

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi 06.02.2018, OKM/3/0101/2018

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

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

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi varhaiskasvatuslaki. Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki (36/1973) kumottaisiin. Varhaiskasvatuksessa sovelletut, useisiin eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä lasten päivähoidosta annettuun asetukseen kuuluneet säännökset koottaisiin uuteen varhaiskasvatuslakiin. Lain soveltamisalaa selkiytettäisiin. Henkilökunnan kelpoisuuksista, henkilöstön mitoituksesta ja tietojen käsittelystä ja salassapidosta säädettäisiin varhaiskasvatuslaissa.

Laissa säädettäisiin koulutukseen perustuvista tehtävämikkeistä ja otettaisiin huomioon ammatillisessa koulutuksessa tapahtuneet muutokset. Laissa tarkennettaisiin varhaiskasvatusoikeuteen ja sen järjestämiseen liittyviä säännöksiä. Menettelyissä ja päätöksenteossa korostettaisiin lapsen etua.

Lailla perustettaisiin uusi varhaiskasvatuksen tietovaranto, jonka tarkoituksena on parantaa varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta ja mahdollistaa varhaiskasvatustietojen tietoturallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen lapsen huoltajien ja tietoja tarvitsevien viranomaisten käytettäväksi. Henkilöstörakennetta ja päiväkodin johdon kelpoisuuksia koskevia säännöksiä muutettaisiin nykyisestä. Muutokselle säädettäisiin pitkä siirtymäaika.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu pitää varhaiskasvatuslain uudistamista erittäin tärkeänä ja sääntelyä selkeyttävänä lainsäädäntötoimena. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esitysluonnoksella saatetaan loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalan siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Varhaiskasvatuksen oikeudellisen sääntelyn lähentyminen perusopetusta koskevaan sääntelyyn on perusteltua, kun varhaiskasvatus nähdään entistä vahvemmin pedagogisena toimintana, josta on suora jatkuma esiopetuksen kautta perusopetukseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty ratkaisemaan joitain akuutteja ja tunnistettuja ongelmia, jotka ovat seurausta muun muassa viime vuosina tehdyistä heikennyksistä varhaiskasvatukseen, kuten varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen 20 tuntiin lapsilta, joiden toinen tai molemmat vanhemmat ovat kotona, tai muuhun välillisesti varhaiskasvatuksen toteuttamiseen vaikuttavista muista lainsäädäntömuutoksista. Nämä ongelmat ovat monilta osin seurausta siitä, että muutoksista on päätetty tekemättä kattavaa lapsivaikutusten arviointia. Tällöin suorat ja välilliset vaikutukset lapsen oikeuteen laadukkaaseen ja tarpeenmukaiseen varhaiskasvatukseen on jäänyt joko tunnistamatta tai ainakin kirjaamatta muutoksia koskeviin hallituksen esityksiin.

Vaikutukset lapsiin

Lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos sisältää erityisen kohdan 4.3. Lapsivaikutukset, joka on erittäin myönteinen osoitus siitä, että lainvalmistelussa on pyritty pitämään lapsi sen keskiössä. Vaikutusarvioinnissa on käsitelty monipuolisesti uudistuksessa tehtäviä parannuksia tai tarkennuksia lapsen näkökulmasta.

Puutteena lapsivaikutusten arvioinnissa on, että siitä ei käy ilmi, mihin tutkittuun tietoon arvio myönteisistä vaikutuksista perustuu tai missä määrin myönteisiä vaikutuksia on odotettavissa. Vaikutusarvioinnissa ei myöskään ole tunnistettu mitään kielteisiä vaikutuksia, joita voisi kuitenkin helposti tunnistaa esimerkiksi sen seurauksena, että subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta ei ehdoteta palautettavaksi tasolle ennen 1.8.2016. Tällöin vaikutusten arviointi jää osin tavoitteiden kuvaamisen tasolle, joten arvioinnin perusteella ei voi tehdä päätelmiä siitä, kuinka vaikuttavia muutokset käytännössä tulevat olemaan.

