

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua lapsiasiavaltuutetun kertomuksesta koskien vuosia 2017-2021 ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleiset kommentit

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää kiitoksensa siitä, että lapsiasiavaltuutetun kertomuksen (jatkossa kertomus) alussa oleva tiivistelmä on käännetty monelle kielelle, se laajentaa kertomuksen saavutettavuutta ja huomioi eri kansalliskielet sekä kansainväliset lukijat.

Kertomus on kattava kokonaisuus ja seuranta, jossa tarkastellaan lasten asemaa ja oikeuksien toteutumista laajasti monesta näkökulmasta. Kertomus tuo esiin ajankohtaiset yhteiskunnalliset ilmiöt, joilla on välitöntä tai välittömiä vaikutuksia lapsen ja nuoren arkeen ja elämään. Raportin kokonaisuudessa tarkastellaan lap-si-, koulutus- ja yhteiskuntapolitiikan tilaa sekä uudistuksia sekä erityiskysymyksiä kertomuksen neljän vuoden ajalta. Heikki Hiilamon tiivis ja kattava kuvaus lapsipolitiikasta ja yhteiskunnallisesta kehityksestä vuosina 2017-2021 taustoittaa hyvin kertomuksen muuta sisältöä.

Lapsen oikeuksien erityiskysymykset –osio sisältää relevantteja asiakokonaisuuksia eli Covid –tilanteen vaikutus lapsen oikeuksiin, huoli lasten terveydestä, lapsiin kohdistuvasta väkivallasta ja rikoksista ja Al-Holin lapsista. Lisäksi luodaan katsaus lainsäädännön kehitykseen lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Ansiokasta on kertomuksen lopussa oleva lasten osallisuudesta ja kuulemisesta kertova luku.

Korona-ajan vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on kattavasti tarkasteltu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden kautta. Kertomus tuo esiin huomioitavan huolen siitä, että lapsen etu etenee Suomessa pienin askelin ja tarvitaan vielä paljon panostamista asiaan. Kertomuksessa tunnistetaan väestömuutoksen vaikutuksia sivistyspalveluiden rahoitukseen sekä ansiokkaasti huomautetaan, että monet opetuksen kulut ovat kiinteitä eivätkä täten tuo säästöjä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kertomuksessa esitetyt ehdotukset 1) lapsen edun ensisijaisuuden kirjaamisesta perustuslain

perusoikeuksien säännöksiin, 2) lastensuojelulain uudistamisesta ja 3) koulutuspolitiikan resurssien turvaamisesta ovat kannatettavia.

Koulutusluku ”Koulutuksen reformit ja resurssit”

Koulutusluvun tarkastelu koulutuksen reformeista ja resursseista on informatiivisesti jäsennelty tarkastelemaan reformien tavoitteita, kokeiluja ja jälkiarviointia sekä resurssien kehitystä ja tasa-arvoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että jatkossa olisi käsitteellisesti tärkeää, että esiopetus kirjataan otsikoinneissa ja teksteissä perusopetuksen yhteyteen, nyt esiopetus ei näy otsikoinneissa. Varhaiskasvatuksen osalta tuodaan esiin viime vuosien reformeja ja arvioidaan niiden myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia lasten oikeuksiin. Varhaiskasvatuksen osalta jää kuitenkin monia merkittäviä uudistuksia kirjaamatta, mm. Oikeus oppia – ohjelman sisään rakentuvaa kehittämistä (valtionavustuksia, tutkimusta, selvityksiä, kehittämishankkeita, työryhmiä), joiden tavoitteena on nimenomaan lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen edistäminen sekä varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon parantaminen

Kertomuksessa tuodaan esiin, että koulutusuudistusten ja hankkeiden vaikutuksia ei ole riittävästi tutkittu ja seurattu eikä jälkiarviointiin panostettu. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää vaikuttavuustutkimusten lisäämistä suositeltavana. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa samalla, että koulutusuudistusten seurantaan ja tutkimukseen on kiinnitetty viime vuosina paljon aikaisempaa enemmän huomiota. Oppimistulosten kehitystä seurataan monipuolisesti kansallisilla sekä kansainvälisillä tutkimuksilla. Tarkasti yhteen toimenpiteeseen kohdennetut panos-tuotos – tutkimusasetelmat ovat koulutuksen alalla haastavia. Hyvänä esimerkkinä tästä on kertomuksessakin positiivisesti huomioitu kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu. Vastaavanlaiset vaikuttavuustutkimukset vaativat huomattavaa resursointia sekä ovat toteutukseltaan hyvin pitkäjänteisiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa tuoda esiin, että koulutuspolitiikan osalta viime vuosina on tehty erittäin paljon kehittämistyötä tietopohjan vahvistamiseksi, esimerkiksi varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda ja myös arviointitiedon tuottamista on tehty ja kehitetty laajasti. Kehittämistyö jatkuu edelleen.

Väestökehitys ja väestörakenteen muutos aiheuttavat merkittäviä muutoksia koulutuspalveluiden järjestämiselle ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle koko maassa. Osana oikeus oppia –kokonaisuutta on vuonna 2021 käynnistetty tutkimushanke väestökehityksen vaikutuksista. Hankkeella vahvistetaan tietopohjaa siitä, millaisia vaikutuksia väestömuutoksella on varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetuksen järjestämiseen sekä palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen, sivistyksellisten oikeuksien, perusoikeuksien sekä lapsen oikeuksien näkökulmasta. Hanke kestää vuoteen 2023 saakka.

Kertomuksessa todetaan, että koronapandemian haitat ovat tutkimuksen perusteella kohdistuneet erityisesti haastavammasta taustasta tuleviin lapsiin, mikä on kasvattanut eriarvoisuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2020 käynnistämät kattavat koronaseurantatutkimukset ovat osoittaneet saman havainnon. Kertomuksessa esitetään myös, että riittävien resurssien varmistaminen voi edellyttää lisätuen kohdentamista eniten tarvitseville eli ns. myönteistä erityiskohtelua. Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut hallituksen esityksen myönteisen erityiskohtelun vakiinnuttamisesta. Esityksen lausuntoaika päättyi 28.2.2022.

Opetus- ja kulttuuriministeriö puoltaa kertomuksen näkemystä siitä, että systemaattinen tutkimukseen pohjautuva lähestymistapa on erittäin tärkeää koulutuspolitiikan kohdalla koska sen vaikutukset lapsiin ja nuoriin ovat merkittävät. Sivistyksellisten oikeuksien varmistaminen sekä tietoon perustuvan päätöksenteon vahvistaminen olivat myös keskeisiä koulutuspoliittisen selonteon toimenpide-esityksiä.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota vaalikaudella 2015-2019 toteutetun ammatillisen koulutuksen reformin ja samanaikaisten rahoitusleikkausten vaikutukseen lasten ja nuorten koulutusmahdollisuuksiin. Kertomuksessa tuodaan esiin myös huoli lukiokoulutuksen leikkauksista, mitkä ovat johtaneet valtion tosiasiallisen rahoitusosuuden vähenemiseen 23 prosenttiin lukiokoulutuksen koko rahoituksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tunnistaa tehtyjen leikkausten vaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintakykyyn. Tämän vuoksi kuluvalle hallituskaudella on panostettu toisen asteen koulutuksen rahoitukseen. Tämän vuoden talousarviossa ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus on 17 prosenttia ja lukiokoulutuksen 22,6 prosenttia suurempi kuin vuonna 2018.

Kertomuksessa esitetään huoli oppivelvollisuusuudistuksen pitkäaikaisesta resursoinnista. Oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä annetussa eduskunnan lausumassa (EV 218/2020 vp, 18. lausuma) eduskunta edellytti, että hallitus seuraa oppivelvollisuusuudistukseen varatun rahoituksen riittävyyttä ja ryhtyy toimiin, mikäli se havaitaan riittämättömäksi. Ministeriö toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksia on tarkoitus seurata systemaattisesti ja uudistuksen kustannusvaikutusten seuranta on oppivelvollisuuden laajentamisen seurantasuunnitelman temaattinen kokonaisuus.

Oppivelvollisille suunnatun ammatillisen koulutuksen riittävän rahoitustason varmistaminen on keskeisessä asemassa myös opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämässä ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin kehittämisessä. Nyt käytössä oleva yhtenäinen rahoitusmalli ei parhaalla mahdollisella tavalla palvele oppivelvollisten nuorten tai toisaalta työikäisten jatkuvan oppimisen koulutukseen osallistumisen tavoitteita. Tämän vuoksi rahoitusta valmistellaan jaettavaksi kahteen erilliseen osioon, joissa voitaisiin ottaa huomioon kummankin kohderyhmän koulutuksen erityispiirteet rahoituksen määräytymisperusteissa. Tätä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa kuluvan vuoden aikana.

Ammatillisen koulutuksen osalta nykyinen kahden miljardin valtionosuusrahoitus jakautuu lähes tasan laajennetun oppivelvollisuuden ja maksuttoman toisen asteen koulutuksen piirissä oleville nuorille sekä yli 20-vuotiaiden opiskelijoiden kesken. Ammatillisen koulutuksen rahoituksesta oppivelvollisuusikäisille kohdistuu siis miljardi euroa rahoituksen nykytasolla.

Opiskelijoiden saamaan opetuksen ja ohjauksen määrän turvaamiseksi oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) laadintaa koskevia säännöksiä on muutettu siten, että ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa koulutuksen järjestäjän tehtävänä on nykyistä tarkemmin arvioida oppilaitoksessa ja muissa oppimisympäristöissä toteutettavan opetuksen ja ohjauksen tarve sekä määrä sekä kirjattava nämä tiedot HOKS:iin. Lisäksi valmisteilla on lakimuutos tietojen tallentamisvelvoitteesta eHOKS-palveluun, jota Opetushallitus ylläpitää. Tämä mahdollistaisi jatkossa opetuksen ja ohjauksen määrän systemaattisen opiskelijakohtaisen seurannan.

Kertomuksessa yhdistetään koulutuksen rahoitus ja oppilaitosten määrän vähentyminen. Kehityksen taustalla on kuitenkin ennen kaikkea

väestökehitys, jonka vuoksi opiskeluikäiset ja oppilaitokset ovat yhä useammin eri paikkakunnilla. Koulutuksen järjestäjien määrän vähentyminen on ammatillisessa koulutuksessa trendi, joka on jatkunut jo 1990-luvulta. Tavoitteena ovat olleet koulutusorganisaatiot, jotka kykenevät tarjoamaan monipuolisia oppimisen mahdollisuuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee lakisääteisesti järjestämis lupien myöntämisessä turvata toisen asteen koulutuksen valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus, mutta koulutuksen järjestäjät päättävät itse toimipisteistään. Lukiokoulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt huomattavasti hitaammin ja joukossa on suuri määrä pieniä lukioita vielä.

Arvioitaessa vuoden alusta 2018 voimaantulleen ammatillisen koulutuksen uuden lainsäädännön vaikutuksia koulutuksen järjestämiseen on aiempien rahoitusleikkausten vaikutusten lisäksi huomioitava myös Covid19-kriisin vaikutukset. Koronaepidemian leviäminen Suomeen keväällä 2020, johti rajoitustoimiin ja poikkeusjärjestelyihin, jotka ovat vaikuttaneet toisen asteen koulutukseen.

Kevään 2020 täyssulun jälkeen toisen asteen koulutus on ollut vaihtelevasti lähi- ja etäopetuksessa. Koulutuksen järjestäjät ovat päättäneet opetuksen tarkoituksenmukaisesta ja turvallisesta järjestämisestä viranomaisten ohjeiden ja voimassaolevien rajoitusten mukaisesti. Ammatillisessa koulutuksessa suoritettujen tutkintojen ja osaamispisteiden väheni vuonna 2020. Sulkutoimet vaikuttivat työssäoppimiseen ja näyttöjen järjestämiseen erityisesti marata-alalla. Tilanne parani vuonna 2021.

Lasten ja nuorten harrastaminen korona-aikana

Koronapandemialla ja –rajoituksilla oli vaikutuksia nuorten harrastustoimintaan. Osa harrastuksista joutui tauolle kokonaan ja osa muunnettiin pidettäväksi etänä. Harrastaminen tarjoaa lapsille ja nuorille sosiaalisen yhteisön, ystäviä, onnistumisen kokemuksia ja uusia taitoja. Harrastamisella on merkittäviä positiivisia vaikutuksia lasten ja nuorten kasvuun. Nuorisotutkimusseura on toteuttanut opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella tiedonkeruita nuorten tilanteesta korona-aikana. Alkukesän 2021 aineistonkeruussa nuorista 59 prosenttia ilmoitti, että oma harrastus oli keskeytynyt koronan takia. Niistä nuorista, jotka kertoivat oman harrastuksensa keskeytyneen, koki noin 30 prosenttia vaikutuksen erittäin

kielteiseksi ja 40 prosenttia kielteiseksi. Näistä vastaajista noin 16 prosenttia raportoi harrastusten keskeytymisellä olleen myönteisistä vaikutuksista.

Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus 2020 tiedonkeruu suoritettiin ennen korona-aikaa. Vertaamalla tätä tietoa myöhemmin tehtyihin erillistiedonkeruuihin huomattiin, että nuorten vapaa-ajan tyytyväisyydessä oli nähtävissä selkeä lasku alkuvuoden 2020 ja syksyn 2020 välillä. Tyytyväisyys vapaa-aikaan laski tänä aikana kouluarvosanasta 8,3 arvosanaan 7,9. Syksyn 2020 tutkimuksessa havaittu notkahdus näkyi myös alkukesästä 2021 kerätyssä aineistossa, jossa nuorten tyytyväisyys vapaa-aikaan oli kouluarvosanoin 7,8. Tyytyväisyyttä kysyttiin eri aikamäärein.

Lapsista ja nuorista vain noin kolmannes liikkuu terveytensä kannalta riittävästi normaalioloissa. Tutkimuksista on saatu viitteitä, että koronapandemiaan liittyvät rajoitustoimet ovat vähentäneet osan väestöstä liikkumista entisestään. Lasten ja nuorten osalta erityisesti etäopetusaika on vähentänyt fyysisen aktiivisuuden määrää. Myös organisoitu liikunnan ja urheilun harrastaminen on vähentynyt lapsilla ja nuorilla lajista riippuen 10–20 prosenttia. Erityistä tukea tarvitsevien väestöryhmien (esimerkiksi toimintarajoitteiset ihmiset) liikkuminen on vähentynyt muuta väestöä enemmän.

Väestöpolitiikka

Suomi on EU:n nopeimmin ikääntyvien maiden joukossa ja luonnollinen väestönkasvu on negatiivinen. Suomen kokonaishedelmällisyys on alle EU:n keskiarvon. Mikäli nykyinen kehitys jatkuu, kääntyy Suomen väestön määrä laskuun v. 2030. Tämä väestökehitys toisi jatkuessaan monia haasteita sekä yhteiskuntapolitiikalle että talouden kestävälle kasvulle.

Hallitus on sitoutunut aktiiviseen väestöpolitiikkaan ja linjasi väestöpoliittisista tavoitteistaan puolivälitarkastelussa keväällä 2021. Hallituskaudella väestöpoliittisia tavoitteita on edistetty monin eri tavoin. Tärkeitä keinoja ovat olleet mm. varhaiskasvatukseen ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon panostaminen sekä syntyvyyden ja perheystävällisyyden tukeminen (perhepalvelut ja lapsiperheköyhyys, seksuaali- ja lisääntymisterveys). Myös seuraavilla toimilla vastataan väestöpolitiikan haasteisiin: Yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen, työperäisen maahanmuuton lisääminen, jatkuvan oppimisen uudistus ja

perhevapaauudistus. Kansallisen lapsistrategian toimenpiteissä päätettyä lapsia ja nuoria koskevan tietovarannon kehittämistä ollaan käynnistämässä. Väestöpoliittisten tavoitteita edistetään vahvassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä mm. lapsi- ja nuorisopoliittisen ministerityöryhmän koordinoimana.

Sijaishuolto lasten ja nuorten hyvinvoinnin eriarvoistumisen näkökulmasta

Korona-aika on entisestään korostanut lasten ja nuorten sekä hyvinvoinnin että pahoinvoinnin kertymistä. Korona-aikana esimerkiksi perheen rooli lapsen hyvinvoinnin edistäjänä on korostunut. Erityinen huoli on niistä lapsista ja nuorista, joiden perheissä on ollut ongelmia päihteiden, taloudellisten resurssien tai mielenterveyden kanssa jo ennen pandemiaa. Korona ei kuitenkaan selitä kaikkia hyvinvoinnin muutoksia.

Sijaishuollossa olevien lasten ja nuorten, erityisesti lähellä täysi-ikäisyyttä olevien nuorten, kohdalla riski syrjäytymiseen kasvaa merkittävästi. Lisäksi heillä on muita nuoria korkeampi riski päihteiden käyttöön, väkivaltaan ja rikoksiin syyllistymiseen sekä myös väkivallan uhriksi joutumiseen.