

Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto

4.10.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatustilain 22 §:n ja 70 §:n 2 momentin 5 kohdan kumoamisesta (HE 111/2024 vp)

1. MLL ei kannata muutosesitystä, jonka mukaisesti luovuttaisiin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laadintavelvollisuudesta.

Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma antaa suunnan varhaiskasvatuksen järjestämiselle ja toteuttamiselle ja sillä on tärkeä merkitys lasten yhdenvertaisen varhaiskasvatuksen toteuttamisessa. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma määrittelee, ohjaa ja tukee varhaiskasvatuksen järjestämistä ja pedagogista työtä. Suunnitelmassa otetaan huomioon paikalliset erityispiirteet, lasten tarpeet sekä varhaiskasvatusta koskevan arviointitiedon ja kehittämistyön tulokset. Suunnitelmat luovat pohjaa varhaiskasvatuksen päivittäiselle toiminnalle, antavat suuntaa kehittämiselle ja siten linjaavat sekä järjestäjän että pedagogisen toiminnan tehtäviä. Niillä on keskeinen merkitys myös toiminnan arvioinnissa. Paikallisilla suunnitelmissa on tärkeä rooli myös valtakunnallisia varhaiskasvatussuunnitelman perusteita tarkentavana asiakirjana.

Paikallisella suunnitelmalla luodaan yhteistyörakenteita varhaiskasvatuksen monialaiselle yhteistyölle. Suunnitelma vahvistaa yhteistyötä mm. varhaiskasvatuksen, opetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon välillä. Tärkeänä tavoitteena on, että lasta ja perhettä koskevat palvelut muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Varhaiskasvatustilain 3 §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen tavoitteista, joista yksi on lasten yhdenvertaisten varhaiskasvatustilainmahdollisuuksien turvaaminen (3.1 § kohta 6). Lain tavoitteiden toteutuminen vaatii suunnitelmallisuutta ja seurantaa, jota velvoite tehdä paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma selkeästi tukee. MLL pitää tärkeänä, että velvollisuus paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman tekemiseen säilyy, sillä ilman velvoitetta suurena riskinä on, että suunnitelmista tingitään, mikä vaikuttaa kielteisesti varhaiskasvatuksen toteutumisen ja seurannan laatuun sekä lapsen oikeuksien toteutumiseen. Sen sijaan, että luovutaan velvoitteesta, tulisi varmistaa, että suunnitelmat toteutuvat lainmukaisesti.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin (nro 7) lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa. Yleiskommentissa nostetaan esille myös varhaiskasvatuksen merkitystä sekä perusedellytyksiä lapsen oikeuksia kunnioittavalle varhaiskasvatustilain.

MLL korostaa, että lapsen oikeuksien toteutumisen ja laadukkaan varhaiskasvatuksen edellytyksenä on suunnitelmallinen ja tavoitteellinen pedagogiikka, kasvatus, opetus ja hoiva. Paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman (ja yhdenvertaisuussuunnitelman) laatiminen ovat prosesseja, jotka edistävät lasten kanssa työskentelevien yhteistä ymmärrystä siitä, miten parhaiten edistää laatua ja yhdenvertaisuutta lasten hyvinvoinnin näkökulmasta.

2. MLL ei kannata varhaiskasvatuksen raportointivelvoitteen keventämistä.

Esityksen mukaan henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitetta kevennettäisiin siten, että varhaiskasvatuslain 70 §:n 2 momentin kohta 5 kumotaan. Varhaiskasvatustoimijat tallentavat tällä hetkellä kansalliseen tietovarantoon (Varda) tietoja henkilön täydennyskoulutukseen osallistumisesta. Esityksen mukaan jatkossa henkilöstön täydennyskoulutusta koskevia tietoja ei enää tallennettaisi. Raportointivelvoitteen avulla on voitu seurata täydennyskoulutuksen rahoituksen vaikuttavuutta ja arvioida kehittämiseen tarvittavia resursseja sekä tulevia koulutustarpeita. Henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulee edelleenkin saada kattavaa kansallista tietoa. Esityksen mukainen raportointivelvoitteen keventäminen heikentäisi olennaisesti täydennyskoulutusta koskevaa tietopohjaa, millä on luonnollisesti vaikutuksia mm. varhaiskasvatukseen ja sen laadun kehittämiseen.

3. Lapsivaikutusten arviointi esityksessä puutteellinen

MLL toteaa, että esityksen *lapsivaikutusten arviointi on erittäin puutteellisesti tehty*. Esityksen mukaan esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointia on täsmennetty lausuntopalautteen perusteella (HE s. 12), mikä käytännössä tarkoittaa parin lasten kannalta kielteisen vaikutuksen lisäämistä esitystekstiin. MLL nosti kielteisiä vaikutuksia esiin jo esitysluonnokseen antamassaan lausunnossaan ja pitää kyseisiä vaikutuksia edelleen merkittävinä riskeinä lapsen oikeuksien toteutumiselle. Velvoitteesta luopuminen voi asettaa lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan, jos vain osassa kunnista laaditaan paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma. Erityisen ongelmalliseksi tämä voi muodostua heikommassa asemassa olevien lasten kannalta.

On hyvä, että hallituksen esitykseen on lisätty myös kielteisiä vaikutuksia, mutta pelkästään niiden mainitseminen ei ole vaikutusten arviointia. *Arviointi* edellyttää perusteellista tarkastelua siitä, miten myönteisiä vaikutuksia voidaan vahvistaa ja kielteisiä poistaa tai ainakin lieventää. Tämä puuttuu esityksestä. Kielteisten vaikutusten havaitsemisen ja esille tuomisen tarkoituksena on mahdollistaa paitsi varautuminen, myös toimenpiteestä luopuminen, mikäli haittavaikutukset ylittävät tavoitellut hyödyt.

Esitykseen on myös lisätty kappale, jossa todetaan, että yhdenvertaisuuslain varhaiskasvatuksen edistämismääräyksiä koskevaa säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteesta luovutaan. Aivan kuten esityksessä todetaan, tällä on kielteisiä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten asemaan (HE s. 9–10). Tästä syystä näiden kahden varhaiskasvatukseen vaikuttavan esityksen yhteisvaikutusten ja kumuloituvien vaikutusten arviointi olisi ollut välttämätöntä.

Esityksen yksinomaiseksi tavoitteeksi on kirjattu kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja hallinnollisen työn vähentäminen. MLL korostaa, että normin poistamiseen sisältyy aina valintaa eri arvojen ja intressien välillä. Valitettavan usein normien purkaminen heikentää jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

MLL korostaa, että lainsäädännön on aktiivisesti toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia. Tätä edellyttää perustuslain 22 §:n velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä ei ole kysymys vain siitä, että lainsäädäntö on ristiriidatonta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, vaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on aktiivisesti suojattava ja edistettävä.

Lapsivaikutusten arviointi on tärkeä väline sen varmistamisessa, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite toteutuu lainsäädännössä lasten osalta. Lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen edun tulee ohjata kaikkien lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelua ja päätöksentekoa. Myös varhaiskasvatustalakiin on kirjattu velvoite lapsen edun ensisijaisuudesta (4 §): Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Esitysluonnoksessa olisikin tullut nostaa selkeästi esille, mitä hallituksen normipurkupäämäärä vaikuttaa lapsen edun toteutumiseen varhaiskasvatuksessa sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Normien purkaminen ei saa heikentää lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

4. Toimeenpano ja seuranta

MLL totesi esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa, että luonnoksessa ei kuvata sitä, miten esitettyjen ehdotusten toimeenpanoa on tarkoitus seurata ja miten toimeenpanossa ilmenneisiin ongelmiin tullaan puuttumaan. Hallituksen esitykseen on lisätty luku 10 ”Toimeenpano ja seuranta”. Kyseisessä luvussa todetaan lyhyesti, että sääntelyn toteutumista seurataan yhteistyössä OPH:n ja Karvin kanssa. MLL toteaa, että kyseinen kohta ei kuvaa, miten *toimeenpano* aiotaan toteuttaa. Se ei myöskään kuvaa, *miten seurantaa tehdään*.

Selvityksissä on todettu, että lapsia koskevan lainsäädännön toimeenpanoon on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota ja varattava siihen myös resursseja¹. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lasten laissa turvatut oikeudet jäävät usein käytännössä toteutumatta siksi, ettei oikeuksia joko tunneta tai niitä ei osata soveltaa. MLL toteaa, että tilanteessa, jossa on tarkoitus kumota lasten asemaa ja oikeuksien toteutumista vahvistavia velvoitteita, tulisi ehdottomasti huolehtia, että varhaiskasvatuksen järjestäjät, tuottajat ja siitä päättävät sekä varhaiskasvatuksen ammattilaiset saavat yhdenmukaisesti ja riittävästi tietoa siitä, miten esityksen mukaisella lainsäädännöllä aiheutettua haittaa ja ongelmia voidaan yrittää kompensoida. Välttämätöntä on huolehtia siitä, että varhaiskasvatuksen laatu ei kärsi, vaan lapset saavat yhdenvertaisesti heille kuuluvaa laadukasta varhaiskasvatusta.

¹ Esim. Toivonen, Virve: Lapsen itsemäärääminen ja osallisuus sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:19.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165046/STM_2023_19_J.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MLL korostaa, että seuranta olisi tullut suunnitella ja sen toteuttaminen kirjata esitykseen huomattavasti tarkemmin. Varsinkin tilanteessa, jossa käsillä olevan esityksen sekä valmisteilla olevan yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuussuunnitelmiin liittyvän esityksen yhteisvaikutukset voivat olla huomattavan ongelmallisia ja merkittäviä lapsen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta.

Helsingissä 4.10.2024

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Milla Kalliomaa, pääsihteeri

Esa Iivonen, vaikuttamistyön johtaja

Kirsi Pollari, erityisasiantuntija