Arvioinnissa on kiinnitetty huomioita lapsen oikeuksiin, jota yksittäiset muutokset parantavat tarkentamatta vaikutusten laajuutta. Esimerkiksi kohta, jossa arvioidaan, että mahdollisuudet saada varhaiskasvatuspaikka lähempää kotia paranevat, ei kuvata, kuinka suurta lapsiryhmää tämä koskee tai kuinka paljon päivittäinen matka-aika keskimäärin lyhenisi. Toisena esimerkkinä voidaan mainita kohta, jossa arvioidaan vaikutuksia täsmennyksestä, jolla pyritään edesauttamaan lapsen oikeutta osallistua yhtäläisesti ruokailuun paikalla ollessaan riippumatta siitä, millaista varhaiskasvatusaikaan lakiin lapsi käyttää. Täsmennys on perusteltu ja tärkeä, ja se parantaa lasten yhdenvertaista ja hyvää kohtelua, mutta siitä ei käy ilmi, kuinka monen lapsen tilannetta tämä parantaisi nykytilaan verrattuna. Vastaavasti arvioimatta jää, kuinka monen lapsen arvioidaan tarvitsevan pikaisesti kokopäiväistä varhaiskasvatusta huoltajan pikaisen ja ennakoimattoman työllistymisen tai koulutuksen pääsyn vuoksi.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, edellä mainittuihin muutoksiinkin viitaten, että varhaiskasvatuslain muutosten yhteydessä vaikutusten arviointi tulisi jatkossa ulottaa samaan aikaan myös varhaiskasvatuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen, jossa säädetään esimerkiksi määräajoista varhaiskasvatuspaikan hakeemiselle sekä henkilöstömitoituksista.

Arvio hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksista

1 luku. Yleiset säännökset

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ensimmäisen luvun säännökset lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja tavoitteista varmistavat lähtökohtaisesti lapselle oikeuden laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, joka toteutettaisiin ensisijaisesti lapsen edun mukaisesti.

- 1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala.
- 3 § Varhaiskasvatuksen tavoitteet.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on nyt tarkennettu puutteita, joita edellisessä laajemmassa varhaiskasvatuslain muutoksessa vuonna 2015 jäi toteuttamatta. Tällainen kohta on esimerkiksi muun varhaiskasvatuksen sijaan säätäminen avoimesta varhaiskasvatuksesta sekä sen tarkemmasta määrittelystä 1 §:ssä ja sen perusteluissa.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa vuonna 2015 esittämänsä tarkennusehdotuksen¹ yhdenvertaisuuden edistämisestä varhaiskasvatuksessa. Se on yksi tärkeimmistä varhaiskasvatuksen tavoitteista. Kohdassa 6) todetaan, että tavoitteena on antaa kaikille lapsille yhdenvertaiset mahdollisuudet varhaiskasvatukseen, edistää sukupuolten tasa-arvoa sekä antaa valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa yleistä kulttuuriperinnettä sekä kunkin kielellistä, kulttuurista, uskonnollista ja katsomuksellista taustaa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kohtaa olisi tarpeen lisätä myös velvollisuus yhdenvertaisuutta sukupuolten tasa-arvon edistämisen ohella.

Varhaiskasvatuslailla on tärkeää edistää positiivista eli edistävää suhtautumista lasten moninaiisiin taustoihin osana laadukasta varhaiskasvatusta, jota toteutetaan tiiviissä vuorovaikutuksessa huoltajien kanssa. Lapsen oikeuksien sopimuksen syrjintää koskeva säännös on kattava ja se edellyttää, että lasta ei syrjitä millään tavoin häneen itseensä tai hänen vanhempiinsa tai huoltajiinsa liittyvän ominaisuuden tai muun syyn perusteella. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että kohtaan 6 lisättäisiin tavoitteeksi antaa lapselle valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa perheiden moninaisuutta.

2 luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen

4 § Lapsen etu.

Ehdotetun säännöksen mukaan lapsen edun tulee ohjata varhaiskasvatuksen suunnittelua, järjestämistä ja päätöksentekoa. Perusteluissa viitataan lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklaan sekä muihin sopimuksen yleisperiaatteisiin, mitä on pidettävä myönteisenä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen etu tulisi kytkeä säännöksessä tai vähintään säännöksen perusteluissa varhaiskasvatuksen tavoitteisiin, joista säädetään lain 3 §:ssä.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa erityisesti lapsen mielipiteen selvittämistä ja sen huomioonottamista lapsen edun määrittelyn yhteydessä. Lapsen osallisuudesta ehdotetaan säädettäväksi menettelysäännösten yhteydessä 4 luvun 20 §:ssä.

Lapsen etua on aina harkittava sekä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän ja yleensä lasten kannalta. Harkinta on tapaus- ja tilannekohtaista. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että perusteluissa kuvattaisiin, mitkä asiat on otettava minimissään huomioon, kun tehdään lapsen edun mukaista harkintaa, sillä muuten vaatimus lapsen edun mukaisuudesta jää irralliseksi ja ohueksi. Apuvälineenä tässä voi hyödyntää muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja lapsen edun ensisijaisuudesta (nro 14), lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (nro 12), ja lapsen oikeudesta leikkiin, lepoon ja vapaa-aikaan (nro 17). Myös muut yleis-

kommentit, erityisesti nro 1 (oikeus koulutukseen) ja nro 7 (lapsen oikeudet varhaislapsuudessa) voivat olla hyödyllisiä lapsen etu -käsitteen avaamiseksi.²

5 § Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lähipalveluperiaatetta noudatetaan entistä selkeämmin varhaiskasvatuksessa. Palvelun saatavuus tulisi maanlaajuisesti toteuttaa yhdenvertaisin periaattein ja siten, että jokaisella lapsella on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen ilman hoitopäivää pidentäviä tai muulla tavoin hankalia kuljetuksia. Paikallisen tarpeen huomioonottaminen voi parhaimmillaan edistää lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun tarve poikkeavaa tavanomaisesta päiväaikaan järjestettävästä varhaiskasvatuksesta.

