksensä ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea. Työskentely perustuu leikinomaiseen, lapsen kehityksestä lähtevään toiminnalliseen ryhmä- ja yksilöohjaukseen. Esiopetus edistää lapsen valmiuksia uusien asioiden oppimiseen tukien lapsen kognitiivista, erityisesti kielellistä ja sosioemotionaalista kehitystä. Esiopetusikäiselle lapselle merkityksellisiä oppimisen lähtökohtia ovat myönteiset elämykset ja tunnesuhteet, vuorovaikutus ja yhdessä toimiminen sekä liikunta ja leikki.

Esiopetus luo hyvän perustan lapsen koulun aloittamiselle sekä elinikäiselle oppimiselle lapsuuden ainutlaatuista itseisarvoa unohtamatta. Lapsen koulun aloittamista helpottavan jatkumon edistäminen on keskeinen osa esiopetusta. Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi mahdollistaisi lapsen säännöllisen osallistumisen ryhmämuotoiseen esiopetukseen sekä turvaisi lapsen oikeuden oppimiseen ja oppimisvalmiuksien kehittymiseen ennen perusopetukseen siirtymistä. Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi tukisi lasten siirtymistä varhaiskasvatuksesta perusopetukseen.

Suomessa lapset osallistuvat muita Pohjoismaita vähemmän ryhmämuotoiseen toimintaan ennen esiopetusvuotta. Esiopetukseen osallistuminen olisi merkityksellistä eri-

tyisesti niille lapsille, jotka eivät ole osallistuneet ryhmämuotoiseen toimintaan ennen kuuden vuoden ikää.

Esiopetukseen osallistuminen on ensiarvoisen tärkeää eri kieli- ja kulttuuritaustan omaaville lapsille. Esiopetuksessa on mahdollista tukea lapsen suomen tai ruotsin kielen oppimista sekä laajemmin yhteiskuntaan integroitumista. Esiopetus tukee vertaissuhteiden muodostumista sekä ryhmämuotoiseen toimintaan osallistumista.

Perusopetuslain 30 § mukaisesti esiopetukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada riittävää oppimisen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi edistäisi lapsen tuen tarpeen varhaisista havaitsemista sekä tuen toteutumista oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisemiseksi. Esiopetuksen velvoittavuuden mahdollistama säännöllinen tuki lapsen oppimiselle ja kehitykselle edistäisi lapsen kokonaisvaltaista hyvinvointia sekä vähentäisi syrjäytymistä. Velvoittavuus turvaisi lapsen oppimisen ja kehityksen edellyttämän tuen jatkumon varhaiskasvatuksesta perusopetukseen.

#### 4.2 Taloudelliset vaikutukset

Esiopetus rahoitetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain (1704/2009) mukaisesti. Uudistuksella ei ole valtion tai kuntien kustannuksia juurikaan lisäävää vaikutusta.

Esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksesta yhdistettiin vuoden 2010 alusta lukien pääosa osaksi valtiovarainministeriön hallinnoimaa kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Valtionosuus määräytyy kunnan 6–15 – vuotiaiden määrän mukaan. Kuntien saamat valtionosuudet maksetaan koko 6-vuotiaiden ikäluokan koon perusteella korotuskertoimet huomioiden.

Valtionosuus määritellään palvelun tuottamisesta aiheutuneiden todellisten kustannusten perusteella. Jos velvoittavuuden myötä esiopetukseen nykyisellään osallistumattomat noin kaksi prosenttia lapsista osallistuisivat jatkossa esiopetukseen, tämä vaikuttaisi jonkin verran esiopetuksen kustannuspohjiin kuntatasolla. Kuitenkin esimerkiksi ulkomailla asuvat tai aikaisemmin koulunsa aloittavat lapset eivät lisää esiopetukseen osallistuvien määrää ja esiopetuksen kustannuspoh-

ja. Kunnille esiopetuksen järjestämisen aiheuttamat menot lisääntyvät niiden kuntien osalta, joissa on enemmän esiopetukseen osallistumattomia lapsia. Koska esiopetuksen ryhmäkoosta ei ole perusopetuslaissa säädetty, voidaan nämä noin kaksi prosenttia lapsista pääsääntöisesti sijoittaa olemassa oleviin ryhmiin. Kustannuksia aiheutuisi aterioidista ja kuljetuskustannuksista.

Esiopetuksen velvoittavuuden myötä osa kuusivuotiaista lapsista ei kuitenkaan osallistuisi esiopetukseen. Näitä olisivat esimerkiksi lapset, jotka siirtyvät jo nykyisin kuusivuotiaana perusopetuksen ensimmäiselle luokalle, ulkomailla olevat lapset, yksityisessä päivähoitossa olevat lapset sekä muutoin kotiopetukseen jäävät lapset.

Voidaan arvioida, että esiopetuksen velvoittavuuden myötä esiopetuksen osallistumattomista noin 2 prosentista lapsia noin 500 osallistuisi jatkossa esiopetukseen. Siten kustannusten voidaan arvioida olevan yhteensä noin 400 000 euroa, josta arvioitu valtionosuus (25,42 %) olisi noin 102 000 euroa. Kustannuksia muodostuisi kuljetuskustannuksista ja ruokailukustannuksista. Esiopetuksen velvoittavuus ei ole kunnalle uusi tehtävä. Kustannukset ehdotetaan maksettavaksi valtiontalousarvion momentilta 28.90.30 (valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen). Vastaava määräraha ehdotetaan siirrettäväksi momentille 28.90.30 (valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen) momentilta 29.10.01 (yleissivistävän koulutuksen toimintamenot). Kustannukset tullaan ottamaan huomioon täydentävässä talousarvioesityksessä.

Yksityisestä päivähoitosta velvoittavuuden myötä esiopetukseen siirtyvien lasten osalta voi syntyä yksityisen hoidon tukeen liittyviä säästöjä.

Kaiken kaikkiaan uudistuksella ei ole merkittävää valtion tai kuntien talouden kustannuksia lisäävää vaikutusta. Esiopetuksen vaikutusten voidaan katsoa vähentävän tulevaisuudessa valtion ja kuntien kustannuksia erinomaisena ennaltaehkäisevänä toimenä. Koko ikäluokkaa koskevan laadukkaan esiopetuksen ennaltaehkäisevä vaikutus todentuu etenkin kaikkein heikoimmassa lähtötilanteessa olevien lasten kohdalla. Oppimisvaikeuksia kokevien tai syrjäytymisvaarassa

olevien lasten tuen tarpeen ennakoinnilla voidaan ajoissa ohjata lapsi tukipalveluiden piiriin viimeistään vuotta ennen koulun alkamista.

#### 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi ja koko ikäluokan kattavaksi ei aiheuttaisi suuria muutoksia viranomaistoimintaan. Esiopetus on osa opetustointia. Kunnilla on jo nyt esiopetuksen järjestämisvelvollisuus. Koska kunta voi jo nykyisinkin järjestää esiopetusta ostamalla esiopetuspalveluja sellaiselta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jolla ei ole perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua opetuksen järjestämislupaa, ei esitys aiheuta tarvetta myöntää uusia opetuksen järjestämislupia.

Esiopetuksen saavutettavuus on hyvää tasoa. Esiopetus rakentuu valtakunnallisesti kattavan päiväkotij- ja kouluverkon ympärille. Molempien hyödyntäminen myös jatkossa on kannatettavaa. Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi tulisi toteuttaa siten, että nykyisen esiopetusjärjestelmän toimivuudessa ja esiopetuksen käytännön toteutuksessa ei tapahtuisi laadullisia heikennyksiä.

