

Asia: VN/20544/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta laiksi perusopetuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 pykälään koskien oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointia?

-

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 a pykälään koskien oppilaan arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä päättämistä?

-

Onko teillä lausuttavaa esityksen 22 b pykälään koskien todistuksia?

-

Onko teillä muita huomioita esitykseen?

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on luettavissa www.lapsiasia.fi/lausunnot.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina.
- Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan esitetyt lainsäädäntömuutokset eivät yksinään ratkaise käytännössä esiin tulleita yhdenvertaisuusongelmia.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että nykytilan kuvauksessa on käsitelty tuoretta tutkimustietoa varsin paljon.
- Esitysluonnoksen vaikutusarviointeja tulisi tarkentaa mahdollisuuksien mukaan kuvaamalla ongelmien laajuutta eri tilanteissa.
- Yhdenvertaisuuden tosiasiallisen edistymisen arviointi on mahdollista tehdä vasta kokonaisuuden - lakimuutokset, opetussuunnitelman perusteet ja muut määräykset - ollessa valmis.

- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa ja korostaa, että oppimis- ja osaamistavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että oppimisen tuki järjestetään ajoissa ja riittävässä määrin jokaisen tukea tarvitsevan oppilaan kohdalla.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että perusopetuslakiin on nyt lisätty velvollisuus varata myös 15-vuotta täyttäneelle oppilaalle oikeus tulla kuulluksi luokalle jättämistä koskevassa asiassa, mutta ko. säännökseen tulee lisätä myös velvoite selvittää ja huomioida alle 15-vuotiaan lapsen mielipide vuosiluokalle jättämisestä.
- Lapsiasiavaltuutettu esittää, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa lakimuutoksen vaikutusten seurantaan eli miten oppimisen ja osaamisen arvioinnin yhdenvertaisuus edistyy lainsäädäntömuutosten ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen jälkeen.
- Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapset ovat esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten pääkohderyhmä, joten lasten mielipiteiden selvittäminen lainvalmistelun yhteydessä olisi ollut vähintäänkin yhtä tärkeää kuin opettajien ja rehtorien näkemysten selvittäminen.
- Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että perusopetusta koskevissa uudistuksissa huomioitaisiin jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla tehty peruskoulun tulevaisuustyö, ja hankkeessa tehty visio ohjaisi kokonaisuutena perusopetuksen uudistamista.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esitysluonnoksen tavoitteista

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (kohta 3) lakimuutoksen tavoitteena on ”hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti mahdollistaa se, että perusopetuksessa olisi riittävät ja kansallisesti yhtenäiset oppilaiden arviointiin ja opinnoissa etenemiseen liittyvät säännökset. Tavoitteena on, että oppilaan oppimisen ja osaamisen arvioinnin yhdenvertaisuutta vahvistettaisiin säädöksissä. Lisäksi täsmennettäisiin arvioinnin perustumista tavoitteisiin ja arviointikriteereihin. Lisäksi tavoitteena on, että perusopetuksessa olisi yhtenäiset periaatteet vuosiluokalta toiselle etenemisessä”. Esitysluonnoksessa myös todetaan, että perusopetusasetuksessa ”annettaisiin tarkemmat säännökset oppilaan arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä, vuosiluokalta toiselle siirtymisestä sekä päättöarvioinnista”.

Lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla, kuten esitysluonnoksessakin todetaan.

Nykytilanteessa oppilaita ei kaikissa tilanteissa ole kohdeltu yhdenvertaisesti arvioinneissa ja opinnoissa etenemisessä. Asia on tullut esille myös lapsiasiavaltuutetun Nuorten neuvonantajien tapaamisissa. Neuvonantajat ovat kertoneet, että jotkin oppilaat voivat joutua opettajan silmätikuiksi ja leimautua ns. huonoiksi oppilaiksi. Tästä leimasta on vaikea päästä eroon. Lisäksi

neuvonantajat korostivat, että lapsen taustalla vaikuttavat asiat tulisi huomioida opetuksessa ja arvioinnissa. Eräs yläkoululainen kuvasi, miten ”(o)ppilaita ei kohdella samalla tavalla, koska jotkut, keillä on ongelmia, ei jaksa tehdä kaikkea kunnolla ja sen takia saavat huonot arvosanat, koska jaksamista ei oteta huomioon koulutyössä.” Näin arvioinnin eroja kuvasi myös eräs lukiolainen: ”totta kai se ehkä vähän vaikuttaa, kun opettajia on niin monia, että varsinkin kurssiarvosanoissa”. Oppilaiden oppimisen ja osaamisen arvioinneissa on paljon vaihtelua oppilaitosten välillä ja myös niiden sisällä. Sen seurauksena oppilaat ovat muun muassa eriarvoisessa asemassa pyrkiessään toisen asteen koulutukseen. He voivat myös aloittaa toisen asteen koulutuksen tosiasiaa hyvin erilaisin lähtötiedoin ja -taidoin, vaikka perusopetuksen päättöarviointi olisi näennäisesti samantasoinen. Kynnys luokalle jättämiseen on noussut, mutta myös siihen liittyy eriarvoistavia käytäntöjä. Esitysluonnoksessa on kuvattu yhdenvertaisuusongelmia varsin monipuolisesti.

Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan esitetyt lainsäädäntömuutokset eivät yksinään ratkaise käytännössä esiin tulleita yhdenvertaisuusongelmia. Sääntelyn riittävyyden, täsmällisyyden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia vaikeuttaa jossain määrin se, että alemman tason säännökset sekä määräykset tullaan valmistelemaan vasta lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, oppilaan arvioinnista ja opinnoissa etenemisestä, vuosiluokalta toiselle siirtymisestä sekä päättöarvioinnista tullaan antamaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Opetushallitus tulee antamaan myös tarkempia määräyksiä muun muassa uudistettavissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Esitysluonnoksessa todetaan (s. 14), että tarkoitus ei ole muuttaa nykyistä oppilaan arvioinnin keskeistä sisältöä, vaan vahvistaa säädösperstusta nykyistä yhdenvertaisemmalle oppilaan arvioinnille, ja lisäksi tarkoitus on säilyttää arvioinnin monipuolisuutta ja arviointimenetelmien valintaa koskeva paikallinen pedagoginen vapaus. Koska Opetushallituksen antamat yksityiskohtaisemmat säännökset ja määräykset eivät tässä vaiheessa ole tiedossa, yhdenvertaisuuden tosiasiallisen edistymisen arviointi on mahdollista tehdä vasta kokonaisuuden ollessa valmis.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa ja korostaa, että oppimis- ja osaamistavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että oppimisen tuki järjestetään ajoissa ja riittävässä määrin jokaisen tukea tarvitsevan oppilaan kohdalla.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että perusopetusta koskevissa uudistuksissa huomioitaisiin jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla tehty peruskoulun tulevaisuustyö, ja hankkeessa tehty visio ohjaisi kokonaisuutena perusopetuksen uudistamista. Visiossa oppimisen arviointi nähdään paitsi oppimista ja oppilaiden mahdollisuuksien tasa-arvoa tukevana, myös koulutusjärjestelmän laatua kehittävässä prosessina.

Edellä sanottu huomioon ottaen, lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksen säännösehdotukset ovat pääosin kannatettavia. Nostamme esiin vielä muutamia huomioita.

Oppilaan kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen

Esitysluonnoksen ehdotetun 22 a § 5 momentin mukaan oppilaan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle ja yli 15-vuotiaalle oppilaalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa, kun oppilas ollaan jättämässä vuosiluokalle yleisen koulumenestyksen vuoksi. Säännöksen perustelujen mukaan ”momentin sisältö ei ole uusi, vaan voimassa olevan perusopetuslain 22 §:n 3 momentin mukaan, jollei oppilaan huoltaja ole tehnyt esitystä oppilaan jättämisestä vuosiluokalle oppilaan yleisen koulumenestyksen vuoksi, huoltajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä”.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että säännökseen on nyt lisätty velvollisuus varata myös oppilaalle oikeus tulla kuulluksi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo kuitenkin, että säännökseen tulee lisätä myös velvoite selvittää ja huomioida alle 15-vuotiaan lapsen mielipide vuosiluokalle jättämisestä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitetyissä säännösehdoituksissa ei enää viitata huoltajan tekemään esitykseen oppilaan jättämisestä vuosiluokalle yleisen koulumenestyksen vuoksi. Säännösehdoituksen (22 a § 5 momentti) mukaan vuosiluokalle jättämisestä päättävät tällöin oppilaan opettajat ja rehtori yhdessä. Epäselväksi jää, onko tarkoitus muuttaa huoltajien oikeutta esittää luokalle jättämistä näissä tilanteissa.