Palvelun tarjonnassa on tärkeää huomioida lapselle tuttu ja läheinen varhaiskasvatushenkilökunta, mutta yhtälailla lapsen sisarukset ja kaverit. Palvelut ovat lapselle ihmisiä ja ihmissuhteita. Esimerkiksi vanhempien ratkaisut lapsen asumisesta erolanteissa eivät saisi huonontaa lapsen osallistumismahdollisuutta varhaiskasvatukseen. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että kyse on lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, ei vanhempien oikeudesta saada lapselleen hoitopaikka.

6 § Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella.

Säännöksen ensimmäisessä momentissa todetaan, että varhaiskasvatusta on järjestettävä lapselle, joka on kunnan asukas. Kunnan asukas on se, jonka kotikunta on kyseinen kunta. Toisessa momentissa säädettyissä tilanteissa varhaiskasvatusta olisi järjestettävä kunnassa oleskelevalle lapselle, vaikka lapsi ei olisi kunnan asukas. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että momentit 1 ja 2 ovat selkeitä ja tukevat lapsen varhaiskasvatusoikeuden toteutumista monissa, käytännössä jo arkipäivää olevissa perheiden asumisjärjestelyissä. Silloin, kun varhaiskasvatuksen tarve johtuu vanhempien asumisjärjestelystä ja/tai lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaisesta tapaamisoikeudesta, kynnys järjestää lapselle varhaiskasvatuspaikka tarvittaessa kummankin vanhemman asuinkunnassa tulisi olla matala. Käytännöt tulisi myös saattaa yhtenäiseksi koko maan tasolla.

Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu nimenomaisesti sairaalahoidossa olevien lasten oikeutta varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen turvaaminen on yhtä lailla tärkeää kuin perusopetuksen saatavuuden turvaaminen sairaalakouluissa. Säännöksen tulisi olla velvoittava. Oikeus varhaiskasvatukseen on lapsen subjektiivinen oikeus, joten lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tämän oikeuden toteutuminen on varmistettava myös sairaalaolosuhteissa silloin, kun lapsi ja hänen huoltajansa haluavat lapsen siihen osallistuvan ja lapsen terveydentila sen sallii.

Ehdotetun kolmannen momentin mukaan kunnassa muusta syystä oleskelevalle lapselle varhaiskasvatusta olisi järjestettävä, jos siihen on erityistä syytä. Sääntely koskee perusteluiden mukaan lapsia, joiden osalta turvapaikanhaku- tai oleskelulupaprosessi on syystä tai toisesta kesken, sekä paperittomia lapsia. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kunnassa oleskelevalle lapselle, jolla ei ole kotikuntaa eikä ole kyse tilapäisestä hyvin lyhytaikaisesta oleskelusta, on järjestettävä varhaiskasvatusta. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että niin sanotuilla paperittomilla lapsilla tulisi olla oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatusikäisellä lapsella ei itsellään ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, onko hän maassa laittomasti vai laillisesti eikä siihen, minkä kunnan alueella hän oleskelee. Lasta on tästä huolimatta kohdeltava yhdenvertaisesti muihin lapsiin nähden.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomen valtiota muun muassa kannustamaan haavoittuvassa tilanteessa olevien lapsiryhmien vanhempia yhä useammin ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta lasten suomen kielen taito ja sosiaaliset

taidot kehittyisivät ja estettäisiin muun muassa koulupudokkuutta myöhemmässä vaiheessa. Varhaiskasvatus on keino ehkäistä sukupolvistuvaa syrjäytymistä, joka on suuri riski paperittomien lasten kohdalla.

8 § Varhaiskasvatuksen kieli

Ehdotuksen mukaan varhaiskasvatusta olisi järjestettävä suomeksi, ruotsiksi ja saameksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, miten turvataan kielelliset jatkumot varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös viittoma- tai romanikielellä”.

Perustuslain (628/1998) 17 § 3 momentin mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, toistaen edelliseen varhaiskasvatuslain laajempaan muutokseen 2015 lausumansa, että viittomakielen asemasta säädetäisiin varhaiskasvatuslaissa sitovasti, vastaavalla tavalla kuin saamen kielen asemasta ehdotetaan säädetävän. Tältä osin viittaamme viittomakielilain eduskuntakäsittelyyn keväällä 2015.

10 § Varhaiskasvatusympäristö

Tilojen turvallisuus ja terveellisyys ovat erityisen tärkeitä tekijöitä laadukkaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä, riippumatta siitä, missä tiloissa päivähoitoa järjestetään. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotetun säännöksen perustelut on kirjoitettu puhtaasti päiväkotien näkökulmasta ja jättää epäselväksi sen, missä määrin vaatimukset koskevat avointa varhaiskasvatusta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että varhaiskasvatusympäristön suunnitteluun ja kehittämiseen otetaan lapset mukaan. Varhaiskasvatus on lapsille suunnattu palvelu, joten he palvelun käyttäjinä ovat merkittäviä asiantuntijoita tilojen ja ympäristön toimivuudesta ja lapsiystävällisyydestä.

Ehdotetun säännöksen mukaan lasta on suojattava väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä, joka on erittäin tärkeä vaatimus. Aihetta on käsitelty laajasti, myös varhaiskasvatuksen osalta, opetus- ja kulttuuriministeriön kiusaamisen ehkäisyä miettineessä työryhmässä, joka luovuttaa raporttinsa 16.3.2018. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen yhdenmukaisuus työryhmän raportin kanssa olisi varmistettava huomioiden raportissa esitetyt lainmuutosehdotukset soveltuvin osin.

3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen

12 § Oikeus varhaiskasvatukseen

Subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta rajoitettiin 1.8.2015 alkaen. Se on johtanut yksittäisissä, mutta ilmeisesti usein toistuen, valitettaviin tilanteisiin. Lapsi on esimerkiksi voinut jäädä kokonaan varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, koska huoltajilla ei ole mahdollisuutta järjestää lapsen kuljetusta varhaiskasvatukseen vain osaksi päivää. Lapsen edun mukainen harkinta kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen ei nähtävästi myöskään toteudu yhdenvertaisesti koko maan tasolla.

Hallituksen esitysluonnoksessa on nyt kiitettävän tarkalla tasolla pyritty kuvaamaan lapsen varhaiskasvatus-tarpeen arviointia niissä tilanteissa, joissa pääsäännön mukaan lapsi on oikeutettu vain rajattu varhaiskasvatukseen. Tämä saattaa jossain määrin edistää yhdenvertaista päätöksentekoa, vaikka edelleen lopullisen päätöksen teko on tapauskohtaista harkintaa ja voi johtaa ainakin yksittäistapauksissa lapsen edun vastaisiin päätöksiin. Se ei myöskään muuta esimerkiksi sitä eriarvoisuutta, joka seuraa siitä, että yksittäinen kunta on päättänyt tarjota kaikille lapsille kokopäiväistä varhaiskasvatusta ja toinen kunta noudattaa tiukasti oikeutta rajata varhaiskasvatusaika.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että subjektiivinen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen palautetaan lainsäädäntöön. Tämä mahdollistaisi aidosti laadukkaan, pedagogisista lähtökohdista järjestettävän varhaiskasvatuksen kaikille lapsille. Samalla se osaltaan vaikuttaisi varhaiskasvatuksen arvostukseen ammattihenkilöiden kohdalla ja voisi edesauttaa koulutetun ja vakinaisen, pysyvän henkilöstön saamista varhaiskasvatukseen. Tämä olisi lapsen edun mukaista päätöksentekoa.

4 Luku. Menettelysäännökset.

17 § Hakeminen

Säännöksessä säädetään määräajoista missä puitteissa varhaiskasvatuspaikka on lapselle haettava ja järjestettävä. Säännöksen neljännen momentin mukaan lapselle on järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatuspaikka, jos lapsen tarve ennakoimattomasti laajentuu. Tällainen tarve voi olla esimerkiksi ns. aktiivimallin vaikutuksista johtuvaa.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että edelleen ehdotuksen mukainen sääntely ja sen perustelut jättää avoimeksi ne tilanteet, joissa lapsi ei osallistu lainkaan varhaiskasvatukseen ja eteen tulee ennakoimaton tilanne esimerkiksi huoltajaan kohdistuvien työllistymisvelvoitteiden johdosta. Kuten 12 §:n kohdalla todettiin, subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen voi johtaa siihen, ettei lapsi osallistu varhaiskasvatukseen lainkaan.

20 § Osallisuus ja vaikuttaminen

Säännöksessä on hyvin huomioitu lapsen oikeus osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että tämän erittäin keskeisen säännöksen kohdalla perusteluissa on tyydytty toteamaan, että säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Näin ollen edelleen jää avoimeksi esimerkiksi lapsen osallisuuden tukemista koskevat seikat, joihin lapsiasiavaltuutettu kiinnitti huomioita jo vuoden 2015 lakimuutoksen valmistelun yhteydessä.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa tässä yhteydessä, että varhaiskasvatuksessa on erityisesti huomioitava siihen osallistuvien vammaisten lasten tai muuten erityistä tukea tarvitsevien lasten osallisuus. YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomelle antamissaan suosituksissa vuonna 2011 todennut, että vammaisten lasten mielipiteille olisi annettava asianmukainen paino lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Vammaiset lapset voivat tarvita tukea tai apua (esim. tulkkauspalveluita) kyetäkseen ilmaisemaan mielipiteensä ja osallistumaan muutenkin täysipainoisesti. Osallisuutta ei saisi rajoittaa tai evätä sillä perusteella, että se vaatii erityisiä toimia henkilökunnalta tai lapsen huoltajilta onnistuakseen täysipainoisesti.

Erityinen tuki varhaiskasvatuksessa

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan useassa kohdin erityistä tukea tarvitsevat lapset ja, että erityisen tuen tarpeesta säädetään muun muassa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon lainsäädännössä. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset varhaiskasvatuksen erityisopettajan kelpoisuusvaatimuksista.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että jatkovalmistelussa harkittaisiin lakiin tehtävää lisäystä erityistä tukea koskevista säännöksistä vastaavalla tavalla kuin perusopetuslaissa säädetään kolmiportaisesta tuesta. Varhaiskasvatuksen kehittyessä yhä vahvemmin pedagogiseen suuntaan on tarpeen, että lain tasolla on riittävän selkeästi säädetty tuesta, jota jo pienikin lapsi voi tarvita oppimiseen ja osallistumiseen varhaiskasvatuksessa.

5 luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksessa tehdään lapsikohtaiset varhaiskasvatussuunnitelmat. Suunnitelma toimii keskeisenä välineenä varhaiskasvatuksen henkilöstön, lapsen huoltajien ja lapsen välisessä keskustelussa sekä varhaiskasvatuksen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Suunnitelman merkitys korostuu siirtymävaiheessa perusopetukseen. Samoin suunnitelma on tärkeä erityislasten kohdalla. Suunnitelman tekeminen kaikille lapsille tukee jokaisen lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista sekä mahdollistaa osaltaan luottamuksen vahvistamisen lapseen ja huoltajiin.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsi on otettava aktiivisesti mukaan suunnitelman laatimiseen. Lapsiasiavaltuutettu ehdotti työryhmämuistioon antamassaan lausunnossa, että säännöstä tarkennettaisiin siten, että varhaiskasvatussuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä varhaiskasvatuksen henkilöstön ja lapsen huoltajien, mutta myös yhteistyössä lapsen kanssa. Asia on tuotu esille perusteluissa, mutta sen tärkeyden vuoksi se olisi mahdollista nostaa säännöstasolle. Kyse on velvoittavasta vaatimuksesta selvittää ja huomioida lapsen mielipide.

6 luku. Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset ja 7 luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että henkilöstön mitoitus, rakenne sekä koulutus mukaan luettuna täydennyskoulutus on suunniteltava ja toteutettava siten, että se mahdollistaa laadukkaan varhaiskasvatuksen. Henkilöstön mitoituksessa, rakenteessa ja koulutuksessa on huomioitava lisäksi, että ne mahdollistavat vammaisten lasten tai muuten eritasoista tukea tarvitsevien lasten osallistumisen yhdenvertaisesti laadukkaaseen varhaiskasvatukseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset kelpoisuusvaatimukseen tukevat laadukkaalle varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Siirtymäaika uuteen päiväkodin henkilöstön rakenteeseen on pitkä, mutta se vaikuttaa perustellulta, koska käytännössä se edellyttää aloituspaikkojen lisäämistä eri ammattiryhmien oppilaitoksissa. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että siirtymäaikanakin on velvollisuus huolehtia riittävästä ja ammattitaitoisesta henkilökunnasta sekä lapsiryhmien koon mitoittamisesta siten, että lain vaatimukset täyttävää varhaiskasvatusta voidaan tarjota kaikille sen piirissä oleville lapsille. Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista, josta ehdotetaan säädettäväksi 33 §:ssä, ei saisi muodostua pysyväksi toimintatavaksi.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan (2011) kehottanut Suomen valtiota varmistamaan vammaisille lapsille riittävän määrän henkilökohtaisia avustajia sekä tulkkaus- ja kuljetuspalveluita sekä parantamaan opettajien valmiuksia opettaa vammaisia lapsia ja lapsia, joilla on erityistarpeita. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan nämä vaatimukset on toteutettava jo varhaiskasvatuksesta alkaen.

9 luku. Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus.

Lapsiasiavaltuutettu viittaa tässä yhteydessä aiemmin esittämäänsä kannanottoon, jossa lakiin ehdotettiin otettavaksi säännös voiton tavoittelun kiellosta yksityisessä varhaiskasvatustoiminnassa. Sääntelyn tulisi vastata perusopetuslain 7 § 2 momenttia, jonka mukaan opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lapsen kasvulle ja kehitykselle sekä myöhemmälle oppimiselle ja koulutuksen hankkimiselle. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa yleisellä tasolla myös koko yhteiskunnan hyvinvointiin ja menestykseen. Varhaiskasvatuksen järjestämisestä tulee huolehtia yhtäläisin perustein sekä julkisena että yksityisenä palveluna. Voiton tavoittelun mahdollisuus voi jossain tapauksissa johtaa varhaiskasvatuksen laadun heikkenemiseen, kun yritys säästää kustannuksissa. Eteen voi tulla tilan-

teita, joissa yksityiset varhaiskasvatuksen järjestäjät eivät esimerkiksi tarjoa varhaiskasvatusta lapselle, joka tarvitsee erityisruokavaliota. Myös erityisen tuen tarve voi olla este yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistumiselle. Edellä mainitut menettelyt voivat olla ainakin osin seurausta siitä, että yritystoiminnassa haetaan säästöjä voiton tavoittelemiseksi. Menettelyt voivat vaarantaa lasten yhdenvertaista oikeutta hakeutua perheelle lähimpään tai muuten sopivimpaan varhaiskasvatusyksikköön.

10 luku. Hallinto ja valvonta

53 § Ohjaus, neuvonta ja sosiaaliasiamies.

Periaatteiltaan varhaiskasvatuksen valvontaan ei hallituksen esitysluonnoksessa ehdoteta mainittavia muutoksia. Valvonta on edelleen aluehallintoviraston, Valviran ja kunnan 52 §:ssä säädetyn toimielimen tai sen määräämän viranhaltijan tehtävä. Ohjaus ja neuvonta kuuluvat myös näiden viranomaisten tehtäviin. Sen lisäksi kunnan sosiaaliasiamies antaa ohjausta ja neuvotaa sekä tarvittaessa avustaa muun muassa muistutuksen tekemisessä.

Varhaiskasvatus on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle jo aiemmin, ja nyt toteutetaan loputkin siirtoa vaativat toimet tällä hallituksen esityksellä. Sosiaaliasiamiehen tehtävät kaikilta muilta osin liittyvät sosiaalihuoltoon ja varhaiskasvatus jää jossain määrin irralliseksi kokonaisuudeksi. Pitkällä tähtäimellä sosiaaliasiamiehen osaaminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtäviin voi heikentyä ja siten perheiden ohjauksen ja neuvonnan taso myös laskea. Varhaiskasvatuksella on kiinteä yhteys esi- ja perusopetukseen, joten ohjausta ja neuvontaa antavan tahon tulee olla varhaiskasvatuksen lisäksi perillä opetustoimen asioista tältä osin.

Lapsiasiavaltuutettu kehottaa kiinnittämään edellä mainittuun erityistä huomiota, ja miettimään vaihtoehtoisia ratkaisuja sosiaaliasiamiehen tehtävien hoitamiseksi tässä asiakokonaisuudessa. Asiantuntevan neuvonnan ja ohjauksen saaminen on erittäin tärkeää lapsen ja perheen oikeusturvan toteutumiseksi.

13 luku. Varhaiskasvatuksen tietovaranto.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erinomaisena ehdotuksena perustaa varhaiskasvatuksen tietovaranto ja korostaa sen hyödyntämistä varhaiskasvatuksen kehittämisessä.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella tietovarannon sisältö on melko tekninen. Se sisältäisi varhaiskasvatuksen järjestäjän perustiedot, henkilötiedot ja lasta ja huoltajia koskevat varhaiskasvatuksen järjestämiseen liittyvät tiedot, kuten esimerkiksi henkilötiedot, tiedot varhaiskasvatusryhmästä, varhaiskasvatusoikeudesta ja asiakasmaksuista.

Ehdotuksen mukaan tietoja voidaan käyttää myös laissa säädetyn ehdoin (73 §) tutkimuskäyttöön. Lapsiasiavaltuutettu kannattaa tätä lämpimästi. Varhaiskasvatuksen järjestämisestä saatavaa tutkimustietoa tarvitaan, jotta voidaan tehdä sitä koskevia, lapsen edun mukaisia päätöksiä. Lapsen edun varmistavaa lapsivaikutusten arviointia tulee tehdä tutkittuun tietoon perustuen.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että tietovarantoa kehitettäisiin edelleen siten, että sinne kerättäisiin myös lasten omia näkemyksiä varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Lapsen mielipiteiden selvittämisen ja huomiointamisen tulee olla keskeinen osa varhaiskasvatuksen suunnittelua, toteutusta ja arviointia (ehdotetun lain 20 §). Näiden näkemysten kirjaaminen tietovarantoon olisi mahdollista ja palvelisi erinomaisesti sekä tietovarannon käyttötarkoitusta koskevaan säännökseen kirjattuja tehtäviä että lapsilta kerättyyn tietoon liittyvää tutkimusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että tietovarannon perustaminen ei veisi lisää aikaa, vaan jopa vähentäisi tietojen kirjaamiseen käytettävää aikaa. Tämä on myönteistä. On tärkeä, että varhaiskasvatuksessa aikuisilla on aikaa lapsille ja työaika ei kulu asioiden kirjaamiseen. Lapsilta kerättävän tiedon kirjaaminen voisi lisätä kirjaamista jonkin verran, mutta toisaalta tietojen kirjaaminen voidaan nähdä osana lapsen opetusta ja kasvatusta, jos lapsi on mukana kirjaamistilanteessa vuorovaikutuksessa aikuisen kanssa. Lapsi olisi tällöin paremmin tietoinen, että hänestä kirjataan tietoja ja mitä tietoja kirjataan. Se edistäisi osaltaan lapsen oikeutta saada itseään koskevia tietoja, johon hallituksen esitysluonnoksessa viitataan 66 §:n perusteluissa.

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.

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.

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko 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)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- vanhemmilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä, jossa tehtävässä lapsen edun on ohjattava heidän toimintaansa. Valtion on tuettava vanhempia ja muita laillisia huoltajia lapsen kasvatustehtävässä ja työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. (18 artikla)
- lapsen oikeus koulutukseen, jonka tulee kehittää lapsen yksilöllisiä taitoja, ihmisoikeuksien, lapsen oman kielen ja kulttuurin kunnioitusta, vastuullista kansalaisuutta, suvaitsevaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa ja ympäristön suojelua (29 artikla)
- lapsen oikeus lepoon, leikkiin ja vapaa-aikaan sekä vapaaseen osallistumiseen taide- ja kulttuurielämään (31 artikla)

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.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

Lapsiasiavaltuutettu pitää varhaiskasvatuslain uudistamista erittäin tärkeänä ja sääntelyä selkeyttävänä lainsäädäntötoimena. Varhaiskasvatuksen oikeudellisen sääntelyn lähentyminen perusopetusta koskevaan sääntelyyn on perusteltua, kun varhaiskasvatus nähdään entistä vahvemmin pedagogisena toimintana, josta on suora jatkuma esiopetuksen kautta perusopetukseen.

Hallituksen esitysluonnos sisältää erityisen kohdan 4.3. Lapsivaikutukset, joka on erittäin myönteinen osoitus siitä, että lainvalmistelussa on pyritty pitämään lapsi sen keskiössä. Vaikutusarvioinnissa on käsitelty monipuolisesti uudistuksessa tehtäviä parannuksia tai tarkennuksia lapsen näkökulmasta. Puutteena lapsivaikutusten arvioinnissa on, että siitä ei käy ilmi, mihin tutkittuun tietoon arvio myönteisistä vaikutuksista perustuu tai missä määrin myönteisiä vaikutuksia on odotettavissa. Vaikutusarvioinnissa ei myöskään ole tunnistettu mitään kielteisiä vaikutuksia. Tällöin vaikutusten arviointi jää osin tavoitteiden kuvaamisen tasolle, joten arvioinnin perusteella ei voi tehdä päätelmiä siitä, kuinka vaikuttavia muutokset käytännössä tulevat olemaan.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on nyt tarkennettu puutteita, joita edellisessä laajemmassa varhaiskasvatuslain muutoksessa vuonna 2015 jäi toteuttamatta. Tällainen kohta on esimerkiksi muun varhaiskasvatuksen sijaan säätäminen avoimesta varhaiskasvatuksesta sekä sen tarkemmasta määrittelystä 1 §:ssä ja sen perusteluissa. Lapsiasiavaltuutettu toistaa vuonna 2015 esittämänsä tarkennusehdotuksen³ 3 §:än yhdenvertaisuuden edistämisestä varhaiskasvatuksessa. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa lisäksi, että 3 §:n kohtaan 6 lisättäisiin tavoitteeksi antaa lapselle valmiuksia ymmärtää ja kunnioittaa perheiden moninaisuutta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen etu (4 §) tulisi kytkeä säännöksessä tai vähintään säännöksen perusteluissa varhaiskasvatuksen tavoitteisiin, joista säädetään lain 3 §:ssä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lähipalveluperiaatetta noudatetaan entistä selkeämmin varhaiskasvatuksessa. Palvelun saatavuus tulisi maanlaajuisesti toteuttaa yhdenvertaisin periaattein ja siten, että jokaisella lapsella on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen ilman hoitopäivää pidentäviä tai muulla tavoin hankalia kuljetuksia.

Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu nimenomaisesti sairaalahoidossa olevien lasten oikeutta varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen turvaaminen on yhtä lailla tärkeää kuin perusopetuksen saatavuuden turvaaminen sairaalakouluissa. Säännöksen tulisikin olla velvoittava. Oikeus varhaiskasvatukseen on lapsen subjektiivinen oikeus, joten lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tämän oikeuden toteutuminen on varmistettava myös sairaalaolosuhteissa silloin, kun lapsi ja hänen huoltajansa haluavat lapsen siihen osallistuvan ja lapsen terveydentila sen sallii.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, toistaen edelliseen varhaiskasvatuslain laajempaan muutokseen 2015 lausumansa, että viittomakielen asemasta säädettäisiin varhaiskasvatuslaissa sitovasti, vastaavalla tavalla kuin saamen kielen asemasta ehdotetaan säädettävän. Tältä osin viittaamme viittomakielilain eduskuntakäsittelyyn keväällä 2015.

Tilojen turvallisuus ja terveellisyys ovat erityisen tärkeitä tekijöitä laadukkaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä, riippumatta siitä, missä tiloissa päivähoitoa järjestetään. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotetun säännöksen perustelut on kirjoitettu puhtaasti päiväkotien näkökulmasta ja jättää epäselväksi sen, missä määrin vaatimukset koskevat avointa varhaiskasvatusta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että varhaiskasvatusympäristön suunnitteluun ja kehittämiseen otetaan lapset mukaan. Ehdotetun säännöksen mukaan lasta on suojattava väkivallalta, kiusaamiselta ja muulta häirinnältä, joka on erittäin tärkeä vaatimus. Aihetta on käsitelty laajasti, myös varhaiskasvatuksen osalta, opetus- ja kulttuuriministeriön kiusaamisen ehkäisyä miettineessä työryhmässä, joka luovuttaa raporttinsa 16.3.2018. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen yhdenmukaisuus työryhmän raportin kanssa olisi varmistettava huomioiden raportissa esitetyt lainmuutosehdotukset soveltuvin osin.

Lapsiasiavaltuutettu esittää, että jatkovalmistelussa harkittaisiin lakiin tehtävää lisäystä erityistä tukea koskevista säännöksistä vastaavalla tavalla kuin perusopetuslaissa säädetään kolmiportaisesta tuesta. Varhaiskasvatuksen kehittyessä yhä vahvemmin pedagogiseen suuntaan on tarpeen, että lain tasolla on riittävän selkeästi säädetty tuesta, jota jo pienikin lapsi tarvitsee oppimiseen ja osallistumiseen varhaiskasvatuksessa.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa aiemmin julkaistun kannanoton, jossa lakiin ehdotettiin otettavaksi säännös voiton tavoittelun kiellosta yksityisessä varhaiskasvatustoiminnassa. Sääntelyn tulisi vastata perusopetuslain 7 § 2 momenttia, jonka mukaan opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Varhaiskasvatuksen ohjaus ja neuvonta kuuluvat jatkossa edelleen myös sosiaaliamiehen tehtäviin, jonka muut tehtävät liittyvät sosiaalihuoltoon. Pitkällä tähtäimellä sosiaaliamiehen osaaminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan tehtäviin voi heikentyä ja siten perheiden ohjauksen ja neuvonnan taso myös laskea. Lapsiasiavaltuutettu kehottaa kiinnittämään edellä mainittuun erityistä huomiota, ja miettimään vaihtoehtoisia ratkaisuja sosiaaliamiehen tehtävien hoitamiseksi tässä asiakokonaisuudessa. Asian tuntevan neuvonnan ja ohjauksen saaminen on erittäin tärkeää lapsen ja perheen oikeusturvan toteutumiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erinomaisena ehdotuksena perustaa varhaiskasvatuksen tietovaranto ja korostaa sen hyödyntämistä varhaiskasvatuksen kehittämisessä. Ehdotuksen mukaan tietoja voidaan käyttää myös laissa säädetyn ehdoin (73 §) tutkimuskäyttöön. Lapsiasiavaltuutettu kannattaa tätä lämpimästi. Varhaiskasvatuksen järjestämisestä saatavaa tutkimustietoa tarvitaan, jotta voidaan tehdä sitä koskevia, lapsen edun mukaisia päätöksiä. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että tietovarantoa kehitettäisiin edelleen siten, että sinne kerättäisiin myös lasten omia näkemyksiä varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Näiden näkemysten kirjaaminen tietovarantoon palvelisi erinomaisesti sekä tietovarannon käyttötarkoitusta koskevaan säännökseen kirjattuja tehtäviä että lapsilta kerättyyn tietoon liittyvää tutkimusta.

Jyväskylässä 16.3.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta 1.4.2015

² Suomenkielille käännetty yleiskommentit (nrot 1-21) löytyvä lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilta <http://lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>.

³ Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta 1.4.2015