Esitys vahvistaisi päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen yhteistyön jatkumoa lapsen eheän kasvun ja opinpolun toteutumiseksi. Esiopetuksen järjestämisessä ja toteuttamisessa tulee ottaa huomioon toisaalta muun varhaiskasvatuksen ja toisaalta perusopetuksen tavoitteet ja sisällöt. Esiopetusta ja perusopetuksen ensimmäisten vuosiluokkien opetusta antavien yksikköjen ja niiden toiminnasta vastaavien viranomaisten keskinäistä yhteistyötä on syytä tehostaa. Näin voidaan tukea lapsen kouluun siirtymistä sekä vahvistaa esi- ja perusopetuksen nivelvaihetta. Lisäksi esiopetuksessa tehtävä yhteistyö muun varhaiskasvatuksen, sosiaali- ja terveystoimen sekä muiden lasten kasvua ja kehitystä tukevien toimijoiden kanssa on tärkeää lapsen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja oppimisen tuen vahvistamiseksi.

Esiopetuksessa olevien lasten oikeus päivähoitopalveluihin on turvattu lailla. Esiopetuksen muuttuessa velvoittavaksi olisi huolehdittava myös jatkossa siitä, että esiopetuk-

seen osallistuvalla lapsella on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluita.

Vuonna 2010 hieman yli seitsemän prosenttia päivähoitossa olevista lapsista tarvitsi vuorohoitoa. Vuorohoidolla tarkoitetaan päivähoitoa, jota järjestetään vanhempien työtai opiskeluaikojen vuoksi iltaisin, öisin ja/tai viikonloppuisin. Opetuksen järjestäjän on huolehdittava vuorohoidossa olevien lasten esiopetuksen järjestämisestä lapsen edun mukaisesti niin, että lapsen esiopetus- ja hoitopäivästä ei muodostu kohtuuttoman pitkää.

#### 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esiopetuksen velvoittavaksi tekeminen olisi koulutuspoliittisesti merkittävä uudistus, joka takaisi perustan oppimisen yhdenvertaiselle toteutumiselle koulutusjärjestelmän ensimmäisellä tasolla. Laadukas esiopetus lisää koulutuksellista tasa-arvoa ja vähentää syrjäytymistä.

Koko ikäluokan lasten voidaan katsoa hyötyvän laadukkaasta esiopetuksesta. Laadukkaan esiopetuksen ennaltaehkäisevä vaikutus todentuu etenkin kaikkein huonoimmassa lähtötilanteessa olevien lasten kohdalla. Laadukkaan esiopetuksen ennaltaehkäisevä vaikutus on erityisen merkittävää lapsille, joiden edellytykset osallistua koulutyöhön ovat heikot. Esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi parhaimmillaan ehkäisee lasten varhaisista syrjäytymistä. Esiopetuksen velvoittavuus mahdollistaisi nykyistä yhtenäisemmän, suunnitellumman ja pysyvämmän tuen toiminnan järjestämiseksi ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseksi.

Esiopetus liittyy kiinteästi muuhun varhaiskasvatukseen sekä perusopetuksen ensimmäisten vuosien opetukseen. Esiopetus takaa hyvän perustan koulun aloittamiselle ja lapsen myöhemmälle elämälle. Esiopetuksen velvoittavuus mahdollistaa osaltaan päivähoitopalvelujen, esiopetuksen ja perusopetuksen osalta laadukkaan opetuksen ja kasvun jatkumon. Eheä kasvatuksellinen ja opetuksellinen jatkumo tukee pienten lasten siirtymävaiheita heidän siirtyessä perheen piiristä varhaiskasvatukseen ja koulutustasolta toiselle. Päivähoidon, esiopetuksen ja perusopetuksen nivelvaiheiden yhteistyön kehittäminen laadukkaan varhaiskasvatuksen ml. esi-

opetuksen ja perusopetuksen jatkumon varmistamiseksi on ensiarvoisen tärkeää.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti joulukuussa 2012 hallitusohjelman ja Koulutuksen ja tutkimuksen vuosien 2011—2016 kehittämissuunnitelman mukaisesti selvitystyön mahdollisuudesta muuttaa esiopetus velvoittavaksi koko ikäluokan pedagogisesti laadukkaaseen varhaiskasvatukseen osallistumisen varmistamiseksi. Selvityshenkilöt dosentti Jarmo Kinos ja dosentti Tuire Palonen tekivät esiopetuksen velvoittavuutta koskevan selvityksen, joka valmistui vuonna 2013. Selvitystyön perusteella selvityshenkilöt päätyivät esittämään, että 6-vuotiaiden esiopetus muutettaisiin velvoittavaksi ja koko ikäluokkaa koskevaksi.

