



7.4.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite OKM 15/010/2015

Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön luonnoksesta esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt 24.2.2015 päivätyllä lausuntopyynnöllään lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi. Lounais-Suomen aluehallintovirasto lausuu asiasta seuraavaa:

Yleistä

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi sisältää paljon hyviä tavoitteita sekä säännöksiä olennaisista asioista. Varhaiskasvatuksen merkitys on olennainen myös tulevan opintomenestyksen sekä syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Muutos sosiaalihuoltopainotteisuudesta varhaispedagogiikan merkityksen korostumiseen on olennainen ja tärkeä.

Aluehallintovirasto katsoo, että varhaiskasvatuslain säätäminen on tärkeää varhaiskasvatuksen kehittämiseksi osana opetustointia. Lakiluonnosta laadittaessa on myös tehty urauurtavaa työtä yhdistettäessä yksityisen ja julkisen toiminnan sääntelyä yhteen lakiin. Nykyisessä varhaiskasvatusta koskevassa lainsäädännössä on myös puutteita ja ristiriitaisuuksia, joiden johdosta on tarpeen eheyttää ja saattaa varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö nykyaikaista säädösohjausta vastaavalle tasolle.

Kilpailukyyn parantaminen on Suomen tulevaisuuden kannalta olennaisen tärkeää. Yhtenä olennaisena osatekijänä, jolla kilpailukyky voidaan ylläpitää ja kehittää, on osaamisen kehittäminen. Suomessa on arvostettu ja kansainvälisesti tunnustusta saanut perusopetusjärjestelmä. Suomalaiset lapset menevät kuitenkin kouluun vanhempina kuin monissa muissa maissa. Oppivelvollisuus alkaa OECD-maissa useimmiten kuusivuotiaana, mutta esimerkiksi Alankomaissa ja Britanniassa jo viisivuotiaana. Tästä syystä on erityisen olennaista kehittää suomalaista

varhaiskasvatusjärjestelmää, jotta painopiste siirtyisi hoidosta ja hoivasta kohti opetusta ja kasvatusta jo varhaisemmassa vaiheessa.

Varhaiskasvatus lapsen oikeutena toteuttaa lapsen oikeuksien sopimusta ja tavoitetta lapsen edun nostamisesta etusijalle. Tässä näkyy myös muutos sosiaalihuollon näkökulmasta antaa vanhemmille oikeuksia lapsen päivähoitoon, jotta vanhemmilla olisi mahdollisuus työntekoon tai opiskeluun, kohti lapsen oikeuksien yhdenvertaista tunnustamista. Suomalainen Educare- järjestelmä huomioi tasapuolisesti sekä opetuksen ja kasvatuksen kuin myös hoivan lapsen varhaiskasvatuksessa.

Aluehallintovirasto lausuu yksityiskohtaisesti lakiluonnoksesta seuraavaa:

Varhaiskasvatuksen käsite (1 §)

Varhaiskasvatuksen käsite on laaja ja kattaa niin julkisen kuin yksityisen varhaiskasvatuksenkin. Varhaiskasvatus käsitteenä kattaa päiväkodissa, perhepäiväkodissa sekä muuna varhaiskasvatuksena annetun varhaiskasvatuksen. Aluehallintovirasto katsoo, että käsitettä muu varhaiskasvatus olisi syytä täsmentää. Lisäksi laissa olisi tarpeen erottaa selkeästi, mitä osia laista sovelletaan ns. muuhun varhaiskasvatukseen ja mitä taas ei. Myös lapsen oikeuden varhaiskasvatukseen toteutumisen kannalta on olennaista, miten sen toteutuminen on laissa säädetty sekä sisällöltään että menettelyltään.

Lähipalvelut ja matkat (1 §, 5 §)

Koska varhaiskasvatus voidaan katsoa lähipalveluksi, olisi laissa myös hyvä säätää, millä toiminta-alueella varhaiskasvatus on toteutettava. Käytännössä on valvonnassa ilmennyt, että kuntien järjestämisvastuulla olevaa päivähoitoa on tarjottu toisen kunnan kuntakeskuksessa järjestettynä. Tältä osin esimerkiksi perusopetuslain säännöksiä vastaava kuljetusvelvollisuutta koskeva sääntely selkeyttäisi tilannetta, eikä oikeuden toteutuminen vesittyisi pitkien etäisyyksien vuoksi. Mahdollisuudeksi säädetty kuljetus voi johtaa käytännössä siihen, ettei kuljetusta järjestetä, vaikka palveluja keskitettäisiin kauaskin niin perheiden asuin- kuin työskentelypaikoiltakin.

