

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta HE 148/2021 vp

Viite: Kirjallisen lausunnon pyyntö sivistysvaliokunnalta / HE 148/2021 vp

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. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Esityksen keskeinen sisältö

Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista. Varhaiskasvatuksessa annettava tuki vahvistuisi lapsen tuen tarpeen mukaan. Esityksen myötä varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen malli.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Ehdotetut muutokset varhaiskasvatuslakiin ovat kannatettavia ja tervetulleita.
- Suomi on sitoutunut takaamaan kaikki lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet jokaiselle lainkäyttövallassaan olevalle lapselle ilman syrjintää. Oikeus opetukseen jo varhaiskasvatuksessa on yksi näistä oikeuksista.
- Perustelujen määritelmää inklusiosta ja sen sisällöstä olisi syytä tarkentaa.
- On tärkeää, että lapsen oikeutta viittomakieliseen varhaiskasvatukseen sekä tuen saamisen että kielellisten oikeuksien näkökulmasta arvioidaan pikimmiten.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotettuja uudistuksia kannatettavina. Ne täsmentävät lapsen oikeutta tukeen varhaiskasvatuksessa, ja hallituksen esitys kokoaa tukeen liittyvät säännökset selkeämmäksi kokonaisuudeksi. Lapsen oikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta on tervetullutta, että esityksessä korostetaan tuen antamista viivytyksettä (15 a §) sekä mahdollistetaan erityisestä tuesta annetun päätöksen täytäntöönpano ilman lainvoimaa (15 e §).

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (jälj. LOS) 2 artikla takaa kaikki yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

LOS 3 artiklan 3 kohta velvoittaa sopimusvaltiot takaamaan, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

LOS 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus opetukseen, jonka YK:n lapsen oikeuksien komitea (jälj. LOS-komitea) tulkitsee alkavan jo syntymästä ja liittyvän läheisesti lapsen oikeuteen mahdollisimman täysimääräiseen kehittymiseen (6 artikla). Komitea korostaa varhaiskasvatohjelmien hyötyjä lapselle ja toteaa tutkimustulosten osoittavan, että laadukkailla kasvatohjelmilla voidaan vaikuttaa myönteisesti pikkulasten onnistuneeseen perusasteen koulutukseen siirtymiseen, koulumenestykseen ja pitkäaikaiseen sosiaaliseen sopeutumiseen.¹

LOS 23 artikla takaa vammaan kanssa elävälle lapselle oikeuden nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan. LOS-komitea on painottanut inklusion merkitystä lapsen identiteetin ja yhteisöön kuulumisen muodostumiselle.²

Inklusio

On myönteistä, että esityksen perusteluissa painotetaan inklusiivisten periaatteiden noudattamista varhaiskasvatuksessa, ja että varhaiskasvatustalakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että inklusiivisuus kirjataan tavoitteeksi lakitekstin tasolla (3 §). Lisäksi on hyvä, että kyseisen säännöksen perusteluja on lausuntopalautteen myötä pyritty täsmentämään, mutta lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan perusteluja olisi edelleen syytä selkiyttää. Säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat inklusiivisuuden osalta hieman viimeistelemättömiltä. Esimerkiksi seuraava kohta (s. 30) kaipaa ainakin kielellistä huoltoa, jotta siinä tarkoitettu on varmasti selkeää: *"Inklusiivisuuden tavoite korostaa varsinkin vammaisten ja tukea tarvitsevien lasten oikeutta kuulua omaan vertaisryhmiinsä. Inklusiivisuuden tavoite on varhaiskasvatuksen kaikessa toiminnassa ja kaikkien lasten kohdalla, ei vain nyt ehdotettavan tuen toteuttamisessa ja tukea tarvitsevan lapsen osalta."*

Lapsiasiavaltuutettu korostaa LOS-komitean mukaisesti sitä, että inklusiivisuuden toteuttamista ja muodon lähtökohdina ovat lapsen yksilölliset oppimistarpeet.³ Nyt käsillä olevassa esityksessä olisi perusteltua nykyistä muotoilua selkeämmin alleviivata mielekkään, tehokkaan ja laadukkaan opetuksen tarjoamista kaikille lapsille, riippumatta siitä, elääkö lapsi vamman kanssa vai ei.⁴

Inklusiivisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että inklusiivisuuden käsite avataan esityksessä yksiselitteisesti. Kansainvälisessä tarkastelussa on havaittu, että inklusiivisuuden esteitä koulutuksessa ovat resurssien ja tuen puute, puutteet opettajakoulutuksessa, tiedon puute, oikeussuojakeinojen puute sekä kulttuuriset ja asenteelliset esteet.⁵ Siksi onkin hyvä, että nyt esitetyssä on tuotu esille inklusiivisuuden toteutumisen edellytyksenä tarve erityispedagogiselle osaamiselle sekä kasvatus- ja opetushenkilöstön sitoutumiselle inklusiivisiin periaatteisiin (s. 31).

Tuen järjestäminen yksityisessä varhaiskasvatuksessa

Hallituksen esityksessä on käsitelty yksityisen varhaiskasvatuspalvelun velvollisuutta järjestää tukea lain mukaisesti (15 c §). Erityisen tuen päätöksistä vastaisi kunta (15 e § 2 mom). Kohdassa 4.2.3 Yritysvaikutukset todetaan, että *"[k]unta voisi edelleen tukea yksityisiä palveluntuottajia joko rahallista tukea kasvattamalla (palvelusetelin arvo tai yksityisen hoidon kuntalisä) tai tuottamalla tuen palveluita yksityiselle palveluntuottajalle"*. Riskinä pidetään kuitenkin sitä, että yksityiset varhaiskasvatuksen palveluntuottajat saattaisivat kompensoida

lapsen tuen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen vuoksi nousseita kustannuksiaan asiakasmaksuja nostamalla. Se nostaisi huoltajilta perittäviä maksuja ja voisi johtaa siihen, että tukea tarvitseva lapsi siirretään kunnalliseen päiväkotiin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että yksityisen varhaiskasvatuksen valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että lasten tuen tarpeeseen vastataan lain edellyttämällä tavalla myös silloin, kun kyse on yleisestä tuesta ja tehostetusta tuesta, joista ei hallintopäätöstä tehdä. Valvonnassa ja mahdollisissa varhaiskasvatuspaikan muutoksissa tulee ensisijaisesti arvioida lapsen edun toteutumista. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitys, jolla yksityistä varhaiskasvatusta tullaan ehdottamaan luvanvaraiseksi toiminnaksi, on myös tärkeässä roolissa tuen tarpeen toteutumisen näkökulmasta.

Haavoittuvassa asemassa olevat lapset

On myönteistä, että esityksessä on tunnistettu vamman kanssa elävien lasten haavoittuvuus ja tarve tukeen (ks. esim. s. 43). Vamman kanssa elävien lasten lisäksi on muitakin haavoittuvassa asemassa olevia lapsiryhmiä, joiden asemaan ja tuen tarpeeseen tulisi lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kiinnittää huomiota.

Esitetyssä sääntelyssä jää epäselväksi, miten esimerkiksi turvapaikanhakijalasten tai paperittomien lasten yhdenvertaisuus ja oikeuksien toteutuminen pyritään takaamaan. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan selvitetään, miten paperittomien ja turvapaikkaa hakevien lasten oikeus varhaiskasvatukseen toteutuu. Nyt käsillä olevasta esityksestä ei käy ilmi, miten asiaa on selvitetty tai tullaan selvittämään. Esityksessä kyllä todetaan, että siinä *"ehdotetuilla muutoksilla tuetaan varsinkin vammaisten lasten sekä muuten haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta saada kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea"* (s. 43). Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ryhmää ei kuitenkaan esityksessä tunneta.

Lapsiasiavaltuutettu on kantanut huolta haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijalasten sekä paperittomien lasten oikeuksien, muun muassa oikeuden varhaiskasvatukseen, toteutumisesta Suomessa. Lapsiasiavaltuutettu on painottanut sitä, että varhaiskasvatusikäisen lapsen itsensä mahdollisuudet vaikuttaa oleskelupaikkaansa ovat käytännössä olemattomat ja että lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti suhteessa muihin lapsiin.⁶

LOS-komitea on korostanut, että kaikilla lapsilla on heidän asemastaan riippumatta oltava täysimääräinen pääsy varhaiskasvatukseen yhdenvertaisesti sen maan kansalaisten kanssa, jossa kyseiset lapset asuvat.⁷ LOS-komitea on todennut, että erilaisten palvelujen saatavuus erityisesti haavoittuvimmassa⁸ asemassa olevien lasten kohdalla tulisi varmistaa: kaikille pikkulapsille taataan pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tehokkaisiin palveluihin, kuten pikkulasten hyvinvoinnin edistämiseen erityisesti suunniteltuihin terveyst-, hoito- ja kasvatusohjelmiin ja erityishuomiota tulisi kiinnittää kaikkein haavoittuvimpiin pikkulapsiryhmiin ja niihin, joilla on riski joutua syrjinnän kohteeksi.⁹ LOS-komitea on Suomen määräaikaisraportista antamissaan loppupäätelmissä todennut, että Suomen tulisi säätää varhaiskasvatuslaki, jossa huomioidaan asianmukaisesti lapsen oikeudet, mukaan lukien edellä mainitut seikat.¹⁰

Viittomakieliset lapset

Esityksessä tuodaan esille, että lausuntokierroksella nousi esiin viittomakielisten lasten oikeus saada varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään, mutta lausuntopalautteen johdosta varhaiskasvatuksen kieltä koskevia muutoksia ei kuitenkaan esitetty tehtäväksi (s. 29). Myös lapsiasiavaltuutettu on eri yhteyksissä tuonut esille huolensa viittomakielisten lasten asemasta ja oikeudesta kieleensä varhaiskasvatuksessa.¹¹ Onkin myönteistä, että esityksessä todetaan ministeriön arvioivan myöhemmin omana kokonaisuutenaan lainvalmistelun tarvetta lapsen oikeudesta viittomakieliseen varhaiskasvatukseen sekä tuen saamisen että kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että tähän kysymykseen tartutaan pikimmiten. Kyse on perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumisesta.

Lapsen tuen tarpeen arviointi ja siirtymät

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että lapsen varhaiskasvatuksessa aloitetut tukitoimenpiteet siirtyisivät tarpeen mukaisesti esi- ja perusopetukseen huomioiden koulutusmuotojen erityispiirteet. Lisäksi esityksessä asetetaan tavoitteeksi, että lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen tarve *viitoittaa* lapsen tarvitsemaa tukea myös tulevaisuudessa koulutusmuodoissa, vaikka tuen tarve koulutuspolun aikana voi muuttua. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tuen tarvetta tulee arvioida jatkuvasti – ei vain siirtymien aikana. Varhaislapsuudessa todettu tuen tarve ei saa ilman säännöllistä arviointia viitoittaa koko koulutuspolkua.

Lapset kehittyvät hyvin eri tahdissa ja lukuisissa tutkimuksissa on muun muassa todettu, että kasvatusryhmänsä nuorimmat lapset saavat muita lapsia enemmän erilaisia kehityksellisiä ja ADHD-diagnoseja. Helsingin yliopistollisessa sairaalassa 2.1.2000 – 2.5.2013 ADHD:n

vuoksi lastenneurologian tai lastenpsykiatrian klinikoilla hoidetuilla 3 160 potilaalla suhteellinen ikä oli yhteydessä erikoissairaanhoidon lähettämiseen. 5–11-vuotiaiden ikäryhmässä (n = 2 270) ADHD-diagnoosin saaneiden syntymäkuukausien jakauma poikkesi tilastollisesti merkitsevästi kaikkien Helsingissä syntyneiden jakaumasta: vuoden viimeisellä neljänneksellä syntyneitä oli 36 prosenttia enemmän kuin vuoden ensimmäisellä neljänneksellä syntyneitä (p < 0,001). Useilla loppuvuodesta syntyneistä oli myös muita kehityksellisiä diagnooseja.¹² Kelan tarkastelussa havaittiin, että syys–joulukuussa syntyneissä lapsissa oli noin kolmannes enemmän ADHD-lääkkeiden käyttäjiä kuin tammi–huhtikuussa syntyneissä.¹³

Edellä mainitut tutkimukset eivät suoraan kerro, ovatko kasvuryhmän nuorimpien muita todennäköisemmät ADHD-diagnoosit yhteydessä aivotoimintojen kypsymisen hitauteen (jota ikäero ryhmän vanhimpien ja nuorimpien välillä korostaa), muiden kehityksellisten ongelmien tulkintaan ADHD:sta johtuviksi vai vuosiluokan nuorimpien ADHD:n yliidiagnosointiin. Lisätutkimuksia vaatii myös se, onko ilmiöstä haittaa esimerkiksi diagnoosiin liittyvien asenteiden ja odotusten vuoksi vai voiko siitä olla jopa hyötyä, jos lapsi saa tarvitsemiaan tukitoimia mahdollisimman varhain.¹⁴

