



16.3.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29,
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: **OKM/3/010/2018**

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE VARHAISKASVATUSLAIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt yliopistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi. Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto on käsitellyt annettavaa lausuntoa kokouksessaan 27.2.2018, minkä lisäksi annettavaan yliopiston lausuntoon ovat voineet esittää kommenttinsa koko kasvatustieteellisen tiedekunnan henkilöstö.

Helsingin yliopisto kiittää mahdollisuudesta ja lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

Lausunnon keskeinen sisältö

- Hajallaan olevien säännösten kokoaminen uuteen varhaiskasvatuslakiin on selkeä parannus.
- Lapsen edun korostaminen menettelyissä ja päätöksenteossa (4§) on tärkeä sisällyttää lakiin.
- Eri toimintamuotojen (päiväkoti, perhepäivähoito, avoin varhaiskasvatus) välisten erojen kuvaus tulee sisällyttää sekä lakiin että varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön teettämän Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartan vuosille 2017–2030 linjausten tulisi näkyä vielä selkeämmin laissa. Tiekartta on tutkittuun tietoon perustuva huolella laadittu dokumentti, joka on linjassa hallinnonalaan ja lainsäädäntöä koskevien aikaisempien päätösten kanssa. Esitysluonnos nostaa teknisessä mielessä henkilöstön koulutustasoa, mutta ei korjaa riittävästi nykyistä sosiaali- ja terveysalan koulutusten yliedustusta henkilöstössä.



- Esityksessä todetaan lisäystarve yliopistojen varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksissa ja tähän tulee osoittaa riittävät resurssit pitkälle aikavälille.
- Esityksessä todetaan, ettei sosiaalialan koulutuksissa ole lisäämistarvetta. Perusteluosion lukujen valossa näkyy selvästi, että sosionomeja on koulutettu ja koulutetaan edelleen liian suhteessa lastentarhanopettajakoulutusten opiskelijamääriin. Valtiovallan tulee ohjata hallittuun vähennykseen niissä sosiaalialan koulutuksissa, jotka tuottavat varhaiskasvatuksen sosionomeja. Vapautuvia resursseja tulee ohjata opettajankoulutukseen. Huomiota kiinnittää myös lastentarhanopettajien (10 000 euroa/opiskelija/vuosi) ja sosionomien (30 000 euroa/opiskelija/vuosi) koulutusten hintaero.
- Siirtymäaika henkilöstöä koskeville muutoksille on tarpeen, mutta esitetyssä lakiluonnoksessa se on liian pitkä. Lakiin tulee kirjata, että 37 § mukaiseen henkilöstörakenteeseen siirtyminen alkaa välittömästi lain tultua voimaan ja vuoden 2030 alusta sitä sovelletaan täysimääräisesti. Siirtymä tapahtuu henkilöstön luonnollisen poistuman kautta.
- Siirtymäaika myös sosiaalialan koulutukseen valituille on esityksessä liian pitkä: varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuutta ei tule myöntää opiskelijoille, jotka on valittu sosiaalialan koulutukseen vuoden 2018 jälkeen – ei enää 2019 aloittaville.
- Lain tulee ohjata voimakkaasti varhaiskasvatuksen järjestäjiä (kuntia) siirtymään lain mukaiseen henkilöstömitoitukseen, muuten uudistus on vaarassa vesittyä.

Edellä mainitun lisäksi Helsingin yliopisto kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitettyihin seikkoihin:

1 luku. Yleiset säännökset (1-3 §)

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Esityksessä (2 §) todetaan varhaiskasvatuksen olevan kokonaisuus, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka. Pedagogisen varhaiskasvatuksen reunaehdoista ei kuitenkaan määritellä selkeästi 1 §:ssä. Tämä on ristiriidassa varhaiskasvatuksen kansainvälisten linjausten kanssa, joissa esimerkiksi perhepäivähoitoa ei lasketa varhaiskasvatuksen (early childhood education) piiriin.

Varhaiskasvatuksesta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka, vastaa pedagogisen opettajankoulutuksen saanut henkilö. Tämä linjaus on yhdensuuntainen sivistysvaliokunnan näkemysten kanssa (Sivistysvaliokunnan mietintö 29 / 2014 vp lausuma). Säännöllisyys, tavoitteellisuus ja pedagogisen koulutuksen saanut toiminnasta vastaava henkilöstö tulee linjata pedagogisen varhaiskasvatuksen kriteereiksi myös laissa.

Päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon erot eivät käy ilmi esityksestä. On harhaanjohtavaa, jos lakiteksti antaa vaikutelman, että perhepäivähoidossa on samat toimintaedellytykset ja henkilöstöresurssit kuin päiväkodeissa.



Avoimesta varhaiskasvatuksesta tulee selkeämmin säätää, että siinä noudatetaan vain soveltuvin osin 3 §:ssä esitettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita. Edelleen tulee määritellä, mitä tämä käytännössä tarkoittaa.

Eri toimintamuotojen (päiväkoti, perhepäivähoito, avoin varhaiskasvatus) välisten erojen kuvaus tulee sisällyttää sekä lakiin että varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin.

3 luku. Oikeus varhaiskasvatukseen (12-15 §)

12 § Oikeus varhaiskasvatukseen

Varhaiskasvatusoikeuden kytkeminen huoltajien työmarkkina-asemaan on ristiriidassa lapsen oikeuksien ja perheiden nykytilanteiden kanssa: kokoaikaiseen työllisyyteen perustuva oikeus ns. laajempaan varhaiskasvatukseen ei sovellu maailmaan, jossa vaihtuvat pätkätyösuhteet ovat yhä useamman huoltajan arkea. Varhaiskasvatus tulee nähdä lapsen näkökulmasta, lapsen oikeutena. Yli 20 tunnin varhaiskasvatuksen ei tule perustua huoltajien työllisyyteen eikä sitä varten tule vaatia lasta ja perhettä leimaavia perusteluja. Lain ei pidä mahdollistaa tilanteita, joissa osa lapsista on ryhmissä ”samaa paikkaa käyttävinä lapsina” epäsäännöllisinä aikoina. Huoltajan työllistyminen tuottaa turhaa byrokratiaa ja vaihtuvuutta lapsiryhmiin, kun lapselle pitää järjestyä lisää tunteja.

Nykyisessä muodossaan laki takaa kaikille lapsille lähtökohtaisesti 20 t/viikko varhaiskasvatusta. Tämä voi 12 §:n mukaan tarkoittaa myös paikkaa perhepäivähoidossa. Näin lapset asetetaan eriarvoiseen asemaan riippuen asuinkunnastaan: toisissa kunnissa saatetaan tarjota pelkästään perhepäivähoitoa, kun taas kunnissa, joissa on toimiva päiväkotiverkosto, lasten oikeus pedagogiseen varhaiskasvatukseen on paremmin turvattu.

14 § Hoidon ja varhaiskasvatuksen järjestäminen kotihoidon ja yksityisen hoidon tuella

Kotihoidon tuella olevien huoltajien yli 3-vuotialta lapsilta ei tule evätä oikeutta osallistua päiväkodin säännölliseen osapäiväiseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen. Mikäli oikeus evätään, on tämä ristiriidassa lakiesityksen 3 §:n kanssa. Kotihoidon tuki on perhepoliittinen etuus, lain tarkoittamassa varhaiskasvatuksessa pääpaino on lapsen oikeuksissa.

4 luku. Menettelysäännökset (16-20 §)

19 § Varhaiskasvatusoikeuteen liittyvät menettelyt

Lapsille, joilla ei ole nykyisen lain mukaan oikeutta laajempaan (yli 20 t) varhaiskasvatukseen, tulee turvata oikeus säännölliseen osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen. Lakiin tulee kirjata, että 20 viikkotunnin varhaiskasvatus voi pääsääntöisesti kestää enintään viisi tuntia päivässä.

Osaviikkoisella paikalla olevat ja ns. samaa paikkaa käyttävät lapset aiheuttavat vaihtuvuutta ja levottomuutta lapsiryhmiin. Tämä on ristiriidassa mm. 10 §:n kanssa, jossa edellytetään varhaiskasvatusympäristöltä terveellisyyttä. Myös 10 §:ssä mainittu kiusaamiselta suojaaminen



vaikuttaa lapsiryhmissä, joiden kokoonpano vaihtelee päivittäin. Lapselle epäsäännöllinen osallistuminen ryhmän toimintaan voi tuottaa ulkopuolisuutta ja vaarantaa hänen oikeutensa päästä osalliseksi varhaiskasvatuksen hyödyistä.

