

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Asia: Lapsiasiavaltuutetun aloite opetus- ja kulttuuriministeriölle varhaiskasvatuksen kehittämissuunnitelman säätämisestä Suomeen

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Laissa lapsiasiavaltuutetusta (1221/2014) on säädetty lapsiasiavaltuutetun tehtäväksi muun muassa aloittein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevissa asioissa, edistää lapsen edun toteutumista yhteiskunnassa sekä edistää eri tavoin lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista (6 §).

1. Yleistä

Suomi tarvitsee kansallista varhaiskasvatuspolitiikkaa, jonka perustana on laadukas varhaiskasvatustiede. Kuntien tehtävissä varhaiskasvatuksen merkitys kasvaa maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeen. Tämä korostaa kansallisen varhaiskasvatuspolitiikan tärkeyttä kuntien hyvin kirjaviin varhaiskasvatuksen ratkaisujen sijaan. Varhaiskasvatuspolitiikka kaipaa pitkäjänteistä yli hallituskausien ulottuvaa tarkastelua niin henkilöstön koulutuksen, normituksen kuin rahoituksenkin osalta.

Laadukas varhaiskasvatus on monien kansainvälistenkin tutkimusten mukaan tehokas keino tukea lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia sekä ehkäistä syrjäytymistä. OECD suosittaa investoimista varhaiskasvatukseen siitä saatavaan taloudelliseen ja sosiaaliseen hyötyyn perustuen. Varhaiskasvatukseen investoiminen on keino muun muassa tukea vanhemmuutta ja parantaa naisten työllisyysastetta. Suomen valtion talousarviossa vuodelle 2016 todetaan, että ”...korkea sivistystaso, toimivat varhaiskasvatuspalvelut sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusta. Tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen koulutukseen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen on turvattava koko maassa. Tavoitteena on väestön koulutus- ja osaamistason kohottaminen siten, että suomalaiset ovat maailman osaavin kansa vuonna 2020.” Tavoitteeksi on asetettu, että neljä vuotta täyttäneistä lapsista 95 prosenttia osallistuu varhaiskasvatukseen vuonna 2020.¹

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus opetukseen. Sopimuksen täytäntöönpanoa ohjaavan ja valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean näkemyksen mukaan ”oikeus opetukseen varhaislapsuuden aikana alkaa syntymästä ja liittyy läheisesti lapsen oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehittämiseen (6 artiklan 2 kohta)”. Oikeus opetukseen kuuluu kaikille lapsille yhdenvertaisesti ilman minkäänlaista syrjintää (2 artikla).²



YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että "[p]ääsy laadukkaaseen koulutukseen ilmaiseksi on lapsen etu, mukaan lukien varhaiskasvatus, epävirallinen koulutus, arkioppiminen ja muut koulutukseen liittyvät toiminnot. Kaikissa päätöksissä, jotka koskevat tiettyyn lapseen tai lapsiryhmään kohdistuvia toimenpiteitä tai toimia, on kunnioitettava lapsen tai lasten etua koulutuksen osalta."³ Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä.

YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti viimeisimmissä (2011), Suomen määräaikaisraportointiin perustuvissa päätelmissään huolensa varhaiskasvatuksen puutteista: ammattilaisten riittämättömyydestä, henkilöstön ja lasten määrän välisestä epäsuhdasta, ja raportoidusta päivähoidon sekä esiopetuksen laadun heikkoudesta. Suosituksinaan komitea esitti muun muassa uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain säätämistä, hoitohenkilöstön ja lasten määrän välisen epäsuhdan korjaamista ryhmäkokoja rajoittamalla ja hoitosuhteiden jatkuvuuden nykyistä parempaa turvaamista.⁴ Lisäksi komitea kehotti valtiota kannustamaan "nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin".⁵

2. Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.⁶

YK:n lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Tämän aloitteen kannalta tärkeitä lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia ovat myös muun muassa:

- valtion velvollisuus tukea vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä (18(2) artikla)
- työssäkäyvien vanhempien lasten oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18(3) artikla)
- lapsen oikeus oppimiseen (28 ja 29 artiklat), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen⁷

3. Varhaiskasvatuksen kehittämisohjelma

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen tulisi antaa eduskunnalle esitys varhaiskasvatusta koskevan kehittämisohjelman säätämisestä. Kehittämisohjelma

- olisi lähtökohtaisesti parlamentaarisesti valmisteltava;
- loisi hallituskautta pidemmän perspektiivin varhaiskasvatukseen kehittämiseen;
- saisi perustelunsa (oikeutus) varhaiskasvatuksen erityisestä merkityksestä lapsen kasvun, kehityksen ja oppimisen kannalta;
- loisi tilannekuvaa yhteiskunnan kehityksestä ja lasten moninaistuvista tarpeista;
- ottaisi kantaa varhaiskasvatuksen koulutukseen, ohjaukseen, arviointiin, valvontaan ja resursointiin;
- linjaisi varhaiskasvatusta koskevasta tilastoinnista ja tiedonkeruusta;
- loisi edellytykset pitkäjänteiselle varhaiskasvatustieteelle ja kokeilutoiminnalle sekä
- loisi perustan vastaaville kuntakohtaisille varhaiskasvatuspolitiikan linjauksille.

Varhaiskasvatusta koskevan hallinnonalan siirto kunnissa sosiaalitoimesta sivistystoimeen ja sama muutos valtioneuvostotasolla sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön ovat vahvistaneet varhaiskasvatuksen asemaa suomalaisessa kasvatusta ja koulutusjärjestelmässä. Samoin varhaiskasvatuksen lainsäädännön kehittäminen, Opetushallituksen määräämät varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tulo vastaamaan varhaiskasvatusta koskevasta arvioinnista sekä toimialaan liittyvät valtioneuvoston strategiset tutkimushankkeet ovat vahvistaneet varhaiskasvatuksen asemaa. Toisaalta osa varhaiskasvatukseen kohdistuneista lainsäädäntötoimista on ollut ristiriitaisia YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle (2011) esittämien huolenaiheiden ja suositusten kannalta muun muassa varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen ja henkilöstömitoituksen heikentämisen osalta.

Valtioneuvostolla on eri hallinnonaloja ja politiikkakokonaisuuksia ohjaavia valtioneuvostotasoisia asiakirjoja. Näistä tehdyt päätökset mahdollistavat säännöllisen arvioinnin tekemisen, toimialan kehittämispainopisteiden valintoja, voimavarojen ennakoitua sekä toimialan koulutus- ja tutkimustarpeiden määrittelyä. Vaikka viime vuosina hallituksen linjana on ollut vähentää suunnitteluelvoitteita niin kuntien kuin valtion toiminnassa, valtioneuvostotasoisille kehittämissuunnitelmille tai -ohjelmille on edelleen tarvetta. Ne mahdollistavat myös tehokkaan informaatio-ohjauksen kuntiin.

Varhaiskasvatuksen toimialan voimakas kehittyminen ja toisaalta varhaiskasvatuksen merkittävyys yhteiskunnan tarjoamana keskeisenä lasten ja perheiden arkeen sekä yhteiskunnan toimivuuteen vaikuttavana palveluna perustee osaltaan toimialan strategisen suunnittelun ja ohjauksen tarvetta.

Lapsiasiavaltuutettu esittää kunnioittavimmin opetus- ja kulttuuriministeriölle varhaiskasvatusta koskevan kehittämisohjelman säätämistä ja tätä koskevien toimien käynnistämistä.

Jyväskylässä 21.6.2017



Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu



Merike Helander
Lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto

JAKELU

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus

TIEDOKSI

Sivistysvaliokunta

¹ HE 30/2015 vp, s. 373.

² CRC/GC/C/7/Rev.1(2006) kohta 28, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_7_julkaisu.pdf

³ CRC/GC/C/14, kohta 79.

⁴ CRC/C/FIN/CO/4*, kohdat 55-56.

⁵ CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 52, verkossa <http://formin.fi/public/download.aspx?ID=82628&GUID={08815486-C2F7-4348-A1DC-0985FA9542EC}>

⁶ CRC/GC/C/14, kohta 4, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf

⁷ CRC/GC/C/7/Rev.1(2006) kohta 28.