Lapsiasiavaltuutetun lausunto lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022

Viite: : Lakivaliokunta tiistai 08.03.2022 klo 10.00 / K 3/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

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.

Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Lapsiasiavaltuutettu luovutti eduskunnalle järjestyksessään toisen kertomuksensa toimialaltaan 8.2.2022. Kertomus kattaa ajanjakson 2018-2021 ja se sisältää kuusi lukua, joissa käsitellään suomalaisen yhteiskunnan kehitystä ja sen lapsipolitiikkaa, 2010-luvulla toteutettuja koulutusreformeja ja koulutuspolitiikkaa, tarkastelujaksolla esiin nousseita lapsiin liittyviä erityskysymyksiä, lainsäädännön kehitystä, lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa sekä kansallista lapsistrategiaa.

Eduskuntakertomus osoittaa, että tarkastelujaksolla lapsen oikeuksia ovat haastaneet koronapandemian, ilmastonmuutoksen ja syntyvyyden laskun kaltaiset ilmiöt. Yhteiskunnassa on toteutettu ja toteutumassa lukuisia laajoja uudistuksia, joiden yhteydessä lapsen oikeudet on huomioitu vaihtelevasti. Lapsen edun huomioon ottaminen on edennyt pienin askelin ja vaatii jatkuvaa muistuttamista. Samalla lapset ja nuoret itse haluavat osallistua ja vaikuttaa paitsi omaan elämäänsä myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Lapsiasiavaltuutetun kertomuksen sisältämät ehdotukset toimenpiteiksi

Lapsiasiavaltuutettu esittää eduskuntakertomuksessa kolme toimenpidettä lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin kehittämiseksi:

1. Lapsen edun ensisijaisuus tulee sisällyttää perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin.

2. Suomessa tulee käynnistää lastensuojelulain kokonaisuudistus.

3. Suomen koulutuspolitiikan tietopohja ja koulutuksen resurssit tulee jatkossa turvata yli hallituskausien sitoutumalla muiden Pohjoismaiden rahoitusta vastaavaan ja selkeästi määriteltyyn rahoitustasoon.

Lainsäädännön kehitys tarkastelujaksolla 2018-2021

Lapsen oikeuksien sopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla jo 30 vuotta sitten. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat siten suoraan sovellettavaa oikeutta. Yksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeisistä täytäntöönpanotoimista on saattaa kansallinen lainsäädäntö yhteensopivaksi yleissopimuksen määräysten kanssa. Sopimuksen 41 artiklassa myös todetaan, että mikään yleissopimuksessa ei vaikuta määräyksiin, jotka edistävät paremmin lapsen oikeuksien toteutumista. Tällaisilla määräyksillä tarkoitetaan sopimusvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja sopimusvaltiota sitovaa kansainvälisen oikeuden määräyksiä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kannustanut sopimusvaltioita säätämään ja täytäntöönpanemaan säännöksiä, joilla edistetään paremmin lapsen oikeuksien toteutumista kuin yleissopimukseen sisältyvät määräykset.[1]

Lainsäädännön kehityksen tarkastelu osoittaa, että kansallisen lainsäädännön kehitys on ollut tarkastelujaksolla pääsääntöisesti myönteistä. Lapsen edun ja lapsen oikeuksien huomioonottaminen edistyy pienin askelin, vaikkakin se edelleen näkyy useimmiten perinteisessä lapsia koskevassa lainsäädännössä. Tästä eräänä esimerkkinä juuri hyväksytty hallituksen esitys, jolla täsmennettiin oppilaitosten kurinpitoa koskevaa sääntelyä, ja samalla lisättiin perusopetuslakiin, lukiolakiin sekä ammatillista koulutuksesta annettuun lakiin säännös lapsen edun ensisijaisuuden huomioonottamisesta opetusta ja koulutusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä.[2]

Tarkastelujaksolla on muun muassa kielletty alaikäisten avioliitot, uudistettu lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki, säädetty äitiyslaki sekä valmistelu uusi vanhemmuuslakiesitys[3]. Perhevapaauudistus hyväksyttiin joulukuussa 2021. Varhaiskasvatuslaki uudistettiin 2018 ja subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus palautettiin 2020. Lisäksi on tarkennettu varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksia koskevaa sääntelyä ja lisätty säännökset 3-portaisesta tuesta. Oppivelvollisuuden laajentaminen edistää lapsen sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Lisäksi tarkastelujaksolla on kehitetty lapsiin kohdistuvan väkivallan ja kaltoinkohtelun ehkäisyä laatimalla laaja toimintaohjelma, jonka toimeenpano edistyy monella taholla, myös lainsäädännön tasolla.

Hyvinvointialueiden käynnistyminen ja sote-uudistus kokonaisuudessaan tuovat paljon muutoksia lapsia koskevien palvelujen järjestämiseen, joten lainsäädäntötasolla on tärkeää kiinnittää erityistä huomioita siihen, että lapsen ja perheet saavat tarvittavat, riittävät ja laadukkaat palvelut oikea-aikaisesti ja lähipalveluna. Erityisen tärkeää ja kiireellistä on huolehtia lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen järjestämisestä.

Lapsen oikeus tietoon ja oikeus vaikuttaa omaan terveydenhoitoonsa nousivat tarkastelujaksolla esiin muun muassa OmaKanta-palvelun osalta ja koronarokotusten yhteydessä. Jatkossa on huolehdittava siitä, että lainsäädäntö tukee selkeästi lasten oikeutta päättää hoidostaan kehittyvien valmiuksiensa mukaisesti. Tämä edellyttää myös sitä, että huoltajien oikeudesta ja velvollisuudesta tehdä päätöksiä ja antaa suostumus lapsensa puolesta on säädetty yksiselitteisesti.[4]

Lainsäädännön osalta on siis tehty paljon, mutta paljon on edelleen tehtävänä. Eduskuntakertomuksessa on nostettu esiin lainsäädännön puutteita, joita koskevaa valmistelua tehdään jo parhaillaan eri ministeriöissä. Tässä vaiheessa on vielä vaikeaa arvioida, miten ne lopulta vaikuttavat lasten oikeuksien toteutumiseen. Lainvalmistelussa on erityisesti panostettava lapsivaikutusten arviointiin tutkitun tiedon pohjalta ja arvioinnin tulosten huomioonottamiseen siten, että lainsäädäntö tukee lapsen edun eli lasten oikeuksien toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Lainsäädännön tilaa sekä täytäntöönpanoa on arvioitava jatkuvasti myös lakimuutosten voimaantulon jälkeen.

Lasten ja nuorten entistä vahvempaa osallistumista lainsäädännön valmistelussa tehtävään vaikutusten arviointiin on lisättävä. Tämä varmistamiseksi on tarpeen kehittää lapsivaikutusten arviointia osana lainsäädäntöprosessia. Kansallisen lapsistrategia on jo laatinut käsikirjan lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelijoille[5] sekä ohjeistuksen aiheesta hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille[6]. Lisäksi oikeusministeriö parhaillaan valmistelee lainvalmistelun vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen uudistusta.

Lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseen on entistä enemmän kiinnitettävä myös sellaisen lainsäädännön osalta, joka ei koske lapsia suoraan, vaan jolla on välillisiä vaikutuksia lasten arkeen, hyvinvointiin sekä oikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen. Se edellyttää, että kaikessa lainvalmistelussa on jollain tasolla tehtävä lapsivaikutusten arviointia. Vähimmilläänkin tulisi pystyä osoittamaan, että kyseinen muutos/uudistus ei vaikuta lapsiin mitenkään.

Lapsiasiavaltuutetun ehdotus lapsen edun lisäämisestä perusoikeussäännöksiin

Vuonna 2011 antamissaan loppupäätelmissään Suomelle YK:n lapsen oikeuksien komitea piti valitettavana, ettei kansallisessa lainsäädännössä kattavasti viitata lapsen etuun ja ettei periaatetta riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa. Komitea kehotti tehostamaan pyrkimyksiä varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa muissa lapsia koskevassa ja lapsiin vaikuttavissa toimissa, ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti. Myös kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätöstensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.[7] Lapsen etu on yksi yleissopimuksen läpileikkaavista periaatteista. Muut, lapsen oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), oikeus elämään ja kehittymiseen (6 artikla) ja oikeus tulla kuulluksi (12 artikla), on jo huomioitu perustuslain perusoikeuksissa.[8]

Jotta lapsen etu tulisi entistä paremmin otetuksi huomioon lainsäädännössä ja kaikessa muussa lapsia koskevassa toiminnassa, kuten lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla edellyttää, lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että perustuslain (731/1999) perusoikeussäännöksiin lisättäisiin säännös lapsen edun huomioimisesta ensisijaisena harkintaperusteena kaikissa lapsiin kohdistuvissa tai liittyvissä toimissa. Perustuslain tasolla oleva säännös asettaisi kyseisen velvoitteen samalle tasolle kuin millä muut lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset periaatteet jo ovat.

