



10.4.2015

6/000/2015

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 24.2.2015 OKM 15/010/2015

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA VARHAISKASVATUSLAIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 24.2.2015 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta varhaiskasvatuslaiksi. Opetushallituksen esittää lausuntonaan seuraavaa:

Opetushallitus toteaa, että lakiesityksessä ei ole kaikilta osin otettu huomioon varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän ehdotuksia. Lakiesityksessä ei ole otettu huomioon myöskään eduskunnan tekemiä muutoksia sen käsitellessä hallituksen esitystä (HE 341/2014) päivähoitolain muuttamisesta.

Opetushallitus pitää esitystä varhaiskasvatuslaiksi pääosin selkeänä. Se sisältää varhaiskasvatuksen kannalta keskeiset osa-alueet. Esitys sisältää kuitenkin joitakin kohtia, joita tulisi vahvistaa. Varhaiskasvatuksen pedagogisen toiminnan määrittely jää kokonaisuudessaan ohueksi ja sitä tulisi vahvistaa. Opetushallitus esittää, että varhaiskasvatuslaissa otettaisiin yhteistyö huoltajien kanssa vahvemmin esille siten, että yhteistyöstä säädettäisiin omassa pykälässä kooten yhteistyön keskeiset säännökset.

Opetushallitus pitää puutteena sitä, että laissa ei eritellä määriteltyjen varhaiskasvatuksen eri muotojen erityisiä piirteitä tai eritellä tavoitteita. On kuitenkin selvää, että 3 §:n mukaiset varhaiskasvatuksen tavoitteet eivät voi toteutua samalla tavalla eri varhaiskasvatuksen muodoissa, kuten esimerkiksi päiväkodissa tapahtuvassa kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa tai silloin tällöin kokoontuvassa varhaiskasvatuksen kerhossa. Lakiesityksen 1 §:ssä mainittu muu varhaiskasvatus jää kokonaan määrittelemättä, vaikka erilainen kerhotyyppinen toiminta on laajaa ja yleistä.

Lakiesityksen 1 §:n esiopetusta koskeva viimeinen momentti tulisi muuttaa siten, että siitä poistetaan perhepäivähoitoa koskevat kohdat. Opetushallituksen näkemyksen mukaan esiopetusta ei voi järjestää perhepäivähoidossa.

Lakiesityksen 2 §:ään, joka sisältää määritelmät, tulisi lisätä lakiesityksen 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun muun varhaiskasvatuksen määrittely. Perusteluosassa mainitaan kerho- ja leikkitoiminta, mutta lakiesityksessä ei määritetä muuta varhaiskasvatusta. Muu varhaiskasvatus on unohdettu mm. mitoituksia ja ammatillisia pätevyyksistä määriteltäessä.

Lakiesityksen 3 §:ssä varhaiskasvatuksen tavoitteet on muotoiltu hyvin ja ne ovat hyvä perusta varhaiskasvatuksen toteuttamiselle. Puutteena on kuitenkin se, ettei laissa eritellä, mitkä tavoitteista koskevat kutakin varhaiskasvatuksen

muotoa. Pykälässä voitaisiin todeta ainakin, että tavoitteita toteutetaan kuhunkin varhaiskasvatuksen toimintamuotoon soveltuvalla tavalla.

Lakiesityksen varhaiskasvatuksen kieltä koskevan 8 §:n 3 momentissa todetaan, että varhaiskasvatusta voidaan järjestää viittomakielellä, romaniksi tai muulla kielellä. Opetushallitus ehdottaa, että *muulla kielellä* muutetaan muotoon *osittain muulla kielellä*. Perusteluina tälle muutosehdotukselle on se, että lapset joutuvat eriarvoiseen asemaan, mikäli suomen tai ruotsin kielen kehittyminen jää varhaislapsuudessa täysin kodin varaan. Jos lapsi on kokonaan vieraskielisessä varhaiskasvatuksessa, edellyttää se kodilta vahvaa panosta, jotta myös suomen tai ruotsin kielen taito kehittyisi hyvin. On myös mahdollista, että kotona ei puhuta suomea tai ruotsia, jolloin suomen tai ruotsin taito voi jäädä hyvin hataraksi. Lisäksi termi *romaniksi* ehdotetaan muutettavan sujuvampaan muotoon *romanikielellä*.

