



17.2.2022

OKV/386/21/2022

OKV/386/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite:

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 31.1.2022, VN/15849/2021

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Lakiin lisättäisiin säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lakiin lisättäväksi ehdotettavan asetuksenantovaltuuden nojalla esitetään valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi tarkemmin avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Tavoitteena on vähentää yhteiskunnallisen eriarvoistumiskehityksen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon sekä tukea pitkäjänteisemmin ja ennakoitavammin varhaiskasvatuksen toimipaikkoja ja kouluja, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Tavoitteena on vähentää hakuprosessiin liittyvää työmäärää sekä avustuksen hakijan että myöntäjän osalta, kun avustus voitaisiin myöntää kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Esitän seuraavia huomioita eräisiin esitysluonnoksen kohtiin.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Ehdotettu lain 44 a §

Lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) esitetään lisättäväksi kokonaan uusi säännös (44 a §). Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan perusopetuslain 26—26 a §:n mukaisen esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuslain mukaisen toiminnan järjestäjälle voidaan myöntää valtion erityisavustusta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Ehdotetun 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa mainittujen lakien mukaisen toiminnan järjestäjälle voidaan myöntää erityisavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa. Erityisavustusta voitaisiin myöntää kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotetun 3 momentin mukaan tässä pykälässä säädettävän avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetun 44 a §:n 1 momenttia koskeissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 16) todetaan, että avustuspäätöksellä päätettäisiin avustuksen tarkemmista käyttöehdoista. Avustusta voitaisiin myöntää perusopetuslain mukaiselle esi- tai perusopetuksen järjestäjälle. Perustelujen mukaan hakukelpoisia olisivat kunnat ja kuntayhtymät, joilla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta perusopetuslain 4 §:n mukaisesti. Lisäksi hakukelpoisia olisivat myös perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitetun järjestämisluvan saaneet yksityisen perusopetuksen järjestäjät. Varhaiskasvatukseen myönnettävää avustusta voitaisiin myöntää kunnille. Avustusta ei kuitenkaan myönnettäisi varhaiskasvatuksen yksityisille palveluntuottajille.

Lakiehdotuksen perusteluissa tehdään jako, jonka mukaan esi- ja perusopetuksen järjestäjistä perusopetuslain 4 §:ssä tarkoitetut kunnat ja kuntayhtymät, samoin kuin kyseisen lain 7 §:ssä tarkoitetut luvansaaneet yksityiset toimijat olisivat oikeutettuja saamaan avustusta. Varhaiskasvatuksessa avustus voitaisiin sitä vastoin myöntää vain kunnille. Säännöstekstistä tämänkaltainen erottelu ja rajausta ei kuitenkaan ole luettavissa. Säännöstekstissä ei ole tarkkoja pykäläviittauksia perustelujen puolella esille tuotuihin perusopetuslain 4 §:ään (*kunnan ja kuntayhtymän velvollisuus järjestää perus- ja esiopetusta*) ja 7 §:iin (*rekisteröity yhteisö tai säätiö opetuksen järjestäjänä*). Varhaiskasvatuslain pykälään ei viitata lainkaan säännöstekstissä, kuten ei perusteluissakaan. Varhaiskasvatuslakia kuitenkin sovelletaan kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan järjestämään tai tuottamaan päiväkotitoimintaan ja perhepäivähoitoon (varhaiskasvatuslain 1 §). Ehdotus ei ole lainsoveltajan kannalta selkeä. Jatkovalmistelussa säännöstekstiä ja perusteluja tulisi selventää ja täydentää edellä todetuilta osin.

Asetuksenantovaltuuksia koskevaa lain 44 a §:n 3 momenttia koskevat yksityiskohtaiset perustelut ovat verrattain niukat. Perustelujen mukaan avustuksen käyttökohteilla tarkoitettaisiin avustuksen painottamista tutkimusperustaisesti tunnistettuihin koulutuksellista tasa-arvoa ja

yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi palkkakustannuksiin. Totean, että esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa (s. 7-9) on kuvattu niitä tilanteita ja käyttökohteita, joihin koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen osoitettua valtionavustusta on aiemmin myönnetty. Valtion erityisavustusta on ollut mahdollista käyttää esimerkiksi opettajien palkkaamiseen samanaikaisopettajuuteen, ryhmien jakamiseen tai jakotunteihin sekä koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen. Varhaiskasvatuksen puolelta esimerkkeinä tuodaan esille muun muassa mahdollisuus palkata lisää varhaiskasvatuksen henkilöstöä; opettajia, erityisopettajia, sosionomeja, lastenhoitajia tai avustajia sekä pienentää lapsiryhmien kokoa esimerkiksi ryhmissä, joissa on tukea tarvitsevia lapsia. Jatkovalmistelussa voisi pohtia, olisiko ehdotetun 44 §:n 3 momentin säännöskohtaisia perusteluja mahdollista asian havainnollistamiseksi täydentää edellä todetuilla esimerkeillä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kuten esitysluonnoksen taustaa ja valmistelua koskevista jaksoista käy ilmi, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti on käynnistetty perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma oppimistulosten parantamiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi koulujen sisällä ja koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja alueiden välillä, sukupuolten välisissä osaamiseroissa sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla. Myös OECD on suositellut koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena hyödynnettävän kohdennettua, tarveperustaista rahoitusta. Esitysluonnoksen mukaan Suomessa vastaava rahoitus tunnetaan paremmin myönteisen erityiskohtelun erillisrahoituksena tai positiivisen diskriminaation rahoituksena.

Säätämisjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa on laajahkosti käsitelty yhdenvertaisuutta ja positiivista erityiskohtelua sekä tuotu esille perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Jaksossa muun ohessa todetaan, että perustuslain yhdenvertaisuutta turvaava säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Positiivisesta erityiskohtelusta on nimenomainen säännös yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä. Esitysluonnoksen on arvioitu olevan oikeasuhtainen asetettuihin tavoitteisiin nähden, sillä vastaavaa erityisavustusta myönnetään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Positiivisen erityiskohtelun on myös arvioitu olevan hyväksyttävää, koska avustuksella tuetaan sosioekonomiselta taustaltaan heikommassa asemassa olevia lapsia. Pidän näitä arvioita asianmukaisina.

Jaksossa käsitellään merkityksellisinä säännöksinä perustuslain 6 §:n lisäksi lain 16 §:ää (sivistykselliset oikeudet), 22 §:ää (perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite) sekä 121 §:ää (kunnallinen itsehallinto). Ehdotuksen katsotaan kytkeytyvän myös ihmisoikeussopimukseen, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (lapsen oikeuksien sopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettu yleissopimus. Totean, että esitysluonnoksen

pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on lapsiin kohdistuvien vaikutusten (s. 12) osalta selostettu ja konkretisoitu, miten esitys vahvistaa erityisesti heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien lasten ja nuorten oikeutta oppimiseen, tukeen ja hyvinvointiin. Esitetty rahoituksen vakiinnuttaminen vahvistaisi lapsen oikeuksien ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista parantamalla varhaiskasvatuksen toimipaikkojen ja peruskoulujen edellytyksiä tukea heikommassa asemassa olevien oppilaiden asemaa. Nykyistä pysyvämmät henkilöresurssit myös edistäisivät lasten ja oppilaiden hyvinvointia ja turvallisuuden tunnetta ja voisivat osaltaan edistää myös lasten ja vanhempien luottamusta lähikouluun. Kyseisessä jaksossa on myös todettu esityksen edistävän lapsen oikeuksien toteutumista sekä mainittu, että esityksen suhdetta Suomea velvoittavaan lapsen oikeuksien sopimukseen kuvataan tarkemmin jäljempänä jaksossa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (teknisempänä huomiona totean, että viittauksen tulisi kohdistua jaksoon 12).

Jätän jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko säätämisyjärjestysperusteluja hyvä vielä tarpeellisilta osin täydentää edellä todetun kaltaisella tarkemmalla kuvauksella siitä, millä tavoin esitysluonnoksen arvioidaan vaikuttavan lasten asemaan ja oikeuksiin.

Asetuksenantovaltuudet

Asetuksenantovaltuuksia koskevassa jaksossa (s. 21) todetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteisiin myönnettävän avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista. Esimerkkinä mainitaan voimassa olevan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 45 §:n 3 momentti, jossa on säädetty asetuksenantovaltuudesta esimerkiksi koskien vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtioneuvoston avustuksen myöntämisperusteita. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden on katsottu olevan tasavertainen ja tarkkarajainen.

Minulla ei ole huomautettavaa asetuksenantovaltuuksien osalta. Viittaan kuitenkin aiempiin kommentteihini asetuksenantovaltuuksia koskevan lakiehdotuksen 44 a §:n 3 momentin perusteluista.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen