



Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 86/2020 vp

Viite: Lausuntopyyntö sivistysvaliokunnan kokoukseen 9.6.2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus.

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia ajalla 1.8—31.12.2020. Mikäli opetuksen järjestäjä ei pystyisi noudattamaan tartuntatautiviranomaisen ohjeiden mukaista opetustilojen turvallista käyttöä tai opetustilat suljettaisiin kokonaan tai osittain tartuntatautilain 58 §:n nojalla, voitaisiin opetuksessa siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Siirtymisen tulisi olla välttämätöntä ja siitä tekisi päätöksen opetuksen järjestäjä enintään kuukaudeksi kerrallaan.

Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestettäisiin osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen. Lähi- ja etäopetusta voitaisiin yhdistää. Nykytilanteessa koulun sulkeminen tartuntatautilain nojalla estää oppilaan oikeuden saada perusopetusta, koska laki ei tunne etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta näissä tilanteissa.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja perusoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia kattavana. Esityksessä on punnittu keskenään erityisesti lapsen oikeutta opetukseen, parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan ja turvalliseen oppimisympäristöön. On positiivista, että opetus- ja kulttuuriministeriö on koonnut yhteen selvityksiä poikkeusajan opetusjärjestelyjen kokemuksista ja seurauksista, ja tekee seurantaan myös jatkossa.

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa esitystä. Lapsen oikeuksien ja perusoikeuksien rajoittamisen tulee olla tarkkarajaista, tarkoitussidonnaista ja kestoltaan mahdollisimman lyhytaikaista saavutettavaan päämäärään nähden. **Onkin huolehdittava siitä, että nyt mahdollisesti tapahtuvan rajoittamisen perusteita ei käytetä muun rajoittamisen perusteena jatkossa.** Esityksessä on punnittu myös muita sääntelyvaihtoehtoja, ja todettu nyt käsillä olevan vaihtoehdon parhaiten turvaavan lapsen oikeuden opetukseen ja terveyteen.



Lapsiasiavaltuutettu haluaa kuitenkin nostaa esiin kolme asiaa, joihin tulisi kiinnittää huomiota. Ensimmäinen koskee **lasten kuulemista lain valmistelun yhteydessä**, toinen **etäopetuksen aikaista tukea** ja kolmas **erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten määrittelyä ja oikeutta saada tarvittaessa lähiopetusta**.

Lapsen mielipiteen selvittäminen

Lasten mielipiteiden selvittämisen jättämistä pois lapsivaikutusten arvioinnista on perusteltu kiireellisellä aikataululla. Esityksen mukaan on kuitenkin kuultu lukuisia muita tahoja, kuten useita etujärjestöjä. Esitetyn valossa voitaneen ajatella, että myös lasten kuuleminen tässä heidän arkeaan oleellisesti koskevassa asiassa olisi ollut mahdollista, ja esityksen vaikutukset huomioon ottaen myös välttämätöntä järjestää.

Kiire ei ole perustelu sivuuttaa lasten mielipiteiden selvittämistä ja jättää niitä aikuisten näkemysten varjoon. Lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista (12 art.). Tämä merkitsee sitä, ettei 12 artiklassa vahvisteta pelkästään oikeutta, vaan artikla pitäisi ottaa huomioon kaikkia muita oikeuksia tulkittaessa ja täytäntönpantaessa.¹ Artiklan 12(1) mukaan sopimusvaltiot ”takaavat” lapselle oikeuden ilmaista vapaasti näkemyksensä. ”Takaavat” on erityisen voimakas juridinen termi, joka ei jätä sopimusvaltioille valinnanvapautta. Sopimusvaltioilla on siis ehdoton velvollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä pannakseen tämän oikeuden täysimääräisesti täytäntöön kaikkien lasten osalta.² YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro. 2³ erikseen todennut, että sopimusvaltioiden pitäisi kysyä paikallisesti ja kansallisesti lasten mielipidettä kaikista koulutuspolitiikan näkökohdista⁴.

Etäopetuksen aikainen tuki oppilaille

Esityksessä viitataan Turun yliopiston selvitykseen, jonka mukaan oppilaat ovat keväisen etäopetuksen aikana kokeneet eniten vaikutusta olleen oppimiseen ja hyvinvointiin sillä, minkälainen yhteys heillä on ollut opettajaansa. Tämä tukee lapsiasiavaltuutetun näkemystä siitä, että koulun sosiaalisilla suhteilla on suuri merkitys oppimiseen, oppimismotivaatioon ja hyvinvointiin. Myös vanhemmille tehdyn kyselyn mukaan etäopetuksen kokemuksiin on erityisesti vaikuttanut opettajan yhteydenpito oppilaaseen ja vanhempiin. Usea oppilas oli kokenut saaneensa puutteellisesti tukea hyvinvointiinsa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen vahvana läpileikkaavana veloitteena on kohdella lapsia keskenään yhdenvertaisesti. Ehdotuksen mukaisesti lakimuutos johtaisi tilanteeseen, jossa lasten oikeus saada opetusta toteutuisi eriarvoisesti. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kevään

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti CRC/GC/2009/12 Lapsen oikeudesta tulla kuulluksi, kohta 12. Osoitteessa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf

² Emt., kohta 19.

³ Yleiskommentti CRC/GC/2002/2, Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden roolilapsen oikeuksien edistämisessä ja suojelussa, http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2002_2_julkaisu.pdf.

⁴ Yleiskommentti 12., kohta 111.



poikkeusoloista saatujen tietojen mukaan opetus ei tosiasiaassa toteutunut yhdenvertaisesti, vaan opetuksen järjestelyissä on ollut kunta-, koulu- ja jopa opettajakohtaisia eroja.

Saatujen tietojen mukaan opiskeluhuollon, eli oppilaspsykologien ja -kuraattorien sekä opiskeluterveydenhuollon käyntejä toteutui poikkeusjärjestelyjen aikana huomattavasti vähemmän kuin normaalioloissa ja myös palvelujen saatavuudessa oli vaihtelua.⁵⁶ Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että **opiskeluhuollon (ts. oppilas- ja kouluterveydenhuollon) palvelujen tarve korostuu etäopetuksen aikana** mm. haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden kohdalla, eikä niitä tule vähentää tai käynteihin pääsyä vaikeuttaa tehtäessä päätös etäopetukseen siirtymisestä. Opiskeluhuollon avulla voidaan vähentää etäopetuksesta aiheutuvaa henkistä kuormitusta, tukea arjen säännöllisyyttä ja rakenteita, ehkäistä koulupudokkuutta ja kaiken tämän kautta vähentää syrjäytymisvaaraa.

On kannatettavaa ja välttämätöntä, että säännösten vahvistetaan oppilaan oikeus maksuttomaan päivittäiseen kouluateriaan. Voidaan pitää hyväksyttävänä, että ohjattua ruokailua ei voida järjestää etäopetuksessa oleville tartuntariskin vuoksi. Sen sijaan aterian täysipainoisuudesta poikkeamista etäopetuksessa olevien kohdalla ei ole esityksessä riittävästi perusteltu (tuoretuotteiden turvallisen tarjoamisen haasteet). Tilannetta, jossa kaikki kunnat eivät tarjoa kouluateriaa, ei voida pitää hyväksyttävänä. Kevään 2020 poikkeusjärjestelyjen aikana oppilaiden yhdenvertainen oikeus kouluateriaan ei toteutunut, eikä tätä tilannetta saa syntyä uudelleen.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että opetuksen järjestäjän tulisi harkitessaan siirtymistä poikkeuksellisiin opetuksen järjestelyihin arvioida soveltuvaa opetuksen järjestämispaikkaa. Myös oppilaiden yhdenvertainen kohtelu tulisi huomioida. Poikkeusjärjestelyiden osalta tulee siis arvioida, onko muita, lievempiä vaihtoehtoja käytettävissä, jotta oppilaat eivät joudu eriarvoiseen asemaan. Muidenkin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen harkintaan vaikuttavien tekijöiden tulee näkyä mahdollisten päätösten perusteluissa. **On tärkeää, että oppilaat ja heidän vanhempansa ovat tietoisia perusteista.**

Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ryhmät

Esityksessä ehdotetaan, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esikoulun oppilaat ja 1—3 vuosiluokkien oppilaat (Helsingin eurooppalaisen koulun osalta 1—4 vuosiluokkien oppilaat). Esityksessä ikärajausta perustellaan sillä, että tämän ikäiset oppilaat ovat *keskimäärin 10 vuotta täyttäneitä ja selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin nähden itsenäisemmin etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa opettajan ohjauksessa. Rajausta voidaan myös perustella sillä, että työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten mukaan vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan alle 10-vuotiasta lasta.* Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tutkimukseen perustuvaa näyttöä yli 10 vuotta täyttäneiden lasten ikäistään nuorempia lapsia paremmasta selviytymisestä etäopetuksessa ei

⁵ Lähde: THL / Marke Hietanen-Peltola

⁶ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokous 29.4.2020; Asiantuntijalausunto / kansliapäällikkö Kirsi Varhila, [EDK-2020-AK-299424](#)



lapsiasiavaltuutetun tiedossa ole. Ikäraja ei siis perustu ainakaan tutkimusnäyttöön. Lapsiasiavaltuutettu pitää viittausta työsopimuslaisia määriteltyyn ikärajaan epäonnistuneena, sillä rajausta ei ole tehty lasten, vaan työelämän tarpeista käsin. 10-vuotias ja tätä vanhempi lapsi tarvitsee runsaasti tukea huoltajiltaan, eikä moni lapsi ole vielä yläkouluikässäkään valmis kantamaan itsenäisesti vastuuta opiskelustaan ja arjen säännöllisyydestä. Tutkimusten mukaan lapset kehittyvät yksilöllisesti ja heidän tarpeensa tulisi myös arvioida yksilöllisesti sen sijaan, että luodaan kategorisia ikärajoja. **Ehdotettua lapsen ikään perustuvaa rajaamista voitaneen kuitenkin pitää hyväksyttävänä, huomioiden sääntelyn tarkoitussidonnaisuus ja määräaikaisuus, sekä se, että se mahdollistaa kaikkien pienten lasten osallistumisen lähiopetukseen ilman harkintaa.**

Oppilaan perhetaustalla on ollut vaikutusta siihen, minkälaisia valmiuksia oppilailla on ollut etäopetukseen, ja minkälaista tukea hän on voinut saada kotoaan. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että *erityisen haavoittuvassa asemassa olevien* lasten oikeus saada lähiopetusta on huomioitu. Tällä tarkoitaneen ehdotettujen perusopetuslain 20 a § 4 momentissa ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a § 4 momentissa tarkoitettuja oppilaita. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä rajausta liian suppeana.

Kansallisen koulutuksen arviointineuvoston mukaan *perusopetuksessa oppilaan osaaminen on heikompaa, mikäli oppilaalla on todettu erityisen tuen tarve, hänellä on kielellisiä vaikeuksia (mikä näkyy esimerkiksi S2-statuksena), hänellä on oppimisvaikeuksia, kuten luki- ja numerohäiriö, jos hän on syntynyt loppuvuodesta (verrattuna alkuvuoteen, jolloin syntyy suurimmillaan vuoden kehitysero) ja jos lapsi on vanhempien koulutuksen näkökulmasta sosioekonomisesti matalassa ryhmässä.*⁷ Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 54 883 lasta vuonna 2018. Lastensuojelun tarpeen taustalla ovat yleisimmin vaikeat perheolot eli vanhempien elämänhallinnan ja kasvatuksen osaamisen vaikeudet, vanhempien psyykkiset ja päihteisiin liittyvät ongelmat sekä perheenjäsenten väliset ristiriidat. Lisäksi lastensuojelun asiakkaina olevilla lapsilla on paljon koulunkäynnin vaikeuksia ja koulunkäynnin vaikeudet ovat yleisin huostaanottojen taustalla vaikuttava lapseen liittyvä kuormitustekijä.⁸ Lastensuojelun sijaishuollossa olevista lapsista yli puolella on vaikeuksia pysyä stabiililla koulutuspolulla.⁹

Hallituksen esityksessä haavoittuvassa asemassa oleviksi määriteltyjen lasten ulkopuolelle jää siis merkittävä joukko lapsia, joille poikkeusjärjestelyt muodostavat syrjäytymisvaaran. Tutkimusten perusteella tiedetään, että lyhytkin poissaolo opetuksesta voi heikentää lapsen menestymistä

⁷ Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Osa I: Kansallisen arvioinnin taustaraportti, synteesi ja tilannearvio valmiiden aineistojen pohjalta. Helsinki: KARVI. <https://karvi.fi/app/uploads/2020/05/Poikkeuksellisten-opetusj%C3%A4rjestelyjen-vaikutukset-osa-I-Karvi-7.5.2020-1.pdf>, sivu 7

⁸ Esim. Heino ym. (2016) Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/130536/URN_ISBN_978-952-302-644-5.pdf

⁹ Kääriälä, Antti & Haapakorva, Pasi & Pekkarinen, Elina & Sund, Reijo (2019) From care to education and work? Education and employment trajectories in early adulthood by children in out-of-home care. Child Abuse & Neglect: doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104144



koulutus- ja työmarkkinoilla.¹⁰ Etäopetuksessa ei myöskään voida turvata lapselle välttämätöntä sosiaalista tukea tai arjen struktuuria. Koulun lähiopetukseen osallistuminen voi olla kriittinen tekijä tuettaessa lapsen hyvinvointia ja se voi ehkäistä tuntuvampien interventtioiden, kuten lastensuojelun, tarvetta.

Lapsiasiavaltuutettu esittää vielä harkittavaksi, että lähiopetukseen osallistuminen mahdollistettaisiin yksilöllisen harkinnan perusteella myös muille kuin säännösehdoituksissa mainituille oppilaille tilanteissa, joissa lähiopetus katsotaan lapsen edun kannalta välttämättömäksi, ja lapsi itse tai lapsen hoidosta ja huolenpidosta vastaavat henkilöt yhteisymmärryksessä opetushenkilöstön kanssa tätä puoltavat. Harkinnassa tulisi selvittää oppilaan mielipide ja mahdollisesti tehdä yhteistyötä opiskeluhoollon henkilöstön kanssa. Lapsiasiavaltuutettu tiedostaa, että harkintaan liittyy myös oikeusturvakysymyksiä, jos tarkkarajaisuus poistuu. Lapsiasiavaltuutettu pitää opetuksesta syrjäytymistä kuitenkin siinä määrin suurena riskinä lapsen hyvinvoinnille ja oikeutta opetukseen siinä määrin keskeisenä lapsen oikeutena, että opetuksen poikkeusjärjestelyistä päätettäessä tulee huomioida myös lasten yksilölliset tarpeet.

Jyväskylässä 8.6.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies

¹⁰ Pekkarinen, Tuomas (2020) Miten koulujen sulkeminen vaikuttaa oppimiseen tai pärjämiseen työmarkkinoilla? VATT tutkimusblogi. https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/miten-koulujen-sulkeminen-vaikuttaa-oppimiseen-tai-parjaamiseen-tyomarkkinoill-1