Lapsen edun periaate sisältyy jo moniin lapsia nimenomaisesti koskeviin säädöksiin, mutta siitä on säädetty vaihtelevasti, eikä sääntely ole kattavaa. Lainvalmisteluasiakirjat eivät myöskään tue lapsen edun käsitteen ymmärtämistä ja soveltamista käytännön tilanteissa kovinkaan hyvin. Vaikka lapsen oikeuksien sopimus on lakina voimassa, käytännössä ratkaisut tuomioistuimissa ja viranomaisten päätökset perustellaan ensisijaisesti kansallisella lainsäädännöllä ja lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä sovelletaan vain satunnaisesti ja harvoin.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu on sekä aineellinen oikeus, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate että menettelysääntö.[9] Nimenomainen perusoikeussäännös lapsen edusta edellyttäisi siten, että lapsen etu aineellisena oikeutena olisi ensisijainen harkintaperuste kaikissa lapsia suoraan tai välillisesti koskevissa päätöksissä ja muissa toimissa, silloinkin kun substanssilaissa siitä ei ole erikseen säädetty.

Se ohjaisi tulkitsemaan lainsäädäntöä lapsen oikeuksia parhaiten huomioivalla tavalla. Säännös siis velvoittaisi aina arvioimaan lapsen etua (eli käytännössä lapsen oikeuksien toteutumista) suhteessa muihin kussakin tilanteessa ja asiayhteydessä relevantteihin etuihin ja valitsemaan vaihtoehdon, joka mahdollisimman hyvin varmistaa lapsen oikeuksien toteutumisen. Kyse ei siis ole siitä, että lapsen etu menisi aina ja kaikkialla muiden etujen edelle, vaan siitä, että lapsen oikeudet tulisi aina kuitenkin otettua huomioon parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi perusoikeussäännös lapsen edusta velvoittaisi entistä vahvemmin menettelemään siten, että kaikissa lapsia suoraan tai välillisesti koskevissa päätöksissä ja muissa toimissa tehtäisiin lapsivaikutusten arviointi, joka velvoittaisi ja ohjaisi päätöksenteko ja muita toimia.

Lapsen edun käsitettä on usein moitittu epämääräiseksi ja vaikeaksi soveltaa. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommenteissaan[10] monipuolisesti ohjannut lapsen etu -periaatteen tulkintaa, ja antanut myös erityisen yleiskommentin kyseisestä 3(1) artiklasta[11]. Lapsen edusta, sen sisällöstä ja täytäntöönpanosta on julkaistu jo useita tutkimuksia, myös Suomessa.[12] Tutkittua tietoa on siten saatavilla lainvalmistelun sekä lakien täytäntöönpanon tueksi.

Se, miten kyseinen perusoikeussäännös ja sen perustelut tulisi kirjoittaa, on lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa ratkaistava asia. Esimerkkinä mainittakoon, että Norja lisäsi säännöksen lapsen edusta perustuslakiin vuonna 2014. Se sisältyy tuolloin perustuslakiin lisätyn Ihmisoikeus-osion § 104:ään, jossa säädetään myös lapsen ihmisarvosta, oikeudesta tulla kuulluksi, oikeudesta koskemattomuuteen ja kehitykseen sekä taloudelliseen, sosiaalisen ja terveydelliseen turvallisuuteen. Kyseinen lapsen etu -säännös (§ 104.2) kuuluu seuraavasti: "*Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn*". [13]

Lapsen edun sisällyttäminen perusoikeussäännöksiin tuo sen entistä näkyvämmäksi, kokonaisvaltaisemmaksi ja velvoittavammaksi oikeudeksi. Sillä olisi siten sekä symbolista että käytännön merkitystä. Säännös yksistään ei riitä, vaan säännöksen asema perusoikeutena tulee näkyä myös täytäntöönpanotoimissa, niin oikeuskäytännössä, viranomaistoiminnassa kuin kaikilla muillakin tasoilla. YK:n lapsen oikeuksien komitean entinen jäsen, norjalainen Kirsten Sandberg on tätä korostanut artikkelissaan, jossa hän arvioi lapsen etua koskevan säännöksen merkitystä Norjan perustuslaissa: *" The prominent status that the best interests of the child have achieved by being included in the Constitution*

reinforces the right of children to have their best interests taken into account and the obligation of the State and other actors to do so. Through a more active attitude to the constitutionalisation, the courts and the law-makers, as well as other actors, should emphasise in practice the added value that the higher status has provided."[14]

Lapsiasiavaltuutetun ehdotus lastensuojelulain kokonaisuudistukseksi

Lastensuojelulakia on muutettu tarkastelujaksolla useampaan kertaan, mm. nostettu jälkihuollon yläikärajaa, säädetty lastensuojelun henkilömitoituksesta ja vahvistettu lapsen oikeutta hyvään kohteluun, huolenpitoon ja kasvatukseen. Lastensuojelulakiin kohdistuu lisäksi vielä valmistelussa olevia muutosehdotuksia, jotka pitkälti perustuvat lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän antamiin suosituksiin.[15] Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että ehdotus lastensuojelulain kokonaisuudistuksesta ei ole vaihtoehto tai rinnasteinen tällä hetkellä valmistelussa olevalle lastensuojelulain osittaisuudistukselle. Sen edistäminen aikataulussaan on ensiarvoisen tärkeää.

Lastensuojelulain kokonaisuudistus on perusteltua tulevaisuudessa ja sen valmisteluun on varattava riittävästi ajallisia, taloudellisia ja osaamisen resursseja. Lastensuojelulain uudistaminen ei myöskään yksin korjaa lastensuojelun rakenteellisia, kuten henkilöstön saatavuuteen, tai työn sisältöön, kuten työntekijöiden jaksamiseen ja uupumukseen, liittyviä ongelmia, mutta voi parhaimmillaan selkeyttää vastuunjakoa, lain toimeenpanoa, päätöksentekoa ja valvontaa, joissa kaikissa on tällä hetkellä ongelmia. Lastensuojelulain kokonaisuudistuksen päätavoitteena tulee kuitenkin olla lapsen oikeuksien, lapsen aseman ja lapsen edun edistäminen.

Suomessa lastensuojelulain kokonaisuudistukset ovat yhdistyneet koko lapsi- ja perhepalvelujen kenttää koskeviin paradigmamuutoksiin. Suomen ensimmäistä, vuonna 1936 voimaan tullutta lastensuojelulakia valmisteltiin intensiivisesti jo ennen itsenäisyyden aikaa. Lapsia ja perheitä kohtaan verrattain ankara laki oli voimassa aina vuoteen 1984, jolloin Suomeen saatiin kansainvälisesti vertaillen edistyksellinen lastensuojelulaki (683/1983). 1990-luvun mittavat muutokset, kuten vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 maaliskuun alusta voimaan tullut perustuslaki sekä vuonna 1991 ratifioitu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus johtivat lastensuojelulain kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Vuonna 2004 alkaneessa uudistushankkeessa, jota veti sosiaali- ja terveysministeriön perustama Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä, tavoitteeksi otettiin, että 1)

lastensuojelu toimii asiakaslähtöisesti; 2) vältetään tilanteet, joissa lapsen etu jää huomioon ottamatta; ja 3) lastensuojelulain toimeenpanossa esiintyy mahdollisimman vähän ristiriitoja ja tulkintaongelmia.

Vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) tavoitteet olivat hyvät, mutta jo pitkään on ollut selvää, että siitä on muodostunut vaikeasti hahmotettava ja hallittava kokonaisuus. Lakia on muutettu 29 kertaa samalla, kun lapsi- ja perhepalvelujen kokonaisuus se ympärillä on muuttunut. Repaleinen laki asettaa huomattavia haasteita sekä lainvalmistelijoille että lainsäädännön toimeenpaneville tahoille. Oikeuskansleri Mikko Puumalainen on vuosikertomuksessa 2019 nostanut esiin useita lastensuojelun valvontaan, resursseihin ja osaamisen liittyviä ongelmia ja todennut, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden tuen ja ohjauksen tarvetta lisää myös monimutkaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi koettu sosiaalihuollon lainsäädäntö.[16] Eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti nostanut lastensuojelun yhdeksi kymmenestä keskeisimmästä perus- ja ihmisoikeusongelmasta Suomessa, mainiten esimerkiksi lain mahdollistamien rajoitustoimenpiteiden laillisuuden tulkintaa ja käytäntöjä koskevat ongelmat.[17] Lastensuojelun työntekijät ovat olleet aktiivisia lastensuojelulain ja sitä koskevien lakien vahvuuksien ja puutteiden esiin nostamisessa.[18]

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lastensuojelulain uudistaminen on joka tapauksessa ajankohtainen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, sosiaaliturvauudistuksesta, oppilashuoltolainsäädännön muutoksista, päihde- sekä mielenterveyslakien ja vammaislainsäädännön uudistamisista johtuen. Lapsi-, perhe- ja nuorisopalvelut muodostavat kokonaisuuden, jossa yhden osa-alueen uudistaminen edellyttää koko järjestelmän uudelleentarkastelua. Lastensuojelu on 2000-luvulla joutunut kantamaan vastuuta kaikkien edellä mainittujen osa-alueiden puutteista ja resurssivajeista, ja lastensuojelun sijaishuoltoon ohjautuu jatkuvasti lapsia, joiden asiantunteva ja vaikuttava huolenpito toteutuisi todennäköisesti paremmin joko yhteistyössä jonkin toisen sektorin kanssa tai kokonaan toisen sektorin sisällä. Samalla, kun sektorien siiloutumisesta on pyritty pääsemään eroon ja rajapintapuhe on korvattu yhdyspinnoilla, on lapsia ollut yhä helpompi siirtää lastensuojelun vastuulle. Tilanne on johtanut siihen, että liki kuusi prosenttia jokaisen ikäluokan lapsesta on jossain lapsuutensa vaiheessa sijoitettuna kodin ulkopuolelle, ja tälläkin hetkellä siellä on 1,6 prosenttia suomalaisista lapsista. Lastensuojelun avo- ja sijaishuollon kustannukset, 1,2 miljardia euroa, ovat kaksinkertaiset valtakunnalliseen pelastustoimeen verrattuna (458 miljoonaa euroa), 1,5 kertaiset lukiokoulutuksen

kustannuksiin verrattuna (823 miljoonaa euroa) ja yhtä suuret kuin syöpähoitoihin käytetyt kustannukset. Epäselvää kuitenkin on, mitä lastensuojelun palvelulla saadaan aikaan, sillä lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ennusteet ovat muita lapsia huomattavasti heikommat.

Lastensuojelulain kokonaisuudistus voisi toimia paradigmamuutoksen moottorina, jonka yhteydessä voitaisiin huolellisesti arvioida lastensuojelun muutostarpeet, vahvistaa lastensuojelun heikkoa tieto- ja tutkimuspohjaa, selkeyttää lastensuojelun suhdetta muihin lapsi- ja perhepalveluihin, vahvistaa lastensuojelun valvontaa sekä tukea lastensuojelun työntekijöiden osaamista. Ennen kaikkea uudistuksella voitaisiin kuitenkin saada aikaan lastensuojelun palvelujärjestelmä, joka ei enää loukkaa ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, vaan edistää lapsen oikeuksia, asemaa ja etua samalla, kun lasten perheet tulevat autetuiksi.

Koulutuksen reformit, tietopohja ja resurssit

Kertomuksen toinen osa on taloustieteilijöiden, Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimuspäällikkö Hanna Virtasen ja Työn ja talouden tutkimus LABORE:n tutkimusohjaaja Hannu Karhusen, tarkastelu Suomen koulutuspolitiikan muutoksista ja koulutukseen suunnattujen resurssien kehityksestä vuosilta 2017 – 2021. Analyysissä kirjoittajat kuvaavat keskeisimpiä muutoksia sekä arvioivat niiden vaikutuksia lasten mahdollisuuksiin ja hyvinvointiin. Samalla he tarkastelevat uudistusten taustalla ollutta tietopohjaa sekä sitä, miten uudistusten vaikutuksia on seurattu jälkikäteen.