Lakiesityksen 9 §:ssä varhaiskasvatus jaetaan osa-aikaiseen ja kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Perustelujen mukaan jaottelulla on merkitystä muun muassa asiakasmaksujen määräytymisessä. Pykälässä ei määritellä alarajaa varhaiskasvatuksen kestolle. Herää kysymys, voiko yhden tunnin kerran viikossa järjestettävä kerho käyttää varhaiskasvatuksen nimeä?

Kuntien ja muiden varhaiskasvatuksen järjestäjien käytännöt ovat muuttuneet viime vuosina ja olisi tarkoituksenmukaista esittää muutosta asiakasmaksulakiin osana varhaiskasvatuslain muutosta sen sijaan että käytettäisiin käytäntöjen ja koko uudistuksen kannalta epätarkoituksenmukaista asiakasmaksulakia. Tällöin riittäisi, että pykälässä määriteltäisiin varhaiskasvatuksen vähimmäis- ja enimmäiskesto viikossa. Samalla myös muu varhaiskasvatus määrittyisi ajallisesti.

Lakiesityksen 11 §:ssä säädetään ravinnosta ja ruokailusta päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Muun varhaiskasvatuksen ravinnosta ei sanota mitään, mikä on merkittävä puute. Opetushallitus esittää, että pykälään lisättäisiin oikeus saada lapsen ravitsemustarpeet täyttävä terveellinen ja tarpeellinen ravinto myös muussa varhaiskasvatuksessa, mikäli sen kesto on enemmän kuin kolme tuntia päivässä.

Lakiesityksen 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan perusopetuslaissa säädettyä tukea. Perusteluteksti ja itse lakipykälät eivät ole linjassa. Perusteluissa on puhuttu tehostetusta tuesta hyvin pitkälle perusopetuslain linjausten mukaisesti, mutta itse lakiehdotuksessa on puhuttu epämääräiseksi jäävästä tuen tehostamisesta.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan tuen muotoja käsittelevää kohtaa tulisi tarkentaa. Perusopetuksessa käytettäviä tuen muotoja ovat muun muassa tukiopeus, osa-aikainen erityisopeus, avustaja- ja tulkitsemispalvelut sekä erilaiset apuvälineet. Myös opetusjärjestelyillä ja oppimisympäristöjen muokkaamisella voidaan tukea oppilaita. Näitä vastaavia tuen muotoja voidaan soveltuvin osin käyttää myös varhaiskasvatuksessa.

Viime vuosina lasten ja nuorten hyvinvointia koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty voimakkaasti. Viimeisimpänä astui voimaan oppilas- ja

opiskelijahuoltolaki 1.8.2014. Sen soveltamisalaan kuuluvat koulutusasteet esiopetuksesta toiselle asteelle. Varhaiskasvatusta laki ei koske. Tästä syystä lapsen hyvinvoinnin huomioiminen varhaiskasvatuslaissa on erityisen perusteltua. Näkökulma on tärkeä myös siitä syystä, että lapsen psykologisen kehityksen kriittiset kehitysvaiheet ajoittuvat nimenomaan aikaan, jolloin lapsi on varhaiskasvatuksen piirissä. Tällöin myös varhainen tunnistaminen on erityisen tärkeää ja varhaisen tuen mahdollisuudet vaikuttavimmillaan. Tätä ei huomioida lakiesityksessä eikä perusteluissa riittävästi.

Opetushallitus ehdottaa, että lakiehdotuksen 17 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

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

Lapselle, joka tarvitsee säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea. Tehostettu tuki sisältää 19 § tarkoitettuja tukimuotoja ja se järjestetään laadultaan ja määrältään lapsen kehitystason ja yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Lapselle on tarvittaessa annettava erityistä tukea lapsen vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymisestä tai tunne-elämän häiriöstä johtuen.

Lakiesityksen 18 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että se koskisi erityislastentarhanopettajan palvelujen lisäksi myös terveydenhoidon ammattilaisten palveluja. Lapsen tuen toteutumiseksi on tärkeää määrätä erityislastentarhanopettajan palveluista, mutta lapsen tukeminen edellyttää mahdollisuutta käyttää tarvittaessa myös mm. psykologien, puheterapeuttien tai kuulonhuollon erityisasiantuntijan palveluja. Palvelut voivat olla lapsikohtaisia palveluja tai konsultatiivisia palveluja.