5 luku. Varhaiskasvatuksen suunnittelu ja arviointi (21-24 §)

23 § Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma.

Lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen (alkaen opettajan huoltajien kanssa käymistä keskusteluista päättyen suunnitelman kirjaamiseen ja täytäntöönpanoon lapsiryhmässä) on vaativa pedagoginen prosessi, josta vastaaminen edellyttää yliopistossa suoritettua varhaiskasvatuksen opettajan koulutusta, kuten esityksessä linjataan. Tämä tulee vielä erikseen täsmentää lain perusteluosassa ja edelleen varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa. Nykyisen lain perusteluosassa oleva linjaus *Varhaiskasvatussuunnitelman laatimisessa korostuu pedagoginen osaaminen, mikä on vahvinta kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon omaavalla lastentarhanopettajalla. Siksi varhaiskasvatussuunnitelman laatimisen tulisi ensisijaisesti olla kasvatustieteiden kandidaatin tehtävä* tulee sisällyttää myös uuteen lakiin päivitetessä muodossa.

6 luku. Henkilöstö, kelpoisuusvaatimukset ja niiden siirtymäsäännökset (25-33 § + 75 §:n 2 momentti ja 76 § + asetusluonnos)

25–33 § Päiväkotien henkilöstön koulutustason nostaminen on esityksen keskeinen varhaiskasvatuksen laatua edistävä uudistus. Kaikkien ammattiryhmien oikeus omaan ammattinimikkeeseen vahvistaa moniammatillista työtettä ja edistää näin laissa asetettujen vaativien tavoitteiden sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toteutumista. Koulutukseen perustuvat ammattinimikkeet (varhaiskasvatuksen opettaja, erityisopettaja, sosionomi ja lastenhoitaja sekä päiväkodin johtaja) auttavat myös lasten huoltajia hahmottamaan nykyistä paremmin päiväkodeissa tehtävän työn moniulotteisuutta ja vaativuutta. Uudistus parantaa myös päiväkotien työilmapiiriä ja edistää kaikkien ammattiryhmien työhyvinvointia.

On kuitenkin huomautettava, ettei esitys vielä riittävässä määrin korjaa nykyistä sosiaali- ja terveysalan koulutusten yliedustusta henkilöstössä. Ammattiryhmien välille esitetty tekninen tasajakomalli (1+1+1) poikkeaa varhaiskasvatuksen tiekartan korjausesityksestä, jossa opettajien osuus olisi 40 % ja sosiaali- ja terveysalan koulutettujen 60 %.

26 § Kelpoisuusvaatimus varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin on määritelty esityksessä vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinnoksi, johon sisältyy tai jota on täydennetty 60 op:n varhaiskasvatuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavilla opinnoilla. Esitetty määritelmä johtaa opettajien osaamisen kapeutumiseen ja heikkenemiseen. Nykyinen lastentarhanopettajan tutkinto on 180 op:n kokonaisuus, johon Helsingin yliopistossa kuuluu 45 op varhaiskasvatuksen tieteenalan (sisältäen mm. varhaiskasvatuksen suunnittelun ja kehittämisen sekä esi- ja alkuopetuksen) opintoja sekä 35 op valinnaisia opintoja, joissa opiskelija voi syventää varhaiskasvatuksen osaamistaan valitsemillaan alueilla. Lakiesityksessä mainittuja ammatillisia



valmiuksia antavia opintoja on 60 op ja nämä opintojaksot kytkeytyvät tiiviisti tutkinnon muihin varhaiskasvatuksen opintoihin. Kaikissa lastentarhanopettajia kouluttavissa yliopistoissa varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin valmistavia opintoja on yhteensä noin 170 op. Lisäksi tutkintoon sisältyy 10 op kieli- ja viestintäopintoja, tietotekniikkaa ja muita yliopistotutkintoon kuuluvia opintoja. Kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin tulee määritellä niin, ettei se alita nykyisen lastentarhanopettajan koulutuksen sisältämien varhaiskasvatuksen opintojen määrää. Pidemmän aikavälin tavoitteena oleva maisteritasoinen koulutus kaikille varhaiskasvatuksen opettajille tulee myös pitää mielessä linjattaessa tämän lakiuudistuksen kelpoisuusehtoja, koulutusreittejä ja ammattinimikkeitä.

