

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 9 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Perusopetuslakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettaviksi siten, että perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärä kaksinkertaistettaisiin. Esityksellä vahvistettaisiin maahanmuuttajataustaisten lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua perusopetukseen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka nojalla sitä euromäärää, jolla perusopetuksen yksikköhintaa korotetaan perusopetuksen opetusryhmien pie-

mentämiseksi vuonna 2009, ei oteta huomioon laskettaessa mainitussa laissa tarkoitettua kuntien rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Perusopetuslain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2009.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1 Perusopetukseen valmistava opetus

Perusopetuslain (628/1998) 5 §:n mukaan kunta voi järjestää maahanmuuttajille tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta. Yksityiset opetuksen järjestäjät voivat järjestää valmistavaa opetusta perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitetun opetuksen järjestämisluvan perusteella. Perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu jokaiselle maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle, jonka suomen tai ruotsin kielen taito ei vielä ole riittävän hyvä perusopetuksen ryhmässä opiskelemiseen.

Perusopetuslain 9 §:n 3 momentin mukaan maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa puolen vuoden oppimäärää. Perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:n 3 momentin mukaan valmistavaa opetusta annetaan 6–10-vuotiaille vähintään 450 tuntia ja tätä van-

hemmille vähintään 500 tuntia. Opetusryhmien muodostamisesta päättää opetuksen järjestäjä perusopetusasetuksen 2 §:n 1 momentin nojalla.

Opetuksen järjestäjät saavat maahanmuuttajien valmistavan opetuksen järjestämiseen valtionosuutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) nojalla. Valmistavan opetuksen kustannukset korvataan opetuksen järjestäjille opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän kautta jälkikäteen. Kunnat ilmoittavat valmistavaan opetukseen osallistuneiden ja sen päättäneiden oppilaiden määrät Tilastokeskukselle vuosittain. Tämän lisäksi muutama yksityinen opetuksen järjestäjä ilmoittaa vastaavat tiedot Opetushallitukselle. Ilmoitus tehdään opetuksen päätyttyä jälkikäteen peruskoulutilastoinnin (20.9.) yhteydessä.

Perusopetukseen valmistavaa opetusta antoi vuonna 2007 yhteensä 64 kuntaa ja kolme yksityistä koulutuksen järjestäjää. Perusope-

tukseen valmistavan opetuksen kuntakohtaiset oppilasmäärät vaihtelevat yhdestä oppilaasta 274 oppilaaseen. Opetushallituksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportin mukaan maahanmuuttajien määrä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa on viiden edellisen vuoden aikana kehittyntä seuraavasti:

2003	2004	2005	2006	2007
1444	1465	1459	1495	1552

Perusopetukseen valmistavan opetuksen kesto vaihtelee kunnittain, sillä osa kunnista järjestää opetusta vähimmäismäärää pitempään. Opetushallituksen opetuksen järjestäjille tekemän kyselyn mukaan (Moniste 8/2008) pienet kunnat järjestivät perusopetukseen valmistavaa opetusta pääsääntöisesti puoli vuotta, keskisuuret kunnat pääsääntöisesti vuoden mittaisena ja suurissa kunnissa pääsääntöisesti vähintään vuoden mittaisena. Kyselyyn vastasi 34 valmistavaa opetusta järjestävää kuntaa.

Puoli vuotta perusopetukseen valmistavaa opetusta ei yleensä ole oppilaalle riittävän pitkä aika hankkia perusvalmiuksia eikä tarvittavaa kielitaitoa yleisopetuksen ryhmään siirtymiseksi. Tutkimusten mukaan opiskelussa tarvittavan kielitaidon saavuttaminen kestää yleensä noin 5—7 vuotta.

Eduskunta on valtioneuvoston koulutuspoliittista selontekoa koskevan kirjelmän (35/2006 vp) yhteydessä hyväksymällään lausumalla edellyttänyt hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin maahanmuuttajille tarkoitettun perusopetukseen valmistavan opetuksen laajentamiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman mukaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä edistetään koulutuksen keinoin. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa (Työhallinnon julkaisu 371/2006) tavoitteeksi on asetettu perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistaminen valtionosuutta nostamalla. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007—2012 on asetettu tavoitteeksi turvata kaikille maahanmuuttajaoppilaille riittävä tuki ja edellytykset perus- ja lukio-opinnoissa menestymiselle ja kotoutumiselle suomalaiseen yhteiskuntaan sekä todettu, että perusopetukseen

valmistavan opetuksen tasa-arvoista tarjontaa tuetaan. Myös vuosia 2003—2008 koskevassa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin perusopetukseen valmistavan opetuksen laajentaminen lukuvuoden mittaiseksi. Lisäksi vuonna 2008 julkaistussa EU:n komission vihreässä kirjassa "Maahanmuutto ja liikkuvuus - EU:n koulutusjärjestelmien haasteet ja mahdollisuudet" pidetään tärkeänä koulutuksen merkitystä maahanmuuttajataustaisille henkilöille. Varsinkin maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotoutumisessa koulutuksella on olennainen merkitys. Vihreässä kirjassa mainitaan myös että koulutus on avainasemassa pyrittäessä varmistamaan, että nämä oppilaat saavat valmiudet integroitua asuinmaahan ja varmistamaan, että maahanmuutto on positiivinen asia sekä maahanmuuttajille että vastaanottavalle maalle.

Jotta maahanmuuttajaoppilas Suomeen muutettuaan saisi riittävät valmiudet osallistua perusopetukseen yleisopetuksen luokassa, perusopetukseen valmistavan opetuksen tulee kestoltaan olla vähintään vuoden pituinen.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamiseksi muutettiin perusopetuslain 9 §:n 3 momenttia siten, että siinä säädettäisiin valmistavan opetuksen laajuus nykyisen puolen vuoden oppimäärän sijasta yhden lukuvuoden oppimäärää vastaavaksi. Tämä edellyttäisi myös perusopetusasetuksen 3 §:n 3 momentin muuttamista tuntimäärien kaksinkertaistamiseksi. Koska muutoksella laajennettaisiin opetuksen järjestäjien vapaaehtoista tehtävää, tulisi muutoksesta aiheutuvat kustannukset korvata opetuksen järjestäjille ja tehdä tästä aiheutuvat muutokset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin. Kustannusten korvaaminen toteutettaisiin muuttamalla mainitun lain 17 §:ää. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (806/1998) 14 §:ää tulisi muuttaa esitystä vastaavaksi.

1.2 Perusopetuksen opetusryhmäkoot

Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti siten, että se edistää

oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Säännös on pohjana kaikelle opetuksen sekä opetukseen liittyvien järjestelyiden ja tukitoimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle, joten muun muassa opetusryhmät tulee muodostaa siten, että niissä voidaan opetus järjestää mainitun säännöksen mukaisesti. Perusopetuslain 30 §:n 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmasa asetetut tavoitteet. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 3/1998) mukaan säännös edellyttää, että opetusryhmien koot ovat tarkoituksenmukaiset ja pedagogisista lähtökohdista määritellyt. Oppilasryhmiä muodostettaessa tulee ottaa huomioon myös perusopetuslain 29 §:ssä säädetty oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön. Säännös asettaa opetuksen järjestäjälle velvollisuuden huolehtia turvallisuustekijöistä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa on tavoitteeksi asetettu opetuksen ryhmäkokojen pienentäminen osana opetuksen laadun turvaamista. Myös Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007—2012 yleissivistävän koulutuksen yhdeksi kehittämisen kohteeksi on asetettu opetuksen laadun parantaminen ja tähän liittyen riittävän pienten opetusryhmien varmistaminen. Kehittämissuunnitelman mukaan opetuksen laatuun ja oppimistuloksiin voidaan tehokkaasti vaikuttaa varmistamalla riittävän pienet oppimisryhmät, joissa opettajalla on aikaa jokaiselle oppilaalle. Pienessä opetusryhmässä voidaan helpommin puuttua kiusaamiseen, antaa erityisen tuen tarpeessa olevia, toteuttaa monipuolisia opetusmenetelmiä, pitää yhteyttä huoltajiin ja ehkäistä koulupudokkuutta. Eduskunnan sivistysvaliokunta on opetusministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle osoittamassaan lausunnossaan toimenpiteiksi nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi (SiVL 10/2008 vp) esittänyt kannanottonaan, että opetusryhmien koko tulee olla kohtuullinen ottaen huomioon oppilasaines.

Valtion vuotta 2009 koskevassa talousarvioesityksen perusopetuksen käyttökustannusten valtionosuuksiin tarkoitettun määrärahan määräytymisessä on otettu huomioon 16 miljoonaa euroa opetusryhmien pienentämiseksi. Tarkoitus on, että valtionosuutta ei

otettaisi huomioon kunnan rahoitusosuutta laskettaessa. Tämä edellyttää, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §:ään, jossa säädetään kuntien rahoitusosuudesta, lisättäisiin säännös, jonka mukaan edellä tarkoitettua rahamäärää ei oteta huomioon kuntien rahoitusosuutta laskettaessa.

