

***”LAPSEN ETU ON OIKEUS VARHAISKASVATUKSEEN”***

**LAPSEN ETU JA LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI OSANA VARHAIS-  
KASVATUSLAIN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN TYÖTÄ**

**Minna Okker (Pakka-  
nen) &**

**Minna Saarimäki**

**Pro gradu-tutkielma**

**Sosiaalityö**

**Yhteiskuntatieteiden**

**ja filosofian laitos**

**Jyväskylän yliopisto**

**syksy 2016**

## TIIVISTELMÄ

### ”Lapsen etu on oikeus varhaiskasvatukseen”

#### Lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi osana varhaiskasvatuslain uudistamistyöryhmän työtä

Minna Okker (ent. Pakkanen) & Minna Saarimäki

Sosiaalityö

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Johanna Kiili

Syksy 2016

Sivumäärä: 93 sivua + liitteet 3 sivua

Pro gradu – tutkielmamme on aineistolähtöinen tutkimus uuden varhaiskasvatuslain uudistamisprosessista. Tutkimuksen lähtökohtana ovat lapsen etu, lapsivaikutusten arviointi ja lainvalmistelu asiantuntijatyönä. Tutkimuksemme tehtävänä on selvittää, miten uuden varhaiskasvatuslain lainvalmisteluprosessissa asiantuntijat määrittelevät lapsen etua. Tavoitteenamme on saavuttaa ymmärrys siitä, kuinka ja mistä eri näkökulmista asiantuntijat lähestyvät lapsen edun käsitettä ja kuinka he kokevat sen toteutuneen työryhmän työskentelyssä. Varhaiskasvatuslain valmistelu on laajimmin lapsiväestöön kohdistuva uudistustyö, joten toisena mielenkiintoisena aihepiirinä herää kysymys siitä, miten lapsivaikutusten arviointi näkyy lainvalmistelun asiantuntijatyössä. Näiden lisäksi olemme kiinnostuneita myös siitä, miten uudistamistyöryhmän asiantuntijat kuvaavat ja arvioivat työskentelyään. Tutkimuksen aineisto koostuu kymmenen lainvalmistelussa mukana olleen asiantuntijan haastattelusta. Aineisto on kerätty kevään 2015 aikana. Tausta-aineistona käytämme hallituksen esitystä uudeksi varhaiskasvatuslaiksi ja varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän tuottamaa raporttia *Kohti varhaiskasvatuslakia*. Aineiston analyysi on toteutettu Grounded Theory–menettelytapaa mukaillen.

Olemme jäsenelleet tutkimustulokset kolmen pääkategorian alle, joita ovat asiantuntijatyö lainvalmistelussa, lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi. Asiantuntijatyö lainvalmistelussa kategoria koostuu työryhmän kokoonpanosta, työryhmän jäsenten tavoitteista sekä työryhmän työskentelystä. Näitä kaikkia osa-alueita yhdistää työryhmän jäsenten ristiriitaisuus ja näkemuserot. Asiantuntijat määrittelevät lapsen edun käsitettä eri tavoin, joten käsitteen määrittelyssä vallitsee myös erimielisyyksiä. Lapsen edun yksiselitteinen määrittelemine osoittautuu aineistomme perusteella mahdottomaksi. Asiantuntijat nostavat lapsen edun kannalta keskeisiksi asioiksi subjektiivisen päivähoito-oikeuden ja varhaiskasvatuksen ryhmäkoot. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilymisen koetaan olevan keskeinen osa lapsen etua, jonka lisäksi pieneten ryhmäkokojen nähdään turvaavan sitä parhaiten. Merkittäviksi puheenaiheiksi lapsen etua ajatellen nousevat myös profession määrittely, educare–malli ja varhaiskasvatuksen resursointi. Lapsivaikutusten arvioinnin osalta tutkimuksen tuloksista voidaan päätellä, että käsite koetaan varsin vieraana lainvalmistelijoiden keskuudessa. Tutkimuksen tulokset lisäksi osoittavat, että lapsivaikutusten arviointia ei juuri toteutettu uudistamistyöryhmän toimesta, vaikka sen tärkeys tunnustetaan asiantuntijoiden keskuudessa.

**Avainsanat:** Varhaiskasvatus, Lapsen etu, Lapsivaikutusten arviointi, Lainvalmistelu, YK:n lapsen oikeuksien sopimus

## SISÄLTÖ

1 JOHDANTO .....	5
2 VARHAISKASVATUSLAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIA .....	8
2.1 Päivähoitojärjestelmän tausta .....	8
2.2 Päivähoitolainsäädännön synty.....	9
2.3 Subjekttiivinen päivähoito-oikeus ja esiopetuksen lainsäädännöllinen muotoutuminen .....	10
2.4 Päivähoidosta varhaiskasvatukseen.....	11
3 VARHAISKASVATUSLAIN UUDISTAMISPROSESSI.....	13
3.1 Kansallinen lainvalmistelu .....	13
3.2 Asiantuntijavalta lainsäädännön valmistelussa .....	15
3.3 Varhaiskasvatustlain lakiuudistuksen tausta.....	17
4 LAPSEN ETU .....	20
4.1 Lapsen edun monet määritelmät.....	20
4.2YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen etu .....	21
5 LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI LAPSEN EDUN TURVAAJANA .....	25
5.1 Vaikutusten arviointi .....	25
5.2 Lapsivaikutusten arviointi .....	27
5.3 Vaikutusten arvioinnin tila kansallisessa päätöksenteossa.....	28
6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	31
6.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite.....	31
6.2 Tutkimusmenetelmä .....	32
6.3 Tutkimusaineisto .....	36
6.4Aineiston analyysiprosessi .....	38
7 ASIANTUNTIJATYÖ LAINVALMISTELUSSA.....	41
7.1 Työryhmän kokoonpano .....	41
7.2 Työryhmän jäsenten tavoitteet työryhmätyöskentelyssä .....	43
7.3 Työryhmän työskentely.....	45
8 ASIANTUNTIJAT LAPSEN EDUN MÄÄRITTELIJÖINÄ .....	49
8.1 Lapsen edun määritelmät .....	49
8.2 Lapsen edun mukainen varhaiskasvatus.....	52
8.2.1 Subjekttiivinen päivähoito-oikeus ja ryhmäkoot lapsen edun keskiössä .....	54
8.2.2 Profession määrittely kietoutuneena lapsen etuun.....	57
8.2.3 Hoito, kasvatus ja opetus lapsen etuna .....	61
8.2.4 Varhaiskasvatuksen riittävä resursointi lapsen etuna .....	62

8.3 Lapsen edun toteutuminen työryhmän työskentelyssä.....	64
9 LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI .....	66
10 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	70
10.1 Lapsen etu, oikeudet ja lapsilähtöisyys.....	70
10.2 Ammatillisuus ja asiantuntijuus .....	74
10.3 Vaikutusten arviointi .....	77
11 POHDINTA .....	80
12 TUTKIMUKSEN EETTISYYS JA LUOTETTAVUUS .....	83
LÄHTEET .....	87
LIITE 1 .....	94

# 1 JOHDANTO

Suomen päivähoitolaki säädettiin vuonna 1973, jonka jälkeen siihen on tehty useita säädösmuutoksia. Yhteiskunnallisten muutosten seurauksena päivähoitolain sisältöön on kohdistunut muospaineita. Tästä huolimatta kesti kuitenkin vuoteen 2012 saakka kunnes nimettiin työryhmä, jonka tarkoituksena oli lähteä uudistamaan päivähoitolakia. Samalla käsite päivähoito haluttiin määritellä uudestaan. Uudistamistyöryhmän raportti ”*Kohti varhaiskasvatustalaki*” valmistui vuonna 2014.

Kiinnostuksemme varhaiskasvatustalain uudistamista kohtaan heräsi opintojemme myötä. Opintoihimme kuuluvan syventävän harjoittelun aikana perehdyimme lapsivaikutusten arviointiin ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Lapsiasiavaltuutetun toimistossa sijaitsevan harjoittelupaikkamme kautta saimme idean lähteä tutkimaan varhaiskasvatustalain uudistamista. Harjoittelumme innoittamana päätimme lähestyä asiaa lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsen edun näkökulmista. Tämän lisäksi tutkielmamme aiheen valinnan motiivi on ollut varhaiskasvatustalakiuudoksen ajankohtaisuus, sekä lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin käsitteen epämääräisyys. Lapsen etuun ja lapsivaikutusten arviointiin huomiota kiinnittävän tutkielmamme yhtenä perusteluna onkin ollut juuri näiden käsitteiden hämäryys.

Lapsinäkökulman ja lapsivaikutusten arvioinnin avulla päättäjien on mahdollista toteuttaa pitkäjänteistä, tulevaisuuteen tähtäävää lapsipolitiikkaa. Lapsen etua voi, ja tulee huomioida sekä yksilö että ryhmätasolla. Lapsen etua ryhmätasolla, tai laajemmalla lapsiväestöä koskevalla tasolla arvioitaessa, voidaan puhua päätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Lapsiin kohdistuvan arvioinnin avulla pystytään kokonaisvaltaisesti tarkastelemaan lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin liittyviä asioita. Vaikutusten arvioinnin avulla voidaan tuottaa tietoa muun muassa siitä, miten lapset otetaan huomioon erilaisissa yhteiskunnallisissa toimenpiteissä ja päätöksissä, millaisia vaikutuksia näillä päätöksillä on lasten elämään, ja millainen tieto lapsista sekä päätösten vaikutuksista on niiden pohjalla. (Heinämäki & Kauppinen2010, 4; Aula 2011, 25.)

Lapsivaikutusten arvioinnin parissa toimivat muun muassa ministeriöt ja niiden alaiset instituutiot. Ministeriöissä lapsivaikutusten arviointia on pyritty viimeisten vuosien aikana kehittämään lainsäädännön valmistelussa erilaisten pilottihankkeiden avulla. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos on kerännyt ja koonnut materiaalia erilaisten vaikutusten arvioinneista sekä julkaissut oppaita arviointien tekemisen tueksi. Muita merkittäviä toimijoita lapsivaikutusten arvioinnin äärellä ovat lapsiasiavaltuutettu, Kirkkohallitus, Kuntaliitto sekä lapsi- ja perhetyötä tekevät järjestöt. Eri toimijat ovat ottaneet kantaa lapsivaikutusten arviointiin sekä pitäneet yhteiskunnallista keskustelua yllä arvioinnin kehittämiseksi. Kirkkohallitus on puolestaan uudistanut lainsäädäntöään tuomalla keskiöön lapsivaikutusten arvioinnin. Kuntaliitto on osallistunut kuntien lapsipoliittisten ohjelmien tukemiseen ja toiminut arviointimittarien kehittämiseksi lastenpalveluihin. (Alila 2011, 69–70.)

Lapsen oikeuksien yleissopimuksesta löytyvät perustelut lapsivaikutusten arvioinnille. Sopimuksessa käsitellään kokonaisvaltaisesti lasten hyvinvointia koskevia periaatteita, joita sopimusvaltioiden tulisi noudattaa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus sisältää neljä yleisperiaatetta, joista erityisesti tulee kiinnittää huomiota sopimuksen 3. artiklaan. Tämän mukaan *”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”* (Yleissopimus lapsen oikeuksista.)

On useita tapoja luokitella YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen kuuluvia oikeuksia. Yksi käytetyimmistä tavoista on sopimuksen jaottelu kolmen P:n mukaan protection, provision ja participation. Tämän jaottelun periaatteiden mukaisesti lasten tulee saada erityistä suojelua ja oma osuutensa yhteiskunnan taloudellisista voimavaroista, joiden lisäksi lapsille tulee taata mahdollisuus osallistua heitä koskevien asioiden suunnitteluun, sekä tuoda oma näkemysensä osaksi päätöksentekoa. (Taskinen 2006, 6–7.) Lapsivaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet.

Tutkielmamme tarkoituksena oli selvittää miten uuden varhaiskasvatuslain lainvalmisteluprosessissa asiantuntijat määrittivät lapsen etua. Varhaiskasvatuslain valmistelu on laajimmin lapsiväestöön kohdistuva uudistustyö, joten toisena mielenkiintoisena aihepiirinä heräsi kysymys siitä, miten lapsivaikutusten arviointi näkyy lainvalmistelun asiantuntijatyössä. Näiden lisäksi olimme kiinnostuneita myös siitä, miten asiantuntijat kuvasivat ja arvioivat uudistamistyöryhmän työskentelyä. Asiantuntijoilla tarkoitamme lainvalmisteluprosessin työryhmässä mukana olleita henkilöitä. Selvitimme

asiantuntijoiden näkemyksiä teemahaastattelun avulla. Haastattelimme kymmentä työryhmässä mukana ollutta asiantuntijaa. Tausta-aineistona käytimme hallituksen esitystä uudeksi varhaiskasvatuslaiksi ja varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raporttia ”Kohti varhaiskasvatuslakia”. Lähestyimme aihetta Grounded Theory–menetelmän mukaisesti.

Tutkielmamme lähtee liikkeelle lainvalmisteluprosessin kuvaamisesta ja etenee lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin kautta tutkimuksen toteuttamiseen. Tutkimustulokset on sijoitettu kolmen pääluvun alle, joita seuraavat johtopäätökset ja pohdinta.

## 2 VARHAISKASVATUSLAINSAÄDÄNNÖN HISTORIA

Suomessa tarve uudentyyppiselle varhaiskasvatukseen ja päivähoiton järjestämiselle syntyi sotien jälkeen yhteiskunnallisen rakenteen muutoksen myötä. Päivähoito toiminnan juuret ovat paikannettavissa varhaisemmalle ajalle, jo 1800-luvulle. Kuitenkin vasta sotien jälkeinen maatalouden aseman heikkeneminen ja perheiden muutto kaupunkeihin, sekä naisten työllistyminen kodin ulkopuolelle aiheutti paineen päivähoitojärjestelmän kehittämiseen. Varsinkin Etelä-Suomen kaupungeissa tarve lasten päivähoiton järjestämiseen oli valtava. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi alettiin valmistella päivähoitolakia. Päivähoitojärjestelmän taustalla vaikutti vahvasti työvoima- ja sosiaalipoliittinen, sekä lastensuojelullinen aatejärjestelmä (Alila, Eskelinen, Estola, Kahiluoto, Kinos, Pekuri, Polvinen, Laaksonen & Lamberg 2014, 8; Kinos & Palonen 2012, 229–230.)

### 2.1 Päivähoitojärjestelmän tausta

Tämän hetkinen päivähoitojärjestelmä pohjautuu vuonna 1973 voimaan tulleeseen lakiin lasten päivähoitosta. Tämän lain voimaan tuloa edelsivät useat erilaiset vaiheet lastenhoidon järjestämisessä. Varhaisimmat lastensuojelun työmuodot kehittyivät Suomessa vapaaehtoisten varassa. Näistä esimerkkejä ovat 1840-luvulla toiminnassa olleet lastenhuoltolat ja pikkulasten koulut, sekä 1880-luvulla toimineet kansanlastentarhat. Viranomaiset alkoivat kiinnittää huomiota ennaltaehkäisevään lastensuojeluun näiden vaiheiden jälkeen vuosisadan vaihteessa. Vuonna 1905 ilmestyi komiteamietintö, joka kannusti kuntia perustamaan kasvatustalouksia, jotka edistäisivät lastentarhojen ja lastenseimien perustamista. Vuonna 1913 valtio ryhtyi antamaan taloudellista tukea lastentarhoille. Vuoden 1921 lasten- ja nuorisosuojelukomitean mietinnössä korostettiin lastentarhojen ja –seimien perustamista. Mietinnössä nähtiin tärkeänä kokopäiväisen hoidon mahdollisuus työssäkäyvien vanhempien lapsille. Tämän komitean mietintöjen pohjalta valmisteltiin vuonna 1936 voimaan tullutta lastensuojelulakia, sekä vuonna 1927 voimaan tullutta lakia ja asetusta lastentarhain valtionavusta. (Hänninen & Valli 1986, 193–194.)

Vuonna 1948 asetettiin uusi komitea miettimään päiväkotijärjestelmän kehittämistä tai muuttamista. Toisen maailmansodan jälkeen huomattiin päivähoitoa järjestävien laitosten



määrä aivan liian vähäiseksi, ja tähän ongelmaan liittyen komitea jätti mietintönsä maaliskuussa vuonna 1951. Mietinnössään komitea esitti muun muassa, että koululaisten päiväkotien sekä lastenseimien toiminta järjestettäisiin lakisääteisesti antamalla niille valtionavustusta. Myös henkilöstön koulutusta käsiteltiin mietinnössä. Nämä ja useat muut komitean ehdotukset eivät kuitenkaan aiheuttaneet mitään toimenpiteitä, ja lasten päivähoidon tilanne vain paheni. (Hänninen & Valli 1986, 194.) 1960-luku oli merkittävä aikakausi päivähoitojärjestelmän kehittymisen kannalta. Päivähoitoa ja koulutointa suunniteltiin erilaisissa työryhmissä ja komiteoissa. Lasten päivähoidon kenttä oli hyvin moninainen lasten ollessa hoidossa seimissä, lastentarhoissa, yksityiskodeissa ja erityispäivähuoltolaitoksissa. Lasten hoitoa tarjosivat yksityiset henkilöt, sekä kunnat ja järjestöt. (Pihlaja 2004, 16.)

## 2.2 Päivähoitolainsäädännön synty

Päivähoitolain synty sijoittuu vuosille 1967–1972. Näiden vuosien aikana luotiin säädöspohjaa päivähoitojärjestelmälle. (Alila ym. 2014, 13.) Vuonna 1970 valtioneuvosto asetti Lasten päivähoitokomitean, joka alkoi valmistella mietintöä ja lainsäädäntöehdotusta lasten päivähoidosta. Komitea oli sitä mieltä, että lasten päivähoitolaitoksia tulee lisätä reilusti, ja yksiköiden tulisi olla pienempiä ja sijaita lähellä lasten kotia. Komitean lakiehdotuksessa päivähoidolla tarkoitetaan alle oppivelvollisuusikäisten lasten kasvatusta ja hoitamista joko perhepäivähoidossa tai päivähoitolaitoksessa. Päivähoitolaitoksia komitea ehdotti kutsuttavaksi päiväkodeiksi. Vuonna 1972 sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus laiksi lasten päivähoidosta. Lakiehdotusta laadittiin aiemman Lasten päivähoitokomitean mietinnön, sekä myös muiden aiempien selvitysten pohjalta. Toimikunnan mietintö, sekä siihen sisältyvä ehdotus laiksi ja asetukseksi lasten päivähoidosta valmistui huhtikuussa 1972. (Hänninen & Valli 1986, 195–196.)

Laki lasten päivähoidosta (36/1973) tuli voimaan 1.4.1973. Tällä lailla kumottiin lastentarhain valtionavusta vuonna 1927 annettu laki, sekä vuonna 1936 annetun lastensuojelulain säännökset, jotka olivat ristiriidassa lasten päivähoitolain kanssa. ”*Lasten päivähoidolla tarkoitetaan tässä laissa lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.*” Laissa päiväkodeiksi katsotaan kaikki lastentarhat, lastenseimet ja lasten päiväkodit, jotka ovat aiempien määräysten tai säännösten mukaan saaneet valtionapua, ja jotka ovat lain voimaan tullessa toiminnassa.

Lain mukaan päivähoidon tavoitteina on kotien tukeminen lasten kasvatustehtävässä, ja lapsen tasapainoisen persoonallisuuden kehityksen edistäminen yhdessä kotien kanssa. Päivähoidossa lapselle tulisi tarjota monipuolista kehitystä tukevaa toimintaa, sekä turvalliset, jatkuvat ja lämpimät ihmissuhteet. Päivähoidossa tulisi myös edistää lapsen yksilöllisten tarpeiden ja iän mukaisesti lapsen sosiaalista, fyysistä ja tunne-elämän kehitystä. Myös lapsen älyllisen, eettisen, esteettisen ja uskonnollisen kasvatuksen tukeminen kuuluu päivähoidon tehtäviin. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on huomioitava ja kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Lisäksi päivähoidon on tuettava lapsen kasvua rauhaan, elinympäristön vaalimiseen sekä yhteisvastuuseen. (L 36/1973.)

Päivähoidon sosiaalihuollollinen näkökulma oli edelleen vahvasti esillä vielä päivähoitolain voimaantulon jälkeenkin. Sosiaalihuollollista ja hoidollista ulottuvuutta korostettiin, jolloin huomio kasvatuksellisiin asioihin jäi sivummalle. Päivähoidosta olikin muotoutunut sosiaalipalvelu, jonka juuret ulottuvat köyhäinhoitoon ja lastensuojeluun. Kuitenkin jo 1970-luvulla alettiin puhua varhaiskasvatuksesta, joka käännettiin käsitteestä ”*early childhood education*”. (Alila ym. 2014, 12, 18.)

### **2.3 Subjektiiivinen päivähoito-oikeus ja esiopetuksen lainsäädännöllinen muotoutuminen**

1990-luvulla päivähoitolaki koki jälleen uudistuksia kun tarveharkintainen päivähoito muuttui subjektiiviseksi oikeudeksi. Lapsen subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon säädettiin vuosina 1990 ja 1996. Vuodesta 1996 lähtien säädös kosketti kaikkia kouluikää nuorempia lapsia. Oikeudesta säätäminen mahdollistui, koska 1980-luvulla päivähoito saavutti kysynnän ja tarjonnan tasapainon. Toisena merkittävän seikkana tähän vaikutti myös se, että varhaiskasvatusta haluttiin kehittää lapsen oikeuksien mukaisesti. Subjektiiiviseen päivähoito-oikeuteen sisältyi ajatus siitä, että jokaiselle lapselle on myönnettävä hoitopaikka. Tähän ei vaikuttanut enää se, olivatko vanhemmat kotona, vai työelämässä. (Alila ym. 2014, 16; Kalliala 2012, 22–23.)

Kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuet liittyivät päivähoitoa koskevaan sääntelyyn 1990-luvun aikana. Niistä tuli vaihtoehtoisia kunnalliselle päivähoidolle, jolloin vanhemmille oli oikeus valita lapsilleen joko yksityinen hoito, kotihoito tai kunnallinen päivähoito. (Alila ym. 2014, 13.)

Esiopetus juontaa juurensa jo 1800–1900 lukujen vaihteesta. Tällöin lastentarhoissa alettiin opettaa kuusivuotiaille lukemista, laskemista ja kirjoittamista tulevaa kouluun siirtymistä ajatellen. Esikoulukokeiluja ryhdyttiin toteuttamaan 1960-luvulla sosiaali- ja kouluhallinnon toimesta. Kesti kuitenkin vielä kolmekymmentä vuotta ennen kuin lakisääteinen esiopetus alkoi muotoutua. Vuonna 2000 julkaistiin ensimmäinen esiopetussuunnitelma ja kuntien järjestämisvelvollisuudesta esiopetuksen suhteen säädettiin 1.8.2001. Syksyllä 2013 esiopetus muutettiin velvoittavaksi, jotta kaikilla lapsilla olisi tasa-arvoinen mahdollisuus oppimisvalmiuksien lisäämiseksi ennen siirtymistä perusopetukseen. (Alila ym. 2014, 15.)

## **2.4 Päivähoidosta varhaiskasvatukseen**

Edelleen 2000-luvun aikana oli nähtävissä tarve päivähoidon lainsäädännön uudistamiselle. Tähän vaikutti se, etteivät lainsäädännön sisältö ja lähtökohdat vastanneet enää nykyistä yhteiskunnallista tilannetta. (Alila ym. 2014, 13.)

Vuonna 2012 päivähoito lakkasi olemasta sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 16). Vuoden 2013 alusta lähtien varhaiskasvatus ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus ovat olleet opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä. Aiemmin nämä tehtävät kuuluivat sosiaali- ja terveysministeriölle. (HE 341/2014.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti työryhmän uudistamaan päivähoitolainsäädäntöä joulukuussa 2012. Työryhmän tavoitteena oli valmistella Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat säädösehdotukset sekä arvioida ehdotusten vaikutukset. Uuden varhaiskasvatustilainsäädännön tavoitteena oli muun muassa tukea pienten lasten vanhempien edellytyksiä perheen ja työn sujuvaan yhdistämiseen, kehittää järjestelmää tarjoamaan perheille mahdollisuuksia päivähoidon joustavampaan käyttöön, säilyttää päivähoito subjektiivisena oikeutena, varmistaa järjestelmän turvallisuus ja laadukkuus, kehittää päivähoitoa syrjäytymistä ennaltaehkäisevänä palveluna, säilyttää palvelun maksuttomuus pienituloisten perheiden kohdalla, sekä säilyttää oikeus samaan päivähoitopaikkaan, vaikka lasta hoidettaisiinkin välillä kotona. Yhtenä tavoitteena oli myös varhaiskasvatuksen yhteistyön tiivistäminen sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 10, 12.)

Varhaiskasvatuslain uudistusta tehdään kahdessa vaiheessa. Ensimmäisen vaiheen osalta eduskunta antoi joulukuussa 2014 hallitukselle käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp). Ensimmäinen vaihe tuli voimaan 1.8.2015, jolloin päivähoitolaki muuttui varhaiskasvatuslaiksi. Asetus lasten päivähoidosta ei muuttunut. Muutoksia lakiin tehtiin vain 11 ensimmäisen pykälän osalta. Eduskunta hyväksyi lisäksi joulukuussa 2015 muutoksen subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta. Muutos astui voimaan 1.8.2016, jolloin suurin osa kunnista alkoi rajaamaan varhaiskasvatusta alle 20 tuntiin viikossa niiden lasten osalta joiden vanhemmat eivät opiskele tai työskentele päätoimisesti. Tavoitteena jatkossa on vielä varhaiskasvatuslain kokonaisuudistus. Tästä on jo laadittu luonnos hallituksen esitykseksi, mutta hallituksen vaihdoksen vuoksi esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle. (Opetus- ja kulttuuriministeriö.)

Päivähoitolailla ja – asetuksella on 40-vuotinen historia, jonka aikana sitä on muokattu yli 50 kertaa. Lain nimeä on myös muutettu ja varhaiskasvatus käsitteenä on 2000-luvun aikana syrjäyttänyt päivähoidon – käsitteen. Nykyään varhaiskasvatuksella tarkoitetaan hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tasapuolista kokonaisuutta. (Alila ym. 2014, 12, 19.)

## **3 VARHAISKASVATUSLAIN UUDISTAMISPROSESSI**

Lainvalmistelulla viitataan yleisesti oikeussääntöjen valmisteluun, joka tarkoittaa yleensä perustuslakien ja lakien valmistelua. Alemman asteisten säädösten valmistelun voidaan myös katsoa kuuluvan lainvalmistelun piiriin. Lainvalmistelun nähdään nykyisin olevan yhteiskuntapoliittista suunnittelutyötä, jossa lainvalmistelijoiden tehtävänä on suunnitella ja valmistella uudistuksia lainsäädännön avulla. Lainvalmistelijoilla edellytetään olevan tähän valmistelutyöhön tarvittava tutkimus- ja suunnittelutaito, jonka lisäksi tieteelliseen tutkimukseen nojaavaa lainvalmistelutyötä pidetään merkityksellisenä. Lainvalmistelun julkisuutta, sekä eri lakiehdotusten laaja perustelu nähdään kansallisessa lainvalmistelussa ensiarvoisen tärkeänä. (Niemivuo 2002, 4.)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi varhaiskasvatuslaiksi ehdotetaan muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia. Esityksen mukaan lain nimike muutetaan varhaiskasvatuslaiksi. Lain ensisijaisena tavoitteena on lapsen edun korostaminen päivähoidon suunnittelussa ja järjestämisessä. Lain tavoitteet on tarkoitus ajantasaistaa ja ottaa käyttöön vahaiskasvatuksen käsite, jotta laki vastaisi paremmin nykypäivän tarpeita. (HE 341/2014.)

### **3.1 Kansallinen lainvalmistelu**

Lainsäädäntövalta kuuluu Suomen perustuslain mukaan eduskunnalle, jonka täysistunnoissa lakien säätäminen tapahtuu. Suomessa lakihankkeen vireille tulo voi tapahtua monella tapaa. Aloitteentekijöinä lakihankkeessa voivat olla seuraavat tahot ministeriö, ministeri, ministeriön virkamiesjohto, lainvalmistelija tai ministeriön ulkopuolinen taho. Lainvalmistelun käynnistämiseen saattavat vaikuttaa muun muassa hallitusohjelma ja valtioneuvoston periaatepäätökset, sekä muut kannanotot, kuten presidentin tai eduskunnan. Kansainväliset sopimukset ovat myös usein lakihakkeiden käynnistymisen taustalla. Yhteiskunnallinen keskustelu ja kansalaisten mielipiteet saattavat lisäksi vaikuttaa lakihankeprosessin alkamiseen. (Lakien säätäminen; Lainsäädäntötyö; Niemivuo 2002, 78–79.)

Ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen käynnistymistä on arvioitava, kuinka tarpeellinen se on ja miten hankkeen valmistelussa edetään. Suunnitteluvaiheessa valitaan valmistelu-

ja sen kokoonpano, sekä määrittämään valmisteluvelvoitteet. Lakiehdotukset valmistellaan ministeriöissä sen mukaan, kenen alaan valmistettava asia kuuluu. Varsinaisen lakihankkeen käynnistäminen vaatii aina taustatyötä ja asian selvittelyä etukäteen. Keskeisiä asioita, joita tulisi ainakin selvittää, ovat valmisteltavan asian nykytila, mahdolliset epäkohdat, millainen on muutoksen tarve ja muutoksen kohde. Muutokselle tulee tässä vaiheessa asettaa myös selkeät tavoitteet. Muutoksen keskeiset vaikutukset tulisi lisäksi selvittää, sekä hankkia asiaan liittyvää kansainvälistä vertailuaineistoa. Huolellinen esivalmistelu luo lainvalmisteluhankkeelle paremmat onnistumismahdollisuudet. (Lakien säätäminen; Niemivuo 2002, 79.)

Esivalmistelun jälkeen lakihakkeessa edetään lain perusvalmisteluun. Perusvalmistelussa tarkoituksena on laatia säädösehdotukset ja niiden perustelut. Säädösehdotukset tulee laatia niin, että ne olisivat hyvin viimeistelyjä niin sisällöllisesti, kuin rakenteellisestikin. Jotta tähän tavoitteeseen voidaan päästä, on valmistelijoiden pohdittava uudistusta monelta eri kantilta, laajaan tietopohjaan nojaten. Perusvalmistelua seuraa lausunтовaihe, jolloin lakiuudistusta arvioidaan julkisesti. Tässä vaiheessa valmistellusta lakihakkeesta pyydetään myös kirjallisia lausuntoja eri tahoilta. Lainvalmistelijoiden tuleekin pohtia mihin kysymyksiin he erityisesti haluavat kannanottoja ja mielipiteitä. Saaduista lausunnoista laaditaan tiivistelmä, josta selviää, mitä mieltä lausunnonantajat ovat lakiuudistuksesta ja millaisia parannusehdotuksia siihen liittyen on tullut. Lausuntoihin peilaten ministeriössä pohditaan sitä onko lakihanke hyväksyttävä ja millaisia tarkistuksia tai korjauksia siihen tulisi vielä tehdä. Hanke saatetaan myös lopettaa tässä vaiheessa kokonaan, jos suurin osa lausunnonantajista vastustaa sitä. (Niemivuo 2002, 80–81.)

Tämän jälkeen lakiehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi, jonne se voi tulla kahdella tapaa. Se voi tulla käsiteltäväksi, joko hallituksen esityksenä, tai kansanedustajan tekemänä lakialoitteena. Hallituksen antamia esityksiä on vuosittain noin 220–300, joista suurin osa uusista laeista saa alkunsa. Hallituksen esitykset voidaan eduskunnassa joko hyväksyä, hylätä tai niitä voidaan muuttaa. Päätös muodostetaan enemmistön mielipiteen perusteella. Eduskunnan hyväksymä laki tulee Presidentin vahvistettavaksi, joka myös määrää sen voimaantulosta, mikäli eduskunta ei ole tästä jo etukäteen päättänyt. Tämän jälkeen laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. (Lakien säätäminen; Lainsäädäntötyö.)

