



7.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi,
24.2.2015, OKM 15/010/2015

Lausunto hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi

Itä-Suomen aluehallintovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi.

Itä-Suomen aluehallintovirasto näkee varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen erittäin tärkeänä. Lausunnolla olevassa esityksessä varhaiskasvatus muotoillaan selkeästi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohtana on lapsen etu. Esitys kuitenkin noudattelee nykyisen päivähoitolain sisältöä ja olisi toivottavaa, että siinä näkyisi enemmän varhaiskasvatuksen tehtävien siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Osin lakiesityksessä ei toteudu hallinnonalan siirto.

Pedagogiset näkökulmat ovat varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistuksessa keskeinen laatutekijä. Laadukas varhaiskasvatus antaa hyvät eväät elinikäisen oppimisen alkuun, mahdollisia myöhempiä oppimisen ongelmia voidaan estää ja ehkäistä syrjäytymistä. Varhaiskasvatus subjektiivisena oikeutena ja lähipalveluna ovat merkittävä peruspalvelu ja hyvinvointitekijä. Itä-Suomen aluehallintovirasto haluaa kiinnittää erityistä huomiota lakiesityksen seuraaviin kohtiin:

5 § Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus

”Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet.”

Itä-Suomen aluehallintoviraston mielestä varhaiskasvatuksen alueellinen saavutettavuus ja sen lähipalvelun luonne on kansalaisten tasa-arvon kannalta olennainen asia. 1 §:n mukaan varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Tämä on mm. väljästi asutulla alueella hyvä

asia. Lähipalvelun käsitettä ja kuljetusten perusteita olisi kuitenkin hyvä täsmentää. Lähipalvelun etäisyydet ovat tulleet varhaiskasvatuksen valvonnassa esiin, kun asiakkaat ovat pitäneet esim. päivittäisiä 60 km:n hoitomattoja kohtuuttoman pitkinä. Saman perheen lapsille tulisi myös voida osoittaa ensisijaisesti sama tai samalla suunnalla sijaitseva varhaiskasvatuspaikka.

9 § Toiminta-ajat

"Kokopäiväinen varhaiskasvatus saa kestää yleensä enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti."

Työssäkäyntialue voi edellyttää päivittäin kolmen tunnin pituisen työmatkan, jolloin lapsen hoitopäivä voi olla yleensä 11 tunnin pituinen. Samoin monen työnantajan toimialue voi edellyttää matkustamista, jolloin työpäivä matkoineen voi olla esim. 14 tunnin pituinen, ei yleensä, mutta eri aikaväleillä toistuvasti. Tässä on ristiriita eri säännösten tai käytäntöjen välillä.

Laissa olisi hyvä huomioida, että myös lapsella on oikeus lomaan. Päivähoidossa on esitetty huoli siitä, että lapset saattavat olla pitkiä jaksoja hoidossa ilman yhtään vapaapäivää.

38 § Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Esityksen perusteluissa (s. 88) todetaan, että lain 21 §:n mukaan erityistä tukea saava lapsi olisi otettava huomioon lasten lukumäärässä tai kasvatusta-, opetusta- ja hoitotehtäviin osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei ryhmässä ole lapsi- tai ryhmäkohtaista avustajaa. Ryhmässä voisi olla enemmän kuin kolme kasvatusta-, opetusta- ja hoitotehtävään osallistuvaa kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä tai lasten määrä voisi olla enimmäismäärää pienempi.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää erittäin tärkeänä ja perusteltuna tätä lasten tuen tarpeeseen perustuvaa mitoitusmekanismia, jonka lähtökohtana on lapsen etu. Se tulisi myös avata ja kirjoittaa 38 §:ään.

Siirtymisessä pienempiin lapsiryhmiin tulee toimijoille varata riittävä siirtymäaika. Toimijoille on taloudellisesti vaikeaa tai mahdotonta toteuttaa siirtymistä liian lyhyellä aikavälillä.

39 § Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

39 §:ssä säädetään, että 38 §:ssä säädettyistä suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti joko ryhmien ollessa jatkuvasti pienempiä tai laajennettaessa lapsen hoitoaikaa 24 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, eli varhaiskasvatuksen tarpeen nopeasti lisääntyessä.

Poikkeamismahdollisuudet tulee määritellä selkeämmin ainakin lain perusteluissa. Poikkeamisen keston pituus tulisi valvontasyistä

määritellä esim. siten, että mitoitus tulee saattaa lainmukaiseksi viimeistään neljäntenä päivänä syyn ilmenemispäivän jälkeen.

42 § Täydennyskoulutus

Varhaiskasvatuksen henkilöstön täydennyskoulutus on tärkeä laatutekijä. Eesityksen perusteluissa todetaan, että sosiaalialan osaamiskeskukset ovat keskeinen toimija varhaiskasvatuksen kehittämisessä ja täydennyskouluttajana. Ne ovat kuitenkin osa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa ja niiden rooli on yhteistyötoimijana. Varhaiskasvatuksen toimijoiden roolien tulee olla selkeät eikä toimijoita voi olla liikaa.

Lakiesityksen 51 §:ssä todetaan valtion ohjausjärjestelmästä, että aluehallintovirastolle kuuluvat lasten varhaiskasvatuksen ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Aluehallinnon opetustoimessa täydennyskoulutus on keskeinen ohjauskeino. Valtion rahoittama opetustoimen ja varhaiskasvatuksen henkilöstön henkilöstökoulutus tulee olla selkeä varhaiskasvatuksen ohjaustyökalu.

48 § Tietojen tallettaminen rekisteriin

Lakiesityksen 48 §:ssä todetaan, että varhaiskasvatuksessa rekisteröitävät asiat tallennetaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 25 §:ssä tarkoitettuun yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Aluehallintovirasto päättää palvelujen tuottajan rekisteriin merkitsemisestä ja rekisteristä poistamisesta.

Ohjaus- ja valvontajärjestelmän selkeyden kannalta tietojen tallettamisesta rekisteriin tulee säätää toisin. Aluehallintovirasto ei rekisteröi muita opetustoimen yksityisiä järjestäjiä, eikä ole järkevää ohjauksen, valvonnan, ennakkoinnin tai tilastoinnin kannalta hajottaa rekisteröintiä eri viranomaisiin. Rekisteröinti tulee tehdä saman rekisterinpitäjän rekisteriin kaikista opetustoimen yksityisistä opetuksen järjestäjistä tai palveluntuottajista. Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla rekisteriin pääsy ja tarpeelliset käyttöoikeudet.

52 § Ohjaus, neuvonta ja seuranta

Varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta on nimetty opetus- ja kulttuuriministeriölle ja ohjaus ja valvonta Opetushallitukselle ja aluehallintovirastoille. Lisäksi 46 §:n mukaan kunnallinen toimielin valvoo yksityisen palvelun tuottajia.

Opetustoimessa aluehallintovirasto tekee tulossopimuksen opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, eikä Opetushallituksella ole aluehallintovirastoa ohjaavaa roolia. Tähän ei ole syytä myöskään varhaiskasvatuksen osalta. Aluehallintovirastojen ohjaus tulee säilyttää tulossopimuksen toisella osapuolella, eli opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

Varhaiskasvatuksen ohjausta tulee lakiesityksen perusteluissa terävöittää siten, että varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutus selkeämmin nimitään osana aluehallintoviraston tehtäviä.

Seurannan osalta tulee rekisteröinti saattaa kuntoon. Tästä on lausuttu aiemmin 48 §:n kohdalla.

60 § Asiakasmaksut

Varhaiskasvatuksen asiakkaiden taholla on kiinnitetty huomiota yrittäjien kohtuuttomaan työmäärään päivähoitomaksua määriteltäessä. Käytäntö on ollut valtakunnallisesti kirjavaa myös sen suhteen, mitä selvitystä yrittäjältä vaaditaan tuloistaan ja jopa niiltä osin, mitä yrityksen suorituksia pidetään yrittäjän tuloina.

Yhdenvertaisuuden vuoksi muiden palkansaajien kanssa yrittäjänä toimivalle huoltajalle tulee riittää esim. edellinen verotuspäätös sekä arvio tulevista tuloista, joita voidaan tarvittaessa tarkastella myös jälkikäteen. Ei ole tarkoituksenmukaista avata koko yrityksen kirjanpitoa ja tilinpäätöstä toistuvasti lapsen hoitomaksua määriteltäessä.

13 luku, Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku

Lakiesityksen 64 §:n mukaan päätökseen, joka koskee 19 §:ssä tarkoitettuja henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja tukeen liittyviä palveluja haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Lakiesityksen perustelujen mukaan kaikki 19 §:n nojalla tehtävät päätökset eivät olisi valituskelpoisia, vaan olisi arvioitava, onko kyse lapsen henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettua palvelusta. Esimerkiksi päätös, joka koskee erityislastentarhanopettajan määräämistä koko ryhmän avuksi, ei olisi pykälän nojalla valituskelpoinen.

Kuitenkin ryhmä koostuu yksilöistä ja tuen tarpeet ryhmässäkin lähtevät henkilökohtaisista tarpeista. Rajanvetoa sellaisten päätösten, joista ei saa valittaa sekä valituskelpoisten päätösten välillä tulee selkiyttää.

Ylijohtaja



Elli Aaltonen

Opetustoimen ylitarkastaja



Johanna Albert

Lausunnon keskeinen sisältö

5 § *Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus*

Varhaiskasvatuksen alueellinen saavutettavuus ja sen lähipalvelun luonne on kansalaisten tasa-arvon kannalta olennainen asia. Lähipalvelun käsitettä ja kuljetusten perusteita olisi kuitenkin hyvä täsmentää.

9 § *Toiminta-ajat*

Työssäkäyntialue tai työnantajan toimialue voi edellyttää pitempiä hoitopäiviä. Toiminta-ajoissa on nähtävissä ristiriita eri säännösten tai käytäntöjen välillä. Olisi myös hyvä huomioda, että myös lapsella on oikeus lomaan.

38 § *Päiväkodin henkilöstön mitoitus*

Lasten tuen tarpeeseen perustuva mitoituskeijää on perusteltu ja tärkeä, ja se tulisi myös avata ja kirjoittaa 38 §:ään. Siirtymisessä tulee varata toimijoille riittävä siirtymäaika.

39 § *Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen*

Poikkeamismahdollisuudet tulee valvontasyistä määritellä selkeämmin ainakin lain perusteluissa siten, että mitoitus tulee saattaa lainmukaiseksi viimeistään neljäntenä päivänä syyn ilmenemispäivän jälkeen.

42 § *Täydennyskoulutus*

Ohjausjärjestelmästä tulee tehdä mahdollisimman selkeä. Aluehallinnon opetustoimessa täydennyskoulutus on keskeinen ohjauskeino, jonka tulee näkyä varhaiskasvatuksen ohjaustyökaluna.

48 § *Tietojen tallettaminen rekisteriin*

Rekisteröinti tulee tehdä saman rekisterinpitäjän rekisteriin kaikista opetustoimen yksityisistä opetuksen järjestäjistä tai palveluntuottajista. Toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla rekisteriin pääsy ja tarpeelliset käyttöoikeudet.

52 § *Ohjaus, neuvonta ja seuranta*

Ohjausjärjestelmästä tulee tehdä mahdollisimman selkeä. Opetustoimessa aluehallintovirasto tekee tulossopimuksen opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, eikä Opetushallituksella ole aluehallintovirastoa ohjaavaa roolia. Tähän ei ole syytä myöskään varhaiskasvatuksen osalta. Aluehallintovirastojen ohjaus tulee säilyttää tulossopimuksen toisella osapuolella, eli opetus- ja kulttuuriministeriöllä.

60 § *Asiakasmaksut*

Yrittäjiä tulee kohdella yhdenvertaisesti muiden palkansaajien kanssa päivähoitomaksua määriteltäessä.

13 luku, Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku

Lakiesityksen 64 §:ää tulisi tarkentaa viittauksen 19 §:ään osalta.