

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston suositukseksi varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston suositukseksi varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamisesta (E 151/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eeva Raevaara, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Suosituksen tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita lisäämään varhaiskasvatukseen osallistumista naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi ja lasten sosiaalisen ja kognitiivisen kehityksen edistämiseksi erityisesti heikommassa asemassa olevien lasten osalta.

Numeeristen tavoitteiden osalta alkuperäisessä ehdotuksessa suositellaan jäsenmaita tarjoamaan varhaiskasvatuspalveluita niin, että vuoteen 2030 mennessä a) vähintään 50 prosenttia alle kolmevuotiaista lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen (työryhmäkäsittelyn myötä muutetussa ehdotuksessa vähintään 45 prosenttia); b) vähintään 96 prosenttia kolmevuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen.

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

Koskien lasten viikoittaista osallistumistuntimäärää varhaiskasvatukseen jäsenvaltioiden olisi edistettävä sellaista lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kestoja, joka on sopusoinnussa vanhempien, erityisesti äitien, mielekkään työmarkkinoille osallistumisen kanssa. Alkuperäisessä esityksessä tuntimääriä koskevat suositukset ovat: a) vähintään 25 tuntia viikossa alle kolmevuotiaille lapsille; ja (b) vähintään 35 tuntia viikossa kolmevuotiaille ja sitä vanhemmille lapsille.

Suositus ehdotuksessa on tavoitteet koskien heikommista lähtökohdista tulevien lapsien, vammaisten lasten ja tukea tarvitsevien lasten osallistumisen lisäämistä varhaiskasvatukseen. Lisäksi suosituksessa on omat osionsa koskien varhaiskasvatuksen laadun, alueellisen jakautumisen, kohtuuhintaisuuden ja saavutettavuuden edistämistä. Ehdotuksessa myös esitetään, että jäsenmaat ottaisivat käyttöön lakisääteisen oikeuden varhaiskasvatukseen. Lisäksi ehdotukseen sisältyy suosituksia kouluajan ulkopuolisen hoidon kehittämiseksi, ml. kohtuuhintaisen ja laadukkaan kouluajan ulkopuolisen hoidon saatavuuden helpottaminen.

Ehdotuksessa on myös oma osionsa koskien vanhempien tietoisuuden lisäämistä oikeuksistaan ja varhaiskasvatuspalveluista tiedottamisen kehittämistä. Samoin ehdotus sisältää suosituksia varhaiskasvatuksen työntekijöiden työehdoista sekä varhaiskasvatusalan osaamistarpeisiin ja työntekijäpulaan vastaamisesta. Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota myös lasten hoidon tasapuoliseen jakautumiseen vanhempien kesken muun muassa torjumalla sukupuolistereotyyppioita ja edistämällä perheystävällisiä työaikajärjestelyjä.

Suositus ehdotus sisältää laaja-alaisia toimenpidesuosituksia koskien varhaiskasvatuksen hallintointia ja erityisesti tiedonkeruuta. Jäsenvaltioille suositellaan kehittämistoimia muun muassa seuraavilla tiedonkeruun alueilla: (a) lasten, myös haavoittuvassa asemassa olevien tai heikommista lähtökohdista tulevien lasten, varhaiskasvatukseen osallistuminen; (b) naisten ja miesten, joilla on hoitovelvollisuuksia, palkkatyöhön ja palkattomaan työhön käyttämän ajan erot; (c) perhevapaan käyttö sukupuolittain; (d) varhaiskasvatuksen henkilöstön työolot; (e) varhaiskasvatuspalvelujen puutetta, saavutettavuutta, kohtuuhintaisuutta ja laatua sekä alueellista jakautumista koskevat tiedot. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi lisättävä toimia sen varmistamiseksi, että tiedot ovat EU:n tasolla vertailukelpoisia.