Yksityisen toiminnan määrittely (2 §)

Määritelmässä on todettu yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitettavan muun muassa julkisyhteisön perustamaa liikeyritystä. Jotta tulkintaepäselvyyksiltä välttyttäisiin, olisi hyvä rajata soveltaminen julkisyhteisön perustamaan erilliseen juridiseen henkilöön, yhteisöön tai yhtymään. Kunnilla on tavanomaista, että ne harjoittavat liiketoimintaa kunnallisissa liikelaitoksissa, jotka kuitenkin juridisesti kuuluvat kyseiseen kuntaan. Näin toimivat myös monet kuntayhtymät. Tästä syystä asiaa selkeyttää, jos julkisyhteisöjen osalta edellytetään erillisen juridisen henkilön perustamista. Vakiintuneen käytännön mukaan ei kunnallista liikelaitosta käsitellä yksityisenä palveluntuottajana, vaan kysymys on tällöin kunnallisesta palveluntuotannosta.

Monialaisen yhteistyön mahdollistaminen (7 §)

Monialaista yhteistyötä järjestäessään kunta voi organisaatiotasolla toimia yhteistyössä monien eri toimijoiden kanssa. Käytännössä ongelmia muodostuu yksittäistä lasta koskevien asioiden hoitamisessa. Huolimatta poliisi- ja sosiaalitointa

koskevien, 1.4.2015 voimaan astuneista muutoksista salassapitovelvollisuuteen, ei monen eri toimialan edustajien yhteistyö silti onnistu ilman lapsen ja/tai huoltajien suostumusta. Tuoreesti voimaan astuneet muutokset mahdollistavat ainoastaan tiedon välittämisen sosiaalitoimeen tai poliisille, mutta eivät salli esimerkiksi terveystoimen, sosiaalitoimen, poliisin ja opetustoimen yhteistyötä yksittäisen oppilaan auttamiseksi ilman suostumusta. Tämä johtaa siihen, ettei lainsäädäntöä ole vielä riittävästi avattu, jotta voitaisiin ehkäistä paremmin lapsiin kohdistuvia uhkia ja tietoja yhdistämällä luoda ajantasainen, asianmukainen kokonaiskuva lapsen tilanteesta. Tieto sallitaan toimittaa toiselle viranomaiselle, mutta kielletyksi jää yhä asian yhdessä työstäminen ja ongelmanratkaisu salassapitosyistä.

Yllättävää on, että huolimatta uhkatilanteiden hallinnassa yleisesti käytössä olevasta tilannekuvan luomismallista esimerkiksi poikkeusoloihin varautumisessa, ei samaa kokonaisuuden hallintamallia ole säädetty noudatettavaksi yksittäisen lapsen uhkia kartoitettaessa. Tilannekuvan ollessa pirstaleinen ja vajavainen ja eri yksityiskohtien ollessa ainoastaan eri asiaa hoitavien tahojen hallussa, on ymmärrettävää, että hyödyt jäävät saamatta lakiin kirjatusta hyvistä tavoitteista huolimatta. Tämänkin pykälän osalta voidaan todeta, että se tavoitteena ja yhteisötasolla toimii, mutta yksilön asioiden hoidon osalta voi pahastikin epäonnistua. Sama ongelma toistuu tuoreessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Myös prosessijohto sekä selkeät yhteistyömallit puuttuvat, jolloin kokonaisuus jää pirstaleiseksi. Aluehallintovirasto katsoo, ettei yksityisyyden suojaa ja salassapitoa ole syytä oikeushyvinä arvostaa henkeä ja terveyttä korkeammalle, vaan salassapitoa on syytä vapauttaa, jotta monialaisesti ja – ammatillisesti voidaan yhdessä toimia lapsen parhaaksi. Tätä edellyttävät myös niin lain tavoitteet kuin lapsen oikeuksien sopimus.

Salassapidosta on ehdotuksen mukaan vapautettu silloin, kun tavoitteena on varhaiskasvatuksen järjestäminen. Lapsen tilanne saattaa kuitenkin varhaiskasvatuksen järjestämisen lisäksi edellyttää moniammatillista yhteistyötä, jonka tavoitteena on lapsen kokonaisvaltainen etu, jonka saavuttamiseksi tarvitaan myös muiden viranomaisten kanssa yhteistyötä, kuten sosiaali- ja terveystoimen. Tällöin ei toiminta lapsen eduksi tähtää ainoastaan varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

Tästä syystä mahdollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 17 -18 §:ien mukaiseen tietojen vaihtoon lapsen edun nimissä olisi hyvä sisällyttää myös varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Tämä edistää myös ennakollista lapsen tukemista, jolla voidaan parhaimmillaan välttää tarve lastensuojeluilmoitukseen ja voimakkaampiin lastensuojelullisiin toimiin. Moniammatillisen ja monialaisen yhteistyön oikeuttava, salassapidosta vapauttava säännös puuttuu, kun tavoitteena ei ole varhaiskasvatuksen järjestäminen. Tätä osin ehdotus heikentää tilannetta voimassaolevan lain mukaisista mahdollisuuksista antaa lapselle tukea ja konsultoida muita asiantuntijoita lapsen edun turvaamiseksi, jos tavoitteena ei ole ainoastaan varhaiskasvatuksen järjestäminen, vaan myös lapsen muiden palvelujen tarve. Nyt salassapidosta vapauttava ja yhteistyön salliva säännös on kirjoitettu suppeammaksi kuin voimassa olevassa laissa.

Viittomakielen asema varhaiskasvatuksessa (8 §)

Kielellisiä oikeuksia koskevalta osin on tarpeen ottaa huomioon myös viittomakieltä koskeva suunnitteilla oleva uusi lainsäädäntö sekä hiljattain Suomen ratifioima vammaisten oikeuksien sopimus.

Joustavasta varhaiskasvatuksesta joustavaan koulupäivään (12 §)

Perusopetusta on esitetty kehitettäväksi kohti joustavaa koulupäivää. Tämä ajatus on kannatettava ja ottaa huomioon oppilaan tarpeet oppia, kehittyä ja kasvaa kokonaisvaltaisesti. Varhaiskasvatuksen puolella on myös huomioitu perusopetusta saavan lapsen mahdollisuus varhaiskasvatukseen, jos siihen on erityisiä syitä. Käytännössä joustava koulupäivä toteutuessaan monelta osin täyttäisi näitä varhaiskasvatuksen tarpeita myös oppilaiden osalta. Siitä huolimatta jää katvealueita, jolloin lapsella on tarve varhaiskasvatukseen myös perusopetuksen aikana – myös loma-ajat sekä vanhempien vuorotyö voivat aiheuttaa tarpeita varhaiskasvatukseen oppilaille.

Kehittämiskohteena voisikin olla kokonaisvaltainen jatkumo varhaiskasvatuksesta perusopetukseen siten, että Educare-mallilla yhdistäen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuuden siten, että lapsen iän mukaisesti painopisteet eri sektoreilla muuttuisivat, mutta kokonaisuus kattaisi kokonaisvaltaisesti sekä kasvatuksen, opetuksen että hoidon niin ennen perusopetusta kuin perusopetuksen alettuakin. Nuoremmilla lapsilla olisi kasvatuksen ja hoidon painotus suurempi, kun taas vanhemmilla lisääntyisi opetuksen painoarvo. Tämä loisi mahdollisuuksia myös lisätä vanhempien työpanosta työelämässä ja tällä tavoin parantaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja taloutta. Käytännössä etenkin alakoulun oppilailla on tarvetta yhä myös kasvatukseen ja hoivaan koulupäivän ulkopuolella silloinkin, kun vanhemmat ovat töissä tai opiskelemassa. Myös lomakaudet ovat aikaa, jolloin pienet koululaiset tarvitsevat kasvatusta ja hoivaa, kun koulujen loma-ajat ylittävät moninkertaisesti vanhempien loman pituuden.

Aluehallintovirasto pitää erinomaisena, että oikeuskäytännössä vakiintunut vuorohoitoa koskeva tulkinta on kodifioitu lakiin.

Päätöksenteko erityisen tuen asioissa (25 §)

Varhaiskasvatuksen perustuminen päätökseen on kirjattu 25 §:ään. Lapsen ja vanhempien osallisuuden kirjaaminen lakiin on kannatettavaa. Samoin kolmiportaisen tuen tuonti perusopetuksesta varhaiskasvatukseen on hyvä ratkaisu.

Myös erityisen tuen osalta on syytä säätää velvollisuus tehdä päätös asiassa. Varhaiskasvatuksen sisäisen systeeminä jatkumona perusopetukseen säilyy, kun perusopetuslain mukainen menettely erityisen tuen päätöksenteon osalta sisällytettäisiin myös varhaiskasvatukseen. Käytännössä on valvontatyössä ilmennyt, että tilanne on nykyisellään ongelmallinen, eikä erityisen tuen tarpeessa olevien lasten oikeusturva välttämättä toteudu, ellei heillä ole mahdollisuutta muutoksenhakukelpoiseen oikeusturvaan. Myös hallinnon yhteneväisyyden ja selkeyden osalta olisi hallinnointi kunnissa helpompaa, jos varhaiskasvatuksen ja

perusopetuksen osalta erityisen tuen järjestelmät lähenisivät mahdollisimman paljon toisiaan.

Kun toisaalta on kuitenkin lakiluonnoksen 64 §:ssä säädetty muutoksenhausta henkilökohtaista tukea koskeviin päätöksiin, olisi hyvä, jos lakiin olisi selkeästi kirjattuna myös päätöksentekovelvollisuus koko erityisen tuen osalta, sekä koskien avustajia että muulta osin. Tämä selkeyttäisi prosesseja ja turvaisi lasten oikeusturvaa. Koskien päätöksentekoa ja muutoksenhakua erityisen tuen tilanteissa kannattaa aluehallintovirasto mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta vakiintuneisiin, perusopetuslain mukaisiin säännöksiin ja menettelyihin.

Sekä lasten huoltajien sähköisen asioinnin että palveluntuottajien sähköisen asioinnin (ilmoituksenvaraisten ja luvanvaraisten toimintojen osalta) tietoturallinen toteutus ja sen sääntely laissa mahdollistaisivat tehokkaan ja nykyaikaisen tavan toimia varhaiskasvatuksen hallinnoinnissa. Myös delegointisäännöksen mahdollisuus antaa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella täsmentäviä säännöksiä on lakiin suotava.

Täydennyskoulutus (42§)

Varhaiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on olennaista, että henkilöstön osaamista kehitetään vastaamaan kasvatukselle ja opetukselle asetettavia tavoitteita. Täydennyskoulutus lisää myös motivaatiota ja työhyvinvointia, ja edistää tätä kautta myös varhaiskasvatuksen laatua ja oppimistuloksia. Jotta henkilöstöllä olisi mahdollisuus osallistua täydennyskoulutukseen, on oltava tarjolla riittävä määrä laadukasta täydennyskoulutusta. Lisäksi tarvitaan velvollisuus osallistua täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutukseen tarvitaan myös sitä varten osoitetut määrärahat, joilla koulutuksia voidaan järjestää. Uuden lain mukaiset velvoitteet jäävät kuitenkin jalkauttamatta, ellei niiden tueksi ja jatkuvan oppimisen varmistamiseksi luoda taloudellisia resursseja sekä säädettyä täydennyskoulutustehtävää, kuten opettajien täydennyskoulutuksen osalta on tehty. Tehtävä sopii hyvin aluehallintovirastoille, kuten myös varhaiskasvatuksen ohjaus ja valvonta.

Toiminnan aloittaminen ennen rekisteröintiä (46 §)

Käytännössä on ilmennyt, että usein palveluntuottajat, jotka kunta on hyväksynyt tuottamaan palveluja, eivät ole hyväksyttävissä sellaisenaan rekisteröitäviksi yksityisten palvelujen tuottajina, vaan asia edellyttää täydennyksiä ja lisäselvityksiä. Kunnan rooli toisaalta palvelujen ostajana ja toisaalta valvovana viranomaisena asettaa kunnalle ristiriitaisia paineita, jotka heijastuvat myös palveluntuottajien valvonnassa ja voivat vaikuttaa siihen, miten kunta tulkitsee edellytysten täyttymistä. Jos toiminta alkaa, kun kunnan toimitus on hyväksynyt sen aloitettavaksi, voidaan toiminta joutua keskeyttämään, kun ilmoitus tarkastetaan aluehallintovirastossa. Tilanne hyväksytyssä toiminnassa on voinut olla yksityisessä päiväkodissa sellainen, että päiväkodissa on työskennellyt vain yksi kelpoisuusehdot täyttävä työntekijä johtajana, muiden ollessa kouluttamatonta, osin suomea osaamatonta henkilökuntaa (työelämäkokeiluja ym.). Myös asiakaspaikkayhteykset ovat yleisiä selvitettäviä. Tästä syystä aluehallintovirasto katsoo, että luonnoksesta olisi perusteltua poistaa kohta, jonka mukaan toiminnan voi aloittaa kunnan hyväksyttyä toiminnan. Ilmoitetut

henkilökunta- ym., tiedot eivät myöskään välttämättä täsmää asiakirjoihin, kun ne tarkistetaan asiakirjoista.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tarkastetaan ennen toiminnan aloittamista toiminta, asiakaspaikat, henkilöstö ja tilat. Myös nykymuodossa oleva opetus- ja kulttuuriministeriön asetus säättää asiasta samoin luettelemalla liitteenä asiakirjoja, joista lakimääräisten edellytysten tarkastaminen onnistuu. Mikäli näistä luovutaan, ja pitäydytään ainoastaan lakiluonnokseen kirjatuihin seikoissa, se voi aiheuttaa erinäisiä ongelmia. Huolimatta siitä, että laki edellyttää tilojen olevan terveelliset ja turvalliset, ei tiloja säännellä eikä tarkasteta mitenkään nyt esitetyssä lakiluonnoksessa, kun palveluntuottaja ilmoittaa aloittavansa toiminnan. Käytännössä on ennakkovalvonnassa ilmoituksia käsiteltäessä ilmennyt paloturvallisuudessa olevia ongelmia, liian pieniä tiloja, lapsille vaarallisia olosuhteita jne. Kunnan varhaiskasvatuksen puoltava lausunto on voitu toimittaa aluehallintovirastoon, vaikkei palotarkastajan edellyttämiä toimia ole suoritettu esimerkiksi toiminnan osastomiseksi, joka estäisi palon leviämisen päiväkotitiloissa. Sääntelyn purkaminen on sinänsä hyvä ajatus, mutta sovellettuna paloturvallisuuteen se voi aiheuttaa riskejä lasten ja työntekijöiden turvallisuudelle. Aluehallintovirasto katsoo, että tilojen terveellisyys ja turvallisuus on tarkastettava, ennen kuin tilat voidaan hyväksyä käytettäväksi varhaiskasvatukseen. Tämä on tarpeen kirjoittaa näkyviin myös lain säännöksiin.

Kunnan kaksi roolia, palvelujen järjestäjänä ja valvojana

Kunnan rooli toisaalta palveluja järjestävänä viranomaisena, joka täyttää lapsen subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen, ja toisaalta tuottajia valvovana viranomaisena voi aiheuttaa ristiriitatilanteita. Käytännössä tämä on ilmennyt siten, että henkilökuntavajeesta kärsivän päiväkodin valvontakäynniltä tehty kunnan tarkastuspöytäkirja voi olla tyhjä siltä osin, kun siinä pitäisi olla merkittynä henkilökunnan määrä. Myöskään velvollisuus informoida eri valvontaviranomaisten kesken suoritetuista valvontatoimista ei toteudu kaikkien aluehallintovirastojen alueella. Lounais-Suomen aluehallintovirastoon on saapunut yksi pöytäkirja tehdystä valvontatarkastuksesta kunnasta.

Aluehallintovirasto kannattaa lakiin kirjattuja valvontatoimivaltuuksia aluehallintovirastoille sekä Opetushallitukselle. Toimivaltuudet ovat hyvät ja erittäin tarpeelliset. Kunnan valvontavelvollisuus on hyvä velvoite, mutta käytännössä sen toteutumisessa voi olla haasteita edellä kuvattujen kunnan sisäisten intressiristiriitojen johdosta.

Hallinto ja valvonta (11 luku)

Luonnos varhaiskasvatuslaiksi on hyvin edistysellinen ja yhdistää sekä julkisen että yksityisen sektorin sääntelyn. Koska valvontatoimivaltuudet ovat tiukasti lakisääteisiä, olisi hyvä, jos säännöksiin kirjattaisiin, että valvontatoimintavaltuudet koskevat sekä julkista että yksityistä toimintaa. Nyt kirjoitetussa muodossa koskee tekstiluonnoksen mukaan osa toimivaltuuksista vain toiminnan järjestäjää (kuntaa), kun taas osa toimivaltuuksista kohdistuu sekä toiminnan järjestäjään että tuottajaan (yksityinen palveluntuottaja, toiminimi, yritys tai yhteisö). Erityisperusteluista ilmenee kuitenkin, että tarkoituksena on ollut säätää yhtenevät mahdollisuudet tarkastaa, antaa

huomautus, kiinnittää huomiota, määrätä (sakon uhalla tai ilman sakon uhkaa) ja keskeyttää toiminta tai laitteen käyttö. Lisäksi olisi hyvä, jos lakitekstiin lisättäisiin mahdollisuus lopettaa yksikön toiminta. Nykyisessä muodossaan se mahdollistaa keskeyttämisen, mutta toiminnan lopettaminen puuttuu sääntelystä, samoin rekisteristä poisto. Valvontaprosessi kulkee vakiintuneesti siten, että keskeyttämisen jälkeen joko puutteet korjataan ja toiminnan uuteen aloittamiseen annetaan lupa, tai toiminta lopetetaan ja toimintayksikkö/ koko palveluntuottaja poistetaan rekisteristä.

Ilmoitusmenettely on oikeudelliselta merkitykseltään ennakollista valvontaa. Tästä syystä ilmoitukseen tehdään päätös, johon voi hakea muutosta. Muutosilmoitukseen tarvitaan liitteet ja tiedot, jotka koskevat kyseistä muutosta. Samoin muutosta koskevaan ilmoitukseen tehdään päätös, johon saa hakea muutosta. Päätökset koskevat siis asianosasen etua, oikeutta tai velvollisuutta, jolloin yleisten hallinnon oikeusoppien mukaan on viranomaisen tehtävä asiassa perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös. Tästä syystä myös ilmoitusmenettelyn osalta olisi hyvä poistaa perusteluihin jäänyt maininta, ettei ilmoituksella ole oikeusvaikutuksia. Jos vaikutuksia ei olisi, ei päätöstä olisi tarpeen tehdä. Oikeuskirjallisuudessa sekä -käytännössä on kuitenkin vakiintunut kanta, että ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä on kysymys etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen vaikuttavasta päätöksestä, joka tulee perustella ja johon voi hakea muutosta. Tämä tulkinta on myös vakiintunut valvontaviranomaisten käytännössä.

Varhaiskasvatuksen arviointi

Aluehallintovirasto pitää hyvänä säädöstä varhaiskasvatuksen arviointivelvoitteesta. Toiminnan arviointi sisältyy kaikkiin koulutusta koskeviin lakeihin, ja säädös olisi siten yhdenmukainen muiden hallinnonalan lakien kanssa. Säännöllisellä arvioinnilla pystyttäisiin seuraamaan varhaiskasvatuksen laatua ja toiminnan kehittämistä sekä palvelujen yhdenvertaisuutta niiden järjestäjästä riippumatta.

Henkilöstöä koskeva sääntely

Aluehallintovirasto kannattaa lakiin otettavaa selkeää sääntelyä henkilöstön kelpoisuudesta sekä siihen liittyviä siirtymäsäännöksiä.

Kun opetuksen ja kasvatuksen merkitys korostuu, voidaan kelpoisuusvaatimusten avulla myös siirtää painopistettä kohti varhaiskasvatusta aikaisemmasta, sosiaalihuollon asemaa korostaneesta näkökulmasta. Jatkumo esiopetuksen kautta perusopetukseen on myös olennainen. Varhaiskasvatuksen merkitys on tieteellisessä tutkimuksessa todennettu olennaiseksi myös tulevien oppimistulosten kannalta. Varhaiskasvatuksella on myös olennainen sosiaalista eriarvoistumista ehkäisevä merkitys. Tästä syystä sen painoarvo ja merkitys ovat olennaisia, kun yhteiskunnan taloudellisten resurssien niukkuudessa ehkäistään syrjäytymistä ja kohdistetaan resursseja ennalta ehkäisevään työhön.

Täsmennys arvonlisäverovelvollisuudesta vapautumiseen (Arvonlisäverolaki 38 §)

Aluehallintovirasto kannattaa varhaiskasvatuspalvelujen arvonlisäverovapautta. Säännöstä voitaisiin täsmentää siltä osin, tarvitaanko kyseisen palveluja tuottavan

yksikön arvonlisäverovapautta varten kyseisen yksikön rekisteröinti ja muiden edellytysten täytyminen, vai riittääkö, että samalla palveluntuottajalla on ylipäättänsä, muiden toimintayksiköiden osalta arvonlisäverovapaus. Käytännössä on ilmennyt, että useita toimipaikkoja omaavilla palveluntuottajilla voi olla osa yksiköistä rekisteröityinä, kun osa taas ei. Tältä osin asia edellyttää täsmentämistä, koska nykytilassa on käynyt ilmi, että yksityiset palveluntuottajat voivat toimia ilman, että kaikkia toimintayksiköjä (päiväkoteja) on rekisteriin merkitty. Tällöin myöskään ennakkollinen valvonta ei ole toteutunut ennen kuin yksikkö on aloittanut toimintansa.

Lausunnon keskeinen sisältö

Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö on tarpeen uudistaa. Ehdotuksessa on paljon hyviä puitteita suomalaiselle varhaiskasvatukselle. Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi sisältää paljon hyviä tavoitteita sekä säännöksiä olennaisista asioista. Varhaiskasvatuksen merkitys on olennainen myös tulevan opintomenestyksen sekä syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Muutos sosiaalihuoltopainotteisuudesta varhaispedagogiikan merkityksen korostumiseen on olennainen ja tärkeä.

Aluehallintovirasto katsoo, että varhaiskasvatuslain säätäminen on tärkeää varhaiskasvatuksen kehittämiseksi osana opetustointia. Toimintaa varhaiskasvatuksessa on hyvä kehittää yhteismitallisesti perusopetuksen jatkumona, niin joustavan koulupäivän kuin matkojenkin sääntelyn osalta.

Lakiluonnosta laadittaessa on myös tehty uraauurtavaa työtä yhdistettäessä yksityisen ja julkisen toiminnan sääntelyä yhteen lakiin. Päätöksenteon, ohjauksen ja valvonnan osalta voi asianosaisten oikeusturvaa parantaa vielä täsmentämällä säännöksiä. Arvonlisäverovelvollisuudesta vapautumista voidaan täsmentää.

Monialaista yhteistyötä järjestäessään kunta voi organisaatiotasolla toimia yhteistyössä monien eri toimijoiden kanssa. Käytännössä ongelmia voi muodostua yksittäistä lasta koskevien asioiden hoitamisessa, ellei salassapitoa monialaisessa yhteistyössä vapauteta säädösperustaisesti.

Varhaiskasvatuksen henkilöstölle on myös resursoitava ja suunnattava koulutusta lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Tähän tarvitaan myös siihen kohdennetut taloudelliset resurssit. Aluehallintovirasto sopii hyvin koulutuksen järjestäjäksi, kuten myös ohjaus- ja valvontatehtäviin.

Johtaja

Esko Lukkarinen

Kehittämispäällikkö

Ulla Peltola