

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Viite: Sivistysvaliokunta tiistai 03.11.2020 klo 12.00 / HE 149/2020 vp / Lausuntopyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Kokeilu toteutettaisiin vuosina 2021—2024. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat valittaisiin ositettuna satunnaisotantana. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset.

Kokeilun on tarkoitus antaa tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa koskevaa päätöksentekoa varten, eli esiopetuksen laajentamista koko viisivuotiaiden ikäluokkaa koskevaksi. Kokeilun tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita, perheiden palveluvalintoja, kuntien toimintakäytäntöjä sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

1 § Lain tarkoitus.

Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen

vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää kaksivuotisen esikoulun kokeilua kannatettava. Jos kokeilun perusteella esikoulun laajentaminen saavuttaa hallituksen esityksessä sille asetetut tavoitteet, voidaan sen avulla lisätä lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan ja tasoittaa lapsen taustasta johtuvia eroja jo varhaisessa vaiheessa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että kokeilussa on tärkeä selvittää myös lasten omia näkemyksiä kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisesta sekä opetuksen sisällöstä ja toteutuksesta. Tämä on välttämätöntä sen selvittämiseksi, toteuttaako kokeilu ja sen perusteella tehtävät päätökset YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa asetettua vaatimusta, jonka mukaisesti kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (LOS 3.1 art). Lapsen edun toteutuminen edellyttää aina myös lasten mielipiteiden selvittämistä ja huomioonottamista lapsen ikä ja kehitystaso huomioiden (LOS 12 art).¹

3 § Kokeilun toimeenpano

Säännöksen mukaan kokeilukunnat huolehtivat kokeilun paikallisesta toimeenpanosta, kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista ja kokeilun paikallisen opetussuunnitelman laatimisesta (3 mom). Opetushallitus vastaa muun muassa opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja toimeenpanon tuesta (2 mom).

Kokeilua varten on tarpeen laatia omat opetussuunnitelman perusteet ja paikalliset opetussuunnitelmat, sillä, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 16), niissä tulisi huomioida 4–5-vuotiaille soveltuvan pedagogiikan vaatimukset sekä varhaiskasvatuksen, esi- ja alkuopetuksen väliset siirtymät ja jatkumot. Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on lausuntokierroksen perusteella nyt selkeästi kuvattu myös leikin merkitystä esiopetuksessa. Nuorimmat koeryhmään kuuluvat ja jatkossa mahdolliseen kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvat lapset olisivat iältään 4-vuotiaita. Tässä iässä ja vielä perusopetukseen siirryttäessäkin lapset voivat olla hyvin erilaisia kehitystasoltaan.

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohdat 70-74 (verkossa: <https://lapsiasia.fi/yleiskommentit>)

Lapsiasiavaltuutetun joulukuussa 2020 julkaistavassa lapsibarometrissä 6-vuotiaat lapset kertovat, että esikoulussa kivoimpia asioita ovat leikkiminen ja pelaaminen sekä kaverit.²

Oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin (LOS 31 art) on lapsen ihmisoi-
keus, jota tulee kunnioittaa myös varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa.³ Kaksivuotiselle
esiopetukselle laadittavissa opetussuunnitelman perusteissa ja opetussuunnitelmissa on
erityisesti otettava huomioon lasten erilaiset valmiudet sekä erityisesti oikeus leikkiin ja
riittävään lepoon. Mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä enemmän lapsen päivään tulee
sisältyä myös vapaata leikkiä ja lepoa. Tätä tukee osaltaan se, että hallituksen esityksen mu-
kaan kokeilussa pyritään ”varmistamaan lapsen eheä päivä ja pysyvät vuorovaikutussuhteet
sitien, että esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus tarjotaan samassa paikassa kuin esiope-
tus” (s. 22).

Lasten ja perheiden informointi kokeilusta

Hallituksen esityksen mukaan huoltajia informoitaisiin kokeilusta samassa yhteydessä, kun
heille ilmoitetaan kuulumisesta koeryhmään ja mahdollisuudesta hakeutua kaksivuotiseen
esiopetukseen. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kirje tulisi laatia sitien, että se olisi
mahdollisimman selkeä ja kannustaisi perheitä osallistumaan kaksivuotiseen esiopetuk-
seen. Esimerkkeinä kirjeessä mainittavista asioista mainitaan muun muassa maksuttomuus
ja mahdollisuus osallistua kielten opetukseen.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan edellä mainittujen asioiden lisäksi olisi tärkeää
tiedottaa myös esiopetuksen sisällöstä ja käytännön toteuttamista koskevista asioista sekä
kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteista. Selkeä ja perheet saavuttavan tiedon antaminen on
erityisen tärkeää niiden perheiden kohdalla, joiden lapset ovat nyt kotihoidossa. Heillä ei
välttämättä ole ylipäätään kovin paljon tietoa siitä, mitä esiopetuksessa (ja varhaiskasvatuk-
sessa) tehdään ja tavoitellaan. Huoltajien päätöksentekoon vaikuttaa luultavasti taloudellisten
seikkojen lisäksi kokemus siitä, että osallistuminen varhaiskasvatukseen ja esiopetuk-
seen on tosiasiallisesti hyödyllistä heidän lapsilleen.

² Terhi Tuukkanen (toim.): Lapsibarometri 2020, Lapsiasiavaltuutetun julkaisuja, tulossa joulu-
kuussa 2020.

³ YK:n yleiskommentti nro 17 (2013) lapsen oikeudesta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoi-
mintaan, kulttuurielämään ja taiteisiin (31 artikla).

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että pelkästään vanhempien tiedottaminen ei ole riittävää, vaan myös lapsille on etukäteen annettava tietoa tulevasta esiopetukseen siirtymisestä. Vanhemmat tarvitsevat tietoa siksi, että he tekevät päätöksen lapsensa osallistumisesta, mutta myös siksi, että vanhemmilla on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaan velvollisuus keskustella lapsen kanssa häntä koskevista päätöksistä sekä velvollisuus ottaa huomioon lapsen mielipiteet ja toivomukset. Vanhempien on siten osattava kertoa lapselle ainakin jollain tasolla, mistä kokeilussa on kyse. Sen lisäksi on tärkeää, että lapset saavat riittävästi tietoa myös suoraan esiopetuksen järjestäjiltä. Lapsille tulee antaa tietoa esiopetuksen toteuttamista ja sisällöistä heille ymmärrettävällä tavalla, jotta he osaisivat myös kertoa mielipiteensä osallistumisestaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomautti jo hallituksen esityksen luonnokseen antamassaan lausunnossa, että siitä ei ilmene, millä tavoin kokeilun tulokset saatetaan tiedoksi siihen osallistuneille lapsille ja heidän huoltajilleen.⁴ Tähän on kiinnitettävä erityistä huomioita viimeistään, kun kokeilun arviointia ja seurantaa suunnitellaan. Arviointia ja seurantaa koskevassa 10 §:ssä on huomioitu vain raportointi valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

4 § Kokeilukunnat ja kokeilun kohdejoukko

5 § Kokeilun koe- ja verrokkiryhmä

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kokeilukunnat sekä kokeilun kohdejoukko, koe- ja verrokkiryhmän valinta ositettuna satunnaistamisena mahdollistaa hyvin sen, että kokeiluun osallistuvat lapset tulevat eri puolilta Suomea ja erilaisista taustoista. Kieliryhmät (suomi, ruotsi, saame) huomioidaan valinnassa. Tarkoituksena on painottaa jossain määrin myös sosioekonomista taustaa, joka toteutettaisiin siten, että suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa otanta voi olla suurempi alueilta, joissa vain perusasteen suorittaneiden osuus 30—54-vuotiaiden ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita.

Koeryhmät kunnissa määräytyisivät laissa säädetyllä tavalla. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”koeryhmän määräytymistä perustelee se, että mikäli perheet voisivat itse hakeutua kokeiluun, voisivat kokeilusta saatavat tulokset vinoutua, sillä kokeiluun saattaisivat

⁴ Lapsiasiavaltuutetun lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muuttamisesta 21.7.2020.

hakeutua vain aktiiviset perheet. Tarkoituksena olisi saada koeryhmään myös niitä lapsia, jotka eivät vielä ole kasvatus- ja opetuspalveluiden piirissä, vaan kotihoidossa” (s. 38).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perustelu on sinänsä hyvä, mutta ns. ei-aktiivisten perheiden saamiseen mukaan kokeiluun on tärkeä kiinnittää huomioita. Pelkästään koeryhmään valikoituminen ja maksuttomuus eivät vielä välttämättä saa heitä mukaan. Perheiden informointi edellä kuvatulla tavalla ja esimerkiksi mahdollisuus tutustua varhaiskasvatukseen ja esiopetuksen toimintaan etukäteen voivat toimia kannustumina kokeiluun osallistumiselle.

6 § Päätös lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen

Kaksivuotiseen esiopetukseen tai sitä korvaavaan toimintaan osallistuminen ja ilmoitus osallistumisen päättymisestä

Ehdotetun uuden lain 6.1 §:n mukaan 4 § ja 5 §:n mukaisesti määrittyvään koeryhmään kuuluvien lasten huoltaja tai laillinen edustaja tekee hakemuksen kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisesta. Kokeilukunnan tulee hyväksyä koeryhmään kuuluvan lapsen hakemus. Huoltajan velvollisuus on huolehtia siitä, että koeryhmään kuuluva lapsi osallistuu kaksi vuotta kestäväseen esiopetukseen tai muuhun kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan (6.2 §).

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan säännös vaikuttaa jossain määrin ristiriitaiselta. Toisaalta siitä saa käsityksen, että koeryhmään kuuluvan lapsen huoltaja voi itse päättää onko mukana kokeilussa ja toisaalta huoltaja velvoitetaan huolehtimaan siitä, että koeryhmään kuuluva lapsi saavuttaa kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet valitsemallaan tavalla.

Koeryhmään kuulumisen määräytyisi siis ehdotetun lain nojalla, mutta perheellä olisi mahdollisuus valita, osallistuuko lapsi kaksivuotiseen esiopetukseen vai sitä korvaavaan toimintaan (s. 40-41). Säännöksen perusteella on selvää, kuinka kaksivuotiseen esiopetukseen haetaan, mutta säännöksessä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, millä tavoin huoltaja ilmoittaa siitä, että lapsi osallistuu muuhun, vastaavat tavoitteet saavuttavaan toimintaan ja tehdäänkö tästä erillinen päätös. Siinä kuitenkin asetetaan huoltajalle velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi osallistuu toimintaan, jolla saavutetaan kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet. Perustelujen mukaan kokeilurekisteriin merkitään tieto siitä, jos lapsi osallistuu muuhun tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Epäselväksi jää myös se, voivatko huoltajat jo tässä vaiheessa jättäytyä kokonaan kokeilun ulkopuolelle ja tehdäänkö tästä päätöstä.

Jos koeryhmään kuulumisen tarkoittaa sitä, että lapsen tulee saavuttaa kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet joko osallistumalla esiopetukseen tai vaihtoehtoisella tavalla ja huoltajalle asetetaan myös velvollisuus huolehtia sen toteutumisesta, lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan tätä velvollisuutta tulisi säädellä yhdenmukaisella tavalla riippumatta tavasta, jolla tavoitteet saavutetaan.

Lisäksi, säännöksen kolmannen momentin sanamuodon mukaan näyttää siltä, että huoltajalla on mahdollisuus ilmoittaa osallistumisen päättymisestä vain siinä tilanteessa, että lapsella on päätös kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisesta. Kyseisen momentin mukaan kokeilukunnan tulee lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan tekemästä ilmoituksesta tehdä päätös kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisen päättymisestä.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan lapsen poistuessa kokeilun piiristä hän palaisi normaalilainsäädännön piiriin ja hänellä olisi tällöin oikeus esimerkiksi varhaiskasvatukseen, esiopetukseen tai perusopetukseen valmistavaan opetukseen lapsen iästä ja tarpeista riippuen. Häntä ei myöskään enää koskisi kaksivuotisen esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet ja opetussuunnitelma. Lapsi ei siis siirtyisi tässä tapauksessa edellä tarkoitettuun muuhun toimintaan vaan kokonaan kokeilun ulkopuolelle. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yhdenvertaisuuden toteutumiseksi myös kaksivuotista esiopetusta korvaavalla tavalla suoritettavalla lapsella tulisi olla mahdollisuus päättää kokeiluun osallistuminen ja siirtyminen normaalilainsäädännön piiriin, jossa toiminta ja oppimisen tavoitteet määräytyvät voimassa olevien opetussuunnitelman perusteiden ja opetussuunnitelmien mukaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu pyytää kohteliaimmin, että sivistysvaliokunta tarkentaisi mietinnössään hallituksen esitystä siten, että siitä selkeästi kävisi ilmi, miten vaihtoehtoiseen toimintaan osallistumisesta ilmoitetaan tai siihen hakeudutaan, tehdäänkö siitä päätös sekä onko ja millä tavoin huoltajilla oikeus ilmoittaa osallistumisen päättymisestä myös tässä tilanteessa.

8 § Kokeilua koskevia tarkentavia säännöksiä

Kaksivuotiseen esiopetuksen kokeiluun osallistuvalla olisi oikeus maksuttomaan koulumatkaetuuteen, joka ensisijaisesti olisi kuljettamista ja saattamista varten myönnettävä riittävä avustus, ja täydentävään varhaiskasvatukseen samassa toimipaikassa. Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotuksia hyvänä. Ne osaltaan voivat kannustaa perheitä osallistumaan kokeiluun.

Myönteistä on myös se, että kokeiluun osallistuvat lapset ovat oppilas- ja opiskelijahuollon sekä kolmiportaisen tuen piirissä.

Uudessa laissa ei oteta säädöstasolla kantaa vuorohoidossa olevien lasten osallistumiseen kaksivuotiseen esiopetukseen. Hallituksen esityksessä (s. 5) todetaan, että kuntien on huolehdittava siitä, että myös vuorohoitoa tarvitsevilla lapsilla on tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua esiopetukseen, joka käytännössä usein tarkoittaa sitä, että esiopetusta joudutaan ”räätälöimään”. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kokeilun täytäntöönpanoa suunniteltaessa kiinnitetään tähän huomioita ja taataa myös vuorohoidossa oleville lapsille mahdollisuus halutessaan osallistua kokeiluun.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää myös huomioita siihen, että hallituksen esityksen (s. 38) mukaan vuoroasuminen ei olisi este lapsen osallistumiselle kokeiluun. Lapsi voisi osallistua esiopetukseen vain esimerkiksi joka toinen viikko osittaisen toisessa kunnassa asumisen vuoksi. Ratkaisu on hyvä, mutta se edellyttää nähdäksemme, että lapsen huoltajat tekevät päätöksen osallistumisesta kokeiluun hyvässä yhteisymmärryksessä. Heillä on 6.2 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että lapsi saavuttaa kaksivuotiselle esiopetukselle asetetut tavoitteet, vaikka hän osallistuisikin kokeilun mukaiseen esiopetukseen vain osa-aikaisesti.

10 § Kokeilun seuranta ja arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdottoman välttämättömänä, että kokeilun seurannassa ja arvioinnissa tehdään jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia, jonka perustana ovat lapsen oikeudet ja monipuolinen tutkimustieto. Lapsivaikutusten arvioinnissa on selvitettävä, myös kokeiluun osallistuneiden lasten mielipiteitä ja otettava ne huomioon sekä kokeilun aikana että sen jälkeen tehtävässä päätöksenteossa, laajennetaanko esiopetus koskemaan kaikkia 4-5-vuotiaita lapsia. Lasten osallisuuden mahdollistaminen on keskeinen osa lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisen varmistamista.⁵

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää vielä lopuksi huomiota tutkimuseettisiin kysymyksiin. Kokeiluun sisältyy lukuisia ja haastaviakin eettisiä kysymyksiä, kuten lapsen osallisuus ja kokeilusta mahdollisesti seuraavat pitkän aikavälin erot koeryhmien osaamisessa.

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohdat 70-74.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeessa ”Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa”⁶ 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.” Vaikka kokeiluun pyydetään huoltajien suostumus, voi kokeilua pitää siinä määrin merkittävänä interventiona isohkon lapsijoukon elämään, että tutkimuksen eettisen ennakoarvioinnin tekeminen riippumattoman elimen toimesta olisi perusteltua.

Jyväskylässä 2.11.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

⁶ https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarvioinnin_ohje_2019.pdf