2 Esityksen vaikutukset

Esityksellä on valtiontaloudellisia vaikutuksia. Mikäli opetustuntimäärää kaksinkertaistetaan, tulee lisärahoituksen tarve olemaan nykyisen keskimääräisen yksikköhinnan ja oppilasmäärän mukaan 9 652 633 euroa vuodessa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen kustannukset olisivat vuodessa 19 305 266 euroa. Valmistavaa opetusta järjestävien kuntien yksikköhinta on laskelmassa käytettyä keskimääräistä yksikköhintaa pienempi, joten todellinen lisärahoituksen tarve nykyisen oppilasmäärän perusteella laskettuna on edellä mainittua määrää pienempi. Laskelma on laadittu nykyiselle oppilasmäärälle, joka arvioiden mukaan tulee kasvaamaan jatkossa. Perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistaminen rahoitettaisiin momentin 29.10.30 sisäisellä 6,5 miljoonan euron siirrolla sekä 3 miljoonan euron siirrolla työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.80.51. Tarvittava rahamäärä sisältyy jo nyt kehyksiin.

Opetushallituksen tulisi tehdä opetussuunnitelman perusteisiin tarvittavat muutokset, ja opetuksen järjestäjät tekisivät vastaavat muutokset omiin opetussuunnitelmiinsa.

Valmistava opetus ei kuulu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §:n mukaan kunnan rahoitusosuuteen. Säännöstä ei esitetä muutettavaksi. Ehdotetulla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 §:n muutoksella korvattaisiin opetuksen järjestäjille vapaaehtoisen tehtävän laajentamisesta aiheutuneet kustannukset nykyistä menettelyä vastaavalla tavalla.

Valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamisen tarkoituksena on helpottaa maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kotoutumista ja turvata heidän yhdenvertaiset mahdollisuutensa osallistua perusopetukseen. Perusopetukseen valmistavan opetuksen tun-

timäärän lisääminen nykyisestä 450 ja 500 tunnista 900 ja 1000 tuntiin auttaa maahanmuuttajataustaisia oppilaita saavuttamaan nykyistä paremmin yleisopetuksessa tarvittavia kielellisiä ja muita valmiuksia. Maahanmuuttajataustaisten lasten tietojen ja taitojen karttuminen vuoden kestävässä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa saattaa pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna vähentää heidän tarvettaan yleiseen tukeen, kuten tukiopeutukseen tai muihin tukitoimiin sekä ehkäistä syrjäytymistä.

Valmistavan opetuksen tuntimäärän lisääminen saattaa lisätä opettajatarvetta nykyisestä. Tämä riippuu siitä, miten ja minkä laajuusena valmistavaa opetusta kukin opetuksen järjestäjä on jo nykyisin järjestänyt ja miten ne esityksen mukaisen opetuksen järjestämisen toteuttavat. Niissä kunnissa ja yksityisissä oppilaitoksissa, joissa valmistavaa opetusta on jo nyt järjestetty laissa säädettyä laajempaan, esitys ei aiheuta muutosta.

Maahanmuuttajaopetuksen opettajatarvetta selvittänyt työryhmä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:32) arvioi, että perusopetukseen valmistavaan opetukseen tarvittaisiin vuoteen 2012 mennessä noin 150 opettajankoulutuksen saanutta henkilöä lisää. Työryhmän arvion mukaan opettajia voidaan rekrytoida jo opettajankoulutuksen saaneiden tai vuosina 2007—2012 valmistuvien uusien opettajien joukosta. Tästä syystä ei voida suoraan todeta, että opettajankoulutustarve kasvaa 150 henkilöllä vuosien 2007—2012 välisenä aikana. Valmistavan opetuksen opettajatarpeiden vaikutus, noin 150 henkilöä vuosien 2007—2012 välisenä aikana, kohdistuu kuitenkin koko opettajavarantoon ja opettajankoulutukseen. Käytännössä vaikutuksen voi olettaa voimakkaimmin kohdistuvan luokanopettaja- ja erityisopettajakoulutukseen, millä voi olla vaikutusta opettajakoulutuksen kokonaismääriin.

Valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuudesta ei ole säädetty ja kelpoisuuksien selvittäminen on ollut ongelmallista. Opetushallituksen selvityksen ja opettajatiedonkeruun perusteella vuonna 2005 perusopetukseen valmistavassa opetuksessa toimi noin 180 henkilöä, joista jokin opettajankoulutus oli noin 80 prosentilla. Esityksellä ei ole tar-

koitus muuttaa opettajien kelpoisuutta koskevia säännöksiä.

Perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen valtion vuoden 2009 talousarviossa osoitettu 16 miljoonan euron määräraha tarkoitetaan käytettäväksi opetusryhmien pienentämiseen, minkä tarkoituksena on osaltaan turvata opetuksen laadun kehittämisen edellytykset. Säännöksen tarkoituksena on, että mainittu määräraha ei vaikuttaisi kuntien rahoitusosuuteen.

3 Asian valmistelu

Perusopetuksen valmistavaa opetusta koskevilta osin asia on valmisteltu opetusministeriössä yhteistyössä Opetushallituksen kanssa ja asian valmistelun yhteydessä on kuultu Kunnallista työmarkkinailaitosta, Suomen Kuntaliittoa ja Opetusalan ammattijärjestö OAJ:ta. Oppilasryhmien pienentämistä koskevan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §:n muuttamista koskeva esitys on valmisteltu opetusministeriössä.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

5 Voimaantulo

Laki perusopetuslain muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2009, jotta muutos ei tulisi voimaan kesken lukuvuoden.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Halutessaan opetuksen järjestäjä voi järjestää valmistavaa opetusta lakisääteistä laajempaan ennen säännöksen voimaantuloa, mikä vastaa nykyistä käytäntöä.

Koska valmistavan opetuksen kustannukset korvataan opetuksen järjestäjälle jälkikäteen opintonsa päättäneiden oppilaiden määrän mukaan, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia koskevan esityksen siirtymäsäännöksessä säädettäisiin, että opetus-

ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 pykälää sovellettaisiin myös lukuvuonna 2008—2009 valmistavan opetuksen aloittaneiden oppilaiden kohdalla, jos valmistavan opetuksen opinnot jatkuvat yhtäjaksoisesti esityksessä tarkoitetun ajan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväiksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**perusopetuslain 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä elokuuta 1998 annetun perusopetuslain (628/1998) 9 §:n 3 momentti seuraavasti:

9 §

Opetuksen laajuus

 Maahanmuuttajille järjestettävän perusope-
 tukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa
 yhden vuoden oppimäärää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .

Opetushallituksen tulee täydentää opetus-
 suunnitelman perusteita perusopetukseen
 valmistavaa opetusta koskevilta osin tämän
 lain mukaisiksi siten, että opetuksen järjestä-
 jä voi ottaa ne käyttöön viimeistään 1 päivä-
 nä elokuuta 2009.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan
 ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin
 toimenpiteisiin.

2.

Laki**opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 17 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lain (635/1998) 9 §:n 3 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1071/2005, uusi 1 a kohta ja 17 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1389/2001 ja 1140/2003 sekä mainitussa laissa 1071/2005, uusi 9 momentti, jolloin nykyinen 9 momentti siirtyy 10 momentiksi, seuraavasti:

9 §

Kunnan rahoitusosuus opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin

Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetuksen valmistavan opetuksen oppilaiden osalta yksikköhinta on asianomaiselle opetuksen järjestäjälle oppilasta kohden määrätty yksikköhinta kaksinkertaisena.

Kunnan rahoitusosuutta laskettaessa ei oteta huomioon:

1 a) sitä euromäärää, jolla perusopetuksen yksikköhintaa korotetaan perusopetuksen opetusryhmien pienentämiseksi vuonna 2009;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan myös niiden oppilaiden osalta, jotka ovat aloittaneet perusopetukseen valmistavan opetuksen yhtäjaksoiset vähintään yhden vuoden oppimäärää vastaavat opinnot 1 päivänä elokuuta 2008 alkaneena lukuvuonna.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

17 §

Perusopetuksen yksikköhinnat

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Opetusministeri *Sari Sarkomaa*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

1.

Laki

perusopetuslain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 21 päivänä elokuuta 1998 annetun perusopetuslain (628/1998) 9 §:n 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Opetuksen laajuus

Opetuksen laajuus

Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa puolen vuoden oppimäärää.

Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa yhden vuoden oppimäärää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Opetushallituksen tulee täydentää opetussuunnitelman perusteita perusopetukseen valmistavaa opetusta koskevilta osin tämän lain mukaisiksi siten, että opetuksen järjestäjä voi ottaa ne käyttöön viimeistään 1 päivänä elokuuta 2009.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.