



Lausuntopyyntö

24.2.2015

Jakelussa mainituille

OKM 15/010/2015

Asia: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoanne liitteenä olevasta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunto pyydetään toimittamaan sähköisesti viimeistään 7.4.2015 opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamon sähköpostiosoitteeseen kirjaamo@minedu.fi sekä Word-muodossa osoitteeseen varhaiskasvatuslaki@minedu.fi.

Ministeriö pyytää lausunnon antajaa tiivistämään lausunnon päätteeksi lausuntoon sisältyvän keskeisimmän sisällön lyhyesti (enimmäispituus 1 sivu) otsikolla ”Lausunnon keskeinen sisältö”, joka otetaan lausuntoyhteenvetoon. Lausuntoyhteenveto julkistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön internetsivuilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7.12.2012 työryhmän valmistelemaan päivähoito koskevien lakien uudistamista. Työryhmä on luovuttanut esityksensä 21.3.2014. Työryhmän esityksestä järjestettiin keväällä 2014 lausuntokierros jota koskevat lausunnot ja muu materiaali on nähtävissä ministeriön internetsivulla:

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/vireilla_koulutus/varhaiskasvatus/index.html?lang=fi

Esitys on valmistelu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkатыönä. Valmistelussa on käytetty työryhmän raportista saatuja lausuntoja, koska esityksen ehdotukset pohjautuvat pääosin työryhmän esityksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen ruotsinkielinen versio on saatavilla yllä olevasta internetosoitteesta viimeistään 27.2.2015.

Lisätietoja antavat opetusneuvos Kirsi Alila (kirsi.alila@minedu.fi), hallitusneuvos Janne Öberg (janne.oberg@minedu.fi) sekä neuvotteleva virkamies Tarja Kahiluoto (tarja.kahiluoto@minedu.fi).

Johtajan sijainen, opetusneuvos

Aki Tornberg

Hallitusneuvos

Janne Öberg

Jakelu

Oikeusministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö / Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö / Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto

Opetus- ja kulttuuriministeriö/ Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto

Sosiaali- ja terveysministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Aluehallintovirastot

Opetushallitus

Sosiaali- ja terveydenalan lupa- ja valvontavirasto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Lapsiasiavaltuutettu

Tasa-arvovaltuutettu

Tietosuojavaltuutettu

Vähemmistövaltuutettu

Saamelaiskäräjät

Lapsiasianeuvottelukunta

Romaniasian neuvottelukunta

Tasa-arvoasian neuvottelukunta TANE

Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE

Keskustan eduskuntaryhmä

Kokoomuksen eduskuntaryhmä

Kristillisdemokraattien eduskuntaryhmä

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä

Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä

Vasemmiston eduskuntaryhmä

Vihreä eduskuntaryhmä

Ruotsalainen kansanpuolue eduskuntaryhmä

Helsingin kaupunki

Jyväskylän kaupunki

Järvenpään kaupunki

Kokkolan kaupunki

Kristiinankaupunki

Kuusamon kaupunki

Lieksan kaupunki

Oulun kaupunki

Raaseporin kaupunki

Rantasalmen kunta

Sodankylän kaupunki

Tampereen kaupunki

Turun kaupunki

Helsingin yliopisto

Itä-Suomen yliopisto

Jyväskylän yliopisto

Oulun yliopisto

Tampereen yliopisto

Turun yliopisto

Åbo Akademi

Oulun ammattikorkeakoulu

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry

Suomen ammattikoulutuksen johtajat SAJO

Sosiaalialan osaamiskeskukset

Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

Elinkeinoelämän keskusliitto ry.

Kuntatyönantajat

Sosiaalialan Työnantajat ry.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

Lastentarhanopettajaliitto

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry.

Sosiaalialan korkeasti koulutettujen ammattijärjestö Talentia

Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy ry.

Suomen Lähi- ja perushoitajaliitto Super ry.

Kirkkohallitus

Lastensuojelun Keskusliitto ry.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry.

Sairaaloiden lastentarhanopettajat SAILA ry.

Sateenkaariperheet ry.

Sosiaali ja terveys ry.

Suomen Kuntaliitto ry.

Suomen Monikkoperheet ry.

Suomen UNICEF ry

Suomen Yrittäjät ry.

Svenska Finlands folkting

Vammaisfoorumi ry.

Tiedoksi

Opetus- ja viestintäministeri Krista Kiuru

Kulttuuri- ja asuntonministeri Pia Viitanen

Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi varhaiskasvatuslaki. Lasten päivähoidosta annettu laki (36/1973) kumottaisiin. Esitys sisältää osittain samoja säädösmuutoksia, kuin eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp) siihen sisältyvän päivähoitolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 osalta. Varhaiskasvatuksen käsite otettaisiin käyttöön ja laissa korostettaisiin lapsen edun huomioimista toimintaa suunniteltaessa ja järjestettäessä. Lain varhaiskasvatusta koskevat tavoitteet ajantasaistettaisiin ja modernisoitaisiin.

Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lapsella olisi nykyistä vastaava subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen.

Laissa säädettäisiin lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi laadittavasta varhaiskasvatussuunnitelmasta, johon kirjattaisiin lapsen kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma korvaisi nykyisen palvelu- ja hoitosuunnitelman sekä kuntoutussuunnitelman.

Laissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen henkilöstöstä, kelpoisuusvaatimuksista ja mitoituksista nykyistä vastaavasti siten, että säännökset nostetaan päivähoitoasetuksesta lain tasolle. Laissa ehdotetaan säädettäväksi päiväkodin ryhmäkoosta. Päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Laissa säädettäisiin lasten sekä lasten vanhempien ja muiden huoltajien osallisuutta ja vaikuttamista koskeva säännös, jolla korostettaisiin heidän mahdollisuuksiaan osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Lisäksi säädettäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjälle velvollisuus laatia toimintaansa koskeva omavalvontasuunnitelma, arvioida toimintaansa sekä osallistua ulkopuoliseen arviointiin.

Lapsen tukemista varhaiskasvatuksessa koskevat säännökset uudistettaisiin. Lapselle on esityksen mukaan annettava hänen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa sekä tarvittaessa tehostettua tai erityistä tukea. Opetushallituksesta tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan. Lisäksi Opetushallitukselle säädettäisiin valtakunnallisen valvonta- ja ohjausviranomaisen tehtävä, joka voimassa olevan päivähoitolain perusteella on kuulunut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle.

Opetushallituksen tehtäväksi säädettäisiin valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen. Varhaiskasvatuksen järjestäjä voisi valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta laatia paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia.

Lasten päivähoidossa sovelletut useisiin eri sosiaalihuollon järjestämistä koskeviin lakeihin ja asetuksiin kuuluneet säännökset on laintulkinnan selkeyttämiseksi tarpeellisin muutoksin koottu varhaiskasvatuslakiin. Henkilökunnan koulutuksesta, henkilöstön mitoituksista ja yksityisiä palvelun tuottajia koskevista velvoitteista säädettäisiin varhaiskasvatuslaissa.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan sosiaalihuoltoa koskevia arvonlisäverolain säännöksiä sovellettaisiin varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuun varhaiskasvatukseen. Verovelvollisuutta koskeva säännös ei muuttuisi, vaikka varhaiskasvatuksen käsite korvaisi lasten päivähoidon.

Taloudelliset vaikutukset on otettu huomioon täydentävässä esityksessä talousarvioesitykseen vuodelle 2015 sekä ehdotuksessa lisätalousarvioksi vuodelle 2015.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan __ päivänä __ kuuta 2015.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa, joka on annettu 22 päivänä kesäkuuta 2011, todetaan, että laadukas ja saavutettavissa oleva varhaiskasvatus ja esiopetus taataan koko ikäluokalle. Hallitusohjelman mukaan säädetään laki varhaiskasvatuksesta, ja varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön. Varhaiskasvatuksen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tiivistetään.

Hallitusohjelman mukaan pienten lasten vanhempien mahdollisuutta perheen ja työn joustavaan yhdistämiseen tuetaan, päivähoito säilyy subjektiivisena oikeutena sekä päivähoitojärjestelmää kehitetään tarjoamaan perheille mahdollisuuksia päivähoidon joustavampaan käyttöön. Hallitusohjelmassa todetaan, että lasten päivähoidon turvallisuus ja korkea laatu varmistetaan, päivähoitoa syrjäytymistä ennaltaehkäisevänä palveluna kehitetään, päivähoito säilytetään maksuttomana pienituloisille perheille eivätkä maksut muodosta työllistymiskynnystä. Erityisesti huomioidaan yksinhuoltajien asema. Hallitusohjelman mukaan oikeus samaan päivähoitopaikkaan säilyy, vaikka lapsi olisi välillä kotona hoidossa. Lisäksi ohjelmassa todetaan päivähoidon asiakasmaksuista, että osapäiväisen ja osa-aikaisen hoidon maksu muutetaan määräytymään kunnan ja palvelun käyttäjän sopiman hoitoajan perusteella.

Lasten päivähoitoa koskevien säädösten uudistamistarve sekä hallinnonalasiirto ovat olleet esillä jo usean hallituksen aikana. Ne on nostettu esiin muun muassa Matti Vanhasen toisen hallituksen (hallitusohjelma 19.4.2007) ja Mari Kiviniemen hallituksen (hallitusohjelma 22.6.2010) ohjelmissa sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista vuodelta 2002 (sosiaali- terveysministeriön julkaisuja 2002:9).

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön lailla lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (909/2012). Samalla muutettiin sosiaalihuoltolain 17 §:ää (710/1982, muut. 910/2012), josta poistettiin lasten päivähoito. Lasten päivähoito ei ole enää sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu. Hallinnonalasiirto toteutettiin siten, että päivähoitojärjestelmän toimivuudessa ei tapahtunut laadullisia heikennyksiä eikä päivähoitopalvelujen asiakkaiden asemaan tullut muutoksia. Päivähoitoon sovelletaan siirron jälkeenkin osittain sosiaalihuoltoon koskevia säädöksiä. Tarkoituksena oli, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle valmistellaan päivähoitoon soveltuva lainsäädäntö, jolloin sosiaalihuoltoon liittyvien, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan säädöksiin viittaaminen ei olisi enää tarpeellista. Vasta tällöin hallinnonalasiirto toteutuisi täysimääräisesti. Siirto ei koskenut lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säänneltyjä lasten päivähoidon vaihtoehtona myönnettäviä taloudellisia tukia. Tukia koskeva lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus kuuluvat edelleen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7 päivänä joulukuuta 2012 varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän. Hallitusohjelman ja valtioneuvoston 15 päivänä joulukuuta 2011 päättämän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan säädetään laki varhaiskasvatuksesta. Tavoitteeksi asetettiin, että uutta lakia koskeva hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014 ja uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Työryhmän tehtäväksi asetettiin valmistella hallitusohjelman mukaisesti päivähoitoa koskevat säädösehdotukset sekä arvioida esitysten taloudelliset ja yhteiskunnalliset sekä muut vaikutukset. Säädösehdotusten valmistelussa työryhmän tuli ottaa huomioon muun muassa hallitusohjelman asiaan liittyvät tavoitteet, päivähoidon kokonaisuus, käytettävissä oleva tutkimus- ja arviointitieto sekä

kansallisten ja kansainvälisten toimintaympäristön muutokset ja kehityssuunnat. Esitys tuli valmis-
tella valtion talouden kehysten puitteissa.

Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmä luovutti esityksensä opetus- ja
kulttuuriministeriölle 21 päivänä maaliskuuta 2014. Työryhmän esitys sisälsi pykälämuotoisia esi-
tyksiä muun muassa soveltamisalasta, tavoitteista, varhaiskasvatuksen järjestämisestä, monialaisesta
yhteistyöstä, oikeudesta varhaiskasvatukseen, kielellisistä oikeuksista, lapsen kehityksen ja oppimi-
sen tuen eri muodoista, osallisuudesta ja vaikuttamisesta, menettelystä, suunnittelusta ja arvioinnis-
ta, henkilöstön kelpoisuuksista, mitoituksista ja rakenteesta sekä tietojen vaihdosta ja salassapidos-
ta. Työryhmän esitys sisälsi lisäksi näkemyksiä muun muassa ohjausjärjestelmästä sekä yksityisten
palvelujen tuottamisesta. Työryhmän esitys ei vastannut hallituksen esitystä. Monet työryhmän kä-
sittelyssä olleista asiakokonaisuuksista ja vaikutusten arvioinneista edellyttävät kuitenkin vielä jat-
kotoimenpiteitä. Työryhmän esitykseen jätettiin useita eriäviä mielipiteitä. Työryhmän esitys oli
lausuntokierroksella keväällä 2014.

Hallitus antoi 29 päivänä elokuuta 2013 rakennepoliittisen ohjelman talouden kasvuedellytysten
vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Ohjelmassa on useita
kohtia, joilla on merkitystä päivähoiton ja sen järjestämisen kannalta. Näitä ovat esimerkiksi oh-
jelman kohta 1.19 (laajennetaan velvollisuutta ottaa työtä vastaan nykyisen työssäkäyntialueen ul-
kopuolelta), 1.4 (esiopetuksen muuttaminen velvoittavaksi), 3.2 (kuntien tehtävien ja niiden perus-
teella säädettyjen velvoitteiden vähentäminen) sekä 3.4 (kelpoisuusvaatimusten väljentäminen).

Hallitus antoi 29 päivänä marraskuuta 2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta
sekä 25 päivänä maaliskuuta 2014 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana
julkisen talouden suunnitelmaa.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevissa päätöksissä päivähoitoa koskevat
ohjelman kohdat kelpoisuusvaatimusten joustavoittamisesta ja väljentämisestä sekä päivähoitomak-
sujen tarkistamisesta. Lisäksi hallitus toteaa pidättäytyvänsä uusien, kuntien menoja lisäävien tehtä-
vien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavansuuruisista kuntien tehtävi-
en ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä
rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäätökseen nähden uusiin hankkeisiin, minkä
lisäksi kehykseen jo sisältyviä hankkeita arvioidaan kriittisesti kehyspäätöksen yhteydessä.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma ja sen toimeenpanosta marraskuussa tehty päätös vaikuttivat
varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän työhön. Valtioneuvosto on antanut
3 päivänä huhtikuuta 2014 julkisen talouden suunnitelman vuosille 2015—2018. Rakennepoliitti-
nen ohjelma ja kehyspäätös vaikuttavat varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen
sisältöihin ja aikatauluihin. Varhaiskasvatusta koskevien säännösten uudistamiselle ei ole osoitettu
määrärahaa valtion talousarviossa vuodelle 2015 eikä valtion talouden kehyksissä vuosille 2015-
2018.

Pääministeri Alexander Stubbin 24.6.2014 päivätty hallitusohjelma perustuu pääministeri Jyrki Ka-
taisen hallitusohjelmaan, rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä sen toimeenpanoa ja julkisen talouden
sopeuttamista koskeviin linjauksiin. Stubbin hallituksen ohjelman mukaan Kataisen hallituksen oh-
jelma vaalikaudelle 2011 – 2015 ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa. Elokuussa 2013 sovittu
rakennepoliittinen ohjelma sekä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015 – 2018 ja näitä tarken-
tavat toimeenpanopäätökset tulee ohjelman mukaan asettaa loppuvaalikaudella etusijalle hallin-
nonalojen toiminnassa. Varhaiskasvatuksen osalta pääministeri Stubbin hallituksen ohjelmassa to-
detaan, että varhaiskasvatustalouden valmistelua jatketaan suunnitellusti.

Ensimmäisenä vaiheena kohti uutta varhaiskasvatustalakeia hallitus on 19.12.2014 antanut eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp).

2 Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Päivähoitoa koskevan lainsäädännön kehitys

Päivähoitoa ohjasi lainsäädännöllisesti *Köyhäinhoitolaki* (1922) vuodesta 1923 alkaen. Lain nojalla köyhäinhoito kohdistettiin muun muassa (mieli)sairaisiin, avun tarpeessa oleviin henkilöihin, sokeisiin, kuuromyykeihin, raajarikkoisiin, kaatuvatautisiin ja tylsämielisiin. Lastentarhat olivat vuodesta 1917 alkaen kouluhallituksen kansaopetuksen osaston alaisuudessa ja saivat toimintaansa valtionapua. Muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 1924 tapahtui hallinnollinen siirto, jossa lastensuojelliset asiat siirtyivät kouluhallinnon valvonnan piiristä sosiaaliministeriön alaisuuteen. Vuonna 1927 astui voimaan *laki lastentarhain valtionavusta*, joka muodosti yksityisille ja vuodesta 1919 perustetuille kunnallisille laitoksille valtionapua koskevan normituksen. Tuolloin lainsäädäntö koski yksikkökohtaisesti laitoksia, kun taas päivähoitolain tultua voimaan säädöspohja muuttui kuntakohtaiseksi.

Vuonna 1936 astui voimaan *lastensuojelulaki*, johon oli liitetty myös päivähoitoa koskevat säännökset. Päivähoito rakentui tällöin vahvasti lastensuojelluksesta näkökulmasta. Tämä lastensuojellinen konteksti toimi päivähoidon taustalainsäädäntönä ja viitekehyksenä lähes 40 vuotta. Tuon ajan sisällä päivähoitolakeia luotiin lähes neljännesvuosisadan ajan kunnes laki ja asetus päivähoidosta astuivat voimaan 1.4.1973.

Päivähoitoa koskevan lainsäädännön voimaantulo ei kuitenkaan häivyttänyt vahvaa sosiaalihuollollista näkökulmaa. Tämä siitä huolimatta, että lainsäädäntö loi kunnallisen päivähoitojärjestelmän, joka oli yhtenäinen ja kokonaisuudeltaan selkeä sekä eri toimintamuotoja tasavertaisena käsittelevä säädöskokonaisuus. Päivähoito -käsitteen käyttö lainsäädännössä ja sääntelyn lähtökohdat korostivat palvelun hoidollista ja sosiaalihuollollista aspektia jättäen kasvatuksellisen aspektin taka-alalle. Päivähoito oli muovaantunut *köyhäinhoidosta lastensuojelun kautta sosiaalipalveluksi*. Päivähoitolaki toi kuitenkin rakentuvan hyvinvointipalvelun universaalisuusnäkökulman päivähoitoon.

Päivähoitolakeia ja -asetusta on muovattu sen 40-vuotisen historian aikana useasti vuoden 2014 loppuun mennessä yhteensä 55 kertaa. Päivähoitolain ja asetuksen voimaan tulosta lähtien voidaan havaita näiden säädösten erilaisia muovaantumisen reformiaaltoja ja keskeisiä uudistuksia. Vuosia 1967–1972 voidaan pitää *päivähoitolain syntymisenä*, joka loi säädöspohjan palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Toinen reformiaalto sijoittuu vuosiin 1984–1996, jolloin päivähoitolakiin lisättiin säännökset *subjektiivisesta oikeudesta*, ensin alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille vuonna 1990 ja kaikille alle kouluikäisten lasten vanhemmille kuusi vuotta myöhemmin, vuonna 1996. Reformina tämä tarkoitti tarveharkintaisen päivähoidon muuttumista subjektiiviseksi oikeudeksi.

Ennen subjektiivisten oikeuksien säätämistä päivähoitolakiin oli jo lisätty vuonna 1983 parlamentaarisesti kootun Kasvatustavoitekomitean mietinnön (KoM 1980:31) työn johdosta niin kutsuttu ”kasvatustavoitepykälä” (2 a §). Komitea laati tehtäväksi antonsa mukaisesti ehdotukset päivähoidon yleisiksi kasvatustavoitteiksi ja päivähoitotoiminnan sisällön yleisperiaatteista, suunnittelusta ja niiden toteuttamisesta, jotka sitten vaikuttivat myös lainsäädäntöön. Kasvatustavoitesäännöksen myötä päivähoidon kasvatuksellinen tehtävä ja painotus vahvistuivat sosiaalihuollon toimintaympäristössä.

Tämän reformijakson sisään ajoittuu myös asetusmuutos vuodelta 1992, jossa määriteltiin kasvattajien ja lasten välistä suhdetta niin kutsutun suhdeluvun kautta. Ennen tätä lasten ja aikuisten määrän sääntely perustui 1970- ja 1980-luvuilla päiväkotien enimmäisryhmäkokojen määrittelyyn. Ajallisesti tämän reformiaallon reuna-alueille sijoittuu kotihoidon tuen (1985) ja yksityisen hoidon tuen lainsäädäntöjen (1996) linkittyminen päivähoitoa koskevaan sääntelyyn. Kotihoidon tuki tuli vaiheittain voimaan niin, että se koski vuodesta 1990 alkaen kaikkia alle 3-vuotiaita. Kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea koskeva sääntely määritteli ne vaihtoehtoisiksi taloudellisen tuen muodoiksi kunnalliselle päivähoidolle ja täten vanhemmille muodostui mahdollisuus valita lapsilleen kotihoito, yksityinen hoito tai kunnallinen päivähoito.

Esiopetuksen rakentuminen osaksi perusopetusta koskevaa lakia vuonna 1998 muodostaa kolmannen reformin yhdessä vuonna 2000 Opetushallituksen toimesta ilmestyneen esiopetussuunnitelman perusteet -asiakirjan kanssa. Päivähoitolakiin lisättiin esiopetukseen liittyen säännöksiä vuonna 1999. Nämä säännökset koskivat päivähoitosäädösten koskemista päivähoidossa järjestettävään esiopetukseen ja myös siihen, että päivähoidossa olevalla lapsella on oikeus esiopetukseen. Vastavälinäinen säännös lisättiin myös perusopetuslakiin. Kolmannen reformin yksi tärkeä säädösmuutos oli vuonna 2006 lakiin lisätty säännös erityislastentarhanopettajapalvelujen saatavuudesta suhteessa kunnassa esiintyvään tarpeeseen.

Päivähoitolain ja -asetuksen on todettu monien tahojen toimesta olevan selkeästi uudistamisen tarpeessa. Nykyinen lainsäädäntö ei vastaa yhteiskunnallisen toimintaympäristön vaatimuksia enää lähtökohdiltaan tai sisällöltään. Myös oikeusoppineet ovat nostaneet esiin kritiikkiä nykyisen lain sisältöön. Lakia pidetään heikkona säädösten muotoilussa ja tulkinnanvaraisuudessa ja moniselitteisyydessä. Nykyisessä päivähoitolaissa ei myöskään säännellä lapsen asemasta tai lapsen tarpeista ja oikeuksista. Edelleen sääntely on vähäistä lapsen vanhempien, huoltajien asemaan liittyen. Selkeinä heikkouksina pidetään myös sääntelyä vuorohoidon ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen osalta sekä päivähoidon viranomaisyhteistyöhön liittyen.

Neljäntenä ja juuri nyt ajankohtaisena reformiaaltona voi pitää *päivähoidon ja varhaiskasvatuksen hallinnollista siirtoa* opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta alkaen ja sen vaikutuksia lainsäädäntöön. Muutos on tarkoittanut konkreettisesti sitä, että päivähoito on lakannut olemasta sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu ja siirtynyt osaksi kasvatus- ja koulutuspalvelujen järjestelmää.

Uusimpaan reformiin sisältyy myös uuden lain valmistelutyö, joka on alkanut joulukuussa 2012 opetus- ja kulttuuriministeriössä. Uuden lain valmistelua on tehty jo useita vuosia muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena toimineen varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan toimesta. Hallinnonalasiirtoon ja uuden lain valmisteluun kohdistuneet muutostarpeet ovat olleet esillä jo usean hallituksen aikana ennen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusta, muun muassa Matti Vanhasen toisen hallituksen ja Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmissa. Uuden lain valmisteluun liittyy keskeisesti normiohjauksen modernisoiminen, mutta myös lainsäädännöllisten kytkösten purkaminen vielä toistaiseksi voimassa oleviin sosiaalihuollon säädöksiin.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Keskeisin lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus on Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59-60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus). Sopimus hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa marraskuussa 1989, ja Suomessa yleissopimus tuli voimaan vuonna 1991.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Lapsen oikeuksien sopimus on sisällöllisesti laaja turvaten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä erityisiä lapsen suojelua koskevia oikeuksia. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltäminen, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Sopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat lapsen oikeutta ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen.

Sopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa. Artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäväänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia.

Sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että henkisesti tai ruumiillisesti vammaisen lapsen tulisi saada nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yhteisönsä toimintaan.

Sopimuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Sopimuksen 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaansa kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeu-

den lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin.

Perustuslain keskeisimmät säännökset lapsen kannalta

Perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslailla kumottiin muun muassa vuoden 1919 Hallitusmuoto siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset oli uudistettu kokonaisuudessaan 1.8.1995 voimaan tulleella lailla (969/1995), eikä uudistuksen jälkeen ollut ilmennyt tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön muutoksia. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisenaan uuteen perustuslakiin.

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan uudistuksella pyrittiin muun muassa laajentamaan ja vahvistamaan yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa sekä lisäämään perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Uudistuksen yksi merkittävä tavoite oli myös lähentää sisällöllisesti toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Suomi on kyseisen hallituksen esityksen mukaan liittynyt noin 40 kansainväliseen sopimukseen, joita luonnehditaan ihmisoikeussopimuksiksi, tosin kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen käsite ei ole tarkkarajainen. Pääosin sopimukset ovat Yhdistyneissä kansakunnissa, Euroopan neuvostossa ja Kansainvälisessä työjärjestössä laadittuja yleissopimuksia. Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia edellä mainitun lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi ovat mm. Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/76) ja yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/90). Myös Euroopan unionissa on kiinnitetty huomiota ihmisoikeuksiin, ja Euroopan unionin perusoikeuskirja julistettiin joulukuussa 2000 (teksti julkaistu mm. Euroopan Unionin virallisessa lehdessä 2012/C 326/02, jossa teksti käsittää mukautuksen 7.12.2000 julistetun perusoikeuskirjan ja korvaa sen Lissabonin sopimuksen voimaantulopäivästä).

Varhaiskasvatuksen kannalta erityisesti huomioitavia perusoikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Pykälän 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeuksia koskevan hallituksen esityksen (309/1993 vp) mukaan perustuslain säännöksestä seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. Hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu lasten päivähoito esimerkkinä sellaisesta järjestelmästä, joka toteuttaa julkisen vallan tehtävää tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lasten päivähoidosta annettu laki ja asetus

Lasten päivähoidosta säädetään lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973, jälj. päivähoitolaki) sekä samannimisessä asetuksessa (239/1973, jälj. päivähoitoasetus).

Päivähoitolaissa säädetään muun muassa päivähoidon muodoista, tavoitteista, kunnan järjestämisvelvollisuudesta, lapsen vanhempien tai muiden huoltajien oikeudesta saada lapselle päivähoitopaikka sekä päivähoidon valvonnasta.

Päivähoitolain 1 §:n 1 momentin mukaan lasten päivähoidolla laissa tarkoitetaan lasten hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.

Päivähoidon kasvatustavoitteista säädetään päivähoitolain 2 a §:ssä. Säännöksen mukaan päivähoidon tavoitteena on muun muassa tukea päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuista kasvuympäristö. Edelleen säännöksen mukaan lapsen iän ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti päivähoidon tulee yleinen kulttuuriperinne huomioon ottaen edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta. Uskonnollisen kasvatuksen tukemisessa on kunnioitettava lapsen vanhempien tai holhoojan vakaumusta. Edistääksään lapsen kehitystä päivähoidon tulee tukea lapsen kasvua yhteisvastuuseen ja rauhaan sekä elinympäristön vaalimiseen. Päivähoitoasetuksen 1 a §:n mukaan kasvatustavoitteisiin kuuluu myös suomen- tai ruotsinkielisten, saamelaisten, romanien ja eri maahanmuuttajaryhmien lasten oman kielen ja kulttuurin tukeminen yhteistyössä kyseisen kulttuurin edustajien kanssa.

Lain 2 b §:n mukaan lasten päivähoidossa olevalle lapselle kunnan on järjestettävä hoitopaikassa tarpeellinen ravinto, jollei leikkitoiminnassa sen luonteesta muuta johdu.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava lasten päivähoidon järjestämisestä asukkaalleen sisällöltään sellaisena ja siinä laajuudessa kuin tässä laissa säädetään. Edelleen 4 §:n mukaan kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei henkilöllä ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muu-

toin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava lasten päivähoidon järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Kunnan on huolehdittava päivähoidon järjestämisestä asukkailleen. Päivähoitoa voivat päivähoitolain 2 §:n mukaan saada lapset, jotka eivät ole vielä oppivelvollisuusikäisiä. Perusopetuslain (628/1998) 28 §:n mukaan oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Päivähoitolain 2 §:n mukaan päivähoitoa voivat saada myös oppivelvollisuusikäiset lapset, milloin erityiset olosuhteet niin vaativat eikä hoitoa ole muulla tavoin järjestetty.

Erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta säännöksiä on sekä päivähoitolaissa että asetuksessa. Päivähoitoasetuksen 6 §:n 3 momentin mukaan, jos päiväkodissa on yksi tai useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Vastaava säännös on myös perhepäivähoidon osalta asetuksen 8 §:ssä. Asetuksen 2 §:n 4 momentin mukaan, kun päiväkotiin otetaan lapsi, joka on erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa, on hänestä hankittava alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto. Päivähoitolain 7 a § velvoittaa laatimaan kaikille erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille lapsen kuntoutuksen yhteensovittamiseksi kuntoutussuunnitelman yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan muun sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa

Lain 6 §:n mukaan päivähoidon tulee terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan olla lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Kunta voi järjestää lasten päivähoidon eri tavoin. Päivähoitolain 10 §:n mukaan kunta voi järjestää päivähoidon alaan kuuluvat tehtävät itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelun tuottajalta taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

Kunnan on huolehdittava lasten päivähoidon järjestämisestä asukkailleen. Päivähoito on 2 §:n mukaan pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan. Kunnan on päivähoitolain 11 §:n mukaan huolehdittava siitä, että päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan on huolehdittava siitä, että päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä.

Päivähoitolain 11 a §:ssä säädetään subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon. Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on ollut vuodesta 1996 lähtien subjektiivinen oikeus saada kunnan järjestämä päivähoitopaikka lapselleen perheen sosio-ekonomisesta asemasta tai asuinpaikasta riippumatta. Kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun päivähoitopaikan (päiväkotitoi tai perhepäivähoito) sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, ei kuitenkaan aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena perusopetukseen. Päivähoitoa on kuitenkin järjestettävä osa-aikaisesti, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti aloittaa perusopetuksen vuotta saman pykälän 1 momentissa säädettyä aikaisemmin. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse kunnan järjestämää edellä

mainittua päivähoitopaikkaa, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen.

Lainsäädäntö mahdollistaa siten kolme yhteiskunnan tukemaa vaihtoehtoa alle oppivelvollisuusikäisten lasten hoidon järjestämiseksi: lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat hakea lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan, valita yksityisen palvelun tuottajan järjestämän päivähoidon ja saada siihen yksityisen hoidon tukea tai hoitaa alle kolmivuotiaasta lasta kotona ja saada siihen kotihoidon tukea.

Päivähoitolain 11 a §:n 4 momentin mukaan oikeus samaan päivähoitopaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole päivähoidossa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysrahajaksojen ajan. Isyysrahajaksoista johtuvasta poissaolosta on ilmoitettava päivähoitopaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen sen suunniteltua aloittamispäivää.

Päivähoitoa järjestettäessä tulee lain 11 b §:n nojalla huolehtia siitä, että päivähoidossa olevilla lapsilla on mahdollisuus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen.

Päivähoidon henkilöstöä koskevat säännökset ovat päivähoitolain pykälissä 4 a ja 5. Lain 4 a §:n mukaan lasten päivähoidon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua lakia (272/2005, jälj. kelpoisuuslaki) sekä sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Lakia käsitellään tarkemmin jäljempänä. Kunnassa on oltava sanottua henkilöstöä lasten päivähoidon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan käytettävissä on oltava lasten päivähoidossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja.

Päivähoitolain 5 §:n mukaan päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

Lasten päivähoidosta annetussa asetuksessa (239/1973) säädetään muun muassa päivähoitopaikan hakuajoista, päivähoitopäivän pituudesta sekä henkilöstömitoituksesta ja rakenteesta.

Päivähoitoasetuksen 2 §:ssä säädetään, että lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, jotka haluavat lapselle lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaisen päivähoitopaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee päivähoitopaikan. Mikäli päivähoidon tarve kuitenkin johtuu työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, on päivähoitopaikkaa haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee hoitopaikan. Pykälän 3 momentin mukaan, mikäli päivähoidossa olevan lapsen hoitotarve muuttuu osapäivähoidosta tai muusta osapäivähoidosta kokopäivähoitoon ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, kunnan on kuitenkin järjestettävä edellä mainituista syistä laajentuneen hoitotarpeen mukainen hoitopaikka välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Päivähoitoasetuksen 4 §:n mukaan päivähoito järjestetään osapäivä- ja kokopäivähoitona. Kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saa yleensä jatkoa yhtäjaksoisesti enintään kymmenen tuntia vuorokaudessa ja osapäivähoidossa viisi tuntia.

Päivähoitoasetuksessa säädetään päiväkodissa ja perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvasta henkilöstöstä. Asetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee enintään seitsemää kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden olla vähintään yksi hoito- ja kasvatustehtävissä toimiva kelpoisuusehdot täyttävä henkilö. Vastaavasti neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee olla yksi henkilö. Kolme vuotta täyttäneiden osapäivähoitoa koskee eri säännös. Pykälän 2 momentin mukaan enintään 13 osapäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden päiväkodissa tulee olla yksi hoito- ja kasvatustehtävis-

sä oleva kelpoisuusehdot täyttävä henkilö. Kunta voi poiketa 1 ja 2 momentissa säädetystä suhdelvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää.

Päivähoitoasetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan perhepäivähoidossa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luettuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Lisäksi voidaan hoitaa yhtä perusopetuslain mukaista esiopetusta saavaa lasta, perusopetuksen aloittanutta lasta tai sellaista kunnan järjestämässä osapäivähoidossa olevaa lasta, joka aloittaa perusopetuksen toimintavuotta seuraavana vuonna. Pykälän 2 momentin mukaan perhepäiväkodissa kaksi hoitajaa voi samanaikaisesti hoitaa enintään kahdeksaa lasta ja lisäksi osapäiväisesti kahta 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua lasta. Pykälän 3 momentin mukaan erityisistä syistä ja huomioon ottaen paikalliset olosuhteet kolme hoitajaa voi hoitaa samanaikaisesti enintään kahtatoista lasta. Edelleen pykälän 4 momentissa säädetään, että kun perhepäiväkodissa hoidetaan samanaikaisesti useampaa lasta kuin 2 momentissa säädetään, tulee yhdellä perhepäivähoitajalla olla vähintään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Sovellettavasta sosiaalihuollon lainsäädännöstä

Lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lukien. Uudistus toteutettiin tekemällä tarpeelliset lisäykset voimassa olevaan päivähoitolakiin ja muihin siirron edellyttämiin lakeihin. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvastuulla lasten päivähoito oli osa sosiaalihuollon kokonaisuutta ja sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukainen sosiaalipalvelu, johon sosiaalihuoltolain ja lasten päivähoidosta annetun lain ohella sovellettiin myös muuta sosiaalihuollon lainsäädäntöä, esimerkiksi asiakkaan asemaa, henkilöstön kelpoisuutta, asiakasmaksuja ja yksityistä päivähoitoa koskien. Kun lasten päivähoito siirtyi 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoitavaksi, päivähoito irrotettiin sosiaalihuollon kokonaisuudesta ja liitettiin osaksi kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Lasten päivähoito ei enää ole sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu. Siirron yhteydessä katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi edelleen toistaiseksi soveltaa lasten päivähoitoon sosiaalihuollon lainsäädäntöä soveltuvien osien, koska opetustoimen lainsäädännössä ei ollut vastaavia säännöksiä eikä uutta varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä voitu valmistella niin nopeassa aikataulussa. Tällä ratkaisulla haluttiin varmistaa se, ettei päivähoitopalvelujen asiakkaiden ja henkilöstön asema heikkene.

Hallinnonalasiirron yhteydessä sosiaalihuoltolaista otettiin tarvittavat säännökset päivähoitolakiin muun muassa palvelujen järjestämisestä, toimeenpanosta, valvonnasta, palveluiden järjestämisestä suomen ja ruotsin kielellä sekä Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää tarvittaessa omaa kieltään, henkilöstön täydennyskoulutuksesta sekä aluehallintoviranomaisten ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimivallasta.

Päivähoitolakiin kirjatulla viittaussäännöksillä sosiaalihuollon lainsäädännöstä edelleen sovelletaan lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki), lakia sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005, jäljempänä kelpoisuuslaki), lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992), sekä lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), sellaisina kuin nämä lait ovat voimassa 1 päivänä tammikuuta 2013. Lisäksi sovellettavaksi tulee sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki (569/2009). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia sovelletaan niissä tilanteissa, kun kunnan yhtenä vaihtoehtoisena päivähoidon järjestämistapana käytetään palveluseteleitä.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Päivähoitolain 13 a §:n 1 momentin mukaan lain perusteella järjestettyyn toimintaan sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000) sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:ssä tarkoitettu muistutus tehdään päivähoidon osalta lasten päivähoidon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai päivähoidon johtavalle viranhaltijalle.

Asiakaslaki sisältää asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet sekä viranomaisen että yksityisen tuottajan järjestämässä sosiaalihuollossa ja päivähoidossa. Asiakslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakslain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Asiakslain 2 luvussa säädetään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Pykälän 3 momentissa säädetään asiakkaan kielellisistä oikeuksista. Säännöksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain (423/2003) 10, 18 ja 20 §:ssä. Kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa suomen ja ruotsin kielellä säädetään sosiaalihuoltolaissa. (6.6.2003/428)

Asiakslain 6 §:ssä säädetään päätöksestä tai sopimuksesta. Pykälän mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Lakiin sisältyy myös säännös jokaiselle asiakkaalle laadittavasta hoito- ja palvelusuunnitelmasta. Asiakslain 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Lain 9 § säätelee asiakkaan itsemääräämisoikeutta erityistilanteissa ja 10 § puolestaan alaikäisen asiakkaan asemaa. Asiakslain 10 §:n 1 momentin mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu.

Asiakaslaki määrittelee myös tietojen antamista, salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista sekä säätää muistutuksesta ja sosiaaliasiamiesjärjestelmästä.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista

Päivähoitolain 4 a §:n mukaan lasten päivähoidon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua lakia (272/2005, jälj. kelpoisuuslaki) sekä sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

Kelpoisuusvaatimukset on määritelty muun muassa lastentarhanopettajille, lähihoitajille, perhepäivähoitajille, sosiaalihuollon erityistyöntekijöille sekä päivähoidon hallinnollisissa ja ammatillisissa johtotehtävissä toimiville henkilöille. Kelpoisuusvaatimuksia on noudatettava sekä julkisissa että yksityisissä päivähoidon tehtävissä.

Kelpoisuuslain 7 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena lastentarhanopettajan tehtäviin on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus, taikka sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot sen laajuusina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (608/2005, jäljempänä kelpoisuusasetus 1 §:n mukaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 7 §:n mukaiset varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot ovat yhteensä vähintään 60 opintopisteen laajuiset.

Lähihoitajan tehtäviin kelpoisuusvaatimuksena on kelpoisuuslain 7 §:n mukaan tehtävään soveltuva sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai muu vastaava tutkinto.

Sosiaalihuollon erityistyöntekijältä, ml. erityislastentarhanopettaja, edellytetään kelpoisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan tehtävän edellyttämää peruskoulutusta ja sen lisäksi suoritettua soveltuvaa erikoistumiskoulutusta tai jatkotutkintoa. Kelpoisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä erityistyöntekijän tehtävän edellyttämästä erikoistumiskoulutuksesta tai jatkotutkinnosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kelpoisuusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 9 §:n mukaisena erikoistumiskoulutuksena tai jatkotutkintona: 1) erityislastentarhanopettajan tehtäviin ovat: a) yliopistojen tutkinnoista annetun asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset opinnot; b) kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen (576/1995) 14 §:n 2 momentin mukaiset erityisopettajan opinnot; taikka c) kasvatustieteellisistä tutkinnoista ja opinnoista annetun asetuksen (530/1978) 35 §:n mukaiset erilliset erityisopettajan opinnot.

Varhaiskasvatuksen hallinnollisiin johtotehtäviin säädetään kelpoisuuslain 10 §:ssä. Kelpoisuusvaatimuksena hallinnollisiin johtotehtäviin on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Lasten päivähoidon ammatillisiin johtotehtäviin on vaatimuksena lain 7 §:n mukainen kelpoisuus (lastentarhanopettaja) sekä riittävä johtamistaito. Muihin sosiaalihuollon ammatillisiin tehtäviin, mukaan lukien perhepäivähoitajan tehtävä, kelpoisuuslain 11 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus.

Kelpoisuusvaatimuksista voidaan poiketa tilapäisesti, jos ammatillisen henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus lain 12 §:n nojalla. Tällöin tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Kelpoisuuslain pykälissä 15 ja 16 on siirtymäsäännökset lastentarhanopettajien ja lähihoitajien osalta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Päivähoitolain 13 §:n mukaan päivähoidosta perittäviin maksuihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992, myöh. asiakasmaksulaki) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisena kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

Asiakasmaksulaissa säädetään mm. maksun määräytymisen perusteista, kokopäiväisen maksun suuruudesta, osa-aikaisen päivähoidon maksusta, maksuprosenteista ja tuloajoista, tilapäisen päivähoidon maksusta sekä maksujen indeksitarkistuksista. Laissa on myös säännökset maksukykyä määriteltäessä huomioon otettavista tekijöistä ja maksun määräämisen perusteena olevista tuloista.

Asiakasmaksulain 7 a §:n mukaan lasten päivähoidosta annetussa laissa tarkoitettu lapsen päiväkotij- ja perhepäivähoidosta voidaan määrätä kuukausimaksu. Kokopäivähoidon kuukausimaksu saa olla enintään perheen koon mukaan määräytyvän maksuprosentin osoittama euromäärä vähimmäistulorajan ylittävistä kuukausituloista. Vuoden 2014 elokuusta lähtien kokopäivähoidosta perittävä maksu oli lasta kohti enintään 283 euroa kuukaudessa, ja lasta koskevaa 26 euroa pienempää maksua ei peritty.

Milloin samasta perheestä on useampi kuin yksi lapsi kunnan järjestämässä päivähoidossa, voidaan nuorimmasta kokopäivähoidossa olevasta lapsesta määrätä korkeimman maksuprosentin mukaan määräytyvä maksu. Ikäjärjestyksessä seuraavasta kokopäivähoidossa olevasta lapsesta voidaan määrätä samansuuruinen maksu kuin nuorimmasta lapsesta, kuitenkin enintään 255 euroa kuukaudessa vuoden 2014 elokuun alusta lähtien. Kustakin seuraavasta lapsesta määrättävä maksu on 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta. Määrättäessä perheen toisen tai useamman lapsen maksua käytetään määräytymisen perustana nuorimman lapsen laskennallista kokopäivähoidon maksua.

Päivähoidon asiakasmaksujen määräytymisen perustana olevien tuloajojen euromäärät sekä lain 7 a §:n 4, 5 ja 9 momentissa tarkoitettut euromäärät tarkistetaan joka toinen vuosi. Tulorajojen euromäärät sekä 7 a §:n 4 momentissa tarkoitettu euromäärä tarkistetaan yleisen ansiotasoindeksin muutoksen mukaisesti ja 5 ja 9 momentissa tarkoitettut euromäärät sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksin muutoksen mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut marraskuussa 2013 ilmoituksen eräistä indeksillä tarkistetuista lasten päivähoidon asiakasmaksuista (829/2013). Indeksitarkistukset tulivat voimaan 1 päivänä elokuuta 2014. Kokopäivähoidosta perittävä enimmäismaksu on 283 euroa kuukaudessa, ikäjärjestyksessä nuorimmasta seuraavasta lapsesta perittävä enimmäismaksu 255 euroa kuukaudessa ja pienin perittävä maksu 26 euroa.

Asiakasmaksulain 7 a §:n 6 momentin mukaan jos lapsi on osapäivähoidossa tai lapsen hoitoaika muutoin jatkuvasti päivittäin, viikoittain tai kuukausittain on säännönmukaista kokopäivähoidon hoitoaikaa merkittävästi lyhyempi, kunnan tulee päättämiensä perusteiden peria hoitoaikaan suhteutettua säädettyä kokopäivähoidon maksua alemmaa maksua. Päivähoidon maksua alentavana tekijänä on otettava huomioon myös perusopetuslain mukainen maksuton esiopetus.

Kuntien käytännöt määritellä osapäiväisen ja etenkin osa-aikaisen päivähoidon asiakasmaksut vaihtelevat. Suuressa osassa kuntia on peritty osapäiväisestä hoidosta eli enintään viisi tuntia päivässä kestävästä päivähoidosta asiakasmaksuna 60 prosenttia kokopäivähoidon maksusta. Kokopäivähoidon maksu voidaan perit, jos hoitoaika ylittää viisi tuntia päivässä. Joissakin kunnissa on käytössä erillinen maksu, esim. 80 prosenttia kokopäivähoidon maksusta, jos hoito kestää yli viisi mutta enintään seitsemän tuntia päivässä. Esiopetuksen lisäksi tarvittavasta päivähoidosta peritään yleensä oma erillinen prosenttiosuus kokopäivähoidon maksusta, mihin vaikuttaa kuinka monta tuntia esi-

opetus ja päivähoito kestävät yhteensä. Osa-aikaisen hoidon (esimerkiksi päivähoitoa kolmena päivänä viikossa) maksun määräytymiseen vaikuttaa erityisesti se, miten poissaolo- tai vapaapäivistä hyvitetään maksua määritettäessä. Näistä kunnilla on hyvin erilaisia käytäntöjä. Joissakin kunnissa on otettu käyttöön hoitoaikaan suhteutettuja hoitomaksuja. Käytössä olevat mallit eroavat kuitenkin toisistaan esimerkiksi joustavuuden sekä kattavuuden suhteen.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä

Palveluseteli on yksi kunnan käytettävissä oleva palveluiden järjestämistapa lasten päivähoidossa. Päivähoitolain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kunta voi järjestää lasten päivähoidon alaan kuuluvat tehtävät antamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin. Päivähoitolain 10 §:n 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Pykälän 4 momentin mukaan kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia suorittamaan yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämisestä lasten päivähoidon palveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Kun kunta päättää ottaa käyttöönsä palvelusetelit, kunta asettaa palvelusetelin arvon ja hyväksyy yksityiset palveluntuottajat. Monissa kunnissa on laadittu paikallisia ohjeita palvelusetelin käytölle. Palvelusetelin käyttö on perheille vapaaehtoista.

Suomen Kuntaliitto selvitti keväällä 2014 Manner-Suomen kunnille suunnatulla kyselyllään muun muassa palvelusetelien käyttöä kunnissa (Lahtinen Jarkko & Selkee Johanna: Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät. Kuntaliitto 2014).

Kyselyyn vastasi 95 prosenttia Manner-Suomen kunnista. kyselyyn vastanneista kunnista 38 kunnassa (13 %) oli käytössä palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa. Palvelusetelin käyttöönottoa suunnitteli 24 kuntaa (8 %). Palvelusetelin käyttö on yleistynyt. Vuonna 2012 palveluseteli oli käytössä 25 kunnassa. Kyselyssä selvitettiin myös vuoden 2013 aikana palvelusetelitoiminnan piirissä olevien lasten määrää. Kyselyn mukaan vuoden 2013 aikana palvelusetelitoiminnan piirissä oli kaikkiaan noin 8 700 lasta. Kyselyyn vastanneissa kunnissa oli yhteensä 700 palvelusetelitoiminnan piiriin hyväksyttyä toimijaa. Toimijoista suurin osa oli perhepäivähoitajia (53 %), toiseksi eniten oli päiväkoteja (43 %). Ryhmäperhepäivähoitoa tarjoavia toimijoita oli neljä prosenttia. Palvelusetelin arvossa on suuria kuntakohtaisia eroja ja setelit saattavat olla joko tasasuuria tai tulosidonnaisia. Alimmillaan setelin arvo oli kyselyyn vastanneissa kunnissa 70 euroa ja korkeimmillaan erityistä tukea saavan lapsen kohdalla 3 565 euroa. Setelin arvoon vaikuttaa muun muassa hoitomuoto ja –aika sekä lapsen erityisen tuen tarve. Kunnissa on asetettu paikallisia rajoituksia setelin käytölle. Palveluseteli saattaa olla käytössä esimerkiksi vain perhepäivähoidossa tai leikkitoiminnassa tai sitä tarjotaan vain kotihoidossa olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Kyselyyn vastanneet kunnat pitivät palvelusetelin myönteisinä vaikutuksia sitä, että palvelusetelit vähentävät kunnallisten paikkojen kysyntää ja uusien kunnallisten investointien tarvetta. Setelit myös lisäävät perheille tarjottavia vaihtoehtoja, lisää yksityisen hoidon osuutta ja vähentää jonoja.

Viranomaiset

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lasten päivähoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta ovat kuuluneet opetus- ja kulttuuriministeriölle 1.1.2013 lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriö vastasi lasten päivähoidon hallinnosta

31.12.2012 saakka ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaa edelleen lasten päivähoidon vaihtoehtoina myönnettävien lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädettyjen taloudellisten tukien eli lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen valtion hallinnon tehtävistä.

Hallinnonalan siirron myötä opetus- ja kulttuuriministeriö on toimivaltainen ministeriö lasten päivähoitoon liittyvissä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä määritellyissä tehtävissä. Ohjesäännön mukaan ministeriöt käsittelevät muun muassa oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat sekä kansainväliset asiat. Kukin ministeriö käsittelee myös toimialansa virastoja, laitoksia, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Ministeriö myös ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Säännökset ministeriöiden toimialoista ovat valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat: 1) tiede, koulutus ja lasten päivähoito, 2) taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö; 3) arkisto-, museo- ja yleinen kirjasto-toimi; 4) evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat; 5) opintotuki ja 6) tekijänoikeus.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 11 §:n mukaan ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot, laitokset, toimielimet ja yhtiöt uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Päivähoitoon hallinnon siirrossa näin ei kuitenkaan ole toistaiseksi tapahtunut vaan sosiaali- ja terveysministeriön alaiset virastot Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto jatkavat edelleen niiden päivähoitoon liittyviä tehtäviään seuraavissa kappaleissa kuvatulla tavalla. Sen sijaan opetus- ja kulttuuriministeriön alaiselle asiantuntijakeskusvirastolle Opetushallitukselle ei osoitettu päivähoitoon tehtäviä eikä resursseja päivähoitoon hallinnon siirron yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008, jäljempänä valviralaki) 1 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa. Lailla kumottiin terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annettu laki (1074/1992) ja sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksesta annettu laki (1146/1994) ja niiden toiminnot siirrettiin perustetulle Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimivalta laajeni vuoden 2010 alusta sosiaalihuollon (ml. lasten päivähoito) ohjaukseen ja valvontaan sekä 1 päivänä lokakuuta 2011 sosiaalihuollon lupahallintoon valtakunnallisten yksityisten palveluntuottajien osalta.

Valviralain 2 §:n mukaan viraston tehtävänä on huolehtia pykälässä mainituissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa laeissa virastolle säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Päivähoitolain 8 §:n ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 33 §:n mukaan virasto ohjaa aluehallintovirastoja kunnallisen ja yksityisen päivähoitoon valvonnassa sekä toimii päivähoitoon valvontaviranomaisena.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät yhdessä valtakunnallista tietojärjestelmää (Valveri-rekisteri; aikaisemmin Ysteri-rekisteri) yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa tarkoitettujen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja

tilastointia varten. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto toimii vastuullisena rekisterinpitäjänä ja virasto myös vastaa tietojärjestelmän toimivuudesta.

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009, jäljempänä aluehallintovirastolaki) 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastolain 4 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen toimialoista ja tehtävistä. Aluehallintovirastossa on aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 2 §:n mukaan opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, jonka tehtävänä on oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen sekä peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi muun muassa koulutuksen ja lasten päivähoidon osalta.

Aluehallintovirastoista annetun asetuksen 6 §:n mukaan aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikkönä. Pykälän 2 momentin mukaan palveluyksikön tehtävänä on hoitaa aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvat ruotsinkielisen koulutustoimen tehtävät perustamishankkeita koskevia tehtäviä lukuun ottamatta. Ruotsinkielisen päivähoidon tehtäviä ei ole keskitetty Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon, vaan kukin aluehallintovirasto vastaa niistä alueellaan.

Kuntalain (365/1995) 8 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Päivähoidon osalta aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu päivähoidon alueellinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Aluehallintoviraston ohjaus ja valvonta voidaan jakaa etukäteis- ja jälkikäteistoimiin. Etukäteisvalvontaan ja -ohjaukseen kuuluvat muun muassa lupa- ja ilmoitusmenettely, tiedottaminen, resurssiohjaus, informaatio-ohjaus, tarkastuskäynnit, neuvonta, koulutus sekä valtakunnallisten valvontaohjelmien toimeenpano. Jälkikäteisvalvontaan ja -ohjaukseen kuuluvat muun muassa kantelujen käsittely, valvonta-asioiden käsittely sekä tarkastukset vireillä olevaan valvonta-asiaan liittyen.

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, mutta kukin ministeriö ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa omilla toimialoillaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa aluehallintovirastoja lasten päivähoidon kuuluvissa asioissa. Päivähoidon, esi- ja perusopetuksen ja sosiaali- ja terveystoimen tehtävät kuuluivat ennen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueeseen. Aluehallintovirastolakia (896/2009 muutos 932/2013) on muutettu 1.1.2014. Muutokset liittyvät siihen, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluneet kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sekä oppilaitosrakentamistehtävät siirrettiin aluehallintovirastojen hoidettavaksi. Aluehallintovirastoille aiemmin kuuluneet opetus- ja muun sivistystoimen tehtävät ja aluehallintovirastoille siirtyneet opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tehtävät on organisoitu uudelle opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueelle. Vastuualue on perustettu jokaiseen aluehallintovirastoon. Myös päivähoidon liittyvät tehtävät kuuluvat uudelle vastuualueelle.

Kunnat

Päivähoitolain 11 d §:ssä on säännökset kunnan toimielimestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Pykälän 2 momentin mukaan toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää

puhevaltaa lasten päivähoidon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Pykälän 3 momentin mukaan toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimieli-
men alaisille viranhaltijoille. Momentin 4 mukaan milloin kahden tai useamman kunnan koko lasten päivähoidosta huolehtii kuntayhtymä, sen on asetettava 1 momentissa tarkoitettu toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten. Tälle toimielimelle on annettava myös muissa laeissa sosiaalihoitolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle toimielimelle säädetty lasten päivähoidon toimeenpanoa koskevat tehtävät. Pykälän 5 momentin mukaan valtion virkamies, jonka tehtäviin kuuluu lasten päivähoidon ohjaus ja valvonta, ei ole virka-alueellaan vaalikelpoinen 1 momentissa tarkoitettuun toimielimeen.

Kunta valvoo alueellaan tuotettavia yksityisiä päivähoitopalveluja.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Päivähoitolain 9 §:n 1 momentin mukaan päivähoitoon liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, josta säädetään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa (668/2008). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toimii tehtäviä hoitaessaan yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö laatii Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa tulostavoiteasiakirjan päivähoitoon liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi sovittuaan tulostavoitteista opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) 1 §:n mukaisesti väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi on Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Laitos on sosiaali- ja terveysministeriön alainen. Lain 2 §:n mukaan laitoksen tehtävänä on: 1) tutkia ja seurata väestön hyvinvointia ja terveyttä, niihin vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä ongelmia, ongelmien yleisyyttä ja ehkäisymahdollisuuksia, sekä kehittää ja edistää toimenpiteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja ongelmien vähentämiseksi; 2) tutkia, seurata, arvioida ja kehittää sekä ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi; 3) harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa, edistää innovaatioita sekä tehdä aloitteita ja esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi; 4) toimia tilastolain (280/2004) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä siten kuin niistä erikseen säädetään sekä huolehtia tehtäväalueensa tietopu-
rustasta ja sen hyödyntämisestä; 4 a) huolehtia oikeuslääketieteeseen ja oikeuspsykiatriaan kuuluvista tehtävistä siten kuin niistä erikseen säädetään; 4 b) vastata sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn, siihen liittyvän tietohallinnon ja valtakunnallisten tietojärjestelmä-
palvelujen käytön ja toteuttamisen suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta; 5) kehittää ja ylläpitää sosiaali- ja terveysalan keskeisiä termejä, määrittämiä ja luokituksia; sekä 6) osallistua toimialansa kansainväliseen toimintaan. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan laitoksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi tai jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää. Lisäksi laitos voi toimia oikeuslääketieteellisten ja terveydenhuollon palvelujen tuottajana silloin, kun tällainen toiminta liittyy välittömästi sen tutkimus-, asiantuntija- tai kehittämistoimintaan.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetulla lailla kumottiin Kansanterveyslaitoksesta annettu laki (828/1981) ja sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta annettu laki (1073/1992), ja organisaatioiden toiminnot yhdistettiin uudeksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 11 §:ssä olevan siirtymäsäännöksen mukaan viittauksilla sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen tarkoitetaan lain voi-

maantulon jälkeen viittausta Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen. Näin ollen sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaisena sosiaalihuollon asiantuntijavirastona toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toiminut päivähoidon asiantuntijavirastona ja vastannut päivähoidon kehittämisestä. Viime vuosina kehittämistyössä keskeisintä on ollut Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta edeltävän Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuskeskuksen laatimien Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (VASU, Stakes 2003, uusittu painos 2005, oppaita 56) toimenpanon edistäminen, ohjaus, tukimateriaalin tuottaminen ja koulutuksen järjestäminen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos/Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus on yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa seurannut ja raportoinut vuosina 2004—2010 päivähoidon hallinnollista sijoittumista kunnissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos/ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus ylläpiti vuosina 2000—2009 omaa varhaiskasvatuksen verkkoympäristöä, Varttuaa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toiminut kansallisena ja kansainvälisenä varhaiskasvatuksen ja päivähoidon asiantuntijana muun muassa tuottaen varhaiskasvatukseen ja päivähoidon liittyvää sisältötietoa sekä tietoa sosiaalipalvelujärjestelmästä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kansainväliset tehtävät varhaiskasvatuksessa ovat liittyneet pohjoismaiseen yhteistyöhön ja toimintaan OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) varhaiskasvatuksen verkostossa (OECD Network on Early Childhood Education and Care).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on tuottanut tilastotietoja päivähoidossa olevien lasten määrästä, päivähoidon henkilöstöstä sekä päivähoidon kustannuksista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut vuosittain Lasten päivähoito -tilastoraportin. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisee seuraavia tilastojulkaisuja, joissa on myös päivähoidon liittyviä tietoja: 1) Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö, 2) Yksityiset sosiaalipalvelut, 3) Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen henkilöstö, 4) Sosiaalimenot ja rahoitus, 5) Sosiaali- ja terveystieteiden tilastollinen vuosikirja sekä 6) Yksityinen palveluntuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tilastojen tiedot perustuvat mm. Tilastokeskuksen, aluehallintovirastojen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen omiin ja sen toteuttamiin erillisiin tiedonkeruuihin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on myös toteuttanut ns. erillisselvityksiä kolmen vuoden välein. Nämä erillisselvitykset täydentävät Tilastokeskuksen kunnilta vuosittain keräämiä tilastotietoja lasten päivähoidon ohella ikääntyneiden ja vammaisten palveluista, sosiaalisesta luotoksesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Päivähoidon osalta erillisselvityksissä on kerätty tietoa mm. erityistä tukea tarvitsevista lapsista, maahanmuuttajataustaisista lapsista, vuorohoidon piirissä olevista lapsista, päivähoidon johtajista sekä asiakasmaksuista. Viimeisin erillisselvitys kuvaa vuoden 2013 lopun tietoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttama tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet on maksuton tietopalvelu, jossa on väestön hyvinvointia ja terveyttä koskevaa tietoa kaikista Suomen kunnista seurannan ja päätöksen teon tueksi. SOTKANet sisältää indikaattoreita myös lasten ja perheiden palveluista. Lasten päivähoidon osalta tietoja löytyy lasten määrästä kunnan järjestämässä päiväkotijärjestelyssä, perhepäivähoidossa, koko- ja osapäivähoidossa, hoitopäivien lukumääristä sekä leikkitoimintaan osallistumisesta. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimittaa Suomea koskevat tiedot kansainvälisiin sosiaali- ja terveystieteiden alaan, mukaan lukien lasten päivähoitoa koskeviin tilastoihin.

Opetushallitus

Opetushallituksella ei voimassa olevan lain mukaan ole toimivaltaa varhaiskasvatuksessa muuten kuin perusopetuslaissa säädetyn esiopetuksen osalta. Opetushallituksesta annetun lain (182/1991) 1 §:n mukaan opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on opetusministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona Opetushallitus. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan asetuksella säädetään opetushallituksen toimialaan kuuluvasta koulutuksesta ja muusta toiminnasta. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää kou-

lutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa.

Opetushallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (805/2008) 1 §:ssä säädetään tarkemmin Opetushallituksen toimialasta. Asetuksen 1 §:n 1 momentin 1.10.2014 voimaan tulleen muutoksen (714/2014) mukaan Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta on 1) perusopetus ja siihen valmistava opetus, esiopetus, lisäopetus ja perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta; 2) lukiokoulutus ja siihen valmistava koulutus; 3) ammatillinen peruskoulutus sekä siihen valmistava ja valmentava koulutus; 4) ammatillinen aikuiskoulutus; 5) vapaa sivistystyö; sekä 6) taiteen perusopetus.

Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua muuta toimintaa on opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annetussa laissa (1058/1998) tarkoitettun opiskelijavalintarekisterin pitäminen, julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa (424/2003) tarkoitettu kielitutkinto, yleisistä kielitutkinnoista annetussa laissa (964/2004) tarkoitettu yleinen kielitutkinto, auktorisoiduista kääntäjistä annetussa laissa (1231/2007) tarkoitettu auktorisoidun kääntäjän tutkinto, ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa (1093/2007) tarkoitettu ammattipätevyyden tunnustaminen, ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetussa laissa (531/1986) tarkoitettu tutkintojen ja opintosuoritusten rinnastaminen, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) sekä oppilas- ja opiskelijahuolto-laissa (1287/2013) tarkoitettujen tehtävien hoitaminen.

Asetuksen 1 §:n 4 momentin mukaan Opetushallituksen tulee edistää elinikäistä oppimista, opetuksen ja koulutuksen korkealaatuisuutta ja tehokasta järjestämistä sekä opetukselle ja koulutukselle säädettyjen ja valtioneuvoston ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettamien koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää tässä laissa tarkoitettun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (*tuntijako*). Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitettun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). (13.6.2003/477) Pykälän 3 momentin mukaan opetusministeriö valmistelee 1 momentissa tarkoitettun tuntijakoa koskevan päätöksen esiopetusta koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Opetushallitus valmistelee 2 momentissa tarkoitettun opetussuunnitelman perusteita koskevan päätöksen esiopetusta, oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osiltaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa.

Sosiaalialan osaamiskeskukset

Sosiaalialan osaamiskeskukset eivät ole valtion viranomaisia, mutta niillä on sosiaalialan osaamiskeskuksista annetussa laissa (1230/2001) säädetyt tehtävät ja hallinto.

Päivähoidon hallinnonalasiirtoa koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä päätettiin, että sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävinä säilyisivät edelleen lasten päivähoitoon liittyvät sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävät, vaikka päivähoito ei enää olisi sosiaalipalvelu. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (26/2012) pidettiin tärkeänä, ettei hallinnon muutos päättäisi sitä työtä,

jota sosiaalialan osaamiskeskukset olivat tehneet päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kehittämiseksi osana lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämistä ja palvelujen kehittämistä. Valiokunnan lausuman mukaisesti sosiaalialan osaamiskeskuksista annettuun lakiin lisättiin uusi säännös, jonka mukaan sosiaalialan osaamiskeskukset osallistuvat lasten päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kehittämiseen osana keskusten alla mainittuja tehtäviä, kun toiminnassa on kyse lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisestä tai palvelujen kehittämisestä.

Osaamiskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on toimialueellaan turvata asiantuntemuksen kehittyminen ja välittyminen, peruspalvelujen kehittyminen sekä erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen kehittyminen ja välittyminen, sosiaalialan perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen ja käytännön työn monipuolinen yhteys sekä sosiaalialan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan toteutuminen.

Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan tarkoituksena on luoda ja ylläpitää koko maan kattava alueellinen yhteistyö rakenne sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä edellyttävien erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Osaamiskeskuksen voivat muodostaa kunkin toimialueen kunnat ja kuntayhtymät yhdessä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa.

Osaamiskeskukset muodostavat valtakunnallisesti kattavan tutkimus- ja kehittämistoiminnan alueellisen verkoston. Verkosto toimii valtakunnallisten ohjelmien, kuten Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste), alueellisessa toimeenpanossa. Osaamiskeskusten toimialueet muodostuvat 1–4 maakunnasta ja ne kattavat kaikki kunnat. Ruotsinkielisillä kunnilla on yhteinen osaamiskeskus. Alueellisia osaamiskeskuksia on 11.

Sosiaalialan osaamiskeskukset toimivat varhaiskasvatuksen kehittämisessä lähellä kuntakenttää kooten alueensa kuntia, tutkimuslaitoksia, koulutusorganisaatioita, järjestöjä, aluehallintovirastoja ja muita tahoja yhteistyöhön alueellaan. Varhaiskasvatuksen kehittäminen osana osaamiskeskustoimintaa toteutuu hankkeissa, tutkimuksissa ja selvityksissä sekä koulutuksessa. Varhaiskasvatuksen kehittämisessä painottuvat seudullisen yhteistyön kehittäminen, tiedon tuottaminen, uusien työmenetelmien kehittäminen, käytäntöä hyödyntävän tutkimuksen toteuttaminen sekä kehittämissuorituksen levittäminen käytännön työntekijöille.

Osaamiskeskusten työ varhaiskasvatuksen alalla on painottunut alueellisiin kehittämishankkeisiin, työkokousten ja koulutustilaisuuksien järjestämiseen sekä asiantuntijaverkostojen ylläpitämiseen. Pohjois-Suomen osaamiskeskuksen valtakunnallisena erityistehtävänä on huolehtia saamenkielisten palveluiden kehittämisestä. Kehittämishankkeissa on muun muassa luotu yhteistyömalleja varhaiskasvatuksen ja kunnan muiden lapsiperheiden palveluiden kanssa, kehitetty verkkokonsultaatiopalvelu, edistetty saamenkielisen varhaiskasvatuksen toteuttamista sekä erityislastentarhanopettajan palveluiden saatavuutta, kehitetty monikulttuurista varhaiskasvatusta, pedagogista havainnointia, lasten ja vanhempien osallisuutta sekä lasten hyvinvointia varhaiskasvatuksessa. Hallinnonalan muutoksen myötä monissa osaamiskeskuksissa toiminta on suuntautunut laaja-alaisempiin lasten ja lapsiperheiden palveluiden kehittämishankkeisiin, joissa varhaiskasvatus on mukana yhtenä toimijana.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Arviointikeskus) on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen ja riippumaton asiantuntijaorganisaatio.

Arviointikeskuksen tehtävistä ja organisoinnista säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa 1295/2013 ja asetuksessa 1317/2013. Lain 1 §:n mukaan Arviointikeskus tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Lain 2 §:n mukaan Arviointikeskuksen tehtävänä on muun muassa toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja laissa säädetyn arviointisuunnitelman mukaisesti, tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevista asioista sekä kehittää koulutuksen arviointia. Lisäksi Arviointikeskuksen tulee huolehtia muista tehtävistä, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäviksi.

Lain 4 §:n mukaan arviointikeskuksen yhteydessä toimii arviointineuvosto, joka seuraa ja kehittää arviointikeskuksen toimintaa. Arviointineuvoston jäsenillä tulee olla tehtävän edellyttämää asiantuntemusta. Arviointineuvoston kokoonpanosta, tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto nimittää arviointineuvoston enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lain 5 §:n mukaan arviointineuvosto laatii esityksen arviointisuunnitelmaksi, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö hyväksyy. Arviointisuunnitelma sisältää arvioitavat kohteet ja arviointien aikataulun.

Arviointikeskuksesta annetussa asetuksessa säädetään muun muassa Arviointikeskuksen toimintaperiaatteista, arviointisuunnitelman laadinnasta, henkilöstöstä, kelpoisuusvaatimuksista, arviointineuvostosta, korkeakoulujen arviointijaostosta sekä neuvottelukunnista. Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Arviointikeskus julkistaa käyttämänsä arviointiperusteet ja arviointiensa tulokset sekä huolehtii tiedonvälityksestä sidosryhmille. Arvioinnissa mukana olleille oppilaitoksille, opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä korkeakouluille toimitetaan niitä koskevat arviointitulokset. Asetuksen 2 §:n mukaan arviointisuunnitelma laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Arviointisuunnitelmaa voidaan tarkistaa arviointikauden aikana. Nykyinen arviointisuunnitelma ja sen täydennyspäätös on laadittu vuosille 2012 - 2015. Arviointikeskukselle ei ole kuulunut päivähoitolaissa säädetty toiminta.

Kunnan järjestämän lasten päivähoiton ohjaus ja valvonta

Päivähoidon ohjausjärjestelmää ja valvontaa koskevat säännökset ovat päivähoitolain 8 ja 9 §:ssä sekä lain 11 d §:ssä kunnan toimielimen osalta. Sosiaalihuollon ja opetustoimen valvonta poikkeavat toisistaan. Hallinnonalan siirron yhteydessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää päivähoiton valvontajärjestelmä yhtä laajana kuin se oli ollut osana sosiaalihuoltoa. Opetustoimessa ei ole Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa vastaavaa valtakunnallista valvontaviranomais- ta ja aluehallintoviranomaisten toimivaltuudet opetustoimen osalta ovat suppeammat kuin sosiaalihuollossa ja lasten päivähoitossa. Päivähoidon osalta valvontaviranomaisia ovat kunnan ohella aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

Päivähoitolain 8 §:n 1 momentin mukaan lasten päivähoiton yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluvat lasten päivähoiton suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Pykälän 3 momentissa säädetään, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi päivähoiton ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo päivähoitoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat: 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Pykälän 4 momentin mukaan sosiaali- ja

terveysministeriö laatii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa tulostavoiteasiakirjan päivähoitoon liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi sovittuaan tulostavoitteista opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Tosiasiallisesti lasten päivähoitoa koskevat valvonta-asiat ovat tyypillisesti sellaisia, jotka käsitellään aluehallintovirastoissa. Ennen päivähoidon hallinnon siirtoa opetus- ja kulttuuriministeriöön Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ratkaistavana oli ollut yksi päivähoitoa koskeva kantelu aluehallintoviraston esteellisyyden vuoksi. Siirron jälkeen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa ei ole ollut yhtään päivähoitoa koskevaa kantelua joulukuuhun 2014 mennessä.

Kunnan toiminnan tarkastamisesta säädetään päivähoitolain 8 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat tarkastaa kunnan ja kuntayhtymän tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat, jos tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi lisäksi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Pykälän 2 momentin mukaan tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimipaikan tiloihin. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tarkastuksessa on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömistä asiakirjoista. Tarkastajalla on myös oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Pykälän 3 momentin mukaan poliisin on tarvittaessa annettava Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle ja aluehallintovirastolle virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Säännöksen 4 momentin mukaan tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Säännöksen 5 momentissa säädetään, että tarkastuksessa erityisesti huomioon otettavista asioista ja tarkastusmenettelyn tarkemmasta sisällöstä sekä tarkastuksessa pidettävästä pöytäkirjasta ja sen säilyttämisestä ja säilyttämistä voidaan antaa säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Päivähoitolain 8 b §:n 1 momentin mukaan jos lasten päivähoidon järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi. Pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi velvoittaa kunnan tai kuntayhtymän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Pykälän 3 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston päätöstä toiminnan keskeyttämisestä taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön kieltämisestä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Päivähoitolain 8 c §:n 1 momentin mukaan jos lasten päivähoidon ohjauksen ja valvonnan yhteydessä todetaan, että kunta tai kuntayhtymä on tämän lain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menettelyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat antaa kunnalle tai kuntayhtymälle taikka virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle virkamiehelle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle. Pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirasto voivat, jos asia ei anna aiheutta huomautukseen tai muihin toimenpiteisiin, kiinnittää valvot-

tavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Pykälän 3 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettuun Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston antamaan huomautukseen ja huomion kiinnittämiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 4 momentin mukaan Opetus- ja kulttuuriministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto ei tutki lasten päivähoitoa koskevaa kantelua, joka kohdistuu yli viisi vuotta vanhaan asiaan, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Yksityinen päivähoito ja laki yksityisistä sosiaalipalveluista

Kunnan järjestämän päivähoidon ohella päivähoitoa järjestetään myös yksityisesti. Päivähoitolain 15 §:n 1 momentin mukaan yksityisellä lasten päivähoidolla tarkoitetaan lasten päivähoitoa, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla.

Päivähoitolain 16 §:n 1 momentin mukaan yksityiseen lasten päivähoitoon sovelletaan tämän lain lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia 922/2011. Lakia sovelletaan sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Pykälän 2 momentin mukaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat yksityiseen lasten päivähoitoon liittyvät tehtävät ja toimivalta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista koskee kaikkia yksityisiä sosiaalipalveluja ja päivähoidon osalta laki sisältää muun muassa yksityisten päivähoidon tuottamista, toimintaedellytyksiä, palvelujen laatua, ilmoitusmenettelyä, valvontaa ja yksityisten palvelujen antajien rekisteriä koskevia säännöksiä.

Päivähoitolain 17 §:n mukaan yksityisen lasten päivähoidon osalta yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentissa määriteltyjä valvontaviranomaisia ovat päivähoitolain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan toimitus tai sen määräämä viranhaltija, aluehallintovirasto sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

Yksityinen päivähoito on ilmoituksenvaraista toimintaa. Yksityisen päivähoidon valvonnan perustana on kunnalle tehty kirjallinen ilmoitus toiminnan aloittamisesta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 11 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista kunnan toimitukselle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Yksityisen päivähoidon tuottajan velvollisuudesta tehdä ilmoitus kunnan toimitukselle säädetään päivähoitolaissa.

Päivähoitolain 28 §:n 1 momentin mukaan yksityisen päivähoidon tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista lasten päivähoidosta vastaavalle lain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitettulle kunnan toimitukselle. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimielinten tehtävänä on valvoa päivähoitotoimintaa siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Kunnalle tehtävästä ilmoituksesta on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 11 §:n mukaan käytävä ilmi muun muassa palvelun tuottajan nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot, toimintayksikön nimi ja yhteystiedot, palvelun sisältö ja laajuus, asiakaspaikkojen lukumäärä, vastuuhenkilön nimi, henkilötunnus, yhteystiedot ja koulutus sekä työkokemus ja tehtävä toimintayksikössä, tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa tarkoitettuun työnantajarekisteriin, toiminnan aloittamispäivä, asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon periaatteista ja rekisterinpidos-

ta vastaava henkilö sekä palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot. Kunnan on 13 §:n mukaan ilmoitettava ilmoituksen johdosta saamansa tiedot perhepäivähoitoa lukuun ottamatta aluehallintovirastolle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut asetuksen yksityisistä lasten päivähoitopalveluista (1050/2012), jossa säädetään siitä, mitä liitteitä toiminnan aloittamista koskevaan ilmoitukseen on lasten päivähoidon osalta liitettävä.

Yksityisen päivähoidon valvonnassa keskeinen valvontakeino on kunnan suorittama etukäteistarkastus. Päivähoitoasetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan päivähoitolain 11 d §:n 1 momentissa tarkoitetun kunnan monijäsenisen toimielimen tulee lasten päivähoidosta annetun lain 28 §:n 1 momentissa säädetyn, päivähoidon harjoittamista koskevan ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus päivähoitopaikassa sekä huolehtia siitä, että päivähoitopaikka ja siellä annettava hoito vastaavat päivähoidolle asetettuja terveydellisiä ja muita vaatimuksia. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetuista päivähoidon harjoittajista on 1 momentissa tarkoitetun monijäsenisen toimielimen pidettävä luetteloa.

Ennakkotarkastuksen jälkeisestä jälkikäteisvalvonnasta säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista. Lain 15 §:n mukaan valvontaviranomaisen on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Valvontaviranomainen voi 17 §:n mukaan tarkastaa palvelujen tuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy.

Jos ohjauksen tai valvonnan yhteydessä todetaan, että palvelujen tuottaja on lain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä eikä asia anna aiheutta muihin toimenpiteisiin, aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 19 §:n mukaan antaa palvelujen tuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen. Jos yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan tai jos palvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi 20 §:n mukaan antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi 21 §:n mukaan kieltää toiminnan tai määrätä sen keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön välittömästi. Aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi velvoittaa palvelujen tuottajan noudattamaan 20 ja 21 §:ssä tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään.

Kunnalle on lisäksi päivähoitolaissa säädetty laaja toimivaltuus puuttua havaitsemiinsa puutteellisuuksiin. Päivähoitolain 29 §:n mukaan jos 28 §:ssä tarkoitettu päivähoitopaikka tai siinä annettu hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, 11 d §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen on pyrittävä sopivilla keinoilla saamaan aikaan korjaus asiassa. Jollei korjausta ole asetetussa määräajassa tapahtunut, toimielin voi kieltää pitämästä lasta sanotussa päivähoitopaikassa.

Päivähoitolaissa on myös säännös pakkotoimista. Päivähoitolain 30 §:n 1 momentin mukaan joka laiminlyö 28 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai pitää lasta hoidossaan vastoin 29 §:n nojalla annettua kieltoa, on tuomittava, jollei muussa laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 2 momentin mukaan syyttäjä ei saa nostaa

1 momentissa tarkoitetusta rikkomuksesta syytettyä, ellei sosiaalilautakunta ole ilmoittanut laiminlyöntiä syytteeseen pantavaksi.

Yksityisellä toimintayksiköllä tulee yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan olla vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että toimintayksikössä toteutettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset. Yksityisen palvelun tuottajan on myös laadittava omavalvontasuunnitelma. Palvelun tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät yhdessä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 luvun mukaista valtakunnallista tietojärjestelmää (Valverirekisteri, aikaisemmin Ysteri-rekisteri) yksityisiä sosiaalipalveluja koskevassa laissa tarkoitettujen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on vastuullinen rekisterin pitäjä ja se myös vastaa tietojärjestelmän toimivuudesta.

Aluehallintovirastot vievät tiedot ilmoituksenvaraisista päivähoidon palvelujen tuottajista rekisteriin. Tietojen tallettamisesta rekisteriin tehdään valituskelpoinen päätös. Aluehallintovirastot saavat tiedot ilmoituksenvaraisista päivähoidon palvelun tuottajista kunnilta. Rekisteriin merkitään vain yksityiset päiväkodit. Kunnat pitävät yllä luetteloa yksityisistä perhepäivähoitajista ja ryhmäperhepäivähoidon yksiköistä eikä näitä tietoja viedä Valveri-rekisteriin. Rekisteriin talletetaan lisäksi tiedot toiminnan muutoksista, säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta ja valvontaviranomaisen määräämistä seuraamuksista, tiedot valvontaviranomaisen suorittamista tarkastuksista ja niiden tuloksista sekä muut valvonnassa tarvittavat tiedot sekä muut ilmoitusasioiden käsittelyä ja tilastointia varten tarpeelliset tiedot.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 32 §:n mukaan ilmoituksen rekisteröinti on maksullista. Rekisteröintiin liittyvistä toimenpiteistä voidaan periä maksuja kokonaan tai osittain vuosimaksuna. Lain 41 §:ssä säädetään, että aluehallintovirastojen tulee suorittaa 32 §:n mukaisista vuosimaksuista Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle osuus, joka kattaa yksityisten palvelujen antajien rekisteröintiin liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Yksityisistä lasten päivähoitopalveluista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen 2 §:n mukaan aluehallintovirastojen tulee suorittaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 41 §:ssä tarkoitettuna osuutena 50 prosenttia yksityisten lasten päivähoitopalveluiden tuottajien vuosimaksujen tuotosta.

Valveri-rekisteriin merkityiltä luvanvaraisilta palvelujen tuottajilta peritään vuosimaksu. Päivähoito, ml. vuorohoito, on kuitenkin ilmoituksenvaraista toimintaa, joten vuosimaksua ei peritä. Aluehallintovirastot perivät palvelun tuottajilta valtioneuvoston aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2014 ja 2015 annetun asetuksen (1092/2013) mukaisen maksun. Rekisteröintimaksu peritään uuden toiminnan alkaessa ja jo entuudestaan rekisterissä olevan palvelun tuottajan uuden toimintayksikön rekisteröinnistä. Maksu on vuonna 2014 350 euroa. Sen sijaan vastuuhenkilön vaihtumisesta, muista muutoksista tai toimintayksikön tai palvelun tuottajan toiminnan lopettamisesta koskevista ilmoituksista ei peritä maksua.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa säädetään lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavasta taloudellisesta tuesta. Tuen saamisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat

tai muut huoltajat eivät valitse päivähoitolain 11 a §:n 1 momentin mukaista päivähoitopaikkaa, eli lasta hoidetaan kotona tai yksityisessä päivähoidossa.

Lapsen kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Kotihoidon tukea on mahdollista saada vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeuttavasta lapsesta erikseen. Vuonna 2014 hoitoraha on yhdestä alle kolmivuotiaasta 341,06 euroa kuukaudessa, muista perheen alle kolmivuotiaista lapsista kustakin 102,11 euroa kuukaudessa sekä yli kolmivuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista kustakin 65,61 euroa kuukaudessa. Hoitolisään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot ja sitä maksetaan vain yhdestä lapsesta. Vuonna 2014 hoitolisä on enintään 182,52 euroa kuukaudessa.

Yksityisen hoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha tai hoitolisä. Hoidon tuottajalla tarkoitetaan päivähoitolain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa. Hoidon tuottaja voi olla myös tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten päivähoidosta työsopimuksen tehnyt henkilö, joka ei kuitenkaan saa olla saman kotitalouden jäsen. Yksityisen hoidon tuen hoitoraha ja -lisä maksetaan erikseen jokaisesta lapsesta, jolla on oikeus tukeen. Tuki voi olla enintään lapsen hoitomaksun suuruinen. Yksityisen hoidon tuen hoitoraha vuonna 2014 on 173,64 euroa kuukaudessa lasta kohden. Alennettu hoitoraha esiopetukseen osallistuvasta tai pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevasta lapsesta on ollut 63,89 euroa kuukaudessa lasta kohden. Hoitolisä on enintään 146,02 euroa kuukaudessa lasta kohden. Yksityisen hoidon tuki on sidottu indeksiin ja tuen määrä tarkistetaan vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään.

Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kuntaliiton vuonna 2014 tekemän kyselyn mukaan kotihoidon tuen kuntalisää maksettiin 30 prosentissa kunnista ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää 43 prosentissa kunnista Lahtinen Jarkko & Selkee Johanna: Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät. Kuntaliitto 2014).

Kuntalisää maksetaan erityisesti suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Kuntalisä arvo vaihtelee kokopäivähoidossa 50 – 1 185 euron välillä hoitomuodosta riippuen. Kuntalisän arvoon vaikuttaa hoitomuodon ja vanhempien tulojen lisäksi lapsen ikä ja hoitoaika. Alle kolmivuotiaiden osalta kuntalisän arvo on suurempi kuin kolme vuotta täyttäneiden lasten osalta.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan hoidon tuottajalle ja on tämän veronalaista tuloa. Perheille tuki on verosta vapaata.

Muu lainsäädäntö

Suomalaisessa yhteiskunnassa peruslähtökohtana on lapsen vanhempien tai muiden huoltajien ensisijainen kasvatusoikeus ja -vastuu sekä yhteiskunnan tarjoamien varhaiskasvatuspalvelujen kotikasvatusta tukeva tehtävä. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin mainitun lain 1 §:ssä säädetään. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Ennen kuin huoltaja tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteeseen ja toivomuksiin.

Päivähoidon rahoitus

Käyttökustannusten rahoitus ja perustamishankkeiden valtionavustus

Päivähoidon kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävillä tuloilla.

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1073) 12 §:n 1 momentin mukaan kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009, jäljempänä valtionosuuslaki). Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten päivähoitoon.

Valtionosuuslakia on muutettu lailla 676/2014 (HE 38/2014) valtionosuuden määräytymisperusteiden osalta. Lain muutokset tulevat voimaan 1.1.2015. Valtionosuus perustuu ikäluokittaiseen asukasmäärään sekä muihin valtionosuuslaissa määriteltyihin kriteereihin. Valtionosuuden määräytymisessä otetaan jatkossa huomioon muun muassa kunnan työttömien osuus, vieraskielisten osuus, kaksikielisyys, saaristoisuus sekä asukkaiden koulutustausta. Kunnille myönnetään valtionosuuksiin lisäosia syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella. Saamelaitosten kotiseutualueen kunnille myönnetään saamenkielisuuden perusteella lisäosa, joka määräytyy valtionosuuslain 28 §:n mukaisesti. Lain 48 §:n mukaan valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta.

Lasten päivähoitoon perustamishankkeisiin ei ole enää käytännössä valtion talousarviossa myönnetty määrärahoja lukuun ottamatta elvytysluonteista rahoitusta. Päivähoidon rakennusinvestointeihin on myönnetty elvytysluonteista rahoitusta lisätalousarviossa vuosina 2009 ja 2012. Lisäksi vuoden 2013 lisätalousarviossa osoitettiin määrärahoja oppilaitosten ja päiväkotien sisäilma- ja kosteusvauriohankkeisiin.

Opetustoimen rahoituslakia on vuoden 2015 alusta lukien muutettu muun muassa perustamishankkeiden rahoituksen osalta. Lailla 1410/2014 perusopetuksen, lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen, lasten päivähoitoon ja yleisten kirjastojen perustamishankkeisiin myönnettävistä valtionavustuksista luovuttiin ja ne siirrettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin. Valtio ei enää osallistu vuodesta 2015 lähtien oppilaitosten ja päiväkotien uusien perustamishankkeiden rahoitukseen.

Päivähoitolain 12 §:n 3 momentin mukaan päivähoitolain mukaiseen toimintaan voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää kunnille ja kuntayhtymille valtionavustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009, jäljempänä opetustoimen rahoituslaki) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää myös investointeihin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Opetustoimen rahoituslain 2 §:n 3 momentin mukaan laissa säädetään myös valtionavustusten myöntämisestä lasten päivähoitoon kehittämishankkeisiin kunnille ja kuntayhtymille.

Kehittämistoiminnan rahoituksesta

Opetustoimen rahoituksesta annetussa laissa on myös säännökset erityisestä valtionavustuksesta. Lain 44 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lasten päivähoitolain ja perusopetuslain mukaisen toiminnan kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä varten, toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä varten tai koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa.

Vuodelle 2014 kehittämisrahaa myönnettiin 12,8 miljoonaa euroa momentille 29.10.20 yleissivistävän koulutuksen ja lasten päivähoitoon kehittämiseen.

Valtion rahoittamaan opetustoimen henkilöstön koulutukseen suunnattava määräraha

Valtion talousarviossa esitetään vuosittain määrärahoja opetustoimen ja sitä tukevan henkilöstön henkilöstö- ja lisäkoulutukseen, sekä sen seurantaan ja arviointiin momentille 29.30.20 opetustoimen henkilöstökoulutus ja erät muut menot. Määrärahaa oli käytettävissä opetustoimen henkilöstökoulutukseen vuonna 2014 yhteensä 25 347 000 euroa. Määräraha on 2-vuotinen siirtomääräraha.

Opetustoimen henkilöstökoulutus on ollut suunnattu sivistys- ja oppilaitosjohdolle, opetus-, ja opetuksen tukitehtävissä toimivalle henkilöstölle. Varhaiskasvatuksen osalta koulutuksiin on toistaiseksi voinut osallistua pääsääntöisesti vain esiopetuksen tehtävissä toimivat henkilöt.

Hallinnonalasiirron yhteydessä arvioitiin, että sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävän henkilöstön täydennyskoulutusvelvoitteen kustannusvaikutukset lasten päivähoidon osalta olivat 3 miljoonaa euroa. Kustannukset sisältyivät peruspalvelujen valtionosuuden sosiaalihuollon laskennallisiin kustannuksiin. Laskentateknisistä syistä siirtoa esiopetuksen- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten yhteyteen ei tehty vielä vuoden 2013 alusta, vaan hallituksen esityksen mukaan tämä kustannusten siirto oli tarkoitus ottaa huomioon käynnissä olevassa valtionosuusuudistuksessa. (HE 159/2012).

Saamenkielisen varhaiskasvatuksen rahoituksesta

Valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Avustus on vuodesta 2004 alkaen ollut 600 000 euroa vuosittain. Määrärahan käyttö perustuu saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen kuntien tekemiin sopimuksiin, jotka Lapin aluehallintovirasto vahvistaa.

Hallinnonalasiirron yhteydessä saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi tarkoitettua valtionavustuksesta talousarvion momentilta 33.60.36 (valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi) siirrettiin 120 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle momentille 29.10.30 Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttö-kustannuksiin. Vuodesta 2013 lähtien saamenkielisen varhaiskasvatuksen tukemiseksi on myönnetty 120 000 euroa vuosittain saamelaiskäräjille.

Valtion talousarvioon sisältyy lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa erillinen määräraha, joka on tarkoitettu inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kulttuuri- ja kielipesätoiminnan tukemiseen saamelaisten kotiseutualueella.

Kielipesärahoituksen vakiinnuttaminen otettiin yhdeksi tavoitteeksi hallituksen ensimmäiseen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan vuosina 2007–2011. Valtion talousarvioon otettiin vuonna 2011 opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan nuorisotyön alle tätä tarkoitusta varten uusi erillinen määrärahamomentti (29.91.52). Tätä määrärahaa voidaan käyttää saamenkielisen kielipesätoiminnan tukemiseen. Kielipesässä toiminnan tavoitteena on ennen kaikkea saamenkielen tukeminen ja elvyttäminen. Avustukset myönnetään saamelaiskäräjien kautta, saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) kulttuuri-itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Vuonna 2013 määrärahan suuruus oli 500 000 euroa. Vuodelle 2014 määrärahaa budjetoitiin 550 000 euroa.

Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on avustanut harkinnanvaraisista veikkausvoittovaroista, talousarvionmomentilta 29.91.50 kielipesätoiminnan kehittämistä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Vuonna 2013 kehittämistä varten myönnettiin 150 000 euroa ja vuonna 2014 tarkoi-

tukseen myönnettiin 200 000 euroa. Avustusta saa käyttää myös kielipesätoiminnan valtakunnalliseen koordinoimiseen.

Kemikaaliviraston henkilöstön päivähoidon kustannusten rahoituksesta

EU:n kemikaaliviraston ulkomaisen henkilöstön katsotaan kuuluvan kotikuntalain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin, jotka oleskelevat Suomessa tilapäisesti ja joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Suomen tasavallan hallituksen ja Euroopan kemikaaliviraston välisen toimipaikkasopimuksen (40/2008) 12 artiklan mukaan viraston henkilöstön lapset ovat kuitenkin oikeutettuja kunnan järjestämään päivähoitoon Suomessa samoin edellytyksin kuin henkilöt omassa kotikunnassaan. Toimipaikkasopimus on saatettu voimaan Suomen hallituksen ja Euroopan kemikaaliviraston välisen toimipaikkasopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (1304/2007).

Toimipaikkasopimuksen mukaan kunnille näin aiheutuvat ylimääräiset kustannukset korvataan valtion budjetista. Valtion talousarvion momentilta maksetaan päivähoitopalvelun EU:n kemikaaliviraston henkilöstön lapselle tuottavalle kunnalle palvelun tuottamisesta aiheutuneiden kokonaiskustannusten ja perheen maksuosuuden välinen erotus. Menot maksettiin vuoden 2013 loppuun asti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta 33.10.52 (eräät valtion korvattavat perheetuudet EU:n kemikaaliviraston henkilöstön lasten päivähoidon järjestämiseen Suomessa). Vuoden 2012 talousarviossa tarkoitukseen oli varattu 500 000 euroa. Hallinnonalan siirron jälkeen menot on maksettu opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.30 Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin.

Päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon kustannukset ja asiakasmaksukertymä

Päiväkoti- ja perhepäivähoidon kustannustiedot perustuvat Varhaiskasvatus tilastojen valossa – koonti tilastotiedosta varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädännön valmisteluun (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12) julkaisuun.

Kuntien päiväkoti- ja perhepäivähoidon palvelumenot olivat noin 2,6 miljardia euroa, josta kunnallisen päiväkotihoidon kustannukset olivat noin 1,9 miljardia euroa ja perhepäivähoidon kustannukset 442 miljoonaa euroa. Kustannukset ovat kasvaneet 468 miljoonaa euroa (22 %) vuosien 2008 – 2012 aikana. Päivähoidon kokonaiskustannuksia ovat lisänneet sekä lapsimäärän kasvu että kokopäiväisessä päivähoitossa olevien lasten osuuden nouseminen.

Vuonna 2012 päiväkoti- ja perhepäivähoidon asiakasmaksutulot olivat yhteensä 326 miljoonaa euroa. Päiväkoti- ja perhepäivähoidon asiakasmaksutulot kattoivat yhteensä vajaa 14 prosenttia kyseisten päivähoitomuotojen toimintamenoista vuonna 2012.

Päivähoito ja arvonlisävero

Lasten päivähoitopalvelujen tarjoaminen on arvonlisäverotonta. Arvonlisäverolain (1501/1993) 37 §:n mukaan arvonlisäveroa ei suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan lain 38 §:n mukaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, lasten päivähoitosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta.

Verohallinto on antanut ohjeen sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotuksesta (604/40/2011, 14.9.2011). Ohjeen mukaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien (julkisyhteisöt) harjoittama sosiaalihuolto on arvonlisäverotonta. Yksityiset sosiaalipalvelut ovat verottomia seuraavilla edellytyksillä:

1) Palveluntuottaja on rekisteröity yksityisten palvelujen tarjoajien rekisteriin tai hän on tehnyt toiminnastaan ilmoituksen siihen kuntaan, jonka alueella palveluja tuotetaan. Sen kunnan, jonka alueella palveluja tuotetaan, sosiaalihuollosta vastaava toimielin valvoo toimintaa sekä antaa tietoja ilmoituksenantovelvollisuuden täyttämisestä; 2) Sosiaalihuolto perustuu joko viranomaisen päätökseen tai palveluntuottajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen; 3) Palveluntuottajalla on asiakkaan kanssa yhteistyössä tehty palvelu- tai muu vastaava suunnitelma; 4) Palveluntuottajalla on omavalvontasuunnitelma, jonka toteutumista palveluntuottaja seuraa.

Säännökset koulutuspalvelun myynnin arvonlisäverottomuudesta ovat arvonlisäverolain 39 ja 40 §:ssä. Vaikka päivähoito kuuluu nykyisin kasvatusta ja koulutusjärjestelmään, eikä enää ole sosiaalipalvelu, sovelletaan arvonlisäverolain sosiaalihuoltoa koskevia säännöksiä kuitenkin edelleen päivähoitoon.

2.2. Muut ohjausasiakirjat

Lainsäädännön lisäksi päivähoitoon toiminnan suunnittelua ja toteuttamista ohjaavat valtioneuvoston 28 päivänä helmikuuta 2002 antama periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9) sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) laatimat Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Stakes, oppaita 56, 2003, toinen tarkistettu painos 2005). Periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista sisältää yhteiskunnan järjestämisen ja valvoman varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet ja kehittämisen suuntaviivat. Periaatepäätöksen tavoitteena oli ennen kaikkea edistää varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun kehittämistä. Periaatepäätöksen mukaan varhaiskasvatus on lapsen eri elämäntilanteissa tapahtuvaa kasvatuksellista vuorovaikutusta, jonka tavoitteena on edistää lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatuspalvelut tukevat lapsen kotikasvatusta. Periaatepäätöksen mukaan yhteiskunnan järjestämä ja valvoma varhaiskasvatus koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. Linjauksissa toimenpiteinä esitettiin muun muassa lasten päivähoitoon lainsäädännön uudistamista. Päätöksessä esitettiin myös, että varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun ohjaamiseksi laaditaan valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelma.

Stakesin laatimat Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on valtakunnallinen varhaiskasvatuksen ohjauksen väline. Perusteiden tavoitteena on ollut edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, ohjata sisällöllistä kehittämistä ja luoda osaltaan edellytyksiä varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi yhdenmukaistamalla toiminnan järjestämisen perusteita.

Yhdessä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kanssa Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet muodostavat valtakunnallisesti lasten hyvinvointia, kasvua ja oppimista edistävän kokonaisuuden. Lähtökohtana Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa on varhaiskasvatuksen valtakunnallisten linjausten mukainen näkemys varhaiskasvatuksesta. Vaikka Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat luonteeltaan suositus, on lähes jokaisessa kunnassa kuitenkin laadittu paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat ohjaamaan varhaiskasvatuksen toteuttamista kunnassa. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteita tarkistettiin eri toimijoille tehdyn kyselyn tulosten pohjalta ja uudistettu painos otettiin käyttöön elokuussa 2005.

Syksyllä 2009 THL pyysi kaikkia kuntia arvioimaan varhaiskasvatussuunnitelmatyötään, sen kunnallista vaikuttavuutta sekä perusteasiakirjaa. Kyselyyn vastasi 74,4 % kunnista. Vastausten mukaan kuntakohtainen suunnitelma oli tehty kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa. Kuntakohtaisen suunnitelman hyväksyy pääasiassa asianomainen lautakunta. Kyselyyn annettujen vastausten mukaan kuntakohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman lisäksi varhaiskasvatuspalvelujen linjauksia sisältyi muun muassa myös lapsi- ja perhepoliittiseen ohjelmaan, lastensuojelulain tarkoittamaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan ja päivähoitoon strategiaan. THL:n selvityksen mukaan kuntakohtaisiin suunnitelmiin perustuvia yksikkökohtaisia varhaiskasvatussuunnitelmia on laatinut

70,7 % kunnista. Menettely vastaa opetustoimen ohjauskäytäntöä, jossa kunnat laativat paikalliset ja koulukohtaiset opetussuunnitelmat valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden pohjalta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2013 tekemän erilliskyselyn (THL 16/2014) mukaan kaikkiaan 90 prosentissa kunnista lasten varhaiskasvatussuunnitelmat oli laadittu 80–100 prosentille lapsista. Yksi prosentti vastanneista kunnista ilmoitti, ettei varhaiskasvatussuunnitelmaa oltu lainkaan laadittu. Vuoteen 2010 verrattuna lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen on selvästi lisääntynyt. Vuonna 2010 varhaiskasvatussuunnitelmat oli laadittu lähes 83 prosentissa kunnista 80–100 prosentille lapsista. Runsaassa 3 prosentissa vastanneista kunnista varhaiskasvatussuunnitelmaa ei ollut lainkaan laadittu vuonna 2010.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) ja Kansanterveyslaitos yhdistettiin uudeksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL), joka aloitti toimintansa vuoden 2009 alusta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toiminut päivähoidon asiantuntijavirastona ja vastannut päivähoidon kehittämisestä. Viime vuosina kehittämistyössä keskeisintä on ollut Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimenpanon edistäminen, ohjaus, tukimateriaalin tuottaminen ja koulutuksen järjestäminen.

2.3 Päivähoito tilastojen valossa

Seuraavat tilastotiedot perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraporttiin Lasten päivähoito 2012 (THL 34/2013) ja Lasten päivähoito 2013 – Kuntakyselyn osaraportti (THL 16/2014) sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa laatimaan tilastoselvitykseen Varhaiskasvatus tilastojen valossa – koonti tilastotiedosta varhaiskasvatus- ta koskevaan lainsäädännön valmisteluun (Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12, liiteosa 1.).

Lapset päivähoidossa

Suomessa oli kaikkiaan 228 981 lasta päivähoidossa vuonna 2012, eli 62 prosenttia 1—6 -vuotiaista lapsista oli joko kunnan järjestämässä tai yksityisessä päivähoidossa. Enemmistö lapsista eli 92 prosenttia (211 063 lasta) hoidettiin kunnan järjestämässä päivähoidossa. Kunnan järjestämässä päivähoidossa olevista lapsista 78 prosenttia hoidettiin kuntien omissa päiväkodeissa, 18 prosenttia kunnan perhepäivähoidossa ja 4 prosenttia kuntien yksityisiltä ostamissa ostopalvelupäiväkodeissa. Yksityisessä päivähoidossa yksityisen hoidon tuella hoidettiin 17 918 lasta. Yksityisen hoidon tuella hoidettujen lasten osuus päivähoidosta on 8 prosenttia. Esiopetuksessa olevia lapsia oli 58 705.

Päivähoidossa olleiden eri-ikäisten lasten määrissä on isoja eroja. Alle 1-vuotiaat lapset hoidetaan pääsääntöisesti kotona. Yksivuotiaita lapsia oli vuonna 2012 hoidossa 17 435, joka on vajaa 30 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä. Kaksivuotiaista lapsista oli päivähoidossa noin 52 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä, kolmivuotiaista noin 68 prosenttia, nelivuotiaista noin 75 prosenttia sekä viisivuotiaista noin 79 prosenttia. Esiopetusikäisistä kuusivuotiaista lapsista 71 prosenttia oli päivähoidossa. Päivähoidossa olevien lasten osuuksissa on myös alueellisia eroja: 1—6 -vuotiaista lapsista oli Keski-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla hoidossa noin puolet, kun taas Uudellamaalla vastaava prosentti oli 69.

Kunnan järjestämässä päivähoidossa olevista lapsista 80 prosenttia (168 014 lasta) oli kokopäivähoidossa ja 20 prosenttia osapäivähoidossa (43 049 lasta) vuonna 2012. Osapäivähoidossa olevista lapsista suurin osa eli 33 425 lasta oli kuusivuotiaita. Osapäivähoidossa olevia 3—5 -vuotiaita oli 7 098 lasta. Noin 80 prosenttia kokopäivähoidossa olevista lapsista ja noin 62 prosenttia osapäivähoidossa olevista lapsista oli hoidossa säännöllisesti viitenä päivänä viikossa uusimman vuoden 2013 tilastotiedon mukaan.

Vuonna 2010 kunnan järjestämässä päivähoidossa olevista lapsista 8,3 prosenttia oli erityistä tukea saavia lapsia (noin 16 800 lasta). Erityistä tukea saavien lasten määrä on vuonna 2013 pysynyt ennallaan.

Vuonna 2012 Suomessa oli 23 646 ulkomaalaistaustaista alle kouluikäistä lasta (0—6 v), jotka oleskelivat vakinaisesti maassa. Heistä ensimmäisen polven maahanmuuttajia oli 4 987 lasta ja toisen polven maahanmuuttajia 18 659 lasta. Vuonna 2010 kunnan järjestämässä päivähoidossa oli arviolta 12 000—12 500 maahanmuuttajataustaista lasta eli noin 6 prosenttia päivähoidossa olevista lapsista. Vuonna 2013 kunnallisessa päivähoidossa oli maahanmuuttajataustaisia lapsia 15 600, mikä on noin 7 prosenttia kaikista kunnan järjestämässä päivähoidossa olevista lapsista.

Vuonna 2012 kotihoidon tukea sai 95 758 lasta, tukea saaneiden lasten osuus 9 kk – 2-vuotiaista oli 50,5 prosenttia. Yksityisen hoidon tukea maksettiin 17 918 lapselle, tukea saaneiden lasten osuus 9 kk – 6-vuotiaista oli 4,7 prosenttia.

Henkilöstö päivähoidossa

Tilastaselvitykseen koottiin erillisselvityksenä tilastotietoa päivähoidon henkilöstöstä. Aineistona käytettiin Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkat –tilastoa vuodelta 2012. (Aineisto sisälsi henkilöstön, joka työskentelee Lasten päivähoitopalvelut –toimialalla (tol 8891, Toimialaluokitus 2008. Tilastokeskus).)

Tilastaselvityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien varhaiskasvatuksessa työskenteli yhteensä 55 480 henkilöä tilastopäivänä 1.10.2012. Tehtäväryhmittäin tarkasteltuna varhaiskasvatuksen johto-, esimies- ja asiantuntijatehtävissä työskenteli yhteensä 2 750 henkilöä eli 5 prosenttia henkilöstöstä. Näistä tarkemmin jaoteltuna 1970 henkilöä eli 3,6 prosenttia toimi päivähoidon johto- tai esimiestehtävissä.

Lastentarhanopettajina työskenteli 13 550 henkilöä eli noin 24 prosenttia koko varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Erityislastentarhanopettajia oli 1050 eli noin 1,9 prosenttia henkilöstöstä.

Päivähoidon henkilöstöstä 39 prosenttia eli 21 690 henkilöä toimii lastenhoitajan tehtävissä. Avustajia varhaiskasvatuksen kentällä oli 2650 eli 4,8 prosenttia henkilöstöstä.

Koko varhaiskasvatuksen henkilöstöstä perhepäivähoitajien osuus oli yhteensä 19,5 prosenttia (10 830 perhepäivähoitajaa). Perhepäivähoitajista 6 260 (11,3 %) toimi omassa kodissaan ja 4570 (8,2 %) ryhmäperhepäivähoidossa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstöä toimii myös leikkitoiminnassa ja avoimessa varhaiskasvatuksessa sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa. Näissä toimintamuodoissa oli 770 henkilöä eli 1,4 prosenttia varhaiskasvatuksen henkilöstöstä.

Lisäksi varhaiskasvatuksen sektorilla toimii muuta henkilöstä, esimerkiksi päiväkot- ja laitospuolaisia yhteensä noin 2190 henkeä eli 3,9 prosenttia henkilöstöstä.

Henkilöstön koulutus päivähoidossa

Varhaiskasvatuksen työntekijöitä koulutetaan toisella asteella (lähihoitajat/lastenohjaajat) ammatillisissa oppilaitoksissa sekä korkea-asteen koulutuksessa ammattikorkeakouluissa (sosionomi AMK) ja yliopistoissa (kasvatustieteen kandidaatti/lastentarhanopettaja). Kutakin koulutuksen järjestäjätahtoa ohjaa oma lainsäädäntönsä.

Yliopistokoulutus ja -tutkinnot

Kasvatustieteen kandidaattitutkinnon, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus voi suorittaa seitsemässä yliopistossa. Tutkinto on pää- ja sivuaineopinnoista sekä kieli- ja viestintäopinnoista koostuva alempi korkeakoulututkinto, jonka laajuus on 180 opintopistettä. Pääaineena on kasvatustiede tai yhdessä yliopistossa varhaiskasvatustiede. Pääaineopintoihin, joiden laajuus on 75 opintopistettä, kuuluu kandidaattintyö (10 op) ja harjoittelu (15 op). Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot ovat laajuudeltaan 60 opintopistettä. Tutkinnon voi suorittaa päätoimisena opiskeluna kolmessa vuodessa.

Kasvatustieteen maisterin tutkinto on ylempi korkeakoulututkinto ja laajuudeltaan se on yhteensä 300 opintopistettä (180+120). Neljässä yliopistossa tutkinto-oikeus tulee suoraan maisteritutkintoon, muissa kasvatustieteen kandidaatin tutkintoon. Maisterin tutkinnon suorittajat tekevät osana pääaineopintojaan pro gradu -tutkielman (noin 40 op). Kandidaatin tutkinnon jälkeen opinnot vievät päätoimisena opiskeluna kaksi vuotta. Kasvatustieteen maisteritutkinto suoritettuna kandidaatin tutkinnon jälkeen tuottaa valmiuksia varhaiskasvatuksen suunnittelu-, kehittämis- ja johtotehtävissä toimimiseen. Yliopistoista valmistuvat myös kasvatustieteen ja varhaiskasvatustieteen lisensiaatit ja tohtorit. Edellä mainitut yliopistotutkinnot tuottavat kelpoisuuden varhaiskasvatuksen johtamistehtäviin. Aikaisempien säännösten mukaisesti suoritettu varhaiskasvatukseen suuntautunut kasvatustieteen kandidaatin tai maisterin tutkinto tai aikaisempi opistoasteinen lastentarhanopettajan tutkinto antavat myös kelpoisuuden lastentarhanopettajan tehtäviin.

Yliopistoista valmistuu myös erityislastentarhanopettajia (ELTO) ja varhaiserityisopettajia (VEO). Näistä jälkimmäiset valmistuvat suoraan kasvatustieteen maistereiksi pääaineenaan erityispedagogiikka. Pääsyvaatimuksena on lastentarhanopettajantutkinto tai varhaiskasvatuksen tehtäviin ja esiopetukseen ammatillisia valmiuksia antavat opinnot. Koulutusta on tarjolla vain Jyväskylän yliopistossa. Varhaiserityisopettajat saavat kelpoisuuden lastentarhanopettajan ja erityislastentarhanopettajan tehtäviin, sekä laaja-alaisiin/osa-aikaisen erityisopettajan tehtäviin koulussa. He voivat sijoittua myös varhaiskasvatuksen ja varhaiserityiskasvatuksen suunnittelu-, tutkimus- ja asiantuntijatehtäviin sekä hallinnollisiin tehtäviin.

Erityislastentarhanopettajan tutkinto eli erilliset erityisopettajan opinnot voi suorittaa neljässä yliopistossa. Opintojen laajuus on 60 opintopistettä. ELTO -tutkinto antaa ammatilliset valmiudet ja muodollisen kelpoisuuden toimia erityisopetuksen tehtävissä erityisesti varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Opinnot koostuvat erityiskasvatuksen sisältöihin, menetelmiin ja erityispedagogisen asiantuntijuuden kehittymiseen liittyvistä opinnoista sekä noin 7-10 opintopisteen laajuisesta erityiskasvatuksen harjoittelusta.

Joissakin yliopistoissa on mahdollisuus suorittaa myös opettajan pedagogiset opinnot (60 op) osana kasvatustieteen maisterin tutkintoa. Pedagogisten opintojen suorittaminen laajentaa opiskelijan uramahdollisuuksia varhaiskasvatuksen kentällä muun muassa sijoittumisen ammatillisen koulutuksen varhaiskasvatusalan opetustehtäviin riittävän työkokemuksen hankkimisen jälkeen.

Vuonna 2013 yliopistossa suoritettuun lastentarhanopettajan tutkintoon otettiin sisään 491 opiskelijaa ja 320 tutkintoa valmistui. Vuonna 2014 sisäänotto on ollut 506 opiskelijaa ja tutkintoja valmistuu arvion mukaan 320. Sisään otettuun opiskelijamäärään (490 ja 506) sisältyy 240 kaudelle 2012 - 2014 erikseen eduskunnan lisämäärärahalla rahoitettua koulutuspaikkaa. Lisäksi vuoden 2014 määrään sisältyy 15 hakijasuman purkamiseen liittyvää opiskelupaikkaa.

Ammattikorkeakoulutus ja sosionomi (AMK) -tutkinto

Sosionomi (AMK) -koulutusta järjestetään 21 ammattikorkeakoulussa. Sosiaalialan asiantuntijuuteen valmiuksia antavan koulutuksen laajuus on 210 opintopistettä, joka muodostuu esimerkiksi perusopinnoista, ammattiopinnoista, harjoittelusta, opinnäytetyön opinnoista ja vapaasti valittavista

opinnoista. Sosiaalialan koulutusohjelman opintoihin sisältyy opinnäytetyö, jonka laajuus on 15 opintopistettä. Varhaiskasvatuksen tehtäviin kelpoisuuden tuottaa 60 opintopisteen laajuiset varhaiskasvatuksen ja sosiaalipedagogiikan opinnot. Sosionomin tutkinnossa harjoittelu (10 op) ja opinnäytetyö 15 (op) sisältyvät 60 opintopisteen kokonaisuuteen. Sosionomikoulutuksessa suuntautuminen valitaan opintojen aikana, eikä erillistä sisäänottoa lastentarhanopettajan kelpoisuuden tuottaviin opintoihin ole. Vuonna 2013 valmistui 724 sosionomitutkintoa, joilla on suoritettuna 60 opintopisteen varhaiskasvatusopinnot.

Ammattikorkeakoulussa voi suorittaa myös ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon. Tämän sosionomin (AMK) jatko-opintoväylän laajuus on 90 opintopistettä ja sen suorittaminen edellyttää kolmen vuoden työkokemusta. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto ei tuota sinällään kelpoisuutta varhaiskasvatuksen tehtäviin. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto ei tuota kelpoisuutta sellaisille sosionomeille (AMK), joilla sitä ei ole aikaisemman sosionomi (AMK) -tutkinnon perusteella.

Lastentarhanopettajaksi kelpoinen on nykysäädösten mukaan myös aikaisemman opistoasteisen sosiaalikasvattajan tutkinnon suorittanut henkilö. Nykyistä sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoa edeltänyt ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut on myös pätevä lastentarhanopettajaksi, jos tutkinto on suoritettu ennen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksia koskevan lain (272/2005) voimaantuloa eli vuotta 2005.

Toisen asteen koulutus ja tutkinnot

Toisen asteen ammatillinen koulutus muodostuu ammatillisesta peruskoulutuksesta ja lisäkoulutuksesta. Ammatillisena peruskoulutuksena järjestetään ammatillisia perustutkintoja, jotka voidaan suorittaa peruskoulutuksena tai näyttötutkintona. Lisäkoulutuksena järjestetään ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja sekä tutkintoon johtamatonta lisäkoulutusta. Lisäkoulutuksen voi suorittaa ainoastaan näyttötutkintona. Ammatillisen koulutuksen voi suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena. Ammatillisen perustutkinnon laajuus on 120 opintoviikkoa. Ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ei määritellä opintoviikkoina.

Ammatillisessa koulutuksessa varhaiskasvatuksen alueelle valmistavia koulutuksia ovat sosiaali- ja terveysalan perustutkinto (lähihoitaja), lapsi- ja perhetyön tutkinto (lastenohjaaja) ja perhepäivähoidon ammattitutkinto. Ennen lähihoitajia päivähoitoon valmistui lastenhoitajia ja päivähoitajia. Lähihoitajat valmistuvat laaja-alaista osaamista tuottavan sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon kautta, joka muodostuu kolmesta kaikille pakollisesta tutkinnon osasta ja yhdestä pakollisesta koulutusohjelmasta/osaamisalasta sekä valinnaisesta tutkinnon osasta. Varhaiskasvatuksen alalle on mahdollista suuntautua lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen koulutusohjelman tai osaamisalan suorittamisen kautta. Tutkintoon kuuluu merkittävästi työssäoppimista, jota pitää olla vähintään 29 opintoviikkoa. Sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon järjestäjiä oli 51 kappaletta vuonna 2013.

Lastenohjaajaksi valmistutaan suorittamalla lapsi- ja perhetyön tutkinto. Tutkinto rakentuu samoin kuin lähihoitajankin tutkinto kolmesta pakollisesta ja yhdestä valinnaisesta tutkinnon osasta. Tutkinnon osiin sisältyy työssäoppimista vähintään 20 opintoviikkoa. Lastenohjaajatutkinnon keskeinen osaamisen näkökulma on perhelähtöisyys ja yhteisöllisyys. Lastenohjaajien keskeisiä työympäristöjä ovat muun muassa seurakunnat ja päivähoito. Tämän tutkinnon järjestäjiä oli 12 kappaletta vuonna 2013.

Perhepäivähoidon koulutus on kolmesta pakollisesta ja neljästä valinnaisesta tutkinnon osasta muodostuva ammattitutkinto, joka antaa kelpoisuuden työskennellä perhepäivähoidon toimintaympäristössä, sen sijaan tutkinto ei anna kelpoisuutta päiväkodin lähihoitajan/lastenhoitajan tehtäviin (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007b). Perhepäivähoidon ammattitutkinnon järjestäjiä oli vuonna 2013 yhteensä 44.

Henkilöstön koulutustausta tilastotietoina

Varhaiskasvatuksen lainsäädännön valmistelua varten tehdyssä varhaiskasvatuksen henkilöstön erillisselvityksessä vuodelta 2012 aineistona on käytetty Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkat -tilastoa. Edellä mainitun erillisselvityksen mukaan varhaiskasvatuksen koko henkilöstöstä noin 37 prosentilla on sosiaali- ja terveysalan ammatillinen perustutkinto ja noin 16 prosentilla jokin muu toisen asteen ammatillinen perustutkinto. Sosiaali- ja terveysalan opistotasoinen tutkinto oli 3 prosentilla ja sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto sosionomi (AMK) oli 7 prosentilla varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Lastentarhanopettajan tutkinnon omaavia on yhteensä koko henkilöstöstä 18 prosenttia. Nämä tutkinnot jakautuvat seuraavasti: Lastentarhanopettajan tutkinto, joka on suoritettu ennen kuin koulutus siirtyi vuonna 1995 yliopistoihin, oli noin 12 prosentilla koko varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Yliopistossa suoritettu kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, joka on antanut kelpoisuuden lastentarhanopettajan ja päiväkodin johtajan tehtäviin, oli noin 4,5 prosentilla henkilöstöstä ja kasvatustieteen maisterin tutkinto puolestaan 1,5 prosentilla henkilöstöstä. Eri-tyisopettajan tutkinnon tai erityislastentarhanopettajan koulutuksen suorittaneita oli henkilöstöstä 1,6 prosenttia. Henkilöstöstä reilulla 8 prosentilla oli joku muu tutkinto ja henkilöstöstä noin 10 prosentin osalta koulutus sijoittui tilastoinnissa luokkaan tuntematon eli henkilöllä ei ole Suomessa suoritettua perusasteen jälkeistä koulutusta.

Lastentarhanopettajista 8 prosentilla oli vuonna 2012 sosiaali- ja terveysalan opistotasoinen tutkinto ja 24 prosentilla sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto. Lastentarhanopettajan tutkinto oli yhteensä 37 prosentilla henkilöstöstä, kasvatustieteen kandidaatin tutkinto 16 prosentilla ja 4 prosentilla oli kasvatustieteen maisterin tutkinto.

Eri-tyislastentarhanopettajista yhteensä 69 prosentilla oli erityislastentarhanopettajan tai erityisopettajan tutkinto. Lastentarhanopettajan, kasvatustieteen kandidaatin ja kasvatustieteen maisterin tutkintojen osuus on 8 prosentilla kullakin erityisopetuksen tehtävissä toimivista.

Varhaiskasvatuksen lastenhoitajan toimivista 70 prosentilla on sosiaali- ja terveysalan toisen asteen ammatillinen perustutkinto ja 13 prosentilla joku muu toisen asteen ammatillinen perustutkinto. Suoritettu tutkinto oli tuntematon vajaalla 8 prosentilla.

Perhepäivähoitajista, jotka työskentelevät omassa kodissaan 31 prosentilla oli vuonna 2012 sosiaali- ja terveysalan toisen asteen ammatillinen perustutkinto ja 33 prosentilla joku muu toisen asteen ammatillinen perustutkinto. Suoritettu tutkinto oli tuntematon 25 prosentilla omassa kodissaan työskentelevistä perhepäivähoitajista. Ryhmäperhepäiväkodeissa työskentelevistä perhepäivähoitajista 34 prosentilla oli vuonna 2012 sosiaali- ja terveysalan toisen asteen ammatillinen perustutkinto ja 32 prosentilla joku muu toisen asteen ammatillinen perustutkinto. Omassa kodissaan työskentelevistä ryhmäperhepäivähoidon hoitajista suoritettu tutkinto oli tuntematon 24 prosentilla.

Varhaiskasvatuksen johtamis-, esimies- ja asiantuntijatehtävissä toimivista 11 prosenttia oli sosiaali- ja terveysalan opistotasoinen tutkinto, 10 prosentilla sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto ja reilulla prosentilla ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Lastentarhanopettajan tutkinto oli suoritettuna 56 prosentilla, kasvatustieteen kandidaatin tutkinto oli 7 prosentilla ja maisterin tutkinto 8 prosentilla.

3. Varhaiskasvatus Pohjoismaissa, EU:ssa ja OECD:n työssä

Varhaiskasvatus Ruotsissa

Ruotsissa varhaiskasvatuksen kokonaisuus (förskola, förskoleklass, pedagogisk omsorg, fritidshemmet) kuuluu opetusministeriön (Utbildningsdepartementet) alaisuuteen. Varhaiskasvatuksen kokonaisuutta koskevat säännökset ovat koululaissa (Skollag 2010:800).

Varhaiskasvatus koskee 1–5-vuotiaita lapsia. Toimintaa on sekä kunnan että yksityisten järjestämänä, valtaosa on kuitenkin kunnan järjestämää. Varhaiskasvatuspaikka tulee tarjota lapsille 1-vuotiaasta lähtien tarpeen mukaan, vanhempien työssä olon tai opintojen vuoksi tai lapsen tarpeesta tai perhetilanteen vuoksi. Työttömien vanhempien tai perhevapailla olevien vanhempien 1 vuotta täyttäneille lapsille tulee tarjota varhaiskasvatusta vähintään 3 tuntia päivässä tai 15 tuntia viikossa.

Ruotsissa tarjottavan varhaiskasvatuksen erityispiirre muihin Pohjoismaihin verrattuna on se, että Ruotsissa on vuodesta 2003 alkaen tarjottu 4–5-vuotiaille lapsille ilmaista varhaiskasvatusta 525 tunnin ajalta vuodessa eli 15 tuntia viikossa. Vuonna 2010 tämä sama oikeus ulotettiin myös 3-vuotiaisiin lapsiin.

Ikäryhmään 1–5-vuotiaat kuuluvista lapsista 86,9 % osallistui varhaiskasvatukseen vuonna 2012. Suurin osa lapsista osallistuu institutionaaliseen varhaiskasvatukseen (84,1 %), perhepäivähoidossa (perhepäivähoidosta käytetään Ruotsissa käsitettä pedagogisk omsorg) lapsista on 2,9 %. Toiminta on pääosin kunnan järjestämää. Lapsista noin 80 % on kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa ja 20 % yksityisessä toiminnassa.

Varhaiskasvatusta ei tarvitse järjestää iltaisin, öisin tai viikonloppuisin (=vuorohoitoa). Vuorohoidosta käydään keskustelua ja kuntien toivotaan pyrkivän järjestämään myös vuorohoitoa, mutta velvoitetta ei kuitenkaan olla säätämässä (suullinen tiedonanto 15.5.2014 Ruotsin opetusministeriö).

Toimintaa ohjaa opetusministeriön alaisen viranomaisen (Skolverket) laatimat asetuksena annettavat valtakunnalliset opetussuunnitelmat. Tämä viranomainen saa antaa myös muita määräyksiä varhaiskasvatuksen arvoista ja tehtävistä sekä tavoitteista. Ensimmäinen opetussuunnitelma on tehty vuonna 1998. Opetussuunnitelmaa uudistettiin vuoden 2010 lainsäädännön uudistamisen myötä. Ennen opetussuunnitelmaa varhaiskasvatuksessa oli käytössä ”pedagoginen ohjelma varhaiskasvatukseen”. Varhaiskasvatuksen opetussuunnitelma koskee 1–5-vuotiaita lapsia. Ruotsissa 6-vuotiaat lapset käyvät esikoululuokalla (förskoleklass) ja tätä toimintaa varten on oma opetussuunnitelma, joka on nivottu osaksi koulun ja vapaa-ajan toimintojen opetussuunnitelmia. Pedagogista hoitoa ja esikoulua ohjataan esikoulun opetussuunnitelman pohjalta tehtyjen kansallisten linjausten mukaisesti.

Yksikön johtajalla on oltava koulutuksen ja kokemuksen kautta hankittu pedagoginen osaaminen. Vain kelpoisuuden omaava saa toimia opettajana. Skolverket määrää tarvittavasta koulutuksesta. Varhaiskasvatuksen pedagogisesta toiminnasta vastaa varhaiskasvatuksen opettaja (förskollärare). Varhaiskasvatuksen opettajan tutkinto on 3 ½ -vuotinen alempi yliopistollinen tutkinto (Isced 5, 210 korkeakoulupistettä). Muun kasvatushenkilöstön koulutustausta vaihtelee. Lastenhoitajilla on toisen asteen tutkinto. Henkilöstöstä 53,5 prosentilla oli varhaiskasvatuksen opettajan tai muu opettajan koulutus vuonna 2012. Lastenhoitajien osuus henkilöstöstä oli 38 prosenttia. Muulla henkilöstöllä on joko muu lasten kanssa tehtävään työhön soveltuva koulutus (2,9 %) tai he ovat vailla soveltuvaa koulutusta (5,8 %).

Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoituksia ja ryhmäkokoja koskevat säännökset eivät ole yksityiskohtaisia vaan säännösten mukaan ryhmän tulee olla sopiva ja henkilöstöä tulee olla riittävästi. Tilastojen mukaan henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku oli 5,3 vuonna 2012 ja ryhmän koko keskimäärin 16,9 lasta.

Toinen Ruotsin järjestelmän erityispiirre on koulutuksen arviointivirasto, joka kattaa myös varhaiskasvatuksen. Varhaiskasvatuksen laatua pyritään edistämään arviointiviraston (Skolinspektionen) toiminnalla. Vuonna 2002 päätettiin, että arviointivirasto aloittaa varhaiskasvatuksen tarkastukset, ja vuonna 2008 perustettiin uusi tarkastusvirasto huolehtimaan varhaiskasvatuksen tarkastuksista.

Ruotsissa varhaiskasvatuksen laatua kehitetään mm. tekemällä säännöllistä valvontaa selvitysten avulla. Erityisesti yksityisissä yksiköissä on suuria laatueroja, mutta tasalaatuisuus ei toteudu myöskään kaikilta osin kuntien yksiköissä. Laatututkimuksissa selvitetään esimerkiksi henkilöstömitoitusta, henkilöstön koulutustaustaa ja lapsiryhmien kokoa. Lisäksi kunnilta ja yksiköiltä vaaditaan erilaisten dokumenttien laatimista toiminnastaan. Arviointivirasto voi käydä paikanpäällä tarkastuskäynnillä yksiköissä, mutta tarkastuksia tehdään käytännössä harvoin. Lisäksi arviointivirasto voi antaa uhkasakon yksikön puutteiden korjaamiseksi, mutta niitä ei ole kuitenkaan jouduttu antamaan. Eri tahojen haastattelut ovat myös tärkeä osa varhaiskasvatuksen valvontaa. Tiedonantajina haastatteluihin osallistuvat muun muassa yksikön henkilökunnan edustaja ja vanhempien edustaja sekä kaikkien yksiköiden johtajat.

Varhaiskasvatus Norjassa

Norjassa varhaiskasvatus siirrettiin opetus- ja tiedeministeriön (Kunnskapsdepartementet) alaisuuteen vuonna 2005 lapsi- ja perheministeriöstä. Vuoden 2012 alusta ministeriön alaisuuteen perustettiin uusi keskusvirasto (Utdanningsdirektoratet).

Päivähoidosta säädetään laissa lastentarhoista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Laki kattaa lastentarhatoiminnan sekä perhepäivähoidon, eikä se koske koululaisten aamu- ja iltapäivähoitoa tai kerho- yms. toimintaa. Kunta vastaa toiminnasta ja huolehtii, että toiminta vastaa lain vaatimuksia. Kunta voi myös asettaa ehtoja toiminnalle esimerkiksi lasten määrän, lasten iän tai yksikön aukioloajan suhteen.

Kunnan on tarjottava paikka lastentarhasta kaikille kunnassa asuville alle kouluikäisillä lapsille. Norjan varhaiskasvatusjärjestelmässä ei ole erillistä esiopetusjaksoa vaan lapset ovat lastentarhassa ja aloittavat 6-vuotiaana koulun. Oikeus paikkaan lastentarhassa on elokuusta alkaen niillä lapsilla, jotka ovat sinä vuonna elokuun loppuun mennessä täyttäneet 1 vuotta. Kunnan on järjestettävä paikkojen haku vähintään kerran vuodessa. Saamelaisien kotiseutualueella on lisäksi huolehdittava siitä, että saamelaislasten lastentarhoissa toiminta perustuu saamen kieleen ja kulttuuriin. Vammaisilla lapsilla ja lastensuojelulain nojalla paikan tarvitsevilla lapsilla on etusija paikkoja jaettaessa. Ministeriö laatii valtakunnallisen suunnitelman lastentarhoille (Rammeplan for barnehagen). Suunnitelma on velvoittava.

Henkilöstön kelpoisuuksien osalta laissa on erikseen säännös johdosta ja muusta henkilöstöstä. Lastentarhalla on oltava sekä pedagoginen että hallinnollinen johto. Päivittäisestä toiminnasta vastaavan johtajan kelpoisuus on joko varhaiskasvatuksen opettaja tai muu korkeakoulututkinto, joka antaa lapsiin liittyvää ammatillista osaamista sekä pedagogista osaamista.

Pedagogisen johtajan on oltava varhaiskasvatuksen opettaja. Myös muu 3-vuotinen korkeakoulututkinto, jota on täydennetty lastentarhapedagogiikalla antaa pätevyyden. Kunta voi myöntää erivapauden kelpoisuusvaatimuksiin ja ministeriö voi myöntää poikkeuksia kelpoisuusvaatimuksista niiden henkilöiden osalta, jotka työskentelevät lastentarhoissa öisin.

Laissa henkilöstömitoituksen osalta todetaan, että henkilöstömitoituksen on oltava riittävä, jotta henkilöstö voi toteuttaa pedagogista toimintaa. Laissa on valtuutussäännös henkilöstöstä. Ministeriön antaman asetuksen mukaan, kun toiminta lastentarhassa ylittää 6 tuntia lasten ja henkilöstön välinen suhdeluku on alle 3-vuotiaiden lasten osalta 7–9 lasta/varhaiskasvatuksen opettaja ja yli 3-vuotiaiden lasten osalta 14–18 / varhaiskasvatuksen opettaja. Jos toimintaa on alle 6 tuntia päivässä, lasten määrä varhaiskasvatuksen opettajaa kohden voi olla suurempi. Ministeriön antaman ohjeistuksen mukaan, jos lasten määrä ylittää yllämainitut 9 ja 18 lasta, pitää yksikköön palkata toinen kokopäiväinen lastentarhanopettaja (suullinen tiedonanto 10.6.2013 Norjan opetusministeriö). Mi-

nisteriöstä saadun tiedon mukaan tilastoista on nähtävissä, että lasten määrä suhteessa henkilöstöön kasvaa ja tämän vuoksi ministeriölle jätetyssä komitean raportissa ehdotetaan suhdeluvusta säätämistä laissa.

Lastentarhoissa oli 286 200 1–5-vuotiaista lasta vuonna 2012 eli 90 prosenttia ikäryhmästä. 1–2-vuotiaista lapsista noin 80,5 prosenttia oli lastentarhassa ja 3–5-vuotiaista puolestaan noin 97 prosenttia. Lapset ovat pääosin institutionaalisessa varhaiskasvatuksessa. Perhepäivähoidossa olevien lasten osuus oli 2,2 prosenttia vuonna 2012. Opetusministeriöllä on kuitenkin tahtotila ylläpitää myös perhepäivähoito toimintamuotona ja sen vuoksi perhepäivähoidon toiminnan edellytyksiä arvioidaan syksyllä 2013 käynnistyvän lainsäädännön arvioinnin yhteydessä.

Norjassa henkilöstöstä 36 prosenttia oli varhaiskasvatuksen opettajia (barnehagelærere, tertiary university college degree) vuonna 2012. Henkilöstöstä 14 prosentilla on toisen asteen tutkinto lasten kasvatukseen liittyen (barne- og ungdomsfagarbeidere). Henkilöstöstä 45 prosentilla ei ole mitään lasten kasvatukseen tai hoitoon liittyvää koulutusta.

Varhaiskasvatus Tanskassa

Tanskassa päivähoidon hallinnollista vastuuta on viime vuosina muutettu usein. Tanskassa päivähoidon hallinnointi siirrettiin lokakuussa 2011 lapsi- ja koulutusministeriöön (Ministeriet for Børn- og Undervisning) sosiaaliministeriöstä. Elokuun yhdeksäntenä päivänä 2013 päivähoito siirrettiin sosiaali-, lapsi- ja integraatioministeriölle (Social-, Børne- og Integrationsministeriet). Päivähoidosta säädetään päivähoitolaissa (Dagtilbudsloven no. 501 06/06/2007; uudistettu 17/06/2011). Samassa laissa säädetään myös muun muassa kerhotoiminnasta ja koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta.

Kaikilla lapsilla on oikeus päivähoitoon koulun alkamiseen asti. Oikeus koskee kaikkia 26 viikon ikäisiä eli noin 6,5 kuukautta vanhoja lapsia. Kunta vastaa toiminnasta ja sitä järjestetään päiväkodissa tai perhepäivähoidossa.

Tanskassa ei ole kansallista opetussuunnitelmaa vaan jokaisessa yksikössä on laadittava opetussuunnitelma erikseen 0–2-vuotiaiden osalta ja oma suunnitelma 3 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien lasten osalta aina siihen saakka kunnes lapset menevät kouluun. Koulu aloitetaan 7-vuotiaana, mutta koulun aloitusta on vuodesta 2009 lähtien edeltänyt pakollinen vuoden ”lastentarhaluokka” (Børnehaveklasse).

Tanskan varhaiskasvatusjärjestelmän yksi erityispiirre on voimakas painotus kielen kehityksen arvioimiseen ja mahdollisen tuen järjestämiseen. Kunnanhallituksella on vastuu siitä, että 3-vuotiaiden lasten kielitaito arvioidaan, kun lapset ovat päivähoidossa ja on syytä olettaa, että lapsi tarvitsee tukea kielenkehitykseensä.

Myös niiden 3-vuotiaiden osalta, jotka eivät ole päivähoidossa, kunnan on huolehdittava, että lasten kielen kehitystä arvioidaan. Tässä yhteydessä vanhemmille tulee kertoa mahdollisuudesta käyttää päivähoidon palveluita. Kunnan vastuulla on järjestää tukea kielenkehitykseen, jos arvioissa havaitaan tuen tarvetta.

Laissa ei ole säännöksiä henkilöstön kelpoisuuksista, rakenteesta tai mitoituksista lukuun ottamatta perhepäivähoidon lapsiryhmän kokoa. Perhepäivähoitajalla saa olla enintään 5 lasta. Jos yksikössä on useampi hoitaja ryhmässä, hoidettavia lapsi saa olla enintään 10. Hoitajan omat lapset otetaan lapsiluvussa huomioon. Kunnilla on omia ohjeistuksia henkilöstömääristä ja ryhmän koosta. Paikal-

listen viranomaisten tulee huolehtia siitä, että päivähoidon palvelut ja henkilöstön resursointi mahdollistavat säännösten ja paikallisten linjausten toteuttamisen.

Tanskassa valtaosa lapsista osallistuu julkiseen varhaiskasvatukseen. Vuonna 2012 90,9 prosenttia 1-2-vuotiaista oli päivähoidossa ja 3-5-vuotiaista 97,4 prosenttia. Lähes kaikki lapset ovat kokopäivähoidossa. Palveluiden piirissä olevista lapsista noin 83 prosenttia on päiväkodeissa ja 17 prosenttia perhepäivähoidossa.

Koulutetun henkilöstön osuus on suurempi 3 vuotta täyttäneiden lasten palveluissa. Niissä 60 prosenttia henkilöstöstä on koulutettuja. Alle 3-vuotiaiden palveluissa henkilöstöllä noin 54 prosentilla on koulutus. Integroiduissa 0–5-vuotiaiden palveluissa henkilöstöstä 57 prosentilla on koulutus. Tanskassa henkilöstöllä voi olla pedagoginen koulutus tai muu koulutus esimerkiksi lääkäri, sairaanhoitaja tai sosiaalityöntekijä. Vuonna 2012 lähes 60 prosentilla henkilöstöstä oli pedagoginen koulutus ja *noin 10–15 prosenttia henkilöstöstä oli pedagogisia avustajia.*

Varhaiskasvatus EU:ssa

Varhaiskasvatus kuuluu Euroopan Unionissa (EU) jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka vastuu järjestelmien organisoinnista ja sisällöstä on jäsenvaltioilla, Euroopan tasolla tehtävän yhteistyön kautta voidaan helpottaa hyvien toimintatapojen kartoittamista ja vaihtoa, kannustaa varhaiskasvatuksen infrastruktuurin ja kapasiteetin kehittämistä sekä tukea varhaiskasvatuksen laatua ja vaikutuksia käsittelevää EU:n laajuista tutkimusta.

Euroopan Yhteisö laati Lasten päivähoiton ja esiopetuksen laatutavoitteet vuonna 1996. Laatutavoitteet sisälsivät toimintaohjelman 40 esiopetusta ja päivähoitoa koskevan tavoitteen muodossa. Asiakirjan tavoitteista muodostui ensimmäinen eurooppalainen näkemys varhaiskasvatuksen laadun osatekijöistä.

Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 jäsenvaltiot asettivat tavoitteeksi virallisen lasten hoitojärjestelmän paikkamäärien lisäämisen vuoteen 2010 mennessä niin, että ainakin 90 prosentille 3-vuotta täyttäneistä alle kouluikäisistä lapsista ja vähintään 33 prosentille alle 3-vuotiaista lapsista voitaisiin tarjota kokoaikainen hoitopaikka. Tavoitteen toteutumista seurattiin. Vuonna 2011 komissio arvioi, että tavoite on saavutettu hyvin epätasaisesti ja suuri osa maista on edelleen kaukana tavoitteesta.

EU:n koulutuspolitiikkaa ohjaa vuonna 2009 koulutusneuvostossa sovittu linjaus eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista (Koulutus 2020). Linjaus käsittää koulutusjärjestelmät kokonaisuudessaan kaikilla tasoilla varhaiskasvatuksesta aikuiskoulutukseen ja niissä asetetaan yhteistyölle neljä strategista tavoitetta. Koulutus 2020 -prosessin menestyksekkään toimeenpanon varmistamiseksi ja seuraamiseksi puitteissa sovittiin keskimääräisen eurooppalaisen suositustason viitearvoista eli EU:n vertailuarvoista. Näistä yksi koskee varhaiskasvatusta. Vertailuarvon mukaan erityisesti heikoimmista lähtökohdista olevien osallistumista myöhempää koulumenestystä helpottavaan varhaiskasvatukseen pyritään lisäämään siten, että vuoteen 2020 mennessä vähintään 95 prosenttia nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä lapsista osallistuisi varhaiskasvatukseen. ET2020 -tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain komission julkaisemalla koulutuksen monitorointiraportilla Education and Training Monitor. Vuoden 2014 raportin mukaan Suomessa 75,1 prosenttia nelivuotiaista ja sitä vanhemmista alle kouluikäisistä osallistui varhaiskasvatukseen vuonna 2013, EU:n keskiarvon ollessa 93,9 prosenttia.

Varhaiskasvatuksen merkitys on nähty EU:ssa ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, syrjäytymistä ehkäisevänä ja osallistavana tekijänä. Koulutusneuvoston päätelmissä vuonna 2006

(Neuvoston päätelmät tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta koulutuksessa EUVL C 298, 8.12.2006) opetusministerit totesivat, että varhaiskasvatuksesta saadaan koko elinikäisen oppimisen jatkumon suurin tuotto, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta. EU:n kymmenvuotinen kasvustrategia, Eurooppa 2020-strategia, pyrkii luomaan olosuhteet, jotka suosivat älykkäämpää, kestävämpää ja osallistavampaa talouskasvua. Strategiassa asetetaan viisi päätavoitetta, jotka on määrä saavuttaa vuosikymmenen loppuun mennessä. Vaikka strategian painopiste on taloudessa, varhaiskasvatus on usein mukana jäsenvaltioiden strategioissa, joilla tähdätään Eurooppa 2020 –strategian tavoitteiden saavuttamiseen. Varhaiskasvatuksella nähdään tärkeä tehtävä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisessä ja siinä, kuinka koulutus edistää sosiaalista osallisuutta.

EU:n koulutusneuvostossa vuonna 2011 opetusministerit antoivat päätelmät varhaiskasvatuksesta: varhaiskasvatuksella parhaat mahdolliset lähtökohdat lasten tulevaisuudelle (2011/C175/03). Päätelmissä muun muassa todetaan varhaiskasvatuksen tuovan mukanaan lukuisan määrän yhteiskunnallista hyötyä, ja erityinen merkitys varhaiskasvatuksella on sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville lapsille. Yleisesti ja tasapuolisesti saatavilla olevan korkealaatuisen varhaiskasvatuksen antaminen voi päätelmien mukaan edistää tuntuvasti Eurooppa 2020 –strategian onnistumista. Päätelmissä jäsenvaltioita pyydetään muun muassa varmistamaan, että toteutetaan toimia, joilla taataan yleinen ja tasapuolinen pääsy varhaiskasvatukseen ja parannetaan sen laatua, lisäksi pyydetään investoimaan varhaiskasvatukseen pitkän aikavälin kasvua edistävänä toimenpiteenä.

ET2020-puitteiden toteuttamiseksi komissio on asettanut erilaisia asiantuntijaryhmiä, jotka arvioivat, analysoivat ja keskusteleivat strategian etenemisestä, toteuttavat jäsenmaiden keskinäistä vertaisoppimista sekä vaihtavat hyviä käytäntöjä. Osana tätä komissio asetti vuonna 2012 varhaiskasvatuksen alan asiantuntijatyöryhmän, johon Suomi on osallistunut. Työryhmä on työssään pyrkinyt tunnistamaan keskeisiä varhaiskasvatuksen laatua ja saavutettavuutta edistäviä toimenpiteitä. Komissio on julkistanut varhaiskasvatuksen asiantuntijatyöryhmän raportin lokakuussa 2014 (Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care). Raportissa ehdotetaan jäsenmaiden ja komission harkittavaksi useita toimenpiteitä varhaiskasvatuksen laadun ja laatua koskevan seurannan kehittämiseksi.

Varhaiskasvatus ja OECD

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on ollut aktiivinen varhaiskasvatuksen sektorilla 1990-luvun lopulta lähtien. Se on muun muassa toteuttanut varhaiskasvatuksen kansainvälisen teema-arvioinnin kahdessa vaiheessa vuosina 1998—2005. Maa-arvioinnit on julkaistu OECD:n raporteissa *Starting Strong* (2001) ja *Starting Strong II* (2006). Teema-arvioinnissa Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä sai hyvät arviot, mutta arviointi nosti esiin myös oleellisia kehittämistarpeita, kuten valtakunnallisen sisällön ohjauksen asiakirjan laatimisen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001:10). Teemaa-arviointien päätyttyä OECD jatkoi jäsenmaiden välistä yhteistyötä perustamalla varhaiskasvatuksen verkoston (OECD Network on Early Childhood and Education and Care, ECEC).

Jatkona teema-arvioinneille OECD on toteuttanut varhaiskasvatuksen laatuhankeen vuosina 2009—2011. Hankkeen pohjalta syntyi laadun käsikirja (*Starting Strong III*, OECD 2012), joka tarjoaa työvälineitä päätöksentekijöille varhaiskasvatuksen laadun arvioimiselle ja parantamiselle. Käsikirjan ohella jäsenmaille laadittiin kansalliset maaprofiilit. Suomen maaprofiili paneutui henkilöstökysymyksiin (*Quality Matters in Early Childhood Education and Care – Finland*, OECD 2012). Suomi sijoittui eri maiden vertailussa kärkipäähän useilla laadun arvioinnin osa-alueilla, esimerkiksi varhaiskasvatushenkilöstön koulutustaso ja kasvatushenkilöstön määrä suhteessa lasten määrään ovat korkeampia kuin OECD-maissa keskimäärin. Myös henkilöstön mahdollisuudet täydennyskoulutukseen ovat hyvät. Jotta Suomi voisi varmistaa varhaiskasvatuksen jatkuvan laadun, sen olisi

keskityttävä varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisen vahvistamiseen sekä erityisesti nuorten miesten houkuttelemiseen alalle. Lisäksi johtamistaitoja tulisi parantaa. OECD kiinnitti huomiota 3—5 -vuotiaiden lasten alhaisiin osallistumislukuihin verrattuna muihin OECD maihin.

OECD toteuttaa vuosina 2013 - 2014 uuden kehittämishankkeen (Review of Policies and Practices for Monitoring Quality in Early Learning and Development), joka keskittyy myös laadun seurantaan ja arviointiin. Laatuhanke on jatkoa aikaisemmille OECD:n varhaiskasvatuksen hankkeille ja käyttää pohjanaan Starting Strong I – III:n toteutuksen aikana kerättyä tietoa ja aineistoa. Hankkeessa on kolme osa-aluetta, joista Suomi on osallistunut kahteen ensimmäiseen eli laajaan eri maiden varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin ja seurannan lähestymistapoihin liittyvää kyselyyn. Tarkoituksena on myös analysoida eri maiden laadun seurantaan liittyviä käytäntöjä. Kyselyn tulokset julkaistaan talvella 2015. Hankkeessa on pyrkimyksenä myös kehittää varhaiskasvatusta koskevien kansainvälisen vertailun mahdollistavia indikaattoreita ja tiedontuotantoa. Suomi osallistuu hankkeeseen, mutta Suomen osalta ei tehdä maa-arviointia. Varhaiskasvatuksen laatuhankeen aikana OECD on tehnyt yhteistyötä keväällä 2014 päättyneen EU:n varhaiskasvatushankkeen kanssa, jossa on keskitytty varhaiskasvatuksen laadun edistämiseen eurooppalaisessa viitekehityksessä.

4. Nykytilan arviointi

Päivähoitoa koskevaan lainsäädäntöön on vuoden 1973 jälkeen tehty useita osittaisia uudistuksia, ja useat eri työryhmät ovat esittäneet myös lainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistamista on esitetty esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä toimineen varhaiskasvatustyöryhmän muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:4), Valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9) sekä vuosina 2005–2007 toimineen varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportissa (Varhaiskasvatus vuoteen 2020. Varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:72). Lakiuudistuksen tarvetta on perusteltu muun muassa sillä, että suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä ja sen yhteiskunnallinen toimintaympäristö ovat päivähoitolain ja -asetuksen säätämisen jälkeen muuttuneet. Vuosina 2005–2007 toiminut valtioneuvoston asettama, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toiminut varhaiskasvatuksen neuvottelukunta nosti loppuraportissaan lainsäädännön uudistamistyön varhaiskasvatuspalvelujen kehittämisen ydinasiaksi tulevaisuuden visioita linjatessaan: ”Päivähoitoa koskeva lainsäädäntö on uudistettu nykyistä selkeämmin myös varhaiskasvatusta koskevaksi lainsäädännöksi. Lainsäädäntö vastaa lasten ja perheiden varhaiskasvatustarpeisiin monipuolisesti ja turvaa lapsen edun ja hyvinvoinnin toteutumisen. Varhaiskasvatuksen pedagogiikka ja sen sisällöllinen erityislaatu huomioidaan lainsäädännössä.” Vuosille 2008–2010 asetetun varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan alaisuudessa toimineen varhaiskasvatuslainsäädännön kehittämisjaoston loppuraportin (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:28) mukaan tulevassa säädösvalmistelutyössä keskeistä on kiinnittää huomio lapsen oikeuksiensa toteutumiseen ja siihen miten lapsilähtöisyys tällä hetkellä nähdään.

Suomessa päivähoito on nähty palveluna, jossa varhaislapsuuden pedagogiikka yhdistyy perheille tarjottavaan hyvinvointipalveluun. Suomalaisen päivähoidon perustehtävää on kuvannut niin sanottu *educare*-malli (*education ja care*), jossa hoito, kasvatusta ja opetus muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Sekä lapsen hoidolliset, kasvatukselliset ja opetukselliset tarpeet että vanhempien tarpeet saada lapselleen hoitopaikka otetaan huomioon kokonaisvaltaisesti yhden järjestelmän piirissä. Päivähoito on tärkeä lapsiperheiden palvelu, jolla voidaan merkittävästi vaikuttaa lasten ja perheiden hyvinvointiin. Päivähoito mahdollistaa vanhempien osallistumisen työelämään ja edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista. Päivähoidossa annettavalla laadukkaalla varhaiskasvatuksella on myönteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja oppimiseen sekä köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen. Se tasoittaa lasten elinolosuhteista seuraavia eroja ja tarjoaa siten kaikille lapsille yhtäläiset mahdollisuudet kehittyä omien edellytystensä mukaisesti.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelun, hallinnon ja ohjauksen siirtyminen sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta alkaen antoi viitekehyksen varhaiskasvatuksen tavoitteiden ja tehtävien uudelleenmäärittelylle osana kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Lasten päivähoito ei enää ole sosiaalihuoltolain tarkoittama sosiaalipalvelu. Varhaiskasvatus nähdään elinikäisen oppimisen ensimmäisenä vaiheena ja tavoitteena on luoda selkeä lapsen hyvinvointia ja oppimista edistävä polku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Hallinnon siirto on toimeenpanttu väliaikaiseksi tarkoitettulla lasten päivähoidosta annetun lain muutoksella (909/2012). Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä valtion hallinnossa toteutui ainoastaan ministeriön osalta. Päivähoitolain mukaan päivähoitoon liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa edelleen sosiaali- ja terveysministeriön alainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Opetushallitus ei ole varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto eikä vastaa varhaiskasvatuksen kehittämisestä muuten kuin perusopetuslain mukaisen esiopetuksen osalta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on tilastolain (280/2004) tarkoittama tilastoviranomainen, joka ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä sekä huolehtii tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on tuottanut tilastotietoja päivähoidossa olevien lasten määrästä, päivähoidon henkilöstöstä sekä päivähoidon kustannuksista. Muussa opetustoimessa tilastoinnista vastaa Tilastokeskus. Myös Opetushallitus tuottaa tilastotietoa muusta opetustoimesta, mutta Opetushallitus ei ole tilastolain tarkoittama tilastoviranomainen. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen virasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä lasten päivähoidossa. Opetustoimessa ei ole vastaavaa valtakunnallista lupa- ja valvontavirastoa. Myös aluetasolla aluehallintoviranomaisten toimivalta eroaa lasten päivähoidon ja opetustoimen välillä. Päivähoidon alueellista kehittämistä ovat edistäneet sosiaalialan osaamiskeskukset. Päivähoidon hallinnonalasiirtoa koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä päätettiin, että sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävinä säilyisivät edelleen lasten päivähoitoon liittyvät sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävät, vaikka päivähoito ei enää olisi sosiaalipalvelu. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (26/2012) pidettiin tärkeänä, ettei hallinnon muutos päättäisi sitä työtä, jota sosiaalialan osaamiskeskukset olivat tehneet päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kehittämiseksi osana lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämistä ja palvelujen kehittämistä. Valiokunnan lausuman mukaisesti sosiaalialan osaamiskeskuksista annettuun lakiin lisättiin uusi säännös, jonka mukaan sosiaalialan osaamiskeskukset osallistuvat lasten päivähoidon ja varhaiskasvatuksen kehittämiseen osana keskusten tehtäviä, kun toiminnassa on kyse lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisestä tai palvelujen kehittamisestä. Varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmä ei vastaa muun opetustoimen ohjausjärjestelmää. Yhtenäisyyden vuoksi ohjausjärjestelmää tulisi selkeyttää.

Varhaiskasvatuksessa tarvitaan hoidon, kasvatuksen ja opetuksen sekä johtamisen osaamista. Varhaiskasvatuksen ammattilaisia koulutetaan toisella asteella, ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Kaikilla näillä tahoilla koulutusten sisältöjä tulee kehittää vastaamaan työelämässä tarvittavaa osaamista. Korkealaatuinen koulutus tuottaa osaamista varhaiskasvatukseen. Myös ammattiryhmien väliset työtehtävät ja ammatinimikkeet tulee selkiyttää ja hyödyntää kunkin ammattiryhmän koulutuksen tuomaa osaamista parhaiten. Useissa kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu varhaiskasvatushenkilöstön koulutustason merkitys ja yhteys lasten hyvinvointiin ja varhaiskasvatuksen laatuun. Mitä korkeampi formaali koulutustaso henkilöstöllä on, sitä sensitiivisempiä he ovat suhteessa lapsiin ja sen paremmat ovat lapsen oppimistulokset. Hyvin koulutettu henkilöstö myös kehittää

toimintaa lapsilähtöisemmin, sitoutuu positiiviseen vuorovaikutukseen lapsen kanssa, tukee lapsen kielenkehitystä ja rakentaa toimintojen jatkumojä.

Kansainvälisiä arvioita suomalaisesta varhaiskasvatusjärjestelmästä

Kansainvälisissä arvioissa, esimerkiksi Unicefin (United Nations Children's Fund) ja OECD:n vertailuissa Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä sijoittuu kärkipäähän useilla laadun arvioinnin osaluilla. Unicefin vuonna 2008 julkaisemassa raportissa vertailtiin 25 maan varhaiskasvatuksen järjestelmiä kymmenen vertailukohdan kautta. Suomi menestyi Unicefin vertailussa hyvin muiden Pohjoismaiden ohella. Pohjoismainen malli, jossa hoito, kasvatus ja opetus integroidaan yhdeksi kokonaisuudeksi varhaiskasvatuksen järjestelmässä ja jossa palvelut tuotetaan tai niitä tuetaan julkisella rahoituksella, on osoittautunut toimivaksi. Ruotsi oli vertailun kärkimää (10 pistettä) ja siis ainoa mää, jossa kaikki vertailukohdat toteutuivat. Islanti sijoittui toiseksi (9 pistettä) ja Suomi, Tanska, Norja sekä Ranska seuraavina (8 pistettä). Suomen kohdalla toteutumatta jäivät tavoitearvot, jotka koskivat 4-vuotiaiden lasten osuutta varhaiskasvatuspalveluissa sekä kolmannen asteen tutkinnon omaavan henkilöstön osuutta. Tavoitearvon mukaan 80 prosenttia nelivuotiaista olisi varhaiskasvatuksen piirissä. Tarkasteluajankohtana OECD:n harmonisoidun tilaston (2005) mukaan Suomessa vain vähän yli 40 prosenttia lapsista oli varhaiskasvatuksen piirissä. Tilastoluku perustuu OECD:n koulutuksen tilastoon ja Suomen kohdalla tilastossa näkyivät siten vain kunnallisissa päiväkodeissa olevat lapset. Sekä kunnallisten että yksityisten, myös perhepäivähoidon sisältävien palvelujen osallistumisluku oli maassamme vuonna 2005 nelivuotiaiden osalta 70 prosenttia. Toinen Suomen osalta toteutumaton vertailukohta koski henkilöstön koulutusta. Tavoitearvon ehtona oli, että vähintään 50 prosentilla päiväkotien henkilöstöstä on kolmannen asteen tutkinto. Suomessa vähintään yhdellä kolmesta päiväkotihenkilöstöstä on oltava kolmannen asteen tutkinto, joka sisältää varhaiskasvatuksen opintoja.

OECD:n tekemässä teema-arvioinnissa 2000-luvun alussa Suomen varhaiskasvatusjärjestelmä sai hyvät arviot. Vahvuuksina OECD piti universaaleja palveluja. Subjektiivinen oikeus päivähoitoon takaa jokaiselle mahdollisuuden osallistua ja turvaa lasten välistä tasa-arvoa. Muita vahvuuksia olivat OECD:n näkemyksen mukaan hoidon ja opetuksen toteuttaminen ehyenä kokonaisuutena, erityistä tukea tarvitsevien lasten integrointi peruspalveluihin ja lasten ja aikuisten välisen henkilöstömitoituksen ja henkilöstön kelpoisuusehtojen sääntely. Arviointi nosti esiin myös oleellisia kehittämistarpeita, kuten valtakunnallisen sisällön ohjauksen asiakirjan laatimisen. Vuonna 2012 OECD:n julkaiseman varhaiskasvatuksen maaprofiilin mukaan varhaiskasvatushenkilöstön koulutustaso ja kasvatushenkilöstön määrä suhteessa lasten määrään ovat Suomessa korkeampia kuin OECD-maissa keskimäärin. Myös henkilöstön mahdollisuutta täydennyskoulutukseen pidettiin hyvänä. Varhaiskasvatuksen jatkuvan laadun kehittämiseksi Suomessa olisi keskityttävä varhaiskasvatuksen henkilöstön osaamisen vahvistamiseen sekä erityisesti nuorten miesten houkuttelemiseen alalle. Lisäksi johtamistaitoja tulisi parantaa. OECD kiinnitti myös huomiota 3 - 5 -vuotiaiden lasten alhaisiin osallistumislukuihin verrattuna muihin OECD maihin.

Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien komitea on 17 päivänä kesäkuuta 2011 Suomelle antamissaan päätelmissään esittänyt huolensa varhaiskasvatuksen puutteista, kuten ammattilaisten riittämättömyydestä, henkilöstön ja lasten määrän välisestä epäsuhdasta ja raportoidusta päivähoidon ja esiopetuksen laadun heikkoudesta, joka komitean näkemyksen mukaan on seurausta vähimmäisnormien puuttumisesta. Komitea piti myönteisenä peruskoulun ensimmäistä ja toista luokkaa käyvien koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa, mutta oli huolestunut siitä, ettei kuntia velvoiteta järjestämään tällaista toimintaa, mikä vaikeuttaa vanhempien työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamista. Päätelmissä komitea suositteli muun muassa Suomea lisäämään resurssejaan ja tehostamaan ennalta ehkäiseviä palveluja. Varhaiskasvatuksen osalta komitea suositteli, että Suomi valmistelee uuden varhaiskasvatusta koskevan yleislain, johon kootaan kaikki varhaislapsuutta koskevat

säännökset ja jossa vahvistetaan lapsen oikeuksien näkökulmaa. Komitea suositteli lisäksi, että varhaiskasvatusohjelmien kattavuutta ja laatua parannetaan muun muassa lisäämällä hoitohenkilöstön määrää ja korjaamalla henkilöstön ja lasten määrän välistä epäsuhtaa siten, että ryhmien kokoja rajoitetaan ja hoitosuhteiden jatkuvuus turvataan nykyistä paremmin. Komitea myös suositteli, että nykyistä useampia vanhempia, joiden lapset eivät ole päivähoidossa, kannustettaisiin ilmoittamaan lapsensa varhaiskasvatusohjelmiin, jotta heidän suomen kielen taitonsa ja sosiaaliset taitonsa kehittyisivät ja heidän kouluun siirtymisensä helpottuisi ja jotta epäonnistuminen koulunkäynnissä ja koulupudokkuus estettäisiin.

Vanhempien ja lasten näkemyksiä varhaiskasvatuksesta

Osana lainvalmistelun taustatyötä opetus- ja kulttuuriministeriö kuuli lapsia ja vanhempia. Vanhemmilta haluttiin saada valtakunnallisen kyselyn kautta tietoa heidän näkemyksistään varhaiskasvatuspalveluista; palvelun merkityksestä ja järjestämisestä sekä varhaiskasvatusympäristöstä, vanhempien osallisuudesta, yhteistyöstä ja kasvatuskumppanuuden toteutumisesta. Lisäksi tiedusteltiin varhaiskasvatuksen vahvuuksia ja kehittämiskohteita. Kysymykset liittyivät varhaiskasvatuspalvelun merkitykseen ja järjestämiseen, Kyselyyn vastasi vuodenvaihteen 2013 - 2014 aikana 11 266 vanhempaa ympäri maata. Kyselyn tulokset julkaistiin opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä –raportissa (2014:13) Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia.

Tulosten mukaan vanhemmat pitävät varhaiskasvatusta tärkeänä palveluna koska se mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin ja lapsille kaverisuhteet sekä osallistumisen varhaiskasvatustoimintaan. Vanhemmat kokevat, että lapsi saa varhaiskasvatuksessa tarvitsemaansa yksilöllistä tukea kehitykseensä ja oppimiseensa. Varhaiskasvatuspalvelujen saatavuus on vanhempien mielestä hyvä, aukioloajat riittävän joustavat, henkilökunta ammattitaitoista ja toiminnan sisällöt monipuolisia sekä kasvatuskumppanuus tärkeä elementti toiminnassa. Vanhempia kohdellaan tulosten mukaan arvostavasti ja heidän kasvatusnäkemysensä tulevat kuulluiksi. Säännöllisesti käytäviin kasvatustietoihin vanhemmat ovat myös tyytyväisiä.

Asiakasmaksuja pidetään kohtuullisina, mutta niihin toivottiin lisää mahdollisuuksia porrastuksiin sekä tulorajoihin muutoksia niin, ettei suhteellisen pienilläkin tuloilla joudu maksamaan korkeinta maksua. Vanhemmat halusivat parantaa varhaiskasvatuksen yhteistyön muotoja ja tiedonkulkua. Myös lasten ja vanhempien osallisuuden toivotaan kehittyvän nykyisestä paremmaksi, erityisesti osallisuuden ei katsota riittävästi toteutuvan varhaiskasvatustoiminnan suunnittelussa, kehittämisessä eikä toteuttamisessa. Vanhemmat ovat huolissaan suurista lapsiryhmistä, henkilökunnan vähäisyydestä ja vaihtuvuudesta sekä sijaisjärjestelyjen toimivuudesta. Myös varhaiskasvatuksen tilojen asianmukaisuus, terveellisyys ja turvallisuus nousevat esiin huolenaiheina. Jonkin verran vanhemmat ilmaisivat tyytymättömyyttä lapsen saaman erityisen tuen toteutumisen riittävyteen.

Lasten kuuleminen tapahtui 48 lapsen haastattelun ja lasten ottamien valokuvien pohjalta käytyjen keskustelun avulla. Lasten ympäri maata toteutetut haastattelut suoritettiin lasten omien opettajien ja hoitajien toimesta. Iältään lapset olivat 2-6 -vuotiaita. Tavoitteena oli selvittää miten lapset päivähoitoinstituution keskeisenä toimijaryhmänä jäsentävät arjen käytäntöjä ja toimintaympäristöään päiväkodissa, perhepäivähoidossa ja esiopetuksessa.

Tulosten mukaan lapset ymmärtävät päivähoidon koulutuspoliittisen tehtävän itsestään selvänä asiana. Lapset korostavat, että toiminnassa kaikkein parasta ovat kaverit, leikkiminen ja liikkuminen eli aktiivinen toiminta. Ikävimmät asiat puolestaan ovat nukkumahuone ja sänky; lepääminen tai nukkuminen. Myöskään pitkään paikallaan istumisesta lapset eivät pidä.

Varhaiskasvatuspäivä näyttäytyy lapsille ennen kaikkea toiminnan mahdollisuuksina ja toisaalta toiminnallisuuteen liittyvinä rajoituksina. Rajoitukset liittyvät lasten mukaan heidän liikkumisensa rajaamiseen sekä siihen, että aikuiset käyttävät kontrollia ja hallintaa muun muassa kaverien valinnassa erilaisissa toiminnoissa. Myös monia vakiintuneita toimintakäytäntöjä tulisi lasten kuulemisen tulosten valossa pohtia uudelleen, muun muassa lepääminen, aamupiiri ja liiallinen turvallisuuden painottuminen.

Lapset asettavat selkeitä vaateita oman toiminta- ja oppimisympäristönsä kehittämiseksi sekä heidän kanssaan toimiville aikuisille. Lasten mukaan aikuisten tulee hoitaa heitä sekä luoda toimivia ja lämpimiä vuorovaikutussuhteita lapsiin. Aikuisten tulee kyetä myös näkemään lasten toiminnalliset ja kehittymisen tarpeet sekä luomaan sellaisia oppimisympäristöjä, joissa lapset voivat ylittää osaamisensa rajat. Aineiston valossa lapset odottavat henkilöstöltä hoitoa, vuorovaikutusta ja pedagogista osaamista.

Leikkimisen ja liikkumisen ympäristöt sekä rauhalliset tilat ja lasten omat paikat ovat lapsille tärkeitä. Kritiikkiä lapsilta saavat liian ahtaat ja likaiset sekä toiminnallisuuden estävät tilat. Koti on lasten mukaan päivähoitoa enemmän paitsi vapaampi ympäristö niin myös antavan laajemman mahdollisuuden käyttää uutta teknologiaa. Lasten huomioiden valossa näyttää siltä, että päiväkodit ja perhepäivähoito ovat jossain määrin jättäytyneet mediamaailman ulkopuolelle. Lapset olisivat kuitenkin kiinnostuneita teknologiasta ja mediaan liittyvistä välineistä. Päivähoito näyttäytyy lapsille jokseenkin mediavapaana vyöhykkeenä ja näin olleen ei vastaa lasten mielenkiinnon kohteita.

Tulokset vahvistavat käsitystä lapsen kuulemisen merkityksestä ja lasten osallisuuden lisäämisen tärkeydestä varhaiskasvatuksessa. Lapsilla on kokemuksensa kautta tärkeitä näkemyksiä päivähoitosta, joita voidaan hyödyntää varhaiskasvatuksen kehittämisessä.

5. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksellä säädettäisiin uusi varhaiskasvatuslaki, joka kumoaisi lasten päivähoidosta annetun lain ja asetuksen. Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen sekä kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta. Laissa uudistettaisiin ja selkeytettäisiin varhaiskasvatuksen sääntelyä painottaen ensisijaisesti lapsen etua ja oikeuksia sekä vahvistettaisiin varhaiskasvatuksen suunnittelua, toimijoiden yhteistyötä ja huoltajien vaikuttamismahdollisuuksia. Lailla saatettaisiin loppuun varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirto sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Kuten nykyisinkin, lapsella olisi vanhempainrahakausien päätyttyä ennen perusopetuksen alkamista subjektiivinen oikeus kunnan järjestämään kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen sekä esiopetuksen aikana osapäiväiseen varhaiskasvatukseen.

Lapsen tukemista koskevia säännöksiä uudistettaisiin kohti kolmiportaisen tuen mallia. Tukea olisi varhaiskasvatuksessa annettava lapselle heti tuen tarpeen ilmettyä tarpeellisin pedagogisin, rakenteellisen ja hyvinvointia tukevin järjestelyin. Tuen tarvetta olisi lisäksi arvioitava säännöllisesti.

Laissa korostettaisiin varhaiskasvatuksen suunnittelua ja arviointia toiminnan laadun turvaamisessa. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä noudatettaisiin Opetushallituksen laatimia varhaiskasvatus-

suunnitelman perusteita, joita voitaisiin täydentää paikallisilla suunnitelmilla. Jokaiselle lapselle olisi lisäksi laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatuksen suunnittelua täydentäisivät velvollisuus omavalvontasuunnitelman laatimiseen, joka laajenisi koskemaan kaikkia varhaiskasvatuksen järjestäjiä, sekä varhaiskasvatuksen omatoiminen sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittama ulkoinen arviointi.

Henkilöstön kelpoisuutta ja mitoitusta koskevat säännökset pysyisivät pääosin ennallaan, mutta laissa säädettäisiin päiväkodin ryhmäkoosta. Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Varhaiskasvatuksen hallintoa ja valvontaa koskevat säännökset yhdistettäisiin kunnallisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen osalta. Opetushallitus tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastoksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan sekä valvontaviranomaiseksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sijaan.

6. Esitykset vaikutukset

6.1 Taloudelliset vaikutukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan *uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista*. Kuntien vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi kustannustenjakoa koskevaa kirjausta muutettiin hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa koskevassa päätöksessä, jonka hallitus antoi 29 päivänä marraskuuta 2013. Päätöksessä todetaan, että *hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavansuuruisista kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta*. Pääministeri Alexander Stubbin hallitus 24.6.2014 päivätyssä ohjelmassaan sitoutunut edellä mainittuihin valtion ja kuntien rahoitusosuutta koskeviin linjauksiin, joten esityksen taloudelliset vaikutukset tulisi kattaa täysimääräisesti valtion varoista.

Valtionneuvoston 3.4.2014 antama Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015 - 2018 ja siihen sisältyvä valtiontalouden kehyspäätös ei sisällä määrärahoja varhaiskasvatuslain toteuttamiseksi. Sen sijaan valtion täydentävässä talousarvioesityksessä vuodelle 2015 osoitettiin määrärahat varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen ensimmäisen vaiheen toteuttamiseksi. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen ensimmäinen vaihe (HE 341/2014) sisälsi muutoksia, jotka sisältyvät myös tähän esitykseen mutta joiden taloudelliset vaikutukset on tarkemmin arvioitu kyseistä lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä 341/2014 ehdotettiin muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia muun muassa siten, että lain nimike muutettaisiin varhaiskasvatuslaiksi ja otettaisiin käyttöön varhaiskasvatuksen käsite, joka korvaisi lasten päivähoidon käsitteen koko varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön kattavasti. Lapselle säädettäisiin oikeus varhaiskasvatukseen ja laissa korostettaisiin lapsen edun huomioimista varhaiskasvatusta järjestettäessä ja suunniteltaessa. Myös varhaiskasvatuksen tavoitteet uudistettaisiin. Esityksessä myös täsmennettäisiin varhaiskasvatusympäristöä ja ravintoa koskevia säännöksiä. Laissa säädettäisiin myös lasten ja vanhempien osallisuudesta ja vai-

kuttamisesta sekä lapselle laadittavasta henkilökohtaisesta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Esityksessä on myös säännös toimijatahojen yhteistyöstä. Kunnan olisi varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä muiden toimialojen sekä tarvittavien tahojen kanssa. Kyseisen esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat pääosin Opetushallituksen toimintamenoihin. Esityksen mukaan Opetushallitus toimisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijasta. Esityksen mukaan valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen sekä kehittämistoiminnan suunnittelu-, valmistelu ja toimeenpanotehtävät ja hyvään hallintoon kuuluva neuvonta, tiedottaminen ja muu asiakaspalvelutyö ja informaatio-ohjaus edellyttäisivät kolmea henkilötyövuotta vastaavan määrärahan eli 225 000 euron osoittamista Opetushallitukselle. Määräraha on huomioitu vuoden 2015 talousarviossa Opetushallituksen toimintamenot momentille 29.01.02. Samassa esityksessä ehdotetaan myös, että varhaiskasvatuksen kansallisia ja kansainvälisiä tilastotehtäviä hoitaisi jatkossa Tilastokeskus Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijasta. Tilastointitehtävistä aiheutuvat menot katettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20, Yleissivistävän koulutuksen ja lasten päivähoidon kehittäminen (siirtomääräraha 2 v).

Varhaiskasvatuslain ensimmäistä vaihetta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyi myös arviointia koskeva säännös. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimivaltaa laajennettaisiin siten, että Arviointikeskus toimisi jatkossa myös varhaiskasvatuksen arvioinnin riippumattomana asiantuntija-organisaationa. Muutos ei edellyttäisi määrärahalisäystä momentille 29.01.04, vaan tehtävät hoidettaisiin nykyisillä voimavaroilla. Arviointikeskuksen henkilökunnan kokonaismäärä on noin 40 henkilöä. Arviointia koskevassa pykäläehdotuksessa esitetään myös, että varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Säännös koskisi yhtäläillä kunnan järjestämää kuin yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta. Laadun arviointia koskevan säännöksen ei arvioida aiheuttavan varhaiskasvatuksen järjestäjille uusia kustannuksia, koska toiminnan arviointia tehdään jo nykyisin paikallistasolla, ja varhaiskasvatuksen järjestäjillä on käytössään erilaisia tapoja arvioida järjestämänsä varhaiskasvatuksen toteutumista ja laatua.

Myös monialaista yhteistyötä koskeva säännös sisältyi hallituksen esitykseen (341/2014) lasten päivähoidosta annetun lain muuttamiseksi. Säännöksen ei arvioida aiheuttavan kunnille uusia velvoitteita eikä uusia kustannuksia. Päinvastoin toimiva yhteistyö lasten ja perheiden palveluiden järjestämisessä voi edistää palvelujen riittävyyttä ja on pitkällä tähtäimellä kustannustehokasta. Monialaisesta yhteistyöstä säädetään esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) ehkäisevää lastensuojelua koskevassa 2 luvussa sekä 12 §:ssä, joka koskee lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi laadittavaa suunnitelmaa. Myös esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 ja 15 §:ssä säädetään viranomaisen välisestä yhteistyöstä. Terveidenhuoltolain 15 § 3 momentin mukaan kunnan perusterveydenhuollon on neuvolapalveluja järjestäessään toimittava yhteistyössä varhaiskasvatuksesta, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, erikoissairaanhoidosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Lisäksi valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta 6.4.2011/338 säätelee yhteistyötä muun muassa toimintasuunnitelman laatimisesta yhteistyössä eri sektoreiden kanssa ja asetuksen 7 §:n mukaan huoltajan kirjallisella suositumuksella laajaan terveystarkastukseen sisällytetään päivähoidon ja esiopetuksen henkilökunnan arvio alle kouluikäisen lapsen selviytymisestä ja hyvinvoinnista päivähoidossa. Edellä mainitut

yhteistyövelvoitteet huomioon ottaen voidaan arvioida, ettei monialaista yhteistyötä koskeva säännöshdotus aiheuta uusia kustannuksia ja paikallistasolla voidaan tukeutua olemassa oleviin yhteistyön järjestelyihin.

Tähän esitykseen sisältyy muutoksia, joiden taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu hallituksen esitys 341/2014 yhteydessä.

Laadun kehittämiseen ja toiminnan arviointiin liittyy tässä hallituksen esityksessä oleva uusi säännös omavalvontasuunnitelmasta. Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelujen tuottajan tulisi esityksen mukaan laatia omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Nykyisen lainsäädännön mukaan säännös toiminnan omavalvonnasta on laissa yksityisistä sosiaalipalveluista ja se koskee vain yksityisiä palvelun tuottajia. Omavalvontasuunnitelman laatimisen ei arvioida aiheuttavan lisäkustannuksia. Omavalvonta on otettu osaksi kunnallista toimintaa esimerkiksi uudessa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), jota koskevassa hallituksen esityksessä (164/2014 vp) ei ole esitetty omavalvontaa koskevan säännöksen osalta kustannusvaikutuksia.

Esityksen mukaan kunnan olisi järjestettävä varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Säännös on voimassa olevaan lakiin nähden uusi. Se ilmaisee yleisen periaatteen, jota kunnan on päätöksenteossaan pyrittävä toteuttamaan. Vastaavaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta painotetaan myös parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevassa kuntalain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (268/2014). Kuntalakiesityksen 8 pykälässä säädettäisiin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Perustelutekstin mukaan yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Momentin 2 kohdan mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvittettävä mitä palveluja kunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Vasta näiden määrittelyjen perusteella voidaan suunnitella ja toteuttaa järjestämisvastuuseen kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu tarkoittaa palvelun kykyä vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti. Niin kutsutun lähipalveluperiaatteen säätäminen varhaiskasvatuslaissa esitetyssä muodossa täsmentää kuntalaissa säädettyä järjestämisvastuupykälää varhaiskasvatuksen osalta, mutta ei tuo esitettyyn kuntalainmuutokseen nähden sellaista uutta velvoitetta, jonka voidaan arvioida tuovan kunnille uusia kustannuksia. Varhaiskasvatuslain esitetty 49 pykälä ei tuo oikeutta vaatia tiettyyn, esimerkiksi lapsen kotia lähimpään, varhaiskasvatuspaikkaan pääsemistä, vaan varhaiskasvatuspalvelut tulee järjestää kunnassa siten, että ne ovat tosiasiallisesti niihin oikeutettujen käytettävissä. Varhaiskasvatuksen tarkempi toteuttamistapa on laissa säädetyt näkökohdat huomioiden kunnan harkinnassa.

Kunnan olisi järjestettävä varhaiskasvatuspalveluita koskevaa neuvontaa sekä ohjausta lapsen ja perheen yksilöllisten tarpeiden mukaisen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Pykälässä ei tarkemmin säädettäisi siitä, miten neuvonta ja ohjaus tulee järjestää vaan menettelyt voidaan järjestää taroituksenmukaisesti paikallisesti. Neuvonta kuuluu kunnan tehtäviin jo hallintolain 7 §:n nojalla. Lisäksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 5 §:n, jota on sovellettu päivähoitoon päivähoitolain viittaussäännöksen nojalla, mukaan sosiaalihuollon henkilös-

tön on tullut selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Neuvontaa ja ohjausta koskeva pykälä ei siten sisällä kunnille uusia velvoitteita, eikä aiheuta kustannuksia.

Esityksessä ehdotetaan lisäystä varhaiskasvatuksen kiireellisiin hakuaikoihin perheiden muuttotilanteiden osalta. Nykyisten säännösten mukaan päivähoitopaikan hakuaika on pääsääntöisesti neljä kuukautta, mutta jos päivähoidon tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole ollut ennakoitavissa, paikkaa on pitänyt hakea niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin hoidon tarve on alkanut. Säännöksen kahden viikon hakuaikaan esitetään lisättäväksi tilanteet, joissa perhe muuttaa yllättäen nopeassa aikataulussa toiseen kuntaan. Muutoksen kustannusvaikutus arvioidaan hyvin vähäiseksi valtakunnallisella tasolla. Tilastotietoa siitä kuinka paljon varhaiskasvatusikäisten lasten vanhemmat muuttavat kunnasta toiseen niin, ettei muuttoa ole voinut ennakoida yli kahta viikkoa aiemmin, ei ole saatavilla. Tapaukset ovat yksittäisiä ja voivat joissain kunnissa aiheuttaa vaikeuksia varhaiskasvatuspaikan järjestämisessä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että perheet saavat lapsilleen myös muuttotilanteissa joustavasti ja nopeasti soveltuvan varhaiskasvatuspaikan, ettei esimerkiksi vanhempien mahdollisuus vastaanottaa työpaikka toisesta kunnasta vaarannu lasten hoidon puuttumisen vuoksi.

Lapsen tukemista varhaiskasvatuksessa koskevia säännöksiä ehdotetaan uudistettavaksi. Lapselle annettavasta tuesta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja siten pyrittäisiin edistämään tuen saaminen oikea-aikaisesti ja lasten yksilölliset tarpeet huomioiden. Oikea-aikaisella tuella voidaan paitsi edistää lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, niin myös ehkäistä lapsen ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä lasten syrjäytymistä. Varhaiset lasten oppimista ja sosiaalisuutta tukevat toimet on todettu sekä kansallisesti että kansainvälisesti hyviksi investoinneiksi ja tuottavuutta edistäviksi. Tuki voisi sisältää tarvittavia pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia järjestelyjä, kuten erityislastentarhanopettajan palveluja, tulkittamis- ja avustamispalveluja tai erityisten apuvälineiden käyttöä. Lapsen tuen tarve, tukitoimet sekä niiden toteuttaminen kirjattaisiin lapselle laadittavaan varhaiskasvatussuunnitelmaan. Lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja sopivuutta olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Tuen järjestämistä koskevat säännökset eivät tuo kunnille uusia velvoitteita, koska jo nykyisen päivähoitolain nojalla erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseville lapsille on tullut laatia kuntoutussuunnitelma yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Kuntoutussuunnitelmaan on kirjattu lapselle järjestettävät tukitoimet. Esityksen säännöksillä on pyritty luomaan jatkumoa perusopetuksen kolmiportaiseen tukeen ottaen kuitenkin huomioon varhaiskasvatuksen ominaispiirteet ja erovaisuus perusopetuslain edellyttämistä hallinnollisista menettelyistä. Myös henkilöstömitoituksen osalta esitys vastaa nykyisiä säännöksiä, mutta sanamuotoa täsmennettäisiin. Voimassa olevan päivähoitoasetuksen 6 §:ssä on päiväkodin osalta säädetty erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten huomioon ottamisesta hoidettavien lasten määrässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Asetuksen 8 §:ssä on vastaavantyyppinen säännös perhepäivähoidon osalta. Muutoksella ei ole kustannusvaikutuksia.

Esityksellä ei muuteta henkilöstön kelpoisuusehtoja eikä henkilöstön mitoituksia, joten henkilöstömenojen osalta esityksellä ei ole kustannusvaikutuksia. Lapsiryhmän enimmäiskoon säätämistä esi-

tettiin jo hallituksen esityksessä päivähoitolain muuttamisesta (HE 341/2014) eikä esityksen mukaan enimmäiskoon arvioitu aiheuttavan uusia henkilöstökuluja, koska henkilöstön ja lasten välisiin suhdelukuihin ei esitetä muutoksia eikä muutos vaikuttaisi tarvittavan henkilöstön kokonaismäärään. Ryhmän enimmäiskoon säätely tapahtuisi niin, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito-, kasvatus- ja opetustehtävissä olevaa henkilöä vastaava lapsimäärä. Ryhmät voitaisiin muodostaa joko kolme vuotta täyttäneistä tai alle kolme vuotiaista lapsista. Tämän lisäksi voitaisiin muodostaa myös eri-ikäisten lasten muodostamia ryhmiä.

Esityksen henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös henkilöstön täydennyskoulutusvelvoitteesta vastaa kuntien osalta pääasiallisesti voimassa olevaa päivähoidon sääntelyä eikä siten aiheuta uusia kustannuksia. Velvoite koskisi nykyistä selkeämmin myös yksityisiä palvelun tuottajia laadukkaan varhaiskasvatuksen varmistamiseksi. Yksityisiä toimijoita on jo nykyisten säännösten nojalla koskenut velvoite laatia oma valvontasuunnitelma. Voidaan arvioida, että jossain määrin oma valvontasuunnitelmaan on jo sisältynyt henkilöstön osaamisesta huolehtiminen ja siten henkilöstön täydennyskoulutuksesta huolehtiminen ei ole täysin uusi velvoite yksityisille toimijoille. Ostopalvelusopimuksen nojalla palveluja tuottavat yksiköt ovat olleet täydennyskoulutusvelvoitteen piirissä.

Valtio rahoittaa opetustoimen henkilöstön koulutusta. Valtion rahoittama henkilöstökoulutus täydentää työnantajan ja henkilöstön omaa vastuuta huolehtia työssä ja työyhteisössä tarvittavan osaamisen kehittämisestä ja päivittämisestä. Valtio myöntää vuosittain määrärahan momentille 29.30.20 Opetustoimen henkilöstökoulutus ja erät muut menot (siirtomääräraha 2v). Vuodesta 2015 alkaen koulutuksen kohderyhmänä on myös varhaiskasvatuksen henkilöstö.

Vuoden 2015 ensimmäisessä lisätalousarviossa on esitetty varhaiskasvatukselle uutta momenttia. Määrärahaa käytettäisiin uudistuvan lainsäädännön toimeenpanon edistämiseen. Lain toimeenpano edellyttää mittavan koulutuskokonaisuuden suunnittelua ja toteuttamista koko varhaiskasvatuksen henkilöstölle sekä paikallistason hallinnon edustajille. Lisämäärärahalla varmistettaisiin myös uudistettavien Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tukemiseen paikallistasolla sekä tukimateriaalin valmistamiseen. Uudet perusteet pohjautuisivat uuteen varhaiskasvatuslakiin ja ne olisivat kuntia velvoittavat.

Opetushallituksen tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi varhaiskasvatuksen valvontaan liittyviä tehtäviä. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ei enää olisi varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen, vaan sen tehtävät siirtyisivät Opetushallitukselle. Koska Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluvat tehtävät ovat harvinaisia, Opetushallitukselle varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa osoitetut kolme henkilötyövuotta vastaavat resurssien arvioidaan riittävän myös valvontatehtävien hoitamiseen. Lasten päivähoitoa koskevat valvonta-asiat ovat tyyppillisesti sellaisia, jotka käsitellään aluehallintovirastoissa. Ennen päivähoidon hallinnon siirtoa 1.1.2013 opetus- ja kulttuuriministeriöön Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston ratkaisutavaksi oli ollut yksi päivähoitoa koskeva kantelu aluehallintoviraston esteellisyyden vuoksi. Siirron jälkeen Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastossa ei ole ollut yhtään päivähoitoa koskevaa kantelua joulukuuhun 2014 mennessä.

Keskeisin tehtävä lasten päivähoidon osalta Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastossa on ollut toimia valtakunnallisen yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan rekisterin (Valveri) ylläpitäjänä ja vastata rekisterin tietojärjestelmän toimivuudesta. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitävät yhdessä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 luvun mukaista

valtakunnallista tietojärjestelmää yksityisiä sosiaalipalveluja koskevassa laissa tarkoitettujen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten. Myös yksityiset päivähoiton palvelun tuottajat päiväkotitoiminnan osalta kuuluvat kyseisen rekisterin piiriin. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto vastaisi edelleen rekisterin ylläpidosta ja toimivuudesta, mutta Opetushallitus saisi oikeuden tietosisältöön varhaiskasvatuspalveluiden osalta sekä omalta osaltaan tallentaisi rekisteriin esityksen 46 – 47 §:ssä säädetyt tiedot.

6.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Varhaiskasvatuksen valtion ohjausjärjestelmässä Opetushallitus tulisi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sijaan valvontaviranomaiseksi. Sen tehtävänä olisi käsitellä tietyt laissa määritellyt valvonta-asiat. Opetushallitus voisi yksittäistapauksessa kuitenkin määrätä aluehallintoviraston suorittamaan tarkastuksen. Lisäksi Opetushallituksen tehtävänä olisi ohjata aluehallintovirastoja niiden valvontatehtävässä, mikä edellyttäisi aluehallintovirastojen valvontatoiminnan aktiivista seuranta ja tarvittaessa ohjeistusten ja määräysten antamista. Hallituksen esityksessä 341/2014 vp on esitetty kolmea henkilötyövuotta vastaavan määrärahan osoittamista Opetushallitukselle. Ehdotettu valvontatehtävä on tarkoitus toteuttaa tämän henkilöresurssin puitteissa. Lisäksi Opetushallituksen tulisi valvonnan toteuttamista varten saada käyttöoikeus yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Rekisteriä ylläpitäisi edelleen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

Koska Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluisivat vain sille laissa määritellyt asiat, sen valvontavalta olisi rajoitetumpi kuin sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla voimassa olevan lain nojalla. Käytännössä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ei ole juuri käsitellyt varhaiskasvatukseen liittyviä valvonta-asioita ja näiden tapausten voidaan jatkossakin olettaa olevan harvinaisia. Mahdollisesti Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluvassa asiassa viranomaisten välinen vuorovaikutus ja neuvottelut olisivat tärkeitä, jotta mahdollisilta toimivaltaerimielisyyksiltä vältytään.

Kuntien olisi tietyiltä osin kehitettävä toimintatapojaan vastaamaan uuden lain vaatimuksia, esimerkiksi ohjauksen ja omavalvontasuunnitelman laatimisen osalta. Suurelta osin on kyse tehtävistä, joita kunnat ovat jo voimassa olevan päivähoitoa koskevan lainsäädännön nojalla toteuttaneet osana normaalia varhaiskasvatustoimintaa, mutta tarvetta saattaa olla tehdä vallitsevien käytänteiden tarkistuksia ja uudelleenorganisointeja käytännön toiminnassa. Lapselle annettavan tuen osalta kunnan olisi varmistettava lapsen tuen tarpeen havaitsemisen ja tarpeellisen tuen tarjoamisen kannalta välttämättömät menettelyt. Kunnan olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota monialaisen yhteistyön edellyttämiin yhteistyörakenteisiin tarvittavien viranomais- ja muiden tahojen kanssa.

6.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys korostaisi lapsen oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen. Edelleen esitys vahvistaisi lapsen edun ensisijaisuutta varhaiskasvatuspalvelun järjestämisessä, suunnittelussa, tuottamisessa ja päätöksenteossa. Lapsen edun huomioiminen perustuu Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia

koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklaan. Ehdotus vahvistaisi yleissopimuksen useita keskeisiä periaatteita ja oikeuksia varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatusta koskevien tavoitteiden ajantasaistaminen ja uudistaminen edesauttaisivat lapsen kokonaisvaltaisen ja yksilöllisen kehittymisen ja oppimisen edellytysten tukemista iän ja kehityksen mukaisesti. Tämä tapahtuu monipuolisen, tavoitteellisen ja suunnitelmallisen toiminnan ja tarvittaessa monialaisen yhteistyön kautta. Korostamalla lasta kunnioittavaa toimintatapaa ja mahdollisimman pysyviä lasten ja henkilöstön välisiä vuorovaikutussuhteita turvattaisiin lapsen kehitystä ja lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 1 §:n mukaisia oikeuksia pysyviin, läheisiin ihmissuhteisiin, hyvään hoitoon ja kasvatukseen sekä ikään ja kehitystasoon nähden tarpeelliseen valvontaan ja huolenpitoon. Tavoitteiden kautta vahvistettaisiin lapsen syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä kielellisen, kulttuurisen, uskonnollisen ja katsomuksellisen taustan kunnioittamista. Lapsen mahdollisuutta leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön sekä myönteisiin oppimiskokemuksiin vahvistettaisiin esitykseen kirjattujen tavoitteiden kautta. Tavoitteellisen toiminnan kautta lapsi saisi tukea yhteistyö- ja vuorovaikutustaitojensa kehittämiseen ja häntä ohjattaisiin vastuunalaiseen ja kestävään toimintaan, toisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen.

Ehdotus selkeyttäisi lapsen oikeutta saada varhaiskasvatusta lähipalveluna ja vuorohoidossa. Lapsen osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet itseään koskevissa asioissa korostuisivat osana esityksen tavoitteita. Tavoite on Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukainen. Tavoitteen lisäksi lapsen ja vanhempien osallisuutta ja vaikuttamista varhaiskasvatuksessa edistettäisiin laajemmin ehdottamalla, että lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Lapsen ja vanhempien näkemysten huomioimista vahvistaisi edelleen kirjaus siitä, että lapsen ja lapsen vanhempien ja muiden huoltajien on annettava osallistua ja vaikuttaa toimintayksikössä varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin.

Ruokailuun ja ravintoon liittyvät täsmennykset mahdollistaisivat sen, että lapsi saa varhaiskasvatuksessa ikäänsä nähden terveellistä ja ravitsemukselliset vaatimukset täyttävää laadukasta ravintoa, jota on myös tarjolla riittävästi ja riittävän usein toiminnassa vietetyn ajan pituudesta riippuen. Lapsen kannalta merkityksellistä on, että lakiin lisättäisiin säännös ruokailun tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja ohjaamisesta. Tämän kautta lapsi saa ohjausta ruokailutottumuksiin ja -tapoihin.

Esityksen velvoite siitä, että päiväkodissa yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia, edistäisi sitä, että lasten ja kasvattajien määrä sekä sitä kautta lasten kokema vuorovaikutussuhteiden määrä eivät kasva tarpeettoman suuriksi varhaiskasvatuksessa. Tämä edistää varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Rajoitettu lasten ja kasvatushenkilöstön määrä vähentäisi myös ryhmässä olevaa melun tasoa ja lasten kokemaa stressiä.

Ehdotuksessa esitetty nykyistä täsmällisempi säännös varhaiskasvatusympäristöstä turvaisi lapsen iän ja kehityksen mukaisesti suunnitellun ympäristön kehittävyttä, oppimisen edistävyyttä sekä terveellisyyttä ja turvallisuutta. Säännös parantaisi varhaiskasvatusympäristön suunnittelussa ja toteuttamisessa varhaiskasvatuksen tavoitteiden ja toiminnan sisällön sekä lapsen tarpeiden asettami-

en vaatimusten huomioon ottamista. Säännös edellyttäisi myös vammaisten ja toimintarajoitteisten lasten huomioon ottamisen tiloja, toimintaympäristöä ja -välineitä suunniteltaessa ja hankittaessa.

Esitys korostaa ja selkeyttää lapsen oikeutta saada varhaiskasvatuksessa riittävää ja mahdollisimman varhain toteutettua tukea kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edistämiseen. Tuki tulee olla yksilöllistä ja tarpeen mukaan tehostettua tai erityistä. Ehdotus vahvistaa myös lapsen oikeutta saamansa tuen ja tukitoimenpiteiden vaikuttavuuden, riittävyyden ja sopivuuden säännölliseen arviointiin.

Ehdotuksen mukaisesti jokaiselle päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma huomioisi lapsen yksilölliset tarpeet, vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet sekä vanhempien ja henkilöstön näkemykset varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja toteuttamisesta. Suunnitelman laatiminen edellyttäisi lapsen vanhempien tai muiden huoltajien sekä henkilökunnan tietojen, taitojen ja asiantuntemuksen yhdistämistä lapsen hyvinvoinnin tukemiseksi. Lapsen osallisuutta edistäisi lapsen mielipiteen selvittäminen lapsen ikä ja kehitys huomioiden varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa. Lapsen henkilökohtaisen varhaiskasvatussuunnitelman arvioiminen ja tarkistaminen vähintään kerran vuodessa tai useammin lapsen tarpeista johtuvan syyn vuoksi edesauttaisi lapsen saaman varhaiskasvatuksen yksilökohtaisuuden ja tarpeenmukaisuuden toteutumista.

Korostaessaan yhteistyön velvoittavuutta varhaiskasvatuslaki edistäisi lasten ja perheiden palvelujen saumattomien kokonaisuuksien muodostumista. Vaikutuksena olisi, että lapsi ja perhe saisivat joustavasti tarpeidensa mukaisia palveluja. Toiminnan laatua ja lapsen saaman kehityksen ja oppimisen edellytysten toteuttamista takaa osaltaan säännös, jonka mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta, laatia omavalvontasuunnitelma ja osallistua Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen suorittamaan tai muuhun ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Varhainen tuki ja laadukas varhaiskasvatus edesauttavat lapsen menestyksellistä siirtymistä kasvatuksen ja koulutuksen muodostamassa jatkumossa. Koulutuksen ja tutkinnon suorittamisen merkitys korostuu koko ajan yhteiskunnassa sekä työelämässä; ilman tutkintoa on mahdotonta sijoittua työelämään. Tilastojen mukaan varhaiskasvatuksessa pojat tarvitsevat erityistä tukea enemmän kuin tytöt. Tuen ja lapsen yksilöllisen huomioon ottamisen vaatimuksen selkeytyminen lainsäädännön tasolla arvioidaan edistävän kaikkien lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja sukupuolten tasa-arvoa.

Myös uudistettavissa varhaiskasvatuksen tavoitteissa korostetaan sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä.

7. Asian valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7 päivänä joulukuuta 2012 työryhmän valmistelemaan päivähoitoa koskevien säädösten uudistamista. Työryhmässä oli edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriön lisäksi 15 tahoa, jotka edustivat viranomaisia, järjestöjä, yliopistoja ja kuntia. Lisäksi työryhmässä oli kolme tahoa edustettuna pysyvänä asiantuntijana. Työryhmän toimikausi päättyi helmikuun lopussa 2014. Työryhmän esitykset koottiin raporttiin Kohti varhaiskasvatustaloutta (Opetus- ja

kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11). Raportin pykäläkohtaisista esityksistä ja pykälien perusteluista (raportin luvut 2.1—2.4) pyydettiin lausuntoa 87 eri taholta. Lausuntoaika päättyi 27 päivänä toukokuuta 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaanotti pyydettyjä lausuntoja yhteensä 77 kappaletta, sisältäen kuuden aluehallintoviraston lausunnot. Muita lausuntoja vastaanotettiin kaikkiaan 26 kappaletta. Yhteensä lausuntoja saatiin 103 kappaletta.

Pyydetyn lausunnon antoivat seuraavat tahot: oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto sekä nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, aluehallintovirastot (6 kpl), Opetushallitus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Saamelaiskäräjät, Tasa-arvoasian neuvottelukunta TANE, Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE, Keskustan eduskuntaryhmä, Kokoomuksen eduskuntaryhmä, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, Perussuomalaisen eduskuntaryhmä, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, Vihreä eduskuntaryhmä, Alajärven kaupunki, Heinolan kaupunki, Helsingin kaupunki, Imatran kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kaarinan kaupunki, Kajaanin kaupunki, Kokkolan kaupunki, Kouvolan kaupunki, Kristiinankaupunki, Kuopion kaupunki, Oulun kaupunki, Raaseporin kaupunki, Rantasalmen kunta, Sodankylän kunta, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Helsingin yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto, Åbo Akademi, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE, Sosiaalialan osaamiskeskukset, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKA-VA, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Kuntatyönantajat, Sosiaalialan Työn-antajat, Lastentarhanopettajaliitto, Opetus-alan Ammattijärjestö OAJ, Sosiaalialan korkeasti koulutettujen ammattijärjestö Talentia, Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy, Suomen Lähi- ja perushoitajaliitto Super, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Sairaaloiden lastentarhanopettajat SAILA, Sosiaali ja terveys, Suomen Kuntaliitto, Suomen Monikkoperheet, Suomen UNICEF, Suomen Yrittäjät, Svenska Finlands folkting ja Vammaisfoorumi.

Lisäksi lausunnon toimittivat seuraavat tahot: Aivoliitto, Ammattiliitto Pro, Diabetesliitto, Kansanopistot, Kuurojen liitto, Lastenkulttuurikeskusten verkosto Taikalamppu, Monimuotoiset perheet, Naisasialiitto Unioni, Naisasialiitto Unioni/Tasa-arvoinen kohtaaminen päiväkodissa -hanke, Näkövammaisten Keskusliitto, OAJ Pääkaupunkiseutu ja OAJ Uusimaa, Samarbetetsförbundet kring funktionshinder SAMS, Seta, Sosiaalialan AMK-verkosto, Suomen kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening, Suomen Kulttuuriperintökasvatuksen seura, Suomen Montessoriliitto, Suomen Psykologiliitto, Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat SVEOT, Suomen varhaiskasvatus, Taiteen edistämiskeskus, Toimihenkilöliitto ERTO, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio VALO, Valtion liikuntaneuvosto, Viittomakielen ohjaajat ja Yhden vanhemman perheiden liitto.

Esitys on valmistelu opetus- ja kulttuuri-ministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on käytetty työryhmän raportista saatuja lausuntoja, koska esityksen ehdotukset pohjautuvat pääosin työryhmän esityksiin.

Yleisesti lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi päivähoitolain uudistaminen. Uuden lainsäädännön lähtökohtana tulisi olla lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ja lapsen näkökulma. Lain pitäisi turvata sekä lapsen että perheen etu. Varhaiskasvatuksen määritelmää hoidon, kasvatuksen ja opetuksen muodostamana kokonaisuutena osa piti hyvänä ja riittävänä. Osa lausujista puolestaan esitti, että varhaiskasvatus ja perhepäivähoito pitäisi määritellä erikseen korostaen varhaiskasvatuksen pedagogista tehtävää ja eri toimintamuodoissa vaadittavia henkilöstön koulutusvaatimuksia. Varhaiskasvatuksen tavoitteita pidettiin pääosin hyvänä, mutta tuotiin myös esiin, että tavoitteet ovat vaativat ja pohdittiin, tulisiko tavoitteet säätää yleisemmällä tasolla. Lausuntojen pohjalta tavoitteita on muokattu liikunnan, kulttuurin ja koulutuksellisen tasa-arvon sekä sukupuolten välisen tasa-arvon osalta. Tavoitteisiin lisättäväksi esitetty esteettömyys on otettu huomioon esityksen varhaiskasvatusympäristöä koskevassa pykälässä.

Työryhmän esitykseen ravinnosta ehdotettiin, että säännöksen tulisi kattaa myös liikunta. Lausunnoissa esitettiin myös, että säännöksessä tulisi tarkentaa tarjottavien aterioiden määrää suhteessa hoitoaikaan. Ravintoa koskeva pykälä on säilytetty omana kokonaisuutenaan, mutta liikunta on lisätty tavoitteisiin. Liikunnasta ja kulttuurista vastaavat tahot on lisätty myös yhteistyötä koskevaan pykälään. Työryhmän esitystä kehittävästä, terveellisestä ja turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä pidettiin monen lausujan taholta hyvänä ja erittäin tärkeänä. Lausijat korostivat myös saavutettavuutta, esteettömyyttä sekä kiusaamisen ehkäisyä. Toimintaympäristöä koskevaa säännöksen sanamuotoa on täsmennetty lausuntojen pohjalta. Työryhmän esitykseen sisällytettävä toimintaympäristön seurantavelvoitetta ei ole sisällytetty lain uudistamisen tähän vaiheeseen.

Työryhmän esitys päiväkodin lapsiryhmän enimmäiskoon säätämisestä jakoi lausunnonantajien mielipiteet. Osa katsoi, että lapsiryhmän enimmäiskoko tulee määritellä. Enimmäiskoosta säätäminen turvaisi aiempaa paremmin lasten kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Osa lausujista puolestaan katsoi, että enimmäiskokoa ei tule säätää, koska se jäykistää toimintaa. Etenkin kuntakenttä vastusti ryhmäkoosta säätämistä esitetyllä tavalla, koska se aiheuttaisi lisäkustannuksia, estäisi mahdollisuuden reagoida paikalliseen palvelutarpeen muutoksiin nopeasti ja edellyttäisi uusia tiloja.

Työryhmän esittämien velvoitteiden laatia valtakunnallinen, paikallinen ja lapsikohtainen varhaiskasvatussuunnitelma todettiin joissakin lausunnoissa olevan ristiriidassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kanssa. Kuitenkin esitystä Opetushallituksen laatimista velvoittavista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista pidettiin pääosin hyvänä. Saamenkielisen varhaiskasvatuksen osalta perusteisiin toivottiin lisättäväksi, että Opetushallituksen olisi valmisteltava perusteet yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Osa lausujista piti valtakunnallista suunnitteluasiakirjaa riittävänä ja katsoi, että paikallisen ja lapsikohtaisen suunnitelman laatiminen pitäisi olla kuntien harkinnassa. Jotkut lausujista ehdottivat, että lapsikohtainen suunnitelma tulisi laatia vain tukea tarvitseville lapsille tai muutoin erityisistä syistä. Lausunnoissa tuotiin esiin lapselle laadittavan lääkehoitosuunnitelman tärkeys. Esityksessä ehdotetaan valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimista sekä jokaiselle lapselle laadittavaa lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Lisäksi voidaan laatia paikallisia suunnitelmia.

Lasten ja vanhempien osallisuutta ja vaikuttamista koskevaa säännöstä pidettiin pääosin kannatettavana. Ehdotuksen katsottiin olevan linjassa sekä perustuslain että lapsen oikeuksien sopimuksen

kanssa. Tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi kiinnitettiin huomiota tulkkauspalveluiden järjestämiseen sekä vammaisten lasten ja vammaisten vanhempien asemaan. Lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että joillain lapsilla on useampia koteja ja tällöin kasvatuskumppanuuden toteutumiseksi tulisi huomioida lapsen tosiasialliset perhesuhteet kattavasti.

