



Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 30.4.2020;
VN/1985/2020-OKM-1

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. **Lausunnossa käytetään termejä "lapset" tai "lapsi" termin "lapset ja nuoret" sijaan silloin, kun kyseessä ovat oppivelvollisuusiässä olevat eli alle 18-vuotiaat.**

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi kaksi uutta lakia: laki oppivelvollisuudesta ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Lisäksi useita lakeja muutettaisiin. Oppivelvollisuus laajenisi koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Opetus, oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet olisivat maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Yli viiden kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia tietyin edellytyksin. Luonnos sisältää säännöshdotukset opetuksen järjestäjän ja kunnan ohjaus- ja valvontavastuista. Oppivelvollisuuden on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021 alkaen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsen oikeus opetukseen

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen artiklan 28 mukaan lapsella on oikeus saada maksutonta perusopetusta, jonka tulee olla pakollista. Valtiolla on velvollisuus kehittää erilaisia keskiasteen koulutusmuotoja ja saattaa ne jokaisen lapsen ulottuville. Tähän sisältyy opinto- ja ammatinvalinnanohjaus. Valtioiden tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisesti 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 art). Nyt käsillä olevan ehdotusluonnoksen kannalta on huomioitava myös lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 art). Lisäksi on huomioitava lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla (12 art).



Lapselle tulee taata henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti (6(2) art). Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että myös opetustoimella on velvollisuus edistää lasten hyvinvointia¹ esimerkiksi opiskeluhuoltoa järjestämällä. Vammaisen lapsen tulee saada apua, joka tukee hänen koulunkäyntiään ja koulutustaan (23(3) art).

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut ensimmäisen yleiskommenttinsa lapsen koulutuksen tavoitteista vuonna 2001². Sen tarkentaa lapsen oikeutta opetukseen, erityisesti koulutuksen sisältöä ja tavoitteita. Siinä korostetaan lapsen oikeutta saada koulutusta, joka voimaannuttaa häntä kehittämällä hänen taitojaan sekä oppimis- ja muita kykyjään, ihmisarvoaan, itsetuntoaan ja itseluottamustaan. Koulutuksella ei tarkoiteta pelkästään muodollista koulusivistystä, vaan myös elämäkokemuksia ja oppimisprosesseja, joiden avulla lapsi voi kehittää persoonallisuuttaan, lahjojaan ja valmiuksiaan sekä täysipainoista ja tyydyttävää elämää.³

Lapsen oikeudessa opetukseen ei ole kyse ainoastaan pääsystä opetukseen. Huomiota tulee kiinnittää opetuksen laadun lisäksi oppimisympäristön, oppimisprosessien ja -materiaalien sekä oppimistulosten laatuun. Lapsia ja kaikkia prosessissa olevia aikuisia tulee kuulla kerättyä tietoa, onko tavoitteisiin päästy.⁴

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsen oikeuksien sopimuksen yksi yleisperiaate on, että **lapsen etu asetetaan ensisijaiseksi** mm. kaikissa niissä lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) art). Tämä edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Esitysluonnoksessa on luku ”Vaikutukset lasten ja nuorten asemaan”, jossa ei juurikaan arvioida yleissopimuksen mukaista lapsen oikeutta opetukseen, joka vastaa hänen taipumuksiaan. Sen sijaan luvussa käydään läpi tekijöitä, jotka edesauttavat lapsen ja nuoren kiinnittymistä yhteiskuntaan. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin runsaasti eri tieteenalojen tutkimustietoa, joka tukee näkemystä oppivelvollisuuden noston vaikutuksista esim. työelämään sijoittumiseen. Myös opetuksen maksuttomuuden merkitystä on pohdittu laajasti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on teettänyt verkkokyselyn lapsille ja nuorille⁵, mikä on positiivista. Lapsen edun ja lapsivaikutusten arviointi edellyttää aina lasten mielipiteiden selvittämistä. Eniten kyselyyn vastasivat peruskoulun luokkia 7–9 käyvät oppilaat. Huomattava määrä vastaajista kaipasi enemmän henkilökohtaista ohjausta toisen asteen opintoihin hakeutumisessa sekä tietoa eri opiskeluvaihtoehdoista. Mielipidettä ei kuitenkaan

¹¹ Hakalehto, Suvianna. Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna (toim). 2015. Lapsen oikeudet koulussa. Kauppakamari:Helsinki, 50-86.

²CRC/GC/2001/1.

Osoitteessa: http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2001_1_julkaisu.pdf.

³ Emt, kohta 2.

⁴ Emt, kohta 22.

⁵ *Oppivelvollisuuden laajentaminen – avoin kysely peruskoulun ja toisen asteen opiskelijoille*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:21. Osoitteessa:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162267/OKM_2020_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y.



kysytty suoraan siitä, kannatetaanko oppivelvollisuuden pidentämistä. Vastaajat kaipasivat lisätietoa ehdotuksesta ja sen vaikutuksista.

Esitysluonnoksessa on toisessa yhteydessä viitattu Nuorisobarometriin vuodelta 2017⁶. Tutkimuksessa tiedusteltiin myös vastaajien mielipidettä toisen asteen pakollisuudesta väittämällä ”Toisen asteen koulutuksen tulisi olla kaikille pakollista”. Vastaajista peräti 26 prosenttia oli asiasta täysin samaa mieltä ja 38 prosenttia jokseenkin samaa mieltä. Siten peräti 64 prosenttia – kaksi kolmesta vastaajasta – oli myötämielinen pakolliselle toiselle asteelle. Korkeasti koulutetut vastaajat kannattivat eniten oppivelvollisuuden pidentämistä, mutta huomion arvoista on, että enemmistö myös opintojen ulkopuolelle jääneistä nuorista piti sitä hyvänä ajatuksena. Enemmistö myös toisen asteen opinnot keskeyttäneistä oli pakon kannalla. Nuorisobarometrin mukaan tämä viittaa siihen, että **ilman opiskelupaikkaa jääminen ei usein ole oma tietoinen valinta. Moni nykyisestä koulujärjestelmästä pudonnut toivoo toisen asteen opintojen pakollisuutta ainakin yleisellä tasolla.**

Oppivelvollisuusiän nosto

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa oppivelvollisuusiän nostoa ehdotetulla aikataululla. Esityksessä on tuotu esiin useita keskeisiä tutkimuksia ja selvityksiä, jotka tukevat toisen asteen koulutuksen merkitystä hyvinvoinnille sekä niveltäisiin saatavan opetuksen ja tuen merkitystä hakeutumiselle perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, vuosien aikana on yritetty useita muita keinoja, joilla nuoret saataisiin jatkamaan opiskelua peruskoulun jälkeen, mutta niillä ei ole saatu tavoiteltuja tuloksia. Tutkimustieto osoittaa myös sen, että nykyinen oppivelvollisuuden päättymisikä, 16 vuotta, on lapsen psyykkisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta liian varhainen.

On kuitenkin huomioitava YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti, että *koulutuksen sisällön* tulee tukea jokaisen lapsen persoonallisuutta sekä yksilöllistä lahjakkuutta ja taitoja. Sen tulee motivoida lasta ja aidosti kannustaa opintojen jatkamiseen. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että tarjolla on oltava kiinnostavia vaihtoehtoja tulevaisuutta ajatellen. **Mikäli oppivelvollisuuslaki säädetään ehdotetun mukaisena, tulee alusta alkaen systemaattisesti seurata, ettei muutoksella ole heikentävää vaikutusta esimerkiksi lasten oppimismotivaatioon.**

On tärkeää varmistaa, että perusopetuksen päättävällä lapsella on tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää **erityisesti huomiota lapsiin, jotka kuuluvat kielivähemmistöihin (esim. vastikään maahan muuttaneet lapset), erityistä oppimisen tukea tarvitseviin lapsiin sekä syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin.**

