

22.12.2017

EOAK/6195/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijä Virve Toivonen

LAPSEN KUULEMINEN KOULUN LOMA-AJOISTA

1 ASIA

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Helsingin kaupunki suunnitteli muutoksia koulujen loma- ja työaikoihin. Koulujen työ- ja loma-aikaan liittyvät päätökset koskevat lapsia ja vaikuttavat lapsen oikeuteen lepoon ja virkistykseen. Koska asiasta ei ilmennyt, miten lasten oikeudet oli huomioitu valmistelussa, otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteenani tutkittavaksi, miten asiassa on selvitetty lasten mielipiteitä ja onko päätösten lapsivaikutuksia arvioitu.

2 SELVITYS

Asiassa hankittiin Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan selvitys ja lausunto.

Saadun selvityksen mukaan asian valmistelun aikana koulujen ja oppilaitosten johtokunnilta on pyydetty lausuntoa koulujen työ- ja loma-ajoista. Johtokunnissa on myös oppilasedustajat. Lausuntopyyntöissä on lisäksi edellytetty, että johtokunnan on ennen lausuntonsa antamista kuultava oppilaskuntaa ja oppilaskunnan mielipiteen tulee ilmetä johtokunnan lausunnosta.

Nimenomaista lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty.

3 RATKAISU

Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan menettelyn tarkoituksena on ollut saada myös lasten näkemys asiasta. Lasten perus- ja ihmisoikeuksia olisi nähdäkseni kuitenkin paremmin toteuttanut menettely, jossa olisi turvattu kaikkien lasten osallisuus ja mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kaikille lapsille sekä arvioitu päätöksen lapsivaikutuksia.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Lasten kuuleminen

Perustuslain 6 § 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 14 § 4 momentin perusteella julkisella vallalla on velvollisuus edistää yksilön, myös lasten, mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomessa voimassa olevat ihmisoikeussopimukset ovat osa perustuslain 2 § 3 momentissa tarkoitettua lainsäädäntöä. Myös opetustoimi on osa julkista hallintoa, jossa työskentelevien on perustuslain 2 §:n mukaan noudatettava tarkoin lakia. Tämä koskee sekä päätöksentekoa yksittäistä lasta tai lapsiryhmää koskevassa asiassa, että tosiasiallista hallintotoimintaa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on myös otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lapsen oikeuksien sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea on nimenomaisesti todennut 12 artiklan koskevan myös kaikkea kouluelämään ja koulunkäyntiin liittyvää päätöksentekoa ja korostanut yleisesti koulujen tärkeää tehtävää lasten osallistumisoikeuksien kunnioittajana. (Lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti No 1, kohta 8.) Näin muun muassa siksi, että kouluilla on keskeinen merkitys lasten elämässä usean vuoden ajan.

Perusopetuslain 47 a §:ssä ja lukiolain 27 §:ssä säädetään oppilaiden osallisuudesta ja oppilaskunnista.

Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan antaman selvityksen mukaan lasten näkemykset koulujen loma- ja työaikoja koskevissa asioissa oli selvitetty niin, että koulujen ja oppilaitosten johtokunnat olivat kuulleet oppilaskuntia ennen oman lausuntonsa antamista.

Pidän myönteisenä sitä, että oppilaskuntia on kuultu. Totean kuitenkin, ettei oppilaskuntien kuuleminen yksin välttämättä toteuta lasten oikeutta tulla kuulluksi siten kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttää. Vain oppilaskuntaa kuulemalla jää oppilaskunnan sisäisten työskentelytapojen varaan, miten lasten oikeus tulla kuulluksi toteutuu.

Lapsen oikeuksien komitea on lapsen kuulemista koskevassa yleiskommentissaan No 12 korostanut, että menettelyjen, joissa lapsia kuullaan, tulee olla avoimia kaikille lapsille. Erityisen tärkeää on turvata vähemmistöryhmien tai muita haavoittuvammassa asemassa olevien lasten asema.

Myös oikeuskirjallisuudessa (Hakalehto, Suvia: Johdatus lapsen oikeuksiin koulussa 2015) on todettu, että vaikka koulumaailmassa osallisuus yhdistetään usein oppilaskunnan toimintaan, ne ovat vain osa lapsen osallisuutta. Jotta kouluissa voitaisiin ottaa lasten näkemykset huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla, opetustoimessa on kehitettävä käytäntöjä, joilla selvitetään lasten mielipiteitä erilaisista kouluun ja opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.

Totean vielä, että lapsilla on myös oikeus odottaa, että heidän näkemyksensä otetaan huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa. Tämä ei tarkoita sitä, että valta päätöksenteosta olisi siirretty lapsille. Tarkoitus on varmistaa konsultaatio ja osallistuminen. Tehdyt päätökset on perusteltava lapsien ymmärtämällä tavalla.

3.2 Lapsivaikutusten arviointi

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen hallintoviranomaisen lapsia koskevissa toimituksissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Koulujen loma- ja työaikoja koskevat päätökset koskevat nimenomaisesti lapsia ja niillä on vaikutuksia mm. lapsen oikeuteen lepoon ja leikkiin.

Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten edun selvittämiseen. Lapsen oikeuksien komitea on lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanotoimia koskevassa yleiskommentissaan No 5 (kohdat 45-47) todennut, että lapsen edun huomioon ottaminen edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Nämä prosessit on sisällytettävä kaikille hallinnon tasoille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vaikutusten arviointiin voidaan kehittää ja siinä voidaan käyttää

erilaisia menettelytapoja ja käytäntöjä. Analyysin tuloksena tulisi esittää suosituksia muutosehdotuksista, vaihtoehtoista ja parannuksista ja analyysin tulee olla julkisesti nähtävillä.

Lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut lapsen osallisuuden ja edun välistä yhteyttä; lapsen etu ei voi toteutua, jos osallisuuteen kykeneville lapsille ei ole annettu mahdollisuutta osallistua (ks. esim. Yleiskommentti No 14, kohta 43). Siten lasten näkemysten kuuleminen on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia.

Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan antaman selvityksen mukaan lapsivaikutukset ovat tulleet arvioiduiksi toiminnan luonteen johdosta kaikessa toimialan oppilaita koskevassa opetuksessa sekä osallistamisessa, vaikka varsinaista arviointia ei ole tehty.

Edellä esitetty huomioon ottaen en ole voinut vakuuttua siitä, että Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on riittävällä tavalla arvioinut koulujen loma- ja työaikoja koskevien päätösten lapsivaikutuksia, kun arvioinnin toteuttamisesta, siinä huomioon otetuista seikoista tai sen tuloksesta ei käytössäni ole ollut mitään tietoja.

Korostan vielä, ettei vaikutusten arviointi ole itsetarkoitus, vaan tavoitteena on aina tuoda lisää tietoa päätöksentekoon. Lapsivaikutusten arvioinnilla haetaan tilanteessa lasten etua parhaiten toteuttavaa ratkaisua. Hyvin toteutetulla arvioinnilla on mahdollista arvioida suunnitteilla olevan päätöksen vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kehitykseen kokonaisvaltaisesti ja eri näkökulmista. Samalla se lisää myös yleisesti päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta. Kun kaikilla päätöksen kohteena olevilla lapsilla on ollut mahdollisuus osallistua, arviointi tuo näkyväksi myös erilaisessa tilanteessa olevien lasten ja nuorten tarpeet.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 esittämäni käsitykset Helsingin kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.