

# **Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 218/2020 vp**

**Viite: Sivistysvaliokunta perjantai 20.11.2020 klo 08.00**

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**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia väliaikaisesti. Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaiset säännökset opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä. Esityksellä jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2021 ajaksi.

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa esitystä. Hallituksen esitys vastaa pääosin tällä hetkellä voimassa olevaa poikkeuksellisia opetusjärjestelyitä koskevaa perusopetuslain 20 a §:ä.

Lapsiasiavaltuutettu viittaa eduskunnan sivistysvaliokunnalle 8.6.2020 lähetettyyn lausuntoon, jossa hallituksen esitykseen 86/2020 vp suhtauduttiin niin ikään myönteisesti.<sup>1</sup>

Kesäkuussa antamassaan lausunnossa lapsiasiavaltuutettu kiinnitti huomioita kolmeen asiaan: lasten kuulemiseen lainvalmistelun yhteydessä, etäopetuksen aikaiseen tukeen sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten määrittelyä ja oikeutta saada tarvittaessa lähiopetusta. Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin myönteisenä, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä ja sen valmistelussa näihin kysymyksiin on kiinnitetty huomiota. Viittaamme kuitenkin soveltuvin osin edelleen mainittuun aiempaan lausuntoomme, jossa näitä kysymyksiä on perusteltu tarkemmin. Lapsiasiavaltuutettu kiittää myös sivistysvaliokuntaa niiden nostamisesta esiin omassa mietinnössään koskien kesäkuussa käsiteltyä hallituksen esitystä.<sup>2</sup>

Jäljempänä nostamme esiin muutamia huomioita lähinnä opetus- ja kulttuuriministeriön tekemän lapsille suunnatun kyselyn kautta.

## Poikkeusjärjestelyjen vaikutusten seuranta

Lapsiasiavaltuutettu pitää hallituksen esityksessä kohdassa 9 Toimeenpano ja seuranta (s. 29-30) kuvattuja tutkimus- ja arviointitoimia erittäin tärkeinä. Tätä täydentää esityksen kohta 4.2. Pääasialliset vaikutukset, jossa on myös kuvattu paljon ajankohtaista tutkimustietoa.

Seurantaa on välttämätöntä jatkaa niin kauan kuin poikkeusjärjestelyihin on tarvetta. Lisäksi sen jälkeen, kun yhteiskunta voi palata takaisin niin sanottuun normaaliin tilaan ja soveltamaan lainsäädäntöä ilman väliaikaisia säännöksiä, on seurantaa jatkettava myös pitempiaikaisten vaikutusten tunnistamiseksi. Jatkuvan seurannan avulla voidaan todennäköisesti puuttua nopeastikin mahdollisiin haasteisiin, joita poikkeusjärjestelyiden aikana ja sen jälkeen voi ilmetä. Poikkeusjärjestelyt ovat nyt jo kestäneet pitkään eikä niiden päätty-

---

<sup>1</sup> Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 86/2020 vp (LAPS/51/2020, 8.6.2020).

<sup>2</sup> SiVM 8/2020 vp – HE 86/2020 vp.

misestä vielä ole varmaa tietoa. Kyse ei siis enää ole vain hetkellisestä poikkeamisesta, vaan ajanjaksosta, jolla voi olla suuri merkitys perusopetuksen oppilaille sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä. On siis huolehdittava, että kaikki oppilaat pysyvät opetuksessa mukana ja voivat saavuttaa oppimistavoitteensa. Opetuksesta osin tai kokonaan syrjäytyminen on riski lapsen kokonaisvaltaiselle hyvinvoinnille, joten on tärkeää huolehtia kaikkien oppilaiden tarpeista sekä ryhmänä että yksilöllisesti.

### **Lasten kuuleminen lainvalmistelun yhteydessä**

Lapsiasiavaltuutettu totesi kesäkuussa antamassaan lausunnossa, että valmistelun kiireellisyydestä huolimatta olisi sen yhteydessä tullut selvittää lasten mielipiteitä. On hienoa, että opetus- ja kulttuuriministeriö otti tämän huomioon ja toteutti käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä lapsille suunnatun valtakunnallisen verkkokyselyn, jossa selvitettiin perusopetuksen oppilaiden kokemuksia kevään ja alkusyksyn 2020 ajalta.

Kyselyyn vastasi yli 58 000 oppilasta. Vaikka useita muitakin tutkimuksia on toteutettu, lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kysely saatiin aikaan.

Kyselyn toteutuminen ja varsin suuri vastausmäärä osoittaa, että melko lyhyelläkin aikataululla voidaan toteuttaa tämän tyyppisiä kyselyjä. Lapsiasiavaltuutettu haluaa erikseen kiittää lainvalmistelijaa tästä panostuksesta. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota kyselytulosten *hyödyntämiseen* lainvalmistelussa. Kun kyselytutkimusta suunnitellaan ja toteutetaan, on myös suunniteltava tarkkaan se, miten tulokset analysoidaan ja niitä hyödynnetään lainvalmistelussa.

Lasten mielipiteen selvittämiseen ja sen huomioonottamiseen liittyy keskeisesti se, että lapsille myös kerrotaan, miten heidän mielipiteensä on otettu huomioon. Tämä yhdistetään usein siihen, että lapsen on helpompi hyväksyä häntä koskevat päätökset, jotka ovat jollain tavoin hänen mielipiteensä vastaisia. Yhtä lailla on tärkeää, että lapsille kerrotaan myös niistä asioista, joissa heidän mielipiteensä ovat vaikuttaneet positiivisesti tehtyihin päätöksiin. Lainvalmisteluasiakirjoissa olisi siten kerrottava, miten lapsilta kerätty tieto on vaikuttanut valittuihin lainsäädäntöratkaisuihin tai, jos ei ole vaikuttanut mitenkään, miksi tähän on päädytty. Muuten lasten kuuleminen jää päälle liimatuksi ja irralliseksi toiminnaksi, joka ei tosiasiallisesti edistä lasten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia.

Lapsille voidaan erikseen tiedottaa lainvalmistelusta. Tällainen tiedottaminen voidaan kokea ylimääräisenä ja työläänä vaiheena, mutta lapset osaavat lukea tiedotteita ja ovat nykyään tehokkaasti tavoitettavissa esimerkiksi kuntien sivistystoimen kautta.

Vaikka lapsille suunnatun verkkokyselyn tuloksia on kiitettävästi kuvattu kohdassa 6 Lausunto- ja kuulemispalaute (s. 19-21), hallituksen esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten kyselyn tuloksia on hyödynnetty lainvalmistelussa. Tätä korostaa se, että tuloksia käsitellään yksinomaan kohdassa 6, kun taas kohdassa 4.2.2. Vaikutukset lapsiin ja perheisiin käsitellään muita, sinänsä tärkeitä, tutkimuksia ja niiden tuloksia. Osassa mainittuja muita tutkimuksia on kyllä kerätty tietoa myös lapsilta, mutta niissä on kuitenkin pääpaino ollut tiedonkeruussa aikuisilta, kuten opettajilta ja vanhemmilta. Kyselyn tuloksiin ei viitata vaikutusten arvioinneissa eikä myöskään pykäläkohtaisissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sinänsä vaikuttaa siltä, että ehdotukset vastaavat myös kyselystä saatuihin tuloksiin monin paikoin, mutta tulosten tarkemman analyysin puuttuessa ei osoiteta selkeästi sitä, mihin tuloksiin ehdotukset vastaavat hyvin ja mihin eivät vastaa riittävästi tai ollenkaan.

Yksittäisenä esimerkkinä edellä mainitusta voidaan todeta kyselystä nouseva konkreettinen tulos, joka kertoo, että 10 prosentilla oppilaista ei ole ollut kotona käytössään tablettia tai tietokonetta koulutehtävien tekoon (s. 20). Ilman tablettia tai tietokonetta etäyhteyksin toteutettava opetus lienee mahdotonta ja mainittu osuus oppilaista ei ole merkityksetön. Tähän kyselyn tulokseen ei kuitenkaan viitata tarkemmin hallituksen esityksessä.