Keskeisimpiä ajanjaksolla toteutettuja koulutusreformeja ovat oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuton toinen aste, ammatillisen koulutuksen reformi ja uusi lukiolaki, peruskoulun uudistaminen ja erilaiset hankkeet sekä varhaiskasvatuksen uudistukset.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuton toinen aste perustuvat tutkijoiden mukaan kansainväliseen tutkimukseen ja suomalaisilla aineistoilla tehtyihin analyyseihin. Uudistuksella tartutaan merkittävään koulutuspoliittiseen haasteeseen eli siihen 15 prosenttiin nuorista, jotka jäävät vaille peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Tarkastelussa todetaan, että uudistus voi parantaa eri taustoista tulevien nuorten tasa-arvoa, mutta vasta aika näyttää, miten se vaikuttaa nuorten osaamiseen ja koulutustasoon. Suurin riski reformin onnistumisen kannalta liittyy uudistuksen rahoitukseen ja aikatauluun, sillä uudistus aiheuttaa kouluissa ja kunnissa merkittävän paljon työtä. On tärkeää, että uudistusta

resursoidaan riittävästi ja huomioidaan, että uudistuksen myötä koulutuksen piiriin tulee nuoria, jotka tarvitsevat huomattavan määrän tukea.

Ammatillisen koulutuksen erittäin laaja reformi, jossa uudistettiin mm. tutkinto- ja järjestäjärakenteita sekä koulutuksen rahoitusta ja ohjausta, toteutettiin samalla, kun ammatilliseen koulutukseen suunnattiin merkittävät menoleikkaukset. Uudistuksessa haluttiin lisätä työpaikoilla tapahtuvaa oppimista. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, ettei työpaikoilla ole tähän tarvittavaa ajallista eikä pedagogista resurssia ja oppilaat jäävät hyvin puutteelliselle ohjaukselle. Taloustieteellinen tutkimus osoittaa, että työpaikoilla oppiminen voi johtaa heikompaan suoriutumiseen pitkällä aikavälillä, sillä yleissivistävä ja teoreettinen osaaminen luovat paremmat mahdollisuudet osaamisen päivittämiseen myöhemmin. Uudistus ei siis perustunut tutkimukseen, se toteutettiin kiireessä ja sen vahingolliset vaikutukset kohdistuvat haavoittuvassa asemassa oleviin nuoriin, joita ammatillisessa koulutuksessa on runsaasti. Uuden lukiolain merkittävin muutos ovat oppilaan oikeuden vahvistaminen opinto-ohjaukseen ja erityisopetukseen. Lukiolain muutokset ovat kannatettavia, mutta vaikeasti seurattavia uudistuksia, koska tietopohjaa opinto-ohjauksesta ja erityisopetuksesta lukioissa ei ole riittävästi.

Peruskoulun uudistukset ja hankkeet eivät ole perustuneet tutkimuskirjallisuuteen, vaan niitä on toteutettu reaktioina oppilaiden heikentyneeseen osaamiseen. Esimerkiksi Uusi peruskoulu -ohjelma (2015–2018) perustuu hankkeisiin ja kokeiluihin, joista ei ole tuotettu luotettavaa lapsivaikutusten arviointia. Esimerkiksi Opettajankoulutusfoorumi käyttää merkittäviä resursseja, mutta sen vaikutuksia lapsiin ei ole arvioitu lainkaan. Perusopetuksessa on uusittu myös opetussuunnitelmia, joilla pyritään luomaan yhtenäistä pohjaa ja lisäämään koulutuksen tasa-arvoa. Vastuu opetussuunnitelmien toteuttamisesta on kuitenkin paikallinen ja ohjauksen tekstimuoto niin ympäripyöreä, että se jättää paljon tulkinnanvaraa. Yleisesti ottaen on todettava, että hankemuotoinen uudistaminen on ollut katkonaista, vie aikaa ja resursseja ja voi siten jopa heikentää opetuksen laatua. Lapsiasiavaltuutetun näkökulmasta vakavin ongelma on, etteivät uudistukset ole perustuneet tutkimukselle, eikä niistä ole tehty lapsivaikutusten arviointia.

Varhaiskasvatuksessa uudistukset ovat keskittyneet perumaan vuosien 2015–2016 päätöksiä, joissa lasten subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen supistettiin 20 tuntiin viikossa ja ryhmäkokoja kasvatettiin. Uudistukset perustuivat edellisistä ratkaisuista saatuihin negatiivisiin kokemuksiin ja lapsen oikeuksiin sekä lasten väliseen tasa-arvoon.

Henkilöstömitoituksen vaikutuksen arviointia vaikeuttaa henkilöstöpula, joka todennäköisesti tulee entisestään vaikeuttamaan, kun uusi varhaiskasvatuslaki on nostanut henkilöstön pätevyysvaatimuksia. Henkilökunnan suuri vaihtuvuus ja vajaa miehitys vaikuttavat lapsiin negatiivisesti. Varhaiskasvatuksessa käynnissä oleva kaksivuotisen esiopetuksen laajennuksen kokeilu on tutkijoiden mukaan malliesimerkki siitä, miten koulutuksen reformeja tulisi toteuttaa tutkimukseen ja kokeiluun perustuen. Ongelmana on, ettei esiopetuksen vaikutuksista ole saatavilla tutkimustietoa. Lapsiasiavaltuutettu onkin vaatinut, että kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta tehdään jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia.

Koulutuksen resurssien kehityksestä tutkijat toteavat, että Suomi on Venäjän, Kreikan ja Slovenian kanssa ainoita OECD-maita, joissa koulutuksen resurssit vähenivät vuosina 2012–2018. Tilannetta on yritetty korjata, mutta kiinni kurottavaa on paljon. Koulutuksen tilannetta vaikeuttaa edelleen käynnissä oleva covid-19-pandemia, jonka vaikutukset ovat kohdentuneet etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.

Lopuksi tutkijat toteavat, että koulutuspolitiikan päätöksillä voi olla myös haitallisia eli kontraproduktiivisia vaikutuksia, joiden riskejä voitaisiin vähentää riittävällä tutkimus- ja tietopohjalla, uudistusten vaiheittaisella toimeenpanolla ja kokeiluilla, uudistusten riittävällä resursoinnilla ja laadukkailla jälkiarvioinneilla. Lapsiasiavaltuutettu esittää tutkijoiden puheenvuoron pohjalta, että Suomen olisi sitouduttava riittävään koulutuksen tietopohjan ja koulutuspoliittisten resurssien tasoon, jonka tulisi olla muiden Pohjoismaiden tasolla.

Jyväskylässä 7.3.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

---

[1] Yleiskommentti nro 5 yleisistä täytäntöönpanotoimista (CRC/GC/2003/5), kohta 23. Yleiskommenttien epäviralliset suomennokset verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[2] HE 127/2012 vp ja EV 9/2022 vp (1.3.2022).

[3] HE 132/2021 vp.

[4] Ks. esim. HE 18/2020 vp sekä siihen annettu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 23/2020 vp sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 22/2021 vp.

[5] VN julkaisuarkistossa https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8

[6] VN julkaisuarkistossa http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7

[7] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle 7.9.2011 (CRC/C/FIN/CO/4*)

[8] K 3/2022 vp., s. 95.

[9] CRC/C/GC/14, kohta 6.

[10] Yleiskommenttien epäviralliset suomennokset verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[11] Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC_C_GC_14).

[12] Mm. Milka Sormunen. The Best Interests of the Child in Human Rights Practice : An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence. 2021. Verkossa tiivistelmä ja väitöskirja https://helda.helsinki.fi/handle/10138/325611, Virve Toivonen. Lapsen oikeudet ja oikeusturva : Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Talentum, 2017, tiivistelmä verkossa https://helda.helsinki.fi/handle/10138/176710, Kirsikka Linnanmäki. Lapsen etu huoltoriidan tuomioistuinsovittelussa : Lapsioikeutta, sovitteluteoriaa ja empiriaa yhdistävä tutkimus, Alma Talent 2019, tiivistelmä verkossa https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300770

[13] Lain englanninkielinen käännös verkossa https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=grundlov, ja norjankielinen versio https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17?q=grundlov

[14] Kirsten Sandberg. Best Interests of the Child in the Norwegian Constitution (chapter 8). Teoksessa Trude Haugli, Anna Nylund, Randi Sigurdsen, and Lena R.L. Bendiksen (ed.).Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries. 2020 (e-book), verkossa https://brill.com/view/title/39188 (open access).

[15] Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti (2020). Sosiaali- ja terveysministeriö. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7164-6

[16] Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen puheenvuoro. Oikeuskanslerin vuosikertomus 2019 (2020). https://www.okv.fi/media/filer_public/a1/44/a14476e4-1d91-434e-b2fb-d38fdb340d4c/okv_kertomus_2019_fi_low.pdf, s. 31.

[17] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (2021). https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2020-fi/b5bc6780-d9cd-41a7-adb6-2f0a5dc29b5f, s. 157,

[18] Esim. Rämö, Jonna (2020). Sosiaalialan ammattilaisten mielipidekirjoituksia lastensuojelusta Helsingin Sanomissa. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/73293/1/URN%3ANBN%3Afi%3Ajyu-202012177230.pdf