Edellä todettu huomioon ottaen, lapsiasiavaltuutettu yhtyy annettuihin Käypä hoito -suositukseen, joiden mukaan lapsen tarkka ikä, suhteessa neurokognitiiviseen kypsyystasoon ja luokka- tai muussa kasvatusryhmässä suoriutumiseen, on syytä aina ottaa huomioon arvioidessa diagnostisten kriteerien täyttymistä (mt.). Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että nämä tekijät tulisi arvioida jo ennen varsinaista diagnoosia tilanteissa, joissa lapsen käytös varhaiskasvatuksessa antaa viitteitä tuen tarpeesta. Mikäli näin ei toimita, voi pyrkimys tuen tarpeen viitoittamasta koulutuspolusta ohjata lasta alisuoriutumaan ja leimata haitallisesti lapsen koko koulu-uraa. Pienet lapset kehittyvät eri tahdissa ja reagoivat eri tavoin varhaiskasvatuksessa väistämättä kohdattaviin muutoksiin.

Henkilöstön mitoitus (35 §, 38 §)

Lapsiasiavaltuutettu on aiemminkin varhaiskasvatuslain muuttamisen yhteydessä todennut, että koulutetun henkilöstön riittävä määrä on yksi keskeinen tekijä varhaiskasvatuksen laadun turvaamiseksi.¹⁵ Ehdotetut muutokset henkilöstön mitoitusta koskeviin lainkohtiin ovat täten tervetulleita, jotta lapsen oikeus tukeen ei esty riittämättömien resurssien vuoksi.

Suomessa vallitseva varhaiskasvatuksen henkilöstöpula heikentää merkittävästi lapsen oikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei

mainita varhaiskasvatuksessa tunnustettua henkilöstöpulaa, vaikka puutteet koulutetusta tulevat vaikeuttamaan esitetyn lain onnistunutta toimeenpanoa.

Jyväskylässä 22.10.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 7 (2005) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa (CRC/C/GC/7/Rev.1), kohdat 28-30.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 9 (2006) vammaisten lasten oikeuksista (CRC/C/GC/9), kohta 64.

³ CRC/C/GC/9, kohta 66.

⁴ CRC/C/GC/9, kohta 67.

⁵ Ks. <https://lapsiasia.fi/-/tiedote-inkluusio>.

⁶ Ks. lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 40/2018 vp, 23.4.2018. Saatavilla: <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-eduskunnan-sivistysvaliokunnalle-hallituksen-esityksesta-eduskunnalle-varhaiskasvatuslaiksi-ja-eraiksi-siihen-liittyviksi-laeiksi->

⁷ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23), kohta 59.

⁸ Haavoittuvassa asemassa ovat mm. pakolais- ja turvapaikanhakijalapset. CRC/C/GC/7/Rev.1, kohta 24.

⁹ Ibid.

¹⁰ Committee on the Rights of the Child: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention Concluding observations: Finland, 3.8.2011 (CRC/C/FIN/CO/4), kohta 57.

¹¹ Ks. esim: Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2019: Harvojen yhteiskunta vai kaikkien kansakunta? Hallituskausi 2015–2019 lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja: 2019:2, s. 27 (saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-753-3>) ja Hei, kato mua! Vuorovaikutus ja hyvinvointi kuurojen ja huonokuuloisten lasten elämässä, toim. Kiili, Johanna ja Pollari, Kirsi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:3, s. 99 (saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3217-3>).

¹² Ks. <https://www.kaypahoito.fi/nix02487>.

¹³ Ks. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4239>.

¹⁴ Ks. <https://www.kaypahoito.fi/nix02487>.

¹⁵ Ks. Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta HE 249/2020 vp, 25.2.2021. Saatavilla:



https://lapsiasia.fi/documents/25250457/56899072/LAPS_lausunto_SiV_HE2492020vp_v_arhaiskasvatuslaki_25022021.pdf/6db7f550-57c7-2b3e-c83c-7d5f6cf79fc3/LAPS_lausunto_SiV_HE2492020vp_varhaiskasvatuslaki_25022021.pdf?t=1614319044613.