



7.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@minedu.fi
varhaiskasvatuslaki@minedu.fi

Viite OKM 15/010/2015 Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi

Lapin aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt aluehallintovirastojen lausuntoa otsikossa mainitusta lakiesitysluonnoksesta. Lapin aluehallintovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Aluehallintovirasto katsoo, että varhaiskasvatuksen eri muodot on huomioitava varhaiskasvatusta kehitettäessä ja perheiden eheä palvelukokonaisuus on varmistettava yhdenvertaisesti koko maassa. Varhaiskasvatukseen panostaminen on tärkeää, koska se tukee lapsen kasvua ja tasaa sosiaalisia eroja. Jokaiselle lapselle on tarjottava hänen edellytystensä mukainen tavoitteellinen varhaiskasvatuksen toimintamuoto.

Lain ensimmäisen vaiheen päätöksen mukainen uusi varhaiskasvatuslaki lähestyy selkeästi perusopetuslain luonnetta ja linjauksia. Aluehallintovirasto pitää tätä johdonmukaisena, koska varhaiskasvatuksen tulee olla osa lapsen kokonaisvaltaista hyvinvoinnin tukea ja osa kasvatuksellista ja opetuksellista jatkumoa. Tämä on luontevaa myös siksi, että varhaiskasvatus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön alalle. Hallinnonalan siirron vuoksi aluehallintovirasto pitää myös Opetushallituksen roolia varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona perusteltuna.

Esityksessä on kuitenkin myös kohtia, joita edelleen voisi tuoda lähemmäksi opetustoimen säännöksiä. Aluehallintovirasto kiinnittää muun muassa näihin jäljempänä huomiota.

5 § Kunnan yleinen varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus

Lapin aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuspalvelut

määritellään lainsäädännössä selkeästi lähipalveluiksi. Aluehallintovirasto pitää hyvänä pykälään 5 tehtyä lisäystä varhaiskasvatuksen järjestämisestä lähellä palvelun käyttäjiä ja ottaen huomioon asutuksen sijainti ja liikenne yhteydet. Päivähoidon saavutettavuudesta on pidettävä huolta etenkin harvaan asutuilla alueilla.

6 § Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta asumisen tai oleskelun perusteella

Lapin aluehallintovirasto pitää hyvänä esityksen 6 §:n 2 ja 3 momentin mukaista mainintaa siitä, että kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta erityisestä syystä myös muulle kuin kunnan asukkaalle sekä sitä, että kunta voi järjestää varhaiskasvatusta myös toisessa kunnassa asuvalle lapselle. Tämä on tärkeää muun muassa huoltajien työssäkäynnin ja työmatkojen yhteensovittamisen takia sekä tilanteissa, joissa lapsella ei ole ulkomaalaistaustan takia oleskelulupaa.

Lapin aluehallintovirasto näkee kuitenkin ongelmallisena tilanteet, jossa lapsen vanhemmat tai huoltajat asuvat eri paikkakunnilla ja lapsella on varhaiskasvatuksen tarve molemmilla paikkakunnilla. Kun kyse on esimerkiksi yhteishuoltajuudesta johtuvasta lyhytaikaisesta tarpeesta saada varhaiskasvatusta molemmilla paikkakunnilla, se voi aiheuttaa varhaiskasvatuksen järjestäjille ongelmia toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa.

8 § Varhaiskasvatuksen kieli

Hyväksytyssä varhaiskasvatuslain osassa (2 a § 1 momentti kohta 6) todetaan, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on muun muassa kunnioittaa kunkin kielellistä taustaa. Lapin aluehallintovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että esitysluonnoksen mukaisesti säädetään erikseen lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta lapsen äidinkielenä olevalla suomen, ruotsin tai saamen kielellä.

28 § Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

Esityksessä edellytetään, että jokaiselle lapselle laaditaan henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma. Lapin aluehallintovirasto katsoo, että lain tasolla ei ole tarpeen yksityiskohtaisesti määritellä kaikkien lasten osalta suunnitelman sisältöä, vaan parhaiten tämä tulee huomioiduksi Opetushallituksen laatiessa ja päättäessä 26 §:n mukaisesti varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Esitystä joustavampaa olisi laatia paikallistason suunnitelma, jonka pohjalta voidaan harkinnan mukaan laatia ryhmäkohtainen ja lapsikohtainen suunnitelma. Näin kunkin lapsen varhaiskasvatussuunnitelma voi sisällöllisesti vaihdella sen mukaan, mikä on lapsen tarvitsema tuki kasvulleen ja oppimiselleen. Tällöin suunnitelman tekemiseen käytettävät resurssit voidaan suunnata yksilökohtaisesti lasten tarpeiden mukaan.

Erityisen tuen tarpeessa olevalle lapselle suunnitelma olisi kuitenkin aina laadittava, kuten tapahtuu esi- ja perusopetuksessakin. Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa on hyvä noudattaa samaa linjausta ja käytäntöjä kuin myöhemmin esi- ja perusopetuksessa.

7 luku Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä päiväkodin henkilöstön kelpoisuusvaatimukset tulee määritellä riittävän selkeästi. Samalla on määriteltävä myös poikkeamismahdollisuudet ja perusteet poikkeamille, kuten esityksessä on tehty.

Koulutetun varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuus varsinkin lyhytaikaisiin sijaisuuksiin on haasteellista jopa suuremmissa kaupungeissa puhumattakaan maaseutumaisista taajamista, minkä vuoksi 37 §:ssä mainittu tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista on perusteltu.

8 luku, 38–39 § Henkilöstön mitoitus ja rakenne

Aluehallintovirasto pitää nykyistä lasten päivähoitolain mukaista mitoitusta edelleen sopivana.

Esityksen mukaan säädetystä mitoituksesta voidaan poiketa lähinnä äkillisen ja ennakoimattoman syyn johdosta. Lapin aluehallintovirasto väljentäisi pykälässä 39 määriteltyä sallittua päiväkodin mitoituksesta poikkeamisen kestoa siten, että mitoitus tulee saattaa lainmukaiseksi viimeistään neljäntenä päivänä syyn ilmenemispäivästä lukien. Liian tiukka säännös tulee aluehallintoviraston käsityksen mukaan johtamaan kantelujen lisääntymiseen.

42 § Täydennyskoulutus

Kunnan tai muun palvelun tuottajan edellytetään huolehtivan siitä, että varhaiskasvatuksen henkilöstö osallistuu riittävästi ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen. Tämä on sinänsä kannatettavaa, mutta kun otetaan huomioon, että opetustoimen erityislainsäädännössä ei tällaista asiaa ole nostettu lain tasolle, aluehallintovirasto ei pidä perusteltuna, että yksi kunnan ammattiryhmä saisi tällaisen erityislaissa määritellyn etuuden.

Aluehallintovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että varhaiskasvatuksen laatua seurataan ja arvioidaan sekä järjestäjätasolla että kansallisesti. Varhaiskasvatuksen kehittämiseen on suunnattava resursseja ja toimenpiteitä tästä tehtyjen johtopäätösten mukaisesti.

43–44 § Tietojen vaihto ja salassapito

Lain voimaantulon myötä varhaiskasvatukseen ei enää sovellettaisi sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä. Esityksen 43 §:n 2 momentissa edellytetään edelleen salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan kirjallista suostumusta tai tiedon

luovuttamiseen oikeuttavaa lain säännöstä. Aluehallintovirasto katsoo, että tässäkin olisi hyvä lähestyä esitystä enemmän perusopetuslain salassapitoa koskevia säännöksiä. Esityksen mukaisessa 44 §:ssä mainitaan oikeudesta poiketa salassapitovelvollisuudesta, mutta aluehallintoviraston käsityksen mukaan tämä säännös voidaan ymmärtää ristiriitaiseksi edellisen pykälän kanssa.

10. luku Yksityisen palvelujen tuottajan järjestämä varhaiskasvatus

46 § Ilmoitusmenettely

Luonnoksen 46 §:n 4 momentin mukaan kunnan toimielimen on pidettävä rekisteriä yksityisen varhaiskasvatuspalvelun tuottajista. Rekisteristä on annettava tietoja aluehallintovirastolle sekä palveluja tarvitseville henkilöille. Lisäksi 47 §:n 2 momentin mukaan kunnan toimielimen on tehtävä ilmoitus yksityisen toimijan vastuuhenkilön vaihtumisesta aluehallintovirastolle.

Hallituksen esityksen (HE 341/2014 vp) pääasiallisen sisältökuvauksen mukaan varhaiskasvatuksen tilastotehtävät siirtyisivät Tilastokeskukselle. Säännöksissä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä tietoja Tilastokeskus keräisi. Aluehallintovirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että valtakunnallisesti tietoja varhaiskasvatuksen kokonaisuudesta kerättäisiin samaan tapaan kuin Tilastokeskuksen toimesta kerätään tietoja opetuksen järjestämisestä vuosittain 20.9. tilanteen mukaisesti. Kuntien olisi vuosittain ilmoitettava määräpäivänä Tilastokeskukselle tiedot varhaiskasvatuksen kokonaisuudesta mukaan lukien yksityiset palvelun tuottajat. Aluehallintovirasto toteaa, että tämä olisi yhtenevä käytäntö opetus-toimen seurantatietojen keruun kanssa.

48 § Tietojen tallentaminen rekisteriin

Edellisen lisäksi Lapin aluehallintovirasto katsoo, että aluehallintovirastojen rekisteröintikäytäntö on osin päällekkäistä kuntien tekemän rekisteröintityön kanssa. Aluehallintovirasto katsoo kuitenkin, että tämä 48 §:n mukainen tapa on toistaiseksi tarkoituksenmukaisin käytäntö seurata yksityisen palvelun tuottajan sääntöjen, määräysten ja kieltojen noudattamista sekä valvontaviranomaisten määräämiä seuraamuksia ja valvontaviranomaisten suorittamia tarkastuksia.

Lapin aluehallintovirasto esittää, että varhaiskasvatuksen rekisteröinnissä olisi kuitenkin vähitellen pyrittävä eroon päällekkäisestä rekisteröinnistä kunnissa ja aluehallintovirastoissa ja irrotettava varhaiskasvatus nykyisestä Valveri -rekisteristä. Aluehallintovirasto voisi raportoida tarkastus- ja valvontapäätökset erikseen opetus- ja kulttuuriministeriölle tulokertomuksen yhteydessä samoin, kuin muustakin aluehallintoviraston toiminnasta raportoidaan. Tarkastuksista ja valvontapäätöksistä ja niiden aiheista voitaisiin toimittaa tiedot myös Opetushallitukselle.

11. luku Hallinto ja valvonta

Kunnalle säädetyistä varhaiskasvatuksen tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä toimielin. Lasten varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Opetushallitus. Tämä on sinällään hyvä ratkaisu, koska Opetushallitus on opetustoimen asiantuntijavirasto, jonka tehtäviin muun muassa kuuluu perusopetuslain mukaisten opetussuunnitelman perusteiden laatiminen ja varhaiskasvatustarkastuksen mukaan se laatii myös varhaiskasvatuksen osalta tavoiteasiakirjan sekä antaa ohjeita omavalvontasuunnitelmasta.

Lapin aluehallintovirasto katsoo, että 50 §:ssä tarkoitetuilla valvontaviranomaisilla tulee olla sama toimivalta ohjata ja valvoa riippumatta siitä, onko toiminta kunnan järjestämää tai yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta.

Lakiesitysluonnoksen mukaan Opetushallitus voi antaa aluehallintovirastoille varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa koskevia yleisiä määräyksiä sekä määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Opetushallituksella ei ole tällä hetkellä aluehallintovirastojen ohjausroolia, vaan aluehallintovirastojen toimialaohjaus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle. Lasten päivähoidon tehtävät kuuluvat aluehallintolain mukaan aluehallintovirastoille. Tätä taustaa vasten Lapin aluehallintovirasto pitää Opetushallituksen ohjausroolia aluehallintovirastoihin nähden ongelmallisena ja katsoo, että tekstissä on selkiytettävä Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen työnjakoa, toimivaltaa ja yhteistyötä.

Esitysluonnoksen mukaan aluehallintovirasto voi ottaa kunnan toimielimen käsiteltävänä olevan valvonta-asian käsiteltäväkseen. Aluehallintovirasto pitää tätä ristiriitaisena sekä kuntalain 8 §:n että 51 §:n kanssa. Yleisemminkin olisi tarkasteltava kuntalain ja varhaiskasvatuksen erityislain suhdetta toisiinsa.

Esityksen 52 §:n mukainen informaatio-ohjaus ja ennakollinen neuvonta ovat aluehallintoviraston käsityksen mukaan keskeisiä varhaiskasvatuksen laadun varmistamiskeinoja. Yleisesti aluehallintovirasto katsookin, että sosiaalitoimelta periytyvää valvonnan kulttuuria olisi lievennettävä ja pyrittävä kohti perusopetuslain hengen mukaista luottamuksen kulttuuria.

Tiivistelmä Lapin aluehallintoviraston lausunnosta

Lain ensimmäisen vaiheen päätöksen mukainen uusi varhaiskasvatuslaki lähestyy selkeästi perusopetuslain luonnetta ja linjauksia. Aluehallintovirasto pitää tätä johdonmukaisena, koska varhaiskasvatuksen tulee olla osa lapsen kokonaisvaltaista hyvinvoinnin tukea ja osa kasvatuksellista ja opetuksellista jatkumoa. Tämä on luontevaa myös siksi, että varhaiskasvatus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Hallinnonalan siirron vuoksi aluehallintovirasto pitää myös Opetushallituksen roolia varhaiskasvatuksen asiantuntijavirastona perusteltuna.

Aluehallintovirasto katsoo, että kuntalain suhdetta varhaiskasvatuslakiin on selkiytettävä. Samoin on selkiytettävä Opetushallituksen ja aluehallintovirastojen yhteistyötä, työnjakoa ja toimivaltaa varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Valvontaviranomaisilla tulee olla sama toimivalta ohjata ja valvoa riippumatta siitä, onko toiminta kunnan järjestämää vai yksityisen palvelun tuottajan järjestämää varhaiskasvatusta.

Aluehallintovirasto katsoo, että varhaiskasvatuksen laadun parantamiseksi ensisijaista on informaatio-ohjaus ja neuvonta sekä säännöllinen toiminnan omavalvonta ja ulkopuolinen seuranta ja arviointi. Valvontakulttuuria olisi lievennettävä ja pyrittävä kohti opetustoimen lainsäädännön hengen mukaista luottamuksen kulttuuria. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että valvonnasta olisi kokonaan luovuttava.

Johtaja



Elisa Suutala

Opetustoimen ylitarkastaja



Kari Torikka