Huolellisen lainvalmistelun lopputuloksena syntyy hyvä säädös. Jotta säädös olisi hyvä, sen tulisi olla parhain mahdollinen käytettävissä olevista toiminta mahdollisuuksista. Tämän lisäksi sen tulisi olla hyödyllinen ja sen avulla tulisi tavoittaa sille asetetut vaatimukset. Ai-neellisoikeudellinen hyväksyttävyyys, oikeusjärjestyksen mukaisuus ja lakitekninen moitteet-tomuus ovat myös hyvälle säädökselle välttämättömiä ehtoja. Tärkeää on lisäksi se, että sää-dös on kielellisesti ymmärrettävä. Nämä seikat ja lain julkaisu eivät kuitenkaan vielä takaa sitä, että lain keskeiset asiat välittyisivät kansalaisten ja viranomaisten keskuuteen. Tämän lisäksi tarvitaankin lakiuudistuksesta yleistä tiedottamista ja koulutusta lain soveltajille. (Niemivuo 2002, 84, 83.)

### **3.2 Asiantuntijavalta lainsäädännön valmistelussa**

Lainvalmistelua voidaan tarkastella myös valtakysymyksenä. Vallan käsite on monimäärit-teinen ja laaja, lisäksi se voi pitää sisällään hyvin erilaisia asioita. Valtaa voidaan kuvata sekä kyky- että suhdekäsitteenä. Valta voidaan käsittää vuorovaikutuksena, joka ilmenee ihmisten välisissä suhteissa. Sitä voidaan käyttää myös ryhmässä, organisaatiossa ja organi-saatiota varten. (Ylikoski 2000, 13,17; Sipponen 2000,20.) Galbraithin (1983, 21,23.) mu-kaan vallan tavoittelemisen taustalla vaikuttavat päämäärät tunnetaan laajalti, mutta niistä usein vaietaan. Eri ryhmät ja yksilöt voivat hakea valtaa, joko edistääkseen omaa asemaansa, tai saamaan kannatusta tavoittelemilleen näkemyksille. Valtaa voidaan haluta myös sen it-sensä vuoksi. Vallankäyttö voidaan kokea esimerkiksi emotionaalisesti palkitsevana.

Nykyaikaisissa yhteiskunnissa nousee esille keskeisesti asiantuntijavalta. Myös suomalai-nessa lainvalmistelussa on ollut jo pidemmän aikaa tapana hyödyntää lainvalmistelussa myös valtioneuvoston ulkopuolista asiantuntemusta. Säädösehdotuksista on pyydetty lausuntoja muun muassa etu- ja kansalaisjärjestöiltä, viranomaisilta ja asiantuntijoilta. Merkittävässä hankkeissa tuleekin käyttää monipuolisia valmistelukokoonpanoja. Näin voidaan turvata esimerkiksi lainvalmistelussa laajempi ja monipuolisempi asiantuntijatiedon käyttö. Tämä toimii yhtenä keinona lainvalmistelun laadun parantamiseksi. (Karjalainen, Lindqvist, Saa-res & Vuotilainen 1991, 55; Tala 2007, 7-9.)

Lainvalmistelua voidaan tehdä erilaisilla kokoonpanoilla. Hallituksen esitysten sisältöä voi-daan valmistella ministeriöiden nimeämässä määräaikaisissa työryhmissä tai komiteoissa.

Työryhmään kuuluu ainakin yksi ulkopuolinen edustaja vastuuministeriön lisäksi. Ulkopuoliset edustajat voivat olla asiantuntijoita ja viranomaisia tai edustaa tutkimuslaitoksia, muita ministeriöitä tai järjestöjä. Komiteavalmistelu on työryhmävalmistelun kaltaista, mutta työskentely on ministeriöistä riippumattomampaa ja itsenäisempää. Vuonna 2009 hallituksen lakiesityksistä lähes puolet valmisteltiin työryhmissä ja komiteoissa. Pakarisen, Talan ja Hämyksen tekemän tutkimuksen mukaan työryhmävalmistelun osuus kasvanut, ja virkamies- ja komiteavalmistelun osuus on vastaavasti laskenut. Lainvalmistelu on siis muuttunut laajapohjaisemmaksi. (Pakarinen ym. 2011, 30.)

Uuden varhaiskasvatuslain lainvalmistelutyöryhmässä on myös ollut edustettuina asiantuntijoita laajalti. Lainvalmistelussa onkin ollut käytettävissä usean eri asiantuntijan tieto ja näkemys. Yksinkertaistettuna asiantuntijavalta pohjautuu siihen spesifiin tietoon ja osaamiseen, jonka asiantuntijat omaavat. Asiantuntijat vaikuttavat ympäristöönsä kertomalla tietonsa, tai esittämällä tietoonsa pohjautuvia toimenpiteitä. He voivat myös salata tietonsa ja vaikuttaa ympäristöönsä sitä kautta. Asiantuntijoiden asema, tai resurssit vaikuttavat myös siihen, miten he pystyvät vaikuttamaan asioihin ja toisiin ihmisiin. Asemansa avulla asiantuntija voi valvoa ja vaikuttaa hyvin paljonkin haluamiensa tavoitteitten saavuttamiseksi. Määrittelijä ja ehdotusten tekijä kuvaa myös keskeisesti asiantuntijoita. He voivat muun muassa ilmaista käsityksiään siitä, mistä tietyt asiat johtuvat, mitä erilaisista toimenpiteistä seuraa, ja miten negatiiviset vaikutukset olisivat ehkäistävissä. (Karjalainen, Lindqvist, Saares & Vuotilainen., 1991, 55–57.)

Asiantuntijuudelle tulee asettaa kuitenkin rajoja, sillä he voivat yrittää vaikuttaa myös sellaisiin asioihin, joihin heillä ei ole erityisasiantuntemusta. Heidän olisikin rajoitettava oma roolinsa vain oman osaamisensa alueelle. Asiantuntijuudessa tärkeää on myös se, että heillä on erityisroolinsa lisäksi käytössään oma ihmisläheisempi roolinsa. Inhimillisen roolin avulla asiantuntija kykenee asettumaan muiden ihmisten asemaan ja katsomaan asioita heidän näkökulmastaan. Tämä on tärkeää sellaisissa tilanteissa, joissa asiantuntijalla on valta päättää muita ihmisiä koskettavista asioista. (Karjalainen, Lindqvist, Saares & Vuotilainen 1991, 57.)



### 3.3 Varhaiskasvatustalain lakiuudistuksen tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti joulukuussa 2012 työryhmän uudistamaan päivähoitoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmässä oli edustettuina asiantuntijoita muun muassa eri ministeriöistä, ammattijärjestöistä ja – liitoista, Terveiden ja hyvinvoinninlaitokselta, aluehallintovirastoista, yliopistoista sekä muutamasta kaupungista virkamiehiä. Työryhmässä oli mukana yhteensä 23 eri asiantuntemusta omaavaa jäsentä ja se toimi ajalla 7.12.2012–28.2.2014. Uudistamistyöryhmän asettamisen taustalla oli Jyrki Kataisen hallitusohjelma ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, joiden perusteella oli tarkoitus säätää laki varhaiskasvatuksesta. Työryhmä julkaisi marraskuussa 2014 taustaraporttinsa *Kohti varhaiskasvatustalain*. Varsinaisen työryhmän tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi valmistelutyöryhmän, jonka tehtäväksi muotoutui tutkimus- ja arviointitiedon koonti, sekä analysointi. Tämän lisäksi sen tuli selvittää kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja kehityssuuntia. Näiden pohjalta valmistelutyöryhmä teki ehdotuksia varsinaiselle työryhmälle. Valmisteluryhmän työskentelyn tuloksena syntyi taustaraportti: *Varhaiskasvatustalain historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat*. (Varhaiskasvatustalain lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 5–7, 69.)

Uudistustyöryhmän tavoitteena oli luonnostella päivähoitoa koskevat säädösehdotukset, sekä arvioida esitysten taloudelliset, yhteiskunnalliset ja muut merkittävät vaikutukset. Lakiuudistuksen valmistelussa työryhmän tuli ottaa huomioon hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet, päivähoiton kokonaisuus, käytettävissä oleva tutkimus ja arviointitieto, sekä kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja kehityssuunnat. Esitys tuli valmistella niin, että se sopii valtion talouden kehysten puitteisiin, mikä teki-kin siitä haasteellista. Keskeisenä uudistamisessa nähtiin myös lasten ja lapsiperheiden vaikutusmahdollisuuksien edellytysten lisääminen heidän omissa asioissaan. (Varhaiskasvatustalain lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 10, 12.)

Raportissa *Kohti varhaiskasvatustalain* uudistustyöryhmä on käsitellyt muun muassa ”*lain soveltamisalaa, varhaiskasvatustalain määritelmiä ja tavoitteita, järjestämisen periaatteita, lapsen ja huoltajien osallisuutta ja oikeuksia, subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen, hakeutumista palveluun, lapsen kehityksen ja oppimisen tukea, varhaiskasvatustalain suunnittelua ja arviointia, henkilöstön kelpoisuutta, rakennetta ja mitoittamista sekä tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevia kysymyksiä.*” Työryhmän antama taustaraportti ei ole kuitenkaan valmis lakikokonaisuus, vaan pitää sisällään työryhmän käsittelemät aihealueet. Joidenkin

käsittelyssä olleiden aiheiden jatkovalmisteluihin jäi vielä täsmennettävää, sillä työryhmän asiantuntijat antoivat vain suuntaviivoja sille, mihin suuntaan asioiden pitäisi mennä. (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 16.)

Työryhmässä käsiteltiin edellä mainittujen asioiden lisäksi viranomaisia ja heidän toimivaltaa, valvontaa, ohjausjärjestelmää, sekä yksityistä palvelun tuottamista koskevia asioita. Näinkin kysymykset jäivät kaipaamaan runsaasti jatkopohdintaa. Lisäksi työryhmä näki, että henkilöstöä koskevissa säännöksissä tulee huomioida henkilöstön koulutukseen liittyvät kehittämistarpeet. (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 16.)

Työryhmän työskentelyn aikana lakipykälistä on ollut esillä useita eri vaihtoehtoja, joissa on ollut sisällöllisiä eroavaisuuksia. Esitykseen ovat valikoituneet kunkin pykälän kohdalla työryhmän enemmistön kannattama vaihtoehto. Lopulliseen työryhmän esitykseen jätettiin kuitenkin vielä työryhmän jäsenten toimesta yhteensä kymmenen eriävää mielipidettä. (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 17, 85.)

Työryhmän taustaraportin perusteella muotoutui hallituksen esitys. Hallituksen esityksestä eduskunnalle käyvät ilmi seuraavat keskeiset muutosehdotukset päivähoitolakia koskien. Pykälien, jotka koskettavat ravintoa ja toimintaympäristöä, sanamuotoa ehdotettiin täsmennettäväksi. Ryhmäkoosta ehdotettiin myös säädettäväksi laintasolla. Tällä haluttiin saada aikaan sellainen muutos, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että kolme vuotta täyttäneiden kokopäiväryhmässä saisi samanaikaisesti olla läsnä enintään 21 lasta ja alle kolmevuotiaiden ryhmässä 12 lasta. Eri-ikäisten ryhmiä voisi kuitenkin perustaa, mikäli ehdotettua säännöstä noudatetaan. (HE 341/2014.)

Lakiin ehdotettiin kirjattavaksi säännös varhaiskasvatussuunnitelmasta, joka laaditaan lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Varhaiskasvatussuunnitelman tulee sisältää tavoitteet lapsen kehitykselle ja oppimiselle, sekä se, miten näihin tavoitteisiin päästään. Suunnitelmaan tulisi lisäksi kirjata lapsen tarvitsema tuki ja tukitoimenpiteet, sekä niiden toteutus. Varhaiskasvatussuunnitelmalla korvattaisiin palvelu- hoito- ja kuntoutussuunnitelmat. (HE 341/2014.) Lakiin toivottiin lisättäväksi myös säännös, joka koskettaisi lasten, vanhempien/huoltajien osallisuutta ja vaikuttamista. Säännöksen avulla korostettaisiin heidän osallistumismahdollisuuksiaan varhaiskasvatuksen suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Lakiin haluttiin lisätä myös säännös, joka korostaa kunnan yhteistyövelvoitetta. (HE 341/2014.)

Lakia muutettaisiin lisäksi siten, että Opetushallituksesta tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan. Tilastokeskukselle siirtyisivät kaikki tilastotehtävät. Varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden laatiminen säädettäisiin opetushallituksen tehtäväksi ja lakia opetushallituksesta muutettaisiin niin, että se vastaa sille asetettuja laajentuneita tehtäviä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimialaan tulisi sisällytettäväksi varhaiskasvatus, jolloin siitä annettu laki tulisi myös muutettavaksi. Tämän lisäksi uudistettavaan päivähoitolakiin lisättäisiin säännös arvioinnista. (HE 341/2014.)

## 4 LAPSEN ETU

Varhaiskasvatuslaki uudistuksen, sekä sen asiantuntijatyöskentelyn taustalla vaikuttaa lapsen edun käsite. Lapsen edun käsite ei ole yksiselitteinen, vaan se on saanut osakseen myös arvostelua. Käsitettä on pidetty liian epämääräisenä ja avoimena. Kritiikkiä on esitetty myös siitä, että lapsen edun käsitteen sisältöä saatetaan lähestyä enemmän aikuisten, kuin lasten intressien pohjalta. Tarkoituksena on kuitenkin lapsen kuuleminen ja hänen näkemyksensä huomioon ottaminen. Lapsen etua tulee lisäksi harkita ja arvioida aktiivisesti. (Hakalehto-Wainio 2014, 142–143.)

### 4.1 Lapsen edun monet määritelmät

Lapsen etu käsitteen merkityssisältöä voidaan lähestyä monista eri näkökulmista, muun muassa lain katsantokannasta ja arkikokemuksen perusteella. Lapsen edun -käsite pohjautuu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka 3. artiklan mukaan *”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”*. Lapsen etu tulee huomioida sekä yksilö, että ryhmätasolla. Useissa eri säädöksissä lapsen etu on nostettu ensisijaiseksi tavoitteeksi, ja se toimii myös ratkaisujen perustana. (YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista; Oulasmaa 1994, 107.)

Lapsen etua määritellään eri tavoin, riippuen siitä, mikä taho on sen määrittelijänä. Esimerkiksi vanhemmilla, kasvattajilla ja juridiikan edustajilla on jokaisella oma näkemyksensä koskien lapsen kasvatusta, hoitoa, elättämistä ja edustamista. Vaikeudet käsitteen määrittelyssä koskevat juuri eri tahojen toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Huolimatta lapsen edun moninaisuudesta, on sitä ristiriitatilanteissa kyettävä pohtimaan myös oikeudellisella kriteeristöllä. Lapsen edun periaate korostuu etenkin sellaisissa säädöksissä, joilla on välitön vaikutus lasten hyvinvointiin tai kasvuolosuhteisiin. (Oulasmaa 1994, 107, 110.) Lapsen edun määrittely ja sen toteuttaminen voikin olla varsin haastavaa.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta määrittelee lapsen hyvää hoitoa ja kasvatusta. Lapsen etua tulisi arvioida muun muassa tämän lain pohjalta. Huomio tulisi kiinnittää siihen, miten eri päätökset ja toimenpiteet turvaavat lapselle tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, mahdollisuuden saada ymmärrystä ja hellyyttä, iän ja

kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon, taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen, turvallisen kasvuympäristön, ruumiillisen koskemattomuuden sekä itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen. (L 361/1983; Taskinen 2006, 6.) Päätöksiä perutellessa lapsen edun käsitettä saatetaan myös käyttää väärin, jolloin se on vain väline omien intressien saavuttamiseksi (Custódio 2016, 56).

Lapsen edun käsitteelle on melko mahdotonta luoda täsmällistä ja yleispätevää merkityssisältöä, joka pätyisi sellaisenaan eri tilanteissa. Yleisesti yhteiskunnassa lapsen edun huomioon ottamisen tärkeydestä ollaan samaa mieltä, ongelmaksi muodostuu vain se, miten lapsen etu määritellään yksittäistapauksissa. Ammattilaisille vaatimus lapsen edun tosiasiasiallisesta huomioimisesta on melko vaativa, sillä tällöin heidän tulee pystyä perustelemaan, miksi juuri kyseinen ratkaisu edistää lapsen parasta. (Oulasmaa 1994, 108–109, 122.) Lapsen edun käsitteen ja siihen liittyvän keskustelun haastavuudesta kertoo esimerkiksi keskustelu subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta, ja monenlaiset näkemykset siitä. Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila on 27.5.2014 päivätyssä kannanotossaan Opetus- ja kulttuuriministeriölle vastustanut subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista. Kurttilan mukaan ”*muutosehdotuksella pyritään ensisijaisesti taloudellisiin säästöihin eikä sillä tavoitella ratkaisuja, jotka edistäisivät lapsen edun toteutumista*”. Suomen aikaisempi lapsiasiavaltuutettu Maria-Kaisa Aula, sekä lapsiasianeuvottelukunta, missä Aula oli osallisena, julkaisi vuonna 2013 lausunnon varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta Opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tämän lausunnon mukaan lapsiasianeuvottelukunnassa vallitsi erilaisia näkemyksiä subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta. Näkökulmia esittäneistä osa oli valmis muuttamaan subjektiivista oikeutta osaaikaiseksi. (Lapsiasiavaltuutettu 2014; vrt. kuitenkin Lapsiasianeuvottelukunta 2013.)

#### **4.2YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja lapsen etu**

YK:n lapsen oikeuksien sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989. Sopimus on useassa mielessä merkityksellinen asiakirja, mutta etenkin siksi, että se nostaa lapsuuden itsessään tärkeäksi asiaksi yhteiskunnissa. Sillä tavoitellaan lasten ihmisarvon vahvistamista etenkin vaikeimmassa asemassa oleville lapsille. Sopimus korostaa lapsuuden ainituista asemaa yhteiskunnassa. (Yleissopimus lapsen oikeuksista; Bardy 2009, 30.)

Lapsen oikeuksien sopimus on yksi maailmalla laajimmin ratifioiduista ihmisoikeusasiakirjoista. Se on hyväksytty 193 valtiossa. Suomessa sopimus tuli voimaan vuonna 1991. Sopimuksen laaja ratifiointi antaa sille suurta poliittista, juridista ja moraalista painoarvoa. Tosin kaikki sopijavaltiot eivät ole hyväksyneet sopimusta varauksetta, vaan 71 valtiota on tehnyt sopimukseen erilaisia varauksia, jotka liittyvät muun muassa sopimuksen yleisperiaatteisiin. Suomi ei lukeudu varauksia tehneiden maiden joukkoon. (Yleissopimus lapsen oikeuksista; Hakalehto-Wainio 2014, 135, 139.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa lapseksi katsotaan jokainen alle 18-vuotias henkilö. Lapsen oikeuksien komitea ohjeistaa lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä yleiskommenttien<sup>1</sup> avulla, jonka lisäksi se antaa kommentteja määräysten toteuttamisesta. Yleiskommenttien avulla sopimusta on helpompi soveltaa eri-ikäisiin lapsiin. Lasten ihmisoikeuksien toteutuminen tulee asettaa yhtäläiseen asemaan aikuisten ihmisoikeuksien kanssa ja niiden toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska lapset eivät ole kykeneviä huolehtimaan itse omista oikeuksistaan. Lapsen edun tulee aina olla etusijalla, ja johtavana periaatteena. Tämä saattaa heikentää vanhempien oikeuksia, vaikka samanaikaisena periaatteena pitäisi olla vanhempien ja lapsen edun tiivis vuorovaikutus. Viranomaiset ja huoltajat ovat vastuussa siitä, että lapsen oikeudet toteutuvat.<sup>2</sup>(Hakalehto-Wainio 2014, 136–137; Lapsen oikeuksien sopimuksen seuranta; Nieminen 2000, 42.)

Sopimus<sup>3</sup> on hyvin kattava ja se pitää sisällään niin taloudelliset, sosiaaliset, kuin kansalais- ja poliittisetkin oikeudet. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on luonnehdittu vähimmäistaso lasten ihmisoikeuksille. Sopijavaltioilla on mahdollisuus edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista laajemmin, mitä sopimuksessa määritellään. Lasten oikeuksien sopimuksella ei ole vaikutusta valtioiden lainsäädäntöön, jos lainsäädännön avulla voidaan turvata lapsen oikeuksien toteutuminen sopimusta paremmin. Sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Sopimusvaltioilla on velvollisuus raportoida komitealle viiden vuo-

---

<sup>1</sup>Vuoteen 2014 mennessä yleiskommentteja on julkaistu 13. Lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentit muun muassa lapsen oikeuksien toteutumisesta sekä varhaislapsuudessa, että nuoruudessa.

<sup>2</sup>Tähän velvoitetaan muun muassa sopimuksen 18 artiklassa, jonka mukaan vanhemmat vastaavat ensisijaisesti lasten kasvatuksesta, mutta heidän tulisi myös saada apua ja tukea kasvatustehtävänsä. Tämän taustalla lapsen edun huomioiminen ja toteuttaminen on ensiarvoisen tärkeää. Myös perustuslain 19 §:ssä velvoitetaan julkista valtaa tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

<sup>3</sup> Sopimus sisältää 54 artiklaa, joista ensimmäiset 41 käsittelevät sisällöllisiä oikeuksia ja loput artiklat liittyvät täytäntöönpanoon.

den välein lapsen oikeuksien toteutumisesta. Tähän raporttiin komitea vastaa, ja antaa mahdollisia suosituksia valtioille jatkotoimenpiteitä varten. (Yleissopimus lapsen oikeuksista; Hakalehto-Wainio 2014, 137–139.)

Suomen vuonna 2008 jättämään maaraporttiin YK:n lapsen oikeuksien komitea vastasi vuonna 2011. Komitea antoi Suomelle suosituksia ja huomautuksia, joihin tulee jatkossa kiinnittää huomiota. Myös varhaiskasvatukseen liittyviin asioihin komitea kiinnitti huomiota, ja ilmaisi huolensa muun muassa päivähoidon ja esiopetuksen laadusta sekä ammattilaisten liian vähäisestä määrästä. Komitea suositteli henkilöstön määrän lisäämistä sekä ryhmäkokojen rajoittamista, jolloin lasten ja ammattilaisten määrän välinen epäsuhta korjaantuisi. Myös hoitosuhteiden jatkuvuuden turvaaminen nähtiin tärkeänä. Nämä toimenpiteet edistäisivät varhaiskasvatuksen laatua. Edelleen komitea näki tärkeäksi uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain valmistelun, jossa lapsen oikeuksien näkökulmaa vahvistettaisiin, ja johon koottaisiin kaikki säännökset koskien varhaislapsuutta. (Ulkoasiainministeriö: Yleissopimus lapsen oikeuksista. Määräaikaisraportit ja suositukset.)

Lapsen oikeuksien sopimus ja sen velvoittavuus on kirkastanut lasten oikeuksia. Sopimuksen päämääränä onkin karsia epäoikeudenmukaisuus ja huono kohtelu lapsia kohtaan. Tämä on mahdollista toteuttaa riittäväällä informoinnilla lasten oikeuksista, sekä poliittisella vaikuttamisella ja sopimuksen soveltamisella hallinnossa, lainkäytössä ja lainsäädännössä. (Hakalehto-Wainio 2014, 136–137; Lapsen oikeuksien sopimuksen seuranta.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa on suositus siitä, että valtiot huomioisivat ja tarkentaisivat lapsen edun periaatetta omassa lainsäädännössään. Suomessa lapsen edun periaate on otettu huomioon muun muassa lastensuojelulaisissa sekä laissa huollosta ja tapaamisoikeudesta<sup>4</sup>. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta määrittelee lapsen hyvää hoitoa ja kasvatusta. Lapsen etua tulisi arvioida myös tämän lain pohjalta.<sup>5</sup> Lastensuojelulaisissa (4 §) on puolestaan luonnehdittu lapsen edun arvioimisessa huomioon otettavia kriteerejä.<sup>6</sup> Kriteerit ovat hyvin samankaltaisia, kuin laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Näitä lakeja

---

<sup>4</sup> Lastensuojelulaki 417/2007; Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983

<sup>5</sup> Huomio tulisi kiinnittää siihen, miten eri päätökset ja toimenpiteet turvaavat lapselle tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, mahdollisuuden saada ymmärrystä ja hellyyttä, iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon, taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen, turvallisen kasvuympäristön, ruumiillisen koskemattomuuden sekä itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen.

<sup>6</sup> Kts. Lastensuojelulaki 417/2007 4§

ja niiden määritelmiä lapsen edusta voi soveltaa laajemmin koskemaan myös muita tilanteita. (Taskinen 2006, 6; Aula 2011, 30.)

Suomessa lapsen edun periaate on siis otettu huomioon jo ennen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen vahvistamista. Lapsen etua on kuitenkin lähestytty suppeammasta näkökulmasta, kuin YK:n lapsen oikeuksien sopimus kehottaa valtioita tekemään. Tämä on nähtävissä myös komitean Suomelle antamissa huomautuksissa. Lapsen etu on liitetty enimmäkseen vain lastensuojeluun, ja joihinkin perheoikeudellisiin kysymyksiin. Lapsen etua tulisi kuitenkin käyttää ensisijaisena ratkaisuperustana kaikessa päätöksenteossa, ja sen toteutuminen edellyttää kaikkien lapsille tarkoitettujen ihmisoikeuksien toteutumista. Nämä oikeudet liittyvät muun muassa lasten perustarpeisiin, mutta myös laajemmin lasta koskettaviin asioihin, kuten esimerkiksi sananvapauteen, uskonnonvapauteen tai oikeuteen kieleen ja kulttuuriin. Jotta lapsen oikeuksien sopimusta voi ymmärtää, tulee kiinnittää huomiota erityisesti lapsen edun periaatteeseen. Lapsen etua koskettavaa artiklaa 3 on nimitetty sateenvarjoartiklaksi, juuri siitä syystä, että sen toteutuminen edellyttää sopimuksen muiden artiklojen mahdollisimman täysilukuista toteutumista. (Hakalehto-Wainio 2014, 140–141.)

Lapsen oikeuksien komitea on suositellut tarkastelemaan lapsen edun turvaamista heihin liittyvissä asioissa jo ennakoiden kullakin hallinnonalalla. Lapsen edun arviointi tulee sisällyttää osaksi kaikkea kansallista suunnittelua ja lapsipolitiikkaa, sekä osaksi parlamenttien ja hallitusten työskentelyä niin kansallisesti kuin paikallisestikin. Erityisesti budjetointia ja resurssien kohdentamista tulee tarkastella suhteessa lapsen etuun. Arviointiin tulee sisällyttää sekä lyhyen että pitkän aikavälin näkökulma. Lapsen edun mukaisten tulkintojen tulee olla sopusoinnussa Lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Huomiota pitää erityisesti kiinnittää lapsen yksilöllisyyteen ja omiin mielipiteisiin. Lasta tulee lisäksi tarkastella kansallisten ja poliittisten oikeuksin kantajana ja hänen oikeus erityiseen suojeluun on turvattava. (Yleissopimus lapsen oikeuksista; Newell & Hodgkin 2007, 36–37.) Tässä on kysymys lapsivaikutusten arvioinnista, johon Suomi on oikeudellisesti sitoutunut ratifioidessaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen.



## **5 LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI LAPSEN EDUN TURVAAJANA**

Suomessa lapsivaikutusten arviointi elää tällä hetkellä kehitysvaihettaan. Kehitystyötä tehdään monella taholla, muun muassa kuntatasolla, valtionhallinnossa, seurakunnissa ja kolmannella sektorilla. Kehitystyö on tärkeää, jotta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittama lapsivaikutusten arviointi toteutuisi mahdollisimman täysimääräisenä. (Alila 2011, 7.) Myös uutta varhaiskasvatustaloutta valmistelleen uudistamistyöryhmän tehtävänä oli päivähoitoon säädosehdotusten valmistelun lisäksi arvioida esityksen yhteiskunnalliset, taloudelliset ja muut vaikutukset. Työryhmä näki yhteiskunnallisten vaikutusten osalta tärkeäksi arvioida sukupuolivaikutuksia, yhdenvertaisuutta ja lapsivaikutuksia. Lapsivaikutusten arvioinnin nähtiin kuitenkin vaativan vielä jatkotyöstämistä. (Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä 2014, 66–67.)

### **5.1 Vaikutusten arviointi**

Vaikutusten arvioinnilla saadaan tietoa erilaisista toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista, sekä erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen seurauksista. Lainsäädännön laatu on kytköksissä hyvään vaikutusten arviointiin. Kartoittamalla ja arvioimalla erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia voidaan edesauttaa sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuuksia osallistua valmisteluun. Päätöksenteon kannalta oleellista tietoa tuottavat etenkin ne tahot, joihin uudistus vaikuttaa. Kohderyhmien saama tieto tulevasta muutoksista edesauttaa päätösten täytäntöönpanoa. Vaikutusten arviointi toimiikin valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja luottamusta lisäävänä toimintatapana. (Nelimarkka & Kauppinen 2007, 7-8.)

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2004 hallituksen esitysten laatimisohteet. Ohteeseen mukaan hallituksen esityksissä on tiiviisti kuvattava esitettyjen säännösten vaikutukset. Arviointi tulee tehdä niiden vaikutusten merkittävyyden mukaisesti. Yhteiskuntaan tai yhteiskunnan osa-alueita koskettavia vaikutuksia voidaan pitää merkittävänä. Vaikutusten arviointi on tiivis osa valmisteluprosessia, johon tulee suunnata huomiota jo valmistelun alusta lähtien. Jo alkuvaiheessa tunnistetaan merkitykselliset vaikutukset ja prosessin edetessä arviointia syvennetään. Arvioinnin tulee lisäksi sisältää tieto siitä, miten vaikutuksia on arvioitu.

Vaikutusten arviointi ennakkoon näyttäytyy tärkeänä, sillä lakihankkeilla on tarkoitus saada muutoksia aikaan yhteiskunnassa. Tarpeellista on myös jälkikäiteisarviointi, jotta nähdään millaisia vaikutuksia säännöksillä on ollut ja vastaavatko ne asetettuja tavoitteita. Vaikutuksilla saattaa olla lyhyt- tai pitkäaikaisia, välittömiä tai välillisiä sekä myönteisiä tai kielteisiä seurauksia. (Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, 15; Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet 2007, 9.)

Vuonna 2007 Oikeusministeriö julkaisi hallituksen esitysten laatimisohteita täydentävän ohjeistuksen säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Vaikutusarviointi sisältää säädösehdotusten taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeissa vaikutusten arviointi nähdään tärkeäksi osaksi säädösvalmistelun eri vaiheita. Sitä tulisi tehdä lakien valmistelussa, sekä mahdollisuuksien mukaan myös alemman asteisten säädösten valmistelussa. Myös kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä sekä niiden tullessa voimaan, tulisi vaikutuksia arvioida Suomen näkökulmasta. (Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet 2007, 5)

Eri ihmisryhmiä koskettavista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista saadaan tietoa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kautta. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eli IVA on laaja termi, mikä pitää sisällään erilaisia arvioinnin lajeja. Näitä lajeja ovat sosiaalisten vaikutusten arviointi, terveysvaikutusten arviointi, sosioekonomiset terveyserot huomioon ottava terveysvaikutusten arviointi, sukupuolivaikutusten arviointi, lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi sekä mielenterveysvaikutusten arviointi. (Nelimarkka & Kauppinen 2007, 7.)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on saanut lähtökohtansa ympäristövaikutusten arvioinnista, josta on säädetty laki vuonna 1994. IVA sopii käytettäväksi kaikessa päätöksenteossa, ja sen käytöllä voidaan saavuttaa useita hyötyjä. Vaikutusten arvioinnista saatavalla tiedolla voidaan muun muassa vähentää haitallisia vaikutuksia ja vahvistaa positiivisia vaikutuksia. Myös päätösten perustelu ja päätöksiin sitoutuminen lisääntyy, sekä asioiden uudelleen käsittelyjen määrä todennäköisesti laskee. Sosiaalisten ja terveysvaikutusten ennakkoarvioinnin teko on ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain lisäksi lakisääteistä maankäyttö- ja rakennuslaissa, sekä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevassa laissa. (Nelimarkka & Kauppinen 2007, 11.)

