



Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö VN/2741/2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin. Lapsiasiavaltuutettu arvioi esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 21.7.2020.

Tiivistelmä

- Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu on sinänsä kannatettava, koska se voi lisätä lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatukseen ja opetustoimintaan ja tasoittaa taustasta johtuvia eroja opintopolun varhaisessa vaiheessa.
- Kokeilun maksuttomuus on myönteinen asia.
- Kuljetusten järjestämisessä ja opetustiloissa tulee ottaa huomioon 4- ja 5-vuotiaiden lasten tarpeet.
- Kokeilussa on syytä tehdä huolellinen lapsivaikutusten arviointi.
- Kokeilua koskevasta tutkimussuunnitelmasta on suositeltavaa tehdä TENK:n ohjeiden mukainen eettinen ennakoarviointi.
- Lapsille tulee tiedottaa kokeilusta, heidän mielipiteensä siihen osallistumisesta tulee selvittää, heidät on otettava mukaan kokeilun arviointiin ja heidät on huomioitava tuloksista raportoitaessa.
- Kokeilun vaikutukset lasten kokonaishyvinvointiin tulee arvioida.

Taustaa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Kokeilu toteutettaisiin vuosina 2021–



2024. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset.

Tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, perheiden palveluvalintoja sekä kuntien toimintakäytäntöjä. Kokeilulla pyritäisiin saamaan tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Kokeilulaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Kommentit esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Esiopetuksen maksuttomuus maksullisen varhaiskasvatuksen sijaan on lasten ja perheiden kannalta kannatettava asia. Samoin se, etteivät vanhemmat menetä kotihoidon tuen sisaruskorotusta. Tämä toki luo eriarvoisuutta niihin lapsiin nähden, jotka eivät osallistu kokeiluun. Kuten toisaalla lapsiasiavaltuutetun lausunnossa todetaan, kokeilu- ja tutkimusluonteensa vuoksi voidaan kuitenkin kokonaisuutena puoltaa sitä, että tällä tavoin pyritään kehittämään lasten yhdenvertaista oikeutta esiopetukseen.

Kommentit esityksen viranomaisvaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun käytännön toteuttamiseen, kuten kuljetusten, tilojen, henkilöstön tai täydentävän varhaiskasvatuksen järjestelyihin?

Luonnoksessa esitetään, että kokeiluun osallistuvia koskisi perusopetuslain 32 §:n mukainen kuljetustuki. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (9 § 4 mom.) todetaan, että ensisijainen koulumatkaetus olisi oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus perheelle ja todetaan, että perheen itse järjestämä kuljetus olisi lapsille turvallisin vaihtoehto. Avustusta tai kuljetusta koskien todetaan, että harkinnassa tulisi erityisesti ottaa huomioon lasten nuori ikä ja myöntää avustus tai kuljetus myös matkan ollessa alle viisi kilometriä. Lapsiasiavaltuutettu pitää näitä poikkeuksia perusteltuina, sillä 4- ja 5-vuotiaat lapset ovat yleensä iältään ja kehitystasoltaan liian nuoria osallistumaan järjestettyihin kuljetuksiin. Perheille tulee siksi jättää mahdollisuus kuljettaa lapsi esiopetukseen. Perusopetuslain 32 §:n mukaisia odotusaikoja voidaan myös pitää liian pitkinä tämän ikäisille lapsille, jolloin päivät uhkaavat venyä liian pitkiksi.

Esitysluonnoksessa kokeilu rajattaisiin sellaisiin esiopetusta tarjoaviin toimipaikkoihin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua täydentävään varhaiskasvatukseen. Näin pyritäisiin takaamaan lapsen päivän eheys myös silloin, kun hän osallistuu esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen. (S. 14.) Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että



lasten päivien eheys on huomioitu kokeilussa. On myös tärkeää huomioida 4- ja 5-vuotiaiden lasten kehitykselliset tarpeet ja turvallisuus tilojen suunnittelussa ja siirtymisessä tiloista toiseen.

Kommentit esityksen lapsi-, perhe- tai sukupuolivaikutusten arviointiin. Onko teillä näkökulmia kokeilun vaikutuksista perheiden arkeen, kuten erilaisiin perhe-etuuksiin?

Luonnoksessa ei ole arvioitu kokeilun vaikutuksia lapsen oikeuksiin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan mm. kaikissa lainsäädäntötoimissa on lapsen etu asetettava ensisijaiseksi (3 art.). Lapsen edun arviointi edellyttää lapsivaikutusten arviointia, joka puuttuu luonnoksesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä huomattavana puutteena ottaen huomioon, että esityksellä on suoria vaikutuksia lapsiin.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsilla tulee olla pääsy oikeuksiinsa ilman omiin tai vanhempiensa ominaisuuksiin liittyvä syrjintää. Esimerkiksi sukupuoli, kieli tai kulttuurinen ja uskonnollinen tausta eivät saa vaikuttaa lapsen kohteluun. (2 artikla.) Lapsen oikeus yhdenvertaiseen esiopetukseen ja kokeilun siihen aiheuttamat muutokset on huomioitu luonnoksessa. Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä hyväksyttävänä sitä, että kokeilu koskisi vain osaa varhaiskasvatusikäisistä lapsista. Esityksessä käsitellään kattavasti yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja viitataan perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan kokeilu voi muodostaa hyväksyttävän perusteen tinkiä yhdenvertaisuudesta esimerkiksi alueellisessa suhteessa¹. Kokeilua perustellaan myös sen opetuksen ja koulutuksen kehittämiseen tähtäävillä tavoitteilla, tietojen ja kokemusten hankkimisella suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, tulosten selvittämisen ja arvioimisen asianmukaisella järjestämisellä, kokeilun määräaikaaisuudella ja lyhytkestoisuudella sekä sillä, että kokeilu perustuu suostumukseen (s. 43-44).

Kokeilu toteutetaan satunnaistetulla koeasetelmalla, mikä lapsiasiavaltuutetun arvion mukaan vähentää taustasta johtuvan syrjinnän todennäköisyyttä. Satunnaistamisessa huomioitaisiin suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset kunnat, erilaiset kuntatyyppit, ja maantieteellinen kattavuus. Satunnaistamisen toisen vaiheen otannassa huomioitaisiin kielellinen ja eri sosioekonomisten alueiden edustavuus. Lapsiasiavaltuutettu pitää satunnaistettua koeasetelmaa huolellisesti suunniteltuna ja perusteltuna.

¹ PeVL 44/2017 vp, s. 2, ja siinä viitatus lausunnot



Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tutkimussuunnitelmassa ei tietosuojakysymyksiä lukuun ottamatta oteta kantaa tutkimuseettisiin kysymyksiin. Kokeiluun sisältyy lukuisia ja haastaviakin eettisiä kysymyksiä, kuten lapsen osallisuus ja kokeilusta mahdollisesti seuraavat pitkän aikavälin erot koeryhmien osaamisessa.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeessa ”Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa”² todetaan, että ”tutkijalla on aina vastuu tutkimuksensa eettisyydestä. (--) Tutkimussuunnitelmassa tulee käsitellä eettiset riskit ja suunnitellut toimintatavat haittojen ja vahinkojen välttämiseksi siitä riippumatta, arvioidaanko tutkimus ennakkoon ihmistieteiden eettisessä toimikunnassa vai ei.” Esityksessä ei ole arvioitu riskejä kuin kokeilun tuloksia mahdollisesti vääristävien tekijöiden näkökulmasta. Vaikka kokeiluun pyydetään huoltajien suostumus, voi kokeilua pitää siinä määrin merkittävänä interventiona isohkon lapsijoukon elämään, että eettinen ennakoarviointi olisi perusteltua tehdä tutkimusta toteuttavan organisaation tutkimuseettisessä toimikunnassa.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, ettei ole pohdittu, miten lapsille tiedotetaan kokeilusta; tutkimussuunnitelmassa huomioidaan vain huoltajille jaettavan materiaalin muoto ja selkeys. Ei myöskään ilmene, miten lapsen mielipide selvitetään tai huomioidaan kokeiluun osallistumisesta päätettäessä. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää lisäksi huomiota tutkimussuunnitelmassa kuvattuihin mittausmenetelmiin, jotka sosiaalisten taitojen ja lapsen terveen itsetunnon vahvistamisen osalta perustuvat vain opettajien suorittamaan arviointiin. Ei myöskään ilmene, millä tavoin kokeilun tulokset saatetaan tiedoksi siihen osallistuneille lapsille ja heidän huoltajilleen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lapsille tiedotetaan kokeilusta, että lasten mielipiteet selvitetään ja huomioidaan, ja että lapset osallistuvat kokeilun arviointiin. Lapsia on syytä arvostaa kokeiluun osallistujina siinä määrin, että heille tiedotetaan sen tarkoituksesta, tavoitteista ja tuloksista. Lapsia ei tule käsitellä vain tutkimuksen objekteina tutkimusasetelmassa, joka vaikuttaa ratkaisevalla tavalla heidän arkensa jäsentymiseen ja mahdollisesti koko tulevaisuuteen. Myös varhaiskasvatusikäisten lasten mielipiteitä on mahdollista selvittää, ja näin toimittiin esimerkiksi nykyistä varhaiskasvatuslakia säädettäessä 2-6 -vuotiaiden osalta³.

Esityksessä mainitaan vuorohoidossa olevien lasten oikeus esiopetukseen, mikä on osoittautunut ongelmalliseksi nykykäytännöissäkkin, mutta esityksestä ei ilmene, miten vuorohoidossa olevat lapset osallistuisivat kokeiluun. Esityksessä ei myöskään ole otettu kantaa vuoroviikoin vanhempiensa luona asuvien lasten mahdollisuuteen osallistua

² https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarviointin_ohje_2019.pdf

³ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75257>



kokeiluun tilanteissa, joissa matka pitenee toisen vanhemman luota tai toinen vanhempi asuu eri paikkakunnalla.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapset tulisivat oppilas- ja opiskelijahuoltolain piiriin. Koska opiskeluhooltoon kohdistuu paineita myös mahdollisen oppivelvollisuuden pidentämisen vuoksi, opiskeluhoollon henkilöstöresurssien lisääminen on välttämätöntä. Pienten lasten huomioiminen opiskeluhoollossa edellyttää myös erityistä osaamista pienten lasten kohtaamisessa ja tarpeissa. Lapsiasiavaltuutettu on esittänyt oppivelvollisuuden nostoa koskevassa lausunnossaan⁴, että opiskeluhooltoon säädetään sitovat mitoitukset.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että esiopetukseen osallistuvat tulisivat aikaisemmin kolmiportaisen tuen piiriin. Toisaalta varhaiskasvatuslaki sisältää jo nyt velvollisuuden laatia yksilölliset varhaiskasvatussuunnitelmat, jonka tavoitteet ovat vielä laajemmat kuin perusopetuslain mukainen oppimisen tuki.

Muut kommentit.

Kokeiluun tulevat lapset ja jatkossa mahdolliseen 2-vuotiseen esiopetukseen tulevat nuorimmat lapset olisivat iältään 4-vuotiaita. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella on oppimisen lisäksi oikeus leikkiin, lepoon, virkistykseen ja vapaa-aikaan (31 artikla). Ns. tuntijakoasetuksen (Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta, 422/2012) mukaan esiopetuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa lasten sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin (2014) on kirjattu leikin merkitys esiopetuksessa.

Edellä mainitut lapsen oikeudet eivät kuitenkaan tule ilmi esitysluonnoksesta ja kokeilun tavoitteista. Tavoitteina on mainittu koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen, esiopetuksen laadun ja vaikuttavuuden kehittäminen, esi- ja alkuopetuksen välisten jatkumoiden selvittäminen, perheiden palveluvalintojen ja kuntien toimintakäytäntöjen selvittäminen sekä tiedon saaminen kokeilun vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Samalla tavoitellaan tietoa näistä em. tekijöistä. (S. 13-14.) Kehitys- ja oppimisedellytykset, sosiaaliset taidot ja terve itsetunto ovat merkityksellisiä lapsen hyvinvoinnille, mutta kokeilulla voi olla myös lapsen hyvinvoinnin kannalta kielteisiä vaikutuksia, joita ei ole juuri arvioitu esitysluonnoksessa tai tutkimussuunnitelmassa. Millaisia vaikutuksia kokeilulla on esimerkiksi lapsen leikkiin, lepoon, virkistäytymiseen ja vapaa-aikaan?

⁴ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2020/06/LAPS_Lausunto_OKM_Oppivelvollisuus%C3%A4n-pident%C3%A4minen_12.6.2020.pdf



Lapsiasiavaltuutetun toimisto on valmistelemassa 6-vuotiaiden lasten kokemuksiin perustuvaa Lapsibarometri-tutkimusta, joka julkaistaan marraskuussa 2020. Tutkimuksessa haastateltiin 400 esikouluikäistä lasta ja heiltä kysyttiin ”Tykkäätkö olla eskarissa?”. Lapsista 38 prosenttia vastasi ”aina” ja 45 prosenttia ”joskus”. Pieni osa lapsista, kolme prosenttia, vastasi kysymykseen ”ei koskaan”. Lapsilta tiedusteltiin myös, mikä eskarissa on kivaa. Alustavien tulosten mukaan leikkiminen ja pelaaminen sekä kaverit näyttävät olevan lapsille kivoimpia asioita esikoulussa. Lapsista 48 prosenttia mainitsi leikkimisen tai pelaamisen ja 31 prosenttia kaverit kivana asiana eskarissa. Liikuntaa, ulkoilua tai välitunteja piti mukavana asiana eskarissa 15 prosenttia lapsista ja 12 prosenttia lapsista oli sitä mieltä, että eskarissa kivaa on oppiminen, oppiaineet tai tehtävät. Tulokset osoittavat, että esikoulun merkitystä lapsille tulee arvioida laajemmasta kuin vain oppimisen näkökulmasta. Erityisesti leikin ja sosiaalisten suhteiden merkitys lapsille on huomioitava arviointia tehtäessä.

Jyväskylässä 21.7.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Jaana Tervo
Lakimies