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä selvityshenkilöiden raportin pohjalta.

Asiasta on käyty kuntalain (365/1995) 8 §:n mukainen neuvottelu. Esitystä on käsitelty myös kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain (389/1944) tarkoittamassa neuvottelussa Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n kanssa.

### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitys on toimitettu lausunnonle 15.5.—16.6.2014. Lausuntoa pyydettiin 62 taholta ja määräaikaan mennessä saapui yhteensä 45 lausuntoa. Lisäksi muita lausuntoja opetus- ja kulttuuriministeriölle saapui 1 kappale.

Lausuntonsa antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Poh-

jois-Suomen aluehallintovirasto, Opetushallitus, Sosiaali- ja terveydenalan lupa- ja valvontavirasto, Lapsiasiavaltuutettu, Vähemmistövaltuutettu, Saamelaiskäräjät, Romaniasian neuvottelukunta, Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Inarin kunta, Joensuun kaupunki, Lahden kaupunki, Mikkelin kaupunki, Oulun kaupunki, Rauman kaupunki, Raahen kaupunki, Raision kaupunki, Sotkamon kunta, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Viitasaaren kaupunki ja Pihtiputaan kunta, Ylöjärven kaupunki, Ähtärin kaupunki, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, KT Kuntatyöntantajat, Lastentarhanopettajaliitto, Suomen Luokanopettajat ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Suomen Vanhempainliitto, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Sosiaali ja terveys ry, Finlands Svenska Lärarförbund, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät. Lisäksi lausuntonsa antoi Vammaisfoorumi.

Suurin osa lausunnon antajista piti esitystä esiopetuksen velvoittavuudesta kannatettavana. Laadukkaan esiopetuksen korostettiin edistävän lapsen tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista. Esitysluonnoksessa ollutta kuntien seurantavelvoitetta lapsen ollessa perusopetuslain mukaisen virallisen esiopetusjärjestelmän ulkopuolella kritisoitiin. Kyseinen seurantavelvoite poistettiin lopullisesta esityksestä.

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen taloudelliset vaikutukset tullaan ottamaan huomioon täydentävässä talousarvioesityksessä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotuksen perustelut

**26 a §.** *Esiopetukseen osallistuminen.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi esiopetukseen osallistumisesta. Pykälän 1 momentin mukaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna lapsen olisi osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Poikkeuksen tästä muodostaisi pykälän 2 momentin säännös, jonka mukaan lain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua pidennettyä oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen olisi osallistuttava voimassa olevan lain 26 §:n 1 momentin mukaisesti esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Pidennettyä oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella olisi oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta. Pykälän 2 momentin osalta tilanne ei muuttuisi kunnan tai pidennettyä oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen kannalta nykyisestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lain 27 §:n mukaisesti perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin aloittavan lapsen oikeudesta saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Myöskään pykälän 3 momentin osalta tilanne ei muuttuisi kunnan tai lapsen kannalta nykyisestä.

Pykälän 4 momentin mukaan lapsen huoltajan olisi huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Esitys olisi linjassa perusopetuksen kanssa, jossa oppivelvollisen on osallistuttava perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot. Oppilaan huoltajat voivat päättää opetuksen antamisesta kotona tai muun kuin perusopetuslain tarkoitetun opetuksen järjestäjän toimesta.

Perusopetuksen osalta kotiopetusta voidaan järjestää kotona tai kodin ulkopuolella ryhmässä ja koulumaisesti. Virallisen koulujärjestelmän ulkopuolella oppivelvollisille annettava perusopetus katsotaan kotiopetukseksi, vaikka se olisi organisoitu koulumuotoisesti ja vastaisi perusopetuksen opetussisältöjä.

Nykyisen lainsäädännön mukaisesti oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisen edistymistä, jos oppivelvollinen ei osallistu perusopetuslain mukaiseen opetukseen.

Myös esiopetuksen osalta lapsen huoltajat voisivat päättää kotona toteutettavasta esiopetuksen tavoitteet saavuttavasta toiminnasta tai esiopetuksen toteuttamisesta muun kuin perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen järjestäjän toimesta. Virallisen esiopetusjärjestelmän ulkopuolella lapsille annettava esiopetus katsottaisiin perusopetuksen tavoin kotiopetusta vastaavaksi, vaikka se olisi organisoitu esiopetuksen tavoin ja vastaisi esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa esiopetukselle asetettuja tavoitteita. Siten esitys olisi kotiopetuksen osalta linjassa perusopetuksen kanssa.

Esiopetus ei velvoittavuuden myötä olisi osa oppivelvollisuutta. Siten vastaavaa asuinkunnan valvontavelvoitetta ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää esiopetuksen osalta, jos lapsi ei osallistuisi perusopetuslain mukaisesti järjestettyyn esiopetukseen. Lapsen huoltajan olisi huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Opetushallituksen laatimat esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet määräävät esiopetukselle asetettuja tavoitteita.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Esiopetukseen hakeutumisesta sekä opetusryhmien muodostamisesta voitaisiin tarvittaessa säätää asetuksella. Vastaava asetuksenantovaltuus sisältyy jo voimassa olevaankin lakiin.

**35 §.** *Oppilaan velvollisuudet.* Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään perusopetuksessa olevan oppilaan velvollisuudesta osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta. Koska esityksessä ehdotetaan esiopetuksen muuttamista velvoittavaksi, ehdotetaan pykälän sanamuotoa täsmennettäväksi siten, että siinä säädettäisiin perusopetuslaissa säädettyyn opetukseen otettua oppilaan velvollisuudesta osallistua opetukseen. Uusi sanamuoto sisältäisi myös esiope-

tuksen ja muut perusopetuslain 5 §:ssä säädettyt opetusmuodot.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

### **2.1 Perusopetusasetus**

Perusopetusasetuksen mukaan maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavaa opetusta voidaan antaa 6—10 -vuotiaille. Opetukseen osallistuvalla on oikeus siirtyä perusopetukseen jo ennen valmistavan opetuksen päättymistä, jos hän pystyy seuraamaan perusopetusta.

Esiopetuksen velvoittavuuden myötä lainsäädännön muutokset toteutettaisiin siten, että lapsi voisi siirtyä esiopetukseen ennen perusopetusasetuksen mukaisen maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen päättymistä, jos hän kykenee toimimaan esiopetuksessa. Tältä osin perusopetusasetusta tulisi tarkistaa.

### **2.2 Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet**

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita uudistetaan parhaillaan. Esiopetukseen sovelletaan voimassa olevia esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Uudet esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet otetaan käyttöön vuonna 2016. Uusissa esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa otetaan huomioon esiopetuksen muuttuminen velvoittavaksi. Opetushallitus tukee paikallista opetussuunnitelmatyötä koulutuksella ja vahvalla informaatio-ohjauksella.

## **3 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Lakia sovellettaisiin kuitenkin vasta 1 päivästä elokuuta 2015.

## **4 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys**

Esitystä voidaan tarkastella myös perusoikeuksien kannalta. Perustuslain 6 § turvaa

yhdenvertaisuuden. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Saman pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 7 § turvaa jokaiselle oikeuden muun ohella henkilökohtaiseen vapauteen. Perustuslain 16 § turvaa sivistykselliset oikeudet. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Uudistus tekisi esiopetuksesta velvoittavaa. Lapsen olisi osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Esityksen voidaan siten ajatella velvoittavan sekä lasta että perhettä. On kuitenkin huomattava, että lapsi ei ole velvollinen olemaan fyysisesti läsnä esiopetuksessa, vaan perhe voi huolehtia, että lapsi osallistuu muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Tältä osin järjestelmä olisi vastaava kuin perusopetuksessakin, missä lapset ovat oppivelvollisia, mutta heillä ei ole koulunkäyntipakkoa.

Lapsen kannalta esitys voidaan myös nähdä perusoikeuksia parantavana, sillä onnistunut esiopetus turvaa lapselle hyvät eväät perusopetuksen aloittamiseen ja siten tasoittaa kotitaustan mahdollisesti aiheuttamia eroja. Esiopetuksessa esimerkiksi oppimisvaikeudet voidaan tunnistaa ja tarvittava tuki ohjata lapselle jo aikaisemmassa vaiheessa. Kokeusten mukaan varhain aloitettu tuki on tuloksellisempaa. Esityksen voidaan siten arvioida parantavan lasten yhdenvertaisuutta ja turvaa lapselle hänen erityisten tarpeiden mukaisen tuen.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys ei loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* perusopetuslain (628/1998) 26 a § ja 35 §:n 1 momentti,  
 sellaisena kuin niistä on 26 a § laissa 1288/1999, seuraavasti:

## 26 a §

*Esiopetukseen osallistuminen*

Oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä  
 vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kes-  
 tävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuk-  
 sen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen  
 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn  
 oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen on  
 osallistuttava 26 §:n 1 momentin mukaisesti  
 esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamis-  
 vuonna. Lisäksi pidennetyn oppivelvollisuu-  
 den piirissä olevalla lapsella on oikeus saada  
 esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää  
 viisi vuotta.

Sellaisella lapsella, joka 27 §:n mukaisesti  
 aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä  
 myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta 1  
 momentissa säädetyn lisäksi myös oppivel-  
 vollisuuden alkamisvuonna.

Lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, et-  
 tä lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun  
 esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimin-  
 taan.

Esiopetukseen hakeutumisesta ja opetus-  
 ryhmien muodostamisesta esiopetuksessa  
 voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

## 35 §

*Oppilaan velvollisuudet*

Oppilaan tulee osallistua tässä laissa sää-  
 dettyyn opetukseen johon hänet on otettu,  
 jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti  
 myönnetty vapautusta.

—————  
 Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-  
 kuuta 2015.

Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31  
 päivään 2015 sovelletaan tämän lain voimaan  
 tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2014

**Pääministeri**

**ALEXANDER STUBB**

Kulttuuri- ja asuntonministeri *Pia Viitanen*

**Laki****perusopetuslain 26 a ja 35 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 26 a § ja 35 §:n 1 momentti,  
sellaisena kuin niistä on 26 a § laissa 1288/1999, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

26 a §

26 a §

*Oikeus esiopetukseen**Esiopetukseen osallistuminen*

Lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna oikeus saada esiopetusta. Lain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella ja sellaisella lapsella, joka 27 §:n 3456 N:o 1288 mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna.

Esiopetukseen osallistumisesta päättää 26 §:n 1 momentissa säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta oppilaan huoltaja. Esiopetukseen hakeutumisesta säädetään tarvittaessa asetuksella.

Asetuksella säädetään tarvittaessa opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa.

35 §

*Oppilaan velvollisuudet*

Oppilaan tulee osallistua perusopetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta.

Oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

*Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen on osallistuttava 26 §:n 1 momentin mukaisesti esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Lisäksi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta.*

Sellaisella lapsella, joka 27 §:n mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin, on oikeus saada esiopetusta 1 momentissa säädetyn lisäksi myös oppivelvollisuuden alkamisvuonna.

*Lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.*

*Esiopetukseen hakeutumisesta ja opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.*

35 §

*Oppilaan velvollisuudet*

Oppilaan tulee osallistua tässä laissa säädettyyn opetukseen johon hänet on otettu, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti

myönnetty vapautusta.

-----  
-----  
*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-  
kuuta 2015.*

*Tammikuun 1 päivästä 2015 heinäkuun 31  
päivään 2015 sovelletaan tämän lain voi-  
maan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*