## 5.2 Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita päätökset aiheuttavat lapsiväestölle. Yleisesti tulee selvittää edesauttaako hanke lapsen edun toteutumista, sekä havaita ennakkoon lapsia koskevat kielteiset vaikutukset, jotta niiden välttäminen olisi mahdollista. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tulee selvittää seuraavien osa-alueiden suhteen: terveys, ihmissuhteet, asuminen ja liikkuminen, arjen sujuvuus, osallistuminen ja tasa-arvo. Perheitä, yhteisö- ja aluetasoa sekä sosiaalisia suhteita koskevat muutokset saattavat vaikuttavaa välillisesti myös lapsiin. (Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet 2007, 35.)

Suomessa lapsivaikutusten arviointiin velvoittavat etenkin perustuslaki, sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Muita lakeja, joilla voidaan katsoa olevan lapsivaikutusten arviointiin velvoittavia piirteitä, ovat muun muassa lastensuojelulaki, nuorisolaki ja terveydenhuoltolaki. Lapsivaikutusten arvioinnista ei ole tehty erillistä lainsäädäntöä, kuten on joidenkin muiden vaikutusten arviointien kohdalla säädetty. Vaikutusten arvioinnin eri lajeja on olemassa useita erilaisia ja lapsivaikutusten arvioinnin yhteyden ymmärtäminen suhteessa näihin muihin arviointeihin on erittäin keskeistä. Lapsivaikutusten arvioinnilla on kuitenkin oma, erityinen näkökulma, jonka johdosta se eroaa muista vaikutusten arvioinneista. Siinä on kysymys laajasta arviosta, joka ei rajoitu pelkästään ympäristöön. (Alila 2011, 16–17; 33.) Lapsivaikutusten arviointi tulisi sisällyttää aina kiinteäksi osaksi sellaista toimintaa, jossa toimeenpannaan tai laaditaan lapsiväestöä koskettavia uusia toimintaohjeita/-ohjelmia, tehtäessä uutta lainsäädäntöä tai määräyksiä, laadittaessa talousarviota kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla tai tehtäessä organisatorisia tai hallinnollisia muutoksia. Sen tulisi aina olla tiivis osa päätöksentekoprosessia niin kuntien kuin valtion tasolla, ja sen kustannuksiin tulisi varautua. (Taskinen 2006, 8-9.)

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi näyttäytyy lisäksi erityisen tärkeänä sillä se ”*vahvistaa lasten osallistumista/osallisuutta päätöksentekoon, tuo näkyväksi erilaisten lapsi- ja nuorisoryhmien sekä lapsiperheiden olemassaolon, tuo tietoa lasten, nuorten ja lapsiperheiden elinolosuhteista ja palveluiden laadusta, tuo esiin oman toiminnan ja päätösten vaikutukset erilaisiin lapsiin nuoriin ja lapsiperheisiin*” (Heinämäki & Kauppinen 2010, 4).

Arvioinnista on olemassa kolme eri muotoa: ennakkoarviointi, prosessiarviointi ja seuranta. Ennakkoarvioinnilla tarkoitetaan päätösten vaikutusten arviointia ennakkoon, ennen niiden täytäntöönpanoa. Sen avulla pyritään arvioimaan kaikki todennäköiset vaikutukset lasten

elämään. Prosessiarviointi tapahtuu päätöksen tai toimenpiteen toteutuksen yhteydessä. Seurannan avulla taas saadaan tietoa siitä, miten tehdyt päätökset tai toimenpiteet ovat vaikuttaneet lasten elämään. (Taskinen 2006,10.)

Vaikutukset, jotka koskevat ihmisiä, muodostuvat usein monen eri asian yhteisvaikutuksesta ja pitkällisistä vaikutusketjuista. Etenkin lapsivaikutusten ennakoarvioinnissa on usein pakko turvautua välilliseen tietoon, todennäköisyyksiin, aikaisempiin kokemuksiin tai lapsista saatuun tietouteen. Arvioinnissa on mukana aina monia riskejä, sillä tulevaisuutta voi olla monesti melko hankala tarkkaan ennustaa. Ennakoarviointia lapsiin kohdistuvista vaikutuksista on kuitenkin tärkeä tehdä niin laajalti kuin se vain on mahdollista, jotta saadaan tietoa siitä, mitkä ovat uuden päätöksen mahdolliset hyödyt tai haitat. (Taskinen 2006,11.) Tärkeää on lisäksi pyrkiä keräämään tietoa lasten omista mielipiteistä ja kokemuksista. Lasten kannalta asiat saattavat näyttäytyä hyvin erilailta kuin aikuisten, joten juuri tästä syystä tiedon kerääminen lapsilta itseltään korostuu merkittävästi. (Alila 2011, 36.) Lasten omat näkökulmat päätöksiä tehtäessä on tärkeä selvittää muun muassa siksi, että he eivät itse voi äänestää, eivätkä siksi pysty vaikuttamaan suoraan päätöksentekoon. Vanhemmat ovat tärkeässä asemaassa lasten näkökulmien selvittämisessä, sekä niiden esiintuomisessa. Tärkeää on kuitenkin muistaa, ettei lapsen näkökulma aina vastaa vanhempien mielipiteitä. (Aula 2011,6.)

Suomessa lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen ei ole vielä yleistä. Mannerheimin lastensuojeluliiton lapsi- ja perhepoliittisen vaikuttamisen ja lasten oikeuksien edistämisen johtava asiantuntija Esa Iivonen on todennut, että *”vuonna 2012 vain kolmessa prosentissa hallituksen lakiesityksiä arvioitiin lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia”*. Hän toivoo, että *”jatkoissa lapsivaikutukset arvioidaan ennakolta niin lainsäädännön, valtion talousarvion kuin rakenneuudistusten, kuten sote-uudistuksen, valmistelussa”*. Iivonen toivoo lapsivaikutusten arvioinnin kehittämistä edelleen. (Iivonen, 2015.)

### **5.3 Vaikutusten arvioinnin tila kansallisessa päätöksenteossa**

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on vuonna 2014 julkaissut selvityksen Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Tämän selvityksen mukaan vaikutusten arvioinnin merkitykseen vaikuttavat vahvasti muun muassa poliittinen

ohjaus, aloite, resurssit, ajoitus, työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät, ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät, kuuleminen ja lausunnot sekä media. Poliittinen ohjaus miellettiin merkitykselliseksi vaikutusarvioinnin vaikutuksen kannalta. Vaikutusarvioinnin kannalta tiukan poliittisen ohjauksen nähtiin kaventavan mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädännön valmisteluun. Resurssit olivat myös keskeisessä osassa vaikutusarvioinnissa. Tiukka aikataulu oli esimerkiksi osasyllinen heikkoon vaikutusten arvioon. Aloitteiden kannalta, vaikutusten arviointia tehtiin enemmän kansallisissa aloitteissa, kuin kansainvälisissä. Syynä tähän ajateltiin olevan se, että kansainväliset velvoitteet täytyy laittaa täytäntöön riippumatta niiden vaikutuksista. Ajoituksen vaikutuksista vaikuttavuuden arviointiin todettiin että, mitä aikaisemmassa vaiheessa arviointi tulee osaksi prosessia, sitä enemmän arviointi vaikuttaa lopputulokseen. Vaikutusarvioinnista todettiin, että se ei ole vielä vakiintunut kiinteäksi osaksi prosessin kulkua. Työryhmien työskentelyssä erilaiset työkäytännöt koettiin merkitykselliseksi vaikutusarvioinnin kannalta. Ulkopuolista arviointia käytettäessä tärkeää näytti olevan se, kuka toimi informaation tuottajana. Yliopistot ja valtion tutkimuslaitos herättivät eniten luottamusta. Arvioinnin sisällön koettiin myös vaikuttavan tiedon hyödyntämiseen, epämieluisa informaatio jätettiin helposti raportoimatta. (Slant, Rantala & Kautto 2014, 65–66.)

OECD on kartoittanut Suomen vaikutusten arvioinnin tilaa lainvalmistelussa vuosina 2003 ja 2010. Raportin mukaan vuonna 2003 Suomessa vaikutusten arviointia ei käytetä tarpeeksi tehokkaasti. Vuoteen 2010 mennessä tilanne Suomessa on kehittynyt myönteisempää suuntaan, mutta edelleen kuitenkin vaikutusten arvioinnissa esiintyi puutteita. Vuonna 2003 huomiota esitettiin kiinnitettäväksi muun muassa seuraaviin alueisiin: poliittisen sitoutumisen lisääminen vaikutusten arviointiin, koulutuksen varmistaminen lainvalmistelijoille ja vaikutusten arvioinnin juurruttaminen osaksi päätöksentekoa. Suomessa oli tapahtunut jonkin verran kehitystä näissä osa-alueissa vuoteen 2010 mennessä, vaikka ongelmia nähtiin edelleen kyseisillä alueilla. (OECD 2003, 64–66; OECD 2010, 19.)

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessa (2012, 112) on havaittu, että vaikutusten arvioinnissa ongelmia aiheuttaa se, etteivät ohjeistukset ja suositukset ole oikeudellisesti velvoittavia. Ohjeistusten noudattamatta jättämiseen vaikuttavat osaltaan myös se, että henkilöstövoimavarat ovat usein riittämättömät, eikä säädösten valmistelijoilla ole tarvittavaa asiantuntemusta tai aikaa vaikutusten arvioinnin asianmukaiselle toteuttamiselle.

Hallitusohjelmissa on asetettu erilaisia tavoitteita lapsivaikutusten arvioinnille. Matti Vanhasen II hallituskauden lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota päätösten lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseen (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 76–77). Tämän samaisen politiikkaohjelman loppuraportissa todetaan, että tarvitaan vielä jatkotoimenpiteitä liittyen lapsiin ja nuoriin. Muun muassa lasten ja nuorten hyvinvointia tulisi seurata, sekä lisätä säännös lainsäädäntöön lapsivaikutusten arvioinnista. Raportissa todetaan lisäksi, että vaalikauden tavoitteena oli lapsivaikutusten arviointia tukevan yksikön perustaminen sekä lapsivaikutusten arviointiin liittyvän koulutuksen käynnistäminen. Nämä eivät kuitenkaan toteutuneet kyseisellä vaalikaudella. (Politiikkaohjelmien loppuraportti 2011, 64–66.)

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa mainitaan myös yhdeksi lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin lisäämisen tavoitteeksi lapsivaikutusten arvioinnin lisääminen kaikessa päätöksenteossa (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 62–63). Vaalikauden 2007–2011 loppuraportissa mainittu säännöksen lisääminen lainsäädäntöön ei ainakaan vielä ole toteutunut.

## 6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 6.1 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite

Tutkielmamme tarkoituksena oli selvittää miten uuden varhaiskasvatuslain lainvalmisteluprosessissa asiantuntijat määrittivät lapsen etua. Asiantuntijoilla tarkoitamme lainvalmisteluprosessin työryhmässä mukana olleita henkilöitä. Kiinnostuksemme kohteena oli myös lapsivaikutusten arviointi ja tämän käsitteen tunnistettavuus lainvalmistelussa. Näiden lisäksi tarkastelimme, miten varhaiskasvatuslain uudistamistyöryhmän jäsenet arvioivat lainvalmistelutyötä.

Selvitimme asiantuntijoiden näkemyksiä teemahaastattelun avulla. Tausta-aineistona käytimme hallituksen esitystä uudeksi varhaiskasvatuslaiksi<sup>7</sup> ja varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän tuottamaa raporttia.<sup>8</sup>

Tutkielmamme tutkimusongelma jakautui kolmeen tutkimuskysymykseen. Ensimmäisen ja toisen tutkimustehtävän kysymykset kuuluivat:

1. Miten uuden varhaiskasvatuslain lainvalmisteluprosessissa mukana olleet asiantuntijat määrittelevät lapsen etua?
2. Miten asiantuntijat näkivät lapsivaikutusten arvioinnin toteutuneen osana työryhmän työskentelyä?

Kolmas tutkimusongelma toi tarkasteluun työryhmän työskentelyn:

3. Miten varhaiskasvatuslain uudistamistyöryhmän jäsenet kuvaavat ja arvioivat työskentelyä?

Kiinnostuksemme tähän aiheeseen heräsi suorittaessamme sosiaalityön opintoihin kuuluvaa harjoittelujaksoa lapsiasiavaltuutetun toimistossa. Olimme mukana lapsivaikutusten arvioinnin ja lapsibudjetoinnin työryhmässä, joka aloitti toimintansa 17.9.2014. Työryhmän

---

<sup>7</sup>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 341/2014

<sup>8</sup> Kohti varhaiskasvatuslakia. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11

tarkoituksena oli valmistella hallitusohjelmaan esitys väestölähtöisestä budjetoinnista ja lapsivaikutusten arvioinnista. Arviointiin haluttiin kiinnitettävän huomiota, koska konkreettista toimintasuunnitelmaa sen toteuttamiseksi ei oltu tehty kansainvälisistä ja kansallisista velvoitteista, sekä keskusteluista huolimatta. Oma harjoittelutyömme oli osana työryhmän esitystä hallitukselle. Harjoittelutyömme tavoitteena oli tuottaa tietoa lapsivaikutusten arvioinnista hallituksen esityksissä vuosina 2011–2014. Harjoittelumme päätyttyä meille jäi edelleen mielenkiintoa perehtyä aiheeseen tarkemmin, joten halusimme jatkaa gradua samasta aihepiiristä.

Lapsivaikutusten arvioinnille ei ole vielä vakiintuneita toimintakäytäntöjä, joten se on kiinnostava ja ajankohtainen tutkimusaihe. Varhaiskasvatuslaki ja sen valmistelu on hyvin laajasti lapsiväestöä koskettava uudistustyö. Myös tämän takia lapsivaikutusten arvioinnin näkyminen lainvalmistelun asiantuntijatyössä on mielenkiintoinen kysymys. Lapsen edun käsite ei ole myöskään yksiselitteinen, vaan sitä saatetaan lähestyä useista eri näkökulmista käsin. (ks. Hakalehto-Wainio 2014, 142–143.) Tavoitteenamme oli saavuttaa ymmärrystä siitä, kuinka ja mistä eri näkökulmista asiantuntijat lähestyivät lapsen etua. Kuinka lapsen etu ymmärrettiin, ja miten sen nähtiin toteutuneen työryhmän taustaraportissa *Kohti varhaiskasvatustilaa*.

## 6.2 Tutkimusmenetelmä

Käytimme tutkielmassamme Grounded Theory – menettelytapaa. Metsämuuronen (2003,177) näkee Grounded Theoryn vastakohtaksi perinteiselle teoriapohjaiselle tavalle tehdä tutkimusta. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa, joksi Grounded Theorya voidaan kutsua, muodostetaan teoria vasta aineiston pohjalta. Teoriavetoisessa tutkimuksessa taas päinvastoin ensin etsitään kirjallisuudesta teoria, joka liitetään todellisuuteen. Grounded Theorylla voidaan tarkoittaa niin aineiston pohjalta syntyvää teoriaa, kuin itse menetelmää, jonka avulla tällaista teoriaa voidaan muodostaa. (Luomanen 2010, 351.) Se ei ole tietty teoria, jota testataan empirian avulla, vaan ajattelumalli, jossa teoria rakennetaan empirian pohjalta (Honkonen & Karila 1995, 136).

Tässä metodissa aineiston keruu, analyysi ja lopullinen teoria kulkevat tiiviisti käsi kädessä. Tutkija ei aloita tutkimusta etukäteen muodostetun teorian ohjaamana, vaan tutkija antaa teorian muodostua aineiston pohjalta. Tämän lisäksi myös tutkimuskysymykset saattavat



olla alussa hyvinkin suurpiirteisiä, mutta ne yleensä tarkentuvat ja täsmentyvät tutkimusprosessin kuluessa. Koska teoria muodostetaan aineiston pohjalta, siitä saadaan näin paremmin todellisuutta muistuttava kuva, joka tuottaa merkityksellisen ohjenuoran toiminnalle. (Strauss & Corbin 1996, 12, 41.) Grounded Theorya voidaan kuvata myös hyvin koodatuiksi väitteiden joukoksi, tai jatkuvaksi vuoropuheluksi, jossa käytetään käsitteellisiä kategorioita ja niiden ominaisuuksia. (Glaser & Strauss 1967, 31.) Tutkielmassamme emme muodostaneet teoreettista viitekehystä, emmekä Grounded Theory – menettelytavan mukaista teoriaa. Teorian muodostaminen tutkielmassamme osoittautui hyvin haasteelliseksi, joten muodostimme pikemminkin käsitteellisiä havaintoja aineiston pohjalta. Olimme kuitenkin perehtyneet tutkittavaan aihealueeseen läheisesti liittyviin aihealueisiin. Lähdimme tutustumaan tutkimuksemme aihealueeseen ja saatavaan aineistoon avoimin mielin. Tästä johtuen myös tutkimuskysymyksemme muotoutuivat tämän menettelytavan luonteeseen kuuluen vielä uudelleen tutkielman edetessä.

Glaser ja Strauss eivät näe Grounded Theoryn olevan puhtaasti kvalitatiivinen teoria, sillä he eivät koe kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen välillä olevan keskeistä eroa. Näin myös siksi, että heidän mukaansa tämän menetelmän avulla voidaan selittää ja ennustaa ilmiöitä. (Glaser & Strauss 1967, 17, 31.)

Induktiivinen teorian muodostus on tämän menettelytavan lähtökohta, jolloin tutkija jatkuvasti muodostaa aineiston pohjalta hypoteeseja, joita hän testaa ja tarvittaessa muokkaa lisäaineiston avulla. Analyysi ja aineiston kerääminen tapahtuvat siis yhtäaikaaisesti. Muodostetut havainnot ohjaavat tutkijaa lisäaineiston hankintaan, jota kutsutaan tässä menetelmässä teoreettiseksi otannaksi. Lisähavaintoja tai lisäaineistoa tulee hankkia niin kauan, kunnes ne eivät enää luo tarvetta muuttaa rakennettua teoreettista mallia. Tällöin puhutaan teoreettisen saturaatiopisteen saavuttamisesta. (Luomanen 2010, 354; Strauss & Corbin 1996, 136.) Luomanen (2010, 356) kuitenkin toteaa, että aineiston riittävyys on arvioita aina tapauskohtaisesti. Glaser & Strauss (1967, 32) kuvaavat tämän kaltaista teorian muodostusta prosessiksi, joka kehittyy alituisesti, eikä saavuta siis koskaan täydellisyyttä. Tutkielmamme kohdalla jouduimme arvioimaan aineiston riittävyttä käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Grounded Theory–menetelmässä keskeisiä ovat moninaiset aineistolähtöiset tulkintojen tekemisen vaiheet. Tutkijan tehtävänä on vertailla aineistosta löytyviä tapauksia ja havaintoja, sekä tehdä erilaisia ehdotelmia näiden tapauksien suhteiden määrittelyksi. (Luomanen 2010,

352.) Vertaileva analyysi onkin menettelytavan keskeinen metodi (Glaser & Strauss 1967, 21–22).

Aineiston analyysi ja koodausvaiheen voidaan katsoa jakautuvan kolmeen osaan, joita ovat avoin koodaus (open coding), pitkittäiskoodaus (axial coding) ja valikoiva koodaus (selective coding). Vaiheet eivät käytännössä kuitenkaan ole aina erillisiä, vaan saattavat sekoittua keskenään. (Luomanen 2010, 356–357; Strauss & Corbin 1996.) Aineistomme analyysi eteni kyseisiä vaiheita mukaillen.

Straussin ja Corbinin (1996, 102, 113) mukaan avoimen koodauksen vaiheessa aineistosta pyritään löytämään, nimeämään ja kehittämään käsitteitä sekä kategorioita. Avoimen koodauksen vaiheessa tutkija avaa aineistoa ja nostaa esille ajatuksia, ideoita ja merkityksiä, joita se sisältää. Aineiston avoin koodaus tapahtuu jakamalla aineisto osiin ja tutkimalla sitä tarkasti. Keskeistä on pyrkiä löytämään käsitteiden välillä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Tämän jälkeen tutkija pyrkii kategorisoimaan nämä syntyneet käsitteet vertaamalla niitä toisiinsa. Kategoriat ovat abstraktisti nimettyjä kattokäsitteitä, joiden alle samankaltaiset käsitteet liitetään. Avoimen koodauksen ideana on siis hahmottaa aineistoa ja käsitteellistää sitä analyysin kannalta helpommin ymmärrettävään muotoon (Luomanen 2010, 356, Strauss & Corbin 1996, 121). Aineistomme analyysin aloitimme avoimen koodauksen periaatteiden mukaisesti. Aluksi tutustuimme litteroituun aineistoon ja tutkimme sitä tarkasti. Tämän jälkeen nostimme siitä esille erilaisia käsitteitä ja kategorioita, jotta aineistoa oli jatkossa helpompi käsitellä.

Avoimessa koodauksessa ei kannata pohtia liikaa käsitteiden nimeämistä, vaan pikemminkin luottaa enemmän tutkijan omaan näkemykseen. Keskeistä on lähinnä se, että tutkija itse tietää, mitä hän näillä käsitteillä tarkoittaa. (Luomanen 2010, 358.) Pyrimmekin luottamaan käsitteiden nimeämisessä omaan intuitioomme ”täydellisen” käsitteiden nimeämisen sijasta.

Pitkittäiskoodaus aloitetaan kokoamalla avoimen koodauksen aikana luonnosteltu aineisto. Tässä vaiheessa kategorioiden yhdistämistä niiden alakategorioihin tarkennetaan ja pyritään selittämään ilmiötä laajemmin. Kategorioiden yhdistäminen alakategorioihin tapahtuu asioiden ominaisuuksia ja ulottuvuuksia tarkastelemalla, jolloin tutkija hahmottaa sen, miten ja mitkä käsitteet ovat yhteydessä toisiinsa. (Strauss & Corbin 1996, 124.) Pitkittäiskoodauksessa ei ole kuitenkaan tarkoitus selvittää, kuinka esiin nostetut kategoriat ovat suhteessa toisiin kategorioihin. Keskeistä on muotoilla yksittäiset yläkategoriat mahdollisimman spe-

sifisti alakategorioiden avulla, eli muodostaa tarkasti määriteltyjä käsitejoukkoja. Pitkittäiskoodausta voidaan kutsua myös havaintoja yhdistäväksi kategorisaation tasoksi. (Luomanen 2010, 362.) Tämä koodauksen vaihe ei välttämättä tapahdu erillään avoimesta koodauksesta, vaikka niillä onkin eri tarkoitus. Näin voi käydä siksi, että tutkijalle alkaa jo avoimen koodauksen aikana syntyä käsitys siitä, miten eri asiat liittyvät toisiinsa. (Strauss & Corbin 1996, 124.) Pitkittäiskoodauksen vaiheessa tarkensimme eri käsitteitä ja havainnoimme ja selvitimme käsitteiden välillä vallitsevia yhteyksiä. Analyysissämme tämä tapahtui osittain jo avoimen koodauksen vaiheessa.

Kolmannessa eli valikoivan koodauksen vaiheessa tutkija pyrkii muodostamaan tutkimuksellisista löydöistään teorian. Valikoivassa koodauksessa kategorioita jalostetaan vielä hieman ylemmälle tasolle ja yhdistellään kategorioita. Kategorioiden yhdistäminen saattaa viedä aikaa, joten sitä voidaan kuvata prosessina, joka alkaa analyysin alkumetreistä ja kestää sen loppuun saakka. Tutkija käy siis vuoropuhelua aineistonsa kanssa koko analyysin ajan. Yhdistämisvaiheessa kategoriat sijoitetaan keskeisten, niitä selittävien kategorioiden ympärille. Tämä vaihe muistuttaakin melko paljon pitkittäiskoodausta, erona on kuitenkin se, että valikoivassa koodauksessa työskennellään korkeammalla ja abstraktimmalla tasolla. (Luomanen 2010, 364; Strauss & Corbin 1996, 143–144, 161.)

Valikoivan koodauksen alussa tutkijan tulee päättää, mikä on aineiston pääkategoria. Pääkategorian tulee edustaa tutkimuksen ydinteemaa, joten se sisältääkin hieman kärjistetysti sanottuna kaiken sen, mikä tutkimuksessa on keskeistä. Tutkija voi myös kehittää ydinkategorian jo muodostettujen kategorioiden ulkopuolelta, mikäli niistä yksikään ei kuvaa ilmiötä kokonaisuudessaan tai tarpeeksi abstraktisti. Tutkimuksen keskeisen idean muodostuttua, tutkija linkittää pääkategoriat siihen, perustellen niiden välisiä yhteyksiä. (Strauss & Corbin 1996, 146, 161.)

Alustavan teoreettisen mallin muodostettuaan tutkija voi alkaa hiomaan teoriaansa. Tämä tapahtuu muun muassa karsimalla ylimääräisiä havaintoja ja täydentämällä heikosti muodostettuja kategorioita. Kategorioita voidaan täydentää lisäaineiston avulla. Lopuksi, vielä vertailemalla muodostettua teoriaa aineiston raakaversioon, voidaan tarkistaa sen paikkaansa pitävyyttä. Teorian, joka muodostetaan aineoston pohjalta, tulisi sopia mahdollisimman moneen aineistossa esiintyvään havaintoon. (Strauss & Corbin 1996, 161.) Analyysin loppuvaiheessa karsimme epäoleelliset havainnot pois. Tämän jälkeen vielä vertasimme tekemäämme analyysia aineistoon ja pohdimme sen paikkansapitävyyttä.

### 6.3 Tutkimusaineisto

Tutkielmamme aineisto koostui lainvalmisteluprosessissa mukana olleiden asiantuntijoiden haastatteluista. Tausta-aineistona käytimme hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014), sekä lakihankkeen uudistustyöryhmän marraskuussa 2014 julkaisemaa taustaraporttia *Kohti varhaiskasvatustilaa*.

Aineiston keräämisen aloitimme lähettämällä sähköpostilla haastattelupyynnön kaikille kahdeksalle kahdeksalle lakiuudistuksessa mukana olleelle työryhmän jäsenelle. Yksi työryhmän jäsenistä oli virkavapaalla, joten emme lähestyneet häntä aiheen tiimoilta. Haastattelupyynnön saimme yhteensä yksitoista myöntävää vastausta. Näistä meidän lopulta onnistui toteuttaa yhdeksän haastattelua, joista yhden teimme puhelinhaastatteluna. Haastattelut toteutimme vuoden 2015 huhtikuun lopun ja toukokuun alun aikana. Aikatauluhaasteiden vuoksi lähetimme haastattelurungon sähköpostilla yhdelle työryhmän jäsenelle, ja hän vastasi siihen kirjallisesti. Aineistomme koostuu yhteensä kymmenen eri asiantuntijan näkemyksistä aiheesta.

Haastateltavat olivat iältään 36–61-vuotiaita. Heistä yhdeksällä oli korkeakouluasteen tutkinto. Haastateltavistamme asiantuntijoista suurin osa edusti eri etujärjestöjä. Kuudella haastateltavista oli jo aiempaa kokemusta lainsäädännön valmistelusta. Neljällä haastateltavista ei ollut lainkaan edeltävää kokemusta.

Haastateltavat tulivat työryhmään mukaan pääosin kutsuttuina. Paikkaa työryhmään oli myös saatettu pyytää, tai vaatia. Työryhmässä vain varsinaiset jäsenet olivat äänioikeutettuja. Asiantuntijajäsenillä ei ollut työryhmässä äänioikeutta. Haastateltavien joukkoon kuului sekä varsinaisia, että asiantuntijajäseniä. Haastattelut kestivät keskimäärin noin 50 minuuttia. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 115 sivua fontilla Times New Roman, fonttikoolla 12 ja rivivälillä 1,5.

Käytimme tutkielmassamme aineistonkeruumenetelmänä puolistrukturoitua teemahaastattelua. Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa teemat ja kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta he voivat vapaasti, omin sanoin, vastata esitettyihin kysymyksiin (Eskola & Vastamäki 2001, 26). Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 47–48) mukaan tälle kyseiselle haastattelumenetelmälle on ominaista se, ettei kaikkia haastattelun näkökulmia ole päätetty

lopullisesti. Oleellisinta on, että keskustelu etenee tiettyjen teemojen mukaisesti, eikä yksityiskohtaisten kysymysten avulla.

Teemahaastattelua voidaan kuvata eräänlaiseksi keskusteluksi. Keskustelun kulku kuitenkin määräytyy tutkijan ehdoilla ja tämän aloitteesta. Tutkija pyrkii saamaan keskustelun avulla selville häntä kiinnostavat asiat, eritoten ne, jotka kuuluvat tutkimuksen piiriin. (Eskola & Vastamäki 2001, 24.) Keskeistä teemahaastattelussa on, että se nostaa esille ihmisten omat tulkinnat asioista ja heidän niille antamat merkitykset. Vuorovaikutus nähdään myös keskeisenä näiden merkitysten synnylle. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 48.)

Teemarungossa on teemoja kolmessa tasossa. Päällimmäisenä ovat laajat teemat, eli sellaiset asiat, joista on tarkoitus keskustella. Seuraavalla tasolla ovat kysymykset, joilla teemoja tarkennetaan. Kolmanteen tasoon kuuluvat erityisen tarkat niin sanotut apukysymykset, jotka otetaan tarvittaessa käyttöön, mikäli muuten ei saada vastauksia. (Eskola & Vastamäki 2001, 36.) Tutkielmamme teemahaastattelurunko koostui viidestä laajemmasta teemasta, joita olivat: Omat taustat; Työryhmän tavoitteet ja toiminta; Varhaiskasvatustilain uudistaminen; Lapsen etu lainvalmisteluprosessissa ja Lapsivaikutusten arviointi. Näiden laajempien teemojen alle valmistelimme apukysymyksiä, joilla eri teemoista keskustelua pyrittiin tarkentamaan. Haastattelun keskeisimmät teemat olivat lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi. Tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena oli saada informaatiota lapsen edun -käsitteestä työryhmän työskentelyssä. Teemahaastattelurunko löytyy kokonaisuudessaan tutkielman lopusta (LIITE 1).

Haastattelujen jälkeen litteroimme kaikki äänitallenteet. Haastattelujen yhteydessä keskustelimme haastateltavien kanssa siitä haluavatko he esiintyä omilla nimillään, vai täytyykö haastattelut anonymisoida. Ensimmäinen haastateltava toivoi haastattelunsa anonymisointia, joten päätimme tehdä loputkin haastattelut nimettöminä. Asiantuntijoiden tarkempia taustoja, kuten taustaorganisaatiota, sukupuolta, ikää tai koulutusta emme tuo ilmi, jotta pystymme takaamaan asiantuntijoiden anonymiteetin. Haastattelumme etenivät teemoittain. Esitimme haastateltaville suoria kysymyksiä, mutta annoimme heille myös tilaa, sekä aikaa kertoa oma-aloitteisesti ja vapaasti tärkeäksi katsomistaan aiheista. Yritimme välttää omien ennako-oletusten syntymistä aiheesta, koska emme halunneet niiden liiaksi ohjaavan haastatteluja tai aineiston analyysiprosessia. Litteroinnissa emme pääsääntöisesti huomioineet taukoja, tai puhujien äänensävyjä. Tiettyjen sanojen painotukset ja haastateltavien tunneilmaukset jätimme myös kirjaamatta. Katsoimme, että tällainen

litterointitarkkuus palvelee riittävästi aineistomme analyysia.

#### 6.4 Aineiston analyysiprosessi

Aineistomme analyysin aloitimme avoimen koodauksen periaatteiden mukaisesti. Aluksi tutustuimme litteroituun aineistoon ja luimme sitä läpi useita kertoja. Luentaa ohjasi kysymys, mistä haastateltavat puhuvat? Aineistosta oli tarkoitus saada luotua yleiskuvaus. Aloitimme työskentelyn poimimalla aineistosta runsaasti empiirisiä yksityiskohtia. Näitä yksityiskohtia eli koodeja, poimimme haastatteluittain noin 40–200, riippuen haastattelijan tuottamasta informaatiosta. Yksityiskohdat olivat joko sanoja, tai kokonaisia lauseita esimerkiksi *subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyminen, lastentarhanopettajuuden korostaminen, kokonaisuudistuksen epäonnistuminen ja ryhmäkoko*. Näitä yksityiskohtia poimimalla saimme paremman kuvan siitä, mitä keskustelun aiheita aineistossa esiintyi. Tämän karkean ensimmäiritelmän jälkeen aloimme ryhmitellä yksityiskohtia eri kategorioiden alle, jonka jälkeen jatkoimme koodausta aksiaalisen koodauksen periaatteiden mukaisesti. Alla olevasta taulukosta on nähtävissä esimerkkejä siitä, kuinka ryhmittelimme yksityiskohtia eri aihealueiden alle.

AIHEALUEET	KOODIT
Henkilöstöön liittyvät asiat	Henkilöstörakenteesta ei ole yksimielisyyttä Pula lastentarhanopettajista
Varhaiskasvatustalain uudistamisen tausta, lähtökohdat ja tavoitteet	Varhaiskasvatustalain uudistamisen pitkäkestoisuus Suurempi kokonaisuudistus tavoitteena Riittaisat lähtökohdat lainvalmistelulle
Lapsen etu	Ryhmäkoon rajaaminen lapsen edun vahvistajana Subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen lapsen etuna

Lapsivaikutusten arviointi	Lapsivaikutusten arviointia olisi pitänyt tehdä laajemmalla tasolla Lapsivaikutusten arviointi hämärä käsite
Työryhmän kokoonpano	Työryhmän kokoonpano etujärjestöpainotteinen Tutkimuksellinen näkökulma ei painottunut
Työryhmän työskentely	Kompromisseja ei löydetty Eriävät mielipiteet

Avoimen koodauksen aikana tuotettuja koodeja oli paljon, joten toiseen vaiheeseen kuului runsaasti koodien vertailua, sekä edelleen niiden yhdistämistä. Pyrimme löytämään eri koodeja yhdistäviä, sekä erottavia tekijöitä. Tavoitteena oli hahmottaa aineistosta yksi tai useampi pääkategoria. Aineistosta nostimme esiin erilaisia kategorioita, jotka mielestämme vaikuttivat keskeisiltä. Vertailemalla ja yhdistelemällä eri kategorioita, niistä alkoi hahmottua yläkategorioita ja niiden alakategorioita. Kategorioiden nimet muodostimme varsin vapaasti, eivätkä ne vielä tässä vaiheessa muotoutuneet lopulliseen muotoonsa. Yläkategoriat, sekä alakategoriat vaihtoivat tämän jälkeen vielä nimeään ja niiden sisältökin kypsyi edelleen. Seuraavasta taulukosta saa käsityksen siitä, kuinka muodostimme ylä- ja alakategorioita. Alakategoriat pitivät sisällään runsaasti erilaisia aihealueita.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIA
Laki	Asiantuntijatyö lainvalmistelussa Varhaiskasvatustilain muutostarve
Professio	Profession määrittely Laadukkaiden ammattilojen määrittely
Lapsen etu ja lapsivaikutusten arviointi	Lapsen edun ydinkriteerit Lapsivaikutusten arviointi

	Subjekttiivinen päivähoito-oikeus
--	-----------------------------------

Selektiivisen eli valikoivan koodauksen vaiheessa aloimme hahmotella johtopäätöksiä analyysimme pohjalta. Grounded Theoryn mukaan valikoivan koodauksen vaiheessa on teorian muodostus, mutta tässä tutkielmassa emme muodostaneet varsinaista teoriaa, vaan ennemminkin käsitteellisiä havaintoja. Valikoiva koodaus tapahtui johtopäätöksissä. Tutkielman johtopäätöksiä koottaessa palasimme useaan otteeseen takaisin alkuperäiseen aineistoon, jotta varmistuimme johtopäätösten paikkansapitävyydestä. Viimeisessä vaiheessa olimme valmiita raportin kirjoittamiseen ja saattamaan työmme tutkielman muotoon. Lopulta valikoivan koodauksen vaiheessa muotoutunut kategorioiden jako näytti seuraavalta. Kategoriat muodostavat tuloslukumme pääotsikot ja rakenteen.

YLÄKATEGORIA	ALAKATEGORIA
Asiantuntijatyö lainvalmistelussa	Työryhmän kokoonpano Työryhmän jäsenten tavoitteet työryhmätyöskentelyssä Työryhmän työskentely
Asiantuntijat lapsen edun määrittelijöinä	Lapsen edun määritelmät Lapsen edun mukainen varhaiskasvatus Lapsen edun toteutuminen työryhmän työskentelyssä
Lapsivaikutusten arviointi	Varhaiskasvatustalokilunnonksen lapsivaikutukset Lapsivaikutusten arviointi työryhmässä Lapsivaikutusten arviointi yleisellä tasolla



## 7 ASIANTUNTIJATYÖ LAINVALMISTELUSSA

Tämä tuloslukumme käsittelee varhaiskasvatuslain uudistamisprosessia, ja asiantuntijatyön osuutta siinä. Asiantuntijatyö lainvalmistelussa osio on jaettavissa kolmeen eri asiantuntijatyöhön liittyvään aihealueeseen. Näitä ovat työryhmän kokoonpano, työryhmän jäsenten tavoitteet sekä työryhmän työskentely.

### 7.1 Työryhmän kokoonpano

Työryhmän kokoonpanosta esitettiin erilaisia mielipiteitä, ja nämä mielipiteet olivat osin keskenään ristiriitaisia. Positiivisia, kuten negatiivisiakin seikkoja kokoonpanosta tuotiin ilmi, sekä myös ehdotuksia työryhmän kokoonpanon parantamiseksi.

Positiivisia kommentteja työryhmän kokoonpanosta esitettiin vähemmän kuin negatiivisiä. Positiivisia kommentteja esitti neljä kymmenestä vastaajasta. Kolmen asiantuntijan mielestä työryhmän kokoonpano oli kattava ja tärkeät tahot olivat edustettuina. Yksi haastateltava toi esiin sidosryhmille järjestetyt kuulemistilaisuudet positiivisena asiana, ja sihteeristö sai tunnustusta kahdelta haastateltavalta.

*”Työryhmän sihteeristö teki hyvää työtä ja pystyi viemään työryhmän valmistelua eteenpäin kokousten välillä.”*

Negatiivisia seikkoja ja kehittämiskohteita työryhmän jäsenet esittivät selkeästi positiivisia enemmän. Yhdeksän kymmenestä informantista toi esiin tyytymättömyytensä työryhmän kokoonpanoa koskien. Heistä viisi kuvaili työryhmän kokoonpanoa joko ”vinoutuneeksi”, ”haasteelliseksi yhdistelmäksi” tai ”laajaksi”. Laajaa työryhmää ei automaattisesti pidetty huonona, mutta liian laajan työryhmän nähtiin esimerkiksi hidastavan työskentelyä. Yksi haastateltava nosti esiin myös huomion siitä, kuinka ”työryhmän puheenjohtaminen ei ole helppoa – puheenjohtajan rooli korostuu laajan työryhmän/komitean erilaisten näkökulmien yhteensovittamisessa”. Esille nousi myös työryhmän ”eripuraisuus”, ja siitä johtuva poikkeuksellisen usein toistuva äänestäminen. Näihin työryhmän jäsenten keskinäisiin ristiriitoihin paneudumme vielä tarkemmin kuvatessamme työryhmän työskentelyä.

Viisi asiantuntijaa, eli puolet haastateltavista, kritisoi tutkimuksellisen näkökulman liian vähäisestä huomioimisesta työryhmän työskentelyn aikana. Tutkimusta olisi toivottu laajemmin mukaan työskentelyn tueksi, sekä tutkimukselle ja kehittämistyölle olisi haluttu antaa suurempi painoarvo. Tutkimustietoa ja historiakatsausta varhaiskasvatuksesta olisi kaivattu esimerkiksi työryhmän jäsenten erilaisten taustojen takia. Kaikilla työryhmän jäsenillä ei ollut yhtäläinen tietotaso varhaiskasvatuksesta ja siihen liittyvistä asioista. Edelleen työskentelyn tueksi kaivattiin myös parempaa ja laajempaa pohjatyötä, minkä avulla nykytilanne ja muutoksen tarve olisi helpompi hahmottaa.

*”...musta siinä ois pitänyt olla vielä vahvempi se pohjatyö, missä ois arvioitu ylipäättään sen yhteiskunnan.. missä me nyt ollaan ja mikä on sen muutoksen tarve.”*

Varhaiskasvatustilakiluonnosta valmistelleen työryhmän jäsenten etujärjestöpainotteisuutta kritisoitiin kolmen haastateltavan toimesta. Etujärjestöjen näkökulman painottumista ei nähty hyvänä asiana. Pohdintaa aiheutti muun muassa se, tulisiko tällaisten työryhmien olla enemmän asiantuntijapainotteisia etujärjestöjen ollessa vain kuultavana. Nyt todettiin tilanteen olleen juuri päinvastainen etujärjestöjen ollessa mukana ja asiantuntijoiden ja tutkimuksellisen puolen ollessa vain kuultavana. Ruohonjuuritason tiedon lisäksi olisi haluttu enemmän tutkimuksellista tietoa. Työryhmässä oli mukana yliopistollinen edustus, mutta heitä kohtaan esitettiin kritiikkiä kahden haastateltavan toimesta, heidän nähdessään yliopistojen edustajien tukeneen tiettyjä etujärjestöjä. Etujärjestöjen mukana olo työryhmässä nähtiin jopa täysin tarpeettomaksi.

*”No toivoisin, että jos jatkossa vielä tällaisia ryhmiä pannaan pystyyn, niin lähdetäis siitä lapsen edusta. Jätettäis ne ammattiliitot vähän.. pidettäis ne ulkopuolella siitä valmistelusta. Löydettäis niinku se ydin, että mitä yhteiskunta haluaa satsata lapsiin, ja minkälaisia rahamääriä ollaan valmiita käyttämään ja missä nähdään, että se tuen tarve on suurin. Ja sit voitais näiden etujärjestöjen kanssa ehkä jatkaa keskustelua.”*

Työryhmästä noin neljäsosa edusti sosiaalialan näkökulmaa. Tähän työryhmän ”sosiaalipainotteisuuteen” eivät kaikki olleet tyytyväisiä. Kaksi haastateltavaa kymmenestä oli sitä mieltä, että työryhmä oli liian sosiaalipainotteinen. Yksi haastateltava taas olisi kaivannut työryhmään mukaan yksityisen sosiaalipalvelualan työnantajaliiton edustajaa. Sosiaalipuolen ihmisten määrää ihmeteltiin, koska varhaiskasvatus oli kuitenkin jo hallinnollisesti siirtynyt Opetus- ja kulttuuriministeriön alle, ja ajateltiin, että sen pitäisi näkyä myös lainvalmistelussa.

*”...se oli musta liian sosiaalipainotteinen työryhmä, et kun kokonaisuudessaan mieltii et ketä siinä oli niin, niin tota. Varhaiskasvatus on kuitenkin osa kasvatus- ja koulutusjärjestelmää...”*

Yksittäiset mielipiteet työryhmän kokoonpanoon liittyen kohdistuivat työryhmän edustajien toivottuihin taustoihin. Työryhmään olisi haluttu mukaan pienen kunnan edustaja, ammattikorkeakoulun edustus, toisen asteen oppilaitokset, sekä kirkko tai seurakunta. Vastaavasti työryhmästä olisi haluttu supistaa lastentarhanopettajien puolta. Myös ministeriön tahtotilan kritisoitiin tulevan vahvasti esille, koska ministeriöillä oli yhteensä paljon ääniä.

## **7.2 Työryhmän jäsenten tavoitteet työryhmätyöskentelyssä**

Varhaiskasvatuslakiluonnosta valmistelevalle työryhmälle oli etukäteen määritetty tavoitteet, joita kohti työskentelyn tuli tähdätä. Tavoitteet olivat työryhmän jäsenten keskuudessa yleisesti tunnistettu. Kysyimme työryhmän jäseniltä työryhmän yleisistä tavoitteista, sekä myös ryhmäläisten omista henkilökohtaisista tavoitteista varhaiskasvatuslain suhteen. Haastateltavat kertoivat avoimesti tavoitteistaan. Lisäksi huomiomme kiinnitti useassa haastattelussa ilmi tullut tapa peilata omia tavoitteita muiden työryhmän jäsenten poikkeaviin tavoitteisiin.

Suurin osa, eli seitsemän kymmenestä asiantuntijasta mainitsi yleiseksi tavoitteeksi yksinkertaisesti uuden varhaiskasvatuslakiesityksen saamisen valmiiksi. Voimme tulkita, että lain valmistuminen oli varmasti työryhmän yhteinen ja itsestään selvänä pidetty tavoite, vaikka kaikki eivät sitä erikseen maininneetkaan. Pohdintaa tähän suuntaan ilmeni, kun neljä haastateltavista kertoi muun muassa, että *”kyllä kaikilla se tahtotila oli, ihan selkee tahtotila... että laki saadaan”*. Edelleen oltiin sitä mieltä, että *”kaikki oli hyvin tietosia mitkä meidän tavoitteet on. Sit voi toki tulkita niitä tavallaan, mut ei meillä niin ku niistä tavoitteista ollu mitään epäselvyyttä ja se tahtotila oli siinä”*. Tavoitteiden todettiin myös toteutuneen *”aika hyvin”*, sekä tuotiin ilmi, että yhteistäkin näkökulmaa löytyi paljon.

Haastateltavat toivat lisäksi esiin tarkentavia kommentteja siitä, millainen varhaiskasvatuslaki olisi hyvä. Uutta varhaiskasvatuslakia kohtaan esitettiin toiveita, että se olisi entistä paremmin lapsen aseman ja oikeuden huomioiva. Lain toivottiin myös vastaavan erilaisten lapsien ja perheiden tarpeisiin, sekä raamittavan palvelun tarjoajien ja tuottajien palvelutarjontaa. Lain avulla haluttiin varmistaa laatua ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Tavoitteisiin

liittyen yksi haastateltava mainitsi myös, että ”yleisellä tasolla lapsen etu oli varmasti laajasti tunnustettu yhteinen tavoite”.

Aineistossa esiintyi kuitenkin ristiriitaisuutta tavoitteiden toteutumisen suhteen. Varhaiskasvatustilanteen valmistumisen kerrottiin olleen työryhmän jäsenten yhteinen tavoite, mutta kahdeksan haastateltavista kritisoi sitä, kuinka tavoitteet jäivät toteutumatta osittain tai kokonaan.

Kaksi haastateltavista rinnasti työryhmän jäsenten eriävien mielipiteiden suuren määrän tavoitteiden toteutumattomuuteen. Lisäksi yhden asiantuntijan mukaan ”...jotenkin se lopputulos on vesittynyt, ehkä juuri sen kiireen takia, et sit niitä pykäliä ei keritty käymään loppuun asti”. Samaisen asiantuntijan mukaan kultaisen keskitien löytäminen oli vaikeaa, vaikka kaikilla olikin yhteinen tahtotila lain aikaansaamiseksi. Epäkohdaksi nähtiin myös liian vähäinen varhaiskasvatuksen nykytilanteen konkreettinen mietintä sekä kelpoisuuksien ja vastuiden riittämätön tarkastelu. Näihin epäkohtiin viitaten todettiin muun muassa, että ”lapsen etu oli toissijainen verrattuna aikuisten aseman paaluttamiseen”.

Kolme haastateltavista mainitsi hallituksen vaikeuttaneen työskentelyä. Kesken työryhmän toimintakautta hallitus muutti linjauksiaan, mikä nähtiin työryhmässä hankalaksi ja työtä sekoittavaksi asiaksi. Myös vaatimus lain kustannusneutraalisuudesta koettiin hankalaksi ja käsittämättömäksi. Ihmeteltiin sitä, miksi varhaislapsuuteen ei panosteta, vaikka tämän panostuksen tiedettäisiin tuovan säästöä tulevaisuudessa. Hämmennystä aiheutti lisäksi hallituksen esitys rajata subjektiivista päivähoito-oikeutta. Tämä asetti työryhmän uuden, alkuperäisestä poikkeavan lähtökohdan äärelle. Myöskään opetus- ja kulttuuriministeriön toimintaan prosessin vetäjänä ei oltu tyytyväisiä.

*”suurin muutos ei suinkaan tullu niin ku työryhmän intresseistä vaan hallituksesta... meille annettiin tehtäväksi hallitusohjelman mukaan toimia ja tehdä esitys varhaiskasvatustalaksi, mutta hallitus teki omia temppujaan matkan varrella, jolla ne veti maton jalkojen alta. Ja alko keskustelu subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta, mikä ei pitänyt olla keskustelun alla ollenkaan. Hallitus itse teki omia päätöksiä. Ne alko tekemään näitä päivähoito-oikeuden rajoituksia, erilaisia säästötoimia, miettimään työntekijöiden koulutustason alentamista ja niin edelleen. Ja vaikka näistä ei nyt sitten kaikki suunnitelmat, mitä hallitus sitten keksi yhtäkkiä, niin tota edenneekään, niin ne häiritsi sitä toimintaa. Se perusta mille perustetaan muuttu, ja se vaikeutti sitä työtä”*

Haastateltavien henkilökohtaiset tai heidän taustajärjestönsä asettamat tavoitteet näyttäytyivät haastattelujen perusteella monimuotoisina ja myös toisistaan poikkeavina. Vastauksissa on suurta hajontaa useiden eri aihealueiden alle. Haastateltavat olivat yleisimmin yhtä mieltä siitä, että heillä oli erilaisia näkemyksiä ja intressejä henkilökohtaisten tavoitteiden suhteen. Kuusi vastaajaa kymmenestä toi esiin näiden erilaisten intressien ja näkökulmaerojen olemassaolon. Haastateltavat totesivat muun muassa, että ”...varmaanhan meillä kaikilla, jotka edustaa tämmöstä edunvalvonnallista tahoaa... niin totta kai meillä on sit omat asiat, joista me olemme erittäin huolissamme”. Edelleen todettiin erilaisia tavoitteita varmasti olleen, koska ”ei siitä olisi muuten tullut 11 eriävää mielipidettä”. Nähtiin myös, että ”osa työryhmän jäsenistä painotti talousraameja muita enemmän”. Erilaisten näkökulmien olemassaolo koettiin siis toisaalta luontevaksi ja niiden olemassaolo tunnistettiin hyvin. Yksi haastateltavista kuvasi tarkemmin myös sitä, kuinka varsinkin alussa työryhmän jäsenten ollessa erimielisiä, jouduttiin keskustelemaan paljon ihan peruskäsitteistä.

Tavoitteiden toteutumista tai epäkohtia työskentelyyn liittyen pohdittiin henkilökohtaisella tasolla myös syvällisemmin. Haastateltavat avasivat omia itselleen tai taustajärjestölleen tärkeitä asioita. Kuudelle haastateltavalle kymmenestä ryhmäkokokatto oli tärkeä ja toiveissa oleva muutos. Ryhmäkokokattoa pidettiin positiivisena muutoksena, mutta samanaikaisesti oltiin huolissaan sen toteutumisen mahdollisesta peruuntumisesta. Subjektiiivisesta päivähoito-oikeudesta iloitsi kolme haastateltavaa, kuten myös varhaiskasvatuksen määritelmästä. Haastateltavat mainitsivat myös lukuisia muita yksittäisiä tavoitteita lain suhteen, kuten esimerkiksi kolmiportaisen tuen saanti varhaiskasvatuksen puolelle, tehtävänimikkeiden selkeyttäminen, sekä varhaiskasvatuksen eri muotojen säilyttäminen.

### **7.3 Työryhmän työskentely**

Työryhmän työskentely oli vastaajien keskuudessa paljon tunteita ja ajatuksia herättävä aihe. Kysyimme asiantuntijoilta työryhmän työskentelystä yleisesti, sekä mahdollisista ristiriidoista, joita ilmeni työskentelyn aikana. Olimme myös kiinnostuneita siitä, näkivätkö haastateltavat varhaiskasvatustalouksen edistyksellisenä.

Kysyttäessä työryhmän työskentelyn sujumisesta oli vastauksissa havaittavissa paljon samankaltaisuutta. Kaikki kymmenen asiantuntijaa kuvaili jollain tavalla työryhmän työskentelyn olleen haasteellista. Jotkut käyttivät voimakkaampia sanakäänteitä, ja toiset ilmaisivat

asian hieman neutraalimmin. Vastauksia yhdisti kuitenkin niihin sisältyvä tyytymättömyys työryhmän työskentelyä kohtaan. Yhden asiantuntijan mielestä työryhmän työskentely sujui ”täysin kaaoksen omaisesti”, kun taas toisen haastateltavan mielestä työskentely ”oli monin tavoin mielenkiintoista”. Työskentelyä haittasi haastateltavien mielestä muun muassa työryhmän jäsenten erilaiset ja toisistaan poikkeavat intressit.

*”...etujärjestöt ajavat omia asioitaan, ei lasten asiaa. Ja jos siellä on mukana työntekijäjärjestöjä, niin heidän suurin intressinsä on se mikä on sen työntekijäjärjestön tulevaisuuden jäsenmäärä eikä se, mikä olisi sitten Suomen lasten etu, tai meidän kansakunnan kokonaisuus...”*

Toisaalta myös positiivisia asioita huomioitiin koskien työryhmän työskentelyä. Kymmenestä asiantuntijasta neljä näki jotain positiivisia asioita työryhmän jäsenten työskentelyssä. Näitä positiivisia asioita oli muun muassa ihmisten paneutuminen asioihin. Tällä viitattiin siihen, että asiantuntijat olivat perehtyneet käsiteltäviin asioihin ja materiaaliin. Myös monesta asiasta vallitseva yhdenmielisyyttä mainittiin positiivisena asiana negatiivisten rinnalla. Haluttiin korostaa sitä, että ihmiset eivät riidelleet keskenään, vaan näkökannat asioihin olivat vain erilaisia eri työryhmän jäsenillä. Työryhmän työskentelyn todettiin myös sujuneen melko hyvin niin kauan, kunnes ”mentiin näihin kipeimpiin kysymyksiin”, joiden nähtiin olevan kelpoisuudet ja henkilöstörakenteet. Nähtävillä oli myös pohdintaa, jossa työryhmän työskentelyä ja sen sujuvuutta pohdittiin laajasti useammasta näkökulmasta, ja työskentelyn sujuvuudessa nähtiin erilaisia vivahteita.

*”ei sitä ehkä sujuvaksi voi sanoa, koska me oltiin monesta asiasta eri mieltä. Mutta tota, ihan luontevaa, et emmä sitä nyt pitäis niinkään ongelmallisena. Et ehkä se oli etukäteen tiedossa, et tulee tuskallinen taival, kun luki sitä mitkä tahot on edustettuina työryhmässä. Ja jos tuntee tätä meidän toimialaa, niin osaa ehkä lukea että se on haasteellinen yhdistelmä.”*

*”Näin laajat valmistelutyöryhmät tai komiteat eivät ole koskaan helppoja ja usein annettu aikaraami on tiivis... Työryhmä äänesti poikkeuksellisen paljon ja yleisesti ottaen työryhmän johdosta korostettiin paljon ”eripuraisuutta”, vaikka yhteisiä näkökulmia olisi ollut mainittaviksi enemmänkin.”*

Haastateltavat toivat esiin erilaisia asioita, mitkä haittasivat työskentelyä. Neljä haastateltavaa näki poliittisen ohjauksen vaikuttaneen työryhmän työskentelyn etenemiseen. Yksi asiantuntija totesi ”...*et eniten haittasi rakennepoliittisen, siis hallituksen rakennepoliittisen ohjelman muutokset... säästöpainet, jotka tuli, tulivat niinku voimakkaammin ja voimakkaammin esille. Niin minusta ne aiheutti nimenomaan ministeriöitten edustajilla jopa kantojen muutoksia. Tai siis sillä tavalla, että he olivat niinku epävarmoja siitä kuinka heitä poliittisesti ohjataan.*” Ministeriöltä olisi kaivattu voimakkaampaa ohjausta, ja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman aiheuttamiin muutoksiin ei oltu tyytyväisiä, vaan niiden nähtiin vievän pohjan pois koko työryhmän työskentelyltä. Myös ministerin toiminta, sekä kustannusneutraalisuuden vaatimus koettiin hankalaksi.

*”et nyt tulee kovia toiveita seuraavaan ministeriin et me saadaan semmonen selkeäjärkinen ministeri, joka pystyis niin ku linjaamaan ja viemään sitten tätä eteenpäin. Tää edellinen ikävä kyllä teki semmosta siksakkia et siinä ei pysyny perässä.”*

Työryhmän työskentelyä haittasi myös se, että työskentelyn tueksi tarkoitetut taustamateriaalit saatiin liian myöhään. ”*Niin ne tulivat tosi myöhään ne materiaalit.*” Neljän informantin mielestä materiaaleihin ei ehditty perehtyä tarpeeksi huolellisesti ja kunnolla. Tämä aiheutti turhautuneisuutta työryhmän jäsenissä. Materiaalien sisältöä ja niiden antamaa tietoa ei käsitelty ja työstetty, mikä olisi ollut haastateltavien mielestä tärkeää jo työryhmän jäsenten erilaisten taustojen ja tietotason vuoksi. Haastateltavien mielestä epäselväksi jäi näkykö materiaaleista saatu tieto lakitekstissä.

*” eli se musta mihin tän työn piti perustua, eli kuvaukseen varhaiskasvatuksen nykytilasta, että me tiedettäis henkilöstömäärä ja missä ne lapset on ja kuinka paljon, niin sitä ei ollu ollenkaan tän työn pohjaks. Et se oli suuri puute.”*

Työryhmän työskentelyn aikana ongelmaksi nähtiin myös muun muassa ”*se, että lakiryhmän kokouksissakin kun jotain asiaa päätettiin niin välillä oli semmonen tunne et me ei oikeen päätettykään mitään. Tai niinku me oltiin jo päätetty joku asia, niin sitten me saatettiin äänestää seuraavalla kerralla siitä uudestaan.*” Kolme haastateltavista mainitsi työskentelyn olleen poukkoilevaa, ja turhautumista haastateltavista aiheutti myös samoihin asioihin useaan kertaan palaaminen ja niistä äänestäminen. ”*Sittenhän se meni se pykälän kirjoitte-*

*lukin semmoiseksi, että edestakaisin jauhettiin niitä.*” Syitä tähän poukkoilevaan lain valmisteluun arveltiin olevan muun muassa resurssien puute ja Opetus- ja kulttuuriministeriön työntekijäpaineet.

Kysyttäessä haastateltavien mielipidettä varhaiskasvatustalokiluonnoksen edistyksellisyydestä, on vastauksissa nähtävissä yksimielisyyttä. Kahdeksan kymmenestä haastateltavasta ei pitänyt varhaiskasvatustalokiluonnosta edistyksellisenä. Sen todettiin olevan muun muassa ”vähän kompromissin makuinen”, sekä ”...tämmönen väliaikaisratkaisu”. Lakiluonnos nähtiin myös kapeaksi. Haastateltavat toivat kuitenkin myös esiin positiivista kehitystä vanhaan lakiin verrattuna. Uuden varhaiskasvatustalokiluonnoksen nähtiin olevan askel oikeaan suuntaan.

*”ei se nyt edistyksellinen ollut mutta onhan se nyt parempi kun tähän mennessä.”*

Kaksi haastateltavaa kymmenestä totesivat varhaiskasvatustalokiluonnoksen olevan edistyksellinen ilman mitään negatiivisia varauksia.

*”No siis kyllä sillä tavalla, että niinku sanottu, niin se varhaiskasvatuksen määritelmä, tavoitepykälä on mielestäni varsin hyvät. Selvästi paremmat, tai nehän oikeestaan aikalailta puuttu siitä vanhasta laista.”*

*”On, sen pyrkiessä määrittämään varhaiskasvatuksen.”*

Työryhmän työskentelyä koskien on haastateltavien puheesta yleisellä tasolla tulkittavissa työskentelyn haasteellisuus. Epäkohdat nousivat huomattavasti useammin esille kuin positiiviset näkemykset työskentelystä. Positiivisten näkemysten esittäminen oli lisäksi varovaista, kun taas negatiivisia asioita tuotiin ilmi painokkaammin. Haastattelijoiden tuottamaan informaatioon työryhmän työskentelyä koskien oli mielenkiintoista perehtyä, koska aihe herätti haastateltavissa paljon tunteita.



## 8 ASIANTUNTIJAT LAPSEN EDUN MÄÄRITTELIJÖINÄ

Tutkielmassamme selvitimme asiantuntijoiden näkemyksiä lapsen edun käsitteestä. Kysyimme haastateltavilta muun muassa heidän käsityksiään lapsen edusta ja siitä, kuinka se heidän mielestään toteutui työryhmän antamassa loppuraportissa. Haastatteluissa nostimme esille myös lastensuojelulain määritelmän lapsen edusta, sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen.

### 8.1 Lapsen edun määritelmät

Haastateltavista kuusi lähti kuvaamaan lapsen etua lapsen perusoikeuksien kautta. Asiantuntijat katsoivat lapsen edun olevan leikkiä, lepoa, huolenpitoa, turvallisuutta, pysyviä ihmissuhteita, sekä kasvurauhaa ja joustavuutta. Lapsen edun nähtiin koostuvan sekä fyysisestä, että psykososiaalisesta hyvinvoinnista. Lapsen äänen esille nostaminen ja lasten osallistaminen nousivat tärkeiksi asioiksi lapsen edusta puhuttaessa. Aineistossa tärkeäksi asiaksi koettiin se, että lapset tulevat aidosti kuulluksi ja myös heidän mielipidettään kunnioitetaan. Käytännön tasolla tämän katsottiin olevan mahdollista, mikäli varhaiskasvatuksen henkilökuntaa on riittävästi ja, että ryhmäkoot pysyvät mahdollisimman pieninä. Ryhmäkokojen ollessa pieniä ja rajattuja lapsilla on mahdollisuus siihen, että aikuinen näkee ja kohtaa lapsen. Tällöin lasten ei esimerkiksi tarvitse ”alkaa käyttää kyynärpäätaktiikkaa siellä tullakseen kuulluksi.”

*”Oikeestaan mä lähtisin sen hakemaan, joka tapauksessa sieltä ihan sieltä lapsen oikeuksien julistuksen, niinku ihan niistä lapsen perusoikeuksista. Oikeudesta suojeluun, riittävään ravintoon, huolenpitoon, turvallisuuteen ja siihen, niihin kasvuedellytyksiin ja ympäristöön. Että, et tota niin, ja sitten myöskin niinku sen lapsen osallisuus...että miten lapsi voi olla osallisena niinku omissa asioissaan ja lapsen niinku mielipiteitten kuuleminen ja kunnioittaminen. Niin tällaisesta kokonaisuudesta se lapsen etu sitten määräytyy.”*

*”Sitä, että hän tulee kuulluksi ja nähdyksi siellä lapsiryhmässä. Että se lapsiryhmä on sen kokoinen, että siihen on mahdollisuus.*

Neljän haastateltavan mielestä lapsen etu lähtee siitä, että lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen. Tällä oikeudella tarkoitettiin nimenomaan lapsen subjektiivista oikeutta sellaiseen

varhaiskasvatukseen, joka koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta, painottuen pedagogiikkaan. Tämä olikin mielenkiintoinen huomio, sillä educare-malli korostaa kokonaisuutta, eikä näin ollen painota vain yhtä osa-aluetta.

Kasvun ja kehityksen tukeminen, sekä turvallisuus koettiin myös tärkeinä asioina lapsen edun mukaisessa varhaiskasvatuksessa. Kasvun ja kehityksen tukeminen mainittiin kolmen haastateltavan puheessa. Sillä asiantuntijat tarkoittivat *”lasten yksilöllisen kasvun tukemista yhteiskunnan aktiivisiksi jäseniksi.”* Asiantuntijat katsoivat lapsen edun kannalta olevan tärkeää, että huomiota kiinnitetään lasten kasvuedellytyksiin. Kasvuedellytysten katsottiin pitävän sisällään esimerkiksi riittävän ravinnon, terveellisen ympäristön, huolenpidon, leikin ja suojelun. Näiden asioiden nähtiin olevan osa lapsen *”luonnollista toimintaa”*. Vanhempien tukemisen katsottiin olevan tärkeä osa lasten kasvun tukemista. Neljä haastateltavaa nosti varhaiskasvatuksen turvallisuuden tärkeäksi asiaksi lapsen etua ajatellen. Turvallisuudella asiantuntijat tarkoittivat varhaiskasvatusta, jossa lasten kanssa toimii motivoitunut henkilökunta ja jonne lapsi kokee olevansa tervetullut. Turvallisuudella viitattiin myös terveellisiin olosuhteisiin, virikkeisiin, johdonmukaiseen toimintaan, pysyviin ihmissuhteisiin ja lasten yksilölliseen huomiointiin. Turvallisuutta lisäävänä asiana asiantuntijat kokivat pienet ryhmäkoot, sekä sen, että aikuisia on riittävästi lapsiryhmissä. Tällöin esimerkiksi vaaratilanteita ei pääse syntymään niin helposti, kun ryhmä on rajattu ja aikuisen läsnäolo on mahdollista koko ajan.

*”Et musta lapsen etu on siinä, että se on turvallista ja sinne on mahdollisuutta päästä.”*

*”...että se lapsen etu toteutuu silloin, kun lapsi voi siinä varhaiskasvatuksen ympäristössä toteuttaa sitä lapsen kehitystasoon liittyvää luonnollista toimintaa.”*

Puolet haastateltavista nosti esille varhaiskasvatustavoitteet ja määritelmän lapsen edusta puhuttaessa. Esiin nostettiin muun muassa jokaisen lapsen iän mukaisen kehitystason, terveyden ja hyvinvoinnin tukeminen. Nämä viisi asiantuntijaa pitivät tavoitteita hyvinä ja kuvaavan kattavasti lapsen edun peruselementtejä. Varhaiskasvatuksen tavoitteita kuvattiin muun muassa selkeiksi, sekä niiden toivottiin selkeyttävän varhaiskasvatustoimintaa käytännössä. Lapsen edun koettiin myös tiivistyvän etenkin lain tavoitteissa.

*”Et kyllä minusta niinku ne periaatteet näkyy parhaiten ehkä tuossa varhaiskasvatuksen tavoitteissa. Että, että miten niitä lapsen oikeuksia on tässä otettu huomioon.”*

*”...niin niin se että siellä on ne varhaiskasvatuksen tavoitteet. Se on minusta tärkeä asia... siellä sanotaan kuitenkin mihin suuntaan sitä hommaa, et mitkä on niinku ne tavoitteet ja reunaehdot, se on lasten edun kannalta tärkeää”*

Kaksi haastateltavaa koki lapsen edun määrittämisen yksiselitteisesti olevan hyvin hankalaa, sillä paljon on kiinni siitä kuka sitä on määrittämässä ja mistä näkökulmista käsin määrittely tehdään. Erilaisia määritelmiä voidaan saada esimerkiksi silloin, kun lapsen etua määrittelevät lapsen vanhemmat, verrattuna taas viranomaisen määritelmään. Eri tieteenalat myös määrittelevät lapsen etua eri tavoin. Lapsen edun yksiselitteinen määrittäminen osoittautuikin aineistomme perusteella mahdottomaksi tehtäväksi.

*”Lapsen etu on sillee hankala ett sehän määrittyy sen mukaan kuka sitä kuvaa, et onko se lapsen vanhempien mielestä lapsen etu vai palvelun järjestäjän mielestä tai jonkun koulutuksen kautta syntyvä näkemys siitä, mikä on lapsen etu. Et sehän ei oo semmonen suoraviivanen asia, vaikka meillä on lapsen edun artikkelit olemassa missä niinku pyritään kuvaamaan sitä et miten pitäis huomioida sitä lasta.”*

Varhaiskasvatuslain valmistelutyöryhmän työn pohjautumisesta Lastensuojelulakiin<sup>9</sup> 417/2007 ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen haastateltavat esittivät eriäviä mielipiteitä. Puolet haastateltavista oli sitä mieltä, että Lapsen oikeuksien sopimus ja Lastensuojelulain määritelmä lapsen edusta otettiin huomioon työryhmän työskentelyssä ja että ne toimivat työskentelyn pohjana. Haastateltavat jotka totesivat työskentelyn pohjautuvan Lapsen oikeuksien sopimukseen tai lastensuojelulakiin vain totesivat asian olevan näin, mutta eivät sen tarkemmin perustelleet sitä. Kysymys ehkä koettiin hankalana ja sen vuoksi se sivutettiin melko nopeasti. Tämä sama ilmiö toistui lapsivaikutusten arvioinnin kohdalla. Kolmen haastateltavan mielestä näitä ei huomioitu tarpeeksi työryhmän työskentelyssä. Kaksi haastateltavaa sivuutti kysymyksen kokonaan.

*”Ne on ollu kaikki siellä pohjalla. Siis lakityöryhmän pohjalla nää ollu ihan itsestään selvänä. Et se oli, ne oli niitä lähtökohtia.”*

*”Joo kyllä me käsiteltiin mutta oikeestaan siellä pöydässä on sellasia joilla niinku nämä perustiedot sen tyyppiset perustiedot on hallussa, mutta kyllä totta kai ja ne on aina lainvalmistelussa siinä mukana ilman muuta.”*

*”Ei. Tota lapsen oikeuksien sopimustakin hyvin vähän. Liian vähän, siis mun mielestä. Mä ite kunnioittaisin kansainvälisiä sopimuksia.”*

---

<sup>9</sup> Lastensuojelulaki 417/2007

Viimeinen aineistolainaus kuvastaa erään haastateltavan näkemystä Lastensuojelulain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen huomioimisesta työryhmän työskentelyssä. Tämä mielipide eroaa täysin niiden haastateltavien mielipiteestä, jotka olivat sitä mieltä, että edellä mainittua lakia ja sopimusta oli käytetty lainvalmistelun pohjalla. Asiantuntijan mukaan YK:n lapsen oikeuksien sopimusta olisi pitänyt käyttää lainvalmistelun tukena jo ihan sen kansainvälisen velvoittavuuden vuoksi.

## 8.2 Lapsen edun mukainen varhaiskasvatus

Asiantuntijat määrittelivät lapsen edun käsitettä eri tavoin. Eri mieltä oltiin esimerkiksi siitä, millaiset ryhmäkoot ovat lapsen edun mukaisia, tai mikä koulutus varhaiskasvatuksen henkilöstöllä kuuluisi olla. Eräs haastateltava nosti esille sen, että usein työryhmän jäsenten omat ajatukset ja tavoitteet lain valmistelun suhteen *”kääritään lapsen edun kaapuun.”* Yksi haastateltava koki, että *”lapsen etu oli toissijainen verrattuna aikuisten aseman paa-*  
*luttamiseen.”*

Työryhmässä lapsen etu nostatti runsaasti erilaisia näkemyksiä sen suhteen, millaista lapsen edun mukainen varhaiskasvatus oikeastaan on ja mitä asioita lakiin tulisi kirjata, jotta lapsen etu tulisi huomioiduksi paremmin. Yhden asiantuntijan mielestä työryhmässä riideltiin liian paljon siitä, millainen henkilöstö tai koulutus varhaiskasvatuksen kentällä pitäisi olla. Asiantuntija koki, ettei tämä edistänyt lapsen edun toteutumista. Hänen mielestään olisi ollut tärkeämpää keskustella siitä, miten varhaiskasvatuksen nykyisen henkilöstön osaamista voidaan kehittää niin, että heidän osaamisensa olisi lähempänä alan huippuja.

*”...must niin ku vähän tapellaan vääristä asioista ja sit hurskaasti kysytään et toteutuuko lapsen etu. Jotkut sanoo et ei toteudu liian vähän maistereita ja liian vähän sitä ja tätä.”*

Ristiriitoja työryhmässä aiheutti myös muun muassa se, kenelle suunnattua palvelua varhaiskasvatus oikeastaan on. Aineistossa korostui varhaiskasvatuspalvelun olevan palvelua ensisijaisesti lapselle. Seitsemän haastateltavaa oli tätä mieltä ja heidän mielestään lasta lain keskiössä tulisi erityisesti korostaa.

*”...että keskiössä on se lapsen ja lapsen oikeuksien toteutuminen ja se lapsi.”*

*”Korostin ja kyllä monen muunkin puheenvuorossa korostu se, että nyt pitää ajatella lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen, eikä vanhempien oikeutta päivähoitoon”*

Esille nostettiin myös vanhempien, etenkin äitien työssäkäynti, joka tulee huomioida. Varhaiskasvatuksen nähtiin siis tukevan vanhempien työssäkäyntiä ja näin ollen olevan myös palvelua heille. Asiantuntijat näkivät, että perheiden hyvinvoinnin tukeminen ja palveluohjaus linkittyvät keskeisesti varhaiskasvatuksen sisältöön. Haastateltavista kahdeksan puhui varhaiskasvatuksesta myös vanhempia tukevana palveluna, jolla on laajempi yhteiskunnallinen merkitys. Yksi haastateltava käytti puheenvuorossaan käsitettä kasvatuskumppanuus. Kasvatuskumppanuudella hän tarkoitti sitä, että vanhemmat ja lapsen muu lähipiiri tulisi huomioida varhaiskasvatuspalvelussa ja pyrkiä tukemaan myös heitä, esimerkiksi palveluohjauksen keinoin. Haastateltavan mielestä vanhempien tukeminen liittyy lapsen edun mukaiseen toimintaan varhaiskasvatuksessa.

*”Et kyllä se on kuitenkin laajempi yhteiskunnallinen funktio varhaiskasvatuksella, liittyen myöskin ihan naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon, naisten työmarkkinoille osallistumiseen ja, ja tuota niin tämän tyyppiseen asiaan.”*

*”Niin tän sisällä, niin lapsen, lapsen vanhemmat, huoltajat, sen lähipiirin ja tuota niin, niinku sen kasvatuskumppanuuden.”*

Tämän lisäksi huomiota haluttiin kiinnitettävän siihen, että meillä on hyvin erilaisia perheitä ja lapsia, joiden tarpeiden mukaan varhaiskasvatuksen tulisi joustaa. Tässä näkemyksessä halutaan kiinnitettävän huomiota siihen, että varhaiskasvatuspalvelun täytyy olla joustavaa, jotta se mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin.

*”Täs on niin ku nää kaks puolta koko ajan. Et meil on nää lapsen oikeuksien näkökulmat, et on artiklat ja kaikki ja ne on hienoja asioita, mut ku täs oikees maailmas on isompi kuva, mitä pitää huolehtia. Ja sit tavallaan pitäs huolehtia niitä lapsen edun mukasia asioita ja työelämän pitäs joustaa, mut meillä ei vaan aina se työelämä näitten pienten lasten vanhempien osalta niin se ei aina joustaa. Mut kuka sit joustaa? No se palvelun järjestäjä sit yrittää joustaa mahdollisimman paljon, jotta se lapsen etu nyt jollakin tavalla toteutuis.”*

Vaikka asiantuntijat eivät päässeet yksimielisyyteen siitä, mitä lapsen edun mukainen varhaiskasvatus on, välittyi kuitenkin keskeisenä ajatus siitä, että varhaiskasvatus on ensisijaisesti palvelua lapselle. Tämä näkemys eroaa täysin siitä, miksi tarve päivähoitolle alun perin syntyi. Päivähoitopalvelu kehitettiin lähtökohtaisesti vanhempien tarpeesta käsin, joten aja-

tus palvelusta erityisesti lapselle on melko radikaali. Toisaalta on ymmärrettävää, että varhaiskasvatuslain valmistelussa korostetaan lasten asemaa, koska Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja lastensuojelulakia on uudistettu hiljattain. Molemmissa lasten osallisuus on vahvasti nähtävissä.

### **8.2.1 Subjektiiivinen päivähoito-oikeus ja ryhmäkoot lapsen edun keskiössä**

Subjektiiivinen päivähoito-oikeus oli keskeinen teema, joka herätti paljon keskustelua lapsen edusta puhuttaessa. Subjektiiivinen päivähoito-oikeus nousi esille seitsemän haastateltavan puheessa. Seitsemän työryhmän jäsentä näki, että kaikilla lapsilla täytyy olla yhtäläinen oikeus varhaiskasvatukseen, olivatpa heidän vanhempansa sitten kotona tai työelämässä. Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden suhteen toivottiin, ettei sitä tulla rajaamaan edelleenkaan lain kakkososan tullessa voimaan. Se aiheutti jopa epävarmuutta ja pelkoa haastateltavien puheessa.

Kuusi haastateltavaa arvioi, ettei subjektiiivista päivähoito-oikeutta tulisi rajata. Asiantuntijat kokivat sen olevan ”*tärkeä asia*.” Yksi haastateltavista totesi, että lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ”*pitäs nähdä samanlaisena oikeutena kun on perusopetus*”. Subjektiiivisen oikeuden katsottiin myös takaavan ”*tasa-arvoa*” lasten välillä, sekä ehkäisevän lasten ”*leimaamista*” palvelun käytön suhteen. Lasten välistä tasa-arvoa subjektiiivinen päivähoito-oikeus takaa sillä, että silloin jokaisella lapsella on yhdenvertainen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen. Tällöin lapsia ei erotella sen suhteen, kenellä on oikeus ja kenellä ei. Mikäli subjektiiivista päivähoito-oikeutta rajattaisiin, saattaisi se asiantuntijoiden mielestä johtaa siihen, että esimerkiksi naapurit tai muiden lasten vanhemmat pohtisivat miksi joku tietty lapsi on päivähoidossa, vaikka vanhemmat ovat itse kotona. Muut vanhemmat saattavat tehdä helposti päätelmiä siitä, että ”*siellä sattuu olemaan nyt perheessä ongelmia tai nyt se on jonkun tämmösen organisaation kautta katsottu että nyt tän lapsen pitää olla päiväkodissa*.” Näkemyksen mukaan tämä saattaa vaikuttaa haitallisesti lapsiin, sillä silloin he voivat kokea leimaamista, tai syyllisyyden tunnetta siitä, että ovat päiväkodissa.

Subjektiiivista päivähoito-oikeutta rajaamalla saatetaan myös menettää mahdollisuus aidosti kohdata perheet, jolloin monen perheen ”ongelmat” saattavat jäädä kokonaan huomaamatta. Tämä näkemys korostaa varhaiskasvatusta ennalta ehkäisevänä sosiaalipalveluna, jolla on tärkeä merkitys lapsen ja perheiden edun kannalta.

*”Se on niin ku lapsen oikeus, subjektiivinen oikeus ja nimenomaan subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Niin nyt pitää taas vahtia ettei se vaan tule hallitusohjelmaan et sitä rajataan”*

*”... se et meillä on tämmönen subjektiivinen oikeus, joka takaa kuitenkin kaikille lapsille tasavertaisen mahdollisuuden osallistua.”*

*”Sit se on tosiaan se subjektiivinen oikeus säilyy, elikkä myöskään lapsia ei erotella. Elikkä sen mukaan että, taikka ei niinku osotella niinku tavaltaan et sinun äitisi on kotona toisen kanssa niin suurin piirtein, mitähän sinä täällä sitten teet. Pitää niinku lapsen kokea olevansa tervetullut sinne ja sillä lailla... kaikilla on oikeus olla.”*

Asiantuntijoiden haastatteluissa tuli esiin kaksi varsin erilaista näkemystä vanhempien toiminnasta ja lapsen edusta. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan jotkut perheet hoidattavat lapsiaan päiväkodeissa ilman kunnollista perustetta. Haastateltavat ottivat kantaa siis siihen, että subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei aina ole lapsen edun mukaista. Pikemminkin siitä hyötyvät sellaiset vanhemmat, jotka haluavat enemmän omaa aikaa. Asiaa kuvattiin jopa niin, että jotkut vanhemmat jaksavat olla lastensa kanssa vain silloin kun he nukkuvat. Tämä kommentti oli melko ironinen ja siksi huomiota herättävä. Kokonaisuudessaan nämä näkemykset olivat ristiriitaisia verrattuna muiden asiantuntijoiden kommentteihin, sekä subjektiivisen päivähoito-oikeuden kannattamiseen.

*”Palvelun pitäis sitten pyrkiä tekemään lapsen edun mukaiseksi, niin pitkän ajan kun se lapsi joutuu siellä viettämään ja tässä nää perheiden tilanteet on hyvin erilaiset. Et jotkut perheet on hyvin tarkkoja siitä et se lapsi viettää tässä palvelussa vaan sen ajan ku on tarpeellista ja hakevat sen heti kun voivat. Sit meillä on toisenlaisia perheitä, jotka kokee et on heidän lapsensa edun mukaista et se nyt on mahdollisimman pitkään tuolla, että meillä jää vanhempana, tai minulla vanhempana aikaa itselle enemmän, jolloin mä jaksan olla sit sen lapsen kanssa ku se nukkuu.”*

*”Ja tuota niin, aika ajoin niinku yhteiskunnallisessa keskustelussa mediassa niinku nostetaan ikään kuin tämä, että vanhemmat, tai että jotkut vanhemmat, tai ne toiset vanhemmat niin, niin hoidattavat lapsensa päivähoitossa ja tuota niin rellestävät muutoin.”*

Ryhmäkokoihin otettiin aktiivisesti kantaa. Asiantuntijoista kuusi otti haastatteluissa ryhmäkokoo säädöksen esille, viisi heistä toivoi ryhmäkokojen rajaamista laintasolla. Asiantuntijat näkivät, että ryhmäkokojen rajaaminen vahvistaa lapsen edun toteutumista. Ryhmäkokojen rajaamisen nähtiin olevan myös turvallisuuskysymys, sillä suuremmissa ryhmissä esimerkiksi tapaturmariski kasvaa. Ryhmäkokojen rajaamista perusteltiin myös tutkimustiedolla aiheesta, sillä tutkimustiedon mukaan pienillä lapsilla ei ole kykyä käsitellä liian suuria suh-

deverkostoja. Asiantuntijat ottivat lapsia eriarvoistavana asiana esille myös sen, että perusopetuksessa ryhmäkoot ovat rajattuja ja pienempiä kuin varhaiskasvatuksessa. Asiantuntijat vetosivat siihen, että juuri ennen kouluikää luodaan perustaa opinpolulle, jota pienemmät ryhmäkoot tukevat. Pienemmissä ryhmissä lapsilla on paremmat mahdollisuudet luoda tätä perustaa saadessaan enemmän aikuisen aikaa ja huomiota. Näiden seikkojen lisäksi pienemmät ryhmäkoot nähtiin päiväkodin henkilöstön kannalta positiivisena asiana. Seuraavat lainaukset kuvastaa kolmen haastateltavan näkemystä ryhmäkokojen rajaamisesta.

*”Niin se on niin suuri lapsen etu, koska siihen on myös tutkimustieto taustalla, et mitä pienempi lapsi, niin sitä pienempi ryhmä, että nytten jaetaan rahaa perusopetukselle ryhmäkokojen pienentämiseen niin se on aika nurinkurista, jos pienempien lasten ryhmät on kuitenkin suurempia, kuin sitten esimerkiksi perusopetuksen ryhmät.”*

*”Ja esimerkiksi tässä ryhmäkoko asiassahan meitä on niinku huolettanut koko ajan se, että jos ne ryhmäkoot kasvaa kovin suuriksi, niin se on varhaiskasvatusympäristönä ja lapsen jokapäiväisenä ympäristönä niin, niin se ei oo hyvä juttu, kun lasten määrä siellä kasvaa.”*

*”Siellä on jo niin paljon sitä sosiaalista verkostoa, että mulla on sellanen ajatus, että minkä takia me pannaan lapset selviytymään semmosista tilanteista, mihin niillä ei oo kehityksensä puolesta mahdollisuutta. Niillä ei ole mahdollisuutta käsitellä niin monen ihmisen verkostoa, niin monen ihmisen suhteen verkostoa sillä iällä mikä heillä on.”*

Viimeisessä lainauksessa asiantuntija nostaa esiin kehitysnäkemys, joka tukee universaalia lapsuuskäsitystä ja ymmärrystä, jonka mukaan suuri lapsiryhmä on automaattisesti riski kaikkien lasten kehitykselle. Tämä on mielenkiintoista, sillä aineistossa asiantuntijat usein korostavat lasten yksilöllistä huomiointia ja tarpeita. Tässä lainauksessa lasten tarpeet määritellään yhteneviksi eikä yksilöllistä huomiointia pidetä tärkeänä.

Yksi haastateltava oli sitä mieltä, että ryhmäkokoja ei pitäisi liian tiukasti säätää lailla. Myös tässä vedottiin tutkimustietoon aiheesta, tai siihen ettei tutkimustiedolla ole voitu tarkasti osoittaa minkä kokoinen ryhmä on lapsen edun kannalta paras. Haastateltava näki myös, että liian tiukoilla ryhmäkoko säädöksillä kavennetaan liiaksi palveluntuottajan mahdollisuuksia järjestää palvelua, jolloin myöskään lapsen etu ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Tällöin esimerkiksi sisarukset voivat joutua erilleen ryhmäkokosäädöksen ollessa liian tiukka.

*”...et pyritään tietyllä tavalla rajottaa sen palvelun järjestämistä järkevästi paikallisesti, et meil on joku hurskas ajatus et joku tietynlainen ryhmäkoko olis kaikissa tilanteissa oikeanlainen. Mut sit me ei kuitenkaan*



*tutkimuksissa, tai missään muissakaan oo pystytty sanomaan mikä se oikee ryhmäkoko on... vaikka jotkut sit huutaa et meillä on liian isot ryhmät ja voi kauheeta voi kauheeta.”*

Pohdinnoissa varhaiskasvatuksen ryhmäkoista mielenkiintoista oli se, että sekä ryhmäkokojen rajaamista, että niiden pienentämistä puolustettiin tutkimustietoon vedoten. Muutama asiantuntija vetosi siihen, että juuri tutkimustiedon valossa pienemmät lapset tarvitsevat pienemmät ryhmät, kun taas yksi haastateltava oli sitä mieltä, että tällaista ei ole pystytty minäkään tutkimuksen valossa osoittamaan.

### **8.2.2 Profession määrittely kietoutuneena lapsen etuun**

Asiantuntijat määrittelivät varhaiskasvatuksen henkilöstörakennetta lapsen etuun vedoten. Eri asiantuntijoilla oli erilaisia näkemyksiä siitä, minkälainen henkilöstörakenne ja koulutus parhaiten turvaavat lapsen edun toteutumista varhaiskasvatuksessa. Yli puolet asiantuntijoista kannatti moniammatillista henkilöstörakennetta, kun taas vain kaksi asiantuntijaa oli sitä mieltä, että henkilöstöstä enemmistön tulee olla lastentarhanopettajia. Seuraavassa lainauksessa kiteytyy kahden asiantuntijan ristiriitaiset mielipiteet siitä, kuka on pätevä työskentelemään varhaiskasvatuksessa.

*”Et te kymmenen vuotta hoidatte lapsia kotona vieraita lapsia ja sit ne lapset loppuu ja sit aattelet et mä voin mennä päiväkotiin lasten hoitajaks. Eihän sulla oo kelposuutta vaikka sä oisit suorittanu perhepäivähoidajan ammattitutkinnon. Sä et kelpaa päiväkotiin kahden muun kollegan kanssa tekee töitä lasten kanssa. Ni jossakin on kyl mätää mun mielestä. Mut onhan se myös et se varmasti osaa lasten kanssa toimia, jos se on tähänkin asti tehny niiden kans hyvää työtä ja saanu siihen peruskoulutuksen.”*

*” ...yks halua perhepäivähoitoo, yhden mielestä kaikki on varhaiskasvatusta, jonkun mielest on ihan sama kuka tahansa joka on saanu oman lapsen ja sen kasvattanu niin pystyy koko kylän kakarat hoitamaan”*

Yllä olevista lainauksista ensimmäisessä asiantuntija on sitä mieltä, että koulutuksesta ei tule säätää liian tarkasti. Hänen näkemyksensä on, että jos henkilöllä on jo aiempaa kokemusta lasten hoidosta, on tämä kykenevä työskentelemään myös päiväkodissa. Asiantuntijan mukaan ammatillisen peruskoulutuksen kautta hankittu osaaminen on riittävä ehto sille, että henkilö voi työskennellä päiväkodin lasten kanssa. Toisessa lainauksessa taas on melko kärkeä jistynyt kommentti siitä, että jotkut ihmiset saattavat ajatella, että omia lapsia saaneet osaavat

hoitaa myös muiden lapset. Asiantuntijan näkemyksen mukaan on siis vaarana se, että päiväkodissa työskentelee henkilöitä, joilla ei ole alan koulutusta ollenkaan. Hänen mukaansa perhepäivähoitoa ei tule myöskään rinnastaa päiväkodissa tapahtuvaan varhaiskasvatukseen, koska perhepäivähoitajilla ei ole varhaiskasvatuksessa vaadittavaa pedagogista osaamista. Asiantuntijan mielipiteestä välittyy käsitys siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstöllä pitää olla jokin tietty koulutus, johon sisältyy pedagogisia opintoja.

Kuusi asiantuntijaa arvioi kelpoisuusehtojen olleen työryhmätyöskentelyn suurin haaste. Nämä kuusi olivat sitä mieltä, että työryhmän keskustelu painottui liiaksi henkilöstörakenteeseen ja näin ollen vei turhan paljon aikaa muilta tärkeiltä aihealueilta. Yhtenä asiana olisi haluttu enemmän keskustelua siitä, mitä varhaiskasvatuksen halutaan Suomessa olevan. Kolme asiantuntijaa olisi kaivannut työryhmässä enemmän pohdintaa siitä, miten ylipäänsä saadaan kelpoisuusehdot täyttäviä lastentarhanopettajia päiväkoteihin, sillä pätevyiden omaavia on hyvin vähän koko Suomessa.

Haastateltavat nostivat esille myös sen, ettei keskustelussa varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteesta löytynyt konsensusta asiantuntijoiden keskuudessa. Yhdeksän haastateltavaa tuotti paljon puhetta kelpoisuuksista ja henkilöstörakenteesta varhaiskasvatuksessa. Erityisesti asiantuntijoita puhututtivat lastentarhanopettajuus, sekä varhaiskasvatuksen moniammatillisuuden tärkeys. Oli melko mielenkiintoista, että henkilöstörakenteesta ja kelpoisuuksista keskusteltiin niin paljon. Toisaalta se ei ole yllättävää, koska varhaiskasvatuslain valmistelutyöryhmä koostui eri alan asiantuntijoista, jotka varmasti kaikki halusivat puolustaa ja nostaa esille oman ammattiryhmän osaamista.

*”...et tosta henkilörakenteesta, et kenen pitäis sitä toteuttaa ja millä tavalla varhaiskasvatusta, ni ei oo yksimielisyyttä”*

*”Työryhmä käsitteli ihan liikaa tätä mejän varhaiskasvatuksen tämmösen henkilöstön ja lasten väliseen suhteeseen, tai henkilöstön koulutukseen liittyviä kysymyksiä.”*

Moniammatillisen työyhteisön puolustaminen esiintyi neljän haastateltavan puheessa. Nämä haastateltavat olivat sillä kannalla, että varhaiskasvatuksen henkilöstön tulee olla moniammatillista. Näin siksi, että he kokivat varhaiskasvatuksen koostuvan hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta, jonka laadukas toteuttaminen vaatii kaikkien ammattiryhmien panostusta. Kaikilla ammatillisilla on omat tehtävänsä ja vastualueensa, josta laadukas varhaiskasvatus koostuu. Asiantuntijat kokivat, että henkilöstö, joka koostuu sekä tervey-

denhuollon että sosiaalialan ammattilaisista turvaa myös varhaiskasvatuksessa sitä, että lapset saavat tarvitsemaansa tukea. Tällöin voidaan siis vastata paremmin esimerkiksi sellaisten lasten tuen tarpeeseen, joilla on terveydellisiä ongelmia, tai perheellä on sosiaalisia haasteita.

*”Se ammattien tasapaino säilyis siellä, koska jokaisella eri ammattiryhmällä on se oma osaaminen tosiaankin tuotavana siihen arkeen, että se lapsen päivä olis mahdollisimman hyvä.”*

*”Moniammatillisuus on palvelujen laadun tae. Ja se just varmistaa sen tasa-arvon ja yhdenvertaset palvelut, vaikkapa niille lapsille, joilla on terveydentilansa takia tai vanhempien terveyteen tai sosioekonomisiin ongelmiin liittyen on tuen tarvetta.”*

Aineistossa keskustelua riitti runsaasti siitä, millä koulutuksella ja ammattinimikkeillä varhaiskasvatuksessa voi työskennellä. Kaksi asiantuntijaa asetti lastentarhanopettajat vastakkain muiden ammattialojen kanssa. Nämä asiantuntijat vetosivat lastentarhanopettajuuden puolesta. Heidän mielipiteissään korostui se, että paras osaaminen ja tietämys on yliopistollisen koulutuksen saaneilla lastentarhanopettajilla, joiden koulutuksessa painottuu pedagoginen osaaminen. Sitä ei esimerkiksi voi rinnastaa tai verrata perhepäivähoitajien koulutukseen. Yhden haastateltavan mielestä se oli jopa ”*käsittämätöntä*”, että jotkut tahot näkevät ”*perhepäivähoitajan lyhyen koulutuksen tuottavan yhtä hyvää varhaiskasvatusta kuin päiväkotien opettajien.*” Asiantuntijat kannattivat lastentarhanopettajien määrään lisäämistä varhaiskasvatukseen, jota myös Euroopan tasolla, sekä OECD maiden keskuudessa painotetaan. He myös olivat sitä mieltä, että yliopistollisen varhaiskasvatuksen koulutuksen saaneet lastentarhanopettajat tulisi erottaa ammattikorkeakoulutuksen saaneista sosionomeista. Lastentarhaopettajuuden puolesta argumentoitiin muun muassa seuraavanlaisesti.

*”...et EU:sta ja tuolt OECD:n suunnalta tulee selkee viesti siitä että varhaiskasvatuksessa henkilöstöstä yli puolet pitäis olla korkeesti koulutettuja”*

*”Paras osaaminen on sil yliopistollisen koulutuksen saaneella lastentarhaopettajalla.”*

Kolmen haastateltavan mielestä tärkeänä asiana henkilöstön rakennetta pohdittaessa olisi pitänyt ottaa huomioon lastentarhanopettajien määrä Suomessa. He toivat esiin, että lastentarhanopettajista on jo nyt pulaa ja tästä johtuen päteviä lastentarhanopettajia ei ole edes mahdollista palkata jokaiseen päiväkotiin. Heidän mielestään työryhmässä olisi ollut tärkeää keskustella siitä, miten saadaan pätevyyden omaavat lastentarhanopettajat riittämään tasaisesti kaikkiiin Suomen päiväkoteihin.

*”Et tosiasiaassa esimerkiksi erityislastentarhanopettajia, pätevyyden omaavia on hirveen vähän. Lastentarhanopettajankaan koulutus ei oo läheskään kaikilla. Et ei lähetty niinku et on olemassa oleva tilanne, ja siihen haetaan realistisesti muutoksia.”*

*”Mä oon tosi huolissani siitä, et nyt jo meillä on lastentarhanopettajapula.”*

Vastapainona lastentarhaopettajuuspuheelle neljä asiantuntijaa esitti, että varhaiskasvatukseen ei välttämättä tarvitse lisätä lastentarhaopettajia, vaan keskustelun tulisi pikemminkin painottua siihen, miten nykyisen henkilöstön osaamista ja asiantuntijuutta voitaisiin kehittää. Nykyisen henkilöstön osaamistasoa ja pedagogista osaamista katsottiin voivan kehittää muun muassa täydennys- ja lisäkoulutuksen avulla.

*”...että meillä pitäis olla aika hyvät semmoset täydennyskoulutuksen elementit olemassa ja aidosti henkilöstölle mahdollisuus lähteä kehittämään niitä taitojansa, olipa se titteli mikä tahansa.”*

*”et miten me saatas niin ku työntekijät jotka ei oo ihan tehtäviensä tasalla, ni ihan pikkasen lähemmäs niitä, jotka on niit huippuja. Sillonhan me oltas paljon pidemmällä, mut ei me tämmösist keskustella, me keskustellaan siitä kui paljon lapsii saa olla ryhmässä ja mikä nyt on oikee määrä ja mikä koulutus sulla pitäis olla et sä oot niin ku kykenevä tekemään tätä työtä.”*

Toisaalta enemmistö asiantuntijoista näki, ettei henkilöstörakenne tai koulutus yksinomaan määritä lapsen etua, vaan lapsen edun kannalta on tärkeämpää se, kuinka lapsi kohdataan varhaiskasvatuksessa. Erään asiantuntijan näkemys oli se, ettei lapsen etu voi toteutua, mikäli työntekijä ei aidosti halua tehdä töitä lasten kanssa. Koulutuksen ei siis katsottu olevan suoraan verrattavissa lapsen edun toteutumiseen varhaiskasvatuksen käytännöissä. Tietty koulutus luo vain puitteet ja osaamisen, mutta ei välttämättä määritä sitä, kuinka työntekijä huomioi lapsen näkökulman. Motivoituneen henkilökunnan avulla lapsen etu varhaiskasvatuksessa toteutuisi parhaiten.

*”Et se lapsen etu ei toteudu jos meillä ei oo työntekijöitä jotka oikeesti halua tehdä lasten kanssa töitä ja se ei oo niinku pelkästää koulutuskysymys.”*

*”Mut tota, joo, toimijat on sit kuitenkin se ykkösryhmä, joiden pitäis niinku ymmärtää sen niinku työnsä luonne ja sen lapsen etu, et mitä se tarkoittaa.”*

*”Mut en mä voi sanoa, että lasten, lapsen etu määräytyis sen mukaan montako päivähoitajaa siellä on, taikka montako lastentarhanopettajaa siellä on, tai montako eltoa tai keltoa tai jotakin muuta.”*

Perhepäivähoito ja varhaiskasvatus asetettiin myös vastakkain. Kahden asiantuntijan näkemyksenä oli, että varhaiskasvatus tulee erottaa päivähoidosta. Esimerkiksi perhepäivähoitoa ei tule rinnastaa päiväkodeissa tapahtuvaan varhaiskasvatukseen, joka on pedagogista toimintaa ja josta vastaavat lastentarhanopettajat. Tällöin ei voida olettaa, että kotona tapahtuva hoito on myös varhaiskasvatusta, koska perhepäivähoitajilla ei ole lastentarhanopettajan koulutusta.

*”...ei voida sanoa että varhaiskasvatus on kotona tapahtuvaa hoitoa. Se on eri asia. Varhaiskasvatuksessa pitää toteutua esimerkiksi, että ketä siellä on henkilökunnassa. Sen takia me ei esimerkiksi voitu hyväksyä sitä että perhepäivähoito hoitomuotona rinnastetaan samaan kuin päiväkotia.”*

Kriittisistä ja osittain vastakkaisista näkemyksistä huolimatta, kuitenkin neljä kymmenestä haastateltavasta koki varhaiskasvatuksen henkilöstön olevan riittävän koulutettua tällä hetkellä, sillä *”Suomessa on, toisin kuin monissa muissa maissa, niin kaikki varhaiskasvatuksessa työskentelevät on koulutettuja.”* Henkilöstön todettiin olevan myös kansainvälisesti verrattuna hyvin koulutautunutta, sillä Suomessa jo kaikilta lastenhoitajilta edellytetään komivuotiset perusopinnot. Esimerkkinä Suomen vastakohtaksi mainittiin Norja, jossa lähes kaikki lastenhoitajat ovat vailla mitään ammatillista koulutusta.

### **8.2.3 Hoito, kasvatus ja opetus lapsen etuna**

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden, ryhmäkokojen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen lisäksi asiantuntijoiden keskuudessa vallitsi erimielisyyksiä myös siitä, mistä lapsen edunmukainen ja laadukas varhaiskasvatus koostuu. Pedagogian osuus varhaiskasvatuspäivästä jakoi mielipiteitä. Kaksi haastateltavaa oli sitä mieltä, että pedagogiikkaa tulisi korostaa enemmän varhaiskasvatuksessa. He korostivat vahvasti sitä, että pedagogiikkaa painottava päivähoito on aitoa varhaiskasvatusta, sillä se korostaa lasta oppijana. Nämä kaksi haastateltavaa luonnollisesti myös korostivat lastentarhaopettajuutta ja heidän määränsä lisäämistä varhaiskasvatuksessa.

*”...jokainen ymmärtää mitä tarkoittaa päivähoito ja mitä tarkoittaa sit varhaiskasvatus, joka on pedagogista toimintaa.”*

Kahdeksan asiantuntijaa näki lapsen edun mukaisen varhaiskasvatuspäivän rakentuva enemmän lapsen ehdoilla. Sen katsottiin sisältävän sekä pedagogista toimintaa että vapaata leikkiä, jossa varhaiskasvatuspäivä on kokonainen, eikä tietty yksi osa-alue korostu ylitse mui-

den. Viiden haastateltavan näkemyksen mukaan edelleen on tärkeää, että varhaiskasvatuspäivä rakentuu educare-mallin mukaan, jossa yhdistyvät hoito ja kasvatus, sekä opetus. Asiantuntijat näkivät educare-mallin olevan suomalaisen yhteiskunnan vahvuus. Lapsen perustarpeiden huomioinnin katsottiin olevan keskeinen asia varhaiskasvatuksessa, jonka lisäksi tarvitaan myös sopiva määrä kasvatusta ja opetusta. Yhden asiantuntijan mielestä pedagogiikkaa korostetaan liikaa ja tärkeämpää olisikin rakentaa varhaiskasvatuspäivää enemmän lapsen ehdoilla, jolloin *”lapsen annetaan olla lapsi”*. Tällöin ei tule liikaa ajatella lapsia *”joidenkin tutkimusten, tai pedagogian valossa,”* vaan korostaa lasta yksilöllisenä oppijana. Tämän näkemys tukee enemmän yksilöllistä lapsuuskäsitystä universaalien näkemyksen sijasta.

*”Että noi on ehkä ne tärkeimmät tässä kohtaa, elikkä ei vain hoitoa, ei vain opetusta, ei vaan kasvatusta, vaan sitä kaikkea. Se on tän meidän suomalaisen yhteiskunnan vahvuus tää educare malli”*

*”Et sellainen varhaiskasvatus, joka olis lähinnä pedagogiikkaa ei olis lapsen, varsinkaan pikkulapsen edun mukaista.”*

Yhden asiantuntijan arvion mukaan työryhmässä ei tarpeeksi avattu sitä, mitä varhaiskasvatuksen oikeastaan pitäisi pitää sisällä ja mitä sen Suomessa halutaan olevan. Tästä hän olisi kaivannut enemmän yhteistä keskustelua työryhmässä.

*”Me ei olla avattu riittävästi sitä mitä me varhaiskasvatuksen tässä maassa haluttas olevan, vaan jotkut olettaa, et sen halutaan olevan jokin ja onko se pedagogiikkaa vai onko se sosiaalihuoltoa vai onko se hoitoa ja hoivaa vai mitä se on.”*

Kaikkien haastateltavien puheessa kuitenkin korostui se, että varhaiskasvatuksessa pitää olla joku tietty sisältö, tavoitteet ja henkilöstö, eli *”se ei voi olla mitään lillumista.”* Varhaiskasvatus ei voi toimia vain lasten säilöntäpaikkana, jossa ei ole mitään johdonmukaista sisältöä. Sisällön ei kuitenkaan saa olla *”yli strukturoitua,”* jolloin tilaa jää myös *”vapaalle ilmailulle”* ja *”leikille”*. Tärkeä asia lapsen etua ajatellen on säännöllinen, tavoitteellinen ja laadukas toiminta joka puolella Suomea. Palvelun tulisi olla myös joustavaa, sekä perheen omat tarpeet huomioivaa.

#### **8.2.4 Varhaiskasvatuksen riittävä resursointi lapsen etuna**

Keskusteluissa lapsen edusta esille nousi myös puhe taloudellisista resursseista. Seitsemän haastateltavaa nosti talouden ja taloudellisten resurssien riittävyyden esille puheessa lapsen

edun mukaisesta varhaiskasvatuksesta. Tämä oli melko yleinen puheenaihe. Asiantuntijat näkivät, että lapsi- ja perhepalveluiden riittävällä taloudellisella resursoinnilla voidaan osaltaan vaikuttaa lapsen edun parempaan toteutumiseen.

*”...että lapsen etu on, että meillä on riittävästi taloudellisia resursseja käytettävissä lapsipalveluihin ja perhepalveluihin.”*

Eräs asiantuntija kuitenkin totesi, että resurssien ollessa rajalliset tulisi pikemminkin lisätä vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta varhaiskasvatuspalveluun.

*”Ja kun kuitenkin resurssit on rajalliset, niin lapsen etu on se, että vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta koko ajan tarkastellaan kriittisesti, pyritään mahdollisimman täysipainoiseen veroeurojen käyttöön näissä palveluissa.”*

Yhden haastateltavan puheessa korostui se, että taloudelliset resurssit tulee huomioida päätöksiä tehdessä. Tällöin resurssien ollessa rajalliset, tulee realistisesti arvioida sitä, mihin kuntien ja valtion varat oikeasti riittävät. Asiantuntija olisi kaivannut tämän reunaehdon parempaa huomiointia työryhmän työskentelyssä. Tämä reunaehto olisi pitänyt huomioida paremmin lainvalmistelussa. Haastateltava nostikin esimerkkinä esille ryhmäkokokeskustelun, jonka puitteissa olisi pitänyt huomioida muun muassa se, ettei kunnilla ole varaa pitää tyhjiä paikkoja päiväkodeissa.

*”...niin ku must hyvä tää ryhmäkoko säännös, et ei kukaan varmaan tullu ajatelleeks sitä et meillä ei oo rahaa pitää tyhjiä paikkoja, ei meillä vaan oo.”*

Neljä asiantuntijaa korosti, että varhaiskasvatukseen kannattaa sijoittaa, sillä se on ”*inhimillisesti tärkeä ja taloudellisesti hyvä investointi tulevaan.*” Inhimillisesti hyvänä investointina sitä pidettiin siksi, että varhaiskasvatukseen panostamalla voidaan ehkäistä pahoinvointia ja syrjäytymistä, jonka taas katsottiin olevan lasten ja perheiden edun kannalta tärkeä asia. Syrjäytymisen ja pahoinvoinnin ennaltaehkäisemisen katsottiin tuottavan pitkällä aikavälillä taloudellisia säästöjä. Lapsiin satsaamista perusteltiin aiheeseen kohdistuvilla tutkimuksilla, joiden pohjalta on havaittu, että ”*varhaiskasvatukseen laitettu euro tuottaa seitsemän takaisin.*”

Asiantuntijoiden haastatteluissa mielenkiintoista oli se, että enemmistön mielestä taloudellisia resursseja täytyy olla riittävästi lapsi- ja perhepalveluihin. Tämä on mielenkiintoinen seikka siinä mielessä, ettei lakiuudistukseen osoitettu yhtään lisärahoitusta, vaan lakipaketti

piti toteuttaa kustannusneutraalisti. Suurin osa työryhmän esittämistä uudistuksista kuitenkin vaatii lisärahoitusta.

### 8.3 Lapsen edun toteutuminen työryhmän työskentelyssä

Se, miten lapsen etu toteutui työryhmän tuottamassa raportissa, herätti ristiriitaisia ajatuksia. Yksi haastateltava näki lapsen edun kulkevan läpi koko työryhmän esityksen muun muassa määritelmässä, tavoitteissa, tasa-arvossa, yhdenvertaisuudessa ja monialaisessa henkilöstörakenteessa. Näiden asioiden lisäksi muutama haastateltava nosti esille vielä subjektiivisen päivähoito-oikeuden, joka on lapsen edun toteutumisen kannalta tärkeä asia. Toisessa ääripäässä taas katsottiin, ettei koko esitys huomioi lapsen etua millään tavoin. Yhdeksän haastateltavaa oli kuitenkin sitä mieltä, että lapsen etu toteutuu ainakin osittain työryhmän loppuraportissa.

Seitsemän asiantuntijaa katsoi, että etenkin lain tavoitteissa<sup>10</sup> lapsen etu toteutuu ja tiivistyy hyvin. Lain tavoitteiden nähtiin olevan lasta varten ja erityisen tärkeänä asiana koettiin olevan sen, että kaikilla lapsilla säilyy oikeus varhaiskasvatukseen. Asiantuntijat olivat tyytyväisiä tavoitteisiin etenkin niiden selkeyden takia.

*”No tavoitteet on selkeet ja kyl mun mielestä on selkeet.”*

*”No siis mä oon tyytyväinen siihen, että tällä varhaiskasvatuksella on nyt ne tavoitteet, ne kymmenen kohdan tavoitteet, johon nähdäkseni kummin-kin työryhmässä aika hyvin pystyttiin sitoutumaan.”*

Puolet haastateltavista nosti valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelmien perusteet esille hyvänä edistysaskeleena lapsen etua ajatellen. Varhaiskasvatussuunnitelmien perusteet saivat normin statuksen, jolloin niistä tuli kaikkia kuntia velvoittava asiakirja. Tämä tapahtui toukokuussa 2015, jolloin valtakunnallisista varhaiskasvatussuunnitelmien perusteista säädettiin varhaiskasvatuslaissa. Opetushallitus päättää uusista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista 1.8.2015 voimaan tulleen varhaiskasvatuslain mukaisesti. Valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien katsottiin lisäävän tasa-arvoa lasten välillä ja näin olevan selkeä parannus lapsen edun suhteen.

<sup>10</sup> Varhaiskasvatuslaki 1973/36 2 a §



*”Oikeen suuri edistysaskel että tulee opetushallituksen työstämä valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelma, joka siten varmistaa sitä tasaa-arvoa, niin se on erinomainen.”*

*”Tosi hienoo et me saadaa nyt opetushallitus laatimaan valtakunnalliset varhaiskasvatuksen perusteet jotka saa normin statuksen.”*

Ne kohdat, joissa lapsen edun ei nähty joidenkin asiantuntijoiden mielestä toteutuvan, olivat ryhmäkoko sekä henkilöstörakenne. Ryhmäkokoihin erittäin tyytymättömiä olivat kaksi haastateltavaa ja henkilöstörakenteen osalta kolme. Asiantuntijat olisivat toivoneet ryhmäkokojen rajaamista ja henkilöstörakenteen tarkempaa määrittelyä. Henkilöstörakenteen osalta toivottiin lisäksi lastentarhaopettajien määrän lisäämistä. Lastentarhaopettajien määrän lisäämisen nähtiin olevan osa lapsen oikeuksia ja etua.

Yllättävää ja mielenkiintoista oli, että vain yksi haastateltavista oli sitä mieltä, ettei lapsen etu toteudu millään tavalla koko työryhmän työstämässä raportissa. Tämän olisi voinut kuvitella olevan yleisempää, sillä olihan työryhmän työskentely varsin ristiriitaista. Asiantuntija pohti myös sitä, *”voiko lailla antaa lapselle oikeuksia”*. Se oli hänen mielestään *”vähän kyseenalainen juttu, sillä kotona ne melkeen kaikki asiat tapahtuu”*. Silloin kun perheellä on kunnollinen asunto ja lapsella turvallinen ympäristö, lapsen etu toteutuu parhaiten. Asiantuntijan näkemys oli melko radikaali, sillä lailla voidaan esimerkiksi turvata lasten oikeudet tiettyihin palveluihin. Asiantuntija mainitsi myös, ettei ole edes lukenut kunnolla koko työryhmän loppuraporttia, mutta hänellä on sellainen tunne, ettei lapsen etu tiivisty siinä laisinkaan.

*”Mun mielestä se mitä mä oon vilkassu niin ei.”*

Tärkeänä ja hyvänä asiana uudistuksessa arvioitiin olevan se, että *”näkökulma varhaiskasvatuksen lainsäädännössä on muuttunu toisenlaiseks”*, jolloin *”palvelu ei oo enää palvelu perheelle, vaan tää on palvelu lapselle.”* Palvelun nähtiin nyt kohdistuvan enemmän lapsiin ja määrittyvän paremmin lapsen näkökulmasta käsin. Esityksen ansiosta lapsen katsottiin tulevan paremmin kuulluksi kuin aiemmin. Asiantuntijat nostivat esille myös sen, että nyt lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen, eikä se ole vain vanhempien oikeutta päivähoitoon.

## 9 LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Varhaiskasvatuslain uudistamisessa voisi olettaa lapsivaikutusten arvioinnin olevan tärkeässä asemassa, koska kyseessä on lapsiväestöä erittäin laajasti koskettava lakihanke. Lapsivaikutusten arvioinnista ei ole Suomessa säädetty lain tasolla, mutta sen tulisi kuitenkin olla osana niin valtion kuin kuntienkin päätöksentekoprosesseja. (Taskinen 2006, 8-9.) Voi siis sanoa, että nämä eri tahot luovat pohjan lapsivaikutusten arvioinnin tekemiselle ja kehittämiseksi. Lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen olisi tärkeää muun muassa lainvalmistelussa, asuinalueiden suunnittelussa sekä erilaisia palveluita kehitettäessä.

Kysyimme varhaiskasvatuslain arvioinnista ja sen mahdollisesta toteuttamisesta osana työryhmän työskentelyä. Ryhmittelimme asiantuntijoiden ilmi tuomat asiat kolmen eri kategorian alle sen mukaan, mistä näkökulmasta aihetta lähestyttiin. Asiantuntijat puhuivat varhaiskasvatuslakiluonnoksen lapsivaikutuksista, lapsivaikutusten arvioimisesta työryhmässä, sekä näkemyksistään lapsivaikutuksien arvioinnista yleisemmällä tasolla.

**Varhaiskasvatuslakiluonnoksen lapsivaikutuksista** esitettiin erilaisia mielipiteitä. Aihetta lähestyttiin avoimesta tai yksityiskohtaisemmasta tulokulmasta. Lapsivaikutukseksi nähtiin laajasti katsottuna lasten oikeus varhaiskasvatukseen, sekä varhaiskasvatuslain valmistelu perusteluineen. Yhteiskunnallisen keskustelun lisääntyminen lapsista ja varhaiskasvatuksesta miellettiin myös lapsivaikutukseksi. Täsmälliseksi lapsivaikutukseksi yksi haastateltava mainitsi, että ”...jos se toteutuu tää ryhmäkokosäädös, niin sehän on lapsivaikutusten kannalta ihan merkittävä.” Lapsivaikutusten erittelemiseen ja esille tuomiseen ei kuitenkaan haastattelutilanteissa juurikaan keskitytty, vaikka kysyimme suoraan haastattelijoiden näkemyksiä lakiluonnoksen lapsivaikutuksista. Voikin pohtia vaikuttaako hiljaisuuteen mahdollinen epä tietoisuus varhaiskasvatuslakiluonnoksen lapsivaikutuksista, tai nähdäänkö lapsivaikutusten pohtiminen enemmän jonkun muun tahon tehtäväksi.

**Lapsivaikutusten arviointia** koskeva osuus haastatteluaineistostamme painottui työryhmän omaan työskentelyyn lapsivaikutusten arvioinnin parissa. Haastateltavat olivat suurimmaksi osaksi sitä mieltä, että tässä kyseisessä varhaiskasvatuslain lainvalmistelutyöryhmässä ei lapsivaikutusten arviointiin perehdytty riittävästi, eikä tarpeeksi syvällisesti. Lapsivaikutusten arvioinnista kysyttäessä oli se useammalle

vastaajalle epäselvä asia. Lapsivaikutusten arviointi miellettiin ajoittain hämäräksi käsitteeksi, ja sen tekemisen ajateltiin olevan haastavaa ja vaikeasti toteutettavissa. Tyytymättömyys lapsivaikutusten arvioinnin laatua kohtaan oli yleistä. Tyytymättömyys ei kohdistunut vain tähän kyseiseen varhaiskasvatustilakiluonnokseen, vaan se kantautui laajemmalle yhteiskunnan päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Asiantuntijoiden tyytymättömyys lapsivaikutusten arvioinnin tilaan tässä kyseisessä lainvalmisteluprosessissa käy ilmi seuraavasta lainauksesta:

*”Et olisin toivonut sitä enemmän ja olisin toivonut vielä enemmän työtä vaikka nyt jo tehtiin se lasten haastattelukierros.”*

Pääosin tyytymättömyyttä sisältävät vastaukset voidaan jakaa kolmeen kategoriaan. Kolmen haastateltavan mielestä lapsivaikutusten arviointia ei tehty lainkaan osana työryhmän työskentelyä.

*”Se ryhmä ei ainakaan tehny. Se on ihan varma. Jos joku muuta väittää niin sitten se on tehty jossain muualla, kun niissä kokouksissa.”*

Haastateltavista suurimman osan eli kuuden asiantuntijan mielestä aihe oli esillä, mutta sitä käsiteltiin liian vähän ja myös vaikutusten arviointi jäi ohueksi. Yhden haastateltavan mielestä lapsivaikutusten arvioinnin teko taas *”aikaraamin nähden on ollut riittävää.”* Haastateltavat, jotka mielsivät työryhmän tehneen lapsivaikutusten arviointia, perustelivat asiaa muun muassa siten, että arviointi oli sisäänrakennettuna työryhmän työskentelyssä, ja se oli osa työryhmän työskentelyn perusidea ja toimeksiantoa. Ajateltiin myös, että koko varhaiskasvatustilaki on tietyllä tavalla lapsivaikutusta sen lähtiessä lapsen edusta ja hyvinvoinnista. Näin lain valmistelu ja sen perustelut ovat lapsivaikutusten arviointia. Myös lasten kuuleminen, minkä kaksi haastateltavaa mainitsi, miellettiin lapsivaikutusten arvioinniksi. Tosin eriäviä mielipiteitä ilmaantui sen suhteen, oliko kuulemista toteutettu riittävän huolellisesti ja laaja-alaisesti. Nämä kolme haastatteluissa esiin tullutta näkemystä lapsivaikutusten arvioinnista poikkesivat toisistaan hyvinkin paljon.

Asiantuntijoiden kokemaa tyytymättömyyttä lapsivaikutusten arviointia kohtaan voi osaltaan selittää haastateltavien epävarmuus lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä ja sen vastuutahosta. Haastateltavat toivat esiin erilaisia syitä arvioinnin vähäisyyteen osana työryhmän työskentelyä. Kiireen kerrottiin vaikuttaneen lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen.

Arvioinnin tekemistä nähtiin myös heikentävän pelko tuloksesta, sekä erilaiset intressiristiriidat. Lapsivaikutusten arvioinnin vastuutahoa pohdittiin, ja todettiin lisäksi, ettei työryhmä ollut saanut selkeää toimeksiantoa arvioinnin tekemiseen. Toisaalta kaksi haastateltavista toi myös esille, että lapsia kuultiin osana lapsivaikutusten arviointia. *”No siellähän siis kuultiin jopa lapsia eli tota nää tutkijat kävi sitten kyselemässä lapsilta et mitä ne tykkää ja miten niillä menee”*. Loput kahdeksan haastateltavaa eivät maininneet lasten kuulemisesta mitään. Kriittinen pohdinta lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä osana työryhmän toimintaa oli paikoin hyvin suoraa:

*”...että olis ollut vielä paljon tehtävissä paremminkin et se kun kuunnellaan lapsia ei vielä tarkota sitä et lapsivaikutusten arviointi on tehty.”*

*”No, yleensähan vaikutuksiaahan ei lähdetä arvioimaan, jos pelätään, että ne on sisällöltään sellaisia, mitkä ei vie sitä omaa asiaa eteenpäin.”*

Lapsivaikutusten arvioinnin periaatteellista tärkeyttä emme havainneet kenenkään haastateltavistamme asiantuntijoista asettavan kyseenalaiseksi. Haastateltavien puheesta oli huomattavissa arvostus lapsivaikutusten arviointia kohtaan. Pidettiin itsestään selvänä, että lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä. Haastateltavat tiedostivat myös velvollisuuden lapsivaikutusten arvioinnin tekemiselle, ja useat haastateltavat toivat esiin erilaisten vaikutusten arvioinnin tärkeyden päätöksenteossa, kuten seuraavasta lainauksesta käy ilmi:

*”Joo-o, no tässä kyllä varmaan se kaiken kaikkiaan olis suomalaisessa lainsäädäntötyössä paljon kehittämisen varaa. Et näitä erilaisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia pitäis kaikessa lainsäädäntötyössä arvioida, mut että varsinkin lapsen, lapsien näkökulmasta se jää kyllä hyvin ohueksi tai kokonaan puuttumaan.*

Haastattelemamme asiantuntijat valaisivat näkemyksiään **lapsivaikutusten arvioinnista** myös **yleisemmällä tasolla**. Näkemykset painoutuivat yhtäältä lapsivaikutusten arvioinnin tärkeyden esille tuomiseen, sekä hallituksen ja kuntien velvollisuudelle sen tekemiseen. Toisaalta tuotiin esille arvioinnin toteuttamisen haastavuus, sekä vaikeus realististen lapsivaikutusten havaitsemiseen.

Lapsivaikutusten arviointi nähtiin tämän hetkisessä päätöksenteossa liian hämäränä ja ohuena asiana. Sen toivottiin olevan paremmin sisäistettyä ja myös valvottua kunnissa, mutta samalla tuotiin ilmi, että lapsivaikutusten arviointia laiminlyödään, eikä se näy kuntatason

ja valtion päätöksenteossa riittävästi. Lapsivaikutusten arviointi miellettiin tärkeäksi asiaksi, mutta sen toteuttamisen nähtiin olevan mekaanista.

Haastateltavat esittivät kehittämisideoita ja toiveita lapsivaikutusten arviointia kohtaan. Lapsivaikutusten arvioinnin toivottiin kehittyvän jatkossa jämäkämmäksi. Toiveena oli myös kunnan sabluuna arvioinnin toteuttamista varten. Lapsivaikutusten arviointi nähtiin laajempaa asiana, jota tulisi tehdä kaikessa päätöksenteossa. Tästä johtuen hieman ristiriitaista olikin lapsivaikutusten arvioinnin osittainen ohittaminen työryhmän omassa työskentelyssä. Työryhmän jäsenet olivat kuitenkin sitä mieltä, että lapsivaikutusten arviointi on tärkeä asia, johon tulisi perehtyä enemmän.

*”lapsivaikutusten arviointia meillä voitais vähän jämäköittää vielä, että meillä ois oikeesti kunnan sabluuna siihen. Se menee nimittäin näitten muitten vaikutusten arviointien kanssa päällekkäin.”*

Aineistomme perusteella voimme havaita asiantuntijoiden näkevän lapsivaikutusten arvioinnin tärkeänä asiana. Arvioinnin tekeminen mielletään ainakin periaatteellisella tasolla merkitykselliseksi, mutta sen käytännön toteuttamisesta vallitsee epätietoisuus ja epävarmuus.

## 10 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmamme tulokset luonnehtivat sitä, miten uuden varhaiskasvatuslain valmistelutyöryhmän asiantuntijat määrittivät lapsen etua ja lapsen edun toteutumista työryhmän tuottamassa loppuraportissa. Tulokset kertovat myös, miten lapsivaikutusten arviointi ymmärrettään osana lainvalmistelutyötä ja kuinka lakia valmistelleen työryhmän asiantuntijat kuvaavat ja arvioivat työskentelyään. Grounded Theory -menettelytavan mukaisesti valikoivan koodauksen vaiheessa on tarkoitus muodostaa teoriaa. Johtopäätökset muodostavat tutkielman valikoivan koodauksen vaiheen. Emme kuitenkaan tämän tutkielman puitteissa muodostaneet varsinaista teoriaa, vaan ennemminkin käsitteellisiä havaintoja. Käsitteellisiä havaintoja muodostimme lapsen etuun ja oikeuksiin, lapsilähtöisyyteen, ammatillisuuteen ja asiantuntijuuteen sekä lapsivaikutusten arviointiin liittyen.

### 10.1 Lapsen etu, oikeudet ja lapsilähtöisyys

Asiantuntijat pohtivat varhaiskasvatuksen roolia ja tehtävää perheiden elämässä. Kallialan (2012, 22) mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa näkemys siitä, että päivähoito on lasten säilytyspaikka juontaa juurensa 1970-luvulta, jolloin naisten työssäkäynti alkoi lisääntyä. Tällöin lapsille piti löytää jokin paikka, missä he voivat olla vanhempien työpäivän ajan. Repo ja Kröger (2009, 215, 217) toteavat myös päivähoitojärjestelmän keskeisen tavoitteen olleen äitien työssäkäynnin mahdollistaminen. Heidän mukaansa nykyisin päivähoito yhdistää sekä työmarkkinoihin että kasvatukseen kohdistuvat tavoitteet. Päivähoitoa voidaan kuvata samanaikaisesti sekä sosiaalipalveluna vanhemmille, että varhaiskasvatuspalveluna lapsille. Repo ja Kröger (2009) näkivät jo vuonna 2009 varhaiskasvatuksen roolin päivähoitossa nousevan vahvemmin keskusteluun. Tällöin myös Euroopan Unioni oli ottanut varhaiskasvatuksen kehittämisen tavoitteekseen. Nyt seitsemän vuotta myöhemmin on nähtävissä varhaiskasvatus käsitteen vahva asema. Edelleen kansalaisten keskuudessa kuitenkin vallitsee erimielisyyksiä siitä, miten varhaiskasvatuspalvelu koetaan. Toisille se on hoivaa tarjoava palvelu, kun taas toiset näkevät sen pikemminkin lapsille suunnattuna opetuspalveluna. (Karila 2008, 213.)

Aineistossamme oli myös nähtävissä, että näkökulma päivähoidon merkitykseen ja sisältöön on muuttumassa. Päivähoito sanana korvataan nykyisin termillä varhaiskasvatus, jolla

ajatellaan olevan erilainen tehtävä ja rooli yhteiskunnassamme. Varhaiskasvatukseen liitetään laajempia sisältöjä ja tavoitteita, kuin mitä päivähoito käsitteen nähtiin sisältävän. Asiantuntijat halusivat selvästi irrottautua siitä ajatuksesta, että päivähoito olisi vain lasten säilytyspaikka. Enemmistö asiantuntijoista seisoikin sen ajatuksen takana, että varhaiskasvatus on ensisijaisesti palvelua lapselle, jolloin sen sisältö ja tavoitteet tulee määrittellä lapsen näkökulmasta käsin. Tämä on melko radikaali suunnanmuutos aikaisempaan näkemykseen verrattuna. Toisaalta on ymmärrettävää, että lapsen asemaa korostetaan, sillä Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, joka painottaa lapsen oikeuksia. Lapsen oikeuksien sopimuksen ohella myös lastensuojelulaki ja suomalainen lapsipolitiikka korostavat molemmat vahvasti lapsen osallisuutta. (kts. esim. Lapsen oikeuksien sopimus)

Aineiston analyysi on saanut meidät pohtimaan lapsen oikeutta päivähoitoon. Subjektiiiviseen päivähoito-oikeuteen sisältyy ajatus siitä, että jokaiselle lapselle on myönnettävä hoitopaikka. Tähän ei vaikuta se ovatko vanhemmat kotona, vai työelämässä. (Kalliala 2012, 23.). Subjektiiivisen oikeuden käsitettä ei ole avattu siltä kannalta, kuka tätä oikeutta käyttää ja päättää siitä, vaan asia on otettu niin sanotusti annettuna. Mielestämme subjektiiivisesta oikeudesta puhuttaessa olisi hyvä avata sitä, kenen oikeudesta oikeastaan on kyse. Lapset eivät itse tätä oikeutta käytä, vaan vanhemmat päättävät sen mahdollisesta käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä. Haastattelemamme asiantuntijat puhuivat subjektiiivisesta päivähoito-oikeudesta pääsääntöisesti nimenomaan lapsen oikeutena.

Lapsiin keskittyvä sekä lapsilähtöinen toimintaperiaate esimerkiksi varhaiskasvatuksessa on tärkeä osa myös lasten oikeuskeskustelua (Viittala 2006, 37). Moss (2006, 158) on myös kiinnittänyt huomiota lasten oikeuksiin. Hän näkee lapset aktiivisina, sosiaalisia oikeuksia omaavina kansalaisina, joille päivähoitoon osallistuminen on varhaiskasvatuksen näkökulmasta heille kuuluva oikeus. Kampmann (2004, 147) tuo esiin lapsia kohtaan osoitetun suuremman kunnioituksen ja nykypäivän tavan nähdä lapset oikeuksia omaavina yksilöinä ja arvokkaina jo nyt, eikä vain tulevaisuudessa. Tähän on Kampmannin mukaan vaikuttanut muun muassa Lapsen oikeuksien sopimus, sekä kasvava keskustelevan kulttuurin lisääntyminen perheissä. Voimme tulkita, että myös haastattelemiemme asiantuntijoiden näkemyksiin on vaikuttanut lisääntynyt tietoisuus lasten oikeuksista.

Myös Karila (2012, 586.) on tuonut esiin, että viime vuosikymmenten aikana varhaiskasvatuksen suunta on muuttunut. Nykyisin huomiota kiinnitetään enemmän lapsiin ja heidän kou-

lutukseensa tulevaisuuden kansalaisina. Karilan (2012, 592) mukaan varhaiskasvatus nähdään usein investointina tulevaan. Ajattelu suuntaa katseensa kohti lapsia, jotka aiemmin nähtiin marginaalisena ryhmänä. Investointiajattelu auttaa myös kohdentamaan enemmän resursseja varhaiskasvatukseen kehittämiseen. Huonona puolena tässä ajattelussa on se, että se suuntaa katseen tulevaisuuteen, eikä huomioi lasta tai lapsuutta merkittävä asiana itsessään. Pikemminkin nähdään, että varhaiskasvatuksen avulla lapset voivat saavuttaa taitoja, jotka ovat hyödyksi myöhemmin koulutuksessa tai työelämässä. Tämänkaltaista taloudellista ajattelua oli nähtävillä myös aineistossamme. Varhaiskasvatukseen panostamista perusteltiin muun muassa tulevaisuuden säästöillä, eikä samassa yhteydessä tuotu ilmi, että panostaminen lapsuuteen on tärkeää jo itsessään.

Uuden varhaiskasvatuslain tavoite subjektiivisen päivähoito-oikeuden säilyttämisestä ei toteutunut lapsen etua määriteltäessä. Syksystä 2016 alkaen subjektiivista päivähoito-oikeutta on joissain kunnissa rajattu. Tämä saattaa perheet erilaisen tarkastelun kohteeksi. Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta on keskusteltu aiemminkin ja muun muassa Salmi (2005, 105) on todennut, että oikeuden rajaaminen olisi paluu historiaan, jolloin viranomaiset arvioivat ja määrittelivät hoidon tarvetta sosiaalisin perustein. Vastuuta ja määrittelyvaltaa siirretään jälleen sosiaalipuolelle, kun esimerkiksi lastensuojelullisin perustein kokopäivähoitopaikka voidaan edelleen säilyttää. Kahdenkymmenen vuoden jälkeen ollaan siis palaamassa takaisin aikaan, jota leimaavat lastenhoidon epävarmuus ja satunnaisuus (kts. Salmi 2005, 99).

Varhaiskasvatuksen opetuksen näkökulma voidaan myös yhdistää subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen liittyvään keskusteluun. Miten subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen vaikuttaa lasten yhdenvertaiseen asemaan? Saavatko rajaamisen jälkeen kaikki lapset samanveroisen pedagogisen opetuksen, ja yhtäläiset kouluvalmiudet? Subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista perustellaan usein taloudellisilla säästöillä, sekä päivähoiton perusteettomalla käytöllä. Vuonna 2005 on Salmi (2005, 103) todennut, että päivähoiton aiheeton käyttö ei Suomessa tilastojen mukaan tuota kovin suurta ongelmaa. Näin siksi, että sellaisten vanhempien lapsista, jotka ovat kotona, vain muutama prosentti on päivähoitossa. Tilastot ovat toki voineet muuttua yli kymmenessä vuodessa, mutta epäilemme, ettei muutos ole kovin dramaattinen.

Subjektiivista päivähoito-oikeutta voi pohtia myös siltä kannalta, millaista turvaa ja kiintymyssuhteita se voi luoda lapselle kodin ulkopuolella ja kuinka varhaiskasvatus voi toimia



ennaltaehkäisevänä palveluna. Elliotin mukaan 1970- ja 1980 -luvulla lastenhoidon järjestäminen kodin ulkopuolella alkoi yleistyä. Tämä herätti kysymyksiä tutkimuksen parissa siitä, miten yleistynyt kodin ulkopuolinen lastenhoito vaikuttaa äidin ja lasten väliseen turvalliseen kiintymyssuhteeseen. Heräsi huoli kodin ulkopuolisen hoidon mahdollisista negatiivisista seurauksista lapsille. Viimeisimmät kiintymystä koskevat tutkimukset eivät ole raportoineet mitään merkittäviä assosiaatioita lastenhoitoon osallistumisen ja turvallisen kiintymyksen välillä. Ahnertin ym. tutkimus osoitti, että tietyt tekijät, kuten esimerkiksi taloudellinen stressi sekä äidin alhainen reagoitokyky ennustavat turvatonta kiintymystä. Laadukkaampi lastenhoito voi siis toimia puskurina mahdolliselle turvattomalle kiintymyssuhteelle ja varsinkin lapsille, joilla on vähemmän herkät ja reagoivat äidit. (Elliot 2006, 26–27.) Tämän perusteella subjektiivisen päivähoiton rajaaminen hämmästyttää, koska laadukas varhaiskasvatus voi toimia lasta turvaavana tekijänä.

Tutkimustuloksia tarkasteltaessa huomiota herätti kahden asiantuntijan kommentit siitä, kuinka jotkut vanhemmat hyväksikäyttävät päivähoitopalveluita hoidattamalla lapsiaan siellä, jotta heille itselleen jäisi enemmän vapaa-aikaa. Tämä oli melko kapea-alainen ja kärjistetty näkemys, joka juuri mustavalkoisuutensa takia nousi vahvasti esille. Varhaiskasvatusta käytetään kuitenkin paljon esimerkiksi lastensuojelun tukitoimena, tai ennaltaehkäisevänä sosiaalipalveluna. Tällöin palvelun käyttö lapsen edun näkökulmasta on hyvin perusteltua vanhempien kärsiessä erilaisista ongelmista, kuten uupumuksesta tai mielenterveysongelmista. Myös Viittala toteaa, että lastensuojelussa olevia lapsia tulisi tukea sellaisin keinoin, mihin voidaan vaikuttaa, esimerkiksi varhaiskasvatuksen tukitoimenpiteillä. Lastensuojelun asiakkaat tarvitsevat erityisesti varhaiskasvatuksen tarjoamaa sosiaalista ja emotionaalista tukea selviytyäkseen heistä itsestään johtumattomien vaikeiden elämäntilanteiden tuottamista haasteista. (Viittala 2006, 67–68.) Lastensuojelullisin perustein on edelleen mahdollisuus säilyttää oikeus kokopäivähoitoon. On kuitenkin olemassa myös paljon sellaisia lapsia jotka eivät vielä ole lastensuojelun asiakkuudessa, mutta joiden asiakkuus voitaisiin välttää mahdollisuudella osallistua kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Mielestämme tämä seikka olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon ennen subjektiivisen päivähoito-oikeuden osittaista rajaamista.

Varhaiskasvatuksen ryhmäkoko ja niiden rajaaminen puhututtivat haastateltavia. Ryhmäkoosta oltiin kahtalaista mieltä, sekä ryhmäkokojen pienentämistä että niiden ennallaan säilyttämistä perusteltiin tutkimustiedolla aiheesta. Asiantuntijoista puolet painotti pienempiä

varhaiskasvatuksen ryhmiä, ja näin ollen ryhmäkokoa. Myös Kalliala (2008, 268) näkee, että liian suuret ryhmäkoot varhaiskasvatuksessa vaikuttavat haitallisesti sekä lapsiin, että aikuisiin. Kaikki kunnat eivät myöskään noudata lapsi-aikuis- suhdelukuja käytännössä. Karilan (2008, 207) mukaan tämä aiheuttaa riskin asiantuntijuuden kehittämiseksi, sillä sen kehittäminen on haastavaa tilanteissa, joissa ei noudateta voimassa olevia säännöksiä. Tämän vuoksi tarvitsemme ryhmäkokojen tarkempaa määrittelyä, jotta lasten hyvinvointi ja asiantuntijuuden kehittäminen varhaiskasvatuksessa olisivat turvattuina.

Yksittäisenä mielenkiintoisena huomiona aineistostamme nousi esiin se, että kaikki asiantuntijat puhuivat lasten hoidosta hoiva – käsitteen sijasta. Lääketieteessä käytetään useammin sanaa hoito, kun taas hoivan käsite on käytetympi sosiaalitieteiden kentällä. Hoivan käsite on monimuotoinen, se pitää sisällään sekä pienten lasten, että aikuisten hoivan. Hoivan käsite juontaa juurensa naistutkimuksesta ja sillä viitattiin nimenomaisesti naisten suorittamaan huolenpitoon. Hoivan käsitettä voidaan lähestyä muunkin, kuin vain työn kautta. Hoivan voidaan katsoa olevan myös osa sosiaalisia suhteita ja kanssakäymistä. (Anttonen & Zechner 2009, 16–18.) Asiantuntijat eivät problematisoineet tätä käsitettä ja jäikin ihmetyttämään, miksi puhutaan hoidosta hoivan sijaan. Varhaiskasvatus kuitenkin pitää sisällään monia eri ulottuvuuksia pelkän hoidon lisäksi.

## 10.2 Ammatillisuus ja asiantuntijuus

Varhaiskasvatuksen sisältö, sekä henkilöstörakenne herätti paljon keskustelua haastateltavien keskuudessa. Hännikäisen (2013, 32.) mukaan varhaiskasvatuksen voidaan katsoa pitävän sisällään sekä kasvatusta että pedagogiikkaa, jossa lastentarhanopettajien ydinosaaminen koostuu pedagogisesta asiantuntemuksesta ja erityisosaamisesta. Myös Kalliala (2012, 235, 237) toteaa, että varhaiskasvatuksen ydinhenkilöstön on koostuttava yliopistollisen koulutuksen saaneista lastentarhanopettajista. Yliopistollisen koulutuksen tavoitteena on tuottaa osaamista, joka auttaa ammatilaisia analysoimaan muuttuvia toimintaympäristöjä ja muuttuvaa lapsuutta. Lisäksi koulutus tarjoaa teoreettista tietämystä, jonka avulla asiantuntijoiden on mahdollista kehittää varhaiskasvatuksen käytäntöjä. (Karila 2012, 586.) Näin ollen sosionomilastentarhanopettajia, joilla on vain noin vuoden mittaiset varhaiskasvatuksen opinnot, ei tulisi rinnastaa yliopistosta valmistuneisiin lastentarhanopettajiin. Vaikka aineistossamme vain kaksi haastateltavaa nostivat lastentarhanopettajien aseman ja määrän lisäämisen esille varhaiskasvatuksen henkilöstöstä puhuttaessa, heidän vahva näkemyksensä

nousi selkeästi näkyviin. Tämä puhe oli jäänyt vahvasti myös muiden asiantuntijoiden mieleen, joten siihen kohdistui paljon kritiikkiä. Lastentarhanopettajien erityistä pedagogista osaamista pidettiin arvossa muidenkin asiantuntijoiden puheessa, mutta he kokivat, että varhaiskasvatuksen täytyy koostua hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. Tällöin kaikkien ammattialojen osaaminen varhaiskasvatuksen kentällä on tärkeää. Lisäksi muiden, kuin lastentarhanopettajien pedagogista osaamista nähtiin voivan kehittää lisä- ja täydennyskoulutuksen avulla. Ammatillisuuden ja asiantuntijuuden vaatimuksista työryhmä ei siis saavuttanut yksimielisyyttä. On havaittavissa, että eri etujärjestöjen keskustellessa keskenään on konsensuksen löytäminen haastavaa, vaikka yksimielisyys varhaiskasvatuksen ammatillisuudesta olisikin tärkeää laadukkaan toiminnan ja käytäntöjen kannalta.

Yhdenmukaista tapaa toimia varhaiskasvatuksen kentällä ei ole saavutettu myöskään kuntatasolla. Karila (2008, 216–217, 221) huomauttaa, että kuntien rekrytointipolitiikat vaihtelevat. Jotkut kunnat noudattavat uusimpia säännöksiä henkilöstön vähimmäisvaatimuksista, kun taas toisissa kunnissa pidetään kiinni vanhoista säädöksistä palkatessa uutta väkeä varhaiskasvatukseen. Kunnat myös palkkaavat lastentarhanopettajia eri tutkintonimikkeillä. Jotkut kunnat suosivat kasvatustieteiden maistereita, toiset kasvatustieteiden kandidaatteja ja kolmannet sosionomeja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei kaikissa päiväkodeissa ole pedagogisella osaamisella varustettuja työntekijöitä. Asiantuntijuuden taso siis vaihtelee eri päiväkotien välillä. Yleisesti ottaen Suomessa varhaiskasvatuksen henkilöstön tilanne on kuitenkin melko hyvä, sillä varhaiskasvatuksen henkilöstöllä on oltava alalle soveltuva tutkinto. Tämän lisäksi lastentarhanopettajilta vaaditaan korkeakouluasteen tutkinto. Kaikkien pohjoismaiden tilanne ei näyttäydy ihan samankaltaisena, vaikka pohjoismaita yhdistääkin hyvin koulutettu varhaiskasvatuksen henkilöstö. (Karila 2012, 586.) Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamistaso on siis verrattain hyvä, vaikka kritiikkiä sitä kohtaan paljon esitetäänkin.

Henkilöstön rekrytointiin vaikuttaa väistämättä myös se millaista työvoimaa on saatavilla eri kuntien alueilla (Karila 2012, 586). Kalliala (2012, 235–236) tuo esiin, että Suomessa vallitsee pula lastentarhanopettajista, jonka on annettu pahentua vuosi vuodelta. Myös ai-neistossamme asiantuntijat nostivat esille ristiriidan, joka vallitsee lastentarhaopettajien määrän ja heidän asemansa korostamisen välillä. Realistisesti lastentarhanopettajien määrää ei ole mahdollista lisätä, sillä heistä on pula ympäri Suomea. Usean asiantuntijan mielestä tämä seikka olisi paremmin pitänyt ottaa huomioon työryhmän työskentelyssä.

Moniammatillisuus nähdään tärkeänä Suomessa ja siksi keskustelu eri ammattiryhmien erityisosaamisesta on ollut voimakasta (Karila 2008, 217). Moniammatillisuuden teema nousi esille myös omassa aineistossamme. Moniammatillisuus tarkoittaa varhaiskasvatuksen työyhteisöissä sekä yhteistoimintaa, mutta väistämättä siellä kohdataan myös eri ammattilaisten etu- ja muita ristiriitoja. Varhaiskasvatuksen instituutioiden osaaminen perustuu monialaiseen asiantuntijuuteen, jossa kuitenkin sen ydintehtävän tulisi liittää eri ammattilaisten osaamisen yhteen. Vastuu hoidosta, kasvatuksesta ja opetuksesta keskittyy lastentarhanopettajille. (Kupila 2011, 304–305.) Noin puolet haastateltavista puolusti moniammatillisuutta varhaiskasvatuksen kentällä. Heidän näkemyksensä mukaan laadukas varhaiskasvatus koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta, jossa jokaisen ammattiryhmän panostus on tärkeää. Myös Hännikäisen (2013, 32) mukaan kasvattajien tulee tarkastella omia käytäntöjään hoidon, kasvatuksen ja oppimisen näkökulmista. Tällä tavoin he kykenevät kasvattamaan omaa ymmärrystään ja asiantuntemustaan, sekä vaikuttamaan lasten oppimiseen ja hyvinvointiin. Karila (2008, 220) kuitenkin toteaa, että hoidon, kasvatuksen ja opetuksen liian läheinen integraatio päinvastoin heikentää ammatillisuutta kuin vahvistaa sitä. Educare -ajattelumalli edellyttää vahvaa ja monipuolista ammatillista osaamista. Kunkin ammattiryhmän vastuut ja velvollisuudet täytyy määritellä tarkasti, jotta educare -mallia voidaan toteuttaa ihanteellisella ja ammattitaitoa edistävällä tavalla. (Karila 2008, 216.) Karilan ja Kupilan (2010, 76) mukaan eri ammattiryhmät ovat epä tietoisia oman ammatillisuutensa ytimeistä ja erityisosaamisesta. Ammatillisiin koulutuksiin tulisikin panostaa niin, että ne tukisivat paremmin opiskelijoiden ammatillisuuden ja työidentiteetin muodostumista. Näin ollen he hahmottaisivat paremmin oman paikkansa osana moniammatillista kasvattajayhteisöä.

Suomen varhaiskasvatus on kohtaamassa monia eri haasteita yhteiskunnan ja työelämän jatkuvien muutosten vuoksi (Karila 2008, 221). Yhteiskunnassamme tapahtuvat muutokset heijastuvat päiväkodeihin perheiden kautta. Alalla kaivataan tämän vuoksi uudenlaista asiantuntijuutta. Päiväkodeissa vaadittavaa asiantuntijuutta on kuitenkin tutkittu varsin vähän, ja tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei päiväkodeissa tehtävää työtä ole kyetty hahmottamaan kokonaisuutena. Erillisten ammattiryhmien työn tai koulutuksen tutkiminen toisistaan ja toimintaympäristöstään irrallisena ei tuota kokonaisvaltaista tietoa päiväkotityöstä. (Karila & Nummenmaa 2001, 26–27.) Tämän lisäksi päättäjät työskentelevät eri tasoilla ja eikä heillä näytä olevan samoja tulkintoja siitä, mitä ammattitaito on käytännön varhaiskasvatustyössä. Tämän vuoksi on vaikea hahmottaa, mitä ammattitaito ja asiantuntijuus ovat Suomen

varhaiskasvatuksessa. Vaikka informaatio-ohjaus ja koulutuspolitiikka asettavat yhä vaativampia kasvatuksellisia tavoitteita varhaiskasvatukseen niin tästä huolimatta työntekijä rakenne painottuu enemmän hoivahenkilöstöön ja työntekijöiden koulutuksellisia vaatimuksia on alennettu. Lisäksi kunnat kykenevät sivuuttamaan viralliset ohjeet ja poliittiset asiakirjat, joten on vaikea olla varma millaista asiantuntijuutta voidaan saavuttaa tässä monimutkaisessa tilanteessa. Tarvitaankin laajempaa yhteistä ymmärrystä varhaiskasvatuksen perustehtävistä, varhaiskasvatuksesta yleensä ja eri ammattilaisten vastuista ja velvollisuuksista. (Karila 2008, 216, 221) Aineistomme perusteella voimme havaita, että kokonaistilanteen hahmottaminen oli haastavaa myös työryhmän jäsenille, johtuen juuri varhaiskasvatuksen kentän monimuotoisuudesta ja useista erilaisista lähestymistavoista liittyen esimerkiksi henkilöstöön ja varhaiskasvatuksen käytäntöihin. Yhteisymmärryksen saavuttaminen asiantuntijuudesta, jota varhaiskasvatuksen alalla tarvitaan, oli ongelmallista myös useiden työskentelyä määrittävien reunaehtojen takia. Taloudelliset reunaehdot eivät aina välttämättä kohtaa laadun vaatimusten kanssa.

### **10.3 Vaikutusten arviointi**

Aineistomme perusteella havaitsimme lapsivaikutusten arviointiin keskittymisen jääneen hyvin vähäiselle huomiolle varhaiskasvatustalokilunnonnosta valmistelleen työryhmän työskentelyn aikana. Havainto on huomiota herättävä, koska lainvalmistelussa uudistuksen keskeiset muutokset tulisi aina arvioida. Erikoista tämä on myös siinä mielessä, että Sipilän, Stubbin ja Kataisen hallitukset ovat sisällyttäneet hallitusohjelmiinsa lapsivaikutusten arvioinnin. Tämä tavoite on kuitenkin varsin usein ohitettu päätöksenteon käytännöissä. (Custódio 2016, 56). Custódio tuo myös esiin varhaiskasvatustalokilunnonnosta valmistelleen työryhmän työstämien lapsivaikutusten arvioinnin heikosta laadusta. Esityksen lapsivaikutuksia ei tarkastella kokonaisuutena, jonka lisäksi siinä on keskitytty lähinnä lyhyen aikavälin vaikutuksiin. (Custódio 2016, 56–58.)

Toisaalta Elliotin (2006, 21.) mukaan viime vuosina on tapahtunut huomattavaa edistystä siinä, kuinka ymmärrämme varhaislapsuuden kehitystä ja koulutusta. Tutkimuksella on ollut suuri vaikutus siinä, että on herätty tarkastelemaan pienten lasten kehitystä, oppimista, koulutustarpeita ja mahdollisuuksia. Tutkimuksella on ollut myös tärkeä rooli sen korostaessa

näyttöön perustuvien käytäntöjen tärkeyttä sekä lapsipolitiikan ja käytännön uudelleen tarkastelua. Viime vuosina on siis Elliotin mukaan kansainvälisesti herätty tarkastelemaan ja pohtimaan lapsipolitiikkaa ja siihen linkittyviä asioita. Tämän kehityksen rantautuminen Suomeen näyttäytyy osin ristiriitaisena tutkielmamme perusteella. Aineiston pohjalta havaitsimme, että muun muassa pienten lasten kehitykseen, oppimiseen ja subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen liittyvät asiat herättivät keskustelua työryhmän jäsenten keskuudessa. Tämä keskustelu ei kuitenkaan näyttänyt lisäävän työryhmän jäsenten yhteistä ymmärrystä näistä asioista. Myöskään lapsivaikutusten arviointiin ei keskitytty, vaikka se on myös hallituksen tasolla nostettu esille. On kuitenkin syytä huomioida, kuten Karilakin (2012, 590) toteaa, että varhaiskasvatuksen politiikan kehittäminen tapahtuu monimutkaisessa systeemissä, jossa useilla erilaisilla ryhmillä ja intressitahoilla on keskeinen asema. Useimmiten näissä ryhmissä pyritään löytämään yhteinen ymmärrys asiasta, vaikka se saattaa tuottaa runsaasti haasteita.

Slantin ja Rantalan (2013, 50;70) selvityksen mukaan lapsivaikutusten arviointia on tehty vuoden 2012 hallituksen esityksissä niukasti. Vaikutuksia tunnistettiin vain kolmessa prosentissa esityksiä. Lapsivaikutusten arviointi on myös aikaisempina vuosina jäänyt marginaaliseksi, jolloin tunnistettavuus on ollut vain noin kahden prosentin luokkaa. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan usein suurpiirteisesti arvioinnin kohdistuessa vain suoriin vaikutuksiin. Lapsia tai muita ryhmiä koskevat välilliset vaikutukset saattavat jäädä kokonaan arvioimatta. Kirsi Alila toteaa myös tutkimuksessaan, että lapsivaikutusten arviointi on vielä melko tuntematon käsite niin kansallisesti, kuin kansainvälisestikin. Tilanne on nyt muuttumassa ja käsite on nousemassa enemmän tietoisuuteen ja kirjallisuuteen. Tämä vaatii edelleen kehittämistyöhön panostamista. (Alila 2011, 9.)

Pakkasen ja Saarimäen (2014) mukaan lapsivaikutusten arviointiin on kuitenkin vuosi vuodelta alettu kiinnittää enemmän huomiota. Tähän on varmasti vaikuttanut Lapsen oikeuksien sopimus sekä Lasten oikeuksien komitean lausunto, jonka se antoi vuonna 2011. Lausunto liittyi suomen neljänteen määräaikaishetimitettiin, ja siinä kehoitettiin Suomea ottamaan paremmin huomioon lapsen etu ja sitä koskeva periaate päätöksenteossa. Lisäksi lainsäädäntöön kaivattiin laaja-alaisempaa lapsen etuun viittaamista.

Näyttää vahvasti siltä, että lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen ja käytäntöön saattaminen vaatii vielä työtä. Lapsivaikutusten arvioinnin laadukas toteuttaminen on kuitenkin tärkeää erilaisten päätösten ennakoitavuuden ja laadun kannalta. Lapsivaikutusten arvioinnin avulla voidaan myös varmistua YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen edun ensisijaisesta harkinnasta lapsiin liittyvässä päätöksenteossa (Custódio 2016, 56). Lapsivaikutusten arviointi tekee lapsista näkyvämpiä, sillä se muistuttaa päätöksen tekijöitä siitä, että lapsilakin on merkitystä. Sen avulla voidaan myös parantaa palveluiden laatua, sillä palveluiden tuottajat tulevat tietoisemmiksi käyttäjien tarpeesta. (Payne 2002, 130.)

Tutkielmamme perusteella voimme olla yhtä mieltä siitä, että lapsivaikutusten arviointia tulisi kehittää ja saattaa paremmin käytäntöön. Huomiota tässä varhaiskasvatustalouden valmistelussa herättää juuri lapsivaikutusten arvioinnin näkymättömyys, vaikka varhaiskasvatustalouden laki on suoraan lapsiin kohdistuva lakihanke. Kaikki haastattelemamme asiantuntijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että varhaiskasvatukseen kannattaa panostaa. Kallialan (2012, 9-10, 245) mukaan myös tutkimukset tukevat käsitystämme siitä, että lasten varhaisvuosilla on suuri merkitys heidän loppu elämälleen. Taloudellinen näkökulma asiaan on myös samankaltainen. Varhaiskasvatukseen laatuun panostamalla, siitä hyötyvät sekä yksilöt, että yhteiskunta. Merkittävät kehitykselliset muutokset tapahtuvat varhaislapsuudessa. Tämän vuoksi varhaiskasvatukseen panostaminen on keskeisempää, kuin panostaminen esimerkiksi koulutukseen tai työelämään.

Viime vuosikymmenien aikana esitetyt varhaislapsuuden palveluiden vaikutuksia koskevat väitteet ovat kiinnostaneet tutkimusta, sekä vallanneet huomiota myös mediassa ja perheiden ja laajemman yhteisön parissa. Nämä väitteet tuovat ristiriitaisia neuvoja päätöksentekijöille, rahoittajille ja varhaislapsuuden kentällä toimiville. Sillä, mikä toimii missäkin olosuhteissa ja kellekin lapsella, on kasvava huolen ja kiinnostuksen aihe. Tätä ei kuitenkaan ole ei aina helppo määrittää. Työskentely tällä monimutkaisella ja dynaamisella alueella voi olla vaikeaa. Tutkijoille esitetään erilaisia kysymyksiä liittyen huolenpitoon ja tavoitteisiin varhaislapsuudessa. Nämä kysymykset liittyvät muun muassa varhaiskasvatukseen, huolenpidon ja varhaisen puuttumisen merkitykseen ja vaikutuksiin lapsen myöhemmässä elämässä. Mikä on laadukasta lasten hoivaa ja koulutusta, ja kuinka sitä tulisi mitata? Mitkä tekijät vaikuttavat laatuun ja pedagogiikkaan? Mitkä lähestymistavat ovat tehokkaita varhaiskasvatukseen ja varhaisen puuttumisen kentällä? (Elliot 2006, 22–23.)

## 11 POHDINTA

Tutkielmaamme tehdessä olimme kiinnostuneita lapsen edusta ja erilaisista tavoista määrittellä sitä. Huomasimme kuitenkin, että kysymykset lapsen edusta ja sen määritelmästä koettiin hankaliksi. Kokonaisuudessaan lapsen etua ei voi määrittellä yksiselitteisesti. Paljon on kiinni siitä, kuka sitä määrittelee ja mitkä ovat määrittelijän omat intressit. Työryhmässä koettiin, että eturistiriidat haittasivat lapsen edun huomiointia. Jokainen haastateltava korosti lapsen etua, mutta kuvaili sitä omista lähtökohdistaan, ja näin lapsen etua ei välttämättä pohdittu kokonaisvaltaisesti. Aineistosta voi havaita, että riippuen siitä, mihin tietoon ja tieteenalaan vedoten lapsen etua pohditaan, saadaan siitä hyvinkin erilaisia näkemyksiä. Tämä oli meille haastattelijoille toisinaan hämmentävää, koska lapsen edun määrittelyn taustalla olevat perustelut olivat kuitenkin hyvin järkeviltä kuulostavia, vaikka ne poikkesivat usein paljon toisistaan.

Keskustelu subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta oli myös mielenkiintoa herättävä teema. Seitsemän kymmenestä haastateltavasti otti subjektiivisen päivähoito-oikeuden puheeksi lapsen edusta puhuttaessa. Kaikki nämä seitsemän näkivät, että jokaisen lapsen oikeus päivähoitoon on osa lapsen etua, eikä sitä tulisi lailla rajoittaa. Lainvalmistelijoiden mielipiteellä ei kuitenkaan ollut vaikutusta, kun työryhmän ehdotuksesta poiketen hallitus päätti rajata päivähoito-oikeutta syksystä 2016 alkaen. Herääkin kysymys siitä, onko lainvalmistelijoilla kovin suuria vaikutusmahdollisuuksia siihen, mitä lakiin kirjataan. Huomiioon on kuitenkin otettava myös se, että haastattelimme vain noin puolet lainvalmistelutyöryhmässä olleista asiantuntijoista, joten mielenkiintoista olisikin ollut tietää kaikkien työryhmässä olleiden asiantuntijoiden mielipide subjektiivista päivähoito-oikeutta kohtaan. Toisaalta subjektiivinen päivähoito-oikeus on maassamme yleisesti tunnustettu ja arvostettu periaate, joten on todennäköistä, että muidenkin työryhmän jäsenten mielipiteet olisivat olleet samankaltaisia.

Työryhmän kokoonpano herätti paljon ajatuksia niin meissä haastattelijoissa kuin haastateltavissakin. Kiintoisaa oli huomata, kuinka paljon hajontaa esiintyi työryhmän jäsenten mielipiteissä koskien työryhmän kokoonpanoa ja sen onnistuneisuutta työryhmän tavoitteen kannalta. Jäimme pohtimaan, kuinka onnistuneeksi lopputulosta voidaan kuvailla, jos työryhmän työskentelyn peruslähtökohdasta eli työryhmän kokoonpanosta oltiin varsin erimielisiä. Huomioitavaa on myös se, että työryhmän jäsenet itsekkin pohtivat työryhmänsä am-



mattikuntapainotuksia. Meissä haastattelijoissa pohdintaa aiheutti se, kuinka useat asiantuntijat korostivat oman asemansa tärkeyttä osana työryhmän työskentelyä, ja oman tahon mukana olo nähtiin tärkeäksi. Muiden tahojen mukana oloa kohtaan taas esitettiin tyytymättömyyttä, ja heidän osallistumaan ei nähty niin tarpeellisena. Olimme yllättyneitä siitä, miten erilaisia näkemyksiä asiantuntijoilla oli.

Edelleen huomionarvoista on se, kuinka voimakasta kritiikkiä etujärjestöjen vahva osallistuminen varhaiskasvatuslain valmistelutyöryhmään herätti. Muita työryhmässä mukana olleita tahoja kohtaan ei kohdistettu vastaavaa kritiikkiä. Haastatteluaineistomme perusteella voi myös sanoa, että etujärjestöt suhtautuivat kriittisesti myös toisiin etujärjestöihin. Kritiikki on mahdollista ymmärtää turhautumisen kautta tulevaksi. Jos työryhmän työskentely on koettu ristiriitaiseksi, etenemättömäksi ja poukkoilevaksi voi olla hankalaa suhtautua eri tahoihin neutraalisti. Työryhmän jäsenet toivat esiin positiivisiakin asioita työskentelyn tai tavoitteiden suhteen. Jos kuitenkin pitäisi miettiä jotain yksittäistä käsitettä, joka kuvaisi parhaiten työryhmän työskentelyä ja sen tavoitteita, olisi tämä ”näkemyserot” käsite.

Näkemyserot tulivat esille myös kysyttäessä työryhmän jäsenten tavoitteita yleisellä sekä henkilökohtaisemmalla tasolla varhaiskasvatuslain suhteen. Vastauksissa esiintyi suurta hajontaa. Halusta uuteen varhaiskasvatuslakiin oltiin yksimielisiä, mutta pienemmät ja mahdollisesti haastateltavan oman taustajärjestön asettamat tavoitteet uuden lain sisällöstä poikkesivat toisistaan. Näin ollen meidän haastattelijoiden oli vaikeaa havaita yhteistä linjaa haastateltavien tavoitteissa tai näkemyksissä. Tavoitteiden ja näkemysten suuri kirjo asiantuntijoiden keskuudessa saattoi vaikuttaa myös siihen, että lopulliseen työryhmän esitykseen jätettiin kymmenen eriävää mielipidettä.

Varhaiskasvatuslain lainvalmisteluprosessissa mukana olleita asiantuntijoita haastateltaessa kävi ilmi, että lapsivaikutusten arviointi voi olla hämmennystä herättävä aihe. Voikin olettaa, että se herätti hämmennystä niin haastateltavissa, kuin meissä haastattelijoissakin. Lopulta kysymyksiä aihetta kohtaan tuntuu olevan jopa enemmän, kuin oli ennen asiantuntijoiden haastatteluja. Haastattelutilanteissa ilmenevä esityksen lapsivaikutusten pohtimisen vähäisyys herätti huomiomme. Miksi lapsivaikutuksia ei käyty työryhmässä läpi, ja kertooko se mahdollisesti jotain työryhmän saamasta ohjeistuksesta? Lisäksi mielenkiintoista oli huomata, että lapsivaikutusten arvioinnin toivottiin olevan parempaa. Tämä liitettiin kuitenkin useammin tulevaisuuteen kuin nykyiseen lakihankkeeseen. Asiantuntijat puhuivat enemmän

lapsivaikutusten arvioinnista yleisesti, kuin siitä miten sitä oli tässä kyseisessä lainvalmisteluprosessissa tehty. Lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä tulisi selkeyttää ja siihen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Kuitenkin tämän kyseisen lainvalmisteluprosessin lapsivaikutusten arvioinnista ja sen tekemisestä ei haastateltavilla ollut selvää käsitystä. Jäimme pohtimaan, oliko asiantuntijoiden helpompi asettaa ja siirtää toiveet lapsivaikutusten arvioinnin paremmasta laadusta tulevaisuuteen, kuin hyväksyä puutteet arvioinnin laadussa tässä kyseisessä lainvalmisteluprosessissa, jossa he itse olivat mukana. Suoraviivainen tulkinta tähän olisi se, että kuvaa lapsivaikutusten arvioinnista on kirkastettava.

Mielenkiinnon herättivät myös erilaiset toisistaan poikkeavat tavat, joilla asiantuntijat hahmottivat lapsivaikutuksen arvioinnin tekemistä tässä kyseisessä työryhmässä. Haastateltavien puheesta kävi ilmi epäselvyys lapsivaikutusten arviointia kohtaan. Tämän perusteella voi havaita, että työryhmän työskentelyn aikana ei lapsivaikutusten arvioinnista keskusteltu niin, että sen merkityksestä ja sisällöstä oltaisiin saavutettu yhteinen ymmärrys. Nämä haastateltavien erilaiset näkemykset jäivät siis leijumaan ilmaan toisistaan irrallisina näkemyksinä. Aiheellista onkin pohtia, kuinka kuvaa lapsivaikutuksen arvioinnista saataisiin kirkastettua niin, että myös lainvalmistelutyöryhmissä sen sisältö olisi kaikille selkeä ja tavoitteet arvioinnin suhteen olisivat keskenään samankaltaisia. Ensimmäinen askel voisi olla avoin keskustelu lapsivaikutusten arvioinnista niin, että jatkossa tällaisten työryhmien työskentellessä sen jäsenten moninaiset näkökulmat lapsivaikutusten arvioinnista kohtaisivat toisensa paremmin. Lapsivaikutusten arviointia kohtaan tunnettu epävarmuus, mikä haastateltavien puheesta kävi ilmi, vahvistaa käsitystämme siitä, että asiantuntijoille lapsivaikutusten arvioinnin merkitys ja sisältö voi olla epäselvää. Tämän huomion voisi kiinnostaa myös vaikutusten arvioinnin kehittämisen parissa työskenteleviä asiantuntijoita.

Lapsivaikutusten arvioinnin tekemisestä on laadittu ohjeet. Haastattelujen perusteella on vaikea sanoa, kuinka arviointiohjeet olivat esillä työryhmän työskentelyn aikana. Tavoitteeksi haastateltavat kuitenkin sanoivat varhaiskasvatustakiluonnoksen kirjoittamisen pykälämuotoon, jolloin voisi ajatella että myös lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen olisi tapahtunut jo tässä vaiheessa. Näin jälkikäteen pohtien, olisi ollut mielenkiintoista kysyä haastateltavilta vielä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin varhaiskasvatustakiluonnoksen lapsivaikutusten arvioimisesta.

## 12 TUTKIMUKSEN EETTISYYS JA LUOTETTAVUUS

Tutkielmamme teko on ollut vaihteleva, mutta miellyttävä prosessi. Yhteistyömme tutkielman tekoprosessin aikana sujui hyvin. Meillä molemmilla oli jo ennen tutkielman teon aloittamista käsitys siitä, kuinka työskentely toisen kanssa sujuu, sillä teimme myös kandidaatin tutkielman yhdessä. Oli siis melko luonnollinen valinta, että päätimme tehdä myös Pro Gradu –tutkielman yhdessä. Olemme tehneet tutkielmaa osaksi yhdessä kirjoittaen, mutta myös työstäneet sitä yksittäin.

Tutkielmamme haastattelut teimme yhdessä. Vuorottelimme haastatteluja tehdessä niin, että toinen toimi haastattelijana toisen kirjatessa muistiinpanoja ylös ja huolehtiessa haastattelun tallentamisesta. Saimme näin molemmat arvokasta kokemusta haastattelijana toimimisesta. Teemahaastattelun avulla halusimme saada mahdollisuuden tarkastella, kuinka kukin haastateltava näkee näiden käsitteiden sisällön, ja miten he kokevat käsitteiden sisällön ilmenevän osana työryhmän työskentelyä. Mielenkiintoista oli päästä haastattelemaan saman työryhmätyöskentelyn arjen jakaneita asiantuntijoita, joilla kuitenkin oli paljon toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Näiden erilaisten näkemysten kautta meidän oli mahdollista saada moniulotteisempi kuva työryhmän työskentelystä ja siihen liittyvistä aihealueista. Päädyimme tekemään teemahaastattelut yksilöhaastatteluina osin myös siitä syystä, että niiden avulla on mahdollista saavuttaa myös asiantuntijoiden hiljaiset näkemykset. Lisäksi asiantuntijoiden aikataulujen sovittaminen ryhmähaastattelua varten olisi ollut haastavaa.

Tutkielmaa ja haastatteluja tehdessä tiedostimme, että ympäristömme, sekä tietty aika ja paikka vaikuttavat ajatteluamme. Ympäristön vaikutusta on vaikea irrottaa kontekstista, ja ajatella vain ”puhtaasti” ilman mitään ennakko-oletuksia. Tämän huomasimme myös haastatteluja tehdessä. Tietyissä hetkessä haastateltavan kanssa puhuessa ja hänen argumentointiaan kuultaessa, haastateltavan ajatuksiin oli helppo samaistua. Ajatukset vaikuttivat järkeviltä ja niiden taustalla olevat ajatukset hyvin perustelluilta. Kuitenkin myös seuraavan haastateltavan kohdalla saatoimme huomata saman ajatteluketjun. Myös hänen ajatuksensa kuulostivat järkeviltä ja hyvin perustelluilta, vaikka ne saattoivatkin poiketa täysin aikaisemman haastateltavan ajatuksista. Yritimme kuitenkin pysyä mahdollisimman neutraaleina ja objektiivisina, sekä avoimina kaikille näkemyksille. Ruusuvuoren ja Tiittulan (2005) mukaan haastattelijan neutraalisuus on tärkeä seikka haastatteluja tehdessä. Haastattelijan tehtäväksi

nähdään kysymysten esittäminen ja omien mielipiteiden jättämättä sanominen. (Ruusu vuori & Tiittula 2005, Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus.)

Haastattelujen teon jälkeen gradumme teko jäi hetkeksi aikaa tauolle. Näin jälkeempäin ajateltuna siinä oli myös hyviä puolia. Jouduimme toki palaamaan aineistoomme uudelleen, mutta saimme siihen myös etäisyyttä, jolloin haastateltavien mielipiteet eivät enää herättäneet meissä niin suuria henkilökohtaisia mielipiteitä. Pystyimme paremmin näkemään haastatteluaineistomme moniulotteisena ja monimuotoisena, ilman oikeita ja vääriä vastauksia. Juuri tämä omien mielipiteiden ja ajatusten reflektointi on tärkeää tehdessä tutkimusta. Oman itsensä neutralisointi on mahdotonta, mutta oman toiminnan ja ajattelun kriittinen tarkastelu on mielestämme tärkeää.

Tutkittaville, olivatpa he sitten yksilöitä, tai jokin suurempi ryhmä, tulee taata anonymiteetti heidän sitä toivoessaan. Tämä kuuluu osana tutkimuseettisiin periaatteisiin. (Mäkinen 2006, 114.) Omassa tutkielmassamme emme paljasta asiantuntijoiden henkilöllisyyttä, sillä yksi haastateltava toivoi anonymiteetin säilyttämistä. Tämän vuoksi anonymisoimme kaikki haastattelut, jottei kenenkään haastateltavan henkilöllisyys paljastuisi. Toisaalta ajattelimme, että haastateltavien anonymiteetin säilyttäminen tässä tutkielmassa antaa myös meille tutkijoina etuja, sillä näin voimme vapaammin nostaa esille kriittisiäkin kommentteja, pelkäämättä että ne aiheuttaisivat haittaa haastateltavillemme. Ajattelemme myös, että haastateltaviemme oli helpompi keskustella esimerkiksi työryhmän ristiriidoista, koska heidän nimeään ei voida yhdistää tiettyyn kommenttiin. Tämä lisääkin tutkimuksen objektiivisuutta. (kts. Mäkinen 2006, 114.) Olemme lisäksi melko ympäröörästä kuvanneet haastateltaviamme, jotta lukijoille ei paljastu keitä työryhmän asiantuntijoita haastatelimme. Haastattelumateriaali oli vain meidän käytössämme ja hävitimme sen tämän tutkielman valmistuessa.

Tutkielmaamme tehdessä jouduimme myös miettimään aineistomme moniulotteisuutta ja riittävyttä. Lähetimme haastattelupyynnön kaikille työryhmään kuuluville henkilöille, ja lopulta saimme haastateltua heistä noin puolet. Emme siis voi olla täysin varmoja siitä, ettei uutta tietoa aiheesta olisi ollut enää saatavilla, koska työryhmän kaikki jäsenet edustivat eri tahoja. Tästä johtuen jokainen haastateltava lähestyi asioita hieman toisistaan poikkeavista näkökulmista tuoden ilmi erilaisia asioita. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2007, 177) mukaan kvalitatiivista tutkimusta tehdessä ei päätelmiä aineistosta tehdä yleistettävyyden

perusteella. Tutkimalla riittävän tarkkaan yksittäisiä tapauksia tai haastatteluja voidaan kuitenkin huomata usein ja yleisemmällä tasolla toistuvat asiat ilmiössä. Myös meidän aineistossa oli huomattavissa samankaltainen ilmiö. Haastateltavat lähestyivät asioita toisinaan hieman erilaisista näkökulmista, mutta samat teemat ja kiinnostuksen kohteet toistuivat kuitenkin useimpien haastateltavien puheessa.

Grounded Theory – menettelytapa osoittautui käyttökelpoiseksi tutkielmamme aikana. Uuteen menettelytapaan perehtyminen oli mieluista ja lisäksi aineistolähtöinen menetelmä osoittautui varsin hyväksi vaihtoehdoksi tutkiessamme uutta ja ennestään vierasta aihetta. Myös teemahaastattelu osoittautui hyväksi aineistonkeruumenetelmäksi, ja sen avulla saimme tarkoituksenmukaista tietoa suhteessa tutkimusongelmaamme. Haastateltavat suhtautuivat meihin myönteisesti ja olivat innokkaita kertomaan varhaiskasvatustieteen valmistelutyöryhmän työstä. Haastateltavat tuottivatkin paljon puhetta, ja monta asiaa jäi varmasti vielä kertomatta.

Toivomme, että uuden varhaiskasvatustieteen valmistelutyöryhmän työskentelyä koskeva tutkielmamme lisää keskustelua lapsen edun toteutumisesta ja lapsivaikutusten arvioinnista osana hallinnollisia uudistuksia. Tutkielmamme ei pysty asetelmansa puolesta tarjoamaan yleistettävää tietoa aiheesta, mutta pohdintaa aiheeseen liittyen se voi tarjota. Tämän lisäksi tutkielmamme aiheen valinnan motiivi on ollut varhaiskasvatustieteen tutkimuksen ajankohtaisuus, sekä lapsen edun ja lapsivaikutusten arvioinnin käsitteen epämääräisyys. Lapsen etuun ja lapsivaikutusten arviointiin huomiota kiinnittävän tutkielmamme yhtenä perusteluna onkin ollut juuri näiden käsitteiden hämäryys.

Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisikin olla esimerkiksi työryhmän työskentelyyn ja työskentelyn reuna-aiheisiin enemmän keskittyvä tutkielma. Myös varhaiskasvatustieteen uudistamisen lähtökohtiin, sekä uudistuksen onnistuneisuuteen ja vaikutuksiin olisi mielenkiintoista perehtyä lisää. Tähän aiheeseen ainakin osittain liittyen on Oulun yliopistossa käynnistynyt uuteen varhaiskasvatustieteen tutkimukseen liittyen tutkimushanke, joka toteutetaan vuosina 2016–2017. Hankkeen tarkoituksena on selvittää muun muassa lainsäädännön muutosten keskeisiä vaikutuksia. Tutkimus on myös kiinnostunut eri tahojen näkemyksistä uudistukseen liittyen sekä varhaiskasvatustieteen laadusta. (VAKAVAI, Selvitys varhaiskasvatustieteen kokonaisvaikutuksista.) Lisäksi tällä hetkellä on käynnissä hallituksemme kärkihanke Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, mikä tavoittelee muun muassa muutosta

lapsi- ja perhelähtöisempiin palveluihin. Hankkeen tarkoituksena on myös rakentaa toimintakulttuuria, mikä vahvistaisi lasten oikeuksia. Lisäksi hanke pyrkii luomaan ”*välineet lasten hyvinvoinnin seurantaan, päätösten lapsivaikutusten arviointiin sekä lapsilähtöiseen budjetointiin*”. Hanketta toteutetaan valtakunnallisesti maakunnittain. (Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma.)

## LÄHTEET

Alila, Kirsi (2011): Lapsivaikutusten arviointi –kansallisia ja kansanvälisiä näkökulmia. Jyväskylän Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7. Saatavilla <[http://www.lapsiasia.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2835211&name=DLFE-15424.pdf](http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=2835211&name=DLFE-15424.pdf)>, luettu 20.11.2014.

Alila, Kirsi ja Kinon, Jarmo (2014): Katsaus varhaiskasvatuksen historiaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavilla <<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>>, luettu 25.3.2015.

Alila, Kirsi, Eskelinen, Mervi, Estola, Eila, Kahiluoto, Tarja, Kinon, Jarmo, Pekuri, Hanna-Mari, Polvinen, Minna, Laaksonen, Reetta, Lamberg, Kirsi (2014): Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineistovarhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. Saatavilla <<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>>, luettu 30.8.2016.

Anttonen, Anneli ja Zechner, Minna: Tutkimuksen lähestymistapoja hoivaan. Teoksessa Anttonen, Anneli, Heli, Valokivi ja Minna, Zechner (toim.): Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Vastapaino, Tampere 2009, 16-53.

Aula, Maria-Kaisa: Lapsen paras aikuisen velvollisuutena. Teoksessa Nurmi, Suvieliseja Kaisa Rantala (toim.): Näyn ja kuulun. Lapsen etu ja osallisuus. Lasten Keskus Oy, Helsinki 2011, 24–38.

Bardy, Marjatta: Lapsuus, aikuisuus ja yhteiskunta. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.): Lastensuojelun ytimissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2009, 17–46.

Bardy, Marjatta, Salmi, Minna & Heino, Tarja (2003): Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. Helsinki: Stakes raportteja 263.

Custódio, Ira (2016): Lapsivaikutusten arviointi. Hyvistä aikeista toiminnaksi. Nuorisotutkimus 34 (2016):1, 56-60. Saatavilla <https://unicef.studio.crasman.fi/pub/public/Vaikutaminen/Nuorisotutkimus+1+2016+Lapsivaikutusten+arviointi+Cust%C3%B3dio.pdf>. Luettu 6.9.2016.

Elliot, Alison (2006): Early childhood education. Pathways to quality and equity for all children. Saatavilla <<http://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=aer>>, luettu 6.9.2016.

Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2001): Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani (toim.) & Raine, Valli: Ikkunoita tutkimusmetodeihin I – metodin valinta ja aineistokeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus, Jyväskylä 2001, 24–42.)

Galbraith, John Kenneth (1983). Suomentanut Lehto, Leevi (1984): Vallan anatomia. Helsinki: WSOY.

Glaser, Barney & Strauss, Amselm (1967): The discovery of grounded theory: strategies for qualitative reserch. San Frnacisco: University of California.

Haapala, Pertti: Vallan rakenteet ja yhteiskunnan muutos: Mielikuvaharjoitus 1800–2000 – lukujen Suomesta. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.): Valta Suomessa. Gaudeamus, Helsinki 2010, 21–33.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa Koivurova, Timo ja Elina Pirjatanniemi (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma, Helsinki 2014, 133–164.

Hallituksen esitysten laatimisohteet (2004). Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla <[http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20044hallituksenesitystenlaatimisohteet/Files/HALLITUKSEN\\_esityksen\\_laatimisohteet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20044hallituksenesitystenlaatimisohteet/Files/HALLITUKSEN_esityksen_laatimisohteet.pdf)>

HE 341/2014; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heinämäki, Liisa & Kauppinen, Tapani (2010): Lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä: Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Helsinki: THL.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (2009): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko ja Sajavaara, Paula (2007): Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Honkonen, Risto & Karila, Kirsti (1995): Grounded theory ja analyyttinen induktio opiskelijatutkimuksessa. Teoksessa: Nieminen, Juha(toim.): Menetelmävalintojen viidakossa – pohdintoja kasvatuksen tutkimisen lähtökohdista. Tampereen yliopisto, Tampere 1995, 135–152.

Hännikäinen, Maritta: Varhaiskasvatus pienten lasten päiväkotiryhmissä: Hoitoa, kasvatusta vai opetusta? Teoksessa Karila, Kirsti ja Lasse, Lipponen (toim.): Varhaiskasvatuksen pedagogiikka. Vastapaino, Tampere 2013, 30–52.



Hänninen, Sisko-Liisa ja Valli, Siiri (1986): Suomen lastentarhatyön ja varhaiskasvatuksen historia. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Iivonen, Esa (2015): Kovien aikojen hallitusohjelma, blogi. Saatavilla <<http://www.mll.fi/blogi/?x16855855=w25755925>>, luettu 21.8.2016

Kalliala, Marjatta (2008): Kato mua! Kohtaako aikuinen lapsen päiväkodissa. Helsinki: Gaudeamus.

Kalliala, Marjatta (2012): Lapsuus hoidossa? Aikuisten päätökset ja lasten kokemukset päivähoitossa. Helsinki: Gaudeamus.

Kampmann, Jan: Societalization of childhood: New opportunities? New demands? Teoksessa Brembeck, Helene, Barbro Johansson and Jan Kampmann (eds.): Beyond the competent child. Exploring contemporary childhoods in the Nordic welfare societies. Roskilde University Press, 2004, 127-152.

Karila, Kirsi (2008): A Finnish viewpoint on professionalism in early childhood education. European Early Childhood Education Research Journal Vol. 16, No. 2, 210–223. Saatavilla <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13502930802141634?needAccess=true>>. Luettu 5.9.2016.

Karila, Kirsi (2012): A Nordic Perspective on Early Childhood Education and Care Policy. European Journal of Education, Vol. 47, No. 4, 584-595. Saatavilla <<http://onlinelibrary.wiley.com.ezproxy.jyu.fi/doi/10.1111/ejed.12007/epdf>>. Luettu 5.9.2016.

Karila, Kirsti ja Kupila, Päivi (2010): Varhaiskasvatuksen työidentiteettien muotoutuminen eri ammattisukupolvien ja ammattiryhmien kohtaamisissa. Loppuraportti. Tampere: Työsuojelurahaston julkaisuja 108267.

Karila, Kirsti ja Nummenmaa, Raija (2001): Matkalla moniammatillisuuteen. Kuvaukskohteena päiväkotit. Helsinki: WSOY.

Karjalainen, Jukka-Mikko, Lindqvist, Martti, Saares, Kimmo & Vuottilainen, Paavo (1991): Terveiden portinvartijat. Preventio ja asiantuntijavalta terveydenhuollon eettisenä ongelmana. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus raportteja 39/1991.

Kinos, Jarmo ja Palonen Tuire: Varhaiskasvatuksen lähihistoria. Teoksessa Kettunen, Pauli ja Hannu Simola (toim.): Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki 2012, 229-248.

Kupila, Päivi: Varhaiskasvatuksen asiantuntijuus oppivassa työyhteisössä. Teoksessa Hujala, Eeva ja Leena, Turja (toim.): Varhaiskasvatuksen käsikirja. PS-kustannus, Tampere 2011, 300–311.

Lainsäädäntötyö. Saatavilla <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/tervetuloa/taysistunto.htx>, luettu 27.11.2014.

Lakien säätäminen. Saatavilla <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>, luettu 27.11.2014

L 36/1973; Laki lasten päivähoidosta

L 361/1983; Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

L 417/2007; Lastensuojelulaki

Lapsen oikeuksien sopimuksen seuranta. Saatavilla <[www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-seuranta/](http://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-seuranta/)>, luettu 1.4.2015.

Lapsiasianeuvottelukunta (2013): Lapsiasianeuvottelukunnan lausunto varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Saatavilla <<http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2013/lapsiasianeuvottelukunnan-lausunto-varhaiskasvatusta-koskevan-lainsaadannon-uudistamisesta/>>, luettu 16.8.2016.

Lapsiasiavaltuutettu (2014): Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lasten päivähoidosta (subjektiivisen päivähoiton rajoittaminen). Saatavilla <<http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2014/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-luonnokseen-hallituksen-esitykseksi-eduskunnalle-laeiksi-lasten-paivahoidosta-subjektiivisen-paivahoidon-rajoittaminen/>>, luettu 16.8.2016.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavilla <<http://stm.fi/lapsi-ja-perhepalvelut/kuvaus>>, luettu 3.9.2016.

Lastensuojelusta kohti lapsipolitiikkaa, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle (1995). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Lipponen, Lasse, Kirsti, Karila, Eila, Estola, Maritta, Hännikäinen, Hilka, Munter, Anna-Maija Puroila, Raija, Raittila ja Niina, Rutanen: Kokoava yhteenveto. Teoksessa Karila, Kirsti ja Lasse, Lipponen (toim.): Varhaiskasvatuksen pedagogiikka. Vastapaino, Tampere 2013, 176–179.

Luomanen, Jari (2010): Straussilainen grounded theory menetelmä. Teoksessa: Ruusuvoori, Johanna, Pirjo, Nikander & Matti Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Vastapaino, Helsinki 2010, 351–371.

Metsämuuronen, Jari (2003): Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp Ky.

Moss, Peter: From a childcare to a pedagogical discourse –or putting care in its place. Teoksessa Lewis, Jane (toim.): Children, changing families and welfare state. Edward Elgar, Cheltenham 2006, 154–172.

Mäkinen, Outi (2006): Tutkimusetiikan ABC. Helsinki: Tammi.

Nelimarkka, Kirsi ja Kauppinen Tapani (2007): Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten

arvioiminen. Helsinki: Stakes.

Newell, Peter & Hodgkin, Rachel (2007): Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. New York: Unicef. Saatavilla <<http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/detail/detail?sid=6e398159-39bb-4b24-80f7-4f86f3cb25ac%40sessionmgr4010&vid=0&hid=4104&bdata=JnN-pdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=nlebk&AN=348977>>. luettu 7.9.2016.

Nieminen, Liisa: Lapsen oikeuksien sopimus –huomiota Suomen lainsäädännöstä. Teoksessa: Honkanen, Jussi ja Jaana, Syrjälä: Lapsen oikeudet. Suomen YK-liitto ry, Helsinki 2000, 36–45.

Niemivuo, Matti (2002): Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki: Talentum Oyj.

OECD (2003). Finland. A new consensus of change. OECD reviews of regulatory reform. Organisation for economic cooperation and development. Saatavilla <<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4203091e.pdf>>, luettu 10.11.2014

OECD (2010). Better regulation in Europe. Finland. Organisation for economic cooperation and development. Saatavilla <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/45090005.pdf>>, luettu 10.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Varhaiskasvatuslain uudistaminen. Verkkosivu. Saatavilla [http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla\\_koulutus/varhaiskasvatus/index.html](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/varhaiskasvatus/index.html), luettu 30.8.2016.

Oulasmaa, Petri (1994): Lapsen etu oikeudellisena käsitteenä. Teoksessa Törrönen, Maritta (toim.): Lapsen etu ja viidakon laki. Lastensuojelun keskusliitto, Helsinki 1994, 106–124.

Pakarinen, Auri (2011): Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia.

Pakkanen, Minna & Saarimäki, Minna (2014); Katsaus lapsivaikutusten arviointiin, <http://www.lapsiasia.fi>

Payne, Lisa (2002): Children`s rights and child impact analysis. Making children visible in government. Support for learning Vol. 17(3), 128-132. Saatavilla <http://web.a.ebsco-host.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=5447c592-7c87-4422-ac50-b35627fa6c42%40sessionmgr4008&vid=1&hid=4112> . luettu 6.9.2016.

Pihlaja, Päivi: Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä eilen ja tänään. Teoksessa Ruokolainen, Risto ja Kirsi Alila (toim.): Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2004, 15–26.

Politiikkaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007–2011 (2011). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2011/j06-politiikkaohjelmien>>

[loppuraportti09-politikprogrammens-j10-policy/pdf/fi.pdf](#)>

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (2011). Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmathallitukset/katainen/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>>

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007). Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavilla<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmathallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>>

Repo, Katja ja Kröger, Teppo: Lasten päivähoito –Oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen. Teoksessa Anttonen, Anneli, Heli, Valokivi ja Minna, Zechner (toim.): Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Vastapaino, Tampere 2009, 200-218.

Ruusuvuori, Johanna ja Tiittula, Liisa: Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna ja Liisa Tiittula (toim.): Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere 2005. Saatavilla <[www-ellibslibrary-com.ezproxy.jyu.fi/reader/9789517685016](http://www-ellibslibrary-com.ezproxy.jyu.fi/reader/9789517685016)> , luettu 2.8.2016

Salmi, Minna: Päivähoitoako kaikille lapsille?Erään instituution ja siihen suhtautumisen riskitietoa. Teoksessa Heino, Tarja, Marjatta, Kekkonen ja Päivi, Känkänen (toim.): Lapsuuden kudelmaa. Stakes, Helsinki 2005, 97–117.

Sipponen, Kauko (2000): Kansalainen - isäntä vai renki. Helsinki: WSOY.

Slant, Outi & Rantala, Kati (2013): Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.

Slant, Outi, Rantala, Kati & Kautto, Petrus (2014): Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1996): Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory. London: Sage Publications, second edition.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi ohjeet (2007). Helsinki: Oikeusministeriö. Saatavilla[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)>

Tala, Jyrki: Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa Jyrki Tala (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2007, 1-23.

Taskinen, Sirpa (2006): Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Helsinki: Stakes.

Tuloksellisuustarkastuskertomus (2012). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Saatavilla < [http://www.e-julkaisu.fi/vtv/hallituksen\\_lainsaadantosuunnitelma/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/hallituksen_lainsaadantosuunnitelma/)>

Ulkoasiainministeriö: Yleissopimus lapsen oikeuksista. Määräaikaisraportit ja suositukset. Saatavilla < <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=68142&nodeId=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>>, luettu 21.8.2016

VAKAVAI, Selvitys varhaiskasvatuslain kokonaisvaikutuksista. Saatavilla < <https://vakavai.wordpress.com/>>, luettu 28.8.2016.

Varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamistyöryhmä (2014): Kohti varhaiskasvatuslakia. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11.

Viittala, Kaisu (2006): Lasten yhteinen varhaiskasvatus. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Yleissopimus lapsen oikeuksista. Saatavilla <[www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/](http://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/)>, luettu 22.10.2014.

Ylikoski, Petri: Onko valta kyky-käsite? Teoksessa Räikkä Juha ja Mikko Wennberg (toim.): Mitä on valta? Oy Unipress Ab, Kuopio 2000, 13–34.

## **LIITE 1**

### **Teemahaastattelurunko**

#### **Omat taustat:**

-Ikä?

-Koulutustaso? Ammatti? Taho, jota edustat?

-Miten tulit työryhmään mukaan?

-Olitko mukana alusta saakka?

-Kuka pyysi työryhmään mukaan?

#### **Työryhmän tavoitteet ja toiminta:**

-Mitä mieltä olet varhaiskasvatuslain uudistamisesta?

-Miten on päästy tähän vaiheeseen?

-Miten työryhmän työskentely on tähän mennessä edennyt?

- Mitkä ovat ne syyt, että lakia on lähdetty uudistamaan? Miksi uudistaminen on kestänyt näin kauan? Mikä on mielestäsi hidastanut uudistamista ja tehnyt prosessista niin pitkän?

-Olivatko mielestäsi kaikki tärkeät tahot edustettuina?

-Jos eivät, ketä jäi puuttumaan?

-Onko työryhmän kokoonpanossa ollut muutoksia?

-Mitkä ovat olleet työryhmän tavoitteet?

-Ovatko tavoitteet olleet erilaisia työryhmän jäsenten kesken?

-Ovatko tavoitteet mielestäsi toteutuneet?Miten?Jos eivät, miksi?

-Mitkä ovat olleet henkilökohtaiset tavoitteesi?

-Onko työryhmässä ollut sellaisia näkemyksiä, jotka ovat olleet ristiriidassa omien näkemystesi kanssa? Millä tavoin?

-Onko jokin tietty teema painottunut erityisen paljon työryhmän toiminnassa?

### **Lapsen etu lainvalmistelutyöryhmässä:**

-Mitkä ovat selkeät parannukset vanhaan lakiin verrattuna lapsen edun suhteen?

-Miten lapsen etu mielestäsi toteutuu lakiesityksessä?

-Miksi?, Millä perusteilla?; Mitä se käytännössä tarkoittaa?

-Mitä lapsen etu mielestäsi tarkoittaa? Lapsen edun kriteerit?

-Mitä mieltä olet lastensuojelulain määritelmästä lapsen edusta?

-Mitä mieltä olet YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta? Onko se näkynyt työryhmän valmistelussa?

### **Lapsivaikutusten arviointi:**

- Onko lapsivaikutusten arviointia tehty? Miten? Onko sitä tehty työryhmässä?

- Onko se ollut mielestäsi riittävää?

- Onko lapsivaikutusten arviointi ollut mielestäsi hyvin toteutettu?

-Millaisia lapsivaikutuksia koet esityksellä olevan? Kerro mielestäsi keskeisimmät vaikutukset.

-Myönteiset, kielteiset, neutraalit, odottamattomat, pitkäjänteiset, lyhyen aikavälin vaikutukset?

**Yhteenveto:**

-Onko varhaiskasvatustalakuonnos mielestäsi edistyksellinen?

-Onko jokin kohta esityksessä, mikä erityisen hyvin tiivistää lapsen edun?

-Voisitko vielä kerrata, mitkä ovat sinulle henkilökohtaisesti ja asiantuntemuksesi nojalla tärkeät asiat lapsen etua ajatellen?

-Mitä lapsen edun käsite sinulle merkitsee?

-Onko vielä jotain, mitä haluaisit sanoa?