

Suomen UNICEFin lausunto / Lausuntopyyntö OKM/81/040/2012

Suomen UNICEFin lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esityksiin

Suomen UNICEF kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua varhaiskasvatusta koskevasta lainsäädännöstä. Suomen UNICEF YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen asiantuntijajärjestönä kommentoi uudistamistyöryhmän esitystä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ([LOS](#)), YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevien suositusten ([CRC/C/FIN/CO/4](#)) ja komitean antamien yleiskommenttien kuten kasvatusta artiklan 29 kautta tarkastelemaan yleiskommentti nro 1 ”Aims of education” ([CRC/GC/2001/1](#)) sekä Lapsen oikeuksien toteutumista varhaislapsuudessa tarkastelemaan yleiskommentti nro 7 ([CRC/C/GC/7/Rev.1](#)) pohjalta.

Yleistä

Suomen UNICEF haluaa aluksi nostaa esille lapsen oikeuksien komitean Suomelle annetun suosituksen 2011 vahvistaa kansallista varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää ja toimintapolitiikkaa lapsen oikeuksien näkökulmasta kaikilla tasoilla ja huolehtia, että kaikki käytössä olevat resurssit (sosiaaliset, tekniset, taloudelliset) pyritään ottamaan tehokkaasti ja mitattavasti käyttöön lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa (CRC/C/FINCO/4, kohta 57). Saman määräaikaisraportoinnin yhteydessä komitea pahoitteli aikaisempien suositustensa puutteellista toimeenpanoa ja suositteli, että sopimusvaltio ”toteuttaa kaikki tarvittavat toimet, että lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset vastaavat kaikilta osin yleissopimuksen ” - ” periaatteita ja määräyksiä ja että sopimusvaltio harkitsee sellaisen yhtenäistetyin lainsäädännön laatimista, jossa säädetään kaikista yleissopimuksen mukaisista oikeuksista” (kohta 9). Suomen UNICEF katsoo, että tehokas keino yhtenäistää lainsäädäntöä yleissopimuksen mukaiseksi on kirjata YK:n lapsen oikeuksien sopimus tiukasti erillislakien perusteihin ohjaavaksi asiakirjaksi.

Suomen UNICEF haluaa kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä siitä, että raportissa on huomioitu läpileikkaavasti lapsen edun ensisijaisuus, mikä on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista. Perustelutekstin alussa tulisikin mainita, että kyseistä lakia ohjaa lapsen edun ensisijaisuus -periaate ja että lakia on tulkittava aina tämän sekä sopimuksen muiden yleisperiaatteiden kautta.

Lainvalmisteluprosessissa on kuultu lapsia ja vanhempia. Valmistelutyöryhmän tuottama raportti on ollut tärkeä osa lainvalmistelua, samoin kuin tutkimusseminaari tutkimustiedon hyödyntämisestä. Suomen UNICEF kiittää lisäksi raportin kirjoittajia selkeästä ja ymmärrettävästä tekstistä.

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Varhaiskasvatuksen tavoitteet -pykälässä tulee kiitettävästi esiin lapsen oikeusnäkökulma. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimus mainitaan lain perusteluteksteissä. Tämä on tärkeää, jotta ymmärretään lain tavoitteiden taustalla oleva kansainvälinen ihmisoikeusnormisto, joka ohjaa kansallista viranomais toimintaa. Lapsen oikeuksien implementointi varhaiskasvatuslaissa antaa vahvan perustan laadukkaalle varhaiskasvatukselle. Lapsen oikeuksien komitea on varhaislapsuutta käsittelevässä yleiskommentissaan ([CRC/C/GC/7/Rev.1](#)) todennut, että varhaiskasvatusikäisten lasten kanssa toimivilla tulisi olla tieto lapsen oikeuksien sopimuksesta ja sen ohjaavuudesta arkityössään, jotta he voisivat kaikessa lapsia koskevassa toiminnassaan toteuttaa lapsen oikeuksia lapsen tasapainoista kasvua edistäen. Lain perustelutekstissä todetaan 3§:n osalta: ”Lain tavoitteissa ilmeni muitakin yleissopimuksen keskeisiä periaatteita ja oikeuksia, kuten lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon, tasa-arvo ja syrjinnän kieltä sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen.” Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat vahvasti viranomais toimintaa ohjaavia periaatteita ja ohjaavat lapsen oikeuksien sopimuksen artikloiden toteuttamista.

Sopimuksessa on neljä yleistä periaatetta ja ne tulee tässä kohdin mainita selkeästi ja avata:

1. Syrjimättömyys (artikla 2)
2. Lapsen edun huomioiminen (artikla 3)
3. Oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6)
4. Lapsen näkemysten kunnioittaminen (artikla 12)

5 § Järjestämisestä vastuussa oleva kunta

Lain perustelutekstissä todetaan, että ”kunta on velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta lapselle, joka on kunnan asukas. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle, jos tähän on erityisiä syitä.” Perusteluissa on tuotu hyvin esiin lapsen edun huomioiminen, mutta varhaiskasvatuslaissa ei tulisi tehdä samaa virhettä kuin mihin ohjaa perusopetuslain 4 § (Velvollisuus järjestää perusopetusta ja esiopetusta). Suomessa on ollut tapauksia, joissa kuntaviranomaiset ovat tulkinneet perusopetuslain 4 § niin, etteivät esimerkiksi vastaanottokeskuksissa asuvat, ilman huoltajaa Suomeen tulleet oppivelvollisuusikäiset lapset ja nuoret ole olleet oikeutettuja kunnan järjestämään perusopetukseen. Tähän eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa toteamalla, että ”lain mukaan lapsella on oikeus saada maksuton perusopetusta, vaikka hän ei asu pysyvästi kunnassa tai kunta ei ole hänen kotikuntansa” (<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=1022>).

8 § Kehittävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö

Mitä pienempiä lapset ovat, sitä tärkeämpää on varata riittävästi resursseja kuten aikaa, sosio-emotionaalisten ja kognitiivisten valmiuksien kehittämisen ja seuraamisen materiaaleja sekä ammattitaitoisia aikuisia lapsen oikeuksia toteuttavan turvallisen kasvuympäristön mahdollistamiseksi. Ihmisoikeuskeskuksen tekemässä Ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus Suomessa (2014) selvityksessä on suositus-osio, joka tulisi huomioida erityisesti varhaiskasvatusympäristöä määriteltäessä. Kehityopsykologian asiantuntija Erja Rusanen on todennut ko. selvityksessä varhaiskasvatusta koskien, että *”Alle esikouluikäisen lapsen ihmisoikeuskasvatus on kehityopsykologisesta näkökulmasta paljolti sama asia kuin lapsen kannalta relevanttien ihmisoikeuksien toteutuminen, ...hoivan laatu muokkaa aivojen rakennetta ja toimintaa... Se, mitä lapsi saa mielensä sisälle ensi vuosina, säteilee hänestä ulos myöhemmin, kun hän toimii toisten kanssa.”* Selvityksessä tuodaan esiin, että varhaiskasvatuksen yksi keskeinen tavoite tulisi olla ihmisoikeuksia ja lapsen oikeuksia kunnioittavan toimintaympäristön ja kulttuurin toteutuminen ja tämä tulee kirjata, lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet huomioiden, itse lakiin esimerkiksi seuraavasti: Varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, terveellinen ja turvallinen, *sekä lapsen yhdenvertaisuutta ja osallisuutta tukeva* - tai vähintään lain perusteluihin. Lapsen oikeuksien komitean kasvatusta koskevassa yleiskomentissa nro 1 artiklan 29 tavoitteeksi määritellään lapsen tukeminen niin, että hän voi saavuttaa täyden potentiaalinsa. Tässä turvallisella kasvuympäristöllä, jossa lapsen oikeuksien sopimuksen artikkelit toteutuvat, on merkittävä rooli.

11 § Oikeus varhaiskasvatukseen

Suomen UNICEF ei kannata niin kutsutun subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista vedoten lapsen oikeuksien sopimuksen yhdenvertaisuusperiaatteen: kaikilla lapsilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet kasvaa ja kehittyä.

Raportin lopussa ehdotetaan lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä lakiesityksen jatkotyöstämisen yhteydessä. Suomen UNICEF pitää tätä ehdottoman tärkeänä. Lapsivaikutusten arvioinnin tulee olla tehynä, jotta nähdään millaisia vaikutuksia rakennepoliittisten linjausten kaltaisilla leikkauksilla on lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että päätöksenteossa harkitaan ensisijaisesti lapsen etu, eikä tätä voida ilman lapsivaikutusten arviointia tehdä.

Lapsivaikutuksia arvioitaessa lähtökohtana tulee olla YK:n lapsen oikeuksien sopimus. On arvioitava sekä päätöksen suoria että välillisiä vaikutuksia lapsiin. Arvioinnissa on huomioitava kattavasti eri lapsiryhmät.

19 § Osallisuus ja vaikuttaminen

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös osallisuudesta ja vaikuttamisesta. Suomen UNICEF kannattaa voimakkaasti tätä ehdotusta ja kiittää lain valmistelijoita siitä, että pykäläteksti perusteluineen on linjassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Erityisesti Suomen UNICEF kiittää pykälätekstin osalta siitä, että tekstissä on mainittu lapsen näkemyksen huomioiminen eri vaiheissa: varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa.

Koska lapsen oikeuksien sopimus on tässä yhteydessä keskeisin ohjaava asiakirja, Suomen UNICEF esittää, että maininta siitä siirretään perustelutekstin alkuun. Suomen UNICEF esittää myös, että tekstiin lisätään maininta lapsen näkemyksen kunnioittamisesta koskevasta yleisperiaatteesta (sopimuksen artikla 12): ”Keskeisin lapsen oikeuksia koskeva sopimus on YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Yksi sopimuksen yleisperiaatteista on lapsen näkemysten kunnioittaminen.” Lisäksi lain perustelutekstissä tulisi viitata perustuslain 6 § Yhdenvertaisuus kolmanteen momenttiin: ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.”

Suomen UNICEF pitää perustelutekstin mainintaa arjen vuorovaikutustilanteista ja työkäytännöistä erinomaisina: ”Arjen vuorovaikutustilanteet ja työkäytännöt tulisi muodostua sellaisiksi, että lapsen mielipiteitten ja näkemysten huomioiminen olisi osa jokapäiväistä lapsen ja henkilöstön välistä luottamuksellista vuorovaikutusta”.

Perustelutekstissä sanotaan, ettei momentissa määritellä tapoja, joilla yksikön toiminnan suunnitteluun ja arviointiin osallistuminen tapahtuisi. Suomen UNICEF korostaa, että lasta tulee kuulla sekä yksilönä että ryhmässä. Lasten osallistumisen ja kuulemisen tulee olla kaikille lapsille saavutettavaa ja esteetöntä. Käyttämällä useita eri menetelmiä voidaan varmistaa, että jokaisella lapsella on itselleen sopivia tapoja osallistua. Suomen UNICEF katsoo, että on myös tarpeen säännöllisesti selvittää lasten kokemuksia osallistumisesta ja kuulluksi tulemisesta.

23 § Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

On erittäin tärkeää, että uudessa laissa säädetään varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Lain perustelutekstissä on mainittava lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit, jotka ohjaavat varhaiskasvatusta ja koulutusta. Näin laissa toimeenpantaisiin tehokkaasti lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamaa suositusta siitä, että valtion tulee tehostaa pyrkimyksiään edistää tietoisuutta lapsen oikeuksien sopimuksesta niin lasten, vanhempien kuin lasten parissa työskentelevien ammattihenkilöiden parissa. Lisäksi lopullisessa hallituksen esityksessä on mainittava Ihmisoikeuskeskuksen suositukset ihmisoikeuskasvatuksen osalta varhaiskasvatukseen liittyen.

24 § ja 26 §

Suomen UNICEF kannattaa ehdotettuja uusia paikallisia suunnitteluvuotteita (24 § Paikallinen suunnittelu sekä varhaiskasvatuksen arviointia koskevaa uutta säännöstä (26 § Varhaiskasvatuksen arviointi).

27 §- 34 §

Raportissa määritellään varhaiskasvatusammattilaisten pätevyysvaatimukset. Suomen UNICEF haluaa tässä kohtaa tuoda esiin sen, että lapsen oikeuksien sopimus tulee olla sisällä varhaiskasvatuksen perusopinnoissa, jotta varhaiskasvattajien ammattitaito ja pätevyys ovat lain edellyttämällä tasolla ja jotta lain asettamiin varhaiskasvatuksen tavoitteisiin voidaan päästä.

35 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Lapsen oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat merkittävästi rakenteelliset tekijät kuten hoito-, kasvatusta ja opetustehtäviin osallistuvien aikuisten määrän suhde lasten määrään. Tuemme uudistamistyöryhmän raportissa esitettyjä näkemyksiä ja sitä, että suhdeluvusta on syytä säätää laissa. Lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea lisäämään hoitohenkilöstön määrää ja korjaamaan henkilöstön ja lasten määrän välistä epäsuhtaa siten, että ryhmien kokoja rajoitetaan ja hoitosuhteiden jatkuvuus turvataan nykyistä paremmin ([CRC/C/FIN/CO/4](#), kohta 56).

Lausunnon keskeinen sisältö

Yleistä

Suomen UNICEF nostaa esille lapsen oikeuksien komitean Suomelle annetun suosituksen (2011) vahvistaa kansallista varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmää ja toimintapolitiikkaa lapsen oikeuksien näkökulmasta kaikilla tasoilla ja huolehtia, että kaikki käytössä olevat resurssit pyritään ottamaan tehokkaasti ja mitattavasti käyttöön lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanossa.

3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Lapsen oikeuksien komitea on varhaislapsuutta käsittelevässä yleiskommentissaan todennut, että varhaiskasvatikäisten lasten kanssa toimivilla tulisi olla tieto lapsen oikeuksien sopimuksesta ja sen ohjaavuudesta arkityössään, jotta he voisivat kaikessa lapsia koskevassa toiminnassaan toteuttaa lapsen oikeuksia lapsen tasapainoista kasvua edistäen. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on neljä yleistä periaatetta ja ne tulee tässä kohdin selkeästi mainita ja avata:

1. Syrjimättömyys (artikla 2)
2. Lapsen edun huomioiminen (artikla 3)
3. Oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6)
4. Lapsen näkemysten kunnioittaminen (artikla 12)

5 § Järjestämisestä vastuussa oleva kunta

Varhaiskasvatuslaki tulee olla kirjattu niin, että se takaa kaikille lapsille oikeuden varhaiskasvatukseen, vaikka lapsi ei asu pysyvästi kunnassa tai kunta ei ole hänen kotikuntansa.

8 § Kehittävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö

Varhaiskasvatuksen yksi keskeinen tavoite tulee olla ihmisoikeuksia ja lapsen oikeuksia kunnioittavan toimintaympäristön ja kulttuurin toteutuminen ja tämä tulee kirjata, lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet huomioiden, itse lakiin tai vähintään lain perusteluihin.

11 § Oikeus varhaiskasvatukseen

Suomen UNICEF ei kannata niin kutsutun subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista vedoten lapsen oikeuksien sopimuksen yhdenvertaisuusperiaatteeseen: kaikilla lapsilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet kasvaa ja kehittyä.

19 § Osallisuus ja vaikuttaminen

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös osallisuudesta ja vaikuttamisesta. Suomen UNICEF kannattaa voimakkaasti tätä ehdotusta ja kiittää lain valmistelijoita siitä, että pykäläteksti perusteluineen on linjassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.

23 § Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

On erittäin tärkeää, että uudessa laissa säädetään varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Lain perustelutekstissä on mainittava lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit, jotka ohjaavat varhaiskasvatusta ja koulutusta.

35 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea lisäämään hoitohenkilöstön määrää ja korjaamaan henkilöstön ja lasten määrän välistä epäsuhtaa siten, että ryhmien kokoja rajoitetaan ja hoitosuhteiden jatkuvuus turvataan nykyistä paremmin.

Helsingissä 27.5.2014

Suomen UNICEF ry

Inka Hetemäki
Vaikuttamis- ja ohjelmatyön johtaja

Mirella Huttunen
Kotimaan vaikuttamistyön päällikkö

Ari Paloniemi
Kotimaan vaikuttamistyön asiantuntija
Lasten ihmisoikeuskasvatus

Ira Custódio
Kotimaan vaikuttamistyön asiantuntija
Lapsiystävällinen kunta

