

Helsinki 7.4.2015

Dnro 1006/5/15

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Viite: Kirjeenne 24.2.2015

LAUSUNTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 24.2.2015 pyytänyt muun ohella eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatuslaiksi.

Oikeusasiamiehen kansliasta on jo asian aikaisemmassa vaiheessa lausuttu tästä asiasta, mutta kaikkia esittämiämme näkökohtia ei ole toistaiseksi otettu huomioon. Siten uudistamme myös aiemmin kuulemistilaisuudessa 15.2.2013 (EOAK 508/5/2013) ja lausunnossamme 15.4.2014 (EOAK 1737/5/2014) opetus- ja kulttuuriministeriölle esittämämme käsitykset.

1

Yleisiä huomioita

Luonnoksen yleisperusteluissa mainitaan päivähoitoa koskevan lainsäädännön kohdalla kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista vain YK:n yleissopimus lasten oikeuksista (LOS). Suomi on lisäksi allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) 30.3.2007. Sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkistamista ja saattamista sopimuksen edellyttämälle tasolle. Esityksestä ei ilmene, miten YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklat vaikuttavat säädettävän varhaiskasvatuslain säännösten sisältöön. Viittaus vammaissopimukseen korostaisi vammaisten lasten oikeutta osallistua yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa varhaiskasvatukseen.

Vammaissopimuksen (CRPD) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut edistämään jo lapsesta asti stereotyyppien ja ennakkoluulojen poistamista sekä lisäämään tietoisuutta eri vammoista ja vammaisten henkilöiden positiivisesta vaikutuksesta yhteiskunnan monimuotoisuuteen. Pidän YK:n vammaissopimuksen kannaltakin varsin hyvänä sitä, että edellytys toimitilojen esteettömyydestä on lisätty nyt 10 §:ään.

Luonnoksen 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun ohella toimia yhdessä lapsen sekä lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin parhaaksi sekä tukea lapsen vanhempaa tai muuta huoltajaa kasvatustyössä. Nykyään on varsin tavallista, että lapsi asuu vuoroin vanhempiensa luona. Olisi tärkeää, että varhaiskasvatuslaissa säädetään selkeästi siitä, miten lasten tosiasialliset perhesuhteet vaikuttavat lapsen oikeuteen varhaiskasvatuspalveluihin myös esimerkiksi ns. vuoroasumistilanteissa.

Lainsäädännön tulee seurata yleistä yhteiskunnallista kehitystä, eikä sillä tule asettaa esteitä vanhempien pyrkimykselle sopia vaikeissakin erotilanteissa lapsen hoidosta ja asumisesta lapsen edun mukaisesti. Kuten aiemmassa lausunnossa on todettu, lapsi voi myös asua vuoroviikoin huollosta erotetun vanhemman luona tai lapsi on yksityisesti sijoitettu esimerkiksi isovanhemmille. Näissäkin tilanteissa lapsen oikeus saada varhaiskasvatuspalveluja ja käyttää vaikeuksista sosiaalisia oikeuksiaan olisi turvattava.

2

Pykäläkohtaiset kommentit

Varhaiskasvatuslakiluonnoksen 1 §:n 6 momentin mukaan varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Pykälän sanamuodosta ei riittävän selkeästi ilmene, milloin ja missä tilanteissa kuljetus tulisi järjestää. Säännöksessä voitaisiin viitata 17 §:n 2 momentissa (erityistä tukea tarvitsevat lapset) tarkoitettuihin tilanteisiin ja muotoilla se niin, että kuljetus on järjestettävä, kun lapsi yksilöllisen tarveharkinnan perusteella välttämättä tarvitsee kuljetusta.

Jos päivähoidossa on kehitysvammainen lapsi, joka vammansa tai sairautensa johdosta tarvitsee ns. kuntouttavaa päivähoitoa osana hänelle järjestettyä erityishuoltoa on matkat tällaiseen päiväkotiin kehitysvammalain 39 §:n ja kehitysvamma-asetuksen 3 §:n perusteella järjestetty lapselle maksuttomina kunnan erityisen järjestämismääräyksiin kuuluvana maksuttomana palveluna. Kyse on siis lapselle kuuluvasta erityisestä oikeudesta (subjektiivisesta oikeudesta). Vammaislakeja yhdistettäessä vammaispalvelulaki ja kehitysvammalain säännökset tultaneen mm. tältä osin kumoamaan. Kuntouttavaan päivähoitoon rinnastettavaa hoitoa ja erityistä huolenpitoa järjestetään tämän jälkeen siis yksinomaan varhaiskasvatuslain perusteella. Pidän

siten välttämättömänä, että varhaiskasvatuslaissa säädetään selvästi näiden haavoittuvassa asemassa olevien ja muiden samassa asemassa olevien erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevien lasten oikeudesta varhaiskasvatukseen järjestämiseen liittyvien kuljetusten saamiseen.

Esitysluonnoksen 6 § 4 momentissa säädettäisiin lapsen sairaanhoidon järjestelyistä. Siten sairaalan sijaintikunta voisi järjestää sairaalahoidossa olevalle lapselle varhaiskasvatusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä ja muut olosuhteet huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista. Esityksen perustelujen mukaan säännös ei olisi velvoittava, mutta laissa haluttaisiin korostaa lapsen mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen myös sairaalajaksojen aikana. Tuolloin lapsella ei olisi mahdollisuutta osallistua muutoin järjestettävään varhaiskasvatukseen. Sairaalahoidossa olevilla lapsilla on perustuslain 6 § nojalla yhdenvertainen oikeus varhaiskasvatukseen. Säännös tulee siten kirjoittaa palvelun järjestäjää velvoittavaan muotoon.

Luonnoksen 7 §:n mukaan ”Kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.” Kuten säännöksen perusteluissa on todettu, uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) tarkoituksena on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta sekä tiivistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännökseen olisi tarpeellista lisätä viittaukset sosiaalihuoltolain seuraaviin luonnoksen pykäliin: 35 §:ään, joka koskee yhteydenottoa sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi, 39 §:ään, joka koskee asiakassuunnitelmaa ja 41 §:ään, joka koskee monialaista yhteistyötä. Näin turvattaisiin, että varhaiskasvatuksen yhteys sosiaalihuollon palveluihin ilmenisi riittävästi. Säännökseen on perusteltua lisätä myös viittaus lastensuojelulain 36 §:ään.

Luonnoksen 12 §:n 4 momentissa ehdotetaan: ”Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.” Säännöstä koskevien perustelujen mukaan ”kun kyse on subjektiivisen oikeuden piirissä olevasta varhaiskasvatuksesta, yleisesti on tulkittu, että oikeus kattaa oikeuden saada palvelu, muttei oikeutta vaatia esimerkiksi sijainniltaan, toimintamuodoltaan tai sisällöltään tietynlaista palvelua”. Perustelu on harhaanjohtava.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä (mm. taltio 3354/24.10.2013, 2013:197, KHO:2013:6 sekä KHO:2014:171) on esimerkiksi vammaispalvelujen sisältämien subjektiivisten oikeuksien osalta vakiintuneesti katsottu, että myös järjestämistapaa koskevat seikat ovat päätöksenvaraisia ja valituskelpoisia. Asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen liittyvät näkökohdat voivat edellyttää, että myös päivähoidon toteuttamistapaa koskevat päätökset voidaan saat-taa tuomioistuimessa tutkittaviksi. Erityisesti tarkoitan tilanteita, joissa päivähoidon käytännön järjestämistapa voi johtaa siihen, että lapsen

subjektiivista oikeutta päivähoitoon tosiasiasa kavennetaan tai rajoitetaan (esim. vammaisen tai muu erityistä tukea tarvitseva lapsi, erityiset perhetilanteet, vammaisen vanhempi). Säännöksessä tulisi selkeästi ilmaista se, milloin myös järjestämistapaa koskeva kysymys voidaan saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi.

Luonnoksen 19 §:stä tulisi selkeästi ilmetä, että henkilökohtaiseen tukeen liittyvistä palveluista tehdään päätös.

Esitysluonnoksen 64 §:ssä muutoksenhakuoikeus näyttäisi rajoittuvan vain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin palveluihin. Säännöksen sanamuotoa tulisi selkeyttää ja samalla muutoksenhakuoikeutta laventaa niin, että se selkeästi määritellyissä tilanteissa kattaisi myös 19 §:n 2 momentissa tarkoitettut, järjestämisen tapaa ja paikkaa koskevat päätökset. Juuri ehdotetun 19 §:n tarkoittamissa tilanteissa (kuten myös 12 §:n 4 momenttia koskevin osin on edellä lausuttu) varhaiskasvatuksen järjestämistavalla ja -paikalla samoin kuin kuljetusten järjestämisellä voi olla suuri merkitys lapsen oikeudelle saada varhaiskasvatuspalveluja yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti.

Luonnoksen 24 §:ssä käytetty ilmaisu ”huoltajat” olisi selvyiden vuoksi syytä korvata muissa esityksen kohdissa käytetyllä ilmaisulla ”vanhemmat”. Muutoin sanamuoto ei kata niitä tilanteita, jolloin lapsi esimerkiksi asuu vuoroviikoin huollosta erotetun vanhemman luona (mahdollisesti toisessa kunnassa). Myös näissä tilanteissa lapsen hoidosta tosiasiallisesti vastaaville henkilöille olisi turvattava mahdollisuus hakea lapselle varhaiskasvatuspalveluja. Muutoin säännöksen sanamuoto voi tosiasiallisesti rajoittaa lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen.

3

Lopuksi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimii Ihmisoikeuskeskus. Sen tehtävänä on edistää osaltaan lasten ja nuorten asemaa ja oikeuksia sekä perus- ja ihmisoikeuskasvatusta. Ihmisoikeuskeskus julkaisi viime vuonna kansallisen selvityksen, johon sisältyy myös varhaiskasvatusta koskeva osio. Linkki Ihmisoikeuskeskuksessa laadittuun artikkelikokoelmaan (Erja Rusanen ja Kristiina Vainio: Varhaiskasvatus) löytyy keskuksen verkkosivuilta ([tässä liitteessä](#)).

Ihmisoikeuskeskus antaa oman lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta varhaiskasvatuslaiksi. Varhaiskasvatuslaki on lapsen perusoikeuksien toteutumisen kannalta erittäin keskeinen laki. Tämän vuoksi lain tehokas toimeenpano on tärkeää. Pidän erittäin kiireellisenä sitä, että Opetushallitukselle varataan valvontaan riittävät voimavarat.

4

Lausunnon tiivistelmä

Ehdotetussa varhaiskasvatuslaissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, mikä ei sisällä vain ”lapsen turvallista huolenpitoa vanhempien käydessä töissä”. Tulevassa laissa halutaan korostaa nykyistä lakia enemmän lapsen etua ja oikeutta osallistua jo varsin varhaisella ikäkaudellaan varhaiskasvatukseen. Lausuntoni pykä-

läkohtaisissa kommentteissa on tuotu esille ne esitysluonnoksen on-
gelmakohdat, jotka esitetyssä muodossa voivat toteutuessaan tosi-
asiallisesti rajoittaa lapsen oikeutta hänelle kuuluvaan varhaiskasva-
tukseen.

Apulaisoikeusasiamies



Maija Sakslin

Esittelijäneuvos



Jorma Kuopus