



Päivi Lindberg

26.3.2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntö 15/010/2015

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi

Luonnos varhaiskasvatuslaiksi sisältää HE:ssä 341/2014vp päivähoitolakiin ehdotetut muutokset. Laki hyväksyttiin 13.3.2015 sivistysvaliokunnan mietinnössä ehdotetuin muutoksin. Lausuttavana olevassa lakiesityksessä ei näy sivistysvaliokunnan esittämiä muutoksia, mutta ne otetaan tässä lausunnossa huomioon.

Lakiesityksen 2§:n määritelmä varhaiskasvatuksesta korostaa suomalaisen varhaiskasvatuksen näkemystä hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta. 3§:ssä kirjatut periaatteet edistävät toteutuessaan lasten hyvinvointia ja oppimista sekä kasvua myönteiseen yhteisön jäsenyyteen. Lakiesitys pohjaa YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja painottaa sen 3 artiklaa, jossa korostetaan lapsen edun ensisijaisuutta järjestettäessä palveluita.

Tämänhetkisen lain lasten päivähoitolaista (36/1973) kritiikkinä on ollut, että siinä lähtökohtaisesti määritellään vanhempien / huoltajien oikeudesta päivähoitoon, mutta ei lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lausuttavana olevan lakiesityksen lähtökohtana on tarkastella varhaiskasvatusta lapsen oikeutena. THL toteaa, että uuden varhaiskasvatuslain tulisi vahvemmin ottaa molemmat näkökulmat huomioon ja rakentaa lailla sekä lapsille laadukasta *varhaiskasvatuksen sisältöä* että perheiden ja suomalaisen yhteiskunnan tarpeisiin soveltuvaa *varhaiskasvatuspalvelua*.

Käsitteiden määrittelystä

Lain yhtenä ongelmana on, että ydinkäsitteitä ei ole määritelty riittävästi. Lakiesityksen 1§ säätelee lapsen oikeudesta *varhaiskasvatukseen*. 2§:ssä varhaiskasvatukseksi määritellään suunnitelmallinen ja tavoitteellinen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostama kokonaisuus. Tämä määritelmä on puhtaasti sisällöllinen, eli kuvaa *millaiseen toimintaan lapsella on oikeus* ja miten sitä toteutetaan.

Vaikka varhaiskasvatus määritellään lakiesityksessä sisällöllisenä kokonaisuutena, käsitellään siinä myös sitä rakenteellista kokonaisuutta, joka tekee huoltajille mahdolliseksi esim. opiskella ja käydä töissä. Terminä tulisi tällöin olla varhaiskasvatuspalvelu, jota käytetään lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta lakiesityksessä varhaiskasvatuspalvelua ei määritellä.

Varhaiskasvatuspalvelun määritelmän puuttuminen tekee lakiesityksestä osin epä johdonmukaisen. Lapsen edun periaatetta on vaikeaa tulkita, jos varhaiskasvatus -termillä tarkoitetaan lapselle tarkoitetun toiminnan lisäksi palvelua. Voidaan kysyä, miten paljon ja miksi lapsi tarvitsee varhaiskasvatusta ja kenen etu kulloinkin toteutuu. Esimerkiksi 13§:ssä todetaan, että "...varhaiskasvatusta... on järjestettävä lapselle, joka *tarvitsee* sitä vanhemman tai muun huoltajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi". Samoin 24§ toisessa momentissa todetaan, että "Mikäli varhaiskasvatuksen tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista...". Tällöin kyseessä ei kuitenkaan ole lapsen vaan vanhempien tarve ja oikeus saada varhaiskasvatuspalvelua. Lapsella voi olla tarve

www.thl.fi



Päivi Lindberg

26.3.2015

kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen esimerkiksi kehityksellisistä syistä. Toisaalta, lapsen tarve varhaiskasvatukseen voi olla osa-aikainen, mutta vanhempien työn vuoksi lapsi on varhaiskasvatuksessa koko päivän.

1§:n viidennen momentin käsite *muu varhaiskasvatus* on ongelmallinen. Lakiluonnoksessa ei avata, mitä muulla varhaiskasvatuksella tarkoitetaan, mutta perusteluosiossa se määritellään esimerkiksi kerho- tai leikkitoiminnaksi. Näin ylimalkainen määrittely ei tue sitä ajatusta, mikä lakiluonnoksen 2§:ssä on varhaiskasvatuksesta tavoitteellisena, pedagogisena toimintana.

THL esittää, että laissa erotetaan käsitteet varhaiskasvatus, johon lapsella on oikeus varhaiskasvatuspalveluista, joihin huoltajilla on tarve ja oikeus, ja käytetään systemaattisesti vain näitä termejä. Lisäksi THL esittää, että muu varhaiskasvatus -käsite korvattaisiin avoin varhaiskasvatus -käsitteellä. Lisäksi tulisi määritellä avoimen varhaiskasvatuksen reunaehdot, jotta voidaan turvata myös kotihoidossa olevien lasten tasa-arvoiset mahdollisuudet pedagogiseen varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatus osana monialaista lasten ja perheiden palvelukokonaisuutta

Varhaiskasvatuspalvelut ovat osa monialaista lapsi- ja perhepalveluiden kokonaisuutta. Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys lasten hyvinvoinnin varhaisena tukena, ehkäisevänä lastensuojeluna sekä lastensuojelun avopalveluna. Lakiehdotuksessa viitataan lapsen kehitystä ja oppimista tukevien tai muiden tärkeiden viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen prosessiin 28§:ssä. Lisäksi 7§:ssä säädetään monialaisesta yhteistyöstä varhaiskasvatuksen (palveluiden) järjestämisessä.

Lakiesityksessä tulisi selkeämmin korostaa kokonaisvaltaista näkökulmaa lapsi- ja perhepalveluiden monialaiseen yhteistyöhön ja ottaa huomioon myös muun lainsäädännön asettamat vaatimukset. Tämä on erityisen ajankohtaista liittyen lastenneuvolatoimintaan (vrt. asetus neuvolatoiminnasta...338/2011, 4 § ja 7 §), uuteen sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, erit. 41§) sekä SOTE -reformin jatkovalmisteluun.

Varhaiskasvatus ja yhteistyö vanhempien kanssa

Toimiva yhteistyö vanhempien kanssa on yksi varhaiskasvatuksen kulmakivistä. Lakiesityksessä yhteistyö liittyy lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan, lapsen tuen tarpeen arviointiin sekä huoltajien osallisuuteen varhaiskasvatusta suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa (16§, 21§, 28§). Lakiesityksessä ei säädetä huoltajien oikeudesta palveluohjaukseen, tiedonsaantiin, ohjaukseen ja neuvontaan kunnassa tarjolla olevista varhaiskasvatuspalveluista, eikä veloiteta varhaiskasvatuspalveluja yhteistoimintaan ja kasvatuskumppanuuteen lasten huoltajien kanssa. Nämä ovat kuitenkin tärkeitä näkökulmia, joita THL ehdottaa lisättäväksi.

Vanhempien ja huoltajien rooli on erityisen ohut 21§:ssä. Vaikka lakiesitys ei määrittele varhaiskasvatukseen perusopetuksen tavoin oppilashuoltoa, tuen tarpeen arviointi ja yhteistyön tilanne vastaavat oppilashuollon tilannetta silloin, kun perusopetuksessa olevalla lapsella on erityisen tuen tarve. Tällöinhän lapsen huoltaja määrittää, keitä tuen tarpeen ja toteuttamisen moniammatilliseen arviointiin ja suunnitteluun osallistuu. Varhaiskasvatukseen tulisi määrittää vastaava säädös. Pykälässä olisi hyvä erottaa tuen tarpeen arviointi ja toisaalta tuen tarpeen arvioinnin ja toteuttamisen vaatima yhteistyö. Lisäksi tulisi paremmin ottaa huomioon miten varhaiskasvatuksessa havaittuun lapsen tuen tarpeen arviointiin ja tuen toteuttamiseen liitetään tarpeen vaatiessa moniammatillinen yhteistyö kunnan muiden lapsi- ja perhepalvelujen kanssa. Tuen tilanteissa tulisi myös arvioida mahdollinen vanhempien / perheen tuen tarve, jotta lasta ja hänen erityisen tuen tarpeitaan ei kohdeltaisi irrallaan mahdollisista perheen tuen tarpeista.

www.thl.fi



Päivi Lindberg

26.3.2015

Pykäläkohtaiset kommentit

2§ Määritelmät

Pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan, että varhaiskasvatuksella tarkoitetaan suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon kokonaisuutta, *jossa painottuu erityisesti pedagogiikka*. Viimeinen lause on tarpeeton, sillä erityisesti Pohjoismaissa varhaispedagogiikan on käsitetty muodostuvan hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta.

9§ Toiminta-ajat

Tässä pykälässä määritellään palvelun toiminta-aikoja, mutta pykälän perustelutekstissä käytetään termiä hoitoaika. Perustelutekstin pohjalta onkin tulkittavissa, että pykälässä käsitellään nimenomaan hoitoaikoja, eli sitä, mitä nykyisellä päivähoidon käsitteellä ymmärretään. Ensimmäisessä momentissa todetaan, että *varhaiskasvatusta* järjestetään siten kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kun lakiesityksessä lähdetään lapsen edun näkökulmasta ja lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen, eikä määritellä lainkaan varhaiskasvatuksen palveluita, jää esitykseen liikaa tulkinnanvaraa siitä mikä on *kunnassa esiintyvä tarve*.

Pykälällä pyritään rajaamaan lapsen hoitopäivän pituutta. Rajaukset eivät ole tällaisenaan sovellettavissa vuorohoitoon, jossa lapsella voi olla pitkiäkin yhtenäisiä hoitajaksoja. THL esittää, että pykälään lisätään erillinen momentti, jossa nostetaan esiin vuorohoidon toiminta-aikojen poikkeavuus.

10§ Varhaiskasvatusympäristö

Lakiluonnoksen 10§ mukaan "Varhaiskasvatusympäristön on oltava kehittävä, oppimista edistävä sekä terveellinen ja turvallinen lapsen ikä ja kehitys huomioon ottaen..." Tutkimustiedon mukaan on tärkeää, että lapset itse pääsevät vaikuttamaan omaan ympäristöönsä ja sen käyttöön. Ympäristö, jossa lapsi voi olla aktiivinen ja tutkiva, on myös kehittävä ja oppimista edistävä. Lasten kehitys on hyvin yksilöllistä eivätkä ikä ja kehitys ole aina parhaita määrittäjiä ympäristölle. On myös vaikeaa konkretisoida, mitä kehittäväällä ympäristöllä tarkoitetaan.

THL pitää tärkeänä 10§:n sisältöä. Ensimmäistä lausetta ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi seuraavasti: Varhaiskasvatusympäristön on oltava monipuolinen, oppimista edistävä, sekä terveellinen ja turvallinen.

THL esittää myös, että varhaiskasvatusympäristön seurannasta ja arvioinnista tulisi kirjata lakiin maininta tai määrittää asia erillisellä asetuksella. (esim. kolmen vuoden välein tehtävät tarkastukset, vrt. terveydenhuoltolaki 1326/2010, 16§ ja 17§)

28§ Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma

THL tukee sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisia kirjauksia lakiesityksessä. Mietinnön mukaan "Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi..."

29§ Omavalvontasuunnitelma

Kunnan, kuntayhtymän tai muun palvelujen tuottajan tulisi lakiesityksen mukaan laatia omavalvontasuunnitelma varhaiskasvatustoiminnan laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden



Päivi Lindberg

26.3.2015

varmistamiseksi. THL toteaa, että turvallisuuden edistämisen, asiakasturvallisuuden sekä riskien tunnistamisen kannalta kyseessä on merkittävä muutos.

38§ Päiväkodin henkilöstön mitoitus

Nykyisiin päiväkodin henkilöstön mitoitusääädöksiin ei esitetä muutosta. THL katsoo, että nykyisenkaltaiset määrittelyt kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa ovat riittävät, mutta toteaa, että mitoitus tulisi olla vastaavat myös 3 vuotta täyttäneiden lasten osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa. Osapäiväisen varhaiskasvatuksen suuremmalle suhdeluvulle ei ole loogista perustetta. Järjestettävän toiminnan, lasten ja henkilöstön välisten vuorovaikutussuhteiden tai turvallisuuden näkökulmasta toimintapäivän pituudella ei ole merkitystä.

Pykälän viimeisessä momentissa säädellään päiväkotien ryhmäkoosta. Ryhmäkoon määrittäminen aikuisten määrän mukaan johtaa toiminnallisiin vaikeuksiin ja sitä on vaikeaa valvoa. Parempi olisi täsmentää suhdelukumomenttia ja erityisesti sen poikkeamisen 39§:ää. THL näkee lasten turvallisuuden kannalta riskialttiina sen, ettei määritelmässä säädetystä poikkeavalle mitoitukselle ole kirjattu aikarajoja.

Lausunnon keskeinen sisältö

Lakiesitys tarjoaa hyvän lähtökohdan uuden varhaiskasvatuslain luomiselle. THL näkee hyvänä, että lakiluonnoksessa nostetaan esiin varhaiskasvatus lapsen oikeutena ja osana koulutuspolitiikkaa. Samaan aikaan kuitenkin varhaiskasvatuksen palveluilla on suuri merkitys työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa sekä osana muita lasten ja perheiden peruspalveluita perheiden kasvatusta ja huolenpitoa tukena.

Lakiesityksen keskeisenä ongelmana on, että siinä ei selkeästi eroteta käsitteitä *varhaiskasvatus*, johon lapsella on oikeus, ja *varhaiskasvatuspalvelu*, johon huoltajilla on tarve ja oikeus. Palveluna myös avoin varhaiskasvatus reunaehtoineen tulisi sisällyttää lakiin.

Laissa todetaan, että varhaiskasvatusta järjestettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. THL toteaa, että lapsen edun periaatteen tulkinnasta tulee haasteellista, jos käsitteitä varhaiskasvatus ja varhaiskasvatuspalvelu ei määritellä erikseen. Lapsen ja vanhempien / huoltajien tarve ei aina ole yhteneväinen.

Suhdeluvun poikkeamaan 39§:ssä tulisi määritellä aikarajat.

Turvallisuuden edistäminen on lakiesityksessä huomioitu yleisesti ottaen hyvin.

Pääjohtaja

Juhani Eskola

Kehittämispäällikkö

Päivi Lindberg