28 § Kun määritellään varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävien kelpoisuusvaatimuksia, tulee huolehtia siitä, että lastenhoitajan tehtäviin valmistava koulutus tuottaa riittävästi hoito-osaamista ja esimerkiksi lasten terveydenhoitoon liittyvää osaamista. Tämän osaamisen riittävyys tulee ottaa huomioon myös toisen asteen koulutus uudistuksessa, jossa linjataan tulevan kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon sisältöjä.

30 § Varhaiskasvatuksen erityisopettaja.

Siirtymäaika varhaiskasvatuksen erityisopettajan tehtäviin hakeutuville sosionomeille on tarpeeton. Esimerkiksi Helsingin yliopiston VEO-koulutukseen ei hyväksytä tälläkään hetkellä sosiaalialan koulutuksen suorittaneita, vaan kaikilta edellytetään jo nyt lastentarhanopettajan koulutusta.

31 § Päiväkodin johtaja

On välttämätöntä, että pedagogiikan johtamisesta vastaavan esimiehen koulutukseen sisältyy kasvatustieteen (varhaiskasvatus) maisterin tutkinnon lisäksi lastentarhanopettajan koulutus, varhaiskasvatuksen ammatilliset opinnot tai kasvatustieteen (varhaiskasvatus) maisterin tutkintoa on täydennetty varhaiskasvatuksen ammatillisilla opinnoilla.

7 luku. Henkilöstön mitoitus, rakenne ja täydennyskoulutus ja niiden siirtymäsäännökset (34-39 § + 75 §:n 3 momentti + asetusluonnos 1-2 §)

37 § Päiväkodin henkilöstön rakenne.

Esityksessä todetaan, että vähintään kahdella kolmasosalla 35 §:ssä tarkoitettua henkilöstöstä tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin kelpoisuus. Vähintään puolella korkeakoulutetusta henkilöstöstä tulee olla varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuus. Esityksen muotoilu ”vähintään” vastaa nykyisen henkilöstöasetuksen muotoilua, jossa vähintään yhdellä kolmesta tulee olla lastentarhanopettajan tehtäviin kelpoisuuden tuottava koulutus. Käytännössä ”vähintään yhdellä kolmesta” on jäänyt toteutumatta ja useissa kunnissa noudatetaan alinta asetuksen sallimaa mitoitusta, jossa lastentarhanopettajan tehtävissä työskenteleviä on yksi ja lastenhoitajia kaksi kolmesta. Lakiin tulee sisältyä linjaus, jonka mukaisesti jokaisessa päiväkodin lapsiryhmässä tulee olla vähintään yksi varhaiskasvatuksen opettaja.



Lakiin tulee kirjata, että 37 § mukaiseen henkilöstörakenteeseen siirtyminen alkaa välittömästi lain tultua voimaan ja vuoden 2030 alusta sitä sovelletaan täysimääräisesti. Mikäli kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä ei ole tuolloin riittävästi käytettävissä, voidaan säätää määräaikaisten sijaisten käyttämisestä. Uuteen henkilöstömitoitukseen siirrytään henkilöstön luonnollisen poistuman kautta.

76 § Henkilöstöä koskeva siirtymäsäännös

Pykälän 2. momentin muotoilu antaa virheellisesti ymmärtää, että ammattikorkeakoulussa olisi voinut aikaisemmin opiskella lastentarhanopettajaksi. Kysymys on kuitenkin sosiaalialan ammattikorkeakoulututkinnosta, joka on tietyin ehdoin ja rajauksin mahdollistanut hakeutumisen lastentarhanopettajan työtehtäviin. On kuitenkin hyväksyttävää, että siirtymävaiheessa kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin voidaan myöntää pykälässä esitettyin ehdoin lain voimaan tullessa lastentarhanopettajan tehtävissä toimiville sosionomeille, joiden tutkintoon sisältyy aiempien säädösten mukainen määrä (60 op) varhaiskasvatuksen ammatillisia opintoja. Kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin voitaneen myöntää myös lain voimaan tulon aikaan sosiaalialan koulutukseen valituille, mutta ei enää niille opiskelijoille, jotka aloittavat sosiaalialan opintonsa lain voimaan tulosta seuraavan lukuvuoden alussa.

Yhteyshenkilö Helsingin yliopistossa:

Riitta Jyrhämä
FT, dosentti, yliopistonlehtori, vastuullinen tutkija
Kasvatustieteiden osaston johtaja, Kasvatustieteellinen tiedekunta