



LAPS/125/2025, 29.9.2025

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus)

Viite: Kirjallisen lausunnon pyyntö sivistysvaliokunnalta / HE 103/2025 vp (23.9.2025)

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 esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

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 ehdotus rajata Suomessa syntyneet maahanmuuttajataustaiset oppilaat valmistavan opetuksen ulkopuolelle loukkaa lasten oikeutta opetukseen sekä heidän yhdenvertaisuuttaan. Rajauksen tekeminen on myös inhimillisesti katsoen hyvin kyseenalaista.
- Lapsiasiavaltuutettu vastustaa aamu- ja iltapäivätoiminnan enimmäismaksujen korottamista. Aamu- ja iltapäivätoimintaan osallistuminen ei saa olla riippuvainen lapsen ja perheen sosioekonomisesta asemasta.
- Hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi on puutteellinen. Siinä ei oteta lainkaan kantaa valmistavaa opetusta koskevaan rajaukseen.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perusopetuslakiin säännökset valmistavan opetuksen lisäopetuksesta. Lisäksi valmistava opetus ja sen lisäopetus rajattaisiin niille maahanmuuttajataustaisille lapsille, jotka eivät ole syntyneet Suomessa. Esityksessä ehdotetaan myös aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien enimmäismaksujen määrää korotettavaksi.

Jokaisella lapsella on oikeus, ilman minkäänlaista syrjintää tai erottelua, saada maksutonta koulutusta, jolla pyritään 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 §). Lapsella on myös oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan (LOS 31). Oikeus pitää sisällään harrastustoiminnan ja muun mielekkään toiminnan turvallisessa ympäristössä.¹

YK:n lapsen oikeuksien komitea ilmaisi huolensa lasten eriarvoisuudesta koulutukseen pääsyssä ja suurista osaamisen eroista maahanmuuttajataustaisten lasten ja muiden lasten välillä Suomelle kesällä 2023 antamissaan loppupäätelmissä (kohta 36). Komitea suositteli, 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).²

Lapsiasiavaltuutettu haluaa muistuttaa, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaavana periaatteena on lapsen oikeus saada etunsa ensisijaisesti harkittavaksi häntä koskevassa päätöksenteossa (LOS 3.1). 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”.³



Valmistava opetus ja valmistavan opetuksen lisäopetus

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta enintään 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.

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.

Tähänkin asti valmistavaan opetukseen on käsityksemme mukaan ohjattu ne lapset, joilla siihen on ollut todellinen tarve. Kun kyse ei aina ole pelkästään heikosta opetuskielen taidosta, vaan myös puutteellisista muista opiskeluvalmiuksista, perusopetuksen muut keinot tukea lasta, jotka hallituksen esityksessä mainitaan (mm. opetuskielen tukiopetus, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän opetusta, s. 27), eivät kaikissa tapauksissa ole riittävä tuki oppilaalle. Nämä keinot ovat olleet käytössä tähänkin asti, mutta silti osa maahanmuuttajataustaisista, Suomessa syntyneistä lapsista on tarvinnut myös valmistavaa opetusta.

On selvää, että rajauksella haetaan vain taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä säästökksi on arvioitu enintään 10 prosenttia valmistavan opetuksen määrärahoja vuodesta 2028 alkaen (HE, s. 15). Samaan aikaan unohtuu, että 10 prosenttia valmistavaa opetusta tarvitsevista lapsista jää valmistavan opetuksen ulkopuolelle. Kyse on ollut vuositasolla n. 700-800 lapsesta, joilla ei ole riittäviä valmiuksia pärjätä perusopetuksessa.⁴

Jos maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumista saadaan lisättyä, kuten tavoitteeksi on esimerkiksi pääministeri Orpon hallitusohjelmassa (kohta 5.1.) asetettu, sekä Suomessa että Suomen ulkopuolella syntyneiden lasten tarve myöhemmin valmistavalle opetukselle todennäköisesti vähenee. Samaan aikaan on todettava, että varhaiskasvatus ei ole velvoittavaa ja siten niin suomalaisilla kuin maahanmuuttajaperheillä



on oikeus valita, omista lähtökohdistaan, osallistuuko lapsi varhaiskasvatukseen vai ei, ja jos lapsi osallistuu, missä vaiheessa hän aloittaa varhaiskasvatuksen osallistumisen. 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 ehdotus rajata Suomessa syntyneet maahanmuuttajataustaiset oppilaat valmistavan opetuksen ulkopuolelle loukkaa lasten oikeutta opetukseen sekä heidän yhdenvertaisuuttaan. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että riittävät kielelliset valmiudet sekä muut tarvittavat oppimisvalmiudet on varmistettava kaikille oppilaille heidän syntyperästään riippumatta. Kun valmistavan opetuksen rajauksen perusteena on lapsen syntymämaa, voivat lapset joutua hyvin eriarvoiseen tilanteeseen, vaikka heidän tosiasiallinen tarpeensa valmistavalle opetukselle olisi sama. Esimerkiksi Suomen ulkopuolella syntynyt, vauvaikäisenä Suomeen tullut lapsi, jonka arjessa ennen kouluikää pääsääntöinen kieli on ollut oma kotikieli, voi saada valmistavaa opetusta, mutta Suomessa syntynyt paluumuuttajalapsi, joka on asunut varhaislapsuuden vieraskielisessä ympäristössä, ei valmistavaan opetukseen pääse.

Valmistavan opetuksen ulkopuolelle jättäminen 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 pitää erittäin valitettavana, että hallituksen esityksen lapsivaikutusten arviointi on edelleen puutteellinen, vaikka elokuussa käydyn lausuntokierroksen yhteydessä asiasta huomautettiin.⁵ Kohdassa 4.2.2.2.7 Vaikutukset lapsiin ei ole lainkaan käsitelty ehdotettua rajausta. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu eri toteuttamisvaihtoehtoja ehdotetun rajauksen näkökulmasta. Lisäksi siinä ei ole arvioitu,



miten rajausta vaikuttaa lasten yhdenvertaisuuteen. Edellä sanottua on pidettävä merkittävänä puutteena.

Aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien maksujen enimmäismäärän korotus

Hallituksen esityksessä 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 pitää erittäin kyseenalaisena, että jälleen kerran ehdotetaan muutosta, joka todennäköisimmin kohdistuu voimakkaimmin jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin ja mikä vielä selkeästi todetaan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinneissa (kohdat 4.2.2.2–4.2.2.4 ja 4.2.2.7).

Maksujen enimmäismäärien korotuksen seurauksena osa perheistä todennäköisesti luopuu aamu- ja iltapäivätoiminnan paikasta. Useimmin näin toimitaan perheissä, joissa jo muutenkin toimeentulo on heikkoa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esityksessä ei ole huomioitu tällä hallituskaudella tehtyjä ja tulossa olevia, lukuisia lapsiperheiden toimeentuloa heikentäviä päätöksiä, jotka ovat erityisesti kohdistuvat 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.⁶ Lisähaastetta lapsiperheiden talouteen tuo kasvanut työttömyyden uhka.



Sosiaali- ja terveysministeriön tuoreen julkaisun mukaan pienituloisuusaste on kasvanut erityisesti lapsiperheissä ja ei-työllisillä. Vuosien 2024–2025 lakimuutokset ja vuoden 2026 toimeentulotukiudistus nostavat pienituloisuusastetta 2,2 prosenttiyksikköä koko väestössä ja lasten kohdalla 3 prosenttiyksikköä.⁷ Negatiiviset taloudelliset vaikutukset lapsiperheisiin on arvioitu nyt suuremmiksi kuin aiemmissa arvioissa oli esitetty. Ministeriön tuoreen arvion mukaan sosiaaliturvan leikkausten seurauksena 31 000 lasta putoaa pienituloisuuden rajan alapuolelle⁸, jo samassa tilanteessa olevien n. 123 000 lapsen⁹ lisäksi. Lapsuusajan köyhyydellä voi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin, jotka pahimmillaan jatkuvat aikuisuuteen asti.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tarkoitus on edistää lapsen oikeuksien toteutumista, lasten hyvinvointia, tasa-arvoa ja osallisuutta, tarjota lapselle turvallista kasvuympäristöä ja myös mahdollistaa 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.

Hallituksen esityksessä viitataan säännökseen, jonka mukaan kunnalla on velvollisuus alentaa maksua tai jättää maksut perimättä, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä (perusopetuslaki (628/1998) 48 f § 4 momentti). Tästä huolimatta maksujen korotukset voivat vaikuttaa yksilön tai perheen päätökseen ylipäättään hakeutua aamu- ja iltapäivätoimintaan, mikä todetaan myös esityksessä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää puutteena, että esityksestä 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 edes 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 pelkästään 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 29.9.2025

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea (2013). Yleiskommentti nro 17 (2013) lapsen oikeudesta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan, kulttuurielämään ja taiteisiin (31 artikla). CRC/C/GC/17, esim. kohta IV. Epävirallinen suomennos verkossa <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>

² YK:n lapsen oikeuksien komitea (2023). Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5–6.

³ 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>

⁴ Hallituksen esitys, s. 14; Suomen virallinen tilasto (SVT): [Opiskelijat ja tutkinnot](#) [verkkajulkaisu]. Viiteajankohta: 2024. ISSN=1798–7644. Tilastokeskus.

⁵ Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta 11.8.2025/ LAPS/81/2025. Verkossa https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_okm_perusopetus_valmistava-opetus_apip-toiminta

⁶ 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/>

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö (2025). Arvio hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen käyttöön sekä tulonjakoon. Verkossa https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/63ed29f6-a891-4229-9755-7fb579ae4219/1f564d1f-5502-4b85-9d6f-9c9189a30cf1/MUISTIO_20250922095602.PDF

⁸ Ks. esim. YLE 24.9.2025: ”Hallitus sysääkin jopa 31 000 lasta köyhyyteen – asiantuntija: ”Tästä tulee vielä kallis lasku””. <https://yle.fi/a/74-20184705> (luettu 25.9.2025).

⁹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto [verkkajulkaisu]. Viiteajankohta: 2023. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 25.9.2025]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cm49y0x3b1wpi07urvc30romg>