Alkuperäisessä suositusehdotuksessa esitetään raportointia suosituksen täytäntöön panemiseksi toteutettavista toimenpiteistä viimeistään vuoden kuluttua suosituksen hyväksymisestä. Lisäksi jäsenmaiden olisi tehtävä yhteistyötä komission kanssa muun muassa liittyen varhaiskasvatusta koskevaan tiedonkeruuseen ja tietojen julkaisemiseen ja vertailtavuuden parantamiseen. Jäsenmaita kehoitetaan myös ottamaan käyttöön unionin rahoitusta kansallisten uudistusten ja varhaiskasvatukseen tehtävien investointien tukemiseksi sekä helpottamaan uusien indikaattorien kehittämistä sosiaalisen suojelun komiteassa ja työllisyyskomiteassa. Lopuksi suosituksessa kannustetaan EU:n virastoja, kuten Euroopan tasa-arvoinstituuttia ja Eurofoundia, keräämään säännöllisesti tietoja, kehittämään indikaattoreita ja tekemään analyyseja muun muassa hoitovastuun epätasaisesta jakautumisesta, sukupuolten välisestä palkkaerosta sekä palkkatyöhön ja palkattomaan työhön käytetystä ajasta.

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti Barcelonan varhaiskasvatustavoitteiden päivittämiseen ja pitää suositusehdotusta laaja-alaisena. Suomi voi tukea suosituksen tavoitteita, mutta pitää samalla tärkeänä, että huomiota kiinnitetään myös korkealaatuisen varhaiskasvatuksen tarjontaan. Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksen kieli vastaa suosituksen muotoa ilman suoria velvoitteita jäsenmaille. Suomessa varhaiskasvatusta säädellään lainsäädännöllä, ja moniin suosituksen kohtiin Suomessa on olemassa lainsäädäntöpohja. Suomi pitää hyvänä, että läpi suositustekstin käytetään termiä varhaiskasvatus (early childhood education and care, ECEC).

Suositus ehdotuksen alkuperäinen alle 3-vuotiaiden lasten osallistumistavoitteen nosto 50 prosenttiin on kunnianhimoinen, ja Suomi pitää parempana työryhmäkäsittelyn aikana tehtyä uutta ehdotusta 45 prosentin tavoitteesta. Asianmukaisen tavoitetaso asettaminen on haasteellista muun muassa siksi, että useissa jäsenvaltioissa on käytössä maksettuja vanhempainvapaaajärjestelyjä, jotka mahdollistavat lapsen hoitamisen kotona yksilöllisen tarpeen ja tarkoituksenmukaisuuden mukaan joskus jopa 3 vuotta. Suomi on valmis hyväksymään 96 prosentin osallistumistavoitteen vanhemman ikäryhmän lapsille (3-vuotiaat ja sitä vanhemmat alle kouluikäiset lapset).

Suomi pitää hyvänä tavoitetta lisätä heikoimmista lähtökohdista tulevien lasten, vammaisten lasten ja tukea tarvitsevien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Suomessa kaikki lapset ovat osa yleistä varhaiskasvatusjärjestelmää. Kuitenkin suosituksen ehdotus tietojen keräämisestä näiden lasten osallistumisasteesta on hyvin haasteellista ja nykyisen lainsäädännön nojalla osin mahdotonta.

Suomi voi hyväksyä varhaiskasvatuksen laatua, kohtuuhintaisuutta ja saavutettavuutta koskevat suositukset. Suomi pitää hyvänä suositusta lakisääteisen varhaiskasvatusoikeuden käyttöönotosta. Suomessa jokaisella alle kouluikäisellä lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Kouluajan ulkopuolista hoitoa, tietoisuutta oikeuksista, henkilöstön työehtoja ja pätevyyttä sekä hoitovastuun epätasaista jakautumista koskevat suositukset Suomi voi hyväksyä. Kuitenkin lisäysehdoista varhaiskasvatuksen henkilöstön verkostojen kehittämisestä Suomi ei pidä tarpeellisena.

Ehdotus sisältää useita yksityiskohtaisia suosituksia varhaiskasvatusta koskevan tiedonkeruun kehittämiseksi suosituksen temaattisten kokonaisuuksien mukaisesti. Suomi pitää osaa ehdotuksista liian yksityiskohtaisina ja käytännössä erittäin vaikeina ja joiltain osin mahdottomina toteuttaa. Raportoinnin osalta Suomi on ehdottanut raportoinnin ajoittamista kahden vuoden päähän suosituksen hyväksymisestä. Kompromissiehdotus suosituksesta on tasapainoinen kokonaisuus, ja Suomi voi sen hyväksyä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suosituksen tavoitteet ja sisältö

Euroopan komissio on antanut 7.9.2022 ehdotuksen neuvoston suositukseksi varhaiskasvatusta koskevien Barcelonan tavoitteiden tarkistamiseksi. Uudessa suosituksessa on aikaisempien mää-

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

rällisten tavoitteiden lisäksi varhaiskasvatusta ja sen henkilöstöä koskevia laadullisia tavoitteita. Euroopan neuvoston lopullinen, 29.11.2022 päivätty versio asiasta on hyväksytty 8.12.2022.

Suosituksen tavoitteena on sekä naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottaminen että lasten sosiaalisen ja kognitiivisen kehityksen edistäminen. Tavoitteena on kannustaa jäsenvaltioita kansalliset olosuhteet huomioon ottaen lisäämään lasten osallistumista helposti saatavilla olevaan sekä kohtuuhintaiseen ja laadukkaaseen varhaiskasvatukseen naisten työmarkkinoille osallistumisen helpottamiseksi. Samoin pyrkimyksenä on edistää lasten sosiaalista ja kognitiivista kehitystä ja koulumenestystä ottaen huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat tai heikommista lähtökohdista tulevat lapset. Lisäksi suosituksessa suositellaan jäsenmaita suorittamaan tiedonkeruuta sekä seuraamaan tavoitteiden toteutumista ja raportoimaan suosituksen toimeenpanosta komissiolle.

Valiokunnan näkemyksen mukaan esitetyt suositukset ovat monilta osin kannatettavia ja linjassa valiokunnan koulutuspoliittisesta selonteosta antaman mietinnön ja siinä esitettyjen kannanottojen (SiVM 19/2021 vp — VNS 1/2021 vp) kanssa. Kyseisessä mietinnössä on käsitelty varhaiskasvatusta osana suomalaisen koulutusjärjestelmän kokonaisuutta sekä edellytetty muun muassa varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamista ja laadun kehittämistä, oppimisen tuen järjestelmän kehittämistä varhaiskasvatuksesta lähtien, maksuttoman varhaiskasvatuksen huomioimista osana varhaiskasvatulainsäädännön uudistamista sekä kasvatus- ja opetusalan henkilöstön riittävän saatavuuden turvaamista. Valiokunta pitää hyvänä, että suosituksessa käytetään Suomesakin vakiintunutta termiä varhaiskasvatus (early childhood education and care, ECEC) aiemman lastenhoidon sijasta.

Suosituksen mukaisten tavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan ole kaikilta osin ongelmatonta. Haasteena on muun muassa alle kolmevuotiaiden lasten osallistumisasteen nostaminen. Suomessa kyseinen osallistumisaste oli vuonna 2021 noin 35,5 prosenttia, kun suosituksessa esitetty tavoite on 45 prosenttia. Osallistumisasteen alhaisuuteen vaikuttavat niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa vanhempainvapaajärjestelmät ja Suomessa vanhempainvapaiden ohella lasten kotihoidon tuki, jota on mahdollista käyttää siihen saakka, kunnes perheen nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Huomionarvoista on myös se, että Suomessa kaikilla lapsilla on laissa säädetty subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, joten osallistumisasteeseen vaikuttavat muun muassa perheiden valinnat varhaiskasvatuspalveluiden käytöstä, eikä kyse ole siitä, ettei oikeutta varhaiskasvatuspalveluihin olisi.

Valiokunta valtioneuvoston kannan mukaisesti pitää tärkeänä lisätä haavoittuvassa asemassa olevien lasten osallistumista varhaiskasvatukseen ja huomioida se, että varhaiskasvatuksen hallinnointia ja erityisesti tiedonkeruuta koskevat toimenpidesuositukset ovat Suomen kannalta ongelmallisia, koska esimerkiksi tietojen kerääminen haavoittuvassa asemassa olevien lasten osallistumisasteesta ei kansallisen lainsäädäntömme mukaan ole mahdollista.

Vaikka käsiteltävänä olevan suosituksen tavoitteet ovat pääasiassa kannatettavat ja kansallinen lainsäädäntömme niihin jo monilta osin vastaakin, valiokunta pitää tärkeänä, että suosituksen sisällön laajentamista myös laadullisiin tekijöihin tarkastellaan myös oikeusperustan ja unionin toimivallan kannalta. Tähän liittyy niin ikään kysymys varhaiskasvatuksen hallinnon ja lainsäädännön alasta.

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

Suosituksen oikeusperusta ja Euroopan unionin toimivalta

Käsiteltävänä olevan suosituksen keskeisenä tavoitteena on naisten aseman parantaminen työmarkkinoilla. Keinot tavoitteen saavuttamiseksi koskevat suurelta osin varhaiskasvatuksen järjestämisen tapoja, jotka halutaan tietyiltä osin yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa samaan viitekehukseen. Suositukset koskevat edellä tässä lausunnossa todetun mukaisesti esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumista ja sen alueellista jakaantumista, saavutettavuutta ja kohtuullista hintaa sekä kouluikäisten lasten koulupäivän ulkopuolista toimintaa, henkilöstön työoloja ja osaaamista sekä palkkaerojen kaventamista.

Asetetuissa tavoitteissa kyse on suosituksesta, ja sivistysvaliokunta valtioneuvoston kantaan yhtyen pitää tärkeänä, että suosituksesta ei tule aiheutua suoria velvoitteita jäsenmaille. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa (esim. SiVL 6/2021 vp — VNS 7/2020 vp ja SiVL 6/2021 vp — E 115/2021 vp).

Suomessa varhaiskasvatusta on osa koulutuspolitiikkaa, mutta nyt käsiteltävänä olevissa tavoitteissa varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn sijoittuminen koulutuksen tai sosiaalipolitiikan alaan on epäselvää. EU-sääntelyn alalla molemmat edellä mainitut alat kuuluvat kuitenkin kansallisen toimivallan ydinalueisiin, ja unionin toimivalta kyseisillä aloilla on kevyttä.

Varhaiskasvatuksen hallinnonalan siirto sosiaali- ja terveysministeriöltä opetus- ja kulttuuriministeriölle saatettiin loppuun vuonna 2018 toteutetulla lainsäädännön muutoksella (SiVM 5/2018 vp — HE 40/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että varhaiskasvatuksella toteutetaan yhtäältä perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia, mutta toisaalta varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (PeVL 17/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 21/2016 vp, s. 2). Lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että suosituksessa mainittu kouluikäisten lasten koulupäivän ulkopuolinen hoito (koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta) ei ole varhaiskasvatusta, vaan osa perusopetuslain mukaista ja siten yleissivistävän koulutuksen alaan kuuluvaa toimintaa.

Käsiteltävinä olevien varhaiskasvatuksen suositusten oikeusperustana on mainittu SEUT 292 artikla yhdessä SEUT 153(1)(i) artiklan kanssa, joista ensin mainittu koskee suositusten antamista ja toinen työelämän tasa-arvon edistämistä. Suosituksessa on viitattu eurooppalaista koulutus-aluetta koskeviin tavoitteisiin (s. 7, 22 ja 35). Valtioneuvoston selvityksessä unionin toimivaltaa ja varhaiskasvatuksen lainsäädännöllistä asemaa koskevia kysymyksiä ei käsitellä. Valiokunta pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen alalla EU:n suosituksia valmisteltaessa tehtäisiin tarkemmin selkoa varhaiskasvatuksen asemasta kansallisessa lainsäädännössämme ja EU-sääntelyssä sekä näiden keskinäisestä suhteesta.

Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan suosituksia ja muuta pehmeää sääntelyä (ns. soft law) käytetään EU:ssa mittavasti. Tähän lasketaan kuuluvaksi esimerkiksi erilaisia ohjeita, teknisiä asiakirjoja, tulkinnallisia asiakirjoja, päätöslauselmia ja tiedonantoja. Pehmeää sääntelyä käytetään erilaisiin tarkoituksiin, kuten tiedottamiseen, tulkinnan selkeyttämiseen, päätösten tukena sekä toiminnan viralliseen ja epäviralliseen ohjaamiseen.

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

Pehmeän sääntelyn suhde unionin toimivaltaan ja virallisiin päätöksentekomenettelyihin jää usein epäselväksi. Perussopimukset eivät sisällä varsinaisia määräyksiä siitä, että neuvoston tulisi antaa esimerkiksi varhaiskasvatusta koskevia suosituksia. Käytännössä myös oikeusvaikutusten tulkinnassa on siirrytty pois perinteisestä jaottelusta sitoviin ja ei-sitoviin instrumentteihin. On tärkeä tiedostaa, että myös muodollisesti ei-sitovalla instrumentilla voi olla käytännön vaikutuksia esimerkiksi silloin, kun sillä ohjataan säädösten tulkintaa.

Nyt käsiteltävänä olevassa suosituksessa suositellaan, että jäsenvaltiot raportoivat komissiolle suosituksen täytäntöönpanosta. Suosituksessa todetaan myös aikomus ottaa käyttöön unionin rahoitusta varhaiskasvatukseen tehtävien kansallisten uudistusten ja investointien tukemiseksi. Siten suositukseen sisältyy sekä toiminnallista että mahdollista rahoituksella ohjaamista, joilla voi olla vaikutusta kansallisesti säädettyyn toimintaan.

Valiokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa on todettu, että sekä eurooppalainen ohjausjakso että unionin rahoituksella ohjaaminen ovat tapoja, joilla EU on viimeisten kymmenen vuoden aikana ulottanut ohjausvaltaansa kansallisen toimivallan aloille. Vaikka näiden alojen päätöksenteko kuuluu kansallisille parlamenteille, voidaan jäsenvaltioita esimerkiksi suosituksin sitouttaa uudistuksiin, joiden toteuttamista valvotaan ja vauhditetaan EU:n rahoituksen avulla.

Valiokunta korostaa, että varhaiskasvatusta on mahdollista kehittää jäsenvaltioiden yhteistyönä myös hyviä käytäntöjä jakamalla, mikä myös suosituksen lopullisessa versiossa (s. 19, kohta 38) on tuotu esille¹.

Suurelle valiokunnalle erikseen huomioitavaksi

Suosituksen 29.11.2022 päivätty versio on hyväksytty EU:n työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kulluttaja-asiain neuvostossa 8.12.2022. Asia saapui eduskuntaan 30.11.2022 ja edelleen sivistysvaliokuntaan 1.12.2022. Sivistysvaliokunnalla ei ole ollut mahdollisuutta näkemyksensä esittämiseen asian valmisteluvaiheessa. Valiokunta pitää tärkeänä luoda menettelytavat, joilla varmistetaan se, että valiokunnalla on toimialaansa koskien mahdollisuus esittää omat kantansa riittävän aikaisin asian valmisteluvaiheessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta ilmoittaa,

että se korostaa varhaiskasvatusta koskevan kansallisen toimivallan sekä lainsäädännöllisen ja hallinnollisen aseman huomioon ottamista siten kuin edellä on esitetty ja yhtyy asiassa muilta osin valtioneuvoston kantaan.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14785-2022-INIT/fi/pdf>

Valiokunnan lausunto SiVL 36/2022 vp

Helsingissä 24.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen