

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 11.11.2020 klo 11.30.

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.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuus laajennettaisiin koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä laajemmasta maksuttomuudesta toisen asteen koulutuksessa.

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa oppivelvollisuuden laajentamista. Esityksessä on tuotu esiin useita keskeisiä tutkimuksia ja selvityksiä, jotka tukevat toisen asteen koulutuksen merkitystä hyvinvoinnille sekä nivelvaiheisiin saatavan opetuksen ja tuen merkitystä hakeutumiseen perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Tutkimustieto osoittaa myös sen, että nykyinen oppivelvollisuuden päättymisikä, 16 vuotta, on lapsen psyykkisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta liian varhainen.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on vahvistettu jokaiselle lapsen oikeus opetukseen (28 artikla). Perusopetuksen tulee olla pakollista ja maksutonta. Valtiolla on velvollisuus kehittää erilaisia keskiasteen koulutusmuotoja ja saattaa ne jokaisen lapsen ulottuville. Tähän sisältyy opinto- ja ammatinvalinnanohjaus. Valtioiden tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin maksuttoman opetuksen käyttöönottamiseksi ja taloudellisen tuen antamiseksi sitä tarvitseville. Koulunkäynnin säännöllisyyttä tulee edistää ja keskeyttämistä pyrkiä vähentämään. Koulutuksen on kehitettävä lapsen yksilöllisiä taitoja, ihmisoikeuksien sekä lapsen oman kielen ja kulttuurin kunnioitusta, vastuullista kansalaisuutta, suvaitsevaisuutta sekä ympäristön suojelua (29 artikla).

Koulutuksen sisällön tulee tukea jokaisen lapsen persoonallisuutta sekä yksilöllistä lahjakkuutta ja taitoja. Sen tulee motivoida lasta ja aidosti kannustaa opintojen jatkamiseen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tarjolla tulla olla riittävästi lapsia ja nuoria kiinnostavia vaihtoehtoja, jotka he myös kokevat tulevaisuutensa kannalta tarkoituksenmukaisiksi. Lapsen oikeudessa opetukseen ei ole kyse ainoastaan pääsystä opetukseen. Huomiota tulee

kiinnittää opetuksen laadun lisäksi oppimisympäristön, oppimisprosessien ja -materiaalien sekä oppimistulosten laatuun.¹

Oppivelvollisuuslain tavoitteena (1 §) on turvata kaikille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys sekä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti. Lisäksi tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaa- mistasoa, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Lapsiasiavaltuutettu pitää tavoitteita tärkeinä, mutta huomauttaa, että lakiin olisi voitu lisäksi myös kirjata nimenomaisesti tavoitteeksi lasten hyvinvoinnin edistäminen. Hallituksen esityksessä hyvinvointiin ja sen edistämiseen viitataan lukuisissa kohdissa, jota on pidettävä myönteisenä asiana.

Oppivelvollisuuden pidentämisen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että perusopetuksen päättävällä lapsella on tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää erityisesti huomiota lapsiin, jotka kuuluvat kielivähemmistöihin (esimerkiksi vastikään maahan muuttaneet lapset), erityistä oppimisen tukea tarvitseviin lapsiin sekä syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin.

Lapsilla, jotka ovat vaarassa jäädä ilman toisen asteen tutkintoa, on oltava tosiasias- sa mahdollisuus saada ohjausta ja tukea jo perusopetuksen aikana. Selvitysten mukaan oppilaan- ohjaukseen ja opiskeluhooltoon osoitetut henkilöstöresurssit vaihtelevat suuresti kuntien ja jopa oppilaitosten välillä. Sekä oppilaan- ja opiskelijanohjaukseen että opiskeluhooltoon tulee säätää sitovat mitoitukset myös toisella asteella, jotta oppivelvollisuuden pidentä- mistä ei tule ”pakkoa”, joka itse asiassa vähentää motivaatiota hakeutua koulutukseen.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 103), että ” [j]os oppivelvollisuus olisi vaarassa jäädä suorittamatta, jouduttaisiin turvautumaan myös kunnan lastensuojelun palveluihin. Kyse olisi kuitenkin viimesijaisesta keinosta, joka tulisi kyseeseen vain yksittäistapauksissa” sekä oppivelvollisuuslain 10 §:n perusteluissa (s.166) ” [o]ppivelvollisuuden laiminlyönnistä voisi seurata myös lastensuojeluviranomaisten arviointi tarvittavista lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä”. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja lastensuojelulain mukaisesti lapsen edun mukaista ei ole se, että hän muiden palveluiden puutteiden vuoksi joutuu erityispalvelujen, kuten lastensuojelun, asiakkaaksi. Lapsiasiavaltuutettu korostaakin tässä

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 1 (2001) 29 artiklan 1 kohta: Koulutuksen tavoitteet, kohta 22.

ohjauksen ja tuen tarvetta sekä hallintokuntien rajat ylittävää ja selkeästi koordinoitua yhteistyötä kunnissa sekä kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien välillä. Tarvitaan yhtenäiset ja selkeät ohjeistukset, missä vaiheessa ja tilanteessa sekä missä määrin turvaudutaan lastensuojelun palveluihin.

Maksuttomuus

Oikeus maksuttomaan opiskeluun myös toisella asteella tukee lapsen oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Lapset eivät koulutuksen suhteen enää joutuisi eriarvoiseen asemaan vanhempiensa tai oman varallisuusaseman perusteella.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi nykyistä perusopetuslain tulkintaa, jonka mukaan ns. kotiopetuksessa olevilla oppilailta ja opiskelijoilta ei ole oikeutta maksuttomiin oppimateriaaleihin eikä kouluruokailuun tai palveluihin. On varmistettava, ettei tuen ja ohjauksen ulkopuolelle jää lapsia, jotka eivät eri syistä voi osallistua järjestettyyn opetukseen, ja sen vuoksi jäävät vaille tarvitsemaansa tukea (esimerkiksi koulukiusatut lapset tai lapset, joilla on terveydellisiä syitä).

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös sairaalaopetuksen järjestämiseen oppivelvollisuusikäisille. Hallituksen esityksessä sairaalaopetus on mainittu oppivelvollisuuslain oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä koskevan 7 §:n perusteluissa. Perusteluissa todetaan, että ”perusopetuslain 4 a §:n mukaisesti sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään sairaalassa potilaana olevalle esi- ja perusopetuksen oppilaalle opetusta siinä määrin kuin se hänen terveystensä huomioon ottaen on mahdollista. Hoidosta vastaavan sairaalan sijaintikunta on velvollinen järjestämään myös muulle erikoissairaanhoidossa olevalle oppivelvolliselle oppilaalle opetusta ja tukea siinä määrin kuin se hänen terveystensä, pedagogiset erityistarpeensa ja erikoissairaanhoidon hoidolliset ja kuntoutukselliset toimenpiteet huomioon ottaen on perusteltua.” Sanottu sisältyy siis perusopetuslakiin ja koskee siten perusopetusta. Lukiolaissa tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ei vastaavaa säännöstä ole. Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus, että sairaalaopetusta pyrittäisiin järjestämään jatkossa myös toisella asteella opiskeleville oppivelvollisille.

Opintojen eteneminen sairauden aikana on monille nuorille erittäin tärkeää ja se voi osaltaan myös tukea nuoren toipumista. Vaikka opintojen maksuttomuutta voitaisiinkin pidentää vuodella, jos oppivelvollisuuden suorittaminen on keskeytynyt laissa mainituissa

tilanteissa, kuten esimerkiksi terveydellisistä syistä (oppivelvollisuuslaki 16 §), sairaalahoitus tulisi turvata sitä tarvitsevalle, toisella asteella oppivelvollisuuttaan suorittavalle. Nuorella tulisi olla, vastaavasti kuin perusopetuksessa olevalla, halutessaan mahdollisuus edistää opintojaan siinä määrin, kuin se hänen terveytensä huomioon ottaen on mahdollista. Tällä voi olla suuri merkitys hänen tulevaisuutensa kannalta.

Alueellinen yhdenvertaisuus

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä pidetään huoli siitä, että koko maassa on tarjolla riittävästi ja saavutettavasti opiskelupaikkoja. Erityisesti vammaisten lasten osalta valinnanmahdollisuudet ovat huomattavan rajalliset harvaan asutuilla alueilla. Kouluverkkoa sekä perusopetuksessa että toisella asteella on supistettu eri puolilla Suomea. Suomessa on alueita, joissa koulumatkat ovat pitkiä. Koko maan tasolla ei ole myöskään yhdenvertaisia mahdollisuuksia tehdä valintoja toiselle asteelle siirryttäessä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu koulutuksen saatavuutta sekä koulumatkatuen tarvetta monipuolisesti (s. 121-125). Esityksen mukaan (s. 124) koulutuksen saatavuutta tuetaan muun muassa koulumatkojen taloudellisella tuella ja maksuttomalla asuntolatoiminnalla. Nämä ovat välttämättömiä ja tärkeitä tukia. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan oppivelvollisuusikäisten eli alle 18-vuotiaiden kohdalla ensisijaisesti kuitenkin olisi huolehdittava siitä, että oppilaitosverkko, niin perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa kuin ammatillisessa koulutuksessa, mahdollistaa lapsen koulunkäynnin ja opiskelun kotoa käsin hänen niin halutessaan. Kun kyse on nimenomaan oppivelvollisuudesta, on huolehdittava siitä, että jokaiselle on kohtuullisin keinoin saatavilla toiveidensa mukainen ja kykyjään vastaava opiskelupaikka. Tällä on keskeinen merkitys sille, että oppivelvollisuus tosiasiallisesti parantaa lasten ja nuorten hyvinvointia ja, että opiskelumotivaatio säilyy tutkinnon suorittamiseen asti.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että oppivelvollisuuslain täytäntöönpanoa ja tavoitteiden toteutumista tulee alusta alkaen seurata ja arvioida systemaattisesti. Keskeisessä roolissa seurannassa ja arvioinnissa tulee olla lasten ja nuorten mielipiteet ja kokemukset. **Lapsiasiavaltuutettu toivoo, että sivistyslakivaliokunta sisällyttäisi mietintöönsä vaatimuksen**

ryhtyä toimiin seurannan ja arvioinnin käynnistämiseksi samaan aikaan oppivelvollisuuslain voimaantulon kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi, että oppivelvollisuuden laajentamisen kanssa rinnakkain etenee myös kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu. Perusta lapsen oppimiselle luodaan jo varhaislapsuudessa. Varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen osallistumista pidetään tärkeänä vaiheena lapsen myöhemmän koulussa ja opinnoissa pärjäämisen kannalta. On tärkeää, että lasten koko opinpolkua varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen saakka tarkastellaan kokonaisuutena.

Jyväskylässä 9.11.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies