

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: OKM/53/010/2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatustilain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 § 1 momentin muuttamisesta (varhaiskasvatusoikeuden ja henkilömitoituksen muuttaminen)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen sekä asetusluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rajoitettavaksi lapsen oikeutta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa siten, että jokaisella lapsella olisi jatkossa subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella ei olisi oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen olisi lapsilla, joiden vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti tai opiskelevat päätoimisesti, toimivat yrittäjinä tai ovat omassa työssä. Lapsella olisi lisäksi oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan synn vuoksi. Lapsella, jonka oikeus varhaiskasvatukseen on laajempi kuin 20 tuntia, olisi myös ennen oppivelvollisuuskäyttä oikeus esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatus olisi kuitenkin aina järjestettävä nykyisen laajuusena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden muutokset eivät saisi johtaa siihen, että varhaiskasvatuksen aloittanut lapsi joutuisi muuttamaan varhaiskasvatuspaikkaa muutoksen seurauksena.

Lasten päivähoidosta annettua asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että päiväkodissa tulisi hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on vaadittava ammatillinen kelpoisuus, enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttäneitä lasta kohden.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Turvaamisvelvoite ulottuu siten myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuihin oikeuksiin.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- **lapsen oikeus syrjimättömyyteen** ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- **lapsen oikeus osallistua**, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- **lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen** mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Esitettyjen muutosehdotusten kannalta tärkeitä lapsen oikeuksien sopimuksen takaamia oikeuksia ovat myös:

- vanhempien ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on ohjattava heidän toimintaansa (18(1) artikla)
- valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä (18(2) artikla)
- työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia (18(3) artikla)
- lapsen oikeus oppimiseen (28 ja 29 artiklat), mikä osaltaan taataan varmistamalla jokaiselle lapselle mahdollisuus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen
- lapsen oikeus lepoon ja leikkiin (31 artikla)

YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että "[p]ääsy laadukkaaseen koulutukseen ilmaiseksi on lapsen etu, mukaan lukien varhaiskasvatus, epävirallinen koulutus, arkioppiminen ja muut koulutukseen liittyvät toiminnot. Kaikissa päätöksissä, jotka koskevat tiettyyn lapseen tai lapsiryhmään kohdistuvia toimenpiteitä tai toimia, on kunnioitettava lapsen tai lasten etua koulutuksen osalta."² Varhaiskasvatus nähdään tärkeänä tekijänä lasten oppimisvalmiuksien kehittämisessä. Komitea on kehottanut Suomen valtiota esi-

merkiksi kannustamaan haavoittuvassa tilanteessa olevien lapsiryhmien vanhempia yhä useammin ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta lasten suomen kielen taito ja sosiaaliset taidot kehittyisivät ja estettäisiin mm. koulupudokkuutta myöhemmässä vaiheessa.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Yleistä

Lapsen oikeuksien komitea esitti viimeisimmissä (2011), Suomen määräaikaisraportointiin perustuvissa päätelmissään³ huolensa varhaiskasvatuksen puutteista: ammattilaisten riittämättömyydestä, henkilöstön ja lasten määrän välisestä epäsuhdasta, ja raportoidusta päivähoidon sekä esiopetuksen laadun heikkoudesta, joka johtuu vähimmäisnormien puuttumisesta. Komitea piti myönteisenä peruskoululaisille järjestettyä aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta katsoi puutteeksi sen, että kuntia ei ole velvoitettu järjestämään tätä toimintaa, mikä vaikeuttaa vanhempien työelämän ja perheen yhteensovittamista. Suosituksinaan komitea esitti muun muassa uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain säätämistä, hoitohenkilöstön ja lasten määrän välisen epäsuhtaan korjaamista ryhmäkokoja rajoittamalla ja hoitosuhteiden jatkuvuuden nykyistä parempaa turvaamista.

Elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatuslaki oli selkeästi pyrkimys vastata osaltaan komitean suosituksiin. ***Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitysluonnos vie tilannetta selkeästi takaisin huonompaan suuntaan.***

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajoittamista koskevaa lakiesitystä valmisteltiin vuonna 2014, mutta sen eteenpäin viemisestä luovuttiin. Lapsiasiavaltuutettu suhtautui tuolloin esitykseen kielteisesti ja totesi sen vaarantavan lasten yhdenvertaisen kohtelun.⁴ Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan lasta on kohdeltava yhdenvertaisesti eikä häntä saa syrjiä minkään häneen tai hänen vanhempiinsa liittyvän seikan perusteella. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n mukaan syrjintäkielto on ehdoton. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Myös perustuslain 6 § takaa jokaisen ihmisen yhdenvertaisuuden lain edessä. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Vaikka nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa subjektiiivista päivähoito-oikeutta ei rajata kokonaan pois yhdeltäkään lapselta, oikeuden rajaaminen ehdotettavalla tavalla ei lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan varmista kaikkien lasten yhdenvertaista oikeutta laadukkaaseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 2 a §:ssä säädetään varhaiskasvatuksen tavoitteista. Tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja niiden määrittely on tehty siitä lähtökohdasta, että kaikilla lapsilla on oikeus täysipäiväiseen varhaiskasvatukseen. Osa-aikaista varhaiskasvatusta tulnaisiin jatkossa järjestämään joko arkipäivisin neljä tuntia kerrallaan tai siten, että lapsi on päiväkodissa kahtena tai kolmena päivänä viikossa. Samassa varhaiskasvatusryhmässä voi olla sekä osa-aikaiseen että kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen oikeutettuja lapsia, mahdollisesti jokaisena päivänä läsnä eri kokoonpanolla. Edellä mainitut järjestelyt asettavat suuria vaatimuksia varhaiskasvatuksen toteutukselle käytännössä ja myös varhaiskasvatussuunnitelmien laatimiselle, jotta laissa säädetyt tavoitteet voitaisiin saavuttaa kaikkien lasten kohdalla yhdenvertaisesti. ***Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että 2 a § 6-kohdassa on nimenomaisesti säädetty varhaiskasvatuksen tavoitteeksi "antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen".***

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on lapsivaikutusten arviointi omana erillisenä kohtanaan. Vaikutusarvioinnissa on kyllä todettu, miten varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen vaikuttaa varhaiskasvatuksen toteuttamiseen käytännössä, mutta arvioinnissa ei ole otettu kantaa siihen, miten muutokset vaikuttavat esimerkiksi varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Vaikutusarvioinnissa korostetaan lapsen edun huomioimista. Lapselle ihmissuhteet ovat tärkeitä, joten toistuvia muutoksia tulisi välttää. Varhaiskasvatusta olisi esimerkiksi järjestettävä perheen toivomusten mukaan joko osapäiväisenä tai osaviikkoisena. Kynnys kokopäiväiseen hoitoon pääsyyn olisi oltava matala. Muutos ei saa johtaa siihen, että kokopäiväistä varhaiskasvatusta jouduttaisiin hakemaan lastensuojelun asiakkuuden tai muiden sosiaalihuollon palveluiden kautta. Nämä kaikki ovat tärkeitä seikkoja, jotka on huomioitava, kun lapsen oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen arvioidaan esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla.

Vaikutusarvioinnissa ei tuoda esiin, mitä vaikutuksia rajoittamisella on lapseen. Miten esimerkiksi osapäiväiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen vaikuttaa hänen ihmissuhteisiinsa ja niiden pysyvyyteen tai miten kielteinen päätös kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta vaikuttaa lapseen, erityisesti jos lapsi itse haluaisi olla kokopäiväisessä hoidossa? Vaikutusarvioinnissa todetaan, että osapäiväisen varhaiskasvatukseen tulee täyttää laadukkaan varhaiskasvatuksen tavoitteet. Entä jos tämä ei toteudukaan yhdenvertaisesti kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten kanssa? Seuraako päivähoito-oikeuden rajoittamisesta lasten negatiivista leimautumista ja miten se vaikuttaa lapsiin? Miten se vaikuttaa esimerkiksi lasten valmiuteen siirtyä esiopetukseen ja perusopetukseen? Miten ryhmäkokojen kasvu ja myös ryhmässä olevien lasten lisääntyvä vaihtuvuus vaikuttavat lapsen kehitykseen? Varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen vaikutuksia tulisi arvioida muun muassa näistä ja monesta muusta eri näkökulmasta, sekä varhaiskasvatuksen aikana että sen vaikutuksia lasten myöhemmälle kehitykselle.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen seuraukset, myös välilliset seuraukset, lasten hyvinvointiin ja kehitykseen sekä perheiden ja varhaiskasvatuksen henkilöstön mahdollisuuksiin tukea lapsen tervettä kehitystä, tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa on huomioitava kokonaisuutena myös muut parhaillaan meneillään olevat suunnitelmat ja hankkeet, joilla on vaikutusta varhaiskasvatuksen järjestämiseen sekä lapsiperheiden arkeen ja perheen ja työn yhteensovittamiseen.

11 a §

Varhaiskasvatusoikeuden laajuuden määräytyminen

Elokuun alussa voimaan tulleessa varhaiskasvatuslaissa siirryttiin säätämään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Kyse ei siis enää ollut lapsen huoltajien oikeudesta saada päivähoitopaikka lapselleen. Esitysluonnoksen mukainen varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen perustuu huoltajien tilanteeseen, ovatko he työelämässä tai opiskelijoita vai näiden ulkopuolella. Jatkossa oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen määräytyisi siten huoltajan tarpeeseen saada lapselleen hoitopaikka, ei lapsen oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen. Tämä on selkeä heikennys lapsen oikeuksiin.

Säännöksen 2-4 momenteissa säädetään edellytyksistä, joilla lapsella olisi oikeus 20 viikkotuntia laajempaan varhaiskasvatukseen. Toinen ja kolmas momentti koskevat tilanteita, joissa oikeus perustuu lapsen vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun. Neljännen momentin mukaan lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. Perusteluiden mukaan kynnys kokopäiväisen varhaiskasvatukseen järjestämiseen tulisi olla matala eikä sen edellytyksenä lähtökohtaisesti vaadittaisi asiantuntijalausuntoja tai muuta vastaava selvitystä.

Sivulla 35 toisessa kappaleessa kuvataan lapsen kehitykseen, tuen tarpeeseen ja perheen olosuhteisiin liittyviä tilanteita, jolloin kokopäiväisen varhaiskasvatukseen järjestäminen olisi lapsen edun mukaista. Pykälässä määritelty ”muutoin lapsen edun mukaista” jää kokonaan käsittelemättä. Joissain tilanteissa lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen on mahdollista vain, jos hänellä on oikeus kokopäiväiseen hoitoon.

Huoltajilla ei esimerkiksi ole mahdollisuuksia kuljettaa lasta päiväkotiin tai sieltä takaisin kotiin keskellä päivää. Matka on kohtuuttoman pitkä, julkiset kulkuyhteydet eivät mahdollista viemistä tai hakemista päiväaikaan, kotona olevalla huoltajalla ei ole omaa autoa käytettävissä. On mahdollista, että lapsi jää kokonaan varhaiskasvatuksen ulkopuolelle tästä syystä. Osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa olevat lapset voivat olla päiväkodissa joko osapäiväisesti tai osan viikkoa. Lapselle tärkeät muut lapset tai tutut päiväkodin työntekijät ovat ehkä hyvin harvoin samaan aikaan päiväkodissa. Lapselle tärkeät ihmissuhteet säilyisivät mahdollisesti vain tarjoamalla hänelle kokopäiväinen paikka. Olisiko esimerkiksi näissä tilanteissa ”muutoin lapsen edun mukaista” saada oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen?

Varhaiskasvatuksen joustava järjestäminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että sääntelyssä on pyritty joustavuuteen. Osa-aikaisen hoidon ajankohta pyritään järjestämään perheiden toiveiden mukaisesti, yllättäviin muutoksiin on tarkoitus suhtautua joustavasti, huoltajilta ei pääsääntöisesti vaadittaisi asiantuntijalausuntoihin perustuvaa selvitystä kokopäiväisen päivähoitopaikan saamiseksi jne. Joustavuus voi johtaa kuitenkin siihen, että varhaiskasvatuksen laatu kärsii. Tavoitteisiin ei välttämättä päästä osa-aikaisessa hoidossa. Esimerkiksi lapsen tuen tarve, jolla voitaisiin ehkäistä myöhempiä oppimisvaikeuksia koulussa, ei välttämättä tule esiin osapäiväisessä hoidossa, kun hän ei osallistu kaikkeen päiväkodin toimintaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että sääntelyn mahdollistama joustavuus osa-aikaisen hoidon järjestämisessä voi lisätä lasten eriarvoisuutta varhaiskasvatuksen toteuttamisessa koko maan tasolla. Eriarvoisuutta voi lisätä myös se, että kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden saaminen perustuu laajaan ja väljään tarveharkintaan, jota säännellään erittäin niukasti. Kun subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen tavoitteena on saada aikaan kunnissa taloudellisia säästöjä, esitysluonnoksen perusteluissa korostettu lapsen edun mukainen harkinta voi käytännössä jäädä vähälle huomiolle. Kuntien päätökset eivät tule olemaan perusteiltaan samanlaisia koko maassa. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen tulee siten määräytymään käytännössä sen mukaan, missä kunnassa hän asuu ja mikä kunnan taloudellinen tilanne on.

Joustavuus varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudessa asettaa myös entistä suurempia vaatimuksia varhaiskasvatuksen henkilöstölle. Todennäköisesti toiminnan suunnittelu, ryhmien kokoonpanojen hallinta jne. tulevat viemään paljon aikaa, joka vähentää henkilöstön lasten kanssa toimimiseen käytettävää aikaa. Riskinä on varhaiskasvatuksen laadun heikkeneminen. Riskiä lisää se, että samaan aikaan ehdotetaan suurennettavaksi ryhmäkokoja. Aikuisella on yhä vähemmän aikaa yksittäiselle lapselle sekä lapsiryhmälle.

Varhaiskasvatuksen järjestäminen jaetun asumisen tilanteessa

Säännöksen perusteluissa (s. 36) on käsitelty muutosehdotusta eroperheiden näkökulmasta. Jaetun asumisen tilanteessa varhaiskasvatusoikeutta tulisi tarkastella lapsen näkökulmasta, huomioiden, että olosuhteet voivat käytännössä olla huoltajien luona hyvin erilaiset. Toisen huoltajan olosuhteet voivat esimerkiksi edellyttää kokopäiväistä hoitoa, toisen huoltajan luona taas kokopäiväisen hoidon saamiselle asetetut vaatimukset eivät täyty. Huoltajien asumisjärjestelyistä riippuen lapsi voi käydä kahdessa eri päiväkodissa vuoroviikoin. Esitysluonnoksen mukaan kyseisten tilanteiden ratkaiseminen jää kunnan tehtäväksi. Jos huoltajat asuvat eri kunnissa, ratkaisua voi olla tekemässä kaksi eri kuntaa, joilla on asiasta erilainen näkemys.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että jaetun asumisen tilanteissa lapsen edun mukaisen ratkaisun etsiminen on erityisen tärkeää. Jaettu asuminen itsessään voi tuoda lapsen elämään vaihtuvuutta, joka vaatii lapselta sopeutumista. Lapsen edun mukaisen ratkaisun löytäminen on sekä vanhempien että kunnan vastuulla. Vanhempien asumisjärjestelyt ja kunnan ratkaisut eivät saa vaarantaa lapsen turvallista kehitystä ja mahdollisimman pysyviä ihmissuhteita. Kun kyseisistä tilanteista ei säädetä laissa nimenomaisesti, kasvaa lisäksi riski siitä, että kuntien ratkaisut eivät tässäkään suhteessa varmista lasten yhdenvertaista kohtelua koko maan tasolla.

Vaadittavat selvitykset

Esitysluonnoksen mukaan kokopäiväistä varhaiskasvatusoikeuden tarvetta arvioivat toiminnan järjestäjä ja perhe yhdessä. Vanhempien tai huoltajien vastuulla on esittää perusteet, kuitenkin niin, että asiantuntijalausuntoja tms. ei pääsääntöisesti vaadittaisi. Vanhempien tulisi myös jatkossa kunnan määrittelemässä aikataulussa esittää selvitys 11 § 1 momentissa säädettyä laajemmin varhaiskasvatuksen edellytyksistä.

Esitysluonnoksessa on kyse taloudellisiin perustein tehtävästä varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää todennäköisenä, että käytännössä vanhemmat ja toiminnan järjestäjä ovat melko useinkin eri mieltä 20 tuntia laajemmin varhaiskasvatuksen tarpeesta. Näin ollen on mahdollista, että asiantuntijalausuntojen toimittaminen muodostuu pääsäännöksi, huolimatta siitä, että päinvastaista korostetaan säännöksen perusteluissa. Erilaisten selvitysten ja lausuntojen hankkiminen voi olla erityisen hankalaa juuri niille perheille, joiden lapset eniten hyötyisivät kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkossa tulisi seurata, millaisiksi vaadittaviin selvityksiin ja lausuntoihin liittyvät käytännöt kunnissa eri puolilla maata muodostuvat. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että on välttämätöntä huolehtia siitä, että kuntien käytännöt noudattavat 11 a §:n perusteluissa esitettyjä periaatteita ja että käytännöt ovat yhdenmukaisia koko maan tasolla.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että lakiteknisesti pykälä ei esitysluonnoksen mukaisena vastaa oikeusministeriön lainvalmisteluohjeiden mukaista rakennetta.⁵ Pykälä on sekä sen laajuuden että sisällön muotoilun vuoksi jossain määrin vaikeaselkoinen. Pykälässä säädetään merkittävästä varhaiskasvatukseen vaikuttavasta lapsen oikeudesta, joten tekstin tulisi olla myös lapsen vanhemmille tai huoltajille ymmärrettävä.

11 b §

Esiopetukseen tai perusopetukseen ennen oppivelvollisuusiä osallistuvalla lapsella ei esitysluonnoksen mukaan olisi enää subjektiivista oikeutta osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen piiriin pääseminen olisi mahdollista 11 a § 2-4 momenteissa säädettyin edellytyksin. Tämän muutoksen kanssa samanaikaisesti kaavaillaan esimerkiksi aamu- ja iltapäivätoiminnan supistamista. Tätä toimintaa on monissa kunnissa järjestetty myös esikoululaisille.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esiopetuksen osallistuvien varhaiskasvatusoikeuden laajuutta tulee harkinta kokonaisuutena, huomioiden myös muut samanaikaisesti suunnitteilla olevat heikennykset lasten hoitojärjestelyihin ja lapsille tarjolla olevaan ohjattuun vapaa-ajantoimintaan.

Lapsen päivähoidosta annettu aset

Asetusta muutettaisiin muistioloituksen mukaan siten, että yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhdetta nostetaan 1/7:stä 1/8:aan. Ryhmissä, joissa on yhdistetty sekä koko- että osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevia lapsia, voi ryhmäkoko olla tätä suurempikin. Alle 3-vuotaiden kohdalla suhdeluku säilytettäisiin ennallaan.

Suurten ryhmäkokojen vaikutuksesta lapseen on tehty useita tutkimuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi tehdyn raportin *Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat*. Raportista käy ilmi, että lasten määrä yhtä aikuista kohti on tärkeä laatutekijä. Suuri suhdeluku heikentää varhaiskasvatuksen laatua. Lapsen negatiivinen käyttäytyminen on pystytty selittämään suurella aikuinen-lapsi -suhdeluvulla. Raportissa on esitelty monia ulkomaisia tutkimuksia, jotka puoltavat näitä tuloksia.⁶

Suhdeluvun kasvattamista ehdotetaan puhtaasti taloudellisin perustein. Muistiolounnoksessa todetaan selkeästi muutoksen negatiiviset vaikutukset lapseen (s. 3). Vaikutukset voivat olla merkittäviä yksittäisten lasten kohdalla. Muistiolounnoksessa korostetaan entistä tarkempaa toiminnan järjestelemistä, suunnittelua ja arviointia sekä pedagogisten toimintakäytäntöjen tarkastelua. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ryhmäkokojen kasvattaminen ja samaan aikaan tapahtuva subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen kokonaisuutena tulee asettamaan suuria haasteita päiväkotien henkilökunnalle. Ryhmäkokojen kasvu ja samanaikaisesti ryhmien kokoonpanojen vaihtelu viikon ja päivän aikana edellyttävät jatkuvaa suunnittelua ja varautumista uusiin tilanteisiin. Tähän käytettävät resurssit ovat pois ajasta, joka muuten olisi käytettävissä lasten kanssa yhdessä toimimiseen.

Lapsiasiavaltuutettu vastustaa ryhmäkokojen kasvattamista. Muistiolounnoksessa ei ole esitetty mitään sitä tukevaa perustetta, joka olisi tulkittavissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän edun mukaiseksi. Näin ollen se ei täytä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artiklassa esitetty vaatimusta, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntö-elimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena otettava huomioon lapsen etu.

Lausunnon keskeinen sisältö

Elokuun alussa voimaantullut uudistettu varhaiskasvatustalaki on ollut selkeä pyrkimys parantaa varhaiskasvatusta ja sen laatua nimenomaisesti lapsen oikeutena varhaiskasvatukseen, ei vanhempien oikeutena saada lapselle hoitopaikka. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitysluonnos vie tilannetta selkeästi takaisin huonompaan suuntaan.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisen seuraukset, myös välilliset seuraukset, lasten hyvinvointiin ja kehitykseen sekä perheiden ja varhaiskasvatuksen henkilöstön mahdollisuuksiin tukea lapsen tervettä kehitystä, tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa on huomioitava kokonaisuutena myös muut parhaillaan meneillään olevat suunnitelmat ja hankkeet, joilla on vaikutusta varhaiskasvatuksen järjestämiseen sekä lapsiperheiden arkeen ja perheen ja työn yhteensovittamiseen.

Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että sääntelyssä on pyritty joustavuuteen. Joustavuus voi johtaa kuitenkin siihen, että varhaiskasvatuksen laatu kärsii. Varhaiskasvatustalain asettuja tavoitteita ei välttämättä saavuteta osa-aikaisessa hoidossa. Esimerkiksi lapsen tuen tarve, jolla voitaisiin ehkäistä myöhempiä oppimisvaikeuksia koulussa, ei välttämättä tule esiin osa-päiväisessä hoidossa, kun hän ei osallistu kaikkeen päiväkodin toimintaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että sääntelyn mahdollistama joustavuus osa-aikaisen hoidon järjestämisessä on myönteistä, mutta se voi myös lisätä lasten eriarvoisuutta varhaiskasvatuksen toteuttamisessa koko maan tasolla. Eriarvoisuutta voi lisätä myös se, että kokopäiväisen varhaiskasvatusoikeuden saaminen perustuu laajaan ja väljään tarveharkintaan, jota säännellään erittäin niukasti. Lapsen oikeus varhaiskasvatukseen tulee todennäköisesti määräytymään käytännössä sen mukaan, missä kunnassa hän asuu ja mikä kunnan taloudellinen tilanne on. Joustavuus varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuudessa asettaa entistä suurempia vaatimuksia varhaiskasvatuksen henkilöstölle ja toiminnan suunnittelulle. Samaan aikaan ehdotetaan suurennettavaksi ryhmäkokoja. Aikuisella on yhä vähemmän aikaa yksittäiselle lapselle sekä lapsiryhmälle.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että jatkossa tulisi seurata, millaisiksi kokopäiväisen varhaiskasvatuksen saamiseksi vaadittaviin selvityksiin ja lausuntoihin liittyvät käytännöt kunnissa eri puolilla maata muodostuvat. On

välttämätöntä huolehtia siitä, että kuntien käytännöt noudattavat 11 a §:n perusteluissa esitettyjä periaatteita ja että käytännöt ovat yhdenmukaisia koko maan tasolla.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esiopetuksen osallistuvien varhaiskasvatusoikeuden laajuutta ja sen rajoittamista tulee harkinta kokonaisuutena, huomioiden myös muut samanaikaisesti suunnitteilla olevat heikennykset lasten hoitojärjestelyihin ja lapsille tarjolla olevaan ohjattuun vapaa-ajantoimintaan.

Lapsiasiavaltuutettu vastustaa ryhmäkokojen kasvattamista. Muistiolounnoksessa ei ole esitetty mitään sitä tukevaa perustetta, joka olisi tulkittavissa yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän edun mukaiseksi. Näin ollen se ei täytä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artiklassa esitetty vaatimusta, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena otettava huomioon lapsen etu.

Jyväskylässä 25.9.2015

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

1

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

² CRC/C/GC/14 , kohta 79 (yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf (suomeksi).

³ <http://formin.fi/public/download.aspx?ID=82628&GUID={08815486-C2F7-4348-A1DC-0985FA9542EC}>, kohta 55-56.

⁴ http://lapsiasia.ssthosting.fi/?page_id=740

⁵ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/14-saadosten-rakenne/14-3/#jakso-14-3-5> .

⁶ Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat s. 154 – 155 ja s. 188 – 189. Verkossa <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>