Taloudelliset vaikutukset -kohdassa todetaan (s. 8), että poikkeukselliset opetusjärjestelyt voivat aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia esimerkiksi laitehankintoihin liittyen, mutta päädytään siihen, että uusille laitteille ei välttämättä ole tarvetta. Arviota ei yhdistetä lapsille suunnatun kyselyn vastauksiin. Tulos olisi ollut yhdistettävissä myös esimerkiksi 20 a § 3 momenttiin, jonka perusteluissa todetaan (s. 23), että etäyhteyksiä hyödyntävä opetus voi lisätä oppimisen tuen tarvetta myös niillä oppilailla, jotka eivät aikaisemmin ole tukea tarvitsevat ja, että poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetuksessa tarvittavat laitteet, yhteydet ja materiaalit olisivat oppilaalle maksuttomia. Kun maksuttomuus on todettu jo voimassa olevan 20 a § 3 momentin perusteluissa (HE 86/2020 vp), olisi ollut perusteltua tarkemmin nyt kuvata, miten tähän lasten esiin nostamaan ongelmaan tulisi puuttua jatkossa tehokkaammin.

## **Etäopetuksen aikainen tuki oppilaille**

Lapsille suunnatussa kyselyssä kävi ilmi, että hieman yli puolet oppilaista arvioi, että siirtymisellä syksyllä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen ei olisi vaikutusta heidän tarvitsemaansa tukeen koulutehtävistä suoriutumiseen. Vastaajista 26 prosenttia arvioi tarvitsevänsä normaalia vähemmän tukea ja 21 prosenttia puolestaan arvioi tuen tarpeensa normaalia suuremmaksi. Yleisimmät tarpeet olivat tehtävänantojen, läksyjen ja ohjeiden selkeys sekä opettajan tavoitettavuus, mikäli kysymyksiä tai ongelmia ilmenee. Kahdenkeskinen kontakti ja henkilökohtainen auttaminen nousivat esiin monissa toiveissa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa otetaan oppilaiden esittämät toiveet huomioon matalalla kynnyksellä. Tuen tarve on selkeä oppilailla, jotka lähiopetuksessakin sitä tarvitsevat, mutta sen lisäksi on otettava huomioon oppilaat, joille etäyhteyksien välityksellä tapahtuva opetus luo tuen tarpeen. Tässäkin viittaamme 20 a § 3 momentin perusteluihin, joiden mukaan etäyhteyksiä hyödyntävä opetus voi lisätä oppimisen tuen tarvetta myös niillä oppilailla, jotka eivät aikaisemmin ole tukea tarvitsevat.

Oppilaiden vastausten perusteella tuen tarpeeseen monen oppilaan kohdalla voidaan vastata hyvin yksinkertaisin keinoin, eikä kyse siten ole aina edes nimenomaisesta tukiopetuksesta vaan ennemminkin opetusmetodeista ja opettajan tavoitettavuudesta, tarvittaessa myös kahden kesken. Luonnollisesti erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että kolmiportainen tuki toteutuu sitä tarvitsevien oppilaiden kohdalla riittävässä määrin niin etäyhteyksin toteutettavassa opetuksessa kuin lähiopetuksessa.

Lapsille suunnatusta kyselystä ilmeni myös, että tarjolla ollut koulun aikuisten tuki ja apu on koettu oppilaiden keskuudessa onnistuneeksi ja positiiviseksi (s. 20). Opettaja oli ensisijainen tuki ja apu kaikenikäisille lapsille. Kouluterveydenhoitaja oli tärkeä tuki pienemmille oppilaille, kun taas isommille lapsille apuna olivat kaverit, koti ja internet. Yli puolet vastanneista ei osannut kommentoida kuraattoreiden ja psykologin tavoittamista keväällä, mutta yleisin syy tähän oli, ettei palveluja ollut tarvinnut. Toisaalta on huomattava, että osalle nuoremmista oppilaista koulukuraattori ja psykologi olivat sanoina vieraita. Tästä hallituksen esityksessä tehdään oletus, että koulukuraattorin ja psykologin palveluja ei kokonaisuutena koeta kovin kiinteäksi osaksi koulupäivän toimintoja. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että oppilaiden näkemykset ja niistä tehdyt johtopäätökset otetaan huomioon

arvioitaessa sitä, miten oppilashuollon palveluita tulisi kehittää sekä poikkeusjärjestelyiden aikana että tulevaisuudessa.

Jyväskylässä 19.11.2020

Elina Pekkarinen  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies