Suvianna Hakalehto

5.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 149/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Tarkastelen lausunnossani esitystä lapsen oikeudellisen aseman näkökulmasta ja otan kantaa lähinnä seikkoihin, joiden osalta joko esitys tai varhaiskasvatusta tai esiopetusta koskeva lainsäädäntö on esiopetuksessa olevien lasten oikeusturvan osalta ongelmallinen. Pidän esitetyn kokeilun tavoitteita ja toteuttamistapaa pääasiassa asianmukaisina myönteisinä lapsen edun eli kyseessä olevien lasten oikeuksien toteutumisen kannalta. Jos esikoulun laajentaminen kaksivuotiseksi kokeilun perusteella saavuttaa hallituksen esityksessä sille asetetut tavoitteet, sen avulla voidaan lisätä lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan, mikä on noussut koulutuspolitiikan keskeisiin tavoitteisiin. Tärkeää on, että esikoulun laajentamista koskevissa lainsäädäntö- ja muissa ratkaisuissa asetetaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1-kohdan velvoittamalla tavalla kyseessä olevien lasten etu eli heidän oikeuksiensa mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen ensisijalle.

Mielestäni varsin vakavan ongelman muodostaa esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen säädösperustan poikkeavuus toisistaan. Lapsi on ilman asianmukaisia perusteita monessa suhteessa erilaisessa oikeudellisessa asemassa sen mukaan, osallistuuko hän tiettyyn aikaan päivästä esiopetukseen vai varhaiskasvatukseen. Seurauksena on, että lapset ovat perustuslaissa perusoikeudeksi säädetyn oikeusturvan osalta keskenään epäyhdenvertaisessa asemassa myös nyt esitetyssä kokeilussa.

Lapsen oikeudellinen asema varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa

Varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatuslain 2 §:n mukaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Esiopetus on maksutonta opetusta, jota lapset saavat oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna. Esiopetuksen tavoitteena on osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä (POL 2 §). Esiopetuksessa käytetään varhaiskasvatukseen soveltuvaa pedagogiikkaa ja sen onkin käsitetty olevan pedagogiselta luonteeltaan osa varhaiskasvatusta.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen perustuu lapsen huoltajien valintaan. Kun lapsen huoltajat ovat päättäneet hakea lapselle varhaiskasvatuspaikkaa ja lapsi on varhaiskasvatuksessa, sovelletaan varhaiskasvatuslakia. Toisin kuin varhaiskasvatukseen, esiopetuksen tavoitteiden saavuttamiseen on perusopetuslain 26 a §:ään perustuva velvollisuus. Lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu joko esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Esiopetus

ei kuitenkaan ole osa oppivelvollisuutta, esiopetuksen toteutumiselle huoltajan toimesta ei ole ohjeita eikä huoltajan em velvollisuuden laiminlyöntiä ole sanktioitu eikä velvollisuuden valvonnasta ole säännelty.

Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia, jollei perusopetuslaissa tai -asetuksessa toisin säädetä. Jos esiopetusta järjestetään varhaiskasvatuslaissa tarkoitetussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, esiopetukseen sovelletaan perusopetuslain lisäksi myös varhaiskasvatuslakia (POL 1.2 §). Tästä seuraa mm. ryhmäkokoa koskevia määräyksiä sekä valvontaviranomaisen oikeus tarkastaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja palveluntuottajan toiminta ja toimitilat, mistä perusopetuksen osalta ei ole valitettavasti lainkaan säädetty.

Esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on toisin kuin varhaiskasvatuksessa oikeus mm. opetuksen maksuttomuuteen, oikeuteen saada oppimiseen ja kehitykseen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä, oikeus oppilashuoltoon vammaisen tai muun erityisen tuen oppilaan oikeus opetukseen osallistumisen edellyttämiin tulkitsemis- ja avustajapalveluihin, oikeus koulumatkaetuuteen ja maksuton tapaturman hoito.

Lainsäädäntöön on muodostunut tilanne, jossa lapselle on turvattu erilaiset oikeudet riippuen siitä, sattuuko hän olemaan esiopetuksessa vai varhaiskasvatuksessa. Saman lapsen oikeusturva vaihtelee päivän mittaan varsin keskeisiltä osin sen mukaan, kumman toiminnan piirissä hän on. On epätodennäköistä, että kaikki lasten parissa varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa työskentelevät ammattilaiset tai lasten huoltajat ovat tietoisia tästä tilanteesta ja sen vaikutuksesta lasten oikeuksien toteutumiseen.

Varhaiskasvatus ja esiopetus oikeudellisena toimintaympäristönä

Osa lapsista osallistuisi esitetyssä kokeilussa jo 4-5-vuotiaana esiopetukseen, kun osa lapsistaan puolestaan jatkaisi tällöin varhaiskasvatuksessa. Nostan tämän vuoksi esiin eräitä lasten oikeusturvaan liittyviä haasteita, jotka ovat ajankohtaisia esitetyn kokeilunkin osalta.

Perusopetuslaki ja varhaiskasvatuslaki edustavat osin toisistaan poikkeavia näkökulmia lapsen oikeudellisen aseman osalta huolimatta siitä, että perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasaarvoisesti yksilöinä eli he ovat oikeuksien haltijoita kaikissa toimintaympäristöissä, ellei tästä ole poikettua lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudattaen.

Varhaiskasvatuslaissa – toisin kuin perusopetuslaissa - on vain vähän varsinaisia lapsia ja heidän oikeudellista asemaansa koskevia säännöksiä, mistä saattaa aiheutua hankaluutta hahmottaa lapsen oikeudellista asemaa tässä toimintaympäristössä. Esimerkiksi varhaiskasvatuslain 3 §:ssä luetellut varhaiskasvatuslain tavoitteet ovat osin pedagogisia tavoitteita, osin lapselle muualla lainsäädännössä turvattuja oikeuksia, jotka eivät näin ollen ole ainoastaan tavoitetasolla vaan varhaiskasvatuksen henkilökunnalla on velvollisuus huolehtia niiden toteutumisesta, mikä ei kuitenkaan käy varhaiskasvatuslaista ilmi. Myös opetushallituksen vahvistamat varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sisältävät niukasti juridiikkaa, eivätkä varhaiskasvatuksessa toimivien juridiset velvollisuudet tule selkeästi näkyviin. Kuitenkin esimerkiksi kaikkia perustuslakiin sisältyviä perusoikeuksia sekä kansainvälisiin

ihmisoikeussopimuksiin perustuvia ihmisoikeuksia on toteutettava aktiivisesti myös varhaiskasvatuksessa eikä niitä saa tässäkään ympäristössä loukata tai niihin puuttua.

YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2005 antama yleiskommentti 7 lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta varhaislapsuudessa nostaa esiin muun muassa sen tosiasian, että riski lapsen oikeuksien loukkauksille on suurin juuri varhaislapsuudessa, jolloin lapsi on haavoittuvin ja puolustuskyvyttömin. Tämä korostaa komitean mukaan lapsista huolehtivan varhaiskasvatuksen henkilöstön velvollisuuksia suhteessa lapseen. Myös esiopetuksessa on yhä kyse pienistä lapsista, joiden osalta ei tältä osin voida tehdä eroa varhaiskasvatukseen. Kuitenkaan perusopetuslakiin ei sisälly esimerkiksi varhaiskasvatuslain 10 §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan lasta tulee suojata väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä.

Varhaiskasvatuslain esitöissä (HE 40/2018 vp) viitataan lapsen oikeuksien sopimuksen muutamaan artiklaan sekä eräisiin perustuslain säännöksiin. Huolimatta siitä, että viitatut sopimuskohdat ja lainkohdat turvaavat aivan pienillekin lapsille muun muassa oikeuden tulla kohdelluksi tasa-arvioisina oikeuksien haltijoina aikuisten kanssa, varhaiskasvatuslaki heijastaa ajatusta siitä, että alle kouluikäisiä lapsia voisi oikeudellisesti kohdella eri tavalla kuin tätä vanhempia – esimerkiksi perusopetuslain piiriin kuuluvia esiopetusikäisiä - lapsia.

Vaikka varhaiskasvatuksen arkeen kuuluvat tilanteet, joissa tarvitaan rauhoittamis- tai muita puuttumiskeinoja, varhaiskasvatuslaista puuttuu sääntely siitä, millaisia toimia lapsiin on lainmukaista kohdistaa, kun he käyttäytyvät haastavasti tai aiheuttavat vahinkoa muille tai itselleen. Lastenkin perusoikeuksien rajoittamisesta on kuitenkin säädettävä lailla ja tällaisia rajoituksia (esim. kurinpitotoimista) sisältyykin esimerkiksi perusopetuslakiin, mutta ei varhaiskasvatuslakiin, mitä on pidettävä erikoisena ja varsin vakavana puutteena lapsen oikeudellisen aseman näkökulmasta.

Lapsen oikeudet tarvitsevat toteutuakseen oikeuksien toteuttamiseen velvoittavaa sääntelyä, koske ne varsin harvoin toteutuvat itsestään tai vapaaehtoisesti. Tältä osin varhaiskasvatuslaissa on puutteita myös vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta. Varhaiskasvatuslain 7 §:n sisältämä järjestely ei riittävästi toteuta haavoittuviin ryhmiin kuuluvien lasten oikeutta osallistua yhdenvertaisesti varhaiskasvatukseen. Vakava puute on myös se, ettei varhaiskasvatuslaki turvaa varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeutta tukeen vaan säätää ainoastaan velvollisuuksia tuentarpeen, tukitoimien ja niiden toteuttamisen kirjaamisesta. Kun erityisestä tuesta ei tehdä päätöstä, lapsen huoltajalla ei ole mahdollisuutta tehdä tukeen kohdistuvaa valitusta. Esityksessä nostetaan myönteisenä esiin se, että kokeilun myötä myös jotkut 4-5 -vuotiaan lapset tulisivat perusopetuslain mukaisen kolmiportaisen tuen piiriin, mikä tasoittaa lasten välisiä oppimiseroja ja ehkäisee syrjäytymistä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä epäkohtaa, että varhaiskasvatuslain nykyinen sääntely toteuttaa puutteellisesti lapsen oikeutta oppimiseen ja kehitykseen säädetyn tukijärjestelmän puuttuessa. Suomi on sitoutunut yhdenvertaisen, inklusiivisen oppimisen polun järjestämiseen ja lasten tarvitsemat tuen palvelut tulisi olla saatavissa sekä varhaiskasvatuksessa että esiopetuksessa.

Perusopetuslaki poikkeaa varhaiskasvatuslaista mm. siten, ettei siihen sisälly varhaiskasvatuslaista poiketen velvollisuutta asettaa lapsen etu ensisijalle kaikessa toiminnassa eikä myöskään velvollisuutta ottaa lapsen näkemys huomioon kaikissa häntä koskevissa asioissa (vrt. varhaiskasvatuslain 4 § ja 20 §).

Opetushallituksen selvityksessä kaksivuotiseksi esiopetukseksi todetaan, että kunnat kokevat tarvitsevansa nykyistä selvemmät säädökset ja ”selkeät reunaehdot” laadukkaan ja yhdenvertaisen esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen toteuttamisen tueksi. Edellä mainitut erot varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskevassa sääntelyssä tekevät osaltaan tilanteesta haastavan. Lisähaasteita aiheutunee siitä, ettei Suomessa ole huolehdittu opetustoimen henkilökunnan asianmukaisista valmiuksista toteuttaa lainsäädäntöä ja huolehtia mm. lasten oikeuksien toteutumisesta opetustoimen arjessa.

Lapsen edun ensisijaisuus ja esiopetuksen kehittäminen

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntötoimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitean kyseistä sopimuskohtaa koskevan yleiskommentti nro 14 mukaan lapsen edulla tarkoitetaan kaikkien lapselle sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteuttamista. Myös varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskevassa lainsäädännössä on huolellisesti varmistuttava siitä, ettei sääntely loukkaa mitään lapselle kuuluvia oikeuksia ja että mahdolliset oikeuksien rajoitukset ovat oikeassa suhteessa sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään. Velvoite koskee myös kyseessä olevasta kokeilusta säätämistä. Onko sen tavoitteena lapsen oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen? Tämä ei käy ainakaan kovin selvästi ilmi esityksestä.

Esityksen mukaisen 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. Esitykseen sisältyvän kokeilun tavoitteisiin kuuluu antaa tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa koskevaa päätöksentekoa varten, eli esiopetuksen laajentamista koko viisivuotiaiden ikäluokkaa koskevaksi.

Esiopetus on vakiinnuttanut asemansa Suomessa ja lähes kaikki lapset osallistuvat yksivuotiseen esiopetukseen. Suomalaisen koulutuspolitiikan tavoitteisiin kuuluu varsin selvästi lasten saaminen nykyistä laajemmin varhaiskasvatuksen piiriin. Kun varhaiskasvatukseen osallistuminen perustuu lapsen huoltajien valintaan, velvoittavan esiopetuksen laajentaminen kaksivuotiseksi johtaisi siihen, että 5-vuotiaat saataisiin pakollisen koulutuksen piiriin. Opetushallituksen selvityksessä kaksivuotisesta esiopetuksesta esitetäänkin harkittavaksi, että 5-vuotiaiden päiväkotityyppisen varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen velvoittavuuden säätämistä tulisi harkita. Perusteluissa mainitaan mm mahdollisuus saada kehityksessään ja oppimisessaan eri tasoista tukea tarvitsevat lapset sekä maahanmuuttajataustaiset lapset mukaan tavoitteelliseen kasvatukseen. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan arvioitu, miten kaksivuotinen esiopetus toteuttaisi lapsen oikeuksia täysimääräisemmin kuin nykyinen yksivuotinen järjestely. Esitetyn kokeilunkaan tavoitteisiin ei kuulu selvittää, miten lapselle turvatut oikeudet toteutuvat kaksivuotisessa esiopetuksessa.

Huolimatta siitä, että esiopetuksessakin leikin merkitys on keskeinen, varhaiskasvatusta ja esiopetusta on jatkuvasti kehitetty suuntaan, jossa oppimiseen liittyvillä tavoitteilla on yhä keskeisempi merkitys. Hallituksen esityksessä viitataankin kansainvälisiin tutkimuksiin, joissa varhaiskasvatukseen osallistumisen on havaittu näkyvän mm. parantuneina oppimistuloksina koulussa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea näkee varhaiskasvatuksen mm. kouluvalmiuksien kehittäjänä. Komitea on kuitenkin ollut huolissaan siitä, että varhaiskasvatuksessa keskitytään yhä enemmän akateemisiin tavoitteisiin ja muodolliseen oppimiseen leikin kustannuksella. Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklan mukaan lapsella on oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Tämä lapselle ihmisoikeutena turvattu oikeus on tärkeä lapsen fyysisen ja psyykkisen terveyden turvaamiseksi. Myös Suomen lainsäädännössä on huolehdittava, että tämä oikeus toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti eivätkä esimerkiksi esiopetuksen tavoitteet, joissa painopiste on muualla kuin tämän oikeuden toteuttamisessa, johda oikeuden rajoittamiseen tai loukkaamiseen.

Yhdenvertaisuus

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu sopijavaltioiden aktiivinen velvollisuus kiinnittää erityistä huomiota haavoittuviin lapsiryhmiin. Tämä koskee myös esityksen mukaista kokeilua. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että varhaiskasvatuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota haavoittuviin lapsiryhmiin sekä sellaisiin ryhmiin, joilla on riski tulla syrjityksi. Tässä yhteydessä mainitaan muun muassa vähemmistöryhmät ja maahanmuuttajat. Näihin ryhmiin kuuluvien lasten osalta tulee siis erityisesti varmistautua siitä, ett heillä on yhdenvartainen mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluja ja nauttia oikeuksiensa toteutumisesta palveluja käyttäessään. Myös esitetyn kokeilun ennakko- ja jälkiarvioinnissa on arvioitava kokeilun vaikutukset eri lapsiryhmiin kuten etnisiin vähemmistöihin tai harvaan asutulla seudulla asuviin lapsiin.

On tärkeää, että kokeiluun pääsee osallistumaan lapsia kattavasti kaikista erityisryhmistä kuten kansallisista kieliryhmistä, vammaisia lapsia, maahanmuuttajalapsia, erilaisista sosioekonomisista taustoistatulevia lapsia. Esityksen perusteella voidaan katsoa, että kokeilussa on varmistettu kokeiluun osallistuvien lasten edustavan erilaisia taustoja. Lisäksi on huolehdittu siitä, että kokeiluun osallistuvat lapset tulevat eri puolilta Suomea. Tältä osin esitykseen sisältyy näkemykseni mukaan ongelmia, sillä mukaan otettaisiin ainoastaan sellaiset kunnat, joissa on vähintään sata 5-vuotiasta lasta ja vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa. Käytännössä kuntien mahdollisuus muodostaa yhdessä isompia kokonaisuuksia voi osoittautua haasteelliseksi ja myös lapsen oikeuksien näkökulmasta ongelmalliseksi, jos tällöin edellytetään lapsen esimerkiksi siirtyvän tutusta lapsiryhmästä muualle tai ylipäänsä toimipisteeseen, jonne on lapsen kannalta pitkä matka.

Hallituksen esityksen mukaan kuntien on huolehdittava siitä, että myös vuorohoitoa tarvitsevilla lapsilla on tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua esiopetukseen. Kokeilun täytäntöönpanossa on tärkeä varmistaa myös vuorohoidossa oleville lapsille mahdollisuus osallistua kokeiluun.

Lapsivaikutusten arviointi

Kahden peräkkäisen hallituksen hallitusohjelmissa on luvattu toistaiseksi varsin heikoin tuloksin lisätä lapsivaikutusten arviointia, jota lapsen oikeuksien komitea suosittaa kaikessa lapsiin liittyvässä lainsäädäntötyössä. Lapsen oikeuksien komitean tarkoittama lapsivaikutusten arviointi tarkoittaa lakiesityksen arviointia suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Myös perusoikeuksien toteutumisen arviointi on tässä yhteydessä keskeistä. Lapsivaikutusten arvioinnin tarkoituksena on selvittää, miten esitetty sääntely toteuttaa lapselle kuuluvia oikeuksia ja miltä osin se mahdollisesti rajoittaa jonkin oikeuden toteutumista.

Esityksessä on kohta 4.2.3 ”Vaikutukset lapsiin perheisiin ja sukupuoliin.” Siinä ei ole kuitenkaan kysymys em. lapsivaikutusten arvioinnista. Lapsivaikutusten arviointi on välttämätöntä, kun kyse on nimenomaan lapsiin ja heidän oikeudelliseen asemaansa liittyvästä esityksestä. Kyseessä olevan esityksen osalta lapsivaikutusten arvioinnissa olisi keskeistä nostaa esiin myös kokeilun mahdolliset haasteet ja kielteiset vaikutukset lasten oikeuksien toteutumiseen.

Oikeus saada näkemys otetuksi huomioon

Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa on alaikäiselle kuuluva perus- ja ihmisoikeus (PL 6.3 § ja LOS 12 artikla). Silti esityksessä tai tutkimussuunnitelmassa ei ole mainintaa siitä, miten varmistetaan, että lapsen mielipide on selvitetty ja otettu huomioon, kun päätetään kokeiluun osallistumisesta. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen näkemyksen selvittäminen ja huomioon ottaminen on välttämätöntä, kun arvioidaan lapsen etua eli hänen oikeuksiensa toteutumista. Jotta kokeilun jälkeen voitaisiin esimerkiksi todeta jonkin kokeiluun liittyvän elementin toteuttavan lapsen oikeuksia, on selvitettävä kokeiluun osallistuneiden lasten näkemykset ja otettava ne huomioon.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapset tulee ottaa mukaan kansallisen lainsäädännön arviointiin ja kehittämiseen. Lasten oikeuksia koskeviin hallituksen esitykseen tulisikin sisältyä osio, jossa on selvitetty lasten näkemyksiä kyseessä olevasta lainsäädännön uudistuksesta.

Lapsen huoltajilla on lapsenhuoltolain 4.2 §:n mukaan keskusteltava lapsen kanssa ennen kuin he päättävät lasta koskevasta asiasta. Lainkohdan mukaan huoltajan on otettava päätöstä tehdessään huomioon lapsen mielipide ja toivomukset. Huoltajat eivät välttämättä ole tietoisia tästä velvollisuudestaan, mitä on pidettävä ongelmallisena lapsen perus- ja ihmisoikeuksina turvattujen osallisuusoikeuksien osalta. Lisäksi kun kyse on asetelmasta, jossa lapset ovat tutkimuskohteena, korostuu velvollisuus ottaa lasten näkemykset huomioon tutkimuksen eri vaiheissa.

Lopuksi

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kuten lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen. Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa voimassa lakina ja se velvoittaa valtiota kunnioittamaan, turvaamaan ja

aktiivisesti edistämään sopimukseen sisältyvien lapsen oikeuksien toteutumista. Tähän liittyy valtion velvollisuus huolehtia myös lainsäädännön tasolla sopimukseen sisältyvien oikeuksien toteutumisesta. Näitä ovat varhaiskasvatus- ja koulumaailmassa mm. lapsen oikeus suojaan kaikelta huonolta kohtelulta, velvollisuus asettaa lapsen etu ensisijalle kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä ja toimissa sekä lapsen oikeus saada näkemyksensä otetuksi huomioon. Valitettavasti perusopetuslakiin ei toistaiseksi sisälly mikään näistä velvoitteista, vaikka Suomen valtio on vuodesta 1991 ollut velvollinen panemaan sopimusvelvoitteet täytäntöön. Opetustoimen lainsäädäntö onkin jäänyt jälkeen muusta alaikäisiä koskevasta lainsäädännöstä kuten varhaiskasvatuslainsäädännöstä tältä osin. Kun esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia, esiopetukseen osallistuvan lapsen oikeusturva on eräiden keskeisten lapselle ihmisoikeuksina turvattujen oikeuksien osalta lainsäädäntötasolla turvattu huonommin verrattuna varhaiskasvatuslakiin. Toisaalta perusopetuslaki turvaa lapselle eräitä sellaisia oikeuksia, joita varhaiskasvatuslaki ei sisällä. Tilanne on lasten oikeusturvan kannalta erikoinen ja osin jopa Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on sopimuskohtia tulkitsevissa yleiskommenteissaan sekä Suomelle antamissaan suosituksissa korostanut, että lapsen oikeuksien sopimuksen keskeinen sisältö on sisällytettävä kansalliseen lapsia koskevaan lainsäädäntöön ja että tilanne Suomessa on tältä osin puutteellinen. Esiopetuskokeilu on nostanut jälleen esiin keskeisiä puutteita sekä varhaiskasvatuksen että perusopetuksen lainsäädännössä. Lainsäätäjällä on mahdollisuus ja velvollisuus lähitulevaisuudessa korjata nämä epäkohdat.

Helsingissä 4.11.2020

Suvianna Hakalehto
oikeustieteen tohtori, varatuomari
oikeustieteen professori, Itä-Suomen yliopisto