

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Lausuntopyyntö 24.2.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta varhaiskasvatuslaiksi**Yleisiä huomioita**

Kuntaliitto pitää tärkeänä voimassa olevan päivähoitolain uudistamista nykyisiä ja tulevia tarpeita vastaavaksi. Lain valmisteluprosessi on ollut melko sekava, ja nyt lausuttavana oleva esitys sisältää Eduskunnassa 13.3.2015 hyväksytyt nykyistä päivähoitolakia koskevat muutokset. Muutokset tulevat voimaan 1.8.2015. Niiltä osin Kuntaliitto muistuttaa, että on aiemmin antanut lausuntonsa sekä sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja sivistysvaliokuntaan. Aiemmin annettu on lausunto tämän lausunnon liitteenä.

Kuntaliitto pitää valitettavana, että laki on valmisteltu ministeriössä virkamiestyönä. Kuntaliiton, joka edustaa kaikkia Suomen kuntia, olisi tullut olla valmistelussa mukana. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää lasten varhaiskasvatuspalvelut ja valtaosin myös rahoittaa toiminta.

Eduskunnassa hyväksytyjen nykyistä päivähoitolakia koskevien muutosten jälkeen tulee päivähoitoon edelleen soveltaa sosiaalihuollon säädöksiä, vaikka hallinnonalasiirron myötä on todettu, että päivähoito ei ole enää sosiaalipalvelua. Tilanne on palvelun järjestämisen ja valtakunnallisen ohjauksen kannalta haastava. Kuntaliitto esittää, että jatkovalmistelussa myös lasten hoidon tukisäädökset ja asiakasmaksuihin liittyvät säädökset sisällytetään varhaiskasvatuslakiin. Kuntaliitto pitää haastavana, mikäli jatkossa edelleen joudutaan näiltä osin soveltamaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Esityksestä kunnille aiheutuvat uudet tehtävät ja velvoitteet

Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi sisältää uusia tehtäviä ja velvoitteita. Kuntaliitto on aiemmassa lausunnossaan tuonut esiin kuntien menojen lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisen ilman, että samalla päätetään vastaavan suuruista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.

Kokonaan uusia asioita esityksessä ovat ainakin lähipalveluperiaate, omavalvontasuunnitelma sekä lapsen tukemiseen liittyvät pykälät. Aiemmissa lausunnoissamme olemme lisäksi todenneet seuraavista uusista tehtävistä, mitkä sisältyvät myös tähän esitykseen: päiväkodin ryhmäkoosta, varhaiskasvatussuunnitelmasta, osallisuudesta, arvioinnista, sekä yhteistyöstä sääntämisestä. Päivähoidossa olevan lapsen ravintoa sekä toimitiloja ja toimintavälineitä koskevia säännöksiä esitetään myös tiukennettavaksi. Lakiin esitetään myös säädettäväksi Opetushallitukselle norminantovaltuutus valtakunnallisista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Normi on kuntia velvoittava. Myös oikeus saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi olisi nykyistä huomattavasti laajempi.

Lähipalveluperiaate

Kuntaliitto on samaa mieltä siitä, että varhaiskasvatusta tulee pääsääntöisesti järjestää lähellä asukkaita. Kunnalle tulee kuitenkin jättää riittävä toimivalta suunnitella ja järjestää varhaiskasvatuspalveluita paikallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuntaliitto vaatii, että esityksen 5 § 3 mom. poistetaan. Kuntaliitto huomauttaa, että esityksen 8 § 2 mom. on jo riittävä palvelujen järjestämiseksi.

Varhaiskasvatuspalvelun järjestäminen kahdessa kunnassa

Esitysluonnoksen 6 § perusteluissa otetaan kantaa siihen, miten palvelua tulisi järjestää myös toisen kunnan asukkaalle. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin sitä, miten kustannukset palvelun järjestämisestä kuntien välillä tulisi jakaa. Varhaiskasvatuspalvelussa valtionosuudet tulevat kunnassa asuvien alle kouluikäisten lasten määrän mukaan, eikä kotikuntakorvauksia makseta.

Kuntaliitto esittää, että kustannustenjakoa koskevat säännökset tulisi sisällyttää esitykseen erityisesti tilanteissa, jossa päivähoitoa järjestetään kahden kunnan toimesta. Säädöksessä periaatteena tulisi olla, että kunta, joka järjestää varhaiskasvatuspalveluita muulle kuin oman kuntansa asukkaalle, olisi oikeus periä palvelun korvaus lapsen kotikunnalta täyden korvauksen periaatteella. Mahdollinen perittävä asiakasmaksu tulisi vähentää korvauksesta. Kuntaliitto huomauttaa, että on asiasta jo aiemminkin mainittu.

Varhaiskasvatuksen kieli

Nykyisen lain mukaan kunnan on järjestettävä palvelua lapsen äidinkielellä suomeksi tai ruotsiksi, lisäksi kaksikielisissä kunnissa molemmilla kielillä. Saamenkielistä palvelua on järjestettävä saamelaisalueilla.

Esityksen mukaan lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielellä suomeksi, ruotsiksi tai saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa mainituilla saamenkielillä riippumatta siitä onko kunta yksikielinen, kaksikielinen vai sijaitseeko kunta saamelaisten kotiseutualueella. Oikeudesta saada varhaiskasvatusta äidinkielellään päättäisivät lapsen huoltajat.

Kuntaliitto pitää hyvänä lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä sekä saamelaisten kotiseutualueella saamenkielillä.

Lisäksi Kuntaliitto haluaa tuoda esiin haasteen saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa mainittujen saamenkielten mukaisen palvelun järjestämisestä. Nykyisellään palvelu taataan saamelaisalueilla ja näin olisi hyvä menetellä jatkossakin. Kelpoisten saamenkieltä taitavien työntekijöiden saaminen eri puolille Suomea on erittäin haastavaa, joten palvelun järjestäminen muodostuu käytännössä mahdottomaksi.

Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa

Kuntaliitto pitää lapsen tukemiseen liittyviä pykäläiä pääosin selkeinä ja hyvinä. Esityksen 20 §:n mukaan erityistä tukea saavan lapsen osalta olisi kuitenkin aina huomioitava lasten lukumäärä ja henkilöstön määrä ellei ryhmässä olisi avustajaa. Kuntaliitto huomauttaa, että esityksen 19 § kuvataan jo riittävällä tavalla tuen muodot ja toteuttaminen. Kuntaliitto vaatii 20 §:n poistamista. Paikallisesti tulisi voida huomioida kulloinkin tarvittavat toimenpiteet parhaan mahdollisen tuen rakentamiseksi lapselle. Kuntaliiton pitää tärkeänä ja lapsen edun mukaisena, että myös erityisen tuen osalta lapsen tarvitsemaa tukea ei tulisi määritellä lasten tai henkilöstön määrään sidottuna toimintana.

Ohjaus ja neuvonta

Esityksen 23 § määrittää ohjauksesta ja neuvonnasta. Kuntaliitto huomauttaa, että vastavasta asiasta säädetään jo hallintolaissa. Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tule olla, jos sille ei ole erityisiä syitä. Kuntaliitto katsoo, että erilliselle ohjauksesta ja neuvonnasta sääntämiselle ei ole perustetta. Kuntaliitto vaatii ohjaukseen ja neuvontaan liittyvän pykälän poistamista.

Omaavontasuunnitelma

Esityksen mukaan kunnan, kuntayhtymän tai muun palveluntuottajan olisi laadittava omaavontasuunnitelma. Kunnilla tai kuntayhtymillä ei ole nykyisin mukaan vastaavaa velvoitetta päivähoidon osalta. Lisäksi esityksen mukaan Opetushallitukselle annetaan valtuus antaa määräyksiä omaavontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitys sisältää säännökset paikallisen suunnitelman laadinnasta, asiakkaan ja henkilöstön osallisuudesta sekä valvonnasta. Lisäksi kunnan on 30 §:n mukaan arvioitava antamaansa varhaiskasvatusta ja osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arvioinnin keskeiset tulokset tulisi myös julkistaa. Näiden lisäksi Kuntaliitto ei pidä kunnan omaavontasuunnitelman laadintavelvollisuutta ja sitä koskevaa Opetushallituksen toimivaltaa tarpeellisenä. Lakiesitys sisältää muutoinkin riittävät toimet, joilla turvataan riittävä laatu ja niiden valvominen. Yksityisten palveluntuottajien osalta tilanne on toisenlainen, koska omaavontasuunnitelma tukee kunnan velvoitetta valvoa toimintaa.

Tietojen salassapito

Tietojen salassapitoa koskevat säännökset kaipaavat jatkovalmistelua. Haasteena on, että lakia sovelletaan sekä kunnan että muun palveluntuottajan järjestämässä varhaiskasvatuspalvelussa, ja esityksessä on sekä erityissäännöksiä että viittauksia julkisuuslakiin. Tulisi pohtia esimerkiksi pitäisikö julkisuuslakia soveltaa kokonaisuudessaan myös yksityisten palveluntuottajien järjestämän palvelun osalta. Myös pykälät ovat osin päällekkäisiä, esimerkiksi oikeudesta salassapidosta poikkeamiseen säädetään sekä 43 §:n 2 momentissa että 44 §:ssä.

Hallinto

Kuntaliitto korostaa, että lähtökohta on, että kunnan hallinto järjestetään kuntalain mukaan, vain erityisestä syystä siitä säädetään erityislaissa. Lausuttavana oleva esitys ohittaisi mm. kuntalain johtosääntömääräykset. Kuntaliitto ei näe perustetta mm. toimielimestä säätämistä varhaiskasvatuslaissa. Kuntaliitto vaatii, että esimerkiksi 49 § poistetaan tarpeettomana.

Valvonta

Nykyisen lain mukaan lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat Opetus- ja kulttuuriministeriölle. Aluehallintovirastolle kuuluvat lasten päivähoidon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat tarkastaa kunnan ja kuntayhtymän varhaiskasvatuspalvelun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat, jos tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voi myös antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta.

Asiantuntijavirastona on toiminut terveyden ja hyvinvoinnin laitos, mutta ei valvontaviranomaisena. Virastolla ei myöskään ole ollut mahdollisuutta antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia yleisiä määräyksiä.

Valvontaa koskevat säännökset kaipaavat jatkovalmistelua. Esimerkiksi esityksen 51 §:ssä esitetään, että asiantuntijavirastona toimivan Opetushallituksen toimivaltaan lisättäisiin valvontatehtävät. Kuntaliitto ei pidä tätä perusteltuna, ja esittää pykälän muuttamista näiltä osin. muutetaan muotoon, jossa opetushallitukselle ei tule oikeutta toimia valvontaviranomaisena. Sama koskee luonnoksen 53 § 2. momenttia.

Muutoksenhaku

Kuntaliitto esittää muutosta muutoksenhakua koskevaan pykälään siten, että varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen sekä esityksen 12 §:ssä tarkoitettua oikeutta koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua kunnan varhaiskasvatus-palvelusta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saisi 12 §:ssä tarkoitettua oikeutta koskevassa asiassa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusajan ja asian kiireellisen käsittelyn osalta Kuntaliitto yhtyy luonnoksessa esitettyyn.

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Kuntaliitto huomauttaa, että varhaiskasvatusta koskevien säädösten muuttamiselle ei ole osoitettu määrärahaa vuoden 2015 talousarvioesityksessä. Myöskään täydentävässä talousarvioesityksessä vuodelle 2015 ei ole osoitettu määrärahoja kunnille uusien esityksessä esitettyjen uusien tehtävien toteuttamiseksi. Lisäksi valtioneuvoston 3.4.2014 antama Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018 ei sisällä määrärahoja varhaiskasvatuslain toteuttamiseksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että varhaiskasvatuslain uudistamisessa tulee sovittaa yhteen edellä mainitut kirjaukset. Varhaiskasvatuslain uudistaminen tulee toteuttaa siten, että siitä ei aiheudu kunnille uusia tehtäviä tai velvoitteita ilman valtion täysimääräistä rahoittamista.

Esityksessä ehdotettujen uusien asioiden sekä nykyisten säädösten tiukentamisen osalta vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen ei ole selkeästi arvioitu. Esityksessä mainitaan useimpien asioiden kohdalla, että ne eivät aiheuta kunnille uusia kustannuksia, koska tehtäviä kunnissa jo tehdään tai kunnissa on jo asian toteuttamiseksi riittävät resurssit. Kuntaliitto huomauttaa, että se ei ole ollut mukana arvioimassa uusien tehtävien osalta mahdollisesti tulevia kustannuksia tai antamassa arviota siitä miten kunnissa nyt toimitaan. Tarkkojen kustannusarvioiden tekeminen on toki hankalaa, koska vaikutukset ovat kuntakohtaisia, mutta ei voida myöskään todeta, että kustannusvaikutuksia ei olisi. Kuntaliitto huomauttaa, että esitys on tehty opetus- ja kulttuuriministeriössä virkamiestyönä ilman laajapohjaista kustannusten vaikutusten arviointia.

Lopuksi

Kuntaliitto toteaa, että lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi vaatii vielä jatkovalmistelua. Kuntaliitto on mielellään mukana valmisteltaessa lakiluonnosta edelleen.

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri



Jarkko Lahtinen
erityisasiantuntija

Lausunnon keskeinen sisältö

Kuntaliitto pitää tärkeänä voimassa olevan päivähoitolain uudistamista nykyisiä ja tulevia tarpeita vastaavaksi. Lain valmisteluprosessi on ollut melko sekava, ja nyt lausuttavana oleva esitys sisältää Eduskunnassa 13.3.2015 hyväksytyt nykyistä päivähoitolakia koskevat muutokset. Muutokset tulevat voimaan 1.8.2015. Niiltä osin Kuntaliitto muistuttaa, että on aiemmin antanut lausuntonsa sekä sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja sivistysvaliokuntaan. Aiemmin annettu on lausunto tämän lausunnon liitteenä.

Hallinto

Kuntaliitto korostaa, että lähtökohta on, että kunnan hallinto järjestetään kuntalain mukaan, vain erityisestä syystä siitä säädetään erityislaissa. Lausuttavana oleva esitys ohittaisi mm. kuntalain johtosääntömääräykset. Kuntaliitto ei näe perustetta mm. toimielimestä säätämistä varhaiskasvatuslaissa.

Valvonta

Valvontaa koskevat säännökset kaipaavat jatkovalmistelua. Esimerkiksi esityksen 51 §:ssä esitetään, että asiantuntijavirastona toimivan Opetushallituksen toimivaltaan lisättäisiin valvontatehtävät. Kuntaliitto ei pidä tätä perusteltuna, ja esittää pykälän muuttamista näiltä osin.

Esityksestä kunnille aiheutuvat uudet tehtävät ja velvoitteet

Hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi sisältää uusia tehtäviä ja velvoitteita verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Kokonaan uusia asioita esityksessä ovat ainakin lähipalveluperiaate, oma-valvontasuunnitelma sekä lapsen tukemiseen liittyvät pykälät. Aiemmissa lausunnoissamme olemme lisäksi todenneet seuraavista uusista tehtävistä, mitkä sisältyvät myös tähän esitykseen: päiväkodin ryhmäkoosta, varhaiskasvatussuunnitelmasta, osallisuudesta, arvioinnista, sekä yhteistyöstä säätämisestä. Päivähoidossa olevan lapsen ravintoa sekä toimintoja ja toimintavälineitä koskevia säännöksiä esitetään myös tiukennettavaksi. Myös oikeus saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi olisi nykyistä huomattavasti laajempi.

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Varhaiskasvatuslain uudistaminen tulee toteuttaa siten, että siitä ei aiheudu kunnille uusia tehtäviä tai velvoitteita ilman valtion täysimääräistä rahoittamista.

Lopuksi

Kuntaliitto toteaa, että lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos varhaiskasvatuslaiksi vaatii vielä jatkovalmistelua. Kuntaliitto on mielellään mukana valmisteltaessa lakiluonnosta edelleen.