Monialaista yhteistyötä koskevaa ehdotusta pidettiin tärkeänä. Varhaiskasvatuksen käytettävissä tulee olla monialaista osaamista ja asiantuntemusta, mikä edellyttää toimivia ja pysyviä yhteistyökenteitä yli hallinnonrajojen kaikkien lasten ja perheiden palvelujen välillä. Pykälässä toivottiin mainittavan myös seurakunnat, alan järjestöt sekä lasten kulttuurista vastaavat tahot, konsultoivat psykologipalvelut, näkövamma-alan asiantuntijat ja kunnan maahanmuuttajapalvelut. Lausunnot sisälsivät vain vähän kannanottoja arviointia koskevaan säännökseen, mutta varhaiskasvatuksen arviointia koskevaa ehdotusta pidettiin pääosin hyvänä.

Työryhmän esitys ei sisältänyt pykäläkohtaisia ehdotuksia ohjausjärjestelmästä, mutta työryhmä esitti näkemyksensä muun muassa, että asiantuntijavirastona toimisi jatkossa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan Opetushallitus. Lausunnon antajat pitivät tätä ehdotusta valtaosin kannatettavana ja totesivat, että varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän tulisi olla yksiselitteisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Lapsen kehityksen ja oppimisen tuen osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota etenkin tuen kolmiportaisuuteen, pedagogiseen arvioon ja selvitykseen, henkilöstömitoitukseen sekä erityistä tukea koskevaan päätökseen. Lausujat pitivät tärkeänä, että tukea tarvitseville lapsille järjestetään riittävä oikea-aikainen tuki, tuen tarvetta arvioidaan säännöllisesti ja tukeen liittyvät toimet toteutetaan yhteistyössä niin vanhempien, varhaiskasvatuksen henkilöstön kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja mahdollisten muiden asiantuntijoiden kanssa. Ajatusta tuen kolmiportaisuudesta pidettiin monissa lausunnoissa sinänsä hyvänä ja se edistäisi jatkumoa esiopetukseen ja perusopetukseen. Monet kunnat totesivat lausunnoissaan, että yhtenäiset käsitteet perusopetuksen kanssa ovat kannatettavia. Lausujien mielipiteet vaihtelivat voimakkaasta siitä, tulisiko erityisestä tuesta tehdä muutoksenhakukelpoinen kirjallinen päätös.

Ohjausta ja neuvontaa koskevaa säännöstä pidettiin tärkeänä. Ohjaus olisi toteutettava niin, että se on tosiasiassa saavutettavassa ja ymmärrettävässä muodossa myös vammaisille ja /tai maahanmuuttajataustaisille vanhemmille. Mitä paremmin varhaiskasvatus vastaa lapsen tarpeisiin, sen vaikuttavampaa se on. Palvelutarpeiden ja palvelujen kohtaaminen on kuntien näkemyksen mukaan resursien tehokasta käyttöä.

Lausunnon antajien näkemykset henkilöstön määrää, työnjakoa ja kelpoisuuksia koskevista ehdotuksista erosivat suuresti toisistaan, eikä niiden perusteella voitu valmistelun aikana löytää selkeää kokonaisnäkemyksiä säädösten pohjaksi. Näiltä osin esitys on laadittu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin työryhmän raportista saatua laajaa palautetta täydentävä lausuntokierros. Lausuntonsa antoivat _____. Lausunnoista nousi esiin seuraavia seikkoja: _____. Lausuntopalaute on esityksessä otettu huomioon siten, että _____.

Asiasta on käyty kuntalain (365/1995) 8 §:n mukainen neuvottelu __.__.2015. Esitystä on käsitelty myös kunnan viranhaltijain neuvottelu-oikeudesta annetun lain (389/1944) tarkoittamassa neuvottelussa Opetusalan ammattijärjestön OAJ:n kanssa __.__.2015. Esityksen pykälät ja niiden yksityiskohtaiset perustelut on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä __.__.2015.

8. Riippuvuus muista esityksistä

Ensimmäisenä vaiheena kohti uutta varhaiskasvatuslakia hallitus on 19.12.2014 antanut eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 341/2014 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten päivähoidosta annettua lakia. Lain nimike muutettaisiin varhaiskasvatuslaiksi, ja laissa korostettaisiin lapsen edun huomioimista päivähoidon suunniteltaessa ja järjestettäessä. Varhaiskasvatus olisi ehdotuksen mukaan lapsen oikeus, ei vanhempien. Varhaiskasvatuksen käsite otettaisiin käyttöön, ja lain tavoitteet ajantasaistettaisiin ja modernisoitaisiin. Ravintoa ja toimintaympäristöä koskevien pykäliden sanamuotoa täsmennettäisiin.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi päiväkodin ryhmäkoosta. Päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi laadittavasta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin lapsen kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjattaisiin lapsen tarvitsema tuki, tukitoimenpiteet sekä niiden toteuttaminen. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma korvaisi nykyisen palvelu- ja hoitosuunnitelman sekä kuntoutussuunnitelman. Lakiin lisättäisiin myös lasten sekä lasten vanhempien ja muiden huoltajien osallisuutta ja vaikuttamista koskeva säännös, jolla korostettaisiin heidän mahdollisuuksiaan osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Opetushallituksesta tulisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirasto Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sijaan. Tilastotehtävät siirtyisivät Tilastokeskukselle. Opetushallituksen tehtäväksi säädettäisiin valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden laatiminen. Opetushallituksesta annettua lakia muutettaisiin vastaamaan laajentunutta tehtävää. Varhaiskasvatus sisällytettäisiin myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimialaan muuttamalla arviointikeskuksesta annettua lakia sekä lisäämällä arviointia koskeva säännös muutettavaan päivähoitolakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2015.

Hallituksen esityksessä 341/2014 vp päivähoitolakiin ehdotetut muutokset sisältyvät myös tähän esitykseen. Tämä esitys kumoaisi päivähoitolain ja tulisi siltä osin kyseisen esityksen sijaan.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys 268/2014 vp, jolla annettaisiin nykyisen kuntalain (365/1995) korvaava uusi kuntalaki. Mikäli eduskunta hyväksyy uuden kuntalain, varhaiskasvatuslain viittauksilla kuntalakiin tarkoitettaisiin siten esityksen mukaista uutta lakia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Varhaiskasvatuslaki

1 Luku. Yleiset säännökset.

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Laissa säädettäisiin lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Laissa haluttaisiin korostaa nykyistä lakia enemmän lapsen etua ja oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatus nähtäisiin entistä vahvemmin osana kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. Tämä ei poistaisi sitä, että varhaiskasvatuspalveluilla olisi edelleen tärkeä merkitys muun muassa työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa.

Lakia sovellettaisiin kunnan, kuntayhtymän sekä muun palvelujentuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen, jota annetaan päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai muuna varhaiskasvatuksena, esimerkiksi kerho- tai leikkitoimintana. Kuntalain (xxx/xxxx) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kunta voi järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestäessään tehtäviä itse kunta voi, kuten nykyisinkin, hankkia niitä muilta julkisilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Tällöin olisi kyse kunnan järjestämistä palveluista. Kunnan järjestämisvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin lain 5 §:ssä. Yksityistä palvelujen tuottajaa koskevat erityiset säännökset ilmoitusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rekisteristä sisältyisivät lain 10 lukuun. Yksityisesti järjestetyt palvelut perustuvat asiakkaan ja palvelujen tarjoajan väliseen sopimukseen.

Pykälän 3–6 momentti vastaisivat päivähoitolain (36/1973) 1 §:n 2–5 momenttia. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. Päiväkodilla tarkoitetaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoa, jossa varhaiskasvatusta annetaan lapsille ryhmissä ja johon lapsi osallistuu yleensä päivittäin usean tunnin ajan. Varhaiskasvatusta voidaan järjestää myös perhepäiväkodissa. Perhepäivähoito on toimintamuoto, jolle on ominaista varhaiskasvatuksen antaminen pienessä ryhmässä yleensä yksityiseen käyttöön tarkoitetussa, yleisimmin hoitajan, kodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa. Muu varhaiskasvatus voi olla esimerkiksi kerho- tai leikkitoimintaa ja sitä voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa. Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle voidaan esityksen mukaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Muuhun varhaiskasvatukseen osallistumisella voi olla merkitystä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisen kotihoidon tuen kannalta. Tällä hetkellä Kansaneläkelaitos on tulkinut, että lapsen osallistuminen kunnan järjestämään varhaiskasvatuksen kerhotoimintaan, joka kestää noin kolme tuntia päivässä, ei vaikuta kotihoidon tuen myöntämiseen.

Esiopetuksesta säädettäisiin kuten nykyisinkin perusopetuslaissa (628/1998). Seitsemäs momentti sisältäisi voimassa olevaa päivähoitolain 1 a §:ää vastaavan säännöksen. Sen mukaan tätä lakia sovellettaisiin kuitenkin esiopetukseen, jos sitä järjestettäisiin päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, jollei perusopetuslaissa toisin säädettäisi. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös siitä, että jos lapsi tarvitsi esiopetuksen lisäksi tämän lain tarkoittamaa varhaiskasvatusta ennen esiopetusta tai sen jälkeen, kyseiseen toimintaan sovellettaisiin tämän lain päiväkotia tai perhepäivähoitoa koskevia säännöksiä.

Lain 5 §:n 4 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti, että kunnan on huolehdittava, että tässä laissa tarkoitettuun varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on mahdollisuus osallistua esiopetukseen. Vastaavasti perusopetuslain 6 §:ssä säädetään, että esiopetusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla on mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluja. Käytännössä on esiintynyt tapauksia (kts. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu 20.10.2008, dnro 3889/4/06), että esimerkiksi koulussa järjestetyn esiopetuksen lisäksi hoitoa tarvitsevalle lapselle ei ole järjestetty päivähoitolain vaatimukset täyttävää päivähoitoa, vaan erilaista kerho- tai leikkitoiminnaksi nimettyä toimintaa. Jos esiopetuksen lisäksi lapsi tarvitsee varhaiskasvatuspalveluja, lapsen edun mukaisesti on, että hän saa lain vaatimukset täyttävää, laadukasta varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, ja että esiopetus ja varhaiskasvatus muodostavat eheän toiminnallisen kokonaisuuden.

2 §. Määritelmät. Pykälän 1-kohta sisältäisi varhaiskasvatuksen määritelmän. Varhaiskasvatuksella tarkoitettaisiin tässä laissa lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Suomessa varhaiskasvatuksen toteuttamisen periaatteena on ollut niin kutsuttu educare-malli, jossa kasvatus, opetus ja hoito muodostavat sisällöllisen kokonaisuuden eikä niitä eroteta varhaiskasvatusta annettaessa toisistaan. Nämä varhaiskasvatuksen osa-alueet voivat kuitenkin painottua eri tavoin esimerkiksi erikäisillä lapsilla, erilaisissa toimintamuodoissa tai eri vuorokauden aikoina annettavassa varhaiskasvatuksessa. Tässä laissa tarkoitettu varhaiskasvatus olisi aina suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa ja kyse olisi yhteiskunnan järjestämästä, valvomasta tai tukemasta varhaiskasvatuksesta.

Voimassa olevassa laissa käytetään termiä päivähoito. Varhaiskasvatus terminä on kuitenkin ollut käytössä pitkään. Muun muassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (STM:n julkaisuja 2002:9) on määritelty varhaiskasvatus lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaksi kasvatukselliseksi vuorovaikutukseksi, jonka tavoitteena on edistää lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista. Yhteiskunnan järjestämä varhaiskasvatus koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. Vastaavasti varhaiskasvatuksen käsitteen sisältöä on avattu Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (STAKES, oppaita 56, tarkistettu painos 2005).

Pykälän 2-kohdassa määriteltäisiin hoitovapaa. Hoitovapaa on työsopimussuhteeseen liittyvä termi, josta säädetään työsopimuslain (55/2001) 4 luvussa. Työsopimuslain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus saada vapaaksi työstä sairausvakuutuslaissa tarkoitetut äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainrahakaudet. Työsopimuslain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus saada hoitovapaata lapsensa tai muun hänen taloudessaan vakituisesti asuvan lapsen hoitamiseksi, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Viranhaltijoiden virkasuhteen ehtoista säädetään eri laeissa. Viranhaltijoiden oikeudesta saada virkavapautta perhevapaiden ajaksi säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003), valtion virkamieslaissa (750/1994) sekä kirkkolaissa (1054/1993). Hoitovapaa termin määrittelemisen yksinkertaistaisi varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevien säännösten kirjoittamista 3 luvussa.

Yksityinen lasten päivähoito on määritelty päivähoitolain 15 §:ssä. Lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 3 §:n 1 kohdassa on määritelty yksityiset sosiaalipalvelut. Pykälän 3-kohdassa määriteltäisiin edellä mainittuja säännöksiä vastaavasti yksityinen palvelujen tuottaja. Sillä tarkoitettaisiin yksityistä henkilöä, yhteisöä tai säätiötä taikka julkisyhteisön perustamaa lii-

keyritystä, joka tuottaa varhaiskasvatusta korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla.

3 §. Varhaiskasvatuksen tavoitteet. Pykälässä säädettäisiin varhaiskasvatuksen tavoitteista. Tarkoituksena on ajantasaistaa ja uudistaa nykyisen päivähoitolain tavoitteita, joista säädetään päivähoitolain 2 a §:ssä sekä päivähoitoasetuksen 1 a §:ssä.

Yhteiskunnan järjestämä, valvoma ja tukema varhaiskasvatus perustuu kokonaisvaltaiseen näkemykseen lasten kasvusta, kehityksestä ja oppimisesta. Näkemykseen vaikuttavat erityisesti kasvatustieteellinen ja varhaiskasvatustieteellinen, mutta myös monitieteellinen ja laaja-alainen tieto ja tutkimus sekä pedagogisten menetelmien hallinta. Varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää toiminnan suunnittelua eri tasoilla, kuten kunnan, toimintayksikön tai ryhmän tasoilla. Lain 26 §:ssä säädettäisiin valtakunnallisista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden yksi tarkoitus olisi edistää laissa säädettyjen varhaiskasvatuksen tavoitteiden toimeenpanoa, ja niissä määrättäisiin varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä.

Varhaiskasvatuksen tavoitteet eivät olisi momentissa tärkeysjärjestyksessä, vaan tarkoituksena on nostaa esiin varhaiskasvatuksen eri osa-alueita ja keskeisimpiä teemoja. Ensimmäisen tavoitteen mukaan varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, terveyttä ja hyvinvointia. Toinen ja kolmas tavoite asettaisivat tavoitteita toiminnalle, jossa leikki ja myönteiset oppimiskokemukset olisivat keskiössä. Varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi muun muassa tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja toteuttaa monipuolista pedagogista toimintaa. Neljäs tavoite koskisi varhaiskasvatusympäristöä ja viides lapsen ja henkilöstön välistä vuorovaikutusta. Kuudes tavoite korostaisi syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta sekä yleisen kulttuuriperinteen ja kielellisen, kulttuurisen, uskonnollisen ja katsomuksellisen taustan kunnioittamista. Varhaiskasvatus on yksi keskeinen syrjäytymistä ja hyvinvointieroja vähentävä palvelu. Varhaiskasvatuksen tavoitteena olisi seitsemännen kohdan mukaan tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarvittava tuki varhaiskasvatuksessa sekä tarpeen mukaan monialaisessa yhteistyössä. Kahdeksas tavoite liittyisi lapsen sosiaaliseen kanssakäymiseen ja vuorovaikutukseen muiden lasten ja henkilöstön kanssa sekä laajemminkin osana yhteiskuntaa. Yhdeksäs tavoite korostaisi lapsen osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kymmenes yhteistyötä ja kasvatuskumppanuutta varhaiskasvatushenkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välillä. Näiden tavoitteiden sisältöä varhaiskasvatuksen toiminnassa avattaisiin tarkemmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa.

2 Luku. Varhaiskasvatuksen järjestäminen

4 §. Lapsen etu ja toiminnan lainmukaisuus. Lapsen edun tulisi ohjata varhaiskasvatuksen suunnittelua, järjestämistä ja päätöksentekoa. Tarkoituksena on voimassa olevaa lakia selkeämmin korostaa lain taustalla olevaa ajatusta lapsen edun ensisijaisuudesta, koska varhaiskasvatustalaki on yksi keskeisin lapsiin kohdistuva säädös. Lapsen edun huomioiminen perustuu Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia kokevan yleissopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lain tavoitteissa ilmenisi muitakin yleissopimuksen keskeisiä periaatteita ja oikeuksia, kuten lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttä-

mättömään suojeluun ja huolenpitoon, tasa-arvo ja syrjinnän kieltö sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen.

Pykälässä säädettäisiin myös, että kunnan, kuntayhtymän ja muun palvelujen tuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatus täyttää sille tässä laissa tai muussa lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Velvollisuus huolehtia siitä, että varhaiskasvatus on säädösten mukaista, kuuluu ensisijaisesti varhaiskasvatuksen järjestäjälle. Tilanteissa, joissa kunta hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, kummankin tulee omalta osaltaan huolehtia varhaiskasvatuksen lainmukaisuudesta.

5 §. Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus. Pykälään olisi koottu kunnan varhaiskasvatuksen järjestämis- ja tuottamistavat sekä järjestämisvelvollisuutta koskevat yleiset periaatteet.

Ensimmäiseen momenttiin sisältyisi voimassa olevan päivähoitolain 11 §:n perussäännös kunnan järjestämisvelvollisuudesta. Kunnan olisi järjestettävä lain tarkoittamaa varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Säännös edellyttäisi kunnalta varhaiskasvatuspalvelujen ja eri toimintamuotojen tarpeen arvioimista alueellaan ja palvelujen tarpeessa tapahtuvien muutosten ennakoimista esimerkiksi kunnassa asuvien lasten määrää seuraamalla. Palvelujen tarve ohjaisi kunnan ratkaisuja niiden järjestämisessä eri toimintamuotoineen.

Päivähoitolain 10 §:ssä on säädetty, miten kunta voi järjestää lasten päivähoidon alaan kuuluvat tehtävänsä. Kunta on voinut hoitaa toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi kunta on voinut antaa palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin. Järjestämis- ja tuottamistapoja koskeva säännös muutettaisiin vastaamaan uutta kuntalakiä (HE 268/2014 vp). Uudessa kuntalaissa säädetään nykyistä täsmällisemmin kunnan lakisääteisten tehtävien ja kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuusta sekä palvelujen tuottamisesta. Tarkoituksena olisi, että palvelujen järjestämisen ja tuottamisen osalta ehdotettavassa laissa ei enää säädettäisi eri vaihtoehtoista yksityiskohtaisesti, vaan näiltä osin viitattaisiin kuntalakiin.

Kunta voisi edelleen järjestää sille tässä laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Säännöksessä viitattaisiin kuntalakiin, jonka 8 §:ssä säädetään kunnan järjestämisvastuusta. Kuntien yhteistoiminnassa säädetään kuntalain 8 luvussa, ja kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä.

Toisessa momentissa säädettäisiin palvelujen tuottamisesta ja palvelujen hankkimisesta. Momentissa ei lueteltaisi eri vaihtoehtoja palvelujen tuottamisesta, vaan tältä osin viitattaisiin kuntalakiin. Sen 9 §:ssä säädetään palvelujen tuottamisesta. Kunta tai kuntayhtymä voisi tuottaa varhaiskasvatusta itse tai hankkia sitä sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kunnan vaihtoehtoina olisi siten tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä tai hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnan

mahdollisuuksia hankkia palveluita yksityisiltä palvelujen tuottajilta rajoittaa perustuslain 124 §. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Palvelusetelin käyttömahdollisuudesta on säädetty päivähoitolain 10 §:ssä ja palveluseteliin on sovellettu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia. Kuntalain 9 §:n mukaan palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Jotta palveluseteliä voitaisiin edelleen käyttää yhtenä palvelun tuottamistapana varhaiskasvatuksessa, asiasta olisi säädettävä erikseen tässä laissa. Toisessa momentissa olisi nykyistä vastaavasti säännös siitä, että varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukainen palveluseteli. Momentissa olisi myös päivähoitolain 10 §:n 4 momenttia vastaava säännös siitä, että kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki on ainoa voimassaoleva palveluseteleitä koskeva erityislaki. Sitä sovellettaisiin varhaiskasvatuksessa käytettäviin palveluseteleihin edelleen, vaikka varhaiskasvatus ei enää ole sosiaalipalvelu. Tulevaisuudessa on harkittava, onko tarvetta säätää varhaiskasvatukseen erillinen laki palveluseteleistä.

Kolmanteen momenttiin lisättäisiin säännös niin kutsutusta lähipalveluperiaatteesta. Varhaiskasvatus on palvelu, jota tulee tarjota lähellä asukkaita huomioiden asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Säännös asettaisi ennen kaikkea kunnalle velvoitteen suunnitella palveluja ja palveluverkostoa asutus ja liikenneyhteydet huomioiden, sen sijaan säännös ei oikeuttaisi saamaan palvelua aina lähimmästä toimintayksiköstä.

Neljäs momentti sisältäisi nykyisen päivähoitolain 11 b §:ään sisältyvän säännöksen, jonka mukaan kunnan on turvattava, että tässä laissa säädettyyn varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen. Perusopetuslaissa on vastaavasti säädetty, että esiopetukseen osallistuvilla tulee olla mahdollisuus käyttää päivähoitopalveluja.

6 §. Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella. Pykälään on lähtökohtaisesti kerätty ne nykyisen päivähoitolain eri kohdissa olevat säännökset, jotka määrittävät, minkä kunnan vastuulla varhaiskasvatuksen järjestäminen on ja kenelle varhaiskasvatusta on järjestettävä. Voimassa olevassa päivähoitolaissa näistä säädetään 4 §:ssä, joka lisättiin hallinnonalasiirron yhteydessä vastaamaan sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momenttia, 14 §:ää sekä 15 §:n 1 momenttia (laki 909/2012, HE 159/2012 vp), sekä 11 c §:ssä. Säännöksiä on muotoiltu uudelleen, ja neljäs ja viides momentti olisivat uusia.

Lähtökohtaisesti kunta olisi velvollinen nykyistä päivähoidon järjestämisvelvollisuutta vastaavasti järjestämään varhaiskasvatusta lapselle, joka on kunnan asukas. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Pääsääntö kotikunnan määräytymisestä on kotikuntalain 2 §:ssä. Lisäksi kotikuntalaissa säädetään muun muassa kotikunnan muuttumista koskevista rajoituksista, kotikunnan muuttumisesta ja kotikunnasta maasta ja maahan muuttaessa. Jollei henkilöllä ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen

kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Lapsi voi oleskella kunnassa esimerkiksi silloin, kun hänellä ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Tällainen tilanne voi esimerkiksi olla, jos lapsella ei ole kotikuntalain 4 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaislain (301/2004) mukaisia oleskelulupia. Kunta olisi lisäksi nykyistä vastaavasti velvollinen järjestämään varhaiskasvatusta muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle, jos tähän on erityisiä syitä. Lapsi voi oleskella kunnassa, vaikka hänellä on kotikuntana muu kuin oleskelukunta. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi lapsen vanhempien tai muiden huoltajien asuessa eri paikkakunnilla, jolloin lapsen kotikunta on sama kuin toisen huoltajan, mutta jaetun asumisen takia hänellä on varhaiskasvatuksen tarve molemmilla paikkakunnilla. Tällöin on katsottu, että varhaiskasvatusta on järjestettävä molemmilla paikkakunnilla (ks. HE 159/2012 vp). Lapsella voi olla varhaiskasvatuksen tarve myös esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsen vanhempi tai muu huoltaja työskentelee tai opiskelee lyhytaikaisesti muualla kuin perheen kotikunnassa, jolloin kotikunta ei muutu. Jos kyse on kunnassa oleskelevasta lapsesta, joka ei ole kunnan asukas, varhaiskasvatuspalvelujen tarpeen harkinnassa on painotettava aina lapsen etua.

Kolmas momentti vastaisi päivähoitolain 11 c §:ää, joka on lisätty päivähoitolakiin hallituksen esityksellä 322/2010 vp. Kyseisen hallituksen esityksen tavoitteena oli edistää asiakaslähtöisyyttä sekä kuntien välistä yhteistyötä päivähoitopalveluissa lapsen edun määrittelemissä rajoissa. Kyse on tällöin tilanteesta, jossa lähikunnassa sijaitseva palvelu vastaa paremmin lapsen tai perheen tarpeita. Tarve hakeutua toisen kunnan varhaiskasvatuspalveluiden piiriin voi johtua esimerkiksi siitä, että naapurikunnan varhaiskasvatusta järjestävä yksikkö sijaitsee lähempänä perheen omaa kotia kuin oman kunnan tarjoama paikka, varhaiskasvatusta tarjoava yksikkö sijaitsee lapsen vanhemman tai muun huoltajien työ- tai opiskelumatkan varrella tai toisessa kunnassa sijaitseva varhaiskasvatuspaikka on lapsen tarpeiden kannalta sopivampi.

Neljäs momentti olisi uusi. Sen mukaan sairaalan sijaintikunta voisi järjestää sairaalahoidossa olevalle lapselle varhaiskasvatusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä tai muut olosuhteet huomioiden olisi tarkoituksenmukaista. Sairaalahoitoon rinnastuisi esimerkiksi pitkä kuntoutusjakso. Vaikka säännös ei olisi velvoittava, halutaan laissa korostaa lapsen mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen myös sairaalajaksojen aikana, jolloin lapsella ei ole mahdollisuutta osallistua muutoin järjestettävään varhaiskasvatukseen. Erityisen tärkeää tämä olisi pitkäaikaissairaiden osalta, jolloin varhaiskasvatukseen osallistuminen edistäisi lapsen hyvinvointia ja terveyttä ja turvaisi tämän yhdenvertaisuutta.

7 §. Monialainen yhteistyö. Varhaiskasvatus on yksi keskeinen lapsia ja heidän perheitään koskeva palvelu, johon osallistuu jossain vaiheessa lapsuuttaan suurin osa varhaiskasvatusikäisistä lapsista ja joka on merkittävä koko perheen kannalta. Muita keskeisiä lapsia ja lapsiperheitä koskevia palveluja ovat esimerkiksi esiopetus, perusopetus, liikunta- ja kulttuuripalvelut, neuvolatoiminta, lastensuojelu ja vammaispalvelut. Pykälässä korostettaisiin eri toimialojen ja palvelujen välistä yhteistyötä. Kunnan olisi varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien, muiden varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Lasten ja perheiden palvelujen tulisi muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus, jossa lapsi ja perhe saisivat joustavasti tarpeen mukaisia ja tarvitsemiaan palveluita.

Monialaisesta yhteistyöstä säädetään esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) ehkäisevää lastensuojelua koskevassa 2 luvussa sekä 12 §:ssä, joka koskee lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ja lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi laadittavaa suunnitelmaa. Ehkäisevää lastensuojelua koskevat säännökset on siirretty uuteen 1.7.2015 voimaan tulevaan sosiaalihuoltolakiin (1301/2014). Uuden sosiaalihuoltolain tarkoituksena on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta sekä tiivistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Myös esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 2 ja 15 §:ssä säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus toisi toteutuessaan muutoksia viranomais- ja yhteistyörakenteisiin. Eduskunnan käsittelyssä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 324/2014) ehdotetuilla sosiaali- ja terveysalueilla sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaisi kaikissa alueen kunnissa pääsäännön mukaan alueen vastuukunta. Lisäksi kuntayhtymämuotoiset erityisvastuualueet vastaisivat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja yhteensovittamisesta.

Pykälässä säädettäisiin yleisestä järjestämistä koskevasta yhteistyövelvoitteesta. Laissa säädettäisiin tämän lisäksi lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Yksittäisen lapsen asioissa tapahtuvasta yhteistyöstä säädettäisiin osallisuutta ja vaikuttamista koskevassa 16 §:ssä, lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea koskevassa 17 §:ssä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa koskevassa 28 §:ssä. Lisäksi 23 §:ssä säädettäisiin lapsen vanhemmille tai muille huoltajille annettavasta ohjauksesta ja neuvonnasta.

8 §. Varhaiskasvatuksen kieli. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, millä kielellä lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta. Lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä taikka saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamenkielellä. Momentti vastaisi voimassa olevan päivähoitolain 11 §:n 2 momenttia. Nykytilan selkeyttämiseksi momentissa viitattaisiin saamen kielilakiin, koska saamen kieliä on useita. Tarkoituksena on, että oikeus saada varhaiskasvatusta saameksi koskisi saamen kielilain mainitussa kohdassa tarkoitettuja inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kieliä. Oikeus saada varhaiskasvatusta suomeksi, ruotsiksi ja saameksi olisi laaja. Varhaiskasvatusta olisi nykyistä päivähoito-oikeutta vastaavasti järjestettävä näillä kielillä riippumatta siitä, onko kunta yksikielinen, kaksikielinen tai sijaitseeko se saamelaiden kotiseutualueella, jos kunnassa on näitä kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia varhaiskasvatuksessa.

Käytännössä lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta äidinkielellään päättävät lapsen vanhemmat tai muut huoltajat. Henkilön ilmoittaman äidinkielen kirjaamisesta väestötietojärjestelmään säädetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) ja sen nojalla annetuissa tarkemmissa säädöksissä. Olennaista kuitenkin olisi, että lapsen kielellisistä ja kulttuurillisista oikeuksista ja lapsen huoltajien toiveista keskusteltaisiin varhaiskasvatuspaikkaa haettaessa ja lapselle pyritäisiin löytämään lapsen edun mukainen ja lapsen kielellisiä tarpeita vastaava palvelu yhteisymmärryksessä huoltajien kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta 1 momentissa säädetyllä kielellä. Säännös vastaa päivähoitolain 11 §:n 2 momenttia. Enää ei säädettäisi päivähoitolain 14 a §:n 2 momenttia vastaavasti oikeudesta valita kaksikielisessä kunnassa suomen- tai

ruotsinkielistä varhaiskasvatusta, vaan lähtökohtana olisi lapsen äidinkieli. Mikään ei estäisi kuntaa tarjoamasta varhaiskasvatusta lapselle myös muulla kuin lapsen äidinkielellä, jos tämä olisi lapsen edun mukaista, lapsen huoltajat näin toivoisivat ja kunnassa palveluja kyseisellä kielellä tarjottaisiin.

Kolmannen momentin mukaan varhaiskasvatusta voitaisiin järjestää viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä. Voimassa olevassa laissa on mainittu ainoastaan suomen, ruotsin ja saamen kielet. Tällä hetkellä sekä kunnat että yksityiset palvelujen tuottajat järjestävät varhaiskasvatusta myös muilla kielillä. Vieraskielinen varhaiskasvatus olisi mahdollista, mutta käytettävästä kielestä riippumatta olisi noudatettava lain säännöksiä esimerkiksi henkilöstön mitoittamiseen ja kelpoisuuksiin liittyen. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, miten turvataan kielelliset jatkumot varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen.

Hallinnonalasiirron yhteydessä päivähoitolain 14 a §:ään lisättiin sosiaalihoitolain 40 § (laki 909/2012, HE 159/2012 vp). Tässä laissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää ainoastaan, millä kielellä varhaiskasvatusta on oikeus saada ja millä kielellä sitä on järjestettävä. Laissa ei enää viitattaisi hallintolakiin (434/2003), kielilakiin (423/2003), saamen kielilakiin (1086/2003) tai muihin yleislakina muutoinkin sovellettaviin kielellisiä oikeuksia ja asiointia koskeviin säädöksiin. Esimerkiksi kielilaissa säädetään oikeudesta käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään, oikeudesta tulkkaukseen tai oikeudesta saada toimituskirja omalla kielellään. Laissa kuitenkin edelleen säädettäisiin pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tai saada tarvittava tulkkaus- tai käännösapu.

9 §. Toiminta-ajat. Voimassa olevassa lainsäädännössä hoitoajoista säädetään päivähoitolain 2 §:n 2 momentissa sekä päivähoitoasetuksen 4 ja 5 §:ssä. Pykälän ensimmäiseen momenttiin yhdistettäisiin nykyisen päivähoitolain 2 §:n 2 momenttiin sekä päivähoitoasetuksen 5 §:ään sisältyvät säännökset. Kunnan olisi huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta järjestetään tarvittavassa laajuudessa päivittäin ja niinä vuorokauden aikoina, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Toisen momentti vastaisi nykyistä päivähoitoasetuksen 4 §:ää. Nykyistä vastaavasti lapsi saisi osallistua varhaiskasvatukseen yleensä enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti. Lapsen etu ei ole viettää toimintayksikössä liian pitkiä päiviä, ja yleisimmin lapsen vanhempien tai muiden huoltajien työ- tai opiskelupäivät matkoineen eivät edellytä kymmentä tuntia pitempään varhaiskasvatukseen osallistumista. Toisaalta esimerkiksi vuorotyön työajat taikka yksinhuoltajuus voi johtaa tilanteisiin, että kymmenen tunnin hoitoaika joudutaan ylittämään. Tämän vuoksi säännöstä ei edelleenkään kirjoitettaisi ehdottomana. Osapäiväisellä varhaiskasvatuksella tarkoitettaisiin nykyistä vastaavasti enintään viisi tuntia päivässä kestävää varhaiskasvatusta.

Kokopäiväisen ja osapäiväisen varhaiskasvatuksen erottelulla on merkitystä muun muassa asiakasmaksujen määräytymisen kannalta, mistä säädetään asiakasmaksulaissa (734/1992). Kokopäivähoidon maksulla tarkoitetaan täyttä kuukausimaksua, joka määräytyy perheen koon, tulojen ja maksuprosentin mukaan. Kokopäiväinen ja osapäiväinen varhaiskasvatus eivät kuitenkaan asiakasmaksujen kannalta muodosta ehdottomia kategorioita, joiden perusteella maksut määrättäisiin. Lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa esimerkiksi kolmena päivänä viikossa. Asiakasmaksulain 7 a §:n 7 momentin mukaan jos lapsi on osapäivähoidossa tai lapsen hoitoaika muutoin jatkuvasti päivittäin, viikoittain tai kuukausittain on säännönmukaista kokopäivähoidon hoitoaikaa merkittävästi lyhy-

empi, kunnan tulee päättämiensä perustein periä kokopäivähoidon maksua alempi maksu. Siten osapäivähoidon ohella myös muu säännönmukaista kokopäivähoitoa merkittävästi lyhyempi hoitoaika on huomioitava maksuja määrätessä. Kunnilla on erilaisia käytäntöjä osapäiväisen tai osapäiväisen hoidon maksujen määräytymiseen.

10 §. Varhaiskasvatusympäristö. Pykälän sanamuotoa täsmennettäisiin voimassaolevaan lakiin nähden. Pykälän mukaan varhaiskasvatusympäristön olisi oltava kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen ja turvallinen lapsen ikä ja kehitys huomioon ottaen. Lisäksi edellytettäisiin asianmukaisia toimitiloja ja toimintavälineitä ja esteettömyyden huomioimista. Varhaiskasvatusympäristöä ajateltaisiin useammasta näkökulmasta kuin voimassa olevassa säännöksessä. Voimassa olevassa päivähoitolain 6 §:ssä säädetään olosuhteiden turvallisuudesta. Säännös riittävistä ja asianmukaisista toimitiloista ja toimintavälineistä on sisällytetty sosiaalihuoltolain 11 §:ään sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:ään. Varhaiskasvatusympäristö kattaisi toimintayksikön rakennetut tilat ja muun lähiympäristön, kuten piha-alueet. Se kattaisi fyysisen toimintaympäristön lisäksi myös esimerkiksi psyykkisen ja sosiaalisen ympäristön, jolloin esimerkiksi kiusaamisen ehkäiseminen ja siihen puuttuminen kuuluisi kehittävästä, oppimista edistävästä sekä terveellisestä ja turvallisuudesta toimintaympäristöstä huolehtimiseen. Toimintavälineet kattavat esimerkiksi erilaiset varhaiskasvatuksessa käytössä olevat leikki- tai liikuntavälineet.

Säännös asettaisi velvoitteita tilojen ja välineiden suunnitteluun, hankintaan ja käyttöön. Kehittävä, oppimista edistävä sekä turvallinen ja terveellinen viittaavat siihen, että tiloja suunniteltaessa ja toteutettaessa olisi otettava huomioon toiminnalle asetetut tavoitteet ja toiminnan sisältö sekä lasten iän ja kehityksen asettamat vaatimukset. Tilat tai toimintaympäristö eivät saisi vaarantaa lapsen terveyttä tai turvallisuutta. Tiloja, toimintaympäristöä ja välineitä suunnitellessa ja hankittaessa olisi otettava huomioon myös niiden soveltuvuus vammaisille ja toimintarajoitteisille lapsille. Varhaiskasvatusympäristölle, tiloille ja välineille asettavat vaatimuksia myös muu voimassa oleva lainsäädäntö, kuten rakentamista, terveydensuojelua, työsuojelua ja paloturvallisuutta koskevat säännökset ja ohjeet. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa säädetään, että sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, rakennuksen tulee soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyyden otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta. Hallinto- ja palvelurakennuksen, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Rakentamismääräyskokoelmassa on tarkemmat määräykset esteettömästä rakennuksesta (osa F1 Esteetön rakennus).

11 §. Ravinto ja ruokailu. Pykälässä säädettäisiin nykyistä päivähoitolain 2 b §:n vastaavasti ravinnon järjestämisestä varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle kuitenkin siten, että sanamuotoja täsmennettäisiin. Tarpeellisen ravinnon rinnalle lisättäisiin sana terveellinen. Tarkoituksena olisi, että ruoan laatu täyttäisi yleiset terveydelliset ja ravitsemukselliset vaatimukset sekä sitä tarjottaisiin riittävästi ja riittävän usein hoitopäivän pituudesta riippuen. Lapsilla lähes kaikkien ravintoaineiden tarve painoon suhteutettuna on suurempi kuin aikuisilla. Lakiin lisättäisiin myös, että ruokailun olisi oltava tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu. Ruokailu on osa lapsen varhaiskasvatusta, ja lapse-

na opitut ruokailutottumukset ja -tavat ohjaavat myöhempää syömistä ja niillä on kauaskantoisia vaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut vuonna 2004 ravitsemussuositukset raskaana oleville ja imettäville naisille sekä alle kouluikäisille lapsille (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2004:11), mikä sisältää tarkempia tavoitteita ja suosituksia päivähoidossa järjestettävälle ruokailulle.

Pykälä sisältäisi nykyistä vastaavasti sen, ettei ravinnon järjestämisvelvollisuus koskisi kliinisiä ravintovalmisteita tai niihin verrattavia tuotteita, jotka korvataan sairausvakuutuslain nojalla, eikä myöskään ravintoaineiden kustantamista lapsille heidän omassa kodissaan. Sairausvakuutuslain osalta viitattaisiin kumotun lain sijaan voimassa olevaan lakiin 1224/2004.

Kolmanteen momenttiin lisättäisiin mahdollisuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä ravinnon terveellisyydestä ja tarpeellisuudesta ja ruokailun toteuttamisesta varhaiskasvatuksessa.

3 Luku. Oikeus varhaiskasvatukseen ja osallisuus

12 §. Oikeus varhaiskasvatukseen. Pykälässä säädettäisiin niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan lakiin perustuvaa oikeutta, etuutta tai palvelua, joka on myönnettävä jokaiselle laissa säädetty edellytykset täyttävälle henkilölle. Jos henkilö täyttää edellytykset palvelun saamiselle, kunnalla ei ole sen myöntämisessä harkintavaltaa, eikä oikeus saada palvelu riipu esimerkiksi siitä, onko kunta varannut määrärahoja palvelun järjestämiseen. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti tulkittu, että subjektiivinen oikeus tarkoittaa oikeutta saada päivähoitopaikka, ei sen sijaa oikeutta saada tietty hoitopaikka tai tietyn tasoinen tai sisältöinen hoitopaikka.

Voimassa olevassa laissa subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon säädetään päivähoitolain 11 a §:ssä. Lähtökohdaksi otettaisiin kuitenkin lapsen oikeus varhaiskasvatukseen eikä lapsen huoltajan oikeus saada palveluja. Oikeus olisi pääsääntöisesti lapsilla, jotka eivät ole vielä aloittaneet perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetussa perusopetuksessa. Oikeus varhaiskasvatukseen vastaisi laajuudeltaan pääasiallisesti voimassa olevan päivähoitolain oikeutta päivähoitoon. Päivähoitolain mukaan oikeus on pääsääntöisesti niillä lapsilla, jotka eivät vielä ole oppivelvollisuusikäisiä. Lakia on pääasiallisesti sovellettu siten, että oikeus päivähoitopaikkaan on säilynyt siihen saakka, kunnes lapsi on tosiasiallisesti aloittanut koulun.

Perusopetuslain 25 §:n mukaan oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus kuitenkin vuotta edellä mainittua aikaisemmin. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan tulee osallistua oppivelvollisuuden alkamisvuonna järjestettävään esiopetukseen. Perusopetuslain 27 §:ssä säädetään oikeudesta aloittaa perusopetus vuotta säädettyä aikaisemmin tai myöhemmin. Koska perusopetuksen alkamisaika vaihtelee ja tarkoituksena on taata lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ennen hänen siirtymistään perusopetukseen, pykälässä ei enää sidottaisi varhaiskasvatusoikeuden päättymistä oppivelvollisuuden vaan perusopetuksen alkamiseen. Esityksen mukaan varhaiskasvatukseen olisi oikeus siihen saakka, kunnes lapsi siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuun perusopetukseen. Oikeus säilyy nykyistä vastaavasti siihen saakka, kunnes lapsi on tosiasiallisesti aloittanut koulun. Lain

selkeyden vuoksi säännökseen lisättäisiin sana kokopäiväinen. Lain 9 §:ssä säädettäisiin kokopäiväisen varhaiskasvatuksen kestosta. Pykälä täydentäisi 5 §:ssä säädettyä kunnan yleistä järjestämisvelvollisuutta.

Lapsen oikeus saada varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa alkaisi voimassa olevaa päivähoitolakia vastaavasti sen ajan päätyttyä, jolta lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa. Sairausvakuutuslain 9 luvun 3 §:n mukaan äitiysrahaa maksetaan 105 arkipäivältä, ja oikeus äitiysrahaan alkaa aikaisintaan 50 arkipäivää ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa. Sairausvakuutuslain 9 luvun 10 §:n mukaan vanhempainrahaa maksetaan pääsääntöisesti enintään 158 arkipäivältä välittömästi äitiysrahakauden päättymisestä lukien. Näin ollen varhaiskasvatuspaikka olisi järjestettävä, kun lapsi on noin 9 kuukauden ikäinen. Lapsella ei olisi oikeutta varhaiskasvatukseen aikana, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Isyysrahan maksamisen edellytyksenä on, että isä osallistuu kyseisen lapsen hoitoon. Voimassa olevaa päivähoitolakia on muutettu lailla 905/2012, kun sairausvakuutuslain isyysrahaa koskevia säännöksiä muutettiin (HE 111/2012 vp).

Toisessa momentissa säädettäisiin voimassa olevaa päivähoitolain 11 a §:n 1 momenttia vastaavasti, että lapsella olisi oikeus vain osapäiväiseen varhaiskasvatukseen esiopetuksen lisäksi silloin, kun lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai kun lapsi osallistuu esiopetukseen perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisesti pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaana. Selkeyden vuoksi aiemmin käytetty osa-aikainen sana ehdotetaan korvattavaksi sanalla osapäiväinen. Näin ollen oikeus varhaiskasvatukseen määrittyy sen mukaisesti, minä päivinä esiopetusta järjestetään. Päivinä, jolloin esiopetusta järjestetään, lapsella on oikeus osapäiväiseen varhaiskasvatukseen. Päivinä jolloin esiopetusta ei järjestetä, lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Esi- ja perusopetuksen lisäksi järjestettävä varhaiskasvatus on käytännössä aina osapäiväistä päivähoitoa. Osapäiväisen varhaiskasvatuksen kestosta säädettäisiin 9 §:ssä ja osapäiväinen varhaiskasvatus tarkoittaisi oikeutta enintään viisi tuntia kestäväan päivittäiseen varhaiskasvatukseen. Jos esimerkiksi vanhempien tai muiden huoltajien työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi tarvittaisiin osapäiväisen varhaiskasvatuksen lisäksi enemmän kuin viisi tuntia varhaiskasvatusta päivässä tai kokopäiväistä varhaiskasvatusta esimerkiksi koulujen loma-aikoina, varhaiskasvatusta olisi järjestettävä lain 5 §:n mukaisesti tarpeen mukaan. Lain 5 § sisältäisi myös säännöksen kunnan velvollisuudesta huolehtia, että tässä laissa säädettyyn varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen. Vastaavantyyppinen säännös on perusopetuslaissa.

Kuten nykyisinkin päivähoidon osalta säädetään, varhaiskasvatusta voitaisiin kolmannen momentin mukaan antaa erityisistä syistä myös oppivelvollisuusikäiselle lapselle, joka tarvitsisi tämän lain mukaista varhaiskasvatusta eikä lapsen hoitoa olisi muulla tavalla järjestetty. Tällainen erityinen syy voi olla pienten koululaisten hoidon tarve, jos kunnassa ei ole esimerkiksi järjestetty perusopetuslaissa säädettyä aamu- ja iltapäivätoimintaa, taikka hoidon tarve johtuu lapsen huoltajan epä säännöllisistä työajoista. Etenkin yksinhuoltajien kohdalla voi syntyä tilanteita, että lapsen hoito on tarkoituksenmukaisinta järjestää varhaiskasvatuspalveluja käyttäen. Järjestäminen on viime kädessä

kunnan harkinnassa. Ratkaisevaa harkinnassa tulisi olla lapsen etu ja se, mitä muita palveluja kunnassa on käytettävissä lasten hoidon järjestämiseksi.

Neljännän momentin mukaan varhaiskasvatukseen osallistumisesta päättäisivät lapsen vanhemmat tai muut huoltajat. Laissa korostettaisiin voimassa olevaa lakia enemmän lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on kuitenkin vapaaehtoista ja päätöksen varhaiskasvatukseen osallistumisesta tekisivät lapsen vanhemmat tai muut huoltajat. Lapsen huoltajista säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983). Näitä ovat lähtökohteisesti lapsen vanhemmat tai toinen vanhemmista taikka henkilö tai henkilöt, joille lapsen huolto on uskottu. Momentti sisältäisi päivähoitolain 11 a §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen siitä, että varhaiskasvatusta olisi mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. 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. Kaikessa varhaiskasvatuksessa on kuitenkin lähtökohtana luottamus henkilöstön ja lasten huoltajien välillä, ja lapsen huoltajien mielipiteet ja toiveet on otettava huomioon ja pyrittävä löytämään järjestämistapa, joka parhaiten vastaa lapsen ja perheen tarpeita ja toiveita.

13 §. Vuorohoidon järjestäminen. Vakiintuneesti on tulkittu, että päivähoitolain 11 a §:n mukainen subjektiivinen oikeus päivähoitopaikkaan on tarkoittanut oikeutta saada kokopäiväinen päivähoitopaikka päiväkodista tai perhepäivähoidosta ilman, että huoltajien on tullut esittää kokopäiväisen päivähoidon tarpeesta tarkempaa selvitystä. Vakiintuneesti on myös tulkittu, että 11 a §:n tarkoittama oikeus ei ole kattanut vuorohoidtoa, vaan sitä on järjestetty kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan.

Vuorohoidolla tarkoitetaan varhaiskasvatuksen järjestämistä päiväkodissa tai perhepäivähoidossa iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arkipyhisin. Pykälään kirjattaisiin vakiintunut tulkinta vuorohoidon tarveharkintaisuudesta. Vuorohoidtoa olisi järjestettävä ainoastaan lapselle, joka tarvitsee sitä lapsen vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Pykälässä säädettäisiin myös, että 12 §:n 2 momentissa säädettyä esiopetuksessa olevia lapsia koskevaa rajausta vain osapäiväiseen varhaiskasvatukseen ei sovelleta vuorohoidossa olevaan esiopetuksessa olevaan lapseen.

14 §. Varhaiskasvatuksen järjestäminen muulla tavalla. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 11 a §:n 2 momenttia. Säännös sisältäisi valintoikeuden perheen lapsen hoidon järjestämiseksi. Edelleen lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voisivat valita, osallistuuko lapsi kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, hoitavatko he lasta kotona ja saavat siihen kotihoidon tukea tai laittavatko he lapsen yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin ja hakevat siihen yksityisen hoidon tukea. Tuista säädetään tarkemmin lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996).

Jos lapsi osallistuisi tässä laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään joko kokopäiväiseen tai osapäiväiseen varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, kyseisen lapsen hoitoon ei voisi saada lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista tukea. Sen sijaan, jos lapsi osallistuisi kunnan järjestämään muuhun varhaiskasvatukseen, lapsen vanhempi tai muu huoltaja voisi saada kotihoidon tukea.

15 §. Paikan säilyminen. Päivähoitopaikan säilymisestä isyysraajaksojen aikana säädettiin lailla 905/2012. Muutosta perusteltiin sillä, että perheen kannalta olisi hankalaa, jos siirretyn isyysvapaan vuoksi oikeus päivähoitopaikkaan katkeaisi lapsen ollessa kotona (HE 111/2012 vp). Tältä osin pykälään ei esitetä muutosta, vaan se vastaisi voimassa olevan päivähoitolain 11 a §:n 4 momenttia. Oikeutta varhaiskasvatukseen ei olisi 12 §:n mukaan edelleenkään isyysraajaksojen aikana, mutta oikeus osallistua varhaiskasvatukseen samassa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa säilyisi, vaikka lapsi ei ole hoidossa isyysraajaksojen aikana. Poissaoloista olisi ilmoitettava toimintayksikköön viimeistään kaksi viikkoa ennen isyysvapaan suunniteltua aloittamista.

16 §. Osallisuus ja vaikuttaminen. Voimassa olevassa päivähoitolaissa ei ole varsinaisia osallisuutta ja vaikuttamista koskevia säännöksiä. Päivähoitoon sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000) sellaisena kuin sen on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Päivähoitolain 11 a §:n 1 momentissa on todettu, että päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa, mistä säädetäisiin lain 12 §:ssä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös osallisuudesta ja vaikuttamisesta. Osallisuutta ja vaikuttamista käsiteltäisiin sekä lapsen että lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kannalta. Ensimmäisessä momentissa säädetäisiin, että lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioidessa lapsen mielipide ja toivomukset olisi selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaan lapsen huoltajat edustavat lasta, ja lain mukaan ennen lasta koskevassa henkilökohtaisessa asiassa tehtävää päätöstä lapsen huoltajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että lapsi nähdään yksilönä ja aktiivisena toimijana, joka kykenee muodostamaan omia näkemyksiään ja jolla on oikeus ilmaista nämä näkemyksensä. Lapsen ikä ja kehitys vaikuttavat siihen, miten lapsen mielipiteitä ja toivomuksia on mahdollista selvittää ja ottaa huomioon. Varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi aktiivisesti tarjottava lapselle mahdollisuuksia näkemystensä esittämiseen, kun ne liittyvät hänen varhaiskasvatuksensa suunnitteluun, toteuttamiseen ja arvioimiseen. Arjen vuorovaikutustilanteet ja työkäytännöt tulisi muodostua sellaisiksi, että lapsen mielipiteitten ja näkemysten huomioiminen olisi osa jokapäiväistä lapsen ja henkilöstön välistä luottamuksellista vuorovaikutusta.

Toisessa momentissa olisi kyse lapsen vanhempien tai muiden huoltajien osallisuudesta ja vaikuttamisesta. Momentissa säädetäisiin, että lapsen vanhemmille ja muille huoltajille olisi annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa heidän lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa ja siinä noudatettavasta yhteistyöstä säädetäisiin lain 28 §:ssä. Toiminnan järjestäjän olisi aktiivisesti tarjottava lapsen huoltajille mahdollisuuksia esittää näkemyksiään lapsensa varhaiskasvatuksesta. Avoimuus ja luottamukselliset vuorovaikutussuhteet henkilöstön ja lapsen huoltajien kesken luovat pohjan kestäväälle kasvatuskumppanuudelle.

Sen lisäksi, että lapsille ja heidän vanhemmilleen tai muille huoltajilleen olisi annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omissa asioissaan, lähtee kolmas momentti siitä, että heillä olisi oltava myös mahdollisuus säännöllisesti osallistua toimintayksikössä varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin. Yksiköllä tarkoitettaisiin sitä päiväkotia tai perhepäivähoitopaikkaa taikka esimerkiksi

kerhoa, jossa lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen. Yleisemmästä kuntatason palveluihin vaikuttamisesta säädetään esimerkiksi kuntalain (365/1995) 27 ja 28 §:ssä. Kolmannessa momentissa ei olisi määritelty tapoja, joilla varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin osallistuminen tapahtuisi. Lapsille ja heidän huoltajilleen voitaisiin järjestää esimerkiksi keskustelutilaisuuksia, vanhempainiltoja, kyselyjä tai palautekanavia. Lasten osallistuminen toiminnan suunnitteluun ja arviointiin voitaisiin järjestää osana varhaiskasvatuksen arjen tilanteita. Lasten ja vanhempien kautta saadut näkemykset ovat yksi tärkeä keino arvioida ja kehittää palveluja.

4 Luku. Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa

17 §. Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen. Voimassa olevassa päivähoitolaissa tuen antaminen erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevalle lapselle perustuu päivähoitolain 7 a §:ssä säädettyyn kuntoutussuunnitelmaan. Kuntoutussuunnitelma laaditaan erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen kuntoutuksen yhteensovittamiseksi yhteistyössä lapsen vanhempien ja tarpeen mukaan kunnan sosiaalihuollon, terveydenhuollon sekä koulutoimen kanssa. Lisäksi voimassa olevan päivähoitoasetuksen 2 §:n 5 momentissa säädetään, että kun päiväkotiiin otetaan lapsi, joka on erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeessa, on hänestä hankittava alan erikoislääkärin tai muun asiantuntijan lausunto. Asetuksen 6 §:ssä on päiväkodin osalta säädetty erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lapsien huomioon ottamisesta hoidettavien lasten määrässä tai hoito- ja kasvatustehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Asetuksen 8 §:ssä on vastaavantyyppinen säännös perhepäivähoidon osalta. Lisäksi päivähoitolain 3 §:ssä todetaan, että päiväkotii tai sen osa voidaan järjestää lasten erityisen hoidon tai kasvatuksen tarpeen perusteella erityispäiväkodiksi.

Ehdotetuilla lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemista koskevilla säännöksillä olisi tarkoitus selkeyttää lapsen oikeutta saada riittävää tukea mahdollisimman varhain. Riittävän aikaisella tukemisella voidaan paitsi edistää lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia, niin myös ehkäistä lapsen ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä lasten syrjäytymistä. Tarkoituksena olisi nykyisiä säännöksiä täsmällisemmin säätää lapselle annettavasta tarvittavasta tuesta käyttäen soveltuvin osin samantapaista lähestymistapaa kuin perusopetuslain niin kutsutussa kolmiportaisen tuen mallissa. Tämä edistäisi jatkumoa varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Koska tässä laissa säädetyn varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen toiminnan tavoitteet, toteuttaminen ja sisältö eroavat toisistaan, ei tuen portaista olisi tarkoituksenmukaista säätää kuitenkaan samalla tavoin kuin perusopetuksessa. Myös lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen voi kestoltaan vaihdella eri tavoin kuin perusopetuksessa. Perusopetuslain kolmiportainen tuki koostuu yleisestä tuesta (perusopetuslain 16 §), tehostetusta tuesta (16 a §) ja erityisestä tuesta (17 §). Perusopetuslaissa ei käytetä termiä yleinen tuki, vaan lain 16 § koskee tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta. Nykyiset erityisopetusta ja oppilaalle annettavaa tukea koskevat säännökset sisällytettiin perusopetuslakiin lailla 642/2010 (HE 109/2009 vp).

Ensimmäinen momentti sisältäisi perussäännöksen lapsen yksilöllisestä tukemisesta. Varhaiskasvatuksessa lapselle olisi annettava hänen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea heti tuen tarpeen ilmettyä. Tuen antaminen olisi osa tavanomaista, laadukasta varhaiskasvatuksen perustoimintaa, ja tarvittavan tuen saaminen kuuluisi jokaiselle lapselle. Lapsi voi tarvita kehitykseensä, oppimiseensa tai hyvinvointiinsa tukea eri tavoin eri aikoina, mihin varhaiskasvatuk-

sen perustoiminnan pitää lähtökohtaisesti pystyä vastaamaan. Varhaiskasvatuksen perustan muodostaa pedagoginen työ, joka perustuu henkilöstön vahvaan osaamiseen, lapsen ja hänen kehityksensä tukemiseen sekä yhteistyöhön lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Lapsen tuen tarve voi ilmetä fyysisen, kognitiivisen, emotionaalisen, sosiaalisen, kielellisen tai muun vastaavan hyvinvoinnin, kehityksen tai oppimisen osa-alueella. Lapsi voi tarvita tukea esimerkiksi liikkumisessa, hienomotoriikassa, tunteiden hallinnassa tai sosiaalisessa kanssakäymisessä toisten lasten kanssa. Varhaiskasvatuksen henkilöstö voi myös tukea lasta terveydenhuollon määräämissä toimenpiteissä, kuten diabetesta sairastavan lapsen lääkehoidossa. Tuen tarpeen syyt voisivat olla moninaisia. Tukea olisi annettava heti tuen tarpeen ilmetessä laadultaan ja määrältään lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Mikäli yleinen, osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa annettavat tuki ei olisi riittävää, lapselle annettavaa tukea olisi tehostettava. Tehostettua tukea annettaisiin lapselle, joka tarvitsisi säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja. Tuki voisi olla lyhyt- tai pitkäkestoista. Tehostetussa tuessa varhaiskasvatuksen menetelmiä ja toimintatapoja tehostettaisiin lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan antamalla tukea systemaattisemmin, intensiivisemmin ja suunnitelmallisemmin kuin aiemmin. Jos tehostettu tukikaan ei olisi riittävää lapsen tukemiseksi, tulisi käyttää erityistä tukea. Erityinen tuki olisi kuitenkin rajattu tilanteisiin, joissa tuen tarve johtuu lapsen vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästyelmästä tai tunne-elämän häiriöstä. Tuen tarve olisi tällöin yleensä pitkäaikainen, mutta lapsi voisi saada erityistä tukea myös lyhytaikaisesti esimerkiksi sairauden tietyn vaiheen ajan. Erityinen tuki edellyttäisi henkilöstön erityispedagogista osaamista ja usein myös varhaiskasvatuksen ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttämistä ja yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa.

18 §. Erityislastentarhanopettajan palvelut. Voimassa olevan päivähoitolain 4 §:n 2 momentissa on säädetty, että kunnan käytettävissä on oltava lasten päivähoidossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja. Pykälässä säädettäisiin lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseksi tarvittavista erityislastentarhanopettajan palveluista, kuitenkin niin, että velvoite huolehtia niistä tarvetta vastaavasti koskisi kaikkia laissa tarkoitettuja varhaiskasvatuksen järjestäjiä. Lapsen tuen tarve voi ilmetä eri aikoina erilaisena, ja lähtökohtaisesti erityislastentarhanopettajan palvelut olisi oltava käytettävissä tarvetta vastaavasti järjestäjästä ja järjestämispaikasta riippumatta. Yksityinen varhaiskasvatus perustuu kuitenkin yksityisen palvelujen tuottajan ja asiakkaan väliseen sopimukseen. Yksityinen palvelujen tuottaja voi yleisten syrjinnän vastaisten periaatteiden ja lainsäädännön rajoissa päättää, kenen kanssa hän sopimuksen tekee ja minkä sisältöisiä palvelua hän tarjoaa.

Erityislastentarhanopettaja toimii joko lapsiryhmissä osana kasvatus-, opetus- ja hoitohenkilöstöä tai niin kutsuttuna kiertävänä erityisopettajana, jonka tehtävät painottuvat lasten, lasten vanhempien tai muiden huoltajien ja henkilöstön toiminnan tukemiseen, ohjaukseen ja konsultointiin. Erityislastentarhanopettajan tehtävien painopiste on lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin eri tuen muotojen tarpeen ja tarvittavien toimenpiteiden arvioinnissa, suunnittelussa ja toteuttamisessa. Erityislastentarhanopettajan tehtävänä on toimia paitsi 17 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tukea tarvitsevien lasten apuna, myös ennaltaehkäistä ja tunnistaa mainitussa säännöksessä tarkoitettua tuen tarvetta.

19 §. Tuen muodot ja toteuttaminen. Varhaiskasvatuksessa lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia voidaan tukea monenlaisin toimintamuodoin ja lisäksi erilaisten tukipalvelujen avulla. Pykälässä säädettäisiin tukimuodoista ja siitä, missä tuki järjestettäisiin. Tuki voisi sisältää tarvittavia pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia järjestelyjä, kuten erityislastentarhanopettajan palveluja, tulkitsemis- ja avustamispalveluja tai erityisten apuvälineiden käyttöä. Tuen muodot voisivat olla samoja tuen eri tasoilla, eli perustoiminnassa ja tehostetun sekä erityisen tuen osalta käytettäisiin samoja tuen muotoja ja toimintamenetelmiä. Tuen muotoja ja toiminnallisia menetelmiä käytettäisiin kuitenkin tuen eri tasoilla toisistaan poikkeavalla tavalla, suunnitelmallisemmin, tavoitteellisemmin ja tehostetummin.

Pedagogisia järjestelyjä voisivat olla esimerkiksi lapsen havainnointi, toiminnan eriyttäminen, lapsikohtainen ohjaaminen, pienryhmätoiminta sekä toiminnan rakenteen ja varhaiskasvatusympäristön muokkaaminen lapselle tai lapsiryhmälle sopivammaksi. Myös moninaisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön lisääminen ja varhaiskasvatuksen työ- ja yhteistyökäytäntöjen muokkaaminen olisivat pedagogisia tukitoimenpiteitä, joilla pyritään lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseen. Pedagogisia tukitoimia olisivat lisäksi esimerkiksi viittomien ja kuvien käyttö lasten opetuksessa sekä erityisasiantuntijoiden, kuten erityislastentarhanopettajan, palvelujen käyttö.

Rakenteellisia järjestelyjä voisivat olla muun muassa ryhmän lapsimäärän pienentäminen, henkilöstön mitoittamiseen ja rakenteeseen liittyvät ratkaisut sekä erilaiset apuvälineet. Rakenteellisia tukimuotoja olisivat myös mahdollisesti perustettavat integroidut lapsiryhmät tai erityisryhmät. Hyvinvointia tukeva järjestely voisi olla esimerkiksi lääkärin diagnosoiman sairauden hoidon tukeminen varhaiskasvatuksessa, esimerkiksi diabeteslapsen voinnin seuraaminen, ylimääräisistä välipaloista ja mahdollisesta lääkityksestä huolehtiminen. Hyvinvointia tukeva järjestely voisi myös olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden antama ohjaus ja konsultaatio, esimerkiksi fysioterapeutin ohjauksen perusteella tehtävät liikkumis- ja toimintakykyä edistävien liikkeiden suorittaminen osana varhaiskasvatuksen toimintaa. Tuki voisi kohdistua lisäksi esimerkiksi kielen ja kommunikoinnin tukemiseen.

Lähtökohtana olisi, että lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitsema kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuki järjestettäisiin tavanomaisen varhaiskasvatuksen yhteydessä. Tuki annettaisiin siinä päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, jossa lapsi varhaiskasvatukseen osallistuu. Tuen järjestäminen tai tuen tarpeiden huomiointi ei tarkoittaisi sitä, että lapsen tuen tarve olisi jatkuvasti esillä lapsiryhmän toiminnassa, vaan tuki, myös erityinen tuki, järjestettäisiin mahdollisimman pitkälle integroituna perustoimintana. Jos varhaiskasvatusta ei voitaisi järjestää tavanomaisen varhaiskasvatuksen ryhmässä tai toimintaympäristössä lapsen edun edellyttämällä tavalla, tukea voitaisiin myös järjestää osittain tai kokonaan erityisryhmässä tai muussa soveltuvassa paikassa.

20 §. Henkilöstön mitoitus tuen tilanteissa. Voimassa olevan päivähoitoasetuksen 6 §:n 3 momentissa on säädetty, että jos päiväkodissa on yksi tai useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon hoidettavien lasten lukumäärässä tai hoito- ja kasvatus-tehtävään osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten erityistä avustajaa. Perhepäivähoidon osalta erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten huomioimisesta on säädetty päivähoitoasetuksen 8 §:n 5 momentissa.

Pykälässä säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti tukea saavien lasten huomioimisesta, kuitenkin siten, että sanamuotoa täsmennettäisiin. Säännös koskisi sekä päiväkodin että perhepäivähoidon ryhmiä. Erityistä tukea saava yksi tai useampi lapsi olisi aina huomioitava joko ryhmän lasten lukumäärää pienentävänä taikka kasvatus-, opetus- tai hoitohenkilöstön lukumäärää lisäävänä seikkana, paitsi silloin, jos ryhmässä olisi joko lapsi- tai ryhmäkohtainen avustaja. Pykälässä ei säädettäisi tarkasti, kuinka paljon esimerkiksi ryhmän lasten määrää tulisi vähentää, vaan sitä arvioitaessa olisi huomioitava tukea tarvitsevien lasten etu ja tuen tarve ja se, että varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet voidaan ryhmässä saavuttaa. Myös henkilöstön osaamista voitaisiin henkilöstörakennetta koskeva säännös huomioiden painottaa sen mukaan, tarvitaanko ryhmässä enemmän esimerkiksi pedagogista osaamista tai vaikkapa terveyden hoitamiseen painottunutta osaamista. Lapsi- tai ryhmäkohtaisella avustajalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksen palveluksessa olevaa avustajaa, jonka tehtävänä olisi auttaa ja tukea lasta tai lapsia ryhmässä ja mahdollistaa heidän täysipainoinen osallistumisensa varhaiskasvatukseen. Lapsi- tai ryhmäkohtaisella avustajalla ei tarkoitettaisi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) tarkoittamaa henkilökohtaista avustajaa.

Erityistä tukea saavien lasten kohdalla pykälä olisi velvoittava. Tehostettua tukea saavien lasten osalta tulisi tarvittaessa käyttää 1 momentissa säädettyjä keinoja. Tehostetun tuen piirissä olevien lasten tuen tarpeet ja tukitoimenpiteet olisivat hyvin moninaisia, jolloin yksittäisen lapsen ja ryhmässä olevien lasten etu ja tarpeet ohjaisivat harkintaa, mitkä tuen muodot ja tukitoimenpiteet olisivat kulloinkin tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia.

21 §. Tuen tarpeen ja tukitoimenpiteiden arviointi ja yhteistyö. Lapsen 17 §:n mukainen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen edellyttäisi jatkuvaa havainnointia lapsen tuen tarpeista ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja riittävyyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja sopivuutta olisi arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa. Kun varhaiskasvatussuunnitelma olisi kokonaisuutena tarkistettava vähintään kerran vuodessa, tuen arviointi voitaisiin tehdä samassa yhteydessä, jollei arviointi olisi tehtävä lapsen tarpeesta johtuen muuna ajankohtana.

Pykälän 2 momentin mukaan arvioinnin tekemisestä vastaisi lastentarhanopettaja, jonka kelpoisuudesta säädettäisiin lain 32 §:ssä, tai erityislastentarhanopettaja, jonka kelpoisuudesta säädettäisiin lain 35 §:ssä. Lastentarhanopettaja tai erityislastentarhanopettaja vastaisi pedagogisen osaamisensa perusteella arvioinnin tekemisestä, mutta se tehtäisiin yhteistyössä muun henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Muulla henkilöstöllä tarkoitettaisiin ennen kaikkea lapsen kasvatukseen, opetukseen ja hoitoon osallistuvaa henkilöstöä. Tarvittaessa arvioinnissa voisi olla mukana myös esimerkiksi terveyden- tai sosiaalihuollon henkilöstöä. Arvioinnin tulisi perustua riittävän monialaiseen asiantuntemukseen, jotta voitaisiin varmistaa se, että lapsi saisi tarvitsemansa tuen. Pykälässä ei määriteltäisi, miten arviointi olisi tehtävä, vaan se jäisi varhaiskasvatuksen järjestäjän ja arvioinnin tekemisestä vastaavan henkilön ratkaistavaksi.

Arvioinnin perusteella ratkaistaisiin lapsen tuen taso, sisältö ja toteuttaminen. Arvioinnin perusteella määriteltäisiin, miten lapsen tuen tarve on muuttunut, tuleeko tuen antamista tehostaa ja mitä toimenpiteitä lapselle olisi annettava. Tarkoituksena olisi, että lapsi voisi siirtyä tuen tasolta toiselle joustavasti ja tarpeen mukaan.

22 §. Tuen kirjaaminen. Lapselle tehtävästä varhaiskasvatussuunnitelmasta säädettäisiin 28 §:ssä, johon pykälässä viitattaisiin. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma olisi keskeinen lapsen kasvatusta, opetusta ja hoitoa toimintayksikössä ohjaava asiakirja. Suunnitelmaan kirjattaisiin lapsen tuen tarve, tukitoimet sekä niiden toteuttaminen ja vaikuttavuus. Suunnitelmasta tulisi ilmetä myös, jos tuen tarve ja toimenpiteet olisivat päättyneet.

5 Luku. Menettelysäännökset

23 §. Ohjaus ja neuvonta. Lakiin lisättäisiin säännös kunnan velvollisuudesta järjestää neuvontaa varhaiskasvatuspalveluista ja varhaiskasvatusta tukevista palveluista sekä ohjausta. Hallintolain (434/2003) 8 §:ssä on yleinen neuvontaa koskeva säännös, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta liittyy kiinteästi hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 5 §:ssä, jota on sovellettu päivähoitoon, on säädetty muun muassa sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuudesta selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä mahdolliset muut merkitykselliset seikat. Lisäksi aiemmin päivähoitoon sovelletun sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:n mukaan kunnan on tullut huolehtia ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä.

Kunnan olisi järjestettävä neuvontaa varhaiskasvatuspalveluista sekä varhaiskasvatusta tukevista palveluista. Neuvonta on yleisempää tiedon antamista palveluista, kun taas ohjaus on lähtökohtaisesti neuvontaa laajempaa ja siinä pyritään löytämään kullekin asiakkaalle yksilöllisten tarpeiden mukaiset palvelut tai kartoittamaan eri vaihtoehtoja. Yleensä neuvontaa ja ohjausta hakisivat lapsen vanhemmat tai muut huoltajat valintojensa ja päätöksentekonsa tueksi. Neuvonnan avulla henkilön tulisi saada kattava kuva eri palveluista, joihin kuuluisivat kunnan järjestämä varhaiskasvatus päiväkodissa tai perhepäivähoidossa sekä muut kunnan tarjoamat varhaiskasvatuspalvelut, mutta myös muiden palvelujen tuottajien järjestämät tämän lain piiriin kuuluvat varhaiskasvatuspalvelut kunnan alueella. Varhaiskasvatusta tukevia palveluja olisivat esimerkiksi erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Neuvontaan kuuluu myös asiakkaan opastaminen olemaan yhteydessä tarvittaessa muihin toimivaltaisiin viranomaisiin ja tahoihin.

Ohjauksen tavoitteena olisi, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat löytäisivät palvelun tai palvelukokonaisuuden, joka vastaisi parhaiten lapsen etua ja tarpeita sekä perheen tarpeita ja tilannetta. Ohjausta voitaisiin antaa hakeutuessa palvelujen piiriin, mutta myös lapsen ollessa jo varhaiskasvatuspalvelujen piirissä. Ohjauksessa selvitetäisiin varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla olisi vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Jos lapsi esimerkiksi tarvitsisi tukea varhaiskasvatuksessa, voitaisiin jo palveluohjauksessa tuen tarve ottaa huomioon vaihtoehtoja, esimerkiksi toimintamuotoja tai -yksiköitä, pohdittaessa. Parhaimmillaan ohjaus edistäisi lapsen etua, kun lapsi ohjautuisi hänen tarpeensa mukaisiin palveluihin mahdollisimman varhain.

Pykälässä ei säädettäisi siitä, miten kunta neuvonnan ja ohjauksen järjestäisi.

24 §. Hakeminen. Pykälä sisältäisi määräajat varhaiskasvatukseen hakemiselle. Pykälä täydentää säännöksiä lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, sillä siinä säädettäisiin siitä, milloin lapsen huoltajan on haettava varhaiskasvatuspaikkaa ja vastaavasti missä ajassa kunnan on järjestettävä paikka. Voimassa olevan päivähoitoasetuksen 2 §:n 1 momenttia vastaavasti lapsen huoltajien olisi tehtävä hakemus päiväkodissa tai perhepäivähoidossa järjestettävään varhaiskasvatukseen viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun muun varhaiskasvatuksen osalta palvelujen tarjoaja määrittäisi sen, miten palvelujen piiriin hakeudutaan.

Toinen momentti vastaisi voimassa olevan päivähoitoasetuksen 2 §:n 2 momenttia vähäisin muutoksin. Jos varhaiskasvatuksen tarve johtuisi työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta, eikä tarpeen alkamisajankohta olisi ennakoitavissa, paikkaa olisi haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Kyse olisi nykyistä vastaavasti ennakoimattomista tilanteista, joissa esimerkiksi työ- tai opiskelupaikka on otettava nopeasti vastaan. Voimassa oleva luettelo on ollut tyhjentävä, ja ongelmallisiksi ovat osoittautuneet tilanteet, joissa esimerkiksi työskentelypaikan muutoksen takia on muutettava toiselle paikkakunnalle, milloin kyse ei ole ollut työllistymisestä. Perheen kannalta on jouduttu kohtuuttomaan tilanteeseen, kun päivähoitopaikka on järjestetty vasta neljän kuukauden hakuajan jälkeen. Tämän vuoksi säännöksen lisättäisiin, että varhaiskasvatuksen tarve voisi johtua myös muutosta toiseen kuntaan. Tällöinkin edellytettäisiin, että kyse on ennakoimattomasta tilanteesta, jolloin hakemusta ei ole tilanteen äkillisyyden vuoksi voitu tehdä 1 momentissa tarkoitetussa ajassa. Hakemus olisi kuitenkin pyrittävä tekemään heti syyn ilmettyä. Yleisimmin muutosta toiseen kuntaan tiedetään hyvissä ajoin, jolloin olisi noudatettava 1 momentin neljän kuukauden hakuaikaa.

Kolmas momentti vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan päivähoitoasetuksen 2 §:n 3 momenttia. Kunnan olisi momentissa mainituissa tilanteissa järjestettävä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatus välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Neljänteen momenttiin lisättäisiin säännös, että 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa varhaiskasvatus olisi järjestettävä momentissa tarkoitetun ajan kuluttua viimeistään siitä päivästä lukien, kun lapsi tarvitsee paikan. Näin ollen jos hakemus varhaiskasvatuspaikasta olisi tehty 1 ja 2 momentin mukaisessa ajassa, olisi varhaiskasvatusta järjestettävä lapselle siitä huoltajien hakemuksessa ilmoittamasta päivästä lukien, jolloin varhaiskasvatuksen tarve alkaa. Kunnan olisi tehtävä varhaiskasvatukseen ottamisesta 25 §:n tarkoittama muutoksenhakukelpoinen päätös viimeistään 1 ja 2 momentin tarkoittaman ajan kuluessa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Kunnan olisi päätöstä tehdessään huomioitava hallintolain säännös käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Neljänteen momenttiin lisättäisiin myös säännös, jonka mukaan varhaiskasvatuspaikkaa olisi tarjottava mahdollisuuksien mukaan samasta paikasta, jossa lapsi on aiemmin osallistunut varhaiskasvatukseen. Lähtökohtana olisi, että lapsen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen samassa päiväkodissa tai perhepäivähoidossa säilyisi mahdollisuuksien mukaan, vaikka lapsi olisi välillä poissa päiväkodista ja kotona hoidossa. Tässä tarkoitetaan tilannetta, että lapsen varhaiskasvatuspaikka irtisanoetaan poissaolon ajaksi. Lapsen huoltajat voisivat esimerkiksi päättää, että lasta hoidetaan välillä kotona kotihoidon tuen turvin. Sen sijaan, jos lapsen huoltajien valinnan seurauksena lapsi siirrettiin kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta esimerkiksi yksityiseen päiväkotiin, velvoitetta pyrkiä järjestämään myöhemmin varhaiskasvatusta aiemmassa kunnan päiväkodissa ei olisi. Mo-

mentin tarkoituksena olisi lisätä järjestelmän joustavuutta ja tukea lapsen huoltajien tekemiä valintoja. Varhaiskasvatuspaikkaa olisi haettava normaalisti tämän pykälän mukaan. Velvoitetta tarjota paikkaa samasta päiväkodista tai perhepäivähoidosta ei toki olisi, jos vanhemmat tai lapsen muut huoltajat eivät hakemuksessaan toivoisi aiempaa paikkaa.

25 §. Päättös. Pykälä vastaisi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:ää. Pykälän mukaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa annettavaan varhaiskasvatukseen osallistuminen perustuisi kunnan tekemään päätökseen tai yksityistä varhaiskasvatusta järjestettäessä palvelujen tuottajan ja lapsen huoltajien väliseen sopimukseen. Jos kunta olisi siirtänyt järjestämisvelvollisuutensa 5 §:n mukaisesti kuntayhtymälle, päätöksen tekisi kuntayhtymä. Jos kunta järjestäisi palvelun 5 §:n mukaisesti ostamalla sen yksityiseltä palvelun tuottajalta, kyse olisi kunnan järjestämästä palvelusta ja kunta tekisi päätöksen varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun muuhun varhaiskasvatukseen, esimerkiksi kunnan järjestämään varhaiskasvatuksen kerhotoimintaan, osallistumisen ei tarvitsisi perustua päätökseen, vaan palvelujen järjestäjä määritteli menettelytavat toimintaan hakeutumiselle ja osallistumiselle.

Säännöksellä korostettaisiin viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta noudattaa hallintolain (434/2003) säännöksiä menettelystä ja hallintopäätöksen tekemisestä. Lasten vanhempien tai muiden huoltajien tehtyä 24 §:ssä säädetyn hakemuksen, kunnan olisi tehtävä päätös varhaiskasvatuspaikan myöntämisestä hakemiselle varatun ajan kuluessa. Varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus lain 61 §:ssä säädetyllä tavalla.

Yksityiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen perustuisi palvelujen tuottajan ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien väliseen kirjalliseen sopimukseen. Yksityisen palvelujen tuottajan ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välillä tehtävässä sopimuksessa tulisi määritellä esimerkiksi palvelun sisältö ja asiakasmaksut.

6 Luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu, omavalvonta ja arviointi

26 §. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatimisesta. Voimassa olevassa laissa ei ole säädetty valtakunnallisista perusteista. Varhaiskasvatuksen valtakunnallisia linjauksia käsittelevässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9) annettiin Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) tehtäväksi valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen. Stakes on laatinut vuonna 2003 Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, joita on päivitetty vuonna 2005 (Stakes, oppaita 56). Stakesin tilalle on perustettu Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, jonka tehtäviin kuuluu perusteiden toimeenpano ja ohjausta. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on ollut suositusluonteinen varhaiskasvatuksen sisällön ohjauksen väline. Kun aiemmasta poiketen perusteista säädettäisiin laissa, niiden luonne muuttuisi velvoittaviksi määräyksiksi, joita toiminnan järjestäjän ja tuottajan olisi noudatettava varhaiskasvatuksen suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen ja niistä päättäminen kuuluisi Opetushallitukselle. Opetushallituksesta säädetään laissa Opetushallituksesta (182/1991). Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksen tulee lisäksi huo-

lehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laatiminen olisi tällainen Opetushallitukselle erikseen säädetty tehtävä. Opetushallituksen olisi valmisteltava perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa. Perusteiden laatimisen tulisi tapahtua avoimesti ja niiden valmistelussa tulisi huomioida monialainen osaaminen. Esimerkiksi Opetushallituksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen välinen yhteistyö olisi edelleen tärkeää, koska Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella on lasten hyvinvointiin ja lasten ja perheiden sosiaali- ja terveystieteisiin liittyvää asiantuntemusta. Perusteiden valmistuttua Opetushallitus tekisi päätöksen niiden tulemisesta velvoittavana voimaan. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet perustuisivat tähän lakiin, eikä niissä voitaisi määrätä lakiin perustumattomista uusista velvoitteista. Perusteiden tarkoitus olisi lain pohjalta ohjata varhaiskasvatuksen toiminnan sisällöllistä toteuttamista.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena olisi edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Valtakunnallisesti velvoittavat perusteet olisivat keskeinen väline, joilla yhdenmukaistettaisiin toiminnan järjestäjien käytössä olevia erilaisia käytäntöjä varhaiskasvatuksen toiminnan järjestämisessä sekä ohjattaisiin varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen suuntaa. Perusteissa määrättäisiin varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä. Tarkoituksena olisi avata tarkemmin muun muassa, miten laissa varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet olisi otettava huomioon toimintaa järjestettäessä ja miten ne näkyisivät toiminnan sisällössä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa annettaisiin tarkempia määräyksiä toiminnan järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Perusteissa määrättäisiin yhteistyön keskeisistä periaatteista, jotka edistävät luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen syntymistä ja toimivaa kasvatuskumppanuutta. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman osalta painopiste olisi siinä, mikä olisi suunnitelman laatimisen tarkoitus ja mitä asioita siihen sisällytettäisiin sekä miten lapsen tuen tarve ja tukitoimenpiteet kirjattaisiin.

27 §. Paikalliset suunnitelmat. Paikallisesta suunnittelusta ei ole säädetty voimassa olevassa päivähoitolaissa. Kuitenkin useissa kunnissa on jo nykyisinkin laadittu paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma suositusluonteisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta. Pykälässä säädettäisiin, että paikallisen suunnitelman voisi laatia kunta, kuntayhtymä tai muu palvelujen tuottaja. Paikalliset olosuhteet voivat erota huomattavastikin eri puolella Suomea esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrässä, palvelujen tuottamistavassa tai toimintamuodoissa. Paikallisessa suunnitelmassa voitaisiin ottaa huomioon paikallisen toimintaympäristön asettamat vaatimukset ja erityispiirteet varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Paikallinen suunnitelma voitaisiin laatia joko järjestäjä, yksikkö-, ryhmä- tai toimintamuotokohtaisena taikka osittain koko kuntaa tai muuta järjestäjää koskevana ja osittain yksikkö-, ryhmä- tai toimintamuotokohtaisena.

Suunnitelmia voisi tehdä sekä kunta, kuntayhtymä että muu palvelujen tuottaja. Jos kunta järjestäisi palvelut esimerkiksi sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai kuntayhtymän jäsenenä, paikallinen suunnitelma voisi kattaa myös useamman kunnan alueen. Kunta voisi myös tehdä useita paikallisia suunnitelmia esimerkiksi eri toimintamuotoja koskien. Pykälässä ei muutoinkaan säädettäisi suunnitelman tarkemmasta muodosta. Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma voisi olla myös osa jotain muuta kunnassa laadittavaa suunnitelmaa. Säännös jättää toiminnan jär-

jestäjille laajan harkintavallan siitä, miten ja missä muodossa paikallinen suunnitelma tai suunnitelmat hyväksytään. Kunnan järjestämässä toiminnassa suunnitelma voidaan hyväksyä joko kuntayksikkö, ryhmä tai toimintamuotokohtaisena taikka osittain koko kuntaa koskevana ja osittain yksikkö, ryhmä ja toimintamuotokohtaisena. Paikallista varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa tulisi ottaa huomioon muut kunnassa laaditut lasta ja perhettä koskevat suunnitelmat, esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 15 §:ssä tarkoitettu opetussuunnitelma ja lastensuojelulain (417/2007) 12 §:ssä tarkoitettu lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä ja lastensuojelun järjestämistä ja kehittämistä koskeva suunnitelma.

Myös muu palvelujen tuottaja, kuten yksityinen palvelujen tuottaja voisi laatia paikallisen suunnitelman. Jos yksityinen palvelujen tuottaja toimisi usean kunnan alueella, suunnitelma voisi kattaa koko toiminnan, jos suunnitelmassa otettaisiin riittävästi huomioon koko toiminta-alueen paikalliset erityispiirteet. Jos yksityisen toiminnan harjoittajalla olisi ainoastaan yksi toimintayksikkö, suunnitelman voisi tehdä kyseiselle yksikölle. Yksityisen palvelujen tuottajan laatimassa paikallisessa suunnitelmassa voitaisiin käsitellä valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman määräämällä tavalla muun muassa toiminnan linjauksia ja strategioita sekä toiminnan tavoitteita ja toteuttamista. Niissä voidaan ottaa huomioon mm. erilaiset pedagogiset painotukset. Paikalliset suunnitelmat voisivat täydentää valtakunnallisia varhaiskasvatuksen perusteita mutta ne eivät voi sulkea pois mitään lain, asetuksen tai varhaiskasvatussuunnitelman valtakunnallisten perusteiden edellyttämiä tavoitteita ja sisältöjä.

Varhaiskasvatuksen monialaisesta yhteistyöstä säädettäisiin kunnan osalta lain 7 §:ssä. Opetushallituksen päättämässä 26 §:n mukaisissa varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa määrättäisiin lakiin perustuen valtakunnallisesti monialaisesta yhteistyöstä. Kunta voisi sisällyttää monialaista yhteistyötä ja sen edellyttämiä yhteistyörakenteita koskevat tarkemmat seikat paikalliseen suunnitelmaan.

28 §. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma. Voimassa olevassa päivähoitolaissa ei ole säännöstä lapselle laadittavasta varhaiskasvatussuunnitelmasta. Jokaiselle lapselle on kuitenkin tullut tehdä suunnitelma sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:n mukaan. Pykälän mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeeton. Päivähoitolain 7 a §:ssä on lisäksi säädetty kuntoutussuunnitelman laatimisesta erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevan lapsen kuntoutuksen yhteensovittamiseksi.

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle olisi pykälän mukaan laadittava henkilökohmainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä voitaisiin määrätä tarkemmin 26 §:ssä säädetyissä varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Lähtökohtana suunnitelmaa laadittaessa tulisi olla lapsen etu ja lapsen tarpeet sekä tarvittava monialainen osaaminen. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tavoitteena olisi huomioida lapsen yksilöllisen tuen tarpeet, vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet sekä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien näkemykset varhaiskasvatustoiminnan järjestämisestä. Suunnitelman laatiminen perustuisi henkilöstön vahvaan ammatillisuuteen, näkemykseen ja arviointiin lapsen kehityksen ja oppimisen vaiheesta sekä lapsesta vuorovaikutuksen ja systemaattisen havainnoinnin kautta saatuun tietoon. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma edellyttäisi sekä lapsen van-

hempien tai muiden huoltajien sekä henkilökunnan tietojen, taitojen ja asiantuntemuksen yhdistämistä lapsen hyvinvoinnin edistämiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan kirjattaisiin lapsen kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjattaisiin lapsen tarvitseman tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen, joten se korvaisi nykyisen kuntoutussuunnitelman.

Jos lapsella olisi jokin sairaus, joka vaatisi lääkehoitoa varhaiskasvatuksessa, tulisi lapselle laatia lääkehoitosuunnitelma yhteistyössä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien, varhaiskasvatuksen toimintayksikön henkilöstön sekä lapsen hoidosta vastaavan lääkärin kanssa. Sovitut asiat lääkehoidosta tulisi kirjata lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut kuntainfon 5/2012 Pitkäaikaissairaiden lasten lääkehoidon turvallinen toteuttaminen lasten päivähoidossa.

Toisessa momentissa säädettäisiin yhteistyöstä lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Suunnitelma laadittaisiin yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Suunnitelman laatiminen olisi eräs keskeinen yhteistyön muoto, joka edellyttäisi kiinteää ja jatkuvaa vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa lapsen vanhempien tai muiden huoltajien ja toimintayksikössä lapsen kasvatukseen, opetukseen ja hoitoon osallistuvan henkilön kanssa. Suunnitelman laatiminen perustuisi tarvittavaan monialaiseen osaamiseen. Nykyisin pääasiallisessa vastuussa varhaiskasvatussuunnitelmien tekemisestä ovat olleet lastentarhanopettajat. Suunnitelman voisi laatia lapsen kasvatukseen, opetukseen ja hoitoon osallistuva henkilö. Päiväkodeissa sen laatimisesta kuitenkin vastaisi 32 §:n mukaisen lastentarhanopettajan kelpoisuuden omaava henkilö. Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa korostuisi pedagoginen osaaminen, mikä on vahvinta kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon omaavalla lastentarhanopettajalla. Siksi varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen tulisi ensisijaisesti olla kasvatustieteiden kandidaatin tehtävä. Perhepäivähoidossa lastentarhanopettajan tulisi tarvittaessa tukea perhepäivähoitajaa lapsen varhaiskasvatussuunnitelman tekemisessä.

Lapsen mielipide olisi selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen vanhemmat tai muut huoltajat tuovat osaltaan lapsen näkemyksiä esiin suunnitelman laatimisessa, mutta lapsen ikä ja kehitys huomioon ottaen lapselta itseltään olisi myös selvitettävä hänen mielipiteitään ja toivomuksiaan. Tämä voisi tapahtua osana varhaiskasvatustoimintaa. Lapsen ikä ja kehitys vaikuttaisivat siihen, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa lapsen osallistumiseen.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voisivat lisäksi osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Tavoitteena on monialaisella yhteistyöllä varmistaa varhaiskasvatuksen toteuttaminen toimintayksikössä lasten tarpeita vastaavasti. Monialaista yhteistyötä tehtäisiin lähtökohtaisesti yhdessä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa heidän suostumuksellaan. Yhteistyötä koskisivat tietojen vaihtoa ja salassapitoa koskevat säännökset.

Lapselle laadittava varhaiskasvatussuunnitelma olisi henkilöstön keskeinen arjessa käytettävä työväline lapsen kehityksen ja oppimisen tukemiseen. Lasten yksilölliset varhaiskasvatussuunnitelmat muodostaisivat myös pohjan lapsiryhmän toiminnan suunnittelulle. Ryhmän toimintaa suunniteltaessa ja toteutettaessa tulisi ottaa huomioon yksittäisten lasten varhaiskasvatussuunnitelmista nousevat kehityksen vaiheet, mielenkiinnon kohteet ja tuen tarpeet. Näiden yksilökohtaisten tietojen poh-

jalta tulisi ryhmän toimintaa suunnitella siten, että mahdollisimman hyvin huomioitaisiin yksittäisten lasten osalta tulevat toiminnan järjestämisen tavoitteet.

Ensimmäisen kerran lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laadittaisiin asiakassuhteen alkuvaiheessa. Suunnitelmassa sovittuja lapsen varhaiskasvatukselle asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä olisi arvioitava ja suunnitelma olisi tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Suunnitelmaa olisi kuitenkin tarkistettava aina, kun siihen on lapsen tarpeista johtuva syy. Aloite suunnitelman tarkistamiseksi voisi tulla henkilöstöltä, muulta viranomaiselta, jonka kanssa on tehty lapsen asioissa yhteistyötä, taikka lapsen vanhemmilta tai muilta huoltajilta.

29 §. Omavalvontasuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin omavalvontasuunnitelman laatimisesta. Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelujen tuottajan olisi laadittava omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Velvoite täydentäisi palvelujen tuottajan vastuuta järjestämänsä varhaiskasvatuksen laadusta. Omavalvontasuunnitelman laatimisvelvoite on sisältynyt yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 6 §:ään. Yksityisten sosiaali- ja terveystyöpalvelujen tuottajien omaa vastuuta palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta on pyritty säädösten avulla vahvistamaan ja omavalvontasuunnitelma on ollut tässä yksi keino (HE 302/2010 vp). Kunnilla ei ole ollut vastaavaa velvoitetta. Omavalvonta on palvelun tuottajan suorittamaa jatkuvaa toiminnan laadun varmistamista ja kehittämistä. Omavalvontasuunnitelmalla pyrittäisiin tukemaan henkilöstöä laadukkaana, turvallisen ja asianmukaisen toiminnan toteuttamisessa, edistämään toiminnan kehittämistä, mahdollistamaan varhainen puuttuminen epäkohtiin sekä ehkäisemään jälkikäteen valvonnan ja oikeusturvakeinojen tarvetta. Nämä tavoitteet ovat palvelujen tuottajasta riippumatta tärkeitä eikä eri palvelujen tuottajia ole syytä asettaa eri asemaan. Myös ehdotuksessa uudeksi sosiaalihuoltolaiksi omavalvontasuunnitelman laatimisvelvoite ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia sosiaalihuollon toimintayksiköitä tai muita toimintakokonaisuuksista vastaavia tahoja (HE 164/2014 vp).

Omavalvonnan tarkoituksena on turvata asiakkaiden ja henkilökunnan vaikutusmahdollisuuksia palvelun sisältöön ja laatuun. Omavalvontasuunnitelma olisi pidettävä julkisesti nähtävänä ja sen toteutumista olisi seurattava. Suunnitelman pitäminen julkisesti nähtävänä edistäisi sekä asiakkaiden että henkilöstön mahdollisuutta seurata omavalvonnan toteutumista. Suunnitelman tulisi olla sisällöltään ja muodoltaan helposti ymmärrettävä. Omavalvonnan toteutumisen ja toiminnan kehittämisen kannalta asiakkailla ja henkilökunnalla tulisi olla mahdollisuus antaa palautetta toiminnasta. Voidaan arvioida, että toimiva omavalvonta ja asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet vähentäisivät viranomaisvalvonnan tarvetta. Palvelujen laatua koskevia epäkohtatilanteita voitaisiin entistä enemmän käsitellä suoraan palvelujen tarjoajan ja asiakkaan välillä omavalvontasuunnitelmassa määritellyin menettelyin. Pykälällä on liittymäkohtia lain 16 §:ssä säädettyyn osallisuuteen ja vaikuttamiseen sekä 30 §:ssä säädettyyn varhaiskasvatuksen arviointiin. Kaikki nämä yhdessä tukevat laadukkaan toiminnan toteuttamista ja sen kehittämistä.

Omavalvontasuunnitelmaan olisi aiheellista sisällyttää muun muassa palvelujen tuottajan toimintaa ohjaavat arvot ja toimintaperiaatteet, suunnitelma omavalvonnan täytäntöönpanosta ja henkilöstön perehdyttämisestä siihen, suunnitelma toiminnassa ilmenevien riskien tunnistamisesta, ennaltaehkäisystä ja korjaavien toimenpiteiden toteuttamisesta sekä suunnitelma palvelujen sisällön omavalvonnasta muun muassa henkilöstön, tilojen, asiakasturvallisuuden ja asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaamisen osalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Opetushallitukselle valtuus antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

30 §. Varhaiskasvatuksen arviointi. Varhaiskasvatuksen arviointia koskeva säännös olisi uusi. Tarkoituksena olisi sisällyttää lakiin vastaavantyyppinen säännös kuin koulutuspuolen eri laeissa on koulutuksen arviointiin liittyen. Tällaisia säännöksiä on kaikissa koulutusta koskevissa laeissa, muun muassa perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja yliopistolaissa (558/2009). Koulutuksen arviointia koskevia säännöksiä muutettiin teknisesti samassa yhteydessä, kun perustettiin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013, HE 117/2013 vp). Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on koulutuksen ulkopuolista arviointia suorittava riippumaton asiantuntijaorganisaatio, joka tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Se aloitti toimintansa toukokuussa 2014. Arviointikeskukseen yhdistettiin aiempi Opetushallituksen alainen oppimistulosten arviointitoiminta sekä Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta.

Ehdotettu säännös on kirjoitettu vastaavasti kuin edellä mainituissa eri koulutusta koskevissa laeissa. Pykälän 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen arvioinnin tarkoituksena olisi turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja edistää lapsen kehityksen ja oppimisen edellytyksiä. Toisessa momentissa asetettaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjälle velvoite arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Yleisimmin ulkopuolisena tahona toimisi Kansallisen koulutuksen arviointikeskus, josta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa. Ulkopuolista arviointia olisi mahdollista järjestää myös muiden tahojen suorittamana tai kansainvälisenä arviointina. Pykälässä ei säädettäisi tarkemmin, miten varhaiskasvatuksen järjestäjä antamaansa varhaiskasvatusta arvioisi, vaan arvioinnissa käytettävät menettelytavat jäisivät varhaiskasvatuksen järjestäjän päätösvaltaan. Varhaiskasvatuksen arvioinnin tulisi olla oma-aloitteista, suunnitelmallista ja säännöllistä. Arviointi olisi tärkeä väline varhaiskasvatuksen laadun edistämisessä ja toiminnan kehittämisessä. Arvioinnin keskeiset tulokset tulisi julkistaa. Julkistamistavat jäisivät varhaiskasvatuksen järjestäjän päätettäväksi. Arviointiin liittyisi lain ehdotuksessa säädetty velvoite järjestää lapsille ja heidän huoltajilleen mahdollisuus osallistua yksikön toiminnan suunnitteluun ja arviointiin.

Pykälän viidennessä momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä arvioinnista ja sen kehittämisestä.

7 Luku. Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset

31 §. Riittävä henkilöstö. Kunnan olisi lain 5 §:n mukaan järjestettävä tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan tai järjestämisvastuun ollessa kuntayhtymällä, kuntayhtymän olisi huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa olisi riittävä määrä henkilöstöä varhaiskasvatuksen tehtävien toimeenpanoa varten. Vastaava säännös koskisi myös muuta palvelujen tuottajaa, jonka olisi varmistettava tarjoamiensa palvelujen edellyttämät henkilöstöresurssit. Kunnan tai kuntayhtymän oman henkilöstön määrään vaikuttaisi, tuottaako se palveluja itse vai hankkiiko se niitä muilta palvelujen tuottajilta. Lain 7 luvussa säädettäisiin henkilöstölle asetettavista kelpoisuusvaatimuksista ja 8 luvussa henki-

löstön mitoituksista ja rakenteesta. Nämä säännökset asettavat vaatimuksia kasvatusta-, opetus- ja hoitotehtävissä päiväkodissa ja perhepäivähoidossa toimivan henkilöstön koulutukselle, rakenteelle sekä määrälle.

Varhaiskasvatuksessa voisi olla lain 7 luvussa säädetyn henkilöstön lisäksi lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä. Muuta henkilöstöä olisivat esimerkiksi lain 20 §:ssä tarkoitettut lapsi- tai ryhmäkohtaiset avustajat, joita ei lasketa 8 luvun mukaisissa suhdeluvuissa osaksi kasvatusta-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivaa henkilöstöä. Kyse on tällöin varhaiskasvatuksen järjestäjän palveluksessa olevasta henkilöstöstä eikä esimerkiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukaisesta henkilökohtaisesta avusta. Jos varhaiskasvatuksessa halutaan painottaa esimerkiksi musiikkia, liikuntaa tai jotakin kieltä, siellä voi olla lisäksi tällaisen koulutuksen omaavaa henkilöstöä, jota ei kuitenkaan lasketa osaksi kasvatusta-, opetus ja hoitotehtävissä toimivaa henkilöstöä ellei henkilö täytä myös lain 7 luvun mukaisia kelpoisuusvaatimuksia.

Säännös ei määrittäisi henkilöstön palvelusuhteen lajia eikä ottaisi kantaa muutoinkaan palvelusuhteen ehtoihin. Niistä säädettäisiin lähinnä työsopimuslaissa (55/2001) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) sekä asianomaisissa työ- ja virkaehtosopimuksissa.

32 §. Lastentarhanopettaja. Päivähoitolain 4 a §:n mukaan lasten päivähoiton henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua lakia (272/2005, jälj. sosiaalihuollon kelpoisuuslaki, HE 226/2004 vp) sekä sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisina kuin ne ovat voimassa 1.1.2013. Hallinnonalasiirron jälkeen lasten päivähoito ei enää ole ollut osa sosiaalihuoltoa, mutta siihen on sovellettu toistaiseksi sosiaalipuolen kelpoisuussäännöksiä (HE 159/2012 vp). Sosiaali- ja terveysministeriö on lisäksi julkaissut oppaan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista valtio-, kunta- ja yksityis sektorilla (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:18).

Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan sosiaalihuollon kelpoisuuslain 7 §:ää vastaavasti lastentarhanopettajan kelpoisuudesta. Kelpoisuusvaatimuksena lastentarhanopettajan tehtäviin olisi edelleen vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus, taikka sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet vähintään 60 opintopisteen laajuiset opinnot.

Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta säädetään opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 7 §:ssä, mihin ei esitetä muutosta.

33 §. Lähihoitaja. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa sosiaalihuollon kelpoisuuslain 8 §:ää vastaavasti varhaiskasvatuksessa toimivan lähihoitajan kelpoisuudesta. Kelpoisuusvaatimuksena lähihoitajan tehtäviin varhaiskasvatuksessa olisi tehtävään soveltuva sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai muu vastaava perustutkinto.

Sosiaali- ja terveydenhuollon perustutkinnon suorittaneelta ei edellytettäisi voimassa olevaa lakia vastaavasti tietyn koulutusohjelman suorittamista. Varhaiskasvatuksen tehtävien edellyttämää osaamista tukisi kuitenkin parhaiten se, jos osana sosiaali- ja terveydenhuollon perustutkinnon suorittamista olisi suoritettu lasten ja nuorten hoidon ja kasvatuksen koulutusohjelman opinnot. Muun

vastaavan soveltuvan perustutkinnon olisi oltava laajuudeltaan vastaava kuin sosiaali- ja terveydenhuollon perustutkinto. Ammattitutkinnot eivät ole tuottaneet lähihoitajan kelpoisuutta. Jotta tämä näkyisi selkeästi myös säännöksestä, siihen lisättäisiin muun vastaavan tutkinnon sijaan muu vastaava perustutkinto. Lapsi- ja perhetyön perustutkinto olisi muu pykälän tarkoittama vastaava perustutkinto. Muiden perustutkintojen antamaan kelpoisuuteen varhaiskasvatuksessa on suhtauduttu pidättyväisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset valtio-, kunta- ja yksityissektorilla on tuotu esiin, että viittomakielisen ohjauksen perustutkinto voisi tulla kyseeseen soveltuvana tutkintona, jos viittomakielen taitoa tarvittaisiin päiväkodissa olevien viittomakielisten lasten vuoksi.

Lähihoitajat ovat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja nimikesuojattuja ammattihenkilöitä. Terveydenhuollon ammattihenkilöinä heihin sovelletaan kyseistä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

34 §. Perhepäivähoitaja. Perhepäivähoitajan kelpoisuusvaatimuksista säädetään voimassa olevan sosiaalihuollon kelpoisuuslain 11 §:ssä, joka koskee muita sosiaalihuollon ammatillisia tehtäviä. Pykälän soveltamisalaan kuuluvat kaikki ne sosiaalihuollon tehtävät, joiden kelpoisuusvaatimuksista ei ole erityissäännöksiä sosiaalihuollon kelpoisuuslain 3 – 10 §:ssä tai muussa lainsäädännössä. Mainitun 11 a §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena sosiaalihuollon muihin ammatillisiin tehtäviin on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus. Viime kädessä säännös on jättänyt työnantajan harkintaan, mitä se pitää soveltuvana ja riittävänä koulutuksena perhepäivähoitajan tehtäviin.

Pykälässä säädettäisiin perhepäivähoitajan kelpoisuusvaatimuksista voimassa olevia säännöksiä vastaavasti. Kelpoisuusvaatimuksena perhepäivähoitajan tehtäviin olisi tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus. Perhepäivähoitajan ammattitutkinto olisi suositeltava perhepäivähoitajan tehtäviin. Perhepäivähoitajaksi ryhtyvällä voisi olla myös muu soveltuva koulutus. Esimerkiksi jos henkilö olisi lähihoitaja, häneltä ei edellyttäisi perhepäivähoitajan ammattitutkinnon suorittamista. Muu soveltuva koulutus voisi olla myös esimerkiksi kunnan järjestämä koulutus tai soveltuva täydennyskoulutus.

35 §. Erityislastentarhanopettaja. Erityislastentarhanopettajat toimivat etenkin erityisen tuen tarpeessa olevien lasten erityisopetus- ja kasvatustehtävissä tai varhaiskasvatuksen muun henkilöstön konsultoinnissa ja ohjauksessa. Voimassa olevan sosiaalihuollon kelpoisuuslain 9 §:ssä säädetään sosiaalihuollon erityistyöntekijän kelpoisuusvaatimuksista. Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalihuollon erityistyöntekijän tehtäviin on tehtävän edellyttämä peruskoulutus ja sen lisäksi suoritettu soveltuva erikoistumiskoulutus tai jatkotutkinto. Tarkempia säännöksiä erityistyöntekijän tehtävän edellyttämästä erikoistumiskoulutuksesta tai jatkotutkinnosta on annettu sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (608/2005) annetun asetuksen 2 §:ssä. Asetuksen 2 §:ssä mainitaan lain tarkoittamana erikoistumiskoulutuksena tai jatkotutkintona erityislastentarhanopettajan tehtäviin yliopistojen tutkinnoista annetun asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset opinnot sekä viitataan kyisestä säännöstä edeltäviin, jo kumottuihin säännöksiin.

Erityislastentarhanopettajan tehtävän edellyttämä peruskoulutus on ollut lastentarhanopettajan kelpoisuuden antava koulutus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (STM 2007:18) on katsottu, että kelpoisuusvaatimuksena eri-

tyislastentarhanopettajan tehtäviin on lastentarhanopettajan kelpoisuus ja sen lisäksi suoritettu erikoistumiskoulutus. Lastentarhanopettajan kelpoisuudesta säädettäisiin lain 32 §:ssä, ja nykyistä vastaavasti kumpikin siinä mainituista tutkinnoista vaadittuine koulutuksineen ja opintoineen olisi lähtökohtaisesti erityislastentarhanopettajan tehtävän edellyttämä peruskoulutus. Koska yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa suoritettut laissa mainitut tutkinnot ja niihin sisältyvät opinnot eroavat sisällöllisesti toisistaan eivätkä sosionomin opinnot välttämättä sisällä varhaiskasvatustieteellisiä tai kasvatustieteellisiä opintoja riittävästi erikoistumisopinnot pohjaksi, yliopisto on voinut esimerkiksi edellyttää tietyn laajuisia niin kutsuttuja siltaopintoja ennen varsinaisiin erikoistumisopintoihin osallistumista. Käytännössä ainoastaan yksi yliopisto on tarjonnut tätä mahdollisuutta lastentarhanopettajalle, jonka pohjakoulutus on sosionomi (amk).

Pykälässä säädettäisiin erityislastentarhanopettajan kelpoisuudesta nykyistä vastaavasti kuitenkin siten, että sanamuotoja ajantasaistettaisiin ja muutettaisiin vastaamaan paremmin varhaiskasvatuksen tarpeita. Pykälässä ei viitattaisi enää, kuten sosiaalihuollon kelpoisuusasetuksen 2 §:ssä, sellaisiin aiemmin voimassa olleisiin säännöksiin erikoistumiskoulutuksesta, jotka on kumottu. Siirtymäsäännöksellä huomioitaisiin, että aiemmin voimassa olleiden säännösten mukainen koulutus toisi edelleen pätevyiden toimia erityislastentarhanopettajana. Kelpoisuusvaatimuksena erityislastentarhanopettajan tehtäviin olisi tämän lain 32 §:ssä säädetty kelpoisuus, jonka lisäksi olisi suoritettava erityisopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot, joista säädetään yliopistojen tutkinnosta annetun asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Kyseisen asetuksen 19 §:n mukaan varhaiskasvatuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot ovat vähintään 60 opintopisteen laajuiset. Lisäksi kelpoisuuden erityislastentarhanopettajan tehtäviin voisi saavuttaa suorittamalla kasvatustieteen maisterin tutkinnon, jossa pääaineena on erityispedagogiikka. Tämä niin kutsuttu varhaiserityisopettajan koulutus on tällä hetkellä mahdollista suorittaa ainoastaan Jyväskylän yliopistossa.

36 §. Varhaiskasvatuksen johtotehtävät. Sosiaalihuollon kelpoisuuslain 10 §:ssä säädetään sosiaalihuollon johtotehtävistä, ja pykälän 1 ja 3 momentit ovat koskeneet lasten päivähoitoa. Ensimmäisessä momentissa on säädetty hallinnollisista johtotehtävistä, ja kelpoisuusvaatimuksena päivähoiton hallinnollisiin johtotehtäviin on ollut tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Hallinnollisilla johtotehtävillä on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän viranomaistoimintaan kuuluvia hallinnollisia johtotehtäviä. Päivähoidon osalta tulkintakäytäntö on ollut, että hallinnollisiin johtotehtäviin kuuluvat esimerkiksi sellaiset päivähoiton hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly välittömiä asiakastyön ohjaustehtäviä eikä välitöntä asiakastyötä lapsiryhmissä. Soveltuvana tutkintona päivähoiton hallinnollisiin johtotehtäviin on pidetty kasvatustieteen maisterin tutkintoa, joka sisältää lastentarhanopettajan koulutuksen, mutta myös muu ylempi korkeakoulututkinto on voinut tulla kyseeseen (HE 226/2004 vp). Ylemmällä korkeakoulututkinnolla tarkoitetaan myös ylempää ammattikorkeakoulututkintoa. Hallinnollisen johtajan kelpoisuusvaatimukseen ei ole sisältynyt vaatimusta asiakastyökokemuksesta eikä tietyn tutkinnon suorittamisesta, vaan alan tuntemus on voitu hankkia myös muulla tavalla (HE 226/2004 vp). Riittävän johtamistaidon on katsottu edellyttävän joko tutkintoon sisältyvää tai sen lisäksi suoritettua johtamiskoulutusta tai käytännön kokemuksen kautta hankittua johtamistaitoa (HE 226/2004 vp). Viime kädessä työnantajan harkinnassa on, mitä se pitää riittävänä johtamistaitona.

Pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin kelpoisuusvaatimuksista varhaiskasvatuksen hallinnollisiin johtotehtäviin vastaavasti kuin nykyisin. Edellytyksenä hallinnollisiin johtotehtäviin olisi edelleen soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito.

Toisessa momentissa säädettäisiin kelpoisuusvaatimuksista varhaiskasvatuksen ammatillisiin johtotehtäviin. Ammatillisiin johtotehtäviin vaadittaisiin 32 §:n mukaista kelpoisuutta ja riittävää johtamistaitoa. Säännös vastaisi nykyistä. Voimassa olevassa sosiaalihuollon kelpoisuuslain 10 §:n 3 momentissa on säädetty kelpoisuusvaatimuksena lasten päivähoidon ammatillisiin johtotehtäviin 7 §:n mukainen kelpoisuus (lastentarhanopettaja) sekä riittävä johtamistaito. Ammatillisilla johtotehtävillä on tarkoitettu tehtäviä, joihin sisältyy työntekijöiden ammatillisen osaamisen johtamista sekä valmiutta toimia lapsiryhmässä, lisäksi tehtäviin sisältyy myös toiminnan suunnittelua (HE 226/2004 vp). Päiväkodin johtaja on tyypillinen esimerkki ammatillisesta johtotehtävästä. Riittävää johtamistaitoa koskee, mitä edellä siitä on sanottu hallinnollisen johtamisen kohdalla.

37 §. Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti, että kelpoisuusvaatimuksista voitaisiin poiketa tilapäisesti. Jos varhaiskasvatuksessa toimivan 32 – 36 §:ssä säädetyn henkilöstön tehtävään ei saataisi henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voitaisiin ottaa enintään vuoden ajaksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella olisi riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Varhaiskasvatuksen yksi keskeisin laatutekijä on osaava henkilöstö, jolloin on tärkeää, että tehtävissä toimivat täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Toiminnassa tulisi pyrkiä myös mahdollisuuksien mukaan henkilöstön pysyvyyteen. Koska kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole aina saatavilla, on toiminnan järjestämisen kannalta edelleen syytä säilyttää tilapäinen poikkeamismahdollisuus. Henkilö, joka ei täyttäisi kelpoisuusvaatimuksia, voisi hoitaa tehtävää enintään vuoden. Tämän jälkeen paikka olisi aina laitettava uudelleen hakuun. Tehtävää aiemmin hoitanut henkilö, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, voitaisiin valita uudelleen enintään vuoden määräajaksi vain, jos tehtävään ei hakijoiden joukosta löydy kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä. Toimea täytettäessä olisi noudatettava, mitä esimerkiksi työsopimuslaissa (55/2001) tai kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) säädetään.

8 Luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus

38 §. Päiväkodin henkilöstön mitoitus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa päivähoitolakia vastaavasti henkilöstön mitoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 32 tai 33 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyt lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin 1 momentista poiketen erillinen henkilöstömitoitus osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa oleville kolme vuotta täyttäneille lapsille.

Selkeyden vuoksi 3 momentissa säädetään, että päiväkodissa järjestettävässä esiopetuksessa kuten muussakin osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa, saa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähin-

tään yksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 7 §:n mukaiset kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohden. Lisäksi selkeytetään sääntelyä vastaamaan voimassa olevaa tulkintaa, jonka mukaan myös esiopetuksen ajan noudatetaan 1 momentissa säädettyä kokopäiväistä varhaiskasvatusta koskevaa mitoitusta sellaisen esiopetuksessa oleva lapsen osalta, joka osallistuu esiopetusta ennen tai sen jälkeen järjestettävään varhaiskasvatukseen (Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko eduskunnalle 2006). Kun esiopetusta järjestetään päivähoitopaikassa, jossa lapsi on koko päivän, noudatetaan 1 momentin säännöstä eli seitsemää yli kolmivuotiaista lasta kohden tulee olla yksi kasvatusvastuussa oleva henkilö. Kun esiopetusta järjestetään päivähoidossa vain esiopetukseen osallistuville lapsille, sovelletaan henkilöstömitoituksessa päivähoitoasetuksen 2 momenttia eli yhtä kasvattajaa kohden ryhmässä voi olla enintään 13 lasta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Voimassa olevissa päivähoitosäädöksissä ei ole säännelty ryhmäkoosta päiväkodeissa. Päivähoitoasetuksessa säädetään ainoastaan hoito- ja kasvatustehtäviin osallistuvien henkilöiden ja lasten välisestä mitoituksesta eli suhdeluvusta. Päiväkodin toiminta on ryhmämuotoista. Lapsen ja henkilöstön sekä lasten keskinäisten suhteiden pysyvyyden ja jatkuvuuden turvaamiseksi sekä toiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi lapsi kuuluu johonkin lapsista koostuvaan ryhmään. Jotta olisi mahdollista saavuttaa varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet, huomioida lapsen yksilölliset tarpeet ja toteuttaa suunniteltua ja laadukasta varhaiskasvatusta, ryhmä ei saisi olla liian suuri. Pykälässä ehdotetaan, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saisi olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia. Tämä rajaisi ryhmässä yhtä aikaa läsnä olevien lasten määrän alle kolmevuotiaitten kohdalla 12 lapseen ja kolme vuotta täyttäneiden kohdalla 21 lapseen, kun kyse on kokopäivähoidossa olevista lapsista. Säännös ei kuitenkaan estäisi erilaisten ryhmien muodostamista. Edelleen olisi mahdollista muodostaa esimerkiksi eri-ikäisten lasten ryhmiä tai esimerkiksi kielipainotteisia ryhmiä. Ryhmäkoosta säättäminen ei tarkoittaisi myöskään sitä, että yhdessä ryhmässä olisi oltava aina kolme kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä. Ryhmä voisi koostua myös alle kolmesta henkilöstöön kuuluvasta ja näitä vastaavasta lapsimäärästä. Lisäksi toiminnassa voitaisiin käyttää erilaisia toiminnallisia pienryhmiä, jotka muodostettaisiin ryhmän sisältä tai tekemällä yhteistyötä muiden päiväkodin ryhmien kanssa. Ryhmäkokosäännös ei myöskään estäisi sitä, että ryhmässä toimisi enemmän kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivaa henkilöstöä kuin kolme, kunhan lasten määrä pysyisi säädetyissä rajoissa. Lain 21 §:n mukaan erityistä tukea saava lapsi olisi otettava huomioon lasten lukumäärässä tai kasvatus-, opetus- ja hoitotehtäviin osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei ryhmässä ole lapsi- tai ryhmäkohtaista avustajaa. Ryhmässä voisi olla enemmän kuin kolme kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävään osallistuvaa kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä tai lasten määrä voisi olla enimmäismäärää pienempi.

39 §. Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen. Pykälässä säädettäisiin nykyistä päivähoitolaki vastaavasti mahdollisuudesta tilapäisesti laissa säädettyjen edellytysten vallitessa poiketa 38 §:ssä säädetyistä suhdeluvusta. Pykälän 1 momentin virkkeet ovat siten yhteydessä, että ensimmäisen virkkeen edellytysten tulee toteutua, jotta lyhytaikainen poikkeaminen on toisen virkkeen mukaisesti mahdollista.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin, että 38 §:ssä säädettyistä suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen hoitoaikaa 24 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.

40 §. Päiväkodin henkilöstön rakenne. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa päivähoitoasetusta vastaavasti, että päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivalla olla 32 §:ssä tarkoitettu kelpoisuus ja muilla vähintään 33 §:ssä tarkoitettu kelpoisuus.

41 §. Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa päivähoitoasetusta vastaavasti perhepäiväkodin henkilöstön mitoituksesta.

42 §. Täydennyskoulutus. Pykälässä säädettäisiin täydennyskoulutusvelvoitteesta. Velvoite vastaisi kuntien osalta pääasiallisesti voimassa olevaa päivähoidon sääntelyä. Velvoite koskisi kunnan ja kuntayhtymän lisäksi järjestäjäneutraaliteetin ja laadukkaan varhaiskasvatuksen varmistamiseksi myös muita palvelun tuottajia. Varhaiskasvatuksen henkilöstön tulee osallistua riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen. Laadunhallinnan varmistamiseksi täydennyskoulutuksen toteutumista ja vaikuttavuutta on lisäksi seurattava ja arvioitava. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

9 Luku. Tietojen vaihto ja salassapito

43 §. Henkilötietojen salassapito. Luvussa säädettäisiin varhaiskasvatuksessa toimivien salassapitovelvoitteesta sekä niistä perusteista, joiden nojalla niistä voisi poiketa. Voimassa oleva päivähoitolaki ei sisällä henkilötietojen salassapitoa ja käsittelyä koskevia säännöksiä. Päivähoitoon on yleisten lakien, kuten henkilötietolain (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki), lisäksi sovellettu sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000), joka sisältää muun muassa salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Tämän lain voimaan tultua varhaiskasvatukseen ei enää sovellettaisi sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä. Lain 9 luvun säännöksiä sovellettaisiin yleislakien säännösten ohella, niitä täydentävänä. Pykälä on kirjoitettu vastaavasti kuin oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 22 §.

Pykälän 1 momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestämisessä ja siihen liittyvien tehtävien hoitamisessa saadut tai laaditut asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä säädetään. Velvollisuus tietojen salassapitoon koskisi myös yksityisiä varhaiskasvatuksen järjestäjiä, jotka eivät välttämättä muutoin olisi julkisuuslain soveltamisalan piirissä.

Varhaiskasvatuksessa käsitellään tietoja, jotka ovat tarpeen lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi. Lisäksi varhaiskasvatuksessa käsitellään asiakasmaksujen määrittämiseksi tarvittavia tietoja. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista, ja varhaiskasvatuksessa tulisivat kyseeseen ennen kaikkea pykälän 23, 25 ja 32 kohdat. Kohta 23 koskee esimerkiksi henkilön vuosituloja ja kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja, tuen tai etuuden perusteena olevia tuloja ja varallisuutta koskevia tietoja tai tietoja, jotka muutoin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa. Kohta 25 koskee asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja muun muassa sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta taikka tietoja henkilön tervey-

dentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta. Koska varhaiskasvatus ei enää hallinnonalasiirron myötä ole ollut sosiaalihuoltolain tarkoittamaa sosiaalipalvelu, tieto varhaiskasvatukseen osallistumisesta ei sinänsä enää olisi salassa pidettävä tieto. Varhaiskasvatuksessa käsitellään kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä salassa pidettäviä tietoja, jotka on saatu esimerkiksi lapsen huoltajilta, terveydenhuollon ammattihenkilöltä, neuvolasta tai muulta sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaiselta esimerkiksi lain 4 luvussa säädettyjä tukea koskevia kysymyksiä käsiteltäessä tai lain 28 §:ssä säädettyä varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Edellä mainittujen julkisuuslain kohtien nojalla useimmat varhaiskasvatuksen rekistereihin sisältyvät tiedot olisivat edelleen salassa pidettäviä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä henkilöpiiristä, jota salassapitovelvollisuus koskisi. Momentin mukaan salassapitovelvollisia olisivat varhaiskasvatuksessa toimiva henkilöstö tai heidän toimeksiannosta tai muutoin heidän lukuunsa varhaiskasvatuksen toimenpiteisiin osallistuvat ammattihenkilöt, harjoittelua suorittavat ja muut varhaiskasvatuksen toteutukseen osallistuvat henkilöt sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä vastaavien toimielinten jäsenet. He eivät saisi antaa sivullisella lapsen varhaiskasvatuksen asiakirjoihin sisältyviä tai muuten tietoonsa saamia yksittäistä lasta tai muu yksityistä henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Muu yksityinen henkilö voisi esimerkiksi olla lapsen perheen jäsen. Sivulliselle olisi mahdollista antaa tietoja kuitenkin kahdessa tapauksessa: jos lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja on antanut tietojen luovuttamiseen kirjallisen suostumuksensa tai jos tiedon luovuttamiseen on siihen oikeuttava lain säännös.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, mitä tarkoitetaan sivullisella henkilöllä. Sivullisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, joka ei osallistu asianomaisen lapsen varhaiskasvatuksen tarpeen selvittämiseen, sen toteutukseen taikka niihin liittyviin tehtäviin. Esimerkiksi lapsen ryhmässä toimivat kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivat henkilöt eivät ole sivullisia.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin julkisuuslain 22 §:ssä säädettyyn asiakirjasalaisuuteen sekä 23 §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon. Ne määrittelisivät tarkemmin 2 momentissa tarkoitetun henkilöstön salassapitovelvollisuuden sisältöä. Julkisuuslain 22 §:ssä säädetään, että viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan, että viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutenkaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa säädetty hyväksikäyttökielto tarkoittaa kieltoa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyk-

si tai toisen vahingoksi. Julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa on tarkemmin säädetty, ketkä kuuluvat vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon piiriin.

44 §. *Oikeus poiketa salassapitovelvoitteesta.* Pykälän 1 momentissa viitattaisiin julkisuuslain 7 lukuun, jossa säädetään salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Luvussa säädetään lukuisista perusteista, joilla viranomaiset saavat poiketa salassapitovelvoitteestaan. Lähtökohtana julkisuuslain 26 §:n 1 momentissa on, että viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Tämän pykälän toinen, kolmas ja neljäs momentti sisältäisivät erityissäännöksen oikeudesta poiketa salassapitovelvoitteista. Toisen momentin mukaan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvilla olisi salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksesta vastaaville viranomaisille sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi.

Pykälän kolmannessa momentissa säädettäisiin oikeudesta tehdä ilmoitus poliisille tietyissä tilanteissa. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n, perusopetuslain 40 §:n, taiteen perusopetuksesta annetun lain, oppilas- ja opiskelija-huoltolain 23 §:n, vapaasta sivistystyöstä annetun lain 21 a §:n, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 43 §:n, lukiolain 32 §:n, yliopistolain 90 a §:n, ammattikorkeakoululain 65 §:n, nuorisolain, pelastuslain 86 §:n ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n muuttamisesta (HE 333/2014). Näihin lakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka antaisi kyseisissä laeissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaville salassapitovelvollisuuden estämättä oikeuden ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Sääntelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi on tarkoituksen mukaista sisällyttää vastaava säännös myös varhaiskasvatuslakiin. Säännös mahdollistaisi hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvän tiedon antamisen omaloitteisesti jo uhka-arvion tekemistä varten. Laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavalla saattaa tehtäviensä hoitamisen kautta tulla tietoja, jotka saattavat eräissä tapauksissa olla tarpeellisia edellä tarkoitettun uhka-arvion tekemistä varten. Esitys vastaisi asiasisällöltään muiden viranomaisten vaitiolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin tehtävää lisäystä.

Neljäs momentti koskisi tilanteita, joissa lapsi siirtyy kunnan tai yksityisen palvelun tuottajan järjestämästä varhaiskasvatuksesta toisen kunnan tai palvelun tuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen tai joissa varhaiskasvatuksesta siirrytään esiopetukseen tai perusopetukseen. Tällöin aiemman varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen varhaiskasvatuksen tai opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle toimijalle. Välttämättömillä tiedoilla tarkoitettaisiin sellaisia tietoja, jotka toimijalla olisi oltava, jotta se pystyisi järjestämään toiminnan lapsen tarpeiden ja edun mukaisesti. Yleisimmin tiedot liittyisivät tämän lain 4 luvussa säädettyihin tuen tarpeisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin. Tarkoituksena on, että lapsen tarvitsemat tukitoimet eivät viivästyisi toimijan vaihtumisen vuoksi. Toisaalta välttämättö-

mät tiedot tarkoittaa, että tiedoilla on merkitystä siirtymishetkellä, esimerkiksi lapselle aiemmin annettuja eri tukitoimenpiteitä, joiden tarve on loppunut, ei voida pitää välttämättöminä varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämiseksi. Lähtökohtaisesti aiempi toimija toimittaisi tiedot uudelle toimijalle. Tiedot voitaisiin toimittaa myös uuden varhaiskasvatuksen, esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjän pyynnöstä. Ensisijaisesti tietojen antamisessa tulisi kuitenkin toimia yhteistyössä lapsen huoltajien kanssa ja heidän antamansa suostumuksen nojalla. Jollei suostumusta saataisi, lapsen huoltajille tulisi kertoa, mitä tietoja ja minkä pykälän nojalla voitaisiin antaa suostumuksesta riippumatta. Pykälä on näiltä osin kirjoitettu vastaavasti kuin perusopetuslain (628/1998, muut. 1288/2013) 40 §:n 2 ja 4 momentti ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 23 §.

Viides momentti sisältäisi säännöksen varhaiskasvatuksen järjestäjän oikeudesta saada salassapitosäännöksen estämättä maksutta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajalta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Momentti olisi vastaava kuin perusopetuslain 41 §:n 4 momentti. Varhaiskasvatuksessa tehtäisiin monialaista yhteistyötä esim. neuvolan kanssa lapsen ikäkausitarkastuksiin liittyen tai tämän lain 4 luvussa säädettyyn tuen tarpeen arviointiin ja toteuttamiseen liittyen. Kuten edellisen momentin kohdalla on todettu, tietojen saamisessa tulisi pyrkiä toimimaan yhteistyössä lapsen huoltajien kanssa ja heidän antamansa suostumuksen nojalla. Säännös mahdollistaisi viime kädessä varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömien tietojen saamisen eri viranomaisilta ja muilta toimijoilta.

45 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälään sisältyisi perusopetuslain 41 §:n 1 ja 2 momenttia vastaavat tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Kyse on varhaiskasvatuksen arviointia, seuranta, tilastointia ja kehittämistä koskevista tiedoista. Tilastolain (280/2004) 4 §:n mukaan tietojen antaminen tilastojen laatimista varten on tiedonantajille vapaaehtoista, jollei tiedonantovelvollisuudesta ole laissa säädetty.

Ensimmäisen momentin mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjällä olisi tehtäviään hoitaessaan oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta varhaiskasvatuksen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot. Tällaisia tilastotietoja voisivat olla esimerkiksi syntyvien lasten määrää ja niissä tapahtuvia muutoksia koskevat tiedot. Toisessa momentissa säädettäisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän velvollisuudesta pyynnöstä toimittaa valtion ja kunnan varhaiskasvatuksesta vastaaville viranomaisille niiden määräämät varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Valtakunnallisesti tarvitaan tilastotietoa toiminnan seuraamiseksi ja kehittämiseksi muun muassa varhaiskasvatuksessa olevien lasten määristä ikäluokittain ja toimintamuodoittain, varhaiskasvatuksessa toimivasta henkilöstöstä ja asiakasmaksuista. Varhaiskasvatuksen järjestäjän olisi pyynnöstä toimitettava tietoja esimerkiksi Tilastokeskukselle tai muulle tilastoviranomaiselle varhaiskasvatuksen valtakunnallista tilastointia varten. Tietoja voitaisiin pyytää myös esimerkiksi tämän lain 30 §:ssä säädettyyn arviointiin liittyen.

10 Luku. Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

46 §. Yksityisen palvelujen tuottajan ilmoitusmenettely. Pykälässä säädettäisiin yksityisen palvelujen tuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen ilmoitusmenettelystä pääosin voimassa olevaa lakia ja nykytilaa vastaavasti. Pykälän 1 momentin mukaan yksityisen palvelujen tuottajan olisi tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista 49 §:ssä tarkoitettulle

kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Olennaisena muutoksena olisi pidettävä toimintatavassa tai toiminnan laajuudessa tapahtuvia muutoksia silloin, kun ne vaativat henkilöstön määrän huomattavan lisäyksen tai vähenemisen tai henkilöstön rakennemuutoksen. Myös täysin uusiin toimitiloihin siirtyminen olisi aina toiminnassa tapahtunut olennainen muutos. Mikäli palvelujen tuottajan tarkoituksena on harjoittaa toimintaa usean kunnan alueella, olisi ilmoitus tehtävä erikseen jokaisessa kunnassa.

Ilmoituksessa mainittavista tiedoista säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Ilmoituksessa olisi mainittava palvelujen tuottajan, liiketoiminnasta vastaavan henkilön, toimintayksiköiden ja vastuuhenkilön nimi- ja yhteystiedot, henkilöstön määrä ja koulutus, tieto siitä, onko kyseessä päiväkotivai perhepäivähoitomuotoinen varhaiskasvatus, asiakaspaikkojen lukumäärä sekä toiminnan suunniteltu aloittamispäivä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta suorittaa edellä mainitun ilmoituksen saatuaan tarkastus varhaiskasvatuksen toimintayksikössä. Tarkastuksessa varmistettaisiin, että varhaiskasvatuksen järjestämiselle asetetut vaatimukset täyttyvät toimintayksikön toiminnassa. Kunnan velvollisuus suorittaa tarkastus koskisi myös perhepäivähoidon toimintayksiköitä. Momentissa säädettäisiin lisäksi tarkastustoimivaltaan tarkennus, jonka mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin tarkastaa siltä osin, kuin se on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Asiasta ei säädetä voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiakasturvallisuuden kannalta on perusteltua, että myös kotirauhan piiriin kuuluvat asuintilat, joissa järjestetään lain soveltamisalaan kuuluvaa palveluja, voidaan tarkastaa. Toisaalta tarkastusoikeus on syytä rajoittaa siten, että se koskee vain niitä osia mainituista tiloista, joita tosiasiallisesti käytetään varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen.

Kunnan toimielimen olisi lisäksi tarkistettava ilmoituksen edellyttämät tiedot ja viipymättä annettava ne aluehallintovirastolle. Voimassa olevasta laista poiketen myös perhepäivähoitoa koskevat tiedot annettaisiin aluehallintovirastolle. Toiminta voitaisiin aloittaa kunnan toimielimen todettua vaadittujen edellytysten täyttyvän, eli kun kunta on suorittanut tarkastuksen ja todennut ilmoituksen sisältävän vaadittavat tiedot. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Poikkeukset perustuslain turvaamaan elinkeinovapauteen on kuitenkin tarpeen säätää tarkoin laissa. Tosiasiallisesti voimassa olevan lain mukainen ilmoitusmenettely on edennyt siten, että kunta on tarkastuksen suoritettuaan ja varmistettuaan, että vaadittavat tiedot on toimitettu, antanut asiassa lausunnon ja ilmoittanut tiedot aluehallintovirastolle. Toiminta on voinut alkaa kunnan lausunnon antamisen myötä. Tämä käy ilmi myös päivähoitoon hallinnonalasiirtoa koskevan hallituksen esityksen (159/2012 vp) perusteluista.

Ilmoitus- ja tarkastusmenettelyn käyttäminen on perusteltua lasten turvallisuuden varmistamiseksi. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaissemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu pienimpien lasten kohdalla. Sen takia yksityisen palvelujen tuottajan toimintaedellytysten ennakkovalvonta olisi tärkeää jo ennen toiminnan aloittamista, jotta palveluissa toteutuisi asiakkaan toiveiden, tarpeiden ja mielipiteiden huomioon ottaminen, vaikka asiakkaat eivät aina voisi itse täysin asiaansa ilmaista. Ilmoituksen perusteella suoritettavassa tarkastuksessa olisi kyse asiakasturvallisuuden ja toimintayksikön asianmukaisen toiminnan varmistamisesta ja siten laillisuusharkinnasta. Kunnan toimielimellä ei olisi toimivaltaa arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai palvelujen tarvetta kunnassa.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan olisi pidettävä rekisteriä kuntaan ilmoituksen tehneistä yksityisistä palvelujen tuottajista. Rekisteri vastaisi voimassa olevan päivähoitoasetuksen 11 §:n 2 momentin mukaista luetteloa, mutta sääntelyä tarkennettaisiin käyttötarkoituksen ja tietojen luovutta-

misen ja julkistamisen osalta. Rekisterin tarkoituksena olisi toimia valvonnan ja palveluja tarvitsevien henkilöiden apuvälineenä. Rekisteriin olisi merkittävä palvelujen tuottajan nimi ja yhteystiedot sekä 47 §:ssä säädetyn vastuuhenkilön nimi ja yhteystiedot ja siitä olisi annettava tietoja aluehallintovirastolle sekä palveluja tarvitseville henkilöille.

Kunnan toimielin voisi 5 momentin mukaan julkistaa ja luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajien nimen, osoitteet ja yhteystiedot. Itsenäinen ammatinharjoittaja voisi kuitenkin kieltää osoite- ja muiden yhteystietojensa julkaisemisen. Säännös mahdollistaisi sen, että yksityisiä palvelun tuottajia koskevat tiedot olisivat kootusti palveluja tarvitsevien henkilöiden saatavilla. Henkilöitä koskevat tiedot poistettaisiin rekisteristä viiden vuoden kuluttua toiminnan lopettamisesta. Kun on kyseessä henkilötietoja sisältävä rekisteri, on rekisterinpidossa ilman erillistä säännöstä noudatettava myös henkilötietolain (523/1999) säännöksiä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että palvelujen tuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta edellä mainitulle kunnan toimielimelle, joka puolestaan ilmoittaa tiedot aluehallintovirastolle.

Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista sekä kunnan pitämästä rekisteristä voitaisiin 7 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Asetuksella on tarkoitus säätää, että ilmoitukseen olisi liitettävä yksityisistä lasten päivähoitopalveluista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1050/2012) 1 §:n mukaiset asiakirjat.

47 §. Vastuuhenkilö. Pykälän 1 momentin mukaan yksityisen palvelujen tuottajan olisi nimettävä toimintayksikköön vastuuhenkilö, joka vastaisi siitä, että varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja siellä toteutettava varhaiskasvatus täyttävät niille asetetut vaatimukset. Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavan toimintayksikön velvollisuudesta nimetä vastuuhenkilö säädettiin yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) 4 §:ssä sekä säädetään nykyisin yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 §:n 3 momentissa. Mainittujen säännösten perusteluiden mukaan palvelujen vastuuhenkilön tulisi olla sellaisessa yhteydessä palvelutoiminnan toteuttamiseen, että hän voisi käytännössä tosiasiallisesti huolehtia näistä velvoitteista ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus. Vastuuhenkilö vastaisi siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset eli hän vastaisi muun muassa siitä, että sosiaalipalvelujen antamiseen on palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden riittävästi henkilöstöä, jonka koulutustaso ja ammattitaito mahdollistavat korkeatasoisten palvelujen antamisen. Vastuuhenkilö vastaisi myös siitä, että toiminnan edellytykset muiltakin osin täyttyvät. Vastaavia periaatteita noudatettaisiin yksityisen järjestämässä varhaiskasvatuksessa. Vastuuhenkilön tulisi työskennellä toimintayksikössä ja niiden kelpoisuusehtojen, jotka koskevat henkilöstöä varhaiskasvatuspalveluja tarjoavassa yksikössä, olisi oltava sovellettavissa myös vastuuhenkilöön. Vastuuhenkilöksi tulisi nimetä henkilö, jolla toimintayksikössä on tosiasiallisesti tämän aseman edellyttämä vastuu ja toimivalta varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisestä. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin, että vastuuhenkilön tulee täyttää päiväkodissa 32 §:n ja perhepäivähoidossa 34 §:n kelpoisuusvaatimus.

Valvontaa ja yhteydenpitoa varten olisi valvontaviranomaisilla oltava saatavilla ajantasainen tieto toimintayksikön vastuuhenkilöstä, minkä vuoksi vastuuhenkilön vaihtumisesta tehtäisiin viipymättä ilmoitus kunnan toimielimelle. Kunta puolestaan ilmoittaisi tiedon aluehallintovirastolle rekisteriin merkitsemistä varten, mikäli on kyse päiväkodista. Yksityinen perhepäivähoito merkitään ainoastaan 46 §:ssä tarkoitettuun kunnan rekisteriin.

48 §. Tietojen tallettaminen rekisteriin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka tallettaisiin yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 25 §:ssä tarkoitettuun yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Näitä olisivat toiminnan aloittamista koskevassa ilmoituksessa mainittavat tiedot, toiminnan lopettamista ja vastuuhenkilön vaihtumista koskevat tiedot sekä pääosin yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 28 §:n 2 kohtaa vastaavat valvontatiedot. Aluehallintovirasto tallettaisi kunnan sille ilmoittamat tiedot rekisteriin. Opetushallitus puolestaan tallettaisi omassa valvontatoiminnassaan syntyneet rekisteriin merkittävät tiedot. Palvelujen tuottajalla ei olisi yleistä velvollisuutta ilmoittaa rekisterin tiedoissa tapahtuneista muutoksista. Valvonnan yhteydessä esille tulleet muutokset rekisterin sisältämissä tiedoissa tulisi siksi myös tallettaa. Koska yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottaminen ei ole luvanvaraista, rekisterin sisältämillä tiedoilla ei olisi suoranaisia oikeusvaikutuksia palvelujen tuottajaan. Näin ollen esimerkiksi rekisteriin merkitty palvelujen tuottajan asiakaspääkammäärä ei olisi sitova. Palvelujen tuottajan rekisteriin merkitsemisellä voi kuitenkin olla oikeusvaikutuksia esimerkiksi arvonlisäverokohtelun kannalta. Palvelujen tuottajien oikeusturvan takaamiseksi aluehallintovirasto tekisi rekisteriin merkitsemisestä ja siitä poistamisesta valituskelpoisen päätöksen.

Yksityisten palvelujen antajien rekisteri on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen ylläpitämä rekisteri, jonka vastuullisena rekisterinpitäjänä toimii Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Tässä esityksessä ehdotetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston varhaiskasvatukseen liittyvät tehtävät siirtyväksi Opetushallitukselle, koska varhaiskasvatus on siirtynyt opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle eikä ole enää sosiaalipalvelu. Yksityistä varhaiskasvatusta koskevat tiedot talletettaisiin kuitenkin toistaiseksi edelleen yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Koska yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin ei muutoin enää viitattaisi varhaiskasvatuslaissa, olisi tähän lakiin sisällytettävä tarpeelliset rekisterinpitoa koskevat säännökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisille käyttöoikeus mainittuun rekisteriin sisältyviin varhaiskasvatusta koskeviin tehtäviensä kannalta tarpeellisiin tietoihin. Momentin toinen virke vastaisi pääosin yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 29 §:ää. Momentissa säädettäisiin kuitenkin tietojen poistaminen toiminnan lopettamisen seurauksena koskemaan kaikkia henkilöä koskevia tietoja, koska laissa ei tarkasti määritellä, mitä kaikkia tällaisia tietoja rekisteriin talletetaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että ilmoituksen rekisteröinti on maksullista. Maksuista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastojen suoritteista perittävät maksut säädetään valtioneuvoston asetuksella kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Voimassaoleva asetus aluehallintovirastojen maksuista (1092/2013) koskee vuosia 2014 ja 2015. Asetuksen maksutaulukon mukaan lasten päivähoitosta annetussa laissa (36/1973) tarkoitettun yksityisen lasten päivähoiton maksuihin sovelletaan mitä maksutaulukossa säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisista maksuista. Asetusta olisi siten tarpeen täsmentää tältä osin.

11 Luku. Hallinto ja valvonta

49 §. Kunnan monijäseninen toimielin. Ehdotettu pykälä vastaa sisällöltään pääosin päivähoitolain 11 d §:ää. Kunnalle tässä laissa säädettävistä tehtävistä, mukaan lukien yksityisen palvelujen tuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen valvonta, vastaisi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin kuitenkin, että kunnalle säädetyistä tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sanamuoto mahdollistaa esimerkiksi suomen- ja ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen organisoinnin kahden eri toimielimen alaisuuteen tai esimerkiksi jaostojen perustamisen eri kieliryhmille. Samoin 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa,

joissa varhaiskasvatusta järjestää kuntayhtymä, 1 momentissa tarkoitettuja toimielimiä voisi olla yksi tai useampi esimerkiksi erikseen suomen- ja ruotsinkielistä varhaiskasvatusta varten. Sanamuoto turvaa kuntien mahdollisuudet oman itsehallintonsa puitteissa järjestää hallintonsa haluamallaan tavalla ja turvata molempien kieliryhmien yhdenvertaiset mahdollisuudet.

50 §. *Valvontaviranomaiset.* Pykälässä säädettäisiin, että varhaiskasvatusta valvovat aluehallintovirasto, Opetushallitus sekä yksityisen palvelujen tuottajan järjestämän varhaiskasvatuksen osalta lisäksi 49 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Kunta valvoisi omalla alueellaan harjoitettavaa yksityistä varhaiskasvatuspalvelujen tarjoamista. Mainituilla viranomaisilla olisi ne velvollisuudet ja toimivaltuudet, jotka valvontaviranomaiselle säädettäisiin tässä luvussa. Voimassa olevasta laista poiketen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ei enää olisi varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen, vaan sen tehtävät siirtyisivät Opetushallitukselle.

51 §. *Valtion ohjausjärjestelmä.* Varhaiskasvatuksen valtion ohjausjärjestelmän muodostaisivat opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus sekä aluehallintovirastot. Pykälä koskisi sekä kunnan että yksityisen järjestämää varhaiskasvatusta. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ei varhaiskasvatuksen hallinnonalasiirrosta johtuen enää olisi varhaiskasvatukseen liittyviä tehtäviä.

Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaisi varhaiskasvatuksen yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:ssä säädetään asioista, jotka kukin ministeriö käsittelee omalla toimialallaan. Näistä keskeisiä ovat muun muassa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat ja lainvalmisteluasiat. Varhaiskasvatukseen liittyvistä tulostavoitteista sovittaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen tulostavoiteasiakirjassa.

Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus toimisi varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona. Opetushallituksesta säädetään laissa opetushallituksesta (182/1991) sekä samannimisessä valtioneuvoston asetuksessa (805/2008). Opetushallituksesta annetun lain 1 §:n mukaan opetustoimen kehittämis- ja hallintotehtäviä varten on opetusministeriön alaisena asiantuntijakeskusvirastona Opetushallitus. Lain 2 §:n mukaan Opetushallituksen tehtävänä on vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallituksesta annettua lakia on hallituksen esityksessä 341/2014 ehdotettu täydennettäväksi siten, että 2 §:ään lisätään koulutuksen lisäksi varhaiskasvatus. Lisäksi Opetushallituksen tulee huolehtia niistä tehtävistä, jotka sille erikseen säädetään tai määrätään, sekä suorittaa ne toimeksiannot, jotka opetusministeriö virastolle antaa. Opetushallitus muun muassa laatisi 26 §:n nojalla valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.

Asiantuntijavirastotehtävänsä lisäksi Opetushallitus olisi varhaiskasvatuksen valvontaviranomainen ja olisi toimivaltainen valvomaan varhaiskasvatusta momentissa luetelluissa tilanteissa. Valvontaviranomaisten toimivallanjakoa selkeytettäisiin voimassa olevaan lakiin nähden siten, että Opetushallitus käsittelee säännöksessä mainitut valvonta-asiat. Muissa tilanteissa toimivaltainen valtion viranomainen olisi aluehallintovirasto.

Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluisivat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoisia asioita olisivat merkittävät ennakkotapauksen luonteiset asiat, joilla voi olla laajempia yksittäisen valvonta-asian ulkopuolelle

ulottuvia vaikutuksia. Usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat olisivat sellaisia, joissa toimintaa paitsi harjoitetaan usean aluehallintoviraston toimialueella, kyseinen valvontatilanne myös tosiasiallisesti koskee samanaikaisesti useampaa toimintayksikköä eri aluehallintovirastojen toimialueilla. Aluehallintoviraston esteellisyyttä on pidettävä erittäin harvinaisena, mutta tällainen tilanne on ajateltavissa esimerkiksi joissakin aluehallintovirastoa koskevissa kantelutapauksissa. Opetushallituksen valvontavaltaan mainituissa asioissa sisältyisi 52 §:n mukaisesti tarpeellinen ohjaus ja neuvonta.

Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluvien tilanteiden voidaan arvioida olevan harvinaisia. Jo päivähoiton hallinnonalasiirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 159/2012 vp) todetaan, että päivähoitoa koskevat valvonta-asiat on tyypillisesti käsitelty aluehallintovirastoissa ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston roolin arvioidaan olevan vähäinen. Mainitun kaltaiset tilanteet ovat myös tosiasiaa olleet harvinaisia.

Pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirastot ohjaisivat ja valvoisivat varhaiskasvatusta kukin omalla toimialueellaan, joista säädetään laissa (896/2009) ja asetuksessa (906/2009) aluehallintovirastoista. Aluehallintovirasto voisi ottaa kunnan käsiteltävänä olevan yksityistä varhaiskasvatuspalvelujen tuottajaa koskevan valvonta-asian käsiteltäväkseen. Tällöin kunnan toimivalta asiassa lakkaisi. Laissa ei määriteltäisi, missä tilanteissa aluehallintovirasto voisi näin toimia. Aluehallintovirasto voisi ottaa kunnan käsiteltävänä olevan valvonta-asian itselleen esimerkiksi kunnan pyynnöstä tai tapauksissa, joissa kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa todennäköiseltä, että joudutaan turvautumaan 56 §:n mukaisen määräyksen antamiseen. Kunnan toimielin olisi yksityisen varhaiskasvatuksen osalta lähin valvontaviranomainen, joka ensisijaisesti hoitaa tavanomaisen valvonnan. Monissa tapauksissa voisi kuitenkin olla perustellumpaa, että aluehallintovirasto suorittaa ehdotetun 55 ja 56 §:n mukaiset valvontatoimet.

Opetushallitus ohjaisi aluehallintovirastojen toimintaa ohjaus- ja valvontatoiminnan suunnitelmallisuuden ja yhdenmukaisuuden turvaamiseksi koko maassa ja voisi tarvittaessa antaa myös ohjausta ja valvontaa koskevia määräyksiä. Kyse olisi yleisestä ohjauksesta, joka ei pitäisi sisällään yksittäistapauksellisten määräysten antamista. Tässä tehtävässään Opetushallitus voisi esimerkiksi laatia aluehallintovirastojen kanssa valvontasuunnitelmia. Ehdotettu säännös on yhteydessä ehdotetun 57 §:n mukaiseen valvontaviranomaisten yhteistyövelvoitteeseen, sillä Opetushallitus voisi tehokkaasti käyttää ohjausvaltaansa vain aluehallintovirastojen myötävaikutuksella.

52 §. Ohjaus, neuvonta ja seuranta. Pykälässä painotettaisiin tarpeellisen ohjauksen ja neuvonnan sekä toiminnan kehityksen seuraamista ensisijaisina valvontakeinoina. Valvontaviranomaisten tulisi kiinnittää erityisesti huomiota informaatio-ohjaukseen, koulutukseen sekä keskinäiseen vuorovaikutukseen palvelujen tuottajan kanssa. Tällä tavoin ennaltaehkäistäisiin ongelmatilanteiden syntymistä ja vältettäisiin tarvetta turvautua 53 – 56 §:n mukaisiin keinoihin. Tämä edellyttäisi molemmin puolin toimivaa tiedon kulkua ja vilpittömää yhteistyötä varhaiskasvatuksen järjestäjän ja valvontaviranomaisen välillä. Molempien osapuolten toiminnan tulisi tukea ohjauksen ja neuvonnan edellyttämän keskinäisen luottamuksen syntymistä ja säilymistä. Lain 53 – 56 §:ään ehdotettuja toimivaltuuksia käytettäisiin vain, kun ohjauksen ja neuvonnan keinoin ei voida päästä toivottuun lopputulokseen.

53 §. Tarkastusoikeus. Ehdotettu pykälä koskee jälkikäteisen valvonnan yhteydessä suoritettavia tarkastuksia. Yksityisen varhaiskasvatuspalvelujen järjestäjän toimintayksikössä tehtävästä kunnan

toimielimen etukäteistarkastuksesta säädettäisiin 46 §:ssä. Kaikki 50 §:ssä määriteltävät valvontaviranomaiset voisivat perustellusta syystä suorittaa tarkastuksia niiden valvontavaltaan kuuluvissa asioissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. Tarkastuksen tekemiseen olisi oltava perusteltu syy, eli valvontaviranomaisella olisi oltava perusteet epäillä, että toimintayksikkö tai siellä järjestettävä varhaiskasvatus eivät täytä niille asetettuja vaatimuksia. Tarkastuskynnystä ei ole tarkoituksenmukaista nostaa liian korkeaksi. Perusteltu epäily merkittävistä puutteista toimintayksikön toiminnassa olisi riittävä syy tarkastuksen toimittamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Opetushallituksen ja aluehallintoviraston oikeudesta määrätä tarkastus perustellusta syystä toisen valvontaviranomaisen tehtäväksi. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan tilanteita, joissa kyseisellä viranomaisella 51 §:n perusteella olisi valvontatoimivalta. Tämä ei tarkoittaisi sitä, että valvonta-asia kokonaisuudessaan siirtyisi tarkastuksen toimittaneen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, vaan määräys koskisi ainoastaan tarkastusta. Perusteltuna syyinä voitaisiin pitää esimerkiksi asian kiireellisyyttä, suurta samanaikaisten valvonta-asioden määrää tai sitä, että valvontaviranomainen tuntee tarkastuksen kohteen erityisen hyvin, milloin näillä seikoilla voidaan katsoa olevan merkitystä tarkastuksen onnistumisen kannalta.

54 §. Tarkastuksen toimittaminen. Ehdotettu pykälä vastaa sisällöltään pääasiallisesti päivähoitolain 8 a §:n ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 18 §:n tarkastuksen toimittamista koskevia säännöksiä.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaisesti tarkastajalle olisi esitettävä ja annettava maksutta jäljennökset tarpeellisista asiakirjoista. Voimassa olevan lain sanamuoto koskee välttämättömiä asiakirjoja. Tarkastajan oikeutta saada kaikki tarpeelliset asiakirjat ei ole aiheellista hankaloittaa rajaamalla tiedonsaantioikeutta liiaksi. Tarkastaja määrittää sen, mitä asiakirjoja on pidettävä tarpeellisina eikä etukäteen ole kaikilta osin mahdollista sanoa, mitkä asiakirjat ovat tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömiä.

Pykälän säännöksiä sovellettaisiin myös 46 §:n nojalla yksityisen palvelujen tuottajan toimintayksikköön tehtävään tarkastukseen.

55 §. Huomautus ja huomion kiinnittäminen. Pykälässä säädettäisiin, että valvontaviranomainen voisi antaa huomautuksen vastaisen toiminnan varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen, jos todetaan, että toiminnan järjestäjä on varhaiskasvatusta järjestäessään tai toteuttaessaan menettelyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Lisäksi edellytyksenä olisi, että asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin. Huomautuksen antaminen ja huomion kiinnittäminen olisi siten 56 §:n mukaisiin määräyksiin nähden ensisijainen keino.

Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään pääasiallisesti päivähoitolain 8 c §:ää ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 18 §:ää, mutta sen mukaan myös kunnalla olisi toimivalta säännöksen mukaiseen huomautuksen antamiseen ja huomion kiinnittämiseen sen valvoessa yksityistä varhaiskasvatusta. Voimassa oleva laki ei tätä mahdollisuutta tunne. Koska tämän pykälän mukaiset keinot ovat ehdotetun 56 §:n mukaisia keinoja lievempiä, olisi hallinto-oikeuden suhteellisuusperiaate

huomioiden tarpeen, että kaikilla valvontaviranomaisilla olisi toimivalta näiden keinojen käyttämiseen.

56 §. Määräyksen antaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, jos lasten varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin varhaiskasvatuslain vastaista taikka jos yksityinen palvelun tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan. Tällöin olisi asetettava määräaika korjaavien toimenpiteiden suorittamiselle. Toiminta voitaisiin myös määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kieltää välittömästi, jos asiakasturvallisuus sitä edellyttäisi. Momentin mukainen määräys olisi 55 §:n mukaiseen huomautukseen ja huomion kiinnittämiseen nähden toissijainen keino. Määräys puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta olisi lisäksi välittömään toiminnan keskeyttämiseen ja toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön kieltämiseen nähden ensisijainen keino.

Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi tehostaa 1 momentissa tarkoitettua määrystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Näissä tilanteissa sovellettaisiin lisäksi uhkasakkolain (1113/1990) säännöksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan poliisi olisi velvollinen antamaan virka-apua pykälän mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

57 §. Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisille yleisvelvoite toimia yhteistyössä tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan. Yhteistyöllä tarkoitetaan muun muassa tarpeellisten tietojen ja hyvien käytänteiden vaihtamista sekä mahdollisten toimivaltaerimielisyyksien selvittämistä neuvotteluin siten, että lain tavoitteet pystytään tehokkaasti turvaamaan.

Viranomaisten välisen sujuvan tiedonkulun varmistamiseksi yhteistyövelvoitetta täsmennettäisiin 2 – 4 momentin säännöksillä valvontaviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa varhaiskasvatuslain nojalla tekemistään valvontatoimenpiteistä muille valvontaviranomaisille. Säännösten mukaan Opetushallituksen tulisi ilmoittaa lain 53 – 56 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä aluehallintovirastolle ja kunnalle, aluehallintoviraston Opetushallitukselle ja kunnalle sekä kunnan aluehallintovirastolle.

58 §. Yhteistyö lainsäädännön valmistelussa. Yhteiskunnan järjestämä pienten lasten hoitojärjestelmä koostuu päivähoitona järjestettävästä kunnallisesta varhaiskasvatuksesta ja sen vaihtoehtoina olevista lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuista. Perheillä on oikeus valita näiden kolmen vaihtoehdon kesken perheiden ja lasten tarpeisiin parhaiten soveltuva ratkaisu. Pienten lasten hoitojärjestelmä muodostaa kiinteän kokonaisuuden, jossa muutokset yhdessä osatekijässä vaikuttavat väistämättä koko järjestelmään. Esimerkiksi kotihoidon tuen leikkaus lisää varhaiskasvatuksen kysyntää. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen liittyvät asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Pykälässä säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle velvoite yhteistyöhön silloin kun joko varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön

tai lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaan lainsäädäntöön tehdään merkittäviä muutoksia. Vastaava säännös sisältyy päivähoitolain 32 a §:ään.

12 Luku. Rahoitus ja asiakasmaksut

59 §. Rahoitus ja avustukset. Pykälä vastaa sisällöltään päivähoitolain 12 §:ää. Kyseisen pykälän 3 momentti on muutettu lailla 1414/2014, joka on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Perustamishankkeisiin myönnettävistä valtionavustuksista on luovuttu ja siirrytty valtionavustuslain perusteella valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myönnettäviin investointiavustuksiin.

60 §. Asiakasmaksut. Pykälä vastaa sisällöltään päivähoitolain 13 §:ää. Lasten varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovellettaisiin edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisena kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013, vaikka varhaiskasvatus ei ole sosiaalipalvelu. Tarkoituksena kuitenkin on, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksusäännökset uudistetaan ja kytkös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön tältä osin katkaistaan. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain valmistelu aloitettaneen vuonna 2015.

13 Luku. Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku

61 §. Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen. Muutoksenhausta lapsen päivähoitoon ottamista koskevaan päätökseen säädetään päivähoitolain 30 a, 31 ja 32 §:ssä. Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen on kielletty. Viranhaltijan lapsen päivähoitoon ottamista koskevaan päätökseen haetaan oikaisua kunnan toimielimeltä. Päivähoitolain 11 a §:ssä tarkoitettuun lapsen päivähoitoon ottamista koskevaan kunnan toimielimen päätökseen, eli subjektiivista päivähoito-oikeutta koskevaan päätökseen, saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Nykyistä sääntelytapaa voi pitää vaikeasti ymmärrettävänä, minkä vuoksi muutoksenhakusäännökset ehdotetaan yhdistettäväksi ja yksinkertaistettavaksi. Muutoksenhakuoikeuden laajuutta ei pykälässä tarkoitettujen päätösten osalta muutettaisi nykyisestä. Ensivaiheen oikeusturvakeinona olisi oikaisuvaatimus. Subjektiivista oikeutta koskevista päätöksistä saisi tämän jälkeen valittaa hallinto-oikeuteen. Siltä osin, kuin pykälässä ei muuta säädetä, noudatettaisiin oikaisuvaatimuksen osalta hallintolain säännöksiä ja valituksen osalta hallintolainkäyttölain säännöksiä.

62 §. Muutoksenhaku valvontaviranomaisten valvonnassa tekemiin päätöksiin. Pykälän 1 momentti vastaa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 36 §:n 1 momenttia. Vastaavaa säännöstä ei kunnallisen päivähoidon osalta ole päivähoitolaissa. Päivähoitolain 8 b §:n 3 momentista ja 8 c §:n 3 momentista käy kuitenkin ilmi, että lain lähtökohta on ollut, että valvontaviranomaisten päätöksistä saa valittaa. Sääntely ehdotetaan tältä osin yhtenäistettäväksi. Varhaiskasvatuslain nojalla tehtyyn valvontaviranomaisen päätökseen haettaisiin muutosta hallintovalituksin hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentti vastaa päivähoitolain 8 c §:n 3 momenttia ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 36 §:n 2 momenttia.

63 §. Täytäntöönpano. Pykälä vastaa sisällöltään yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 37 §:ää. Kunnallisen päivähoidon osalta säädetään päivähoitolain 8 b §:n 3 momentissa, että sosiaali-

ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston päätöstä toiminnan keskeyttämisestä taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön kieltämisestä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Ehdotettu pykälä koskisi yhdenmukaisesti sekä kunnallista että yksityistä varhaiskasvatustoimintaa.

64 §. *Muutoksenhaku tukeen liittyvistä henkilökohtaisista palveluista.* Säännös olisi päivähoitolakiin nähden uusi ja siinä säädettäisiin muutoksenhausta 19 §:ssä tarkoitettuihin henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja tukeen liittyviä palveluja koskeviin kunnan päätöksiin. Kaikki 19 §:n nojalla tehtävät tukitoimenpiteitä koskevat päätökset eivät siten olisi valituskelpoisia, vaan olisi arvioitava, onko kyse lapsen henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettua palvelusta. Valituskelpoiset päätökset voisivat koskea esimerkiksi lapsen henkilökohtaiseen käyttöön hankittavaa apuvälinettä. Toisaalta esimerkiksi päätös, joka koskee erityislastentarhanopettajan määräämistä koko ryhmän avuksi, ei olisi pykälän nojalla valituskelpoinen.

Asia olisi hallinto-oikeudessa käsiteltävä kiireellisenä. Hallinto-oikeuden ratkaisusta voisi valitusluvalla valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

65 §. *Voimaantulo ja siirtymäsäännökset*

Lain ehdotetaan tulevan voimaan päivänä kuuta 20 . Lailla kumotaan 19 päivänä tammikuuta 1973 annettu laki lasten päivähoidosta (36/1973) ja asetus lasten päivähoidosta (239/1973) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Jos muussa lainsäädännössä viitataan edellä mainittuun lakiin tai asetukseen lasten päivähoidosta, on niiden sijaan sovellettava tätä lakia. Mitä muualla laissa tai sen nojalla säädetään lasten päivä-hoidosta, koskee tämän lain mukaista varhaiskasvatusta.

Ennen tätä laki voimassa ollut laki sisälsi useita henkilöstön kelpoisuuteen liittyviä siirtymäsäännöksiä. Koska kelpoisuusvaatimuksia ei ole tarkoitus tällä lailla muuttaa, säädettäisiin, että tehtäviä, joihin tämän lain mukaan vaaditaan erityinen kelpoisuus, voi hoitaa myös henkilö, joka tämän lain voimaan tullessa oli kelpoinen vastaavaan tehtävään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain tai mainitun lain siirtymäsäännösten nojalla.

1.2 Laki arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta

38 §. Lain 38 §:n mukaan arvonlisäveroa ei suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Lain 38 §:ssä on sosiaalihuollon määritelmä. Säännöksen mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaan muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta. Hallituksen esityksen arvonlisäverolaiksi (HE 88/1993) mukaan verotonta sosiaalihuoltoa on valtion, kuntien ja kuntayhtymien harjoittaman toiminnan lisäksi vastaava lääninhallituksen (nykyisin aluehallintovirasto) ja kunnan sosiaalilautakunnan valvoma yksityisten harjoittama toiminta.

Pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan tässä ja 37 §:ssä säädettyä sovellettaisiin edelleen varhaiskasvatukseen, vaikka varhaiskasvatus ei enää ole sosiaalipalvelu. Varhaiskasvatusta ei siten saatettaisi 39 ja 40 §:n koulutuspalveluja koskevien säännösten alaiseksi.

Varhaiskasvatuksen katsotaan kuuluvan sisältönsä vuoksi enemmän opetus- ja koulutustoimeen kuin sosiaalihuoltoon. Sen järjestämiseen, ohjaamiseen ja valvontaan liittyvät menettelyt vastaisivat

pääosin sitä mitä aiemmin säädettiin sosiaalihuoltoon lukeutuvasta lasten päivähoidosta. Toiminta olisi ilmoituksenvaraista, vastaavassa laajuudessa rekisteröityä ja sitä valvoisi kunnan asianomainen lautakunta. Lisäksi 40 §:n perustelujen mukaan liiketaloudellisin perustein järjestetty koulutus on arvonnalisäverollista. Yksityisiä varhaiskasvatuspalvelujen järjestäjiä taas ei koske taloudellisen voiton tavoittelemisen kieltö. Näin ollen varhaiskasvatuksen arvonnalisävero-oikeudellista asemaa ei ole tarpeen muuttaa siitä, mitä lasten päivähoidosta säädetään.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen mukaan varhaiskasvatuslain 10 luvussa tarkoitetun ilmoituksen rekisteröinti on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastojen suoritteista perittävät maksut säädetään valtioneuvoston asetuksella kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Voimassa-oleva asetus aluehallintovirastojen maksuista (1092/2013) koskee vuosia 2014 ja 2015. Nykyiseen asetukseen ei ole varhaiskasvatuslain johdosta tarpeen tehdä muutoksia.

Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ehdotetussa 11 §:ssä tarkoitetun ravinnon terveellisydestä ja tarpeellisuudesta ja ruokailun toteuttamisesta varhaiskasvatuksessa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ehdotetussa 30 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista ja sen kehittamisestä. Lisäksi ehdotetussa 54 §:ssä tarkoitetussa tarkastuksessa erityisesti huomioon otettavista asioista ja tarkastusmenettelyn tarkemmasta sisällöstä sekä tarkastuksessa pidettävästä pöytäkirjasta ja sen säilyttämisestä ja säilyttämisaikasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä ehdotetun 42 §:n mukaisen täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ehdotetun 46 §:n mukaisten ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista sekä pykälässä tarkoitetusta kunnan pitämästä rekisteristä. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella on tarkoitus säätää mainittuihin ilmoituksiin liitettävistä asiakirjoista vastaavasti kuin nykyisin säädetään ministeriön asetuksessa yksityisistä lasten päivähoitopalveluista (1050/2012).

3 Voimaantulo

Varhaiskasvatuslaki ehdotetaan tulevaksi voimaan...

Laki arvonnalisäverolain 38 §:n muuttamisesta ehdotetaan tulevaksi voimaan samaan aikaan, kuin varhaiskasvatuslaki.

Siirtymäsäännöksiä koskevassa 66 §:ssä säädettäisiin, että tehtäviä, joihin tämän lain mukaan vaaditaan erityinen kelpoisuus, voi hoitaa myös henkilö, joka tämän lain voimaan tullessa oli kelpoinen vastaavaan tehtävään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain tai mainitun lain siirtymäsäännösten nojalla.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen järjestäminen olisi esityksen mukaan ilmoituksenvaraista, jolloin on huomioitava perustuslain 18 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia

toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös on perusluonteeltaan vapausoikeus, jolla pyritään suojaamaan itsemääräämisoikeuden erästä ulottuvuutta, eli vapautta hankkia toimeentulo ja vapautta valita se muoto ja keino, jolla toimeentulonsa haluaa hankkia. Luvanvaraisuus on merkittävä elinkeinovapauden rajoitus. Ilmoituksenvaraisuus voi valtiosääntöoikeudellisesti rinnastua luvanvaraisuuteen, jos menettely on hyvin monimutkainen tai ilmoittamisen ohessa toiminnalle asetetaan muita lainsäädännöllisiä edellytyksiä, minkä vuoksi menettelyä arvioidaan elinkeinonharjoittajalle tosiasiallisesti asetettavien velvoitteiden mukaan. Luvanvaraista elinkeinotoimintaa valvotaan ennakkollisesti. Viranomainen tarkastaa, että elinkeinonharjoittaja täyttää lainsäädännössä asetetut edellytykset toimiluvan saamiseksi. Viranomaisella saattaa olla myös toimivalta suorittaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kun on kyse puhtaasti ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, valvonta on tarpeen mukaan suoritettavaa jälkikäteistä valvontaa. Muodollisesti ilmoituksenvarainen elinkeinotoiminta voi siten tosiasiaassa perustuslain 18 §:n näkökulmasta olla luvanvaraista. Esimerkiksi elinkeinonharjoittajalle säädetty velvollisuus rekisteröityä elinkeinonharjoittajien rekisteriin ennen toiminnan aloittamista ei perustuslakivaliokunnan mukaan poikkea olennaisesti luvanvaraisuudesta (ks. PeVL 24/2000 vp ja 45/2001 vp sekä PeVL 10/2012 vp).

Perusoikeuksien yleisten oppien kannalta on ongelmallista, jos oikeus käyttää perusoikeutta riippuu viranomaisen ennakolta antamasta luvasta. Perusoikeusjärjestelmän kannalta ovat helpommin hyväksyttävissä järjestelyt, joissa viranomaiselle annetaan mahdollisuus jälkivalvonnan keinoin puuttua elinkeinotoiminnassa ilmenneisiin väärinkäytöksiin ja epäkohtiin. Tästä huolimatta saattaa olla tilanteita, joissa ennakkolupajärjestelmä on perusteltavissa vahvoilla asiallisilla syillä. Perusoikeus uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todetaan, että lainsäädännön uudistamisen tavoitteena on ollut elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuden vähentäminen, mutta luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Pääsääntöisesti jälkivalvonnan on katsottava olevan ensisijainen vaihtoehto elinkeinotoiminnan sääntelyssä. Luvanvaraisuus on kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu perustelluksi esimerkiksi ampuma-aseisiin liittyvän toiminnan (PeVL 13/2014 vp), lääkkeiden tukkukaupan (PeVL 19/2002 vp), rautatieliikenteen (PeVL 66/2002 vp) ja taksiliikenteen (PeVL 31/2006 vp) sekä useiden muiden elinkeinojen osalta. Yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tarjoamisen sääntelyä ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Luvanvaraisuuteen liittyvässä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti seuraavia seikkoja.

Luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, mikä tarkoittaa sitä, että on kiellettyä siirtää perusoikeuden toteutumiseen olennaisesti vaikuttavan seikan sääntelyä lakia alemman tason normeihin tahtuvaksi (ks. PeVL 15/1995 vp). Rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista (ks. 31/2006 vp).

Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa luvan myöntämisessä ei voida pitää perusteltuna, koska perusoikeussuojan toteutuminen ei voi olla viranomaisen harkinnassa (ks. PeVL 35/1997 vp). Toisaalta esimerkiksi asealan osalta voidaan kui-

tenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan alan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 31/2006 vp).

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että ehdotettu ilmoitus- ja tarkastusmenettely on valtiösääntöoikeudellisesti katsottava lupamenettelyyn melko läheisesti rinnastettavaksi, jolloin sitä on arvioitava edellä esitettyjen edellytysten perusteella. Ilmoitus- ja tarkastusmenettelyn käyttäminen on perusteltua lasten turvallisuuden varmistamiseksi. Lapset ovat usein erityisen suojelun tarpeessa eivätkä välttämättä kykene itse riittävästi ilmaisemaan tahtoaan ja tarpeitaan. Erityisesti tämä korostuu pienimpien lasten kohdalla. Sen takia yksityisen palvelujen tuottajan toimintaedellytysten ennakkovalvonta olisi tärkeää jo ennen toiminnan aloittamista, jotta palveluissa toteutuisi asiakkaan toiveiden, tarpeiden ja mielipiteiden huomioon ottaminen, vaikka asiakkaat eivät aina voisi itse täysin asiaansa ilmaista. Ilmoituksen perusteella suoritettavassa tarkastuksessa olisi kyse asiakasturvallisuuden ja toimintayksikön asianmukaisen toiminnan varmistamisesta ja siten laillisuusharkinnasta. Kunnan toimielimellä ei olisi toimivaltaa arvioida toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai palvelujen tarvetta kunnassa. Koska kyse on ilmoitusmenettelystä, yksityinen varhaiskasvatuspalvelujen järjestäjä ei olisi sidottu kunnalliseen tai valtakunnalliseen rekisteriin merkittyyn toimintaansa koskeviin tietoihin. Ehdotettu menettely on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja esitys voitaneen tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Menettely vastaa sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä. Asia on kuitenkin tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

LAKIEHDOTUKSET

VARHAISKASVATUSLAKI

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen.

Tätä lakia sovelletaan kunnan, kuntayhtymän sekä muun palvelujen tuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen, jota annetaan päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai muuna varhaiskasvatuksena.

Varhaiskasvatusta voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi.

Varhaiskasvatusta voidaan järjestää yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, jota kutsutaan perhepäiväkodiksi.

Muuta varhaiskasvatusta voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa paikassa.

Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset.

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Tätä lakia sovelletaan kuitenkin esiopetukseen, jos sitä järjestetään päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, jollei perusopetuslaissa toisin säädetä. Jos lapsi tarvitsee esiopetuksen lisäksi tämän lain tarkoittamaa varhaiskasvatusta ennen esiopetusta tai sen jälkeen, kyseiseen toimintaan sovelletaan tämän lain päiväkotia ja perhepäivähoitoa koskevia säännöksiä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *varhaiskasvatuksella* lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka;
- 2) *hoitovapaalla* työsopimuslaissa (55/2001) tarkoitettua hoitovapaata taikka kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003), valtion virkamieslaissa (750/1994) tai kirkkolaissa (1054/1993) tarkoitettua virkavapaata lapsen hoitamiseksi;
- 3) *yksityisellä palvelujen tuottajalla* yksityistä henkilöä, yhteisöä tai säätiötä taikka julkisyhteisön perustamaa liikeyritystä, joka tuottaa varhaiskasvatusta korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla.

3 §

Varhaiskasvatuksen tavoitteet

Tässä laissa tarkoitetun varhaiskasvatuksen tavoitteena on:

- 1) edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, terveyttä ja hyvinvointia;
- 2) tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista;
- 3) toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa monipuolista pedagogista toimintaa ja mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset;
- 4) varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö;
- 5) turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä;
- 6) 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;
- 7) tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä;
- 8) kehittää lapsen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, edistää lapsen toimimista vertaisryhmässä sekä ohjata eettisesti vastuulliseen ja kestäväan toimintaan, toisten ihmisten kunnioittamiseen ja yhteiskunnan jäsenyyteen;
- 9) varmistaa lapsen mahdollisuus osallistua ja saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin;

- 10) 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.

2 luku

Varhaiskasvatuksen järjestäminen

4 §

Lapsen etu ja toiminnan lainmukaisuus

Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Kunnan, kuntayhtymän ja muun palvelujen tuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatus täyttää sille tässä laissa tai muussa lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

5 §

Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus

Kunnan on järjestettävä tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunta voi järjestää sille tässä laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle siten kuin kuntalaissa (/) säädetään.

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta itse tai hankkia sitä sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta siten kuin kuntalaissa säädetään. Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palvelujen tuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

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

Kunnan on huolehdittava, että tässä laissa säädettyyn varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on mahdollisuus osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen.

6 §

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen ja oleskelun perusteella

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, joka on kunnan asukas. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei henkilöllä ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee.

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle, jos tähän on erityisiä syitä.

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta myös toisessa kunnassa asuvalle lapselle.

Sairaalan sijaintikunta voi järjestää sairaalahoidossa olevalle lapselle varhaiskasvatusta siinä määrin kuin se hänen terveytensä ja muut olosuhteet huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista.

7 §

Monialainen yhteistyö

Kunnan on varhaiskasvatusta järjestäessään toimittava yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaalihuollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

8 §

Varhaiskasvatuksen kieli

Lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen- tai ruotsinkielellä taikka saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla saamenkielellä.

Kunnan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta järjestetään kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti lapsen 1 momentissa tarkoitettulla äidinkielellä.

Varhaiskasvatusta voidaan järjestää viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä.

9 §

Toiminta-ajat

Kunnan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatusta järjestetään tarvittavassa laajuudessa päivittäin ja niinä vuorokauden aikoina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kokopäiväinen varhaiskasvatus saa kestää yleensä enintään kymmenen tuntia yhtäjaksoisesti. Osa-päiväinen varhaiskasvatus saa kestää enintään viisi tuntia päivässä.

10 §

Varhaiskasvatusympäristö

Varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen ja turvallinen lapsen ikä ja kehitys huomioon ottaen. Toimitilojen ja toimintavälineiden on oltava varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta asianmukaisia ja niissä on huomioitava esteettömyys.

11 §

Ravinto ja ruokailu

Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle on päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestettävä lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto. Ruokailu on oltava tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei kuitenkaan koske kliinisiä ravintovalmisteita tai niihin verrattavia tuotteita, jotka korvataan sairausvakuutuslain (1224/2004) nojalla, eikä myöskään ravintoaineiden kustantamista järjestettäessä varhaiskasvatusta perhepäivähoidossa saman perheen lapsille heidän omassa kodissaan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ravinnon terveellisyydestä ja tarpeellisuudesta ja ruokailun toteuttamisesta varhaiskasvatuksessa.

3 Luku

Oikeus varhaiskasvatukseen ja osallisuus

12 §

Oikeus varhaiskasvatukseen

Lapsella on oikeus ennen perusopetuslaissa tarkoitetun perusopetuksen alkamista osallistua kunnan järjestämään kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa sen ajan päätyttyä, jolta lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Oikeutta ei ole kuitenkaan aikana, jolta lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle voidaan suorittaa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua äitiys- ja vanhempainrahakauden ulkopuolella maksettavaa isyysrahaa.

Lapsella on 1 momentissa säädetystä poiketen oikeus perusopetuslaissa tarkoitetun esiopetuksen lisäksi järjestettävään osapäiväiseen varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa niinä päivinä, jolloin lapselle järjestetään perusopetuslaissa tarkoitettua esiopetusta.

Varhaiskasvatusta voidaan järjestää perusopetuksessa olevalle lapselle, joka erityisestä syystä tarvitsee tässä laissa säädettyä varhaiskasvatusta eikä lapsen hoitoa ole muulla tavoin järjestetty.

Varhaiskasvatukseen osallistumisesta päättävät lapsen vanhemmat tai muut huoltajat. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

13 §

Vuorohoidon järjestäminen

Iltaisin, öisin, viikonloppuisin ja arkipyhinä toteutettavaa varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa on järjestettävä lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Lain 12 pykälän 2 momenttia ei sovelleta vuorohoidossa olevaan lapseen.

14 §

Varhaiskasvatuksen järjestäminen muulla tavalla

Edellä 12 §:ssä tarkoitetun lapsen vanhemmilla tai muilla huoltajilla, jotka eivät lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi valitse kunnan järjestämää 12 §:n mukaista varhaiskasvatusta, on lapsen muulla tavalla tapahtuvan varhaiskasvatuksen järjestämiseksi oikeus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaiseen tukeen sanotussa laissa tarkemmin säädettävällä tavalla.

15 §

Paikan säilyminen

Oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan säilyy, vaikka lapsi ei ole varhaiskasvatuksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen isyysraajaksojen ajan. Isyysraajaksoista johtuvasta poisolosta on ilmoitettava järjestämispaikkaan viimeistään kaksi viikkoa ennen niiden suunniteltua aloittamispäivää.

16 §

Osallisuus ja vaikuttaminen

Lapsen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa lapsen mielipide ja toivomukset on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä edellyttämällä tavalla.

Lapsen vanhemmille tai muille huoltajille on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa lapsensa varhaiskasvatuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

Lapsille ja heidän vanhemmilleen tai muille huoltajilleen on toimintayksikössä järjestettävä säännöllisesti mahdollisuus osallistua varhaiskasvatuksen suunnitteluun ja arviointiin.

4 Luku

Lapsen tukeminen varhaiskasvatuksessa

17 §

Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen

Lapselle on annettava hänen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea varhaiskasvatuksessa heti tuen tarpeen ilmettyä. Tukea on annettava laadultaan ja määrältään lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Lapselle on annettava hänen kehityksensä, oppimisensa tai hyvinvointinsa edellyttämää tukea osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa. Jos osana perustoimintaa annettava tuki ei ole riittävää ja lapsi tarvitsee säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, lapselle annettavaa tukea on tehostettava lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Lapselle on tarvittaessa annettava erityistä tukea lapsen vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymisestä tai tunne-elämän häiriöstä johtuen.

18 §

Erityislastentarhanopettajan palvelut

Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseksi varhaiskasvatuksessa on oltava tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja.

19 §

Tuen muodot ja toteuttaminen

Tuki voi sisältää tarvittavia pedagogisia, rakenteellisia ja hyvinvointia tukevia järjestelyjä, kuten erityislastentarhanopettajan palveluja, tulkitsemis- ja avustamispalveluja tai erityisten apuvälineiden käyttöä.

Tuki järjestetään pääsääntöisesti muun varhaiskasvatuksen yhteydessä tai, jos lapsen tuen tarve sitä edellyttää, osittain tai kokonaan erityisryhmässä tai muussa soveltuvassa paikassa.

20 §

Henkilöstön mitoitus tuen tilanteissa

Jos ryhmässä on yksi tai useampi erityistä tukea saava lapsi, tämä on otettava huomioon lasten lukumäärässä tai kasvatus-, opetus- ja hoitotehtäviin osallistuvien henkilöitten lukumäärässä, jollei ryhmässä ole lapsi- tai ryhmäkohtaista avustajaa.

Mitä 1 momentissa on säädetty, on tarvittaessa otettava huomioon, jos ryhmässä on yksi tai useampi tehostettua tukea saava lapsi.

21 §

Tuen tarpeen ja tukitoimenpiteiden arviointi ja yhteistyö

Lapsen tuen tarvetta, riittävyttä ja sopivuutta on arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Arvioinnin tekemisestä vastaa lastentarhanopettaja tai erityislastentarhanopettaja. Arviointi tehdään yhteistyössä muun henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa sekä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen tai muiden viranomaisten kanssa. Arvioinnin perusteella ratkaistaan lapsen tuen taso, sisältö ja toteuttaminen.

22 §

Tuen kirjaaminen

Lapsen tuen tarve, tukitoimet, niiden toteuttaminen ja vaikuttavuus on kirjattava 28 §:ssä säädettyyn lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan.

5 luku**Menettelysäännökset**

23 §

Ohjaus ja neuvonta

Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista sekä varhaiskasvatusta tukevista palveluista. Ohjauksessa on selvitettävä varhaiskasvatuksen eri toimintamuodot ja tarjolla olevat vaihtoehdot sekä muut seikat, joilla on vaikutusta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

24 §

Hakeminen

Lapsen huoltajien, jotka haluavat lapselle 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatusta, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan.

Mikäli varhaiskasvatuksen tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista, koulutuksesta tai muutosta toiseen kuntaan eikä tarpeen alkamisajankohta ole ennakoitavissa, paikkaa on haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee paikan.

Mikäli varhaiskasvatuksen tarve muuttuu osapäiväisestä tai muusta osa-aikaisesta varhaiskasvatuksesta kokopäiväiseen lapsen huoltajien ennakoimattomasta työllistymisestä, opinnoista tai koulutuksesta johtuen, kunnan on kuitenkin järjestettävä edellä mainituista syistä laajentuneen tarpeen mukainen varhaiskasvatus välittömästi saatuaan tiedon tarpeen muutoksesta.

Varhaiskasvatus on järjestettävä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun ajan kuluttua viimeistään siitä päivästä lukien, kun lapsi tarvitsee paikan. Jos lapselle haetaan varhaiskasvatuspaikkaa sen jälkeen, kun hän on ollut kotona hoidossa, paikkaa on tarjottava mahdollisuuksien mukaan samasta päiväkodista tai perhepäivähoidosta, jossa lapsi on osallistunut varhaiskasvatukseen ennen poisjääntään ja jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat tätä toivovat.

25 §

Päätös

Tässä laissa säädettyyn varhaiskasvatukseen osallistumisen tulee perustua kunnan tekemään päätökseen tai yksityistä varhaiskasvatusta järjestettäessä palvelujen tuottajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Edellä 1 momentissa säädettyä ei sovelleta 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun muuhun varhaiskasvatukseen.

6 luku

Varhaiskasvatuksen suunnittelu, omavalvonta ja arviointi

26 §

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Opetushallitus laatii ja päättää tähän lakiin perustuen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Varhaiskasvatuksen perusteissa määrätään varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa.

27 §

Paikalliset suunnitelmat

Kunta, kuntayhtymä tai muu palvelujen tuottaja voi laatia valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia. Suunnitelmat voidaan laatia varhaiskasvatuksen järjestäjä-, palvelun tuottaja-, yksikkö-, ryhmä- tai toimintamuotokohtaisesti ja niissä voidaan ottaa huomioon pedagogiset painotukset ja muut varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta merkitykselliset valtakunnallisia varhaiskasvatuksen perusteita täydentävät seikat.

28 §

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava lapsen kehityksen ja oppimisen tavoitteet sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan kirjataan lapsen tarvitseman tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa lastentarhanopettajan kelpoisuuden omaava henkilö. Lapsen mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon varhaiskasvatussuunnitelmaa laadittaessa. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman toteutumista on arvioitava ja suunnitelma on tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Tätä useammin se on tarkistettava, jos lapsen tarpeet sitä edellyttävät.

29 §

Oma- ja valvontasuunnitelma

Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelujen tuottajan on laadittava oma- ja valvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä ja sen toteutumista on seurattava.

Opetushallitus voi antaa määräyksiä oma- ja valvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.

30 §

Varhaiskasvatuksen arviointi

Varhaiskasvatuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea varhaiskasvatuksen kehittämistä ja edistää lapsen kehityksen ja oppimisen edellytyksiä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013).

Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä arvioinnista ja sen kehittämisestä.

7 luku

Henkilöstö ja kelpoisuusvaatimukset

31 §

Riittävä henkilöstö

Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelujen tuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä tässä luvussa säädettyä henkilöstöä. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä.

32 §

Lastentarhanopettaja

Kelpoisuusvaatimuksena lastentarhanopettajan tehtäviin on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhanopettajan koulutus, taikka sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet vähintään 60 opintopisteen laajuiset opinnot.

33 §

Lähihoitaja

Kelpoisuusvaatimuksena lähihoitajan tehtäviin varhaiskasvatuksessa on tehtävään soveltuva sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai muu vastaava perustutkinto.

34 §

Perhepäivähoitaja

Kelpoisuusvaatimuksena perhepäivähoitajan tehtäviin on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus.

35 §

Erityislastentarhanopettaja

Kelpoisuusvaatimuksena erityislastentarhanopettajan tehtäviin on:

- 1) 32 §:ssä säädetty kelpoisuus, jonka lisäksi on suoritettu erityisopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot, joista säädetään yliopistojen tutkinnosta annetun asetuksen (794/2004) 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa; tai
- 2) kasvatustieteen maisteri pääaineena erityispedagogiikka (varhaiserityisopettajan koulutus).

36 §

Varhaiskasvatuksen johtotehtävät

Kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen hallinnollisiin johtotehtäviin on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito.

Kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen ammatillisiin johtotehtäviin on 32 §:n mukainen kelpoisuus sekä riittävä johtamistaito.

37 §

Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista

Jos varhaiskasvatuksessa toimivan 32 – 36 §:ssä säädetyn henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

8 luku

Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus

38 §

Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 32 tai 33 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä samoin olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.

Päiväkodissa tulee kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on 1 momentissa mainittu ammatillinen kelpoisuus enintään 13 osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden.

Päiväkodissa järjestettävässä esiopetuksessa saa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 7 §:n mukaiset kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohden. Jos esiopetuksessa oleva lapsi osallistuu sitä ennen tai sen jälkeen järjestettävään varhaiskasvatukseen, noudatetaan myös esiopetuksen ajan 1 momentissa säädettyä mitoitusta.

Päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

39 §

Päiväkodin mitoituksesta poikkeaminen

Päiväkodissa voidaan poiketa 38 §:ssä säädetystä suhdeluvusta, jos lasten keskimääräiset hoitopäivät ovat jatkuvasti huomattavasti vähäisemmät kuin toimintapäivät. Poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonais-suhdeluku edellyttää.

Lisäksi 38 §:ssä säädetystä suhdeluvuista voidaan poiketa tilapäisesti ja lyhytaikaisesti laajennettaessa lapsen hoitoaikaa 24 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.

40 §

Päiväkodin henkilöstön rakenne

Päiväkodissa tulee vähintään joka kolmannella kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä toimivalla olla 32 §:ssä tarkoitettu kelpoisuus ja muilla vähintään 33 §:ssä tarkoitettu kelpoisuus.

41 §

Perhepäiväkodin henkilöstön mitoitus

Perhepäiväkodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää lasta mukaan luettuina perhepäivähoitajan omat lapset, jotka eivät vielä ole perusopetuksessa. Lisäksi voidaan hoitaa yhtä perusopetuslain mukaista esiopetusta saavaa lasta, perusopetuksen aloittanutta lasta tai osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevaa lasta, joka aloittaa perusopetuksen toimintavuotta seuraavana vuonna.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perhepäiväkodissa kaksi hoitajaa voi samanaikaisesti hoitaa enintään kahdeksaa lasta ja lisäksi osapäiväisesti kahta 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua lasta.

Erityisistä syistä ja huomioon ottaen paikalliset olosuhteet kolme hoitajaa voi hoitaa samanaikaisesti enintään kahtatoista lasta. Tällöin yhdellä perhepäivähoitajalla on oltava vähintään 33 §:n mukainen kelpoisuus.

Mitä tässä pykälässä on säädetty, ei sovelleta järjestettäessä perhepäivähoitoa saman perheen lapsille heidän omassa kodissaan.

42 §

Täydennyskoulutus

Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelun tuottajan on huolehdittava siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstö osallistuu riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutuksen toteutumista ja vaikuttavuutta on seurattava ja arvioitava.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä täydennyskoulutuksen sisällöstä, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

9 luku

Tietojen vaihto ja salassapito

43 §

Henkilötietojen salassapito

Lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisessä ja siihen liittyvien tehtävien hoitamisessa saadut tai laaditut asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:ssä säädetään.

Varhaiskasvatuksessa toimiva henkilöstö tai heidän toimeksiannosta tai muutoin heidän lukuunsa varhaiskasvatuksen toimenpiteisiin osallistuvat ammattihenkilöt, harjoittelua suorittavat ja muut varhaiskasvatuksen toteutukseen osallistuvat henkilöt taikka varhaiskasvatuksen järjestämisestä vastaavien toimielinten jäsenet eivät saa antaa sivulliselle lapsen varhaiskasvatuksen asiakirjoihin sisältyviä tai muuten tietoonsa saamia yksittäistä lasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, jos siihen ei ole:

- 1) lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan kirjallista suostumusta; taikka
- 2) tiedon luovuttamiseen oikeuttavaa lain säännöstä.

Sivullisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei osallistu asianomaisen lapsen varhaiskasvatuksen tarpeen selvittämiseen, sen toteutukseen taikka niihin liittyviin tehtäviin.

Edellä 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden salassapitovelvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:ssä (*asiakirjasalaisuus*) ja 23 §:ssä (*vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto*).

44 §

Oikeus poiketa salassapitovelvoitteista

Varhaiskasvatusta koskevista salassapitovelvoitteista voidaan poiketa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 7 luvussa säädetään, ellei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvilla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä varhaiskasvatuksesta vastaaville viranomaisille sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi.

Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavalla on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Jos lapsi siirtyy toisen varhaiskasvatuksen järjestäjän tämän lain mukaisesti järjestämään varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai perusopetukseen, aikaisemman varhaiskasvatuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot uudelle varhaiskasvatuksen järjestäjälle taikka varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjälle. Vastaavat tiedot voidaan antaa myös uuden varhaiskasvatuksen, esiopetuksen tai perusopetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot opetustoimen viranomaisilta, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta, muilta varhaiskasvatus-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tuottajalta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiltä.

45 §

Tiedonsaantioikeus

Varhaiskasvatuksen järjestäjällä on tehtäviään hoitaessaan oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta varhaiskasvatuksen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.

Varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee pyynnöstä toimittaa valtion ja kunnan varhaiskasvatuksesta vastaaville viranomaisille niiden määräämät varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot.

Tämän lain 50 §:n mukaisilla valvontaviranomaisilla sekä opetus- ja kulttuuriministeriöllä on oikeus salassapitosäännösten estämättä oikeus saada varhaiskasvatuksen järjestäjältä ja toisiltaan tehtäviensä suorittamista varten tarvittavat tiedot ja selvitykset maksutta.

10 luku

Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

46 §

Yksityisen palvelujen tuottajan ilmoitusmenettely

Yksityisen palvelujen tuottajan, joka järjestää tässä laissa tarkoitettua varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista 49 §:ssä tarkoitetulle kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitetussa toiminnan aloittamista koskevassa ilmoituksessa on mainittava:

- 1) palvelujen tuottajan nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus, yhteystiedot sekä yrityksen toimitusjohtajan tai muun liiketoiminnasta vastaavan henkilön nimi ja yhteystiedot;
- 2) tämän lain 47 §:ssä tarkoitetun vastuuhenkilön nimi, henkilötunnus, yhteystiedot, koulutus, työkokemus ja tehtävä toimintayksikössä;
- 3) muun henkilöstön määrä ja koulutus;
- 4) niiden toimintayksiköiden nimet ja yhteystiedot, joissa palveluja on tarkoitus tarjota;
- 5) annettavien varhaiskasvatuspalvelujen tuottamistapa;
- 6) asiakaspaikkojen lukumäärä kussakin toimintayksikössä;
- 7) toiminnan suunniteltu aloittamispäivä.

Kunnan toimielimen tulee 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen saatuaan välittömästi suorittaa tarkastus varhaiskasvatuksen toimintayksikössä sekä huolehtia siitä, että toimintayksikkö ja siellä annettava varhaiskasvatus vastaavat varhaiskasvatukselle asetettuja vaatimuksia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa siltä osin, kuin se on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Kunnan toimielimen on tarkistettava ilmoituksen edellyttämät tiedot, jonka jälkeen sen on viipymättä annettava ne aluehallintovirastolle. Toiminta voidaan aloittaa, kun kunnan toimielin on todennut mainittujen vaatimusten täyttymisen.

Kunnan toimielimen on yksityisten palvelujen tuottajien valvontaa ja palveluja tarvitsevia henkilöitä varten pidettävä rekisteriä kuntaan ilmoituksen tehneistä palvelujen tuottajista. Rekisteriin on merkittävä palvelujen tuottajan nimi ja yhteystiedot sekä 47 §:ssä säädetyn vastuuhenkilön nimi ja yhteystiedot. Rekisteristä on annettava tietoja aluehallintovirastolle sekä palveluja tarvitseville henkilöille.

Kunnan toimielin voi julkistaa ja luovuttaa julkisen tietoverkon välityksellä 4 momentissa tarkoitusta rekisteristä yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen tuottajan nimen tai toiminimen sekä kaikkien toimintayksikköjen ja toimipisteiden osoitteet ja yhteystiedot. Itsenäinen ammatinharjoittaja voi kuitenkin kieltää osoite- ja muiden yhteystietojensa julkaisemisen. Henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua tässä laissa tarkoitetun toiminnan lopettamisesta.

Palvelujen tuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnan lopettamisesta 1 momentissa tarkoitetulle kunnan toimielimelle. Kunnan toimielimen on ilmoitettava saadut tiedot aluehallintovirastolle.

Ilmoitusten tekemisestä, sisällöstä ja ilmoitukseen liitettävistä asiakirjoista sekä kunnan pitämästä rekisteristä voidaan antaa tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

47 §

Vastuuhenkilö

Yksityisen palvelujen tuottajan on nimettävä toimintayksikköön vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja siellä toteutettava varhaiskasvatus täyttävät niille asetetut vaatimukset. Vastuuhenkilön tulee päiväkodissa täyttää 32 §:ssä säädetty kelpoisuusvaatimus ja perhepäivähoidossa 34 §:ssä säädetty kelpoisuusvaatimus.

Palvelujen tuottajan on viipymättä tehtävä kirjallinen ilmoitus vastuuhenkilön vaihtumisesta 46 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen vastaanottaneelle kunnan toimielimelle. Kunnan toimielimen on ilmoitettava vastuuhenkilön vaihtumisesta aluehallintovirastolle.

48 §

Tietojen tallettaminen rekisteriin

Ilmoitusasioiden käsittelyä, toiminnan valvontaa ja tilastointia varten aluehallintovirasto ja Opetushallitus tallettavat edellä 46 §:n 2 ja 6 momentissa ja 47 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tiedot tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta ja valvontaviranomaisen määräämistä seuraamuksista sekä tiedot valvontaviranomaisen suorittamista tarkastuksista ja niiden tuloksista yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 25 §:ssä tarkoitettuun yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Aluehallintovirasto päättää palvelujen tuottajan rekisteriin merkitsemisestä ja rekisteristä poistamisesta.

Valvontaviranomaiset saavat käyttää rekisteriin sisältyviä varhaiskasvatusta koskevia tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamista varten tarpeellisia tietoja. Henkilöitä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua tässä laissa tarkoitetun toiminnan lopettamisesta.

Ilmoituksen rekisteröinti on maksullista. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

11 luku

Hallinto ja valvonta

49 §

Kunnan monijäseninen toimielin

Kunnalle tässä laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

Toimielimen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa lasten varhaiskasvatuksen yksilöllistä toimeenpanoa koskevista asioista ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet.

Toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan kuntalaissa tarkoitetulla hallintosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille.

Milloin kahden tai useamman kunnan koko lasten varhaiskasvatuksesta huolehtii kuntayhtymä, sen on asetettava yksi tai useampi 1 momentissa tarkoitettu toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten.

Valtion virkamies, jonka tehtäviin kuuluu lasten varhaiskasvatuksen ohjaus ja valvonta, ei ole virka-alueellaan vaalikelpoinen 1 momentissa tarkoitettuun toimielimeen.

50 §

Valvontaviranomaiset

Varhaiskasvatusta valvovat aluehallintovirasto sekä Opetushallitus. Yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta valvovat edellä mainittujen lisäksi 49 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

51 §

Valtion ohjausjärjestelmä

Lasten varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Opetushallitus. Lisäksi Opetushallitus käsittelee varhaiskasvatusta koskevan ohjaus- ja valvonta-asian silloin, kun kysymyksessä on:

- 1) periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia;
- 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskeva asia;
- 3) asia, jonka aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Aluehallintovirastolle kuuluvat lasten varhaiskasvatuksen ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi ottaa kunnan toimielimen käsiteltävänä olevan valvonta-asian käsiteltäväkseen. Opetushallitus ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen suunnitelmallisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Opetushallitus voi antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia yleisiä määräyksiä.

52 §

Ohjaus, neuvonta ja seuranta

Valvontaviranomaisten on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla toiminnan järjestäjälle tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä toiminnan järjestäjän kanssa.

53 §

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomainen voi tarkastaa toiminnan järjestäjän tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat, jos tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy.

Opetushallitus voi perustellusta syystä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Opetushallitus tai aluehallintovirasto voi lisäksi määrätä kunnan toimielimen perustellusta syystä tarkastamaan yksityisen palvelujen tuottajan toimintayksikön.

54 §

Tarkastuksen toimittaminen

Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Tarkastaja on päästettävä kaikkiin toimintayksikön tiloihin. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa.

Tarkastuksessa on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi tarpeellisista asiakirjoista. Tarkastajalla on myös oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita.

Poliisin on tarvittaessa annettava valvontaviranomaiselle virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi.

Tarkastuksessa erityisesti huomioon otettavista asioista ja tarkastusmenettelyn tarkemmasta sisällöstä sekä tarkastuksessa pidettävästä pöytäkirjasta ja sen säilyttämisestä ja säilyttämisaikasta voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

55 §

Huomautus ja huomion kiinnittäminen

Jos lasten varhaiskasvatuksen ohjauksen ja valvonnan yhteydessä todetaan, että toiminnan järjestäjä on tämän lain mukaista toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menetellyt virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä eikä asia anna aiheutta muihin toimenpiteisiin, valvontaviranomainen voi antaa toiminnan järjestäjälle taikka virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle virkamiehelle tai vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen.

56 §

Määräyksen antaminen

Jos lasten varhaiskasvatuksen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista taikka jos yksityinen palvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, valvontaviranomainen voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on

asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, toiminta voidaan määrätä välittömästi keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään välittömästi.

Valvontaviranomainen voi velvoittaa toiminnan järjestäjän noudattamaan 1 momentissa tarkoitettua määräystä sakon uhalla tai uhalla, että toiminta keskeytetään, taikka että toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään.

Poliisi on velvollinen antamaan valvontaviranomaisille virka-apua tämän pykälän mukaisen keskeyttämisen ja käyttökiellon toteuttamiseksi.

57 §

Valvontaviranomaisten välinen yhteistyö

Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan.

Opetushallituksen on ilmoitettava 53 – 56 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä asianomaisille aluehallintovirastoille sekä niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan.

Aluehallintoviraston on ilmoitettava 53 – 56 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä Opetushallitukselle sekä niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan.

Kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tämän lain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista sekä 53 – 56 §:n perusteella tekemistään toimenpiteistä asianomaiselle aluehallintovirastolle.

58 §

Yhteistyö lainsäädännön valmistelussa

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sellaiset tämän lain muutokset, joilla voi olla vaikutuksia lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisiin asioihin. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sellaiset kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muutokset, joilla voi olla vaikutuksia varhaiskasvatusjärjestelmään.

12 luku

Rahoitus ja asiakasmaksut

59 §

Rahoitus ja avustukset

Kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009).

Kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen.

Tämän lain mukaiseen toimintaan voidaan valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa myöntää kunnille ja kuntayhtymille valtionavustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Valtionavustusta voidaan myöntää myös investointeihin

siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Valtionapuviranomaisena investointiavustuksia koskevissa asioissa on aluehallintovirasto.

60 §

Asiakasmaksut

Lasten varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, sellaisena kuin ne ovat voimassa tammikuun 1 päivänä 2013.

13 luku

Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku

61 §

Muutoksenhaku varhaiskasvatusoikeutta ja varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen

Lapsen varhaiskasvatukseen ottamista koskevaan päätökseen sekä 12 §:ssä tarkoitettua oikeutta koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja asia on käsiteltävä kiireellisenä. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan muutoin mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa 12 §:ssä tarkoitettua oikeutta koskevassa asiassa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

62 §

Muutoksenhaku valvontaviranomaisten valvonnassa tekemiin päätöksiin

Tämän lain nojalla tehtyyn valvontaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Edellä 55 §:ssä tarkoitettuun huomautukseen tai huomion kiinnittämiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

63 §

Täytäntöönpano

Valvontaviranomaisen päätös, joka koskee toiminnan keskeyttämistä, toimintayksikön tai sen osan tai laitteen käytön kieltämistä, voidaan panna muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön, jos se on asiakkaiden turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

64 §

Muutoksenhaku tukeen liittyvistä henkilökohtaisista palveluista

Päätökseen, joka koskee 19 §:ssä tarkoitettuja henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettuja tukeen liittyviä palveluja, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

14 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

65 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan 19 päivänä tammikuuta 1973 annettu laki lasten päivähoidosta (36/1973) ja asetus lasten päivähoidosta (239/1973) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Jos muussa lainsäädännössä viitataan edellä mainittuun lakiin tai asetukseen lasten päivähoidosta, on niiden sijaan sovellettava tätä lakia. Mitä muualla laissa tai sen nojalla säädetään lasten päivähoidosta, koskee tämän lain mukaista varhaiskasvatusta.

Ennen tämän lain voimaantumista voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tehtäviä, joihin tämän lain mukaan vaaditaan erityinen kelpoisuus, voi hoitaa myös henkilö, joka tämän lain voimaan tullessa oli kelpoinen vastaavaan tehtävään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain tai mainitun lain siirtymäsäännösten nojalla.

2. Laki arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 38 § seuraavasti:

38 §

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta. Tässä ja 37 §:ssä säädettyä sovelletaan myös varhaiskasvatuslaissa (/) tarkoitettuun varhaiskasvatukseen.

Voimassa oleva laki	Ehdotus
38 §	38 §
Sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoitta-	Sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoitta-

maa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, <i>lasten päivähoidosta</i>, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta.	maa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta. <i>Tässä ja 37 §:ssä säädettyä sovelletaan myös varhaiskasvatuslaissa (/) tarkoitettuun varhaiskasvatukseen.</i> Tämä laki tulee voimaan __.__.201__
---	--

LIITTEET

Rinnakkaistekstit