Opetushallitus ehdottaa, että lakiesityksen 18 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Lapsen kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukemiseksi varhaiskasvatuksessa on oltava tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa tulee olla mahdollisuus käyttää tarvittaessa psykologin tai muiden terveydenhuollon ammattilaisten palveluja lapsen tukemiseksi ja ongelmien ennaltaehkäisemiseksi.

On tärkeää, että lakiesityksessä on otettu huomioon erityistä tai tehostettua tukea saavien lasten määrä osana henkilöstön mitoitus. Mutta samalla on unohdettu se, että esimerkiksi vaikeasti vammaiset lapset voivat tarvita pientä ryhmää kyetäkseen osallistumaan varhaiskasvatukseen. Pelkkä avustajan lisääminen ryhmään ei poista ryhmän koon tai henkilöstön mukauttamisen tarvetta kaikissa tilanteissa. Tämän vuoksi Opetushallitus ehdottaa, että 20 §:n otsikko ja teksti muutetaan seuraavasti:

Henkilöstön ja lapsiryhmän mitoitus tuen tilanteissa

Jos lapsiryhmässä on yksi tai useampia erityistä tukea saava lapsi, tämä on otettava huomioon lasten lukumäärässä sekä kasvatus-, opetus- ja hoitotehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä. Tarvittaessa käytetään lapsi- tai ryhmäkohtaista avustajaa.

Samalla Opetushallitus pyytää harkitsemaan, olisiko edellä mainittu säännös syytä siirtää 8 lukuun, jossa säädetään henkilöstön mitoituksesta muutoin.

Opetushallitus pitää ohjausta ja neuvontaa käsittelevää 23 § tärkeänä ja hyvin muotoiltuna. Opetushallitus esittää pykälän otsikkoon kuitenkin muutosta. Otsikon termillä ohjaus on opetuslalla vakiintuneet merkitykset. Ohjaus on yksi opetuksen muodoista ja sillä tarkoitetaan myös perusopetuslain mukaista oppilaan ohjausta. Tästä syystä Opetushallitus esittää, että otsikon termi ohjaus muutettaisiin muotoon *palveluohjaus*.

Lakiesityksen 26 §:n 2 momentista tulisi korjata teksti ”varhaiskasvatuksen perusteissa” muotoon ”varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa”. Saman asian eduskunta on korjannut teknisenä muutoksena käsitellessään hallituksen esitystä (HE 341/2014) päivähoitolain muuttamisesta.

Lakiesityksen 27 §:n mukaan kunta, kuntayhtymä tai muu palvelujen tuottaja voi laatia paikallisia varhaiskasvatussuunnitelmia. Opetushallituksen mielestä paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma tulee säätää pakolliseksi. Eduskunta on käsitellessään hallituksen esitystä (HE 341/2014) päivähoitolain muuttamisesta hyväksynyt jo paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen pakollisena.

Päivähoidon ammattihenkilöstön koulutuksista laadittu arviointitutkimus osoitti, että yliopistoissa tapahtuva lastentarhanopettajan tutkinto sekä ammattikorkeakoulussa tapahtuva sosiaali- ja terveystieteiden tutkinto ovat sisällöltään ja siten antamansa ammatillisen osaamisen suhteen selkeästi eri tavoin painottuvia. Tämän vuoksi Opetushallitus ehdottaa, että lakiesityksen 7 luvussa nämä kaksi erilaista ammatillista tutkintoa eriteltäisiin myös käytettävän ammattinimikkeen suhteen. Käytettävät nimikkeet voisivat olla lastentarhanopettaja ja varhaiskasvatuksen sosionomi.

Opetushallituksen mielestä henkilöstön kelpoisuudesta tulisi määrätä myös 1§:ssä mainitun muun varhaiskasvatuksen osalta. Lakiesitys ottaa huomioon vain päiväkodeissa ja perhepäiväkodeissa järjestettävän varhaiskasvatuksen. Jotta muuta toimintaa voitaisiin kutsua varhaiskasvatukseksi, tulisi myös sen keskeisimmät laatutekijät määrittää laissa. Tämä helpottaisi myös valvontaa sekä varhaiskasvatuksen ohjausta ja arviointia.

Opetushallitus pitää 8 luvussa esitettyjä mitoituksia, rakenteeseen ja täydennyskoulutukseen liittyviä periaatteita merkittävinä ja kannatettavina varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Opetushallitus pitää tärkeänä erityisesti 38 §:n 4 momentin säännöstä, jossa rajataan päiväkodin ryhmässä olevien lasten kokonaismäärä. Eduskunta on käsitellessään hallituksen esitystä (HE 341/2014) päivähoitolain muuttamisesta hyväksynyt jo vastaavansisältöisen säännöksen. Tieto nykyisistä käytännöistä on osoittanut, että nykyisiä säännöksiä on kierretty lisäämällä ryhmän aikuisten määrää. Suuret ryhmät eivät ole lasten hyvinvoinnille ja kehitykselle hyväksi, eivätkä varhaiskasvatuksen tavoitteet voi toteutua.

Lakiesityksen 38 §:n 3 momentin säännös, joka koskee henkilöstömitoitusta päiväkodin esiopetuksessa, on ilmeisesti kirjoitettu virheellisesti, kun sen mukaan enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohti saa kasvatus-, opetus- ja hoitotehtävissä olla vähintään yksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 7 §:n mukaiset kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö. Opetushallituksen näkemyksen mukaan enintään 13 esiopetuksessa olevaa lasta kohti **tulee** olla vähintään yksi edellä mainitut kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilö.

Opetushallituksen mielestä henkilöstön mitoituksesta tulisi määrätä myös 1§:ssä mainitun muun varhaiskasvatuksen osalta.

Lakiesityksen 11 luvussa Opetushallitukselle esitetään säädettäväksi varhaiskasvatuksen valvontatehtävä, joka olisi osittain rinnakkainen aluehallintovirastojen valvontatehtävän kanssa. Yksinomaan Opetushallituksen valvontavaltaan kuuluisivat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Varhaiskasvatuksen valvonta olisi uusi tehtävä Opetushallitukselle, joka edellyttäisi vuoden 2015 talousarviossa annetun määrärahan lisäksi lisää resurssia. Opetushallituksen näkemyksen mukaan aluehallintovirastojen valvontatehtävän ohella ei tarvita valtakunnallista valvontaa asiassa, minkä vuoksi se vastustaa tällaisen uuden tehtävän säätämistä Opetushallitukselle.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Ulla Vantaja

Liite

Lausunnon keskeinen sisältö

Opetushallituksen lausunnon keskeinen sisältö

- varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän ehdotuksia ei ole otettu huomioon kaikilta osin
- eduskunnan tekemiä muutoksia sen käsitellessä hallituksen esitystä (HE 314/2014) päivähoitolain muuttamisesta ei ole otettu huomioon
- lakiesitys on pääosin selkeä
- varhaiskasvatuksen pedagogisen toiminnan määrittelyä tulisi vahvistaa
- varhaiskasvatuksen eri muotojen erityispiirteitä ja tavoitteita tulisi eritellä
- esiopetusta ei voi järjestää perhepäivähoidossa (esityksen 1 §:n viimeinen momentti korjattava)
- varhaiskasvatusta tulisi voida järjestää vain osittain muulla kielellä kuin suomeksi tai ruotsiksi
- varhaiskasvatuksen vähimmäis- ja enimmäiskesto viikossa tulisi määritellä
- varhaiskasvatuksessa annettavien tuen muotoja tulisi täsmentää
- tarvittaessa tulisi olla mahdollisuus psykologin ja muiden terveydenhuollon ammattilaisten palveluihin lapsen tukemiseksi ja ongelmien ennaltaehkäisemiseksi
- tuen tilanteissa tulisi ottaa huomioon myös lasten lukumäärä ryhmässä
- esityksen 23 §:ssä termi ”ohjaus” tulisi muuttaa muotoon ”palveluohjaus”, koska termillä ohjaus on opetuslalla vakiintuneet merkitykset
- paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma pakolliseksi (eduskunta on jo käsitellessään hallituksen esitystä päivähoitolain muuttamisesta hyväksynyt asian)
- esityksen 38 §:n 3 momentissa oleva virhe tulee korjata
- Opetushallitukselle esitetty valtakunnallinen valvontatehtävä on tarpeeton, aluehallintovirastojen valvonta on asiassa riittävä

