

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 26.05.2021 klo 11.30 / HE 93/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. 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. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti säännökset, jotka mahdollistaisivat, että opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin myös lukuvuoden 2021-2022 aikana. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan etäopetuksena. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Poikkeukselliset opetusjärjestelyt mahdollistava väliaikainen laki on tarpeellinen ja kannatettava sen turvatessa oikeuden opetukseen.
- Haavoittuvassa asemassa oleviksi määriteltyjen lasten ulkopuolelle jää merkittävä joukko lapsia, joille poikkeusjärjestelyt muodostavat syrjäytymisvaaran.

- Lapsen etu on arvioitava aina tapauskohtaisesti, eikä yksittäisen lapsen etu välttämättä ole yhteneväinen lasten yleisen edun kanssa.
- Etäopetuksessa käytettävien metodien yhtenäisyys on lasten yhdenvertaisuuden kannalta tärkeää.
- Poikkeusjärjestelyjen vaikutusten seuranta tulee jatkaa sekä poikkeusjärjestelyiden ajan että myös ns. normaalitilaan paluun jälkeen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää esityksen tavoitteita (koronavirustartuntojen leviämisen vähentäminen sekä perusopetuksen saamisen turvaaminen) hyväksyttävänä ja toimia oikeuden opetukseen turvaamiseksi poikkeuksellisten aikojen mahdollisesti jatkuessa tarpeellisina. Covid-19-pandemian myötä yhteiskuntamme eriarvoistumiseen liittyvät haasteet ovat korostuneet, ja koulutus on oleellisessa roolissa turvaamassa mahdollisuuksien tasa-arvoa. Siksi koulutuksen turvaaminen myös poikkeusoloissa on ensiarvoisen tärkeää.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetuista oikeuksista tulisi poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä harkitessa punnita etenkin yhdenvertaisuutta (2 art.), lapsen edun ensisijaisuutta (3 art.), lapsen oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 art.) sekä lapsen oikeutta opetukseen (28 art.). Lisäksi lapsen edun toteutuminen edellyttää lasten mielipiteen selvittämistä (12 art.)¹.

Lasten mielipiteiden selvittäminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esityksessä on tehty vaikutusarviointia erilaisiin selvityksiin ja tutkimuksiin nojautuen ja että lapsia on lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaisesti kuultu lainvalmistelun aikana syksyllä 2020. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin muistuttaa, että lasten kokemukset tällä hetkellä saattavat poiketa siitä, miten he ovat suhtautuneet asioihin aiemmin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Islannin lapsiasiavaltuutetun lapsilta keräämä tieto, josta kävi ilmi, että lapset kokevat nyt paljon enemmän ahdistusta, kuin ensimmäisen korona-aallon aikaan, jolloin monet vielä nauttivat poikkeusajan tuomista muutoksista.²

Lapsiasiavaltuutettu pitääkin valitettavana, ettei lasten ajankohtaisia näkemyksiä ole selvitetty valmistelun yhteydessä keväällä 2021. Hallituksen esityksessä tuodaan esille lasten ahdistuneisuuden kokemukset, jotka olivat keväällä 2020 huomattavasti aiempaa korkeammat (s. 13) ja oletettavasti lasten näkemykset ja kokemukset ovat vuoden aikana edelleen muuttuneet poikkeusajan jatkuttua jo yli vuoden ajan. Ottaen lisäksi huomioon huhtikuussa 2021 saadut tulokset siitä, että oppimisen tuen saatavuus vaikuttaa osin heikentyneen (s. 15) sekä lasten eriarvoistumisen korostuminen koronan myötä³, tulisi lasten ajankohtaisia näkemyksiä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ehdottomasti selvittää. Kiireeseen vetoaminen lasten kuulematta jättämisessä ei ole täysin vakuuttavaa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ainakin opetuksen järjestäjien tulisi ennen poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin liittyvää päätöksentekoa kuulla niitä lapsia, joita päätös koskee.

Etäopetuksen metodien vaikutus oppimiseen ja oppimistuloksiin

On hyvä, että esityksessä painotetaan lähiopetuksen pääsääntöisyyttä ja etäopetusjaksojen mahdollisimman lyhyttä kestoa (s. 25-26). Lapsiasiavaltuutettu on ollut huolissaan siitä, että etäopetuskäytänteiden suuret erot vaarantavat lasten yhdenvertaisuuden toteutumisen. Moninaiset metodit aiheuttavat eriarvoistumista oppimisen ja siihen saadun tuen kannalta. On täysin eri asia tehdä yksin etukäteen annettuja tehtäväpaketteja, kuin saada vuorovaikutteisuuden perustuvaa etäopetusta. Lapsiasiavaltuutettu on lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriölle 23.4.2021 korostanut vuorovaikutteisen opetuksen tärkeyttä. Onkin erittäin myönteistä, että hallituksen esitykseen on lisätty kohta, jossa painotetaan reaaliaikaisen vuorovaikutuksen tärkeyttä sekä sitä, että *”sen toteuttamiseksi olisi hyvä suunnitella lukujärjestys, joka edellyttää säännöllistä vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa oppilaisiin useita kertoja päivässä”* (s. 27).

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä lisäyksenä hallituksen esityksen perusteluihin sitä, että painotetaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) asettamia edellytyksiä opetuksen järjestäjille ja kouluille (s. 30). On tärkeää, että mahdollisuus erityisiin opetusjärjestelyihin ulotetaan selkeästi koskemaan myös sellaisia lapsia, joiden perheenjäsenen terveydentila edellyttää poisoloa opetuksesta.

Kuten esityksestä käy ilmi, ovat poikkeukselliset opetusjärjestelyt vaikuttaneet lasten hyvinvointiin monella tapaa. Lasten saama tuki sekä koulusta että kotoa vaihtelee suuresti. Etäope-

tuksessa etenkin heikoimmassa asemassa olevien kohtaamat haasteet ovat näkyneet selvästi, kun lapsen perhetaustan valmiuksilla tukea lasta opiskelussa on entistä suurempi merkitys. Onkin myönteistä, että ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu haavoittuvassa asemassa olevat oppilaat, mutta kun aikeena on jatkaa mahdollisuuksia poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin myös lukuvuonna 2021-2022, olisi haavoittuvassa asemassa olevien lasten ryhmä syytä määritellä selkeämmin, sillä *haavoittuvassa asemassa* oleviksi määriteltyjen lasten ulkopuolelle jää merkittävä joukko lapsia, joille poikkeusjärjestelyt muodostavat syrjäytymisvaaran.

Hallituksen esityksessä puhutaan tapauskohtaisesta arvioinnista ja syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden mahdollisuudesta lähiopetukseen (s. 29), mutta jää epäselväksi, viitataanko tällä kuitenkin ainoastaan perusopetuslain 20 a §:n 4 momentissa nimenomaisesti lueteltuihin ryhmiin. Ehdotetussa 20 a §:ssä ei mainita tapauskohtaisesta arvioinnista tai siitä, että lähiopetukseen olisi mahdollista joissain tapauksissa ohjata muitakin lapsia tai lapsiryhmiä, kuin 20 a §:n 4 momentissa mainittuja oppilaita. Esityksen perusteluista saa kuitenkin käsityksen, että tällaista harkintaa voitaisiin tehdä (s. 29 ja 33). Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa sivistysvaliokunnalle, että se harkitsisi 20 a §:ään lisättäväksi säännöksen tapauskohtaisesta harkinnasta. Esimerkiksi lapset, joiden kotona on ajoittaista turvattomuutta tai tilanahtautta, voisivat hyötyä lähiopetuksesta.

Tapauskohtainen harkinta tulisi toisaalta ulottaa myös etäopetukseen siirtymiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esityksen perusteluissa on nyt huomioitu erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden haavoittuvan aseman lisäksi ryhmän heterogeenisyys sekä se, että he voisivat joissain tilanteissa hyötyä etäopetuksesta (s. 10). Esityksessä perustellaan näiden ryhmien lähiopetuksen tarvetta muun muassa seurantatiedoilla, joista ilmenee esimerkiksi erityinen vaara syrjäytyä etäopetusjakson aikana. On ehdottomasti hyvä, että tiettyjen haavoittuviksi määriteltyjen ryhmien oikeus lähiopetukseen turvataan, juuri esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Esityksestä jää kuitenkin edelleen epäselväksi, olisiko näiden oppilaiden mahdollista siirtyä etäopetukseen tilanteissa, joissa arvioidaan etäopetukseen siirtymisen olevan yksittäisen lapsen edun mukaista. Hallituksen esityksessä perustellaan haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden lähiopetuksen tarvetta suhteellisen kattavasti, mutta samalla tuodaan esille tarve sen varmistamiseksi, ”*että opetusjärjestelyt olisivat joustavia eivätkä perustuisi kategorisesti esimerkiksi erityisen tuen päätökseen*” (s. 12).