Lapsilla, jotka ovat vaarassa jäädä ilman toisen asteen tutkintoa, on oltava tosiasiaa mahdollisuus saada ohjausta ja tukea jo perusopetuksen aikana. Selvitysten mukaan oppilaanohjaukseen 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 pidentämisestä ei tule ”pakkoa”, joka itse asiassa vähentää motivaatiota hakeutua koulutukseen.**

⁶ Pekkarinen, Elina & Myllyniemi, Sami (2018) *Opin polut ja pientareet. Nuorisobarometri 2017*. Helsinki: Valtion nuorisoneuvosto & Nuorisotutkimusverkosto & OKM, s.57-58.



Ohjauksen ja tuen riittävyyteen liittyen lapsiasiavaltuutettu katsoo, että **on syytä vielä tarkentaa sitä, mikä rooli lastensuojelulla on tilanteissa, joissa lapsi ei hakeudu perusopetuksen jälkeiseen opetukseen tai keskeyttää sen.** Vaikutusarvioinnissa on todettu, että lastensuojeluviranomaisten työ lisääntynee jonkin verran. Lapsen oikeuksien sopimuksessa ja lastensuojelulaissa ei pidetä lapsen edun mukaisena sitä, että hän muiden palveluiden puutteiden vuoksi joutuu erityispalvelujen, kuten lastensuojelun, asiakkaaksi. **Lapsiasiavaltuutettu korostaa hallintokuntien rajat ylittävää ja selkeästi koordinoitua yhteistyötä kunnissa sekä kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien välillä.**

Tutkimusten mukaan peruskoulutuksen varaan jääminen on yleisempää niillä lapsilla, joiden vanhemmat ovat peruskoulun varassa tai peruskoulu jäänyt kesken. Peruskoulun varaan tai peruskoulun kesken jättäneillä lapsilla on myös taustallaan enemmän psykososiaalisia ongelmia kuin opintojaan jatkavilla tai jatkaneilla lapsilla. Myös tästä näkökulmasta monialaisen yhteistyön tarve tulee korostumaan, samoin kuin oppimisen tuen ja psykososiaalisen tuen tarve.

Maksuttomuus

Oikeus maksuttomaan opiskeluun oppivelvollisuuden aikana (ja ehdotuksen mukaan myös sen jälkeen tietyin edellytyksin) tukee lapsen oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Näin lapset eivät joudu eriarvoiseen asemaan vanhempiensa tai oman varallisuusaseman perusteella.

Esitysluonnoksessa 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).

Alueellinen yhdenvertaisuus

Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan lapsen tulee saada olla vanhempiensa hoidettavana ja kasvatettavana, ellei se ole lapsen edun vastaista. Perustuslain 9.1 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Esitysluonnoksen mukaan nämä oikeudet ”pyritään turvaamaan riittävän laajalla oppilaitosten verkolla ja koulumatkojen maksuttomuudella.” On kuitenkin todennäköistä, ettei tätä aivan kaikkien lasten osalta tätä voida turvata *yhtä aikaa lapsen opetuksellisten oikeuksien kanssa* (käsitelty edellä luvussa Lapsen oikeus opetukseen). **On huolehdittava siitä, että pidennetyn oppivelvollisuuden tullessa voimaan koko maassa on tarjolla riittävästi opiskelupaikkoja.** Erityisesti vammaisten lasten osalta valinnanmahdollisuudet ovat huomattavan rajalliset syrjäseuduilla.

Koulumatkojen taloudellista tukemista ja asumiskorvausta esitetään ratkaisuihin, jotka tukisivat haja-asutusalueilla asuvien lasten mahdollisuutta hakeutua haluamiensa perusopintojen jälkeisten opintojen piiriin. Jos oppilaitos sijaitsee yli 100 kilometrin päässä kotoa, ei olisi oikeutta koulumatkatukeen 100 km ylittävältä osalta. Asumiskorvukseen olisi oikeus vain, jos opiskelija opiskelee lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, ”joka sijaitsee lähinnä oppivelvollisen kotia tai jonne muutoin joukkoliikennettä tai muuta soveltuvaa kulkutapaa käyttäen on nopein kulkuyhteys”. Tämä kaventaa



valinnanmahdollisuuksia syrjäseuduilla ja lisää samalla riskiä siihen, että lapsi joutuu muuttamaan pois kotoaan perusopetuksen päätyttyä.

On myös huomioitava, ettei käytössä ole välttämättä julkisia kulkuyhteyksiä. Riski vaihteleviin käytäntöihin ja tulkintoihin on myös siinä, että majoitus- ja matkakorvauksesta päättäisi ja vastaisi opetuksen järjestäjä, eikä esimerkiksi KELA.

Muita huomioita

Tietojen luovuttaminen uudelle opetuksen järjestäjälle tai kunnalle mahdollistaa oppivelvollisuuden valvonnan. Esitysluonnoksen mukaan opetuksen kannalta välttämättömiä tietoja voidaan tallentaa rekistereihin ja luovuttaa säännöksen tarkoittamissa tilanteissa ja siinä tarkoitetuille tahoille. Tilanteissa, joissa oppivelvollisuuden suorittamisessa on haasteita, välttämättömyyedellytystä jouduttaneen tulkitsemaan laajasti. **On säädettävä ja ohjeistettava tarkoin oikeudesta ja velvollisuudesta luovuttaa ja saada tietoja**, sekä annettava suuntaviivoja sille, mitä tietoja voidaan pitää välttämättöminä oppivelvollisuuden seurannan kannalta. Harkinta on luonnollisesti oppilas- ja opiskelijakohtaista, mutta tiedon ja ohjeistuksen puute ei saa johtaa yhteistyön estymiseen. On myös selkiytettävä, keitä henkilöitä oikeus saada tietoa koskee oppilaitoksen ja kunnan sisällä.

Uudet lait ja lakimuutokset eivät ehdotetussa muodossa edelleenkään johtaisi tilanteeseen, joissa oppimisen ja opiskelun tuki sekä opintovaatimukset olisivat yhdenvertaisia eri koulutusmuotojen välillä. Myös **ammattillisesta koulutuksesta annetussa laissa tulee säätää määrällisesti sitovasti opiskelijan oikeudesta saada opetusta ja opiskelijoiden saamasta tuesta tulee säätää yhdenvertaisesti koulutusmuotojen välillä.**

Lausunnon keskeinen sisältö

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa oppivelvollisuuden pidentämistä ja esitettyä aikataulua. Tutkimustieto puoltaa hyötyjä. Lainsäädännön vaikutuksia tulee kuitenkin tarkoin seurata. Tietoa tulee erityisesti kerätä oppilailta ja opiskelijoita.
- Lapsen oikeus on saada koulutusta, joka kehittää lapsen yksilöllisiä taitoja. Koulutuksen yksi tehtävä on myös edistää lapsen hyvinvointia. Nämä edellyttävät riittävää oppimisen tukea ja oppilaitosten riittäviä psykososiaalisia palveluita. Sekä oppilaan- ja opiskelijanohjaukseen että opiskeluhuoltoon tulee säätää sitovat mitoitukset.
- Lastensuojelun roolia ja eri tahojen välistä yhteistyötä tulee vielä täsmentää. Myös oikeudesta luovuttaa ja saada tietoa tulee säätää täsmällisesti ja ohjeistaa riittävästi.
- On varmistettava, etteivät ns. kotiopetuksessa olevat opiskelijat jää sen vuoksi tuen ja ohjauksen ulkopuolelle, elleivät he eri syistä voi osallistua järjestettyyn opetukseen.
- Eriarvoisuuden välttämiseksi tulee kaikin mahdollisin keinoin varmistaa, että myös syrjäseudulla asuvien ja vammaisten lasten oikeus saada taipumuksiaan vastaava koulutus toteutuu.

Jyväskylässä 12.6.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies