

28.8.2019

Oikeusministeriö
lausuntopalvelu.fi

Asia: **Lasten osallistumisoikeuksien tilannekuvaus**

Viite: Lausuntopyyntöne diaarinumero: VN/525/2018

INDIKAATTORI 1: Lasten ja nuorten oikeudesta osallistua päätöksentekoon säädetään kansallisessa perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä

Yleisesti lainsäädäntömme on puutteellista siltä osin, ettei se velvoita valtiota eikä kuntia tekemään lapsivaikutusten arviointia, lapsibudjetoimia eikä seuraamaan tehtyjen päätösten toteutuneita vaikutuksia. Tästä kertoo muun muassa ITLA:n selvitys. ”Selvityksen perusteella kiinnostus lapsivaikutusten arviointia kohtaan on lisääntynyt erityisesti kunnissa, mutta käytännön esimerkit ovat edelleen varsin vähäisiä muutamia edelläkävijäkuntia lukuun ottamatta. Valtionhallinnossa lapsivaikutusten arvioinnin tilanne on kuntiakin heikompi. Lapsivaikutuksia on arvioitu hallitusten esityksissä erittäin niukasti eikä lapsivaikutusten arviointeja ole tehty lainkaan useissa keskeisissä hallituksen esityksissä. Valtion talousarviopäätösten osalta lapsivaikutuksia ei kokonaisuudessaan arvioida lainkaan.” Lähde: https://owalgroup.com/asiakascaset/lapsivaikutusten_arviointi/

YK:n lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen etu on ensisijainen harkintakriteeri kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen päätöksenteossa. Lapsivaikutusten arvioinnissa olisi aina myös tarkasteltava vaihtoehtoisia toteutustapoja ja ohjauskeinoja. Myös lapsivaikutusten arvioinnissa lasten osallistaminen sen tekemiseen on oleellista.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

Valtiolle sekä kunnille säädetään velvoite tehdä lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetoimi sekä seuraamaan tehtyjen päätösten toteutuneita vaikutuksia lapsiin.

Opetustoimen osalta lainsäädäntö on pääosin tältä osin kunnossa ja esimerkiksi oppilaskuntatoiminta ja oppilaiden osallistaminen on lakisääteistä (perusopetus ja II aste) Mutta tämä ei vielä riitä. Myös lain toimeenpanon pitäisi sujua kaikkialla. Nyt näin ei ole. Käytännön toteutus on vaihtelevaa. Esim. Karvin arvioinnista käy ilmi, ettei oppilaita ja oppilaskuntia osallisteta monin paikoin opetustoimen lainsäädännön edellyttämällä tavalla edes heitä koskevien suunnitelmien laadintaan.

28.8.2019

TAULUKKO 6. Pääsääntöisesti eri vuosiluokkien opettajien vastauksia (%), ketkä osallistuvat sääntöjen ja suunnitelmien laatimiseen ja missä ne olivat nähtävillä sekä miten niistä oli tiedotettu (opettajat pystyivät vastaamaan useampaan vaihtoehtoon)

	Järjestyssäännöt			Suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä			Suunnitelma kasvatuskeskustelujen ja kurinpidollisten keinojen käyttämisestä		
	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Lukioluokat	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Lukioluokat	Luokat 1-6	Luokat 7-9	Lukioluokat
Opetuksen järjestäjän edustajat	26,7	24,2	24,2	28,2	19,9	20,6	22,0	15,1	12,5
Rehtori tai apulaisrehtori	87,2	84,1	83,4	62,8	60,3	64,6	62,9	67,1	45,3
Opettajat	87,3	83,5	80,9	52,3	47,4	52,6	53,7	61,1	37,2
Koulunkäyntiavustajat	35,7	19,1	4,7	13,8	8,3	3,0	10,3	7,8	2,0
Oppilaat	53,1	46,9	42,3	9,0	10,8	15,7	4,8	5,3	6,0
Huoltajat	32,5	23,2	14,2	7,6	5,5	6,3	5,0	5,0	3,8
Oppilashuollon ammattihenkilöt	18,2	20,3	21,4	28,1	31,9	38,3	19,9	24,5	20,7
Oppilaskunta	35,7	38,4	50,6	7,4	9,3	21,8	3,1	6,2	10,5

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

- Oppilaskunnilla on oltava ohjaava opettaja, jolla on osaamista sekä riittävästi aikaa toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Erityisesti alakouluilla 1-6 vuosiluokilla resursoinnissa voi olla puutteita, koska virka- ja työehtosopimuksissa ei ole sovittu oppilaskunnan ohjaamista koskevasta korvauksesta. Tästä pitäisi ehdottomasti sopia. Oppilaskunnista säädettäessä tähän kohdennettiin myös rahoitusta.
- Osallistaminen ja sen toteuttaminen pitäisi opetuksen järjestäjän toimesta paremmin ottaa huomioon myös esimerkiksi kuntien veso ja muissa vastaavissa koulutuksissa, jotta esimiehillä ja opettajilla olisi sitä koskeva riittävä osaaminen.
- Osallistamista ja sen kehittämistä pitäisi arvioida säännöllisesti. Arviointi sisältää myös sen näkökulman, milloin osallistaminen on tarpeen ja milloin ei.

28.8.2019

INDIKAATTORI 2: Lasten ja nuorten oikeus osallistua päätöksentekoon on nimenomaisesti sisällytetty monialaiseen kansalliseen strategiaan lasten oikeuksien toteuttamiseksi

Suomella ei ole kansallista strategiaa lasten oikeuksien toteuttamisesta, mutta sen laadinta sisältyy Rinteen hallitusohjelmaan.

Lapsistrategia on tarpeellinen, mutta sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ei riittävä asiakirja. Se kattaa vain lapsuuden 18 ikävuoteen asti.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

- Lapsistrategian lisäksi tarvitaan kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen strategia, joka sisältää sivistyksellisten perusoikeuksien kokonaisuuden ja elinikäisen oppimisen näkökulman.

INDIKAATTORI 3: Jäsenvaltioon on perustettu riippumaton, lakisääteinen lasten oikeuksien instituutio

Suomessa on lapsiasianvaltuutettu, mutta lapset eivät riittävästi tiedä tästä, osaa itse käyttää palvelua ja tunne lapsiasianvaltuutetun tehtävänsä. Hänellä ei ole myöskään kaikilta osin riittäviä resursseja tai toimivaltaa selvittää yksittäisiä oikeudellisia asioita, joiden takia hänen puoleensa käännyttään.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

- Sen sijaan, että lapsiasianvaltuutettu yhdistettäisi hallinnollisesti uudeksi toimijaksi tietosuojavaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun, Onnettomuustutkintakeskuksen ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti Heunin kanssa, pitää OAJ tarpeellisena selvittää niitä etuja, joita saataisiin yhdistämällä lapsiasianvaltuutettu hallinnollisesti sellaisen uuden yhden tahon kanssa, jolle olisi keskitetty lasten oikeudellisten asioiden käsittely ensiasteena. Tältä osin OAJ esittää perusteluja ehdotukselle myös indikaattorin 4 kohdassa.

INDIKAATTORI 4: Jäsenvaltiossa on käytössä mekanismeja, joiden avulla lapset voivat käyttää osallistumisoikeuttaan turvallisesti oikeudellisissa ja hallinnollisissa menettelyissä

OAJ on useiden vuosien ajan tuonut esille seuraavia epäkohtia liittyen muun muassa lasten sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen nimenomaan siitä näkökulmasta, että lapset itse voisivat ne ymmärtää ja osata käyttää niitä:

- Muutoksenhakutapoja on liian monenlaisia: oikaisuvaatimus, oikaisupyyntö, hallintovalitus, kunnallisvalitus, kantelu...

28.8.2019

- Muutoksenhakuajat ovat liian erilaiset; 14 päivää, 30 päivää, 2 vuotta...
- Muutoksenhakutahoja on liian monia: kunta, avi, hallinto-oikeus, eoa...
- Muutoksenhakutahojen lisäksi on lapsiasiainvaltuutettu, jolla ei ole toimivaltaa muutoksenhakusektorilla, vaan eri toimenkuva.
- Kokonaisuutta on vaikea hahmottaa eikä mekanismeja tunneta.
- Prosessit ovat monin osin kirjallisia ja useampi kuin joka kymmenes ei peruskoulun jälkeen omaa riittäviä taitoja kirjalliseen prosessointiin.
- Näiden käyttäminen vaatii erittäin paljon, koska osa pelkää, että leimautuu ja muutoksenhaku vaikuttaa negatiivisesti lapsen, oppilaan tai opiskelijan myöhempään opintopolkuun ja toivotun tuen/palvelun laatuun.
- Varsinkin haavoittuvimmassa asemassa oleville lapsille ja jopa heidän vanhemmilleen oikeudellisiin prosesseihin ryhtyminen on haastavaa.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

- Perustetaan nykyisistä tahoista yksi uusi taho, joka käsittelee ensiasteena kaikki sivistykselliset perusoikeudet ja niihin liittyvät asiat. Taholla olisi myös oma-aloitteinen puuttumisoikeus ja toimivat sanktiokeinot. Taholle voitaisi keskittää myös muita lapsia koskevia oikeudellisia asioita.

INDIKAATTORI 5: Käytössä on lapsiystävällisiä valitusmenettelyitä

OAJ toteaa, että se yhtyy esityksessä esille tuotuihin näkemyksiin, ettei Suomessa ole lapsiystävällisiä valitusmenettelyitä. OAJ on kuvannut syitä miksi näin ei ole indikaattorin 4 kohdassa.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää:

- Yhtä tahoja, joka käsittelee ensiasteena kaikki sivistykselliset perusoikeudet ja niihin liittyvät asiat. Taholla olisi myös oma-aloitteinen puuttumisoikeus ja toimivat sanktiokeinot. Taholle voitaisi keskittää myös muita lapsia koskevia oikeudellisia asioita ja lapsiasiainvaltuutettu toimisi hallinnollisesti tämän instanssin kanssa yhdessä.
- Lapsia koskevia valitusmenettelyitä arvioidaan siitä näkökulmasta ovatko ne lapsiystävällisiä ja ryhdytään tarvittaviin kehittämistoimiin.

28.8.2019

INDIKAATTORI 6: Lasten oikeus osallistua päätöksentekoon on sisällytetty lasten parissa työskentelevien ammattilaisten peruskoulutusohjelmiin

Kuten esityksestä käy ilmi kasvatus-, koulutus- ja tutkimussektorilla muun muassa opettajien osaaminen lasten osallistumisoikeudesta ei vielä ole riittävällä tasolla. Yhtenä syynä tähän voidaan pitää sitä, ettei opettajien saama perus- ja täydennyskoulutus tältä osin ole ollut riittävää.

INDIKAATTORI 7: Lapsille jaetaan tietoa heidän oikeudestaan osallistua päätöksentekoon

Kuten esityksestä käy ilmi, tiedon jakaminen lapsille heidän oikeudestaan osallistua päätöksentekoon ei ole valtakunnallisesti tapahtuvaa julkisen sektorin tekemää suunnitelmallista toimintaa, vaan ennemminkin erilaisissa hankkeissa ja yksittäisillä alueilla tapahtuvaa.

Kuten jo aiemmin todettu indikaattori 1 kohdassa koulutasolla lapsia ei osallisteta edes lainsäädännön edellyttämiin asioihin kuten heitä koskevien suunnitelmien tekemiseen.

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää edelleen seuraavia asioita:

- Valtiolle sekä kunnille velvoite tehdä lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä seuraamaan tehtyjen päätösten toteutuneita vaikutuksia lapsiin. Tämä sisältää silloin lasten osallistamisen päätöksentekoon, mikä edellyttää, että heille on myös jaettu tietoa tästä oikeudesta.
- Oppilaskunnilla on oltava ohjaava opettaja, jolla on osaamista sekä riittävästi aikaa toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Erityisesti alakouluilla 1-6 vuosiluokilla resursoinnissa voi olla puutteita, koska virka- ja työehtosopimuksissa ei ole sovittu oppilaskunnan ohjaamista koskevasta korvauksesta. Tästä pitäisi ehdottomasti sopia. Oppilaskunnista säädettyä tähän kohdennettiin myös rahoitusta.
- Osallistaminen ja sen toteuttaminen pitäisi opetuksen järjestäjän toimesta paremmin ottaa huomioon myös esimerkiksi kuntien veso ja muissa vastaavissa koulutuksissa, jotta esimiehillä ja opettajilla on sitä koskeva riittävä osaaminen.
- Osallistamista ja sen kehittämistä arvioidaan säännöllisesti. Arviointi sisältää myös sen näkökulman, milloin osallistaminen on tarpeen ja milloin ei.

INDIKAATTORI 8: Lapset ovat edustettuina eri foorumeilla, mukaan lukien omien organisaatioidensa kautta, oppilaitoksissa sekä paikallisilla, alueellisilla ja kansallisilla hallintotasoilla

Kuten selvityksestä käy ilmi kouluissa ja oppilaitoksissa on erilaisia foorumeita, joissa lapset ovat edustettuina. Heidän valintansa tapahtuu demokraattisesti. Haasteena on se, että he eivät koe, että he voivat aidosti vaikuttaa tai että heitä osallistettaisiin.

28.8.2019

Tilanteen korjaamiseksi OAJ esittää edelleen, että:

- Oppilaskunnilla on oltava ohjaava opettaja, jolla on osaamista sekä riittävästi aikaa toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Erityisesti alakouluilla 1-6 vuosiluokilla resursoinnissa voi olla puutteita, koska virka- ja työehtosopimuksissa ei ole sovittu oppilaskunnan ohjaamista koskevasta korvauksesta. Tästä pitäisi ehdottomasti sopia. Oppilaskunnista säädettäessä tähän kohdennettiin myös rahoitusta.
- Osallistaminen ja sen toteuttaminen pitäisi opetuksen järjestäjän toimesta paremmin ottaa huomioon myös esimerkiksi kuntien veso ja muissa vastaavissa koulutuksissa, jotta esimiehillä ja opettajilla on sitä koskeva riittävä osaaminen.

INDIKAATTORI 9: Käytössä on lapsille suunnattuja palautemekanismeja koskien paikallisia palveluita

Esityksessä ei ole tuotu vielä esille, että kouluissa ja oppilaitoksissa oppilaita opetetaan yleisesti arvioimaan ja antamaan palautetta monipuolisesti itselleen sekä muille. Koulutuksen osalta opetuksen ja koulutuksen järjestäjän on arvioitava toimintaansa sekä osallistuttava ulkopuolisten tekemään arviointiin. Tähän liittyen useissa kouluissa ja oppilaitoksissa kysytään sekä oppilailta, opiskelijoilta että heidän vanhemmiltaan palautetta säännöllisesti esim. turvallisuudesta, viihtyisyydestä, ruokailusta, opetuksesta jne. Ammatillisen koulutuksen osalta on erikseen säädetty opiskelijapalautteesta ja se julkaistaan <https://vipunen.fi/fi-fi/ammatillinen/Sivut/Opiskelijapalaute.aspx> Myös opettajat keräävät usein itse suoraan oppilailta palautetta. Useat eri tahot teettävät arviointeja kouluilla (Karvi, OPH jne.), joissa selvitetään myös oppilaiden mielipiteitä eri asioista. Esimerkiksi Karvi teetti arvioinnin työrauhasta sekä oppilashuollosta.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Nina Lahtinen
koulutusasiainpäällikkö