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan joissain tilanteissa on perusteltua, että myös haavoittuvassa asemassa olevien ryhmään kuuluva saisi olla joustavasti etäopetuksessa, mikäli opetukseen osallistumisesta etäyhteyksien välityksellä ei ole kyseiselle oppilaalle minkäänlaista haittaa. Tämä järjestely ei ole täysin esityksen tavoitteiden mukainen, eikä lapsiasiavaltuutettu lähtökohtaisesti kannata sitä, että haavoittuvassa asemassa olevien lasten etäopetusta lisättäisiin. Voi kuitenkin olla lapsen kannalta epätarkoituksenmukaista ja raskasta, että hän mahdollisesti istuu yksin lähiopetuksessa, kun muut oppilaat ovat etäyhteyksien päässä. Lapsiasiavaltuutettu alleviivaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaista lapsen edun ensisijaisuutta sekä 2 artiklassa vahvistettua syrjimättömyyttä, jotka puhuvat sen puolesta, että tapauskohtaista harkintaa tehdään joustavasti. Lapsen edun ja oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että haavoittuvassa asemassa olevat voisivat siirtyä erityisiin opetusjärjestelyihin ainoastaan perusopetuslain 18 §:n 3 kohdan nojalla terveydellisistä syistä. Koska lapsen edun ensisijainen huomiointi edellyttää lapsiryhmien huomioimisen lisäksi lapsen yksilöllisen edun tunnistamista yksittäisissä tapauksissa, eikä yksittäisen lapsen etu välttämättä ole yhteneväinen lapsiryhmän edun kanssa⁴, on tapauskohtaisen harkinnan oltava mahdollista sekä lähiopetuksen että etäopetuksen piiriin pääsemisessä.

Poikkeusjärjestelyjen vaikutusten seuranta

Lapsiasiavaltuutettu pitää hallituksen esityksessä kohdassa 9 Toimeenpano ja seuranta (s. 34-35) kuvattuja tutkimus-, arviointi- ja ohjaustoimia erittäin tärkeinä. Kuten lapsiasiavaltuutettu on eduskunnan sivistysvaliokunnalle 19.11.2020 antamassaan lausunnossa todennut, on seurantaa välttämätöntä jatkaa sekä poikkeusjärjestelyiden ajan että myös ns. normaalitilaan paluun jälkeen, jotta pidempiaikaiset vaikutukset voidaan tunnistaa ja niihin voidaan reagoida.⁵ Lopuksi lapsiasiavaltuutettu haluaa todeta, että väliaikaisiksi tarkoitettujen säännökset ovat olleet voimassa jo verrattain pitkän aikaa ja toistuvasti, mikä korostaa vaikutusten arvioinnin merkitystä.

Jyväskylässä 25.5.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ CRC/C/GC/12, kohdat 70 ja 74.

² Islannin lapsiasiavaltuutettu on kerännyt tietoa lasten koronakokemuksista sekä keväällä 2020 että keväällä 2021. Kyselyt lähetettiin kaikille alakouluille, ja kevään 2021 julkaisu ”Frásagnir barna af heimsfaraldri” julkaistiin helmikuussa 2021. Saatavilla: <https://www.barn.is/frasagnir-barna-af-covid-2/>.

³ Kekkonen Karri: Käsienpesua ja kotona oloa, Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2021:3, s. 17. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-885-1>.

⁴ CRC/C/GC/14, kohdat 22-24.

⁵ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 218/2020 vp, LAPS/51/2020, 19.11.2020. Saatavilla: <https://lapsiasia.fi/lausunnot>.