Tutkimustiedon hyödyntäminen ja muutosten vaikutusten seuranta

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että nykytilan kuvauksessa on käsitelty tuoretta tutkimustietoa varsin paljon. Näin yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat ja tutkimuksissa esitetyt kehittämissuhteudet tulevat esitysluonnoksesta hyvin esiin. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että hallituksen esitykseen lisättäisiin vielä siinä mainittujen tutkimusten tarkat lähdeviittaukset esimerkiksi alaviitteisiin.

Lapsiasiavaltuutettu esittää myös, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa lakimuutoksen vaikutusten seurantaan eli miten oppimisen ja osaamisen arvioinnin yhdenvertaisuus edistyy lainsäädäntömuutosten ja opetussuunnitelman perusteiden uudistamisen jälkeen. Näkemyksemme mukaan seuranta tulee tehdä systemaattisesti ja pitkäkestoisesti heti muutosten voimaantulosta alkaen. Seurantaan antaa hyvää pohjaa esitysluonnoksessakin viitattut tutkimukset.

Ehdotettujen muutosten vaikutuksista

Esitysluonnokseen sisältyy tiiviit kohdat perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksista sekä lapsivaikutuksista. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kahdessa ensimmäisessä kohdassa käsitellään (lähes yksinomaan) lapsiin kohdistuvia perus- ja

ihmisoikeusvaikutuksia ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksia, joten olisi perusteltua sijoittaa kyseiset tekstit yläotsikon Vaikutukset lapsiin alle.

Ongelmat, joiden korjaamista esitysluonnoksella tavoitellaan ja joita siinä kuvataan, on todettu muun muassa esitysluonnoksessa esitellyissä tutkimuksissa, mutta samaan aikaan herää kysymys, olisiko vaikutusarvioinneissa mahdollista kuvata ongelmien laajuutta tarkemmin. Tutkimukset mahdollisesti antaisivat vastauksia tähän. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty minkäänlaisia lukumääriä tai muuten laajuutta kuvaavia arvioita eri tilanteista, joita lakimuutoksella pyritään ratkaisemaan. Esimerkiksi: arviot siitä, kuinka suuri osa oppilasta siirtyy toiselle asteelle ilman riittäviä tietoja ja taitoja tai kuinka moni oppilas kärsii liian tiukasta arvioinnista toisen asteen koulutukseen pyrkiessään, ja kuinka laajasti yhdenvertaisuusongelmia on todettu koko maan tasolla tai kuntakohtaisesti. Laajuuksien hahmottaminen auttaisi ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointia.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lopuksi, että lapset ovat esitysluonnoksessa ehdotettujen säännösten pääkohderyhmä. Esitysluonnoksen mukaan lainvalmistelussa ei kuitenkaan ole kuultu lapsia, koska lainsäädäntöön ei ehdoteta merkittäviä muutoksia nykytilaan nähden, mutta opettajien ja rehtorien näkemyksiä lainsäädännön uudistamistarpeista selvitettiin tästä huolimatta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lasten mielipiteiden selvittäminen olisi ollut vähintäänkin yhtä tärkeää kuin opettajien ja rehtorien näkemysten selvittäminen. Lapsia on tarkoitus kuulla opetussuunnitelman perusteiden täsmennysten yhteydessä, joka on sinänsä myönteistä, mutta tarkoittaa sitä, että lasten mielipiteiden huomioonottaminen ulottuu vain näihin täsmennyksiin, ei kokonaisuudessaan arvioinnin yhdenvertaisuuden parantamiseen tähtääviin toimenpiteisiin.

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